

Myndighetsanalys av Socialstyrelsen

Slutrapport



MISSIV

DATUM
2025-04-15

DIARIENR
2024/106

ERT DATUM
2024-04-25

ER BETECKNING
S2024/00899

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att göra en analys av Socialstyrelsen

Regeringen (Socialdepartementet) gav den 25 april 2024 Statskontoret i uppdrag att genomföra en analys av Socialstyrelsen, i enlighet med den modell som Statskontoret har redovisat till regeringen (Fi2007/08016).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen. Slutrapport* (2025:9).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har fattat beslut i detta ärende. Utredningschef Hanna André och utredarna Stina Petersson, Henrik Segerpalm, föredragande, Miriam Öfverberg och praktikant Stina Eriksson var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Henrik Segerpalm

Innehåll

	Sammanfattning	5
1	Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag	7
1.1	Statskontorets uppdrag	7
1.2	Socialstyrelsen är i grunden en välfungerande myndighet	8
1.3	Regeringen behöver minska sin detaljstyrning av Socialstyrelsen	9
1.4	Socialstyrelsen behöver utveckla en mer renodlad och långsiktig intern styrning	12
1.5	Socialstyrelsens uppgifter är väl avgränsade gentemot myndigheter med närliggande uppgifter	16
1.6	Rapportens disposition	17
2	Socialstyrelsens resultat	18
2.1	Sammanfattande iakttagelser	18
2.2	Resultatet av kunskapsstyrningen är förhållandevis bra men kan fortfarande bli bättre	19
2.3	Resultatet av förvaltningsuppgifterna är förhållandevis bra men sårbart	28
2.4	Socialstyrelsen behöver förbättra sin regelgivning och sitt rättsliga stöd	32
2.5	Beredskapsarbetet är på rätt väg	35
3	Socialstyrelsens uppgifter och dess gränsdragning mot andra myndigheter	37
3.1	Sammanfattande iakttagelser	37
3.2	Kunskapsstyrningen har blivit en allt större del av Socialstyrelsens kärnuppdrag	38
3.3	Få av Socialstyrelsens uppgifter skulle passa bättre vid en annan myndighet	44
4	Regeringens styrning av Socialstyrelsen	47
4.1	Sammanfattande iakttagelser	47
4.2	Regeringen detaljstyr Socialstyrelsen i hög grad	48
4.3	Detaljstyrningen medför flera utmaningar för Socialstyrelsen	53
4.4	Styrningen av den interna organisationen kan begränsa myndighetens möjligheter att arbeta effektivt	57

5	Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning	62
5.1	Sammanfattande iakttagelser	62
5.2	Socialstyrelsen har svårt att klara av verksamhet som inte omfattas av regeringsuppdrag	63
5.3	Socialstyrelsen kan kommunicera ännu tydligare vilka konsekvenser uppdragsstyrningen får	65
5.4	Socialstyrelsen har inte riggat sin organisation tillräckligt väl för att ta hand om regeringens styrning	66
5.5	Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning behöver bli mer enad och resultatfokuserad	68
5.6	Den interna styrningen tyngs av många olika rutiner och dokumentationskrav som inte alltid skapar nytta	71
5.7	Socialstyrelsens kontrollarbete har förbättrats men kan behöva stärkas ytterligare	73
	Referenser	75
 Bilagor		
1.	Regeringsuppdraget	80
2.	Metodbilaga	85

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en myndighetsanalys av Socialstyrelsen. Detta är vår slutrapport.

Statskontorets övergripande bedömning är att Socialstyrelsen är en välfungerande myndighet. Socialstyrelsens medarbetare har hög och bred kompetens, liksom ett stort engagemang för sina frågor. Myndigheten har också ordning och reda i sin verksamhet. Att Socialstyrelsen fungerar väl visar sig ytterst i att myndigheten når goda resultat inom många av de verksamheter som vi har analyserat, bland annat inom kunskapsstyrningen, hanteringen av statsbidrag och arbetet med att utfärda behörigheter och andra legitimationer. Myndigheten har också ett stort förtroende hos sina målgrupper.

Samtidigt visar vår analys att resultaten är sämre inom de delar av Socialstyrelsens verksamhet som inte styrs av regeringsuppdrag i någon större utsträckning. Det handlar till exempel om att det tar för lång tid för Socialstyrelsen att lämna ut data och statistik till myndighetens målgrupper. Det handlar också om att Socialstyrelsen inte har uppdaterat sina föreskrifter, allmänna råd och rättsliga stöd i tillräcklig utsträckning. Myndighetens arbete med att utveckla en långsiktigt hållbar it-miljö är också eftersatt, vilket gör att Socialstyrelsen inte når ut med sitt stöd till målgrupperna så effektivt som de skulle kunna göra. Detta innebär sammantaget att Socialstyrelsens stöd till myndighetens målgrupper delvis brister.

Vi bedömer att det främsta skälet till detta är att regeringen detaljstyr myndigheten genom många tillfälliga regeringsuppdrag med tillhörande finansiering. Detaljstyrningen försämrar myndighetens förmåga att arbeta långsiktigt och proaktivt med hela sitt instruktionsenliga uppdrag. Men vi bedömer att de sämre resultaten även beror på hur Socialstyrelsen har valt att arbeta. Socialstyrelsen saknar tydliga, långsiktiga mål för vad myndigheten ska åstadkomma när det gäller stora delar av den verksamhet som styrs av myndighetens instruktion, men som inte styrs genom regeringsuppdrag i någon större utsträckning. Det gör att Socialstyrelsen inte får tillräcklig styrkraft i arbetet. Socialstyrelsen genomför också varje regeringsuppdrag i enskilda projekt, trots att många av myndighetens uppdrag ligger nära varandra. Det innebär dels att myndigheten inte har tillräcklig överblick av det totala antalet uppdrag, dels att myndigheten inte använder sina samlade resurser så effektivt som de skulle kunna göra. Socialstyrelsen har inte heller tillräckligt tydligt kommunicerat till regeringen vilka negativa konsekvenser uppdragsstyrningen får. Det innebär att regeringen inte har haft tillräckligt med information för att kunna anpassa sin styrning av Socialstyrelsen.

Statskontoret bedömer att Socialstyrelsen och regeringen har hamnat i en ond spiral, där regeringen har incitament att fortsätta styra myndigheten genom många uppdrag med tillhörande finansiering och där Socialstyrelsen har incitament att ta emot dem. Vi lämnar därför flera förslag till regeringen som syftar till att minska detaljstyrningen av Socialstyrelsen. Vi lämnar också ett antal förslag till Socialstyrelsen som syftar till att myndigheten utformar sin interna styrning mer långsiktigt, effektivt och utifrån ett bättre helhetsperspektiv på sin verksamhet. Det är viktigt för att Socialstyrelsen ska kunna nå goda resultat inom hela sin instruktionsstyrda verksamhet och kunna ge sina målgrupper ett så bra stöd som möjligt. Nedan presenterar vi våra samtliga förslag.

Statskontoret föreslår att regeringen

- styr Socialstyrelsen genom myndighetens instruktion, i stället för uppdrag, när verksamheten är att betrakta som permanent
- föreslår till riksdagen att besluta om en flytt av medel från sakanslag till anslaget 1:1 Socialstyrelsen
- i större utsträckning styr Socialstyrelsen genom längre och bredare uppdrag när uppdrag är motiverat

Statskontoret föreslår att Socialstyrelsen

- tydliggör hur myndigheten långsiktigt ska förbättra it-miljön
- tydliggör hur myndigheten långsiktigt ska förbättra arbetet med regelgivning och rättsligt stöd samt data- och statistikutlämning
- genomför arbetet inom närliggande regeringsuppdrag, eller verksamhet inom närliggande sakområden, på ett mer samordnat sätt
- genomför sina regeringsuppdrag inom kunskapsstyrningen på ett mer samordnat sätt
- i större utsträckning följer upp vilken nytta målgrupperna har av myndighetens kunskapsstöd
- behöver tydliggöra var myndighetens ansvar för implementera kunskap slutar och var regionernas och kommunernas eget ansvar för detta börjar
- i större utsträckning utformar sin interna styrning i enlighet med den verksamhetsindelning som finns i myndighetens instruktion
- minskar antalet uppgifter som cheferna behöver dokumentera i samband med planeringen och uppföljningen av verksamheten
- minskar antalet processer och rutiner för att dessa bättre ska kunna stödja medarbetarna i deras arbete

1 Statskontorets uppdrag, slutsatser och förslag

Statskontoret har haft i uppdrag (se bilaga 1) att genomföra en myndighetsanalys av Socialstyrelsen. Det innebär att vi har gjort en bred genomlysning av hur Socialstyrelsen fungerar. I det här kapitlet redovisar vi våra slutsatser från myndighetsanalysen. Vi presenterar också våra förslag på vad regeringen och Socialstyrelsen behöver göra för att myndigheten ska få bättre förutsättningar att fullgöra sina uppgifter på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt.

Statskontoret lämnade en delrapport till regeringen den 31 oktober 2024. Detta är vår slutrapport.

1.1 Statskontorets uppdrag

I uppdraget till Statskontoret har regeringen specificerat ett antal frågor inom tre huvudsakliga områden:

1. Regeringens styrning

Den första delen av uppdraget har handlat om att analysera om regeringens styrning av Socialstyrelsen är ändamålsenlig. I uppdraget har det även ingått att analysera vad som är Socialstyrelsens kärnuppdrag, vilka omvärldsförändringar av vikt som har tillkommit sedan 2011 och om gränsdragningen av myndighetens uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är ändamålsenlig. I uppdraget har det även ingått att analysera myndighetens finansiella förutsättningar, samt om myndighetens särskilda organ, och andra verksamheter som regeringen reglerar, är ändamålsenligt organiserade.

2. Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning

Den andra delen av uppdraget har handlat om huruvida Socialstyrelsen har utformat sin interna styrning och uppföljning på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

3. Socialstyrelsens resultat

Den tredje delen av uppdraget har handlat om att analysera Socialstyrelsens resultat. Fokus har legat på hur Socialstyrelsens samverkan med och stöd till myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer inom myndighetens verksamhetsområde fungerar och kan utvecklas. Kopplat till det har det även ingått att analysera den kommande nya socialtjänstlagen, liksom myndighetens kompetens att tillgodose kommunernas och regionernas behov.

Vi har prioriterat de delar av regeringsuppdraget där vi bedömer att resultatet av vår analys har störst betydelse för Socialstyrelsens möjligheter att kunna fullgöra sitt myndighetsuppdrag på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt, och för regeringens möjligheter att kunna styra myndigheten på bästa sätt. I bilaga 2 redogör vi närmare för hur vi har genomfört uppdraget.

1.2 Socialstyrelsen är i grunden en välfungerande myndighet

Vår övergripande bedömning är att Socialstyrelsen är en välfungerande myndighet. Vi baserar det på att Socialstyrelsen uppvisar ett förhållandevis bra resultat inom många av de verksamheter som vi har analyserat och på att myndigheten har stort förtroende hos sina målgrupper. Socialstyrelsen har även god kapacitet att snabbt ställa om och leverera utifrån regeringens ambitioner. Slutligen baserar vi vår bedömning på att Socialstyrelsen har ordning och reda i sin verksamhet.

1.2.1 Hög kompetens hos medarbetarna och ordning och reda i verksamheten

En av Socialstyrelsens största tillgångar är myndighetens personal. Socialstyrelsens medarbetare har hög och bred kompetens inom sina olika sakområden och ett stort engagemang för sina frågor. Medarbetarna ger i princip en samstämmig bild av att Socialstyrelsen är en bra och utvecklande arbetsplats. Det tyder på att myndigheten i stort fungerar väl och lyckas med att attrahera och behålla rätt personal.

Socialstyrelsen är också en myndighet med ordning och reda i verksamheten. Det finns en stark kultur inom myndigheten att vilja göra rätt. Det visar sig i att myndigheten har ett stort antal olika rutiner och processer för hur verksamheten ska bedrivas. Det är i grunden positivt, eftersom det stödjer medarbetarna i deras arbete och skapar förutsättningar för myndigheten att bedriva verksamheten enhetligt och rättssäkert.

1.2.2 Socialstyrelsen är följsam till regeringens styrning

Det finns en stark lojalitet och lyhördhet inom Socialstyrelsen gentemot regeringen. Det tar sig uttryck i att myndigheten prioriterar sina regeringsuppdrag. Socialstyrelsen får många regeringsuppdrag varje år, och myndigheten har på flera sätt anpassat sin organisation, styrning och uppföljning för att kunna ta hand om uppdragen. Socialstyrelsen har till exempel samlat och utvecklat kompetens inom de områden där myndigheten får många uppdrag, till exempel inom kunskapsstyrningen och inom beredskapsområdet. Vår analys visar också att Socialstyrelsen är en myndighet som snabbt kan växla upp när regeringen utökar myndighetens uppgifter. Ett sådant exempel är arbetet med att fördela statsbidrag, där Socialstyrelsen hanterade nästan dubbelt så stora summor 2024 jämfört med 2019. Ett annat exempel är uppgiften att pröva behörighet och legitimationer för yrken inom vård och omsorg, som sedan 2023 även inkluderar yrket undersköterska.

1.2.3 Gott resultat och högt förtroende hos målgrupperna

Vi bedömer att resultatet av Socialstyrelsens verksamhet är gott inom många av de områden som vi har analyserat. Vi bedömer även att Socialstyrelsens målgrupper sammantaget har ett högt förtroende för myndigheten och att förtroendet har ökat under det senaste decenniet.

Kunskapsstyrningen utgör den största delen av Socialstyrelsens kärnuppdrag, definierat som att den tar mest resurser i anspråk. Vår analys visar att Socialstyrelsen har förbättrat sin kunskapsstyrning på flera sätt under det senaste decenniet. Vi bedömer att det har förbättrat förutsättningarna för att kunskapsstyrningen inom vård och omsorg ska vara till nytta för regionernas och kommunernas verksamheter. Socialstyrelsen har till exempel anpassat sin kunskapsstyrning mer efter regionernas och kommunernas olika verksamheter och behov. Myndigheten har också formaliserat sin samverkan med andra kunskapsstyrande myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Vår analys visar att Socialstyrelsen uppvisar goda resultat även inom andra områden, till exempel hanteringen av statsbidrag, liksom arbetet med att pröva behörigheter och legitimationer inom vården och omsorgen.

Samtidigt bedömer vi att både regeringen och Socialstyrelsen behöver förbättra myndighetens förmåga att fullgöra hela sitt instruktionsenliga uppdrag. I följande avsnitt lämnar vi ett antal förslag på hur de kan göra det. Det är viktigt för att Socialstyrelsen ska kunna använda sina samlade resurser mer effektivt, ge målgrupperna ett ännu bättre stöd och ytterst behålla målgruppernas höga förtroende.

1.3 Regeringen behöver minska sin detaljstyrning av Socialstyrelsen

Vi bedömer att regeringen detaljstyr Socialstyrelsen i för stor utsträckning. Vi baserar det på att detaljstyrningen hämmar myndighetens möjligheter att använda sina samlade resurser effektivt och åstadkomma goda resultat inom hela sitt instruktionsenliga uppdrag. Vi bedömer att Socialstyrelsen skulle få bättre förutsättningar att göra det om regeringen minskade sin detaljstyrning och i större utsträckning styrde myndigheten utifrån principen om resultatstyrning.¹

¹ Se proposition 1998/99:1. *Budgetpropositionen för 1999*, s. 149 och ESV (2021:19). *Ekonomisk styrning i staten*.

1.3.1 Regeringen bör öka Socialstyrelsens utrymme att prioritera vad myndigheten ska göra och med vilken ambitionsnivå

Statskontoret föreslår att regeringen

- styr Socialstyrelsen genom myndighetens instruktion, i stället för uppdrag, när verksamheten är att betrakta som permanent
- föreslår till riksdagen att besluta om en flytt av medel från sakanslag till anslaget 1:1 Socialstyrelsen

Regeringen styr Socialstyrelsen genom många tidsbegränsade uppdrag med öronmärkta medel från sakanslag, i huvudsak när det gäller arbetet med kunskapsstyrning liksom krisberedskap och civilt försvar. Regeringen styr därmed i stor utsträckning vad Socialstyrelsen ska prioritera och med vilken ambitionsnivå de ska bedriva arbetet i fråga. Samtidigt är Socialstyrelsen expertmyndighet inom sitt verksamhetsområde och bör därför ha goda förutsättningar att i större utsträckning bedöma det själv.

Vi bedömer att detaljstyrningen försämrar Socialstyrelsens förutsättningar att ha ett långsiktigt helhetsperspektiv på sina uppgifter och kunna nå goda resultat inom hela sitt instruktionsenliga uppdrag. Idag trängs nämligen delar av den instruktionsstyrda verksamheten undan av de många regeringsuppdragen. Det beror på att Socialstyrelsen behöver omfördela personalens arbetsuppgifter när myndigheten får uppdrag. Myndigheten har till exempel behövt omfördela personal från att arbeta med att revidera befintliga föreskrifter och allmänna råd till att arbeta med regeringsuppdrag inom andra områden. Myndigheten har därför inte reviderat sina föreskrifter och allmänna råd tillräckligt, för att tillgodose målgruppernas behov av rättsligt stöd. Socialstyrelsens medel är dessutom ofta öronmärkta till olika uppdrag, vilket begränsar myndighetens utrymme att själv bedöma hur de ska fördela medlen inom verksamheten. Vi bedömer vidare att detaljstyrningen begränsar Socialstyrelsens utrymme att ta egna initiativ till långsiktigt analys- och utvecklingsarbete, till exempel it-utveckling, vilket kan förklara att it-miljön är eftersatt. Den begränsar också myndighetens förmåga att göra strategiska analyser av sektorns framtida utmaningar. Detta konstaterades redan för femton år sedan.²

Vår analys visar att regeringens detaljstyrning har lett till en viss passivitet hos Socialstyrelsen. Det illustreras av att myndigheten ofta inväntar regeringsuppdrag i stället för att agera själv. Det visar sig även i att Socialstyrelsen ser det som positivt att regeringen signalerar vilken ambitionsnivå myndigheten ska ha när de genomför uppdragen, genom att ge öronmärkta medel till dem. Socialstyrelsen har också ett

² SOU (2012:33). *Gör det enklare! Slutbetänkande av Statens vård- och omsorgsutredning*, s. 127.

intresse av fortsatta uppdrag, eftersom myndigheten är beroende av de medel som kommer med dem. Vi bedömer därför att det är viktigt att bryta den onda spiral som regeringen och Socialstyrelsen har hamnat i.

Vi föreslår därför att regeringen minskar antalet uppdrag med tillhörande finansiering till Socialstyrelsen. Vi föreslår att regeringen styr verksamhet som i praktiken är att betrakta som permanent genom myndighetens instruktion, vilket regeringen inte alltid gör i dag. Det är också i linje med regeringens egen ambition för hur den bör styra myndigheter. Även de många tidsbegränsade uppdrag som regeringen ger Socialstyrelsen ryms inom myndighetens instruktionsenliga uppdrag. Vi föreslår att även sådan verksamhet i högre grad finansieras med myndighetens förvaltningsanslag och inte med sakanslag.

Statskontoret föreslår att regeringen

- i större utsträckning styr Socialstyrelsen genom längre och bredare uppdrag när uppdrag är motiverat

Vi bedömer att regeringen generellt sett bör vara restriktiv med att styra myndigheter genom tidsbegränsade uppdrag med tillhörande finansiering. Det kan dock vara lämpligt i vissa fall, till exempel när det gäller myndighetsgemensamma uppdrag, eller när regeringen har ett behov av snabba och tidsbegränsade åtgärder. Samtidigt har regeringen styrt Socialstyrelsen med många tidsbegränsade uppdrag under lång tid och kommer sannolikt fortsätta att göra det. Det beror på att vård och omsorg är politiskt prioriterade områden och på att Socialstyrelsen är en central myndighet för att regeringen ska kunna genomföra sin politik inom dessa områden.

Vi bedömer att det är viktigt att regeringen, när uppdrag är motiverat, utformar sin uppdragsstyrning på ett sätt som ger Socialstyrelsen förutsättningar för att fullgöra sitt uppdrag på ett långsiktigt och effektivt sätt. Vi föreslår därför att regeringen i dessa fall ger myndigheten längre och bredare uppdrag som lämnar större utrymme till myndigheten själv att avgöra vad som ska prioriteras och med vilken ambitionsnivå.

1.3.2 Regeringen bör vara restriktiv med att styra Socialstyrelsens interna organisation

Regeringens detaljstyrning tar sig även uttryck i att den ibland styr hur Socialstyrelsen ska organisera sin verksamhet och hur myndigheten ska arbeta, genom att inrätta särskilda organ eller andra funktioner. Det är ett avsteg från principen att myndigheterna själva ska avgöra hur de ska organisera sin verksamhet. Samtidigt bedömer vi att regeringens styrning har gett vissa av Socialstyrelsens verksamheter ökad legitimitet, och att det har ökat genomslaget för Socialstyrelsens verksamhet, hos myndighetens målgrupper. Det gäller dels Socialstyrelsens beslutsfattande organ, dels Nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg.

Men när det gäller det Nationella vårdkompetensrådet, som ska stödja beslutsfattare inom hälso- och sjukvården och högskolesektorn, så bedömer vi att styrningen har försvårat Socialstyrelsens arbete. Rådet genomför självständigt vissa regeringsuppdrag som handlar om att ta fram rapporter inom området, samtidigt som Socialstyrelsen formellt är den som tar emot uppdragen och står bakom rapporterna. Det gör det otydligt för externa aktörer, liksom internt på myndigheten, vem som egentligen står bakom de rapporter som Rådet tar fram.

Vi anser rent principiellt att regeringen bör vara restriktiv med att styra Socialstyrelsens interna organisation och ge myndigheten utrymme att själv avgöra hur de kan arbeta och organisera verksamheten så effektivt som möjligt. Regeringen behöver också regelbundet ompröva sin styrning av Socialstyrelsens interna organisation, för att avgöra om det går att styra myndigheten på andra sätt i stället. Statskontoret har framfört sin principiella hållning i frågan tidigare.³

1.4 Socialstyrelsen behöver utveckla en mer renodlad och långsiktig intern styrning

Vi bedömer att Socialstyrelsen behöver utveckla sin interna styrning så att den på ett tydligare sätt säkerställer att myndigheten kan fullgöra hela sitt instruktionsenliga uppdrag. Vi bedömer också att den interna styrningen behöver bli mer sammanhållen. Socialstyrelsen planerar och följer upp verksamheten och dess kostnader på många olika sätt. Det försvårar för myndighetsledningen att få en helhetsbild av verksamheten och hur sambandet mellan verksamhet, kostnader och resultat ser ut.

1.4.1 Socialstyrelsen behöver se till att de kan fullgöra hela sitt instruktionsenliga uppdrag

Statkontoret föreslår att Socialstyrelsen

- tydliggör hur myndigheten långsiktigt ska förbättra it-miljön
- tydliggör hur myndigheten långsiktigt ska förbättra arbetet med regelgivning och rättsligt stöd samt data- och statistikutlämning

Vi bedömer att Socialstyrelsen prioriterar regeringsuppdragen för högt. Det har gjort att Socialstyrelsen har ett alltför kortsiktigt perspektiv på sin verksamhet och otillräckliga strukturer för att säkerställa att de kan fullgöra hela sitt instruktionsenliga uppdrag. Samtidigt har Socialstyrelsen ett ansvar för att säkerställa just det.

Socialstyrelsen skulle till exempel behöva ha tydligare, långsiktiga mål för vad myndigheten vill uppnå inom de delar av sitt instruktionsenliga uppdrag där myndigheten har få regeringsuppdrag och där resultaten inte är tillräckligt bra. Det

³ Statskontoret (2023). *Myndigheternas särskilda organ – Vad, hur och varför*.

handlar till exempel om arbetet med att lämna ut data och statistik till myndighetens målgrupper, liksom om arbetet med att uppdatera föreskrifter och allmänna råd. Tydligare och långsiktiga mål skulle kunna bidra till att arbetet blir mer fokuserat och effektivt. Myndigheten har inte heller tillräckligt tydliga mål för sin it-miljö och sin informationssäkerhet, trots att it-miljön är eftersatt, att myndigheten ser stora risker inom dessa områden, samt att hela verksamheten är beroende av att detta fungerar. Även här bedömer vi därför att Socialstyrelsen skulle behöva ha tydliga, långsiktiga mål.

Socialstyrelsen har inte heller kommunicerat till Regeringskansliet på ett tillräckligt tydligt sätt att regeringens uppdragsstyrning försämrar myndighetens resultat i flera delar av den instruktionsstyrda verksamheten. Myndigheten har under flera år begärt mer medel för arbetet med sin it-utveckling och informationssäkerhet. Men det är först i det senaste budgetunderlaget som myndigheten på ett tydligt sätt beskriver vilka negativa konsekvenser det kommer att få om de inte får medlen.

Statkontoret föreslår att Socialstyrelsen

- genomför arbetet inom närliggande regeringsuppdrag, eller verksamhet inom närliggande sakområden, på ett mer samordnat sätt

Socialstyrelsen har inte heller i tillräcklig utsträckning riggat sin organisation för att kunna hantera regeringens uppdragsstyrning på ett effektivt sätt, trots att regeringen har styrt myndigheten så under lång tid. Det visar sig till exempel i att Socialstyrelsen inte genomför sina olika regeringsuppdrag eller verksamheter, som berör närliggande frågor, på ett tillräckligt samordnat sätt. I stället genomför myndigheten varje uppdrag i enskilda projekt med en egen styrgrupp.

Det innebär att Socialstyrelsens chefer får lägga onödigt mycket tid och resurser på att administrera olika styrgrupper. Det gäller framför allt enhetscheferna. Det försämrar också Socialstyrelsens helhetsperspektiv på verksamheten och riskerar att viktiga synergieffekter mellan olika uppdrag går förlorade. Det innebär också att myndigheten använder sin stödverksamhet, till exempel juridiskt och kommunikativt stöd, utifrån hur stödbehoven ser ut i enskilda projekt snarare än utifrån ett helhetsperspektiv på verksamheten. Det är särskilt problematiskt eftersom stödverksamheten är resursmässigt ansträngd. Vi föreslår därför att myndigheten förbättrar sin interna samordning, för att använda sina samlade resurser mer effektivt. Ett sätt att göra det på är att genomföra flera närliggande uppdrag inom ett och samma projekt. Ett annat sätt att göra det på är att ha färre men bredare styrgrupper, som ansvarar för flera olika men närliggande uppdrag, eller flera liknande sakområden.

1.4.2 Viktigt att Socialstyrelsen hittar rätt ambitionsnivå i kunskapsstyrningen

Statskontoret föreslår att Socialstyrelsen

- genomför sina regeringsuppdrag inom kunskapsstyrningen på ett mer samordnat sätt
- i större utsträckning följer upp vilken nytta målgrupperna har av myndighetens kunskapsstöd

Socialstyrelsen har förbättrat och formaliserat sin samverkan med andra kunskapsstyrande aktörer under det senaste decenniet. Men både regioner och kommuner uppger att Socialstyrelsen ofta förmedlar varje enskilt kunskapsstöd för sig. Vi bedömer att det beror både på regeringens styrning med många olika uppdrag om att ta fram olika kunskapsstöd, med tillhörande finansiering, och på att Socialstyrelsen inte genomför dessa uppdrag på ett tillräckligt samordnat sätt. Målgrupperna uppger också att myndighetens kunskapsstöd inte är tillräckligt samordnade med de kunskapsstöd som andra aktörer tar fram.

Vi föreslår därför att Socialstyrelsen genomför sina regeringsuppdrag som handlar om att ta fram och förmedla olika kunskapsstöd mer samordnat, till exempel genom att ta fram dem inom ramen för gemensamma projekt med gemensamma resurser. På så vis skulle Socialstyrelsen kunna ta tillvara synergier mellan uppdragen bättre, höja kvaliteten på kunskapsstöden och kommunicera dem på ett mer samordnat sätt till myndighetens målgrupper. Det är avgörande för att målgrupperna ska kunna ta till sig och använda sig av stöden, särskilt för små kommuner.

Vi bedömer också att Socialstyrelsen i högre utsträckning behöver följa upp vilken nytta deras målgrupper har av myndighetens kunskapsstöd. Ett resurseffektivt sätt att göra det på skulle kunna vara att följa upp vilken nytta målgrupperna har av de samlade kunskapsstöden inom vissa prioriterade områden får för målgrupperna. Det skulle till exempel kunna vara inom området psykisk hälsa där myndigheten får många olika regeringsuppdrag.

Statskontoret bedömer att Socialstyrelsen

- behöver tydliggöra var myndighetens ansvar för att implementera kunskap slutar och var regionernas och kommunernas eget ansvar för detta börjar

Regeringen har börjat styra Socialstyrelsen mot att i större utsträckning än tidigare stödja regioner och kommuner med att implementera myndighetens kunskapsstöd och att anpassa kunskapsstyrningen mer efter målgruppernas olika verksamheter. Det är viktigt att myndigheten gör det för att myndighetens målgrupper ska ha nytta

av Socialstyrelsens stöd. Samtidigt är det ofta ett resurskrävande sätt att arbeta på.⁴ Vi bedömer därför att Socialstyrelsen behöver ha en rimlig ambitionsnivå i arbetet med kunskapsstyrningen och tydliggöra för regionerna och kommunerna var myndighetens ansvar slutar och var deras eget ansvar börjar. Det handlar till exempel om att tydliggöra vem som ansvarar för att prioritera vilka kunskapsstöd som är viktigast att använda i olika fall. Vi bedömer att Socialstyrelsen inte har skapat sig en tydlig uppfattning om detta ännu. Det är viktigt att Socialstyrelsen löpande utvärderar om de arbetar effektivt inom kunskapsstyrningen, för att eventuellt kunna frigöra resurser till annan verksamhet.

1.4.3 Socialstyrelsen behöver planera och följa upp sin verksamhet och ekonomi mer sammanhållet

Statskontoret föreslår att Socialstyrelsen

- i större utsträckning utformar sin interna styrning i enlighet med den verksamhetsindelning som finns i myndighetens instruktion

Vi bedömer att Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning behöver bli mer sammanhållen. Socialstyrelsen planerar inte och följer inte upp sin verksamhet och sina kostnader på ett enhetligt sätt. I stället gör myndigheten det på tre olika sätt – genom att följa upp mål för ett antal prioriterade sakområden, mål för de olika myndighetsrollerna samt mål för de processer som styr hur verksamheten ska bedrivas. Socialstyrelsen använder sig dessutom av ytterligare två skärningar för att planera och följa upp sin ekonomi. Det är enbart i Socialstyrelsens årsredovisning som myndigheten på ett tydligt sätt redovisar verksamhetens resultat och dess kostnader med utgångspunkt i sina instruktionsenliga uppgifter. Vi bedömer att detta sammantaget gör den interna styrningen alltför detaljerad och komplicerad. Det försvårar för Socialstyrelsen att på ett tydligt sätt följa sambandet mellan verksamhet, kostnader och resultat, vilket i sin tur försvårar för myndigheten att kunna bedöma om de använder sina samlade resurser effektivt. Vi föreslår därför att Socialstyrelsen förenklar och renodlar hur de planerar och följer upp sin verksamhet och i större utsträckning gör det med utgångspunkt i den verksamhetsindelning som finns i myndighetens instruktion.

⁴ Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 8.

1.4.4 Omfattande administration tar tid från chefernas arbete med att stödja medarbetarna och samordna verksamheten

Statskontoret föreslår att Socialstyrelsen

- minskar antalet uppgifter som cheferna behöver dokumentera i samband med planeringen och uppföljningen av verksamheten
- minskar antalet processer och rutiner för att dessa bättre ska kunna stödja medarbetarna i deras arbete

Socialstyrelsens avdelningschefer och enhetschefer ska var fjärde månad dokumentera vilka aktiviteter som de har planerat och genomfört, i syfte att bidra till att nå olika typer av mål för verksamheten. Utöver detta ska cheferna dokumentera mycket annat, som följer av förordningsstyrda krav på myndigheternas uppföljning, till exempel riskanalyser och åtgärder för att hantera riskerna.

Detta gör att cheferna får ägna sig åt mycket administration, som tar tid från arbetet med att vara närvarande för medarbetarna. Den tar också tid från chefernas arbete med att förbättra den interna samordningen mellan olika uppdrag och delar av verksamheten. Samtidigt bidrar inte alltid dokumentationen till någon tydlig nytta för verksamheten. Vi bedömer därför att Socialstyrelsen behöver minska antalet dokumentationskrav, för att cheferna ska kunna ägna sig åt rätt saker.

Socialstyrelsen har dessutom många rutiner och processer som beskriver hur medarbetarna ska utföra sitt arbete. Det gör det svårt för medarbetarna att veta vilka rutiner och processer som egentligen gäller, och att hitta rätt stöd vid rätt tillfälle. Vi bedömer därför att Socialstyrelsen behöver minska antalet processer och rutiner för att de bättre ska kunna stödja medarbetarna i deras arbete.

1.5 Socialstyrelsens uppgifter är väl avgränsade gentemot myndigheter med närliggande uppgifter

Socialstyrelsens verksamhet berör verksamheten vid många andra myndigheter som verkar inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Vi har endast gjort en övergripande analys av gränsdragningen mellan Socialstyrelsens uppgifter och de uppgifter som vissa av dessa myndigheter har. Vår övergripande analys tyder på att gränsdragningen över lag är tydlig. Vi baserar det på att våra intervjuer med företrädare för Socialstyrelsen inte har lyft några större problem med detta. Det har till exempel inte framkommit att det finns problem med att myndigheterna arbetar dubbelt, eller att det är otydligt vilken myndighet som ska göra vad på ett sätt som gör att Socialstyrelsen har svårt att fullgöra sitt uppdrag på dessa områden.

Vi har identifierat ett område där ansvarsfördelningen inte är helt tydlig. Det handlar om Socialstyrelsens och E-hälsomyndighetens delade ansvar för den nationella informationsstrukturen inom hälso- och sjukvårdsområdet. I dag får myndigheterna

lägga förhållandevis mycket tid på att samverka och reda ut vem som ska göra vad. Vi kan konstatera att den pågående utbyggnaden av nationella system för hälsodata kommer att innebära ett ökat tryck på hälso- och sjukvården och myndigheterna att dela sådan data nationellt och inom EU. Det gör det ännu viktigare att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tydlig framöver.

Vår analys visar även att några av Socialstyrelsens uppgifter har få beröringspunkter med myndighetens övriga uppgifter. Det handlar om uppgiften att säkra tillgången till motgifter och vissa vacciner och om uppgiften att finansiera externa forsknings- och utvecklingsprojekt. Det indikerar att dessa uppgifter skulle kunna bedrivas mer effektivt vid andra myndigheter, som bedriver sådan verksamhet i större omfattning än Socialstyrelsen. Det skulle dock behöva utredas vidare vilka konsekvenser en sådan förändring skulle få.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 analyserar vi resultatet av Socialstyrelsens verksamhet. Här ingår vår analys av om Socialstyrelsens samverkan med och stöd till myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer är ändamålsenlig och hur samverkan kan utvecklas.

I kapitel 3 presenterar vi vår analys av Socialstyrelsens kärnuppdrag och vilka omvärldsförändringar av vikt som har påverkat uppdraget sedan 2011. Här utreder vi även om gränsdragningen av Socialstyrelsens uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är ändamålsenlig.

I kapitel 4 analyserar vi om regeringens styrning av Socialstyrelsen är ändamålsenlig. Här ingår vår analys av hur Socialstyrelsens finansiella förutsättningar påverkar myndighetens möjligheter att bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt. Här analyserar vi också om de särskilda organ, och andra verksamheter som regleras av regeringen, är ändamålsenligt organiserade och utformade.

I kapitel 5 utreder vi om Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning är ändamålsenlig och effektiv.

2 Socialstyrelsens resultat

I det här kapitlet analyserar vi resultatet av Socialstyrelsens verksamhet. Vi besvarar här särskilt uppdragsfrågan om Socialstyrelsens samverkan med och stöd till myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer är ändamålsenlig och hur samverkan kan utvecklas. I kapitlets första del analyserar vi resultatet av Socialstyrelsens kunskapsstyrning. I den andra delen analyserar vi resultatet av myndighetens arbete med att hantera statsbidrag, pröva behörigheter och andra legitimationer samt att lämna ut data och statistik. Sist i kapitlet analyserar vi resultatet av Socialstyrelsens arbete med regelgivning respektive krisberedskap och civilt försvar.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Socialstyrelsens samverkan med regioner och kommuner har under det senaste decenniet blivit mer formaliserad. Myndighetens kunskapsstöd har också blivit mer verksamhetsanpassat, särskilt stödet till regionerna. Men både regioner och kommuner vill ha ett ännu mer verksamhetsanpassat stöd.
- Socialstyrelsen samverkar mer med andra kunskapsstyrande myndigheter. Men Socialstyrelsens kunskapsstöd behöver samordnas ännu mer, både internt och med andra kunskapsstyrande aktörers stöd. Det skulle göra det lättare för regioner och kommuner att använda sig av stöden. Socialstyrelsen behöver också bättre följa upp och utvärdera vilken nytta deras målgrupper har av kunskapsstöden och utveckla stöden utifrån det.
- Socialstyrelsens statsbidragshantering och arbete med att utfärda behörigheter och andra legitimationer fungerar över lag väl. Samtidigt ser vi en risk för att myndigheten inte kommer att orka hålla i arbetet med att korta handläggningstiderna inom behörighetsverksamheten. Vi ser också en risk för att myndigheten inte kommer att klara av omställningen till en mer kontrollbaserad statsbidragshantering med befintliga medel.
- Socialstyrelsen behöver förbättra resultatet när det gäller data- och statistikutlämningen. Myndigheten har kortat handläggningstiderna när det gäller utlämning av uppgifter till forskare, men myndigheten behöver korta handläggningstiderna även för andra målgrupper.

- Socialstyrelsen har inte reviderat sina föreskrifter och allmänna råd i tillräcklig omfattning. Socialstyrelsen har också haft svårt att nå ut med sitt rättsliga stöd eftersom myndighetens webbplats innehåller föråldrad information. Detta beror bland annat på att arbetet med regeringsuppdragen tränger undan delar arbetet inom regelgivningen. Socialstyrelsen behöver också förbättra sin samverkan med Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) för att Socialstyrelsen ska kunna ge målgrupperna ett stöd som bättre synkar med IVO:s tillsynsverksamhet.
- Socialstyrelsens arbete med krisberedskap och civilt försvar har intensifierats sedan 2022. Vår analys visar att Socialstyrelsen har lagt en god grund för det fortsatta arbetet genom att skapa strukturer för arbetet internt och samverkansstrukturer med regioner och kommuner.

2.2 Resultatet av kunskapsstyrningen är förhållandevis bra men kan fortfarande bli bättre

Vi definierar kunskapsstyrning, i enlighet med tidigare rapporter från Statskontoret, som en form av statlig styrning som avser att påverka regionala och kommunala verksamhetsområden genom att utveckla, sprida och stödja arbetet med att implementera kunskap.⁵ Vi bedömer att resultatet av Socialstyrelsens verksamhet inom kunskapsstyrningen är förhållandevis bra, inte minst eftersom den har blivit mer verksamhetsanpassad. Men Socialstyrelsen behöver samordna sina kunskapsstöd mer, både internt och med andra kunskapsstyrande aktörer, och i större utsträckning följa upp vilken nytta myndighetens målgrupper har av myndighetens kunskapsstöd.

När vi refererar till regionerna i texten nedan avser vi hälso- och sjukvårdsdirektörer. När vi refererar till kommunerna avser vi socialchefer.

2.2.1 Över lag har regioner och kommuner stort förtroende för Socialstyrelsens kunskapsstöd

Socialstyrelsens arbete inom kunskapsstyrningen omfattar bland annat att ta fram olika kunskapsstödjande produkter, som nationella riktlinjer och kunskapsstöd med eller utan rekommendationer. Myndigheten utvecklar också stöd för att implementera kunskap. Socialstyrelsen följer också upp, analyserar och utvärderar utvecklingen inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, och tar årligen fram lägesrapporter som beskriver tillståndet och utvecklingen inom särskilda sakområden.

⁵ Se till exempel Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 14.

Vår analys tyder på att Socialstyrelsens målgrupper har fått ett större förtroende för myndigheten under det senaste decenniet.⁶ En förklaring till detta är att Socialstyrelsen har blivit mer öppen för dialog och samverkan i sin kunskapsstyrning. Vår analys visar att kommuner och regioner oftast uppfattar Socialstyrelsens riktlinjer och kunskapsstöd som väl underbyggda och att de håller hög kvalitet. Företrädare för flera regioner menar till exempel att myndighetens nationella riktlinjer är användbara när beslutsfattare ska besluta om prioriteringar inom vården.

Samtidigt behöver Socialstyrelsen fortsätta att utveckla sitt arbete med kunskapsstyrning, så att det i ännu högre grad ska komma till nytta i målgruppernas verksamheter. Vi beskriver detta närmare i kommande avsnitt.

2.2.2 Socialstyrelsens kunskapsstyrning har blivit mer verksamhetsanpassad

Vår utgångspunkt är att en fungerande kunskapsstyrning ska vara anpassad efter målgruppernas verksamheter och behov. Vi bedömer att Socialstyrelsens kunskapsstyrning gentemot både regioner och kommuner har blivit mer verksamhetsanpassad under de senaste åren, vilket stärker förutsättningarna för att styrningen ska få genomslag.

Formaliserad samverkan med både regioner och kommuner har gjort kunskapsstyrningen mer behovs- och verksamhetsanpassad

Vår analys visar att Socialstyrelsen har formaliserat sin samverkan under det senaste decenniet, i huvudsak med regionerna men även med kommunerna. I dag samverkar Socialstyrelsen med regionerna och kommunerna i flera olika forum för att inhämta deras erfarenheter och behov, och utvecklar sedan sina kunskapsstöd utifrån det. Vi bedömer att det har gjort Socialstyrelsens kunskapsstyrning mer anpassad efter kommunernas och regionernas olika verksamheter och behov. Många av regionerna uppger även att Socialstyrelsens kunskapsstöd över tid har blivit mer konkreta och relevanta för deras behov.

Utvecklingen illustreras av att Socialstyrelsen sedan 2015 samverkar genom

- Rådet för styrning med kunskap (myndigheter, regioner och kommuner)
- Partnerskapet för hälso- och sjukvården (regioner)
- de nationella programområden (regioner och kommuner)
- regelbundna dialoger (regioner)
- Partnerskapet för socialtjänsten (kommuner)
- Socialstyrelsens rådgivande organ (regioner och kommuner)

⁶ Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen – Delrapport*, s. 23.

Rådet för styrning med kunskap skapades 2015. Sedan dess har också Socialstyrelsen tillsammans med flera andra myndigheter i Rådet etablerat partnerskap med regioner och kommuner.⁷ Syftet med partnerskapen är bland annat att bidra till en långsiktig nationell samverkan och dialog kring kunskapsstyrningen, och en samordnad behovsinventering och uppföljning.⁸ Socialstyrelsen har också börjat samverka med regionerna inom ramen för de så kallade nationella programområdena (NPO), som består av 26 arbetsgrupper inom regionernas samarbetsorganisation. I sex av arbetsgrupperna deltar även kommuner eftersom grupperna rör kommunala ansvarsområden, exempelvis NPO för äldres hälsa.⁹ Samverkan med NPO är en integrerad del av Socialstyrelsens process för att ta fram kunskapsstöd. Socialstyrelsen samverkar även med de regionala samverkans- och stödstrukturen (RSS) samt Sveriges regioner och kommuner (SKR) gällande kommunal vård och socialtjänst.

Våra intervjuer med patient- och brukarföreningar visar även att Socialstyrelsen i större utsträckning än tidigare använder sina rådgivande organ när de tar fram kunskapsstöd till hälso- och sjukvården och socialtjänsten, bland annat när det handlar om frågor som rör äldre, funktionshinder, skadligt bruk och beroende samt e-hälsa. I flera av dem ingår representanter från patient- och brukarföreningar samt regioner och kommuner.

Att styra genom dialog har ökat förutsättningarna för att kunna ge regionerna ett verksamhetsanpassat stöd

Sedan några år tillbaka för Socialstyrelsen kontinuerliga dialoger med regionerna för att kunna identifiera deras utvecklingsbehov. Dialogerna har varit kopplade till specifika regeringsuppdrag om att stödja och driva på utvecklingen inom områden som är viktiga för hälso- och sjukvården på systemnivå. Det handlar till exempel om vårdens tillgänglighet, kapacitetsplanering och omställning till god och nära vård.

Vi bedömer att dialogerna har formaliserat Socialstyrelsens samverkan med regionerna ytterligare, vilket har ökat förutsättningarna för att kunna ge dem ett mer behovs- och verksamhetsanpassat stöd. Men vår analys visar att regionerna har olika syn på nyttan av det nya arbetssättet. Flera regioner framhåller till exempel att det är en fördel att Socialstyrelsen för dialog med samtliga regioner, eftersom det skapar förutsättningar för nationellt lärande och erfarenhetsutbyte mellan regionerna. Andra regioner anser att samverkan med Socialstyrelsen har präglats av envägs-kommunikation och att dialogerna främst bidrar till lärande för Socialstyrelsen.

⁷ Socialstyrelsen (2022). *Partnerskap för kunskapsstyrning* (Hämtad 2025-02-12).

⁸ Ibid.

⁹ SKR (2024). *Nationella arbetsgrupper* (Hämtad 2025-03-05).

Socialstyrelsen arbetar idag mer verksamhetsnära inom äldreomsorgen

Socialstyrelsen arbetar i dag mer verksamhetsnära även gentemot kommunerna, vilket myndighetens arbete inom äldreomsorgen är ett exempel på. Enligt ansvariga chefer på Socialstyrelsen har myndigheten börjat arbeta mer utåtriktat sedan regeringen inrättade det Nationella kompetenscentrumet för äldreomsorg vid myndigheten 2022. Socialstyrelsen besöker i dag regelbundet kommuner och arbetar mer aktivt än tidigare med att sprida arbetsmetoder som är enkla att införa inom äldreomsorgen. I kommunernas svar på våra skriftliga frågor uppger också flera att de upplever Socialstyrelsens kunskapsstöd inom äldreomsorgen som mer lättillgängliga än tidigare.

2.2.3 Kunskapsstöden möter fortfarande inte kommunernas och regionernas behov fullt ut

Både regionerna och kommunerna efterfrågar ett ännu mer verksamhetsanpassat stöd från Socialstyrelsen. Det beror på att det skulle göra det lättare för dem att ta till sig och använda sig av den stora mängden stöd. Regionerna vill också bli mer involverade under tiden som Socialstyrelsen tar fram kunskapsstöden och få bättre insyn i vad myndigheten grundar sina stöd på.

Både regioner och kommuner vill ha ett ännu mer verksamhetsanpassat stöd

Vår analys visar att regioner och kommuner inte alltid har den kapacitet som krävs för att kunna ta emot och använda sig av den stora mängden kunskapsstöd som Socialstyrelsen och andra aktörer producerar. Det gäller särskilt små kommuner, vilket både tidigare utredningar och rapporter från Statskontoret har konstaterat.¹⁰

Både regionerna och kommunerna efterfrågar också ett mer verksamhetsanpassat stöd från Socialstyrelsen, eftersom sådana stöd kan vara lättare ta till sig. Flera regioner vill också ha mer stöd i hur de ska prioritera mellan olika kunskapsstöd.

Ett konkret exempel handlar om Socialstyrelsens modell för dimensionering av vårdplatser och riktvärden för antalet vårdplatser. Några regioner uppger att modellen saknar koppling till hur vården är organiserad i just deras region. De menar också att det kan vara svårt att hantera regionernas utmaningar med en centraliserad modell. Men flera regioner anser att Socialstyrelsen inte alltid har tillräcklig kunskap om lokala förutsättningar för att myndighetens stöd ska bli relevant och användbart.

Vår analys visar på liknande exempel när det gäller kommunerna. Ett exempel är att man inom socialtjänsten inte upplever att Socialstyrelsens stöd är tillräckligt anpassat till att barn och unga begår grova brott. Det framgår i våra intervjuer med ledamöter i föreningen Sveriges socialchefer. Socialstyrelsen rekommenderar brotts-

¹⁰ Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 52.

förebyggande insatser inom socialtjänsten som inte alltid finns tillgängliga i Sverige eller insatser som privata aktörer tillhandahåller genom licens. Det försvårar för kommunerna att genomföra vissa av insatserna och riskerar att låsa in kommunerna i dyra kontrakt med de privata aktörerna som erbjuder licenserna.¹¹

Regionerna vill bli mer involverade när Socialstyrelsen tar fram sina kunskapsstöd och få mer insyn i vad stöden grundas på

Flera av regionerna uppger i svaren på våra skriftliga frågor att Socialstyrelsen skulle kunna involvera dem mer under tiden som de tar fram olika stöd. Det är enligt dem ett sätt att säkerställa att stöden blir relevanta och användbara utifrån regionernas behov. Ett gott exempel som vissa regioner lyfter fram är Socialstyrelsens arbete med psykisk hälsa 2024, där Socialstyrelsen delade utkast på stödmaterial med regionerna. Det gjorde det möjligt för regionerna att komma med synpunkter under arbetets gång.

Vår analys visar också att regionerna vill att Socialstyrelsen är mer transparent när det gäller vad myndigheten grundar sina stöd på. En region uppger till exempel att Socialstyrelsens nationella riktlinjer kan avvika från den internationella forskningen på området, vilket väcker frågan varför Socialstyrelsen uppger något annat. En annan region uppger att de skulle vilja ha information om vad som ligger till grund för Socialstyrelsens beräkningsmodell för riktvärden om antal vårdplatser.

Det skulle ta mer tid och resurser i anspråk för Socialstyrelsen, åtminstone till en början, att involvera regionerna mer än vad Socialstyrelsen redan gör. Det försvåras av regeringens styrning med korta uppdrag. Samtidigt är det viktigt för att stärka legitimiteten för kunskapsstöden och öka chanserna att de faktiskt används. Vi menar också att Socialstyrelsen bör kunna frigöra tid i de olika regeringsuppdragen som handlar om att ta fram enskilda kunskapsstöd, om uppdragen genomfördes mer samordnat inom myndigheten (se avsnitt 5.4.2). Den tiden skulle myndigheten i stället skulle kunna lägga på att till exempel involvera regionerna mer när de tar fram sina kunskapsstöd.

2.2.4 De kunskapsstyrande myndigheterna samverkar mer men kunskapsstöden behöver bli mer samordnade

Vi bedömer att Socialstyrelsens kunskapsstyrning behöver bli mer samordnad för att få mer genomslag i huvudmännens och professionernas verksamheter. Det handlar både om att Socialstyrelsen behöver samordna sig bättre internt och att myndigheten behöver samordna sig bättre med andra aktörer som också tillhandahåller kunskapsstöd.

¹¹ Se även Riksrevisionen (2024:9). *Otillräckliga insatser när barn misstänks för grova brott.*

Rådet för styrning med kunskap har förbättrat samordningen av statens kunskapsstyrning

Rådet för styrning med kunskap har gjort den statliga kunskapsstyrningen inom vården och omsorgen mer samordnad. Myndigheterna som ingår i Rådet har till exempel tagit fram en gemensam strategi för kunskapsstyrningen. Partnerskapet för kunskapsstyrning inom hälso- och sjukvård har också tillsatt en arbetsgrupp som arbetar med att beskriva och vidareutveckla hur olika kunskapsstöd från Socialstyrelsen och regionerna förhåller sig till varandra.¹² Kommunerna använder och uppskattar också Rådets webbplats, kunskapsguiden.se, som samlar de kunskapsstöd som myndigheterna i Rådet har tagit fram. Kommunerna uppger i svaren på våra skriftliga frågor att det är positivt att myndigheternas information är anpassad till kommunernas verksamhet.

Socialstyrelsen ger kunskapsstöd i stuprör

Samtidigt uttrycker företrädare för både regionerna och kommunerna att Socialstyrelsens kunskapsstöd behöver bli ännu mer samordnade. Företrädare för många regioner beskriver till exempel att Socialstyrelsen kan tillhandahålla flera olika kunskapsstöd inom ett visst vårdområde eller för en viss patientgrupp, utan att det är tydligt för regionerna hur de hänger ihop. Det blir särskilt svårt för regionerna att hantera eftersom antalet kunskapsstöd är stort.

De företrädare för SKR och professioner inom socialtjänsten som vi har intervjuat uppger i sin tur att det är positivt att Socialstyrelsen har fått regeringsuppdrag om att ge ett mer verksamhetsnära stöd. Men i praktiken uppfattar kommunerna Socialstyrelsens insatser som punktinsatser kopplat till de specifika regeringsuppdrag myndigheten genomför. Våra intervjuer med företrädare för SKR och professionerna visar att det finns en efterfrågan på ett mer varaktigt stöd och samverkan från Socialstyrelsen även utanför dessa uppdrag.

Vi bedömer att en orsak till att Socialstyrelsens kunskapsstöd inte är tillräckligt samordnade är myndighetens sätt att hantera sina regeringsuppdrag. Som vi konstaterar i avsnitt 5.4.2 genomför Socialstyrelsen sina regeringsuppdrag, varav en stor andel handlar om just kunskapsstyrning, inom ramen för enskilda projekt. Det gör också att olika kunskapsstöd kommuniceras i stuprör. Detta leder till att huvudmännen får lägga tid på att försöka förstå hur stöden förhåller sig till varandra. Det leder också till att regionerna får svårare att hantera patienter med flera diagnoser och som därför omfattas av flera olika kunskapsstöd.

¹² Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 35, Socialstyrelsen (2023). *Statlig styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst* och Socialstyrelsen (2024). *Statlig styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

Samverkan med andra kunskapsstyrande aktörer behöver fortfarande bli bättre

De kunskapsstyrande myndigheterna behöver samordna sina kunskapsstöd i större utsträckning. Statskontoret har tidigare konstaterat att myndigheterna fortfarande använder olika terminologi och klassificering för samma typ av kunskapsstöd och ger stöden olika status.¹³ Det försvårar för regioner och kommuner att hitta och använda sig av kunskapsstöden. Det kan även försvåra för myndigheterna att identifiera när olika kunskapsstöd överlappar med varandra.¹⁴

Bilden bekräftas i våra intervjuer med företrädare för Socialstyrelsen och i regionernas svar på våra skriftliga frågor. Ett exempel på när kunskapsstöden inte är samordnade är att både Socialstyrelsen och Läkemedelsverket har gett ut nationella riktlinjer och behandlingsrekommendationer för astma och kol inom loppet av några få år.¹⁵ Enligt en av de ansvariga enhetscheferna på Socialstyrelsen skulle det kräva en mycket stor arbetsinsats för att kunna ta fram en gemensam riktlinje mellan myndigheterna och att Rådet för kunskapsstyrning inte är organiserat för ett sådant arbete idag.

Vi ser också exempel på att Socialstyrelsen inte i tillräcklig grad samordnar sig med andra aktörer som tillhandahåller kunskap inom vården och omsorgen. Ett exempel som har framkommit i svaren på våra skriftliga frågor till regionerna och i våra intervjuer med professionerna är Socialstyrelsens nationella riktlinjer för ADHD och autism. Företrädare för professionerna anser att det inte är tydligt hur Socialstyrelsen riktlinjer förhåller sig till det stöd som regionernas medicintekniska produktråd, MPT-rådet, tillhandahåller på området.

2.2.5 Socialstyrelsen behöver stärka sin uppföljning av vilken nytta målgrupperna har av kunskapsstöden

De kunskapsstyrande myndigheterna behöver följa upp vad deras kunskapsstöd ger för resultat och effekter. Det är viktigt för att de ska kunna utveckla kunskapsstöden utifrån vad som ger nytta för regionernas och kommunernas verksamheter. Socialstyrelsen bedömer att resultatet av arbetet med kunskapsstyrningen är tillfredsställande, eftersom stödet är relevant, ändamålsenligt och till nytta för målgrupperna.¹⁶ Men vi bedömer att Socialstyrelsen i större utsträckning behöver utvärdera vilken nytta kunskapsstöden faktiskt har.

¹³ Statskontoret (2018:23). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, s. 40, 77.

¹⁴ Ibid, s. 36.

¹⁵ Socialstyrelsen (2020). *Nationella riktlinjer för vård vid astma och KOL. Stöd för styrning och ledning* och Läkemedelsverket (2023). *Astma hos barn och vuxna. Behandlingsrekommendation*.

¹⁶ Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 59.

Socialstyrelsen följer upp i vilken grad olika kunskapsstöd används och hur vården fungerar

Statskontoret har tidigare konstaterat att de kunskapsstyrande myndigheterna inte följer upp vilka effekter deras kunskapsstyrning får i tillräcklig utsträckning. Myndigheterna följer ofta upp hur mycket deras kunskapsstöd används av målgrupperna, men inte vad det får för nytta för målgrupperna.¹⁷ Vår analys av myndighetens årsredovisning och vår intervju med chefen för enheten för kunskapsstillämpning visar att det gäller även för Socialstyrelsen.¹⁸

Socialstyrelsens uppföljning fokuserar ofta på hur många beställningar som har gjorts av ett visst stöd, eller i vilken grad målgrupperna deltar vid olika spridningsinsatser. Myndigheten gör också var tredje år uppföljningar inom socialtjänsten, där enhetschefer inom individ- och familjeomsorg, och funktionshinder- och äldreomsorg får besvara en enkät som handlar om kommunala enhetschefer syn på evidensbaserad praktik. Även dessa uppföljningar fokuserar på hur mycket enhetscheferna använder sig av olika kunskapsstöd. Socialstyrelsen bedömer också att deras kunskapsstöd har skapat nytta för målgrupperna, eftersom myndigheten har skapat förutsättningar för att kunskapsstöden ska kunna ge nytta på sikt. Ett exempel på det är att Socialstyrelsen bedömer nyttan av kunskapsstyrningen inom området kvinnors hälsa som tillfredsställande, för att den har skapat förutsättningar för att göra rekommendationerna på området kända.¹⁹ Ett annat exempel är att Socialstyrelsen bedömer nyttan av kunskapsstyrningen inom området psykisk ohälsa som tillfredsställande, eftersom myndigheten har skapat kännedom om deras förslag på en nationell strategi.²⁰

När det gäller Socialstyrelsens nationella riktlinjer följer myndigheten upp dessa genom indikatorer. I resultatuppföljningen för 2023 följde myndigheten till exempel upp sina nationella riktlinjer för artros och osteoporos. Men vi kan konstatera att Socialstyrelsen främst följer upp hur vården fungerar när det gäller dessa diagnoser i stort, snarare än på hur riktlinjerna används och hur de påverkar vården för patienter med dessa diagnoser.²¹

Regeringens uppdragsstyrning försvårar för Socialstyrelsen att kunna utvärdera sina kunskapsstöd

Regeringens styrning med många och korta uppdrag (se avsnitt 4.2) gör det svårare för Socialstyrelsen att följa upp och utvärdera kunskapsstöden. Det beror på att medarbetarna ofta behöver påbörja ett nytt uppdrag när ett annat avslutas. Det gör

¹⁷ Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 71 och Statskontoret (2011). *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*, s. 59.

¹⁸ Socialstyrelsen (2023). *Årsredovisning 2023*, se till exempel s. 60.

¹⁹ Socialstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 83.

²⁰ Ibid, s. 78.

²¹ Ibid, s. 62–63.

att det i praktiken finns lite utrymme för myndigheten att följa upp nyttan av de kunskapsstöd som myndigheten har tagit fram inom ramen för redan avslutade uppdrag. Detta framgår i våra intervjuer med Socialstyrelsens ledning, chefer och medarbetare.

2.2.6 Socialstyrelsen har haft en rimlig nivå på stödet till kommunerna i omställningen till den nya socialtjänstlagen

Socialstyrelsen har fått uppdrag av regeringen att stödja kommunernas omställning till den nya socialtjänstlagen, som förväntas träda i kraft den 1 juli 2025.²² Uppdragen är ännu inte avslutade. Det gör att vi inte kan bedöma resultatet av Socialstyrelsens insatser fullt ut. Men vi bedömer att Socialstyrelsen hittills har haft en rimlig nivå och prioritering i sitt stöd, med tanke på att riksdagen inte har beslutat om lagen ännu och att Socialstyrelsen har haft snäva tidsramar för att genomföra uppdragen.

Uppdragen handlar om att ge kommunerna olika typer av stöd: finansiellt stöd genom statsbidrag, kunskapsstöd, samt rättsligt stöd. Vår analys visar att myndigheten främst har kunnat ge finansiellt stöd och kunskapsstöd. Det beror på att Socialstyrelsens möjligheter att ge ett rättsligt stöd har försvårats av att regeringen först i januari 2025 överlämnade en proposition till riksdagen med förslag om den nya lagen.²³

Socialstyrelsen har bland annat fördelat statsbidrag till samtliga 290 kommuner, för att de ska göra läges- och behovsanalyser inför att lagen träder i kraft. Socialstyrelsen har också tagit fram ett stödpaket tillsammans med SKR som ska hjälpa kommunerna att genomföra läges- och behovsanalyserna. Stödpaketet innefattar bland annat ett analysstöd och data för respektive kommun inom socialtjänstens samtliga områden.²⁴

Socialstyrelsen har också ägnat en stor del av arbetet åt att undersöka hur kommunernas behov av stöd ser ut. Enligt ansvariga chefer på Socialstyrelsen har myndigheten en ganska god bild av kommunernas behov av stöd. Socialstyrelsen har deltagit i olika nätverk, dialoger och seminarier tillsammans med kommunerna. Socialstyrelsen har även sett över hur väl deras befintliga kunskapsstöd motsvarar kommunernas stödbehov och tagit fram nya kunskapsstöd.

²² Se regeringsbeslut 2024-02-01. *Uppdrag att fördela statsbidrag för omställning till en långsiktigt hållbar, förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst* och regeringsbeslut 2025-01-23. *Uppdrag till stöd för socialtjänstens omställning* och regeringsbeslut 2024-10-10. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen*, s. 19.

²³ Proposition 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*.

²⁴ Socialstyrelsen (2024). *Delrapport – Socialstyrelsens förberedelser för kompetenshöjande insatser för att stödja kommunerna i omställningen och genomförandet av den nya socialtjänstlagen*, s. 14 och uppgift från Socialstyrelsen i samband med faktagranskningen 2025-03-06.

Vår analys visar samtidigt att kommunerna hade önskat mer stöd från Socialstyrelsen för att i god tid kunna förbereda sina verksamheter inför lagändringen. Företrädare för styrelsen Föreningen Sveriges socialchefer uppger i vår intervju att informationen och stödet från Socialstyrelsen har varit knapphändig och att det har kommit för sent, trots att den nya socialtjänstlagen har varit på gång länge. Den bilden bekräftas av kommunernas svar på våra skriftliga frågor. Dessa kommuner önskar framför allt mer stöd i hur de ska arbeta förebyggande och hur de ska arbeta med verksamheter utanför socialtjänsten som också påverkas av lagändringen. Kommunerna önskar också mer juridiskt stöd, utbildning och dialog med Socialstyrelsen. Några kommuner pekar även på att stödet i högre utsträckning borde handla om hur man ställer om verksamheter i praktiken.

2.3 Resultatet av förvaltningsuppgifterna är förhållandevis bra men sårbart

Vi bedömer att resultatet av Socialstyrelsens verksamhet inom myndighetens förvaltningsuppgifter är förhållandevis bra. Det gäller även resultatet av Socialstyrelsens statsbidragshantering och prövningar av behörighet. Men för arbetet med data- och statistikutlämningen är resultatet sämre. Samtidigt ser vi flera risker för att myndigheten inte klarar av sina förvaltningsuppgifter på sikt, vilket myndigheten och regeringen behöver beakta i sitt fortsatta arbete.

2.3.1 Statsbidragshantering har blivit mer omfattande och resurskrävande

Vi bedömer att Socialstyrelsens statsbidragshantering i huvudsak fungerar väl. Vi baserar det på att Socialstyrelsen under de senaste fem åren har haft få eller inga överklagade beslut som lett till ändrade beslut.²⁵ Vi baserar det också på att myndigheten under samtliga år har hållit tidsramarna för statsbidragshantering. Detta tyder på att Socialstyrelsens hantering av statsbidragen är rättssäker och effektiv.

Socialstyrelsen visar på goda resultat inom statsbidragshantering, trots att förutsättningarna i arbetet har försämrats på flera sätt. Verksamheten har för det första vuxit mycket under relativt kort tid, eftersom regeringen har gett Socialstyrelsen allt fler uppdrag inom området. Socialstyrelsens kostnader för att fördela statsbidrag fördubblades nästan mellan 2019 och 2024, från 33 till 64 miljoner kronor. Detta har medfört att Socialstyrelsen har behövt rekrytera i flera omgångar, vilket i sin tur har medfört att myndigheten har fått lägga tid och resurser på att introducera nya medarbetare.

För det andra kräver statsbidragshantering mer resurser än tidigare. Det illustreras av att styckkostnaden har ökat under de senaste åren, i synnerhet under de senaste två åren. Det beror bland annat på att Socialstyrelsen har stärkt sitt arbete med att

²⁵ Socialstyrelsen (2025). *Socialstyrelsens årsredovisning 2024*.

kontrollera statsbidragen, i enlighet med regeringens ambition. Syftet med det är att säkerställa att statsbidragen betalas ut till rätt organisationer och att bidragen används på rätt sätt. Det beror också på att Socialstyrelsen har hanterat fler bidrag med ansökningsförfarande. Sådana ansökningar är mer resurserkrävande att handlägga jämfört med statsbidrag som myndigheten kan betala ut utan ett sådant förfarande.²⁶

Tabell 1. Styckkostnader per statsbidrag för åren 2019–2024.

År	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Styckkostnad/ statsbidrag	813 000	715 000	762 000	789 000	1 079 000	1 200 000

Källa: Socialstyrelsens årsredovisningar för åren 2019–2024.

Vi ser vissa risker för att Socialstyrelsen inte kommer att ha den kapacitet som krävs för att klara omställningen mot en mer kontrollbaserad statsbidragshantering, med befintliga medel. Statskontoret har tidigare visat att ökade kontroller inom statsbidragshantering kan öka myndigheternas kostnader, eftersom de blir mer omfattande och därmed kostar mer.²⁷ Socialstyrelsen särredovisar inte kostnaderna för kontrollerna och handläggningen. Men i våra intervjuer med företrädare för myndigheten framgår att Socialstyrelsen under de senaste åren genomför sina kontroller genom bland annat platsbesök för att kontrollera hur statsbidragen har använts, vilket är resurskrävande.

Våra tidigare rapporter visar också att en mer kontrollbaserad handläggning ställer krav på annan kompetens. Det kan till exempel handla om en annan typ av ekonomisk och juridisk kompetens.²⁸ Det är viktigt att Socialstyrelsen beaktar detta i sitt fortsatta arbete mot omställningen till en mer kontrollbaserad statsbidragshantering, för att säkerställa att de ökade kontrollerna verkligen ger en nytta som motsvarar kostnaderna.

2.3.2 Socialstyrelsen har kortat sina handläggningstider när det gäller prövning av behörighet

Vi bedömer att Socialstyrelsen har klarat av sin uppgift att pröva frågor om behörighet väl, trots att verksamheten har vuxit kraftigt under relativt kort tid. Kostnaderna för verksamheten ökade från 134 miljoner till 237 miljoner kronor mellan 2019 och 2024. Under 2024 beslutade Socialstyrelsen i totalt 99 600 ärenden om legitimation, skyddad yrkestitel och andra behörighetsbevis, som till exempel läkare, sjuk-sköterskor och tandläkare.

²⁶ Socialstyrelsen (2025). *Socialstyrelsens årsredovisning 2024*.

²⁷ Statskontoret (2024:12). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten*, s. 76–77.

²⁸ Ibid, s. 74, 76.

Vi baserar vår bedömning på att Socialstyrelsen i stort sett har klarat av sina mål för handläggningstiderna, vilket tyder på att myndigheten bedriver verksamheten effektivt. År 2024 nådde myndigheten handläggningstiderna för åtta av nio ärendekategorier. Myndigheten klarade inte målet för ärenden om skyddad yrkestitel för undersköterskor, som Socialstyrelsen prövar sedan 2023. Målet för handläggningstiderna för 2024 var fyra veckor för utbildade i Sverige och tre månader för utbildade utanför Sverige.²⁹ Att dessa mål inte nåddes beror på att Socialstyrelsen har fått in fler ärenden än vad myndigheten hade förutsett. Det beror också på att myndigheten fortfarande har en stock av ärenden som de behöver beta av. Det framgår i våra intervjuer med medarbetare som arbetar med behörighetsfrågorna. Sedan reglerna om skyddad yrkestitel för undersköterskor trädde i kraft har myndigheten tagit emot 128 425 ärenden och fattat 118 910 beslut.³⁰

Vi baserar även vår bedömning av resultatet på att det under flera års tid har varit få ärenden där bedömningen har ändrats i överinstans. Under 2024 fattade Socialstyrelsen 99 600 beslut, varav 11 213 var negativa.³¹ Under 2024 beslutade överinstans i 522 ärenden som överklagades 2024 eller tidigare. Överinstans gick emot Socialstyrelsen i tre fall.³² Det tyder på att verksamheten bedrivs rättssäkert.

Men även när det gäller behörighetsarbetet ser vi risker för Socialstyrelsens möjligheter att bedriva arbetet effektivt och rättssäkert på sikt. Det beror på att det finns brister i den digitala miljön som medarbetarna arbetar i. I våra intervjuer med medarbetare som arbetar med att pröva behörigheter framkommer att de arbetar i ett dokumenthanteringssystem, snarare än ett ärendehanteringssystem, vilket enligt medarbetarna inte är optimalt. Samtidigt arbetar inte alla medarbetare i systemet, utan vissa använder sig av till exempel Excel. Medarbetarna uppger att det vore bra om alla arbetade i samma dokumenthanteringssystem, eftersom det skulle göra det lättare att ta över varandras ärenden om någon till exempel blir sjuk.

2.3.3 Socialstyrelsen når fortfarande inte sina mål för data- och statistikutlämningen

Socialstyrelsen förvaltar 13 olika statistiska register som regleras i olika lagar och förordningar. Många olika intressenter efterfrågar data från registren. Den ligger också till grund för bland annat myndighetens egna analyser av vårdens och omsorgens utveckling, registerbaserad forskning samt skräddarsydda statistikbeställningar.³³

²⁹ Socialstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 126.

³⁰ Socialstyrelsen (2025). *Årsredovisning 2024*, s. 78.

³¹ Uppgift från Socialstyrelsen i samband med faktagranskningen 2025-03-17.

³² Socialstyrelsen (2025). *Årsredovisning 2024*, s. 76–77.

³³ Socialstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 139.

Verksamheten inom data-och statistikutlämning har under flera år präglats av långa handläggningstider. Det beror enligt våra intervjuer med chefer och medarbetare på Socialstyrelsen på att utlämningarna har blivit alltmer komplexa, bland annat på grund av att den totala mängden data i registren har ökat och att allt fler efterfrågar data som behöver samköras från olika register. Några medarbetare uttrycker också i våra intervjuer att det saknas tydliga rutiner för hur myndigheten ska bedriva arbetet, liksom tydliga prioriteringar för vilka handläggningstider som myndigheten planerar att korta. Regeringen gav 2024 Socialstyrelsen ett uppdrag, med tillhörande medel, om att korta handläggningstiderna gällande data för forskningsändamål.³⁴

Även SKR anser att Socialstyrelsens registerdata behöver bli mer tillgänglig för regionerna. SKR menar att regionerna i högre utsträckning skulle kunna använda registerdata för att jämföra, och på så vis förbättra, sina verksamheter. Socialstyrelsen har förklarat de långa handläggningstiderna med att myndigheten prioriterar andra dataanvändare än regionerna högre.³⁵

Orsaken till de långa köerna verkar dels handla om att regeringen har styrt mot att minska köerna för data för forskarbeställningar, dels om Socialstyrelsens förmåga att omhänderta styrningen. Socialstyrelsen arbetar aktivt för att korta köerna. Det framgår både i våra intervjuer med chefer på Socialstyrelsen och av myndighetens årsredovisning.³⁶ Under 2024 pågick till exempel ett myndighetsövergripande projekt i syfte att samla kompetens och resurser från samtliga avdelningar för att uppnå ett mål om fyra veckors väntetid för att få en tilldelad handläggare för beställningar av data för forskningsändamål. Myndigheten har inom ramen för projektet tagit fram och implementerat ett antal åtgärder, bland annat för att förenkla och effektivisera sekretessprövningen och uppnå en förbättrad planering och uppföljning av ärenden. Åtgärderna tillsammans med en ökad bemanning i början av 2024 har resulterat i att väntetiden kortats och att antalet ärenden utan handläggare har minskat med 60 procent. Målet om fyra veckors väntetid uppfylldes dock inte under 2024, men Socialstyrelsens prognos är att målet kommer uppnås under våren 2025.³⁷

Vi bedömer att Socialstyrelsen behöver fortsätta detta arbete, för att minska de negativa konsekvenserna som de långa köerna innebär för deras målgrupper. Inte minst eftersom efterfrågan på Socialstyrelsens registerdata sannolikt kommer öka ytterligare inom de närmaste åren. En av anledningarna till det är att EU-parlamentet i april 2024 antog EU-kommissionens förordning om det europeiska

³⁴ Regeringsbeslut 2024-01-18. *Uppdrag till Socialstyrelsen att utveckla arbetet med att ge tillgång till data från hälsodataregister för forskning.*

³⁵ E-post från företrädare på SKR 2025-02-27.

³⁶ Socialstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 138.

³⁷ Uppgift från Socialstyrelsen i samband med faktagranskningen 2025-03-07.

hälsodataområdet (EHDS).³⁸ EHDS syftar till att skapa en gemensam digital infrastruktur inom EU för att göra det lättare att dela hälsodata mellan länder och organisationer på ett säkert sätt. Socialstyrelsen föreslår i en nyligen avslutad utredning få ansvar för att samordna Sveriges arbete med att dela hälsodata inom EHDS.³⁹

2.4 Socialstyrelsen behöver förbättra sin regelgivning och sitt rättsliga stöd

Socialstyrelsens mål för området regelgivning och rättsligt stöd är att myndighetens föreskrifter och allmänna råd ska vara aktuella och ändamålsenliga. Vi bedömer att Socialstyrelsen inte har lyckats revidera sina föreskrifter och allmänna råd i den omfattning som de bör göra för att de ska vara ett bra stöd för myndighetens målgrupper. Det beror bland annat på att arbetet med regeringsuppdrag prioriteras högre. Socialstyrelsen har också haft svårt att nå ut med sitt rättsliga stöd, vilket bland annat beror på att myndighetens webbplats är svårnavigerad.

2.4.1 Föreskrifter, allmänna råd och handböcker är inte tillräckligt uppdaterade

Socialstyrelsen ansvarar för den gemensamma författningssamlingen och beslutar om föreskrifter och allmänna råd inom myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ger också ut handböcker och annat stöd i rättsliga frågor. År 2024 hade Socialstyrelsen 107 gällande föreskrifter och allmänna råd.⁴⁰

Socialstyrelsen bedömer att resultatet inom regelgivningen är tillfredsställande. Myndigheten baserar det på att endast en föreskrift har stort behov av revidering. Föreskriften uppfyller därmed inte Socialstyrelsens kriterier om att föreskrifter och allmänna råd ska vara aktuella och ändamålsenliga.⁴¹ Men vår analys visar att resultatet är sämre än vad årsredovisningen visar. Ansvarig chef vid myndigheten uppger i våra intervjuer att det egentligen finns 17 föreskrifter som behöver revideras.⁴² Dessa uppgifter redovisar inte myndigheten i årsredovisningen. Oftast handlar det om att föreskrifterna refererar till lagrum som har förändrats eller som inte längre finns. Men i vissa fall behöver även medicinskt sakkunniga granska

³⁸ Europaparlamentets och Rådets förordning om ett europeiskt hälsodataområde, COM (2022) 197 final.

³⁹ Socialdepartementet (2024). *Det europeiska hälsodataområdet – sekundäranvändning och ansvarsfördelning mellan myndigheter* (S 2024:A).

⁴⁰ Socialstyrelsen (2025). *Årsredovisning 2024*, s. 103.

⁴¹ Ibid.

⁴² Uppgift från Socialstyrelsen 2025-03-21.

innehållet i föreskrifterna innan nya versioner kan beslutas, vilket skulle kräva en större arbetsinsats.⁴³

Socialstyrelsens årsredovisning ger också en bild av att resultatet inom regelgivningen har förbättrats mer över tid än vad det faktiskt har. År 2021 bedömde Socialstyrelsen att resultatet inte var tillfredsställande.⁴⁴ Från och med 2022 har Socialstyrelsen i stället gjort bedömningen att resultatet är tillfredsställande.⁴⁵ Men den förändrade bedömningen beror inte i huvudsak på att resultatet förbättrades, utan på att Socialstyrelsen 2022 ändrade sina kriterier för hur de bedömer resultatet. Sedan dess krävs det nämligen att Socialstyrelsen bedömer de föreskrifter som behöver revideras som centrala för myndighetens verksamhet, eller på något annat sätt av större vikt, för att myndigheten också ska bedöma resultatet som otillfredsställande. Detta skiljer sig alltså från årsredovisningen 2021, där myndigheten baserade sin bedömning av resultatet på hur många föreskrifter som behövde revideras totalt sett.

Ansvarig chef vid Socialstyrelsen uppger att myndigheten ändrade sina kriterier för bedömningen av resultatet eftersom det hade krävt för mycket resurser att revidera alla de föreskrifter som egentligen behöver revideras. Myndigheten behöver i stället ofta prioritera sina resurser till arbetet med regeringsuppdragen. Vi kan därmed konstatera att regeringsuppdragen i praktiken tränger undan arbetet med att revidera myndighetens föreskrifter och allmänna råd. Det innebär i sin tur att Socialstyrelsens målgrupper får svårare att använda föreskrifterna, vilket medför en risk för att de förlitar sig på föråldrad och felaktig information.

En annan anledning till att arbetet med regelgivningen är eftersatt är att Socialstyrelsen har haft svårt att rekrytera sakkompetens när det gäller it-säkerhet och informationssäkerhet. Myndigheten har fortfarande inte tagit fram föreskrifter för vårdsektorn till lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen). Enligt Riksrevisionen har bristen på föreskrifter resulterat i att IVO:s tillsyn av informationssäkerheten i hälso- och sjukvården har begränsats till administrativa aspekter av informationssäkerheten.⁴⁶ Under 2024 lämnade en statlig utredning förslag på att ansvaret för att utfärda föreskrifter på området flyttas till IVO.⁴⁷

⁴³ Exempel SOSFS 1982:13. Socialstyrelsens allmänna råd om diagnostik och förebyggande åtgärder mot rubellainfektion, SOSFS 1987:8. Socialstyrelsens föreskrifter om användning av bröstmjolk m.m. och SOSFS 2009:28. Socialstyrelsens föreskrifter om blodverksamhet.

⁴⁴ Socialstyrelsen (2022). *Årsredovisning 2021*, s. 123.

⁴⁵ Socialstyrelsen (2023). *Årsredovisning 2022*, s. 110.

⁴⁶ Riksrevisionen (2024:6). *Informationssäkerhet i vård och omsorg – statens stöd och tillsyn*, s. 46.

⁴⁷ SOU 2024:18. *Nya regler om cybersäkerhet. Delbetänkande av Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven*.

2.4.2 Socialstyrelsens rättsliga stöd är svårtillgängligt och informationen är ibland föråldrad

Socialstyrelsens webbplats och den myndighetsgemensamma webbplatsen, kunskapsguiden.se, är viktiga kanaler för att nå ut till myndighetens målgrupper, bland annat med rättsligt stöd. Både Socialstyrelsen och företrädare för IVO har konstaterat att kommuner och utförare inom äldreomsorgen inte alltid når av relevant stöd från Socialstyrelsen.⁴⁸ Enligt företrädare för IVO har framför allt små kommuner och mindre utförare svårt att ta till sig stöden. Det beror bland annat på att det är svårt att hitta relevanta stöd på Socialstyrelsens webbplats, eftersom informationen på webbplatsen uppfattas som omfattande, och att stöden ibland är föråldrade, till exempel vissa föreskrifter och kunskapsstöd.⁴⁹

Våra intervjuer med chefer och medarbetare på Socialstyrelsen visar att uppgiften att uppdatera de rättsliga stöden och kunskapsstöden på Socialstyrelsens webbplatser är lågt prioriterad. Kommunikationsavdelningen kan sällan på egen hand uppdatera stöden, utan kräver att de samarbetar med sakenheterna. När ett projekt eller regeringsuppdrag avslutas finns inte alltid tid att se över om informationen på myndighetens webbplatser behöver ändras. Medarbetare på kommunikationsavdelningen uppger också att det saknas resurser för dem att alltid hålla informationen aktuell på de webbsidor som Socialstyrelsen ansvarar för. Medarbetare uppger även att det finns begränsade resurser för att modernisera de totalt 17 webbsidor som Socialstyrelsen ansvarar för och som i vissa fall är tekniskt föråldrade.⁵⁰

2.4.3 Samverkan med IVO behöver utvecklas för att stödet till målgrupperna ska kunna förbättras

Våra intervjuer med professioner inom socialtjänsten, Socialstyrelsen, IVO och SKR visar att samverkan mellan Socialstyrelsen och IVO brister. De intervjuade uppger att det till exempel leder till att Socialstyrelsens olika stöd inte svarar mot kraven i IVO:s tillsyn i tillräcklig grad. Ett sätt att stärka kopplingen mellan Socialstyrelsens stöd och IVO:s tillsyn är enligt de intervjuade att IVO tidigare än idag förmedlar resultaten från sin tillsyn till Socialstyrelsen så att myndigheten kan anpassa sina stöd till huvudmännen när tillsynsbesluten tillkännages. Under hösten 2023 kom Socialstyrelsen och IVO överens om en ny samverkansstruktur som syftar till att stärka samverkan mellan myndigheterna i dessa avseenden. Våra intervjuer med

⁴⁸ Socialstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023*, s. 87.

⁴⁹ Se exempel på föråldrad information: SOSFS 1996:21. Föreskrifter och allmänna råd. Rätt för barnmorskor att förskriva läkemedel i födelsekontrollerande syfte. Statskontoret har tidigare konstaterat problemet vad gäller kunskapsstöd, se Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, s. 37. Se exempel på föråldrat kunskapsstöd: Socialstyrelsen (2015). *Beredskapsplanering för pandemisk influensa*.

⁵⁰ Socialstyrelsen (2023). *Alla våra webbplatser* (Hämtad 2025-02-26).

företrädare för Socialstyrelsens ledning tyder på att samverkan behöver stärkas ytterligare. I regleringsbrevet för 2025 fick också Socialstyrelsen och IVO i uppdrag att stärka sin samverkan och informationsutbyte.⁵¹

2.5 Beredskapsarbetet är på rätt väg

Vi har endast övergripande analyserat Socialstyrelsens verksamhet inom krisberedskap och civilt försvar. Verksamheten omfattar bland annat att stödja regioner och kommuner i att förbättra sin beredskapsförmåga, samt att utveckla och samordna beredskapsarbetet inom sektorn hälsa, vård och omsorg. Vår analys tyder på att myndigheten har skapat en god grund för det fortsatta arbetet.

2.5.1 Arbetet har hittills handlat om att hitta strukturer för arbetet och att tolka föreskrifter

Under de senaste åren har regeringen fokuserat alltmer på frågor som rör krisberedskap och civilt försvar. Regeringen har också gett Socialstyrelsen många uppdrag under förhållandevis kort tid. År 2024 hade Socialstyrelsen 18 pågående uppdrag som rörde krisberedskap och civilt försvar, vilket kan jämföras med fyra uppdrag år 2019.⁵² Under 2020 och 2021 fick myndigheten även ett stort antal uppdrag med anledning av covid-19-pandemin.

Vi bedömer att Socialstyrelsens arbete inom ramen för uppdragen har lagt en god grund för det fortsatta beredskapsarbetet. Hittills har myndighetens arbete till stor del handlat om att skapa en fungerande infrastruktur, både internt och externt gentemot myndighetens målgrupper. Socialstyrelsen har ställt om sin verksamhet för att hantera det stora antalet regeringsuppdrag inom området. Ett led i detta är att myndigheten 2021 gick från att ha en enhet med sex medarbetare, till att 2024 bilda en egen avdelning för beredskapsfrågorna med över 30 medarbetare. Socialstyrelsen har också fokuserat på att utveckla samverkansstrukturer med olika aktörer på området, i huvudsak regionerna, men även länsstyrelserna för att kunna nå ut med stöd till kommunerna inom beredskapsområdet.

Sedan hösten 2022 är Socialstyrelsen sektorsansvarig myndighet för sektorn hälsa, vård och omsorg. Det innebär att Socialstyrelsen ansvarar för att stärka samordningen mellan myndigheter och andra aktörer, liksom att driva på utvecklingen inom området. Arbetet har hittills i stor utsträckning handlat om att tolka förordningen på området, skapa former för samverkan med andra myndigheter i sektorn och identifiera områden där parterna bör samverka. Företrädare för E-hälsomyndigheten och Folkhälsomyndigheten uppger att Socialstyrelsen sköter sitt sektorsansvar väl, med

⁵¹ Regeringsbeslut 2024-12-19. *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Socialstyrelsen*, s. 15.

⁵² Socialstyrelsen. (2020). *Årsredovisning för 2019* och Socialstyrelsen (2024). *Beredskap*. (Hämtad 2025-02-27).

tanke på de utmaningar som finns. En sådan utmaning är att de nationella myndigheterna i praktiken har begränsade möjligheter att driva på och förbättra den operativa beredskapen i regioner och kommuner.

2.5.2 Uppdragen inom beredskap behöver genomföras mer samlat men regeringens styrning försvårar

Vi bedömer att Socialstyrelsen skulle behöva genomföra det stora antalet regeringsuppdrag inom beredskapsområdet mer samlat, för att underlätta för regioner och kommuner att ta emot stödet. Det framgår av våra intervjuer med företrädare för SKR, Föreningen Sveriges socialchefer och Socialstyrelsen.⁵³ En av de ansvariga cheferna vid Socialstyrelsen pekar på att det finns en utmaning med mängden regeringsuppdrag och att man på avdelningen sett behovet av att arbeta närmare regionerna, bland annat för att få bättre genomslag för de stöd som tagits fram. SKR menar också att regeringen behöver bli bättre på att besluta om uppdrag till Socialstyrelsen i rimlig tid och ”i rätt ordning”. Enligt SKR:s företrädare kan regionerna själva ha inlett eller planerat att påbörja olika insatser, när Socialstyrelsen får uppdrag att vidta åtgärder till stöd för regionernas arbete.

Ansvarig chef på Socialstyrelsen uppger att det också kan vara en utmaning att Socialdepartementet och Försvarsdepartementet inte alltid koordinerar sina uppdrag till Socialstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som gäller krisberedskap och civilt försvar. Enligt Socialstyrelsen har Försvarsdepartementet gett likalydande uppdrag till MSB ibland år efter Socialstyrelsen har redovisat sina uppdrag till Socialdepartementet. För Socialstyrelsens del innebär detta att myndigheten inom ramen för sitt sektorsansvar behöver samarbeta med MSB i MSB:s uppdrag som rör samma typ av frågor som Socialstyrelsen tidigare har arbetat med.⁵⁴ Det försvårar för Socialstyrelsen att kunna bedriva beredskapsarbetet utifrån ett helhetsperspektiv.

⁵³ Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen. Delrapport*, s. 25.

⁵⁴ Uppgift från Socialstyrelsen i samband med faktagranskningen 2025-03-07.

3 Socialstyrelsens uppgifter och dess gränsdragning mot andra myndigheter

I det här kapitlet analyserar vi vad som är Socialstyrelsens kärnuppdrag. Det inkluderar en analys av vilka uppgifter av vikt som har tillkommit. Vi har också analyserat om gränsdragningen av Socialstyrelsens uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är ändamålsenlig.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Samtliga av Socialstyrelsens instruktionsenliga uppgifter är en del av myndighetens kärnuppdrag, eftersom de bidrar till att uppfylla verksamhetens syfte. Men definierat som den verksamhet som tar mest resurser i anspråk utgör kunskapsstyrningen den största delen av Socialstyrelsens kärnuppdrag.
- Över tid har regeringen renodlat Socialstyrelsens uppdrag, genom att flytta uppgifter som rör tillsyn, folkhälsa och smittskydd till andra myndigheter. Socialstyrelsens verksamhet har också vuxit kraftigt, genom att regeringen har utökat myndighetens uppgifter inom kunskapsstyrning, förvaltning och beredskap. Det utökade uppdraget beror på en rad olika förändringar i omvärlden, till exempel det försämrade säkerhetsläget och covid-19-pandemin. Det beror också på att hela hälso- och sjukvårdssystemet står inför stora utmaningar med bland annat brist på resurser.
- Det är få av Socialstyrelsens uppgifter som skulle passa bättre vid en annan myndighet. Men vi har identifierat två uppgifter som endast har svag koppling till myndighetens övriga verksamhet. Det finns också otydligheter i gränsdragningen mot E-hälsomyndigheten när det gäller den nationella informationsstrukturen inom hälso- och sjukvårdsområdet. Ett förtydligande om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna kan bli allt viktigare framöver med tanke på den pågående utbyggnaden av systemen för delning av hälsodata nationellt och internationellt.

3.2 Kunskapsstyrningen har blivit en allt större del av Socialstyrelsens kärnuppdrag

Vår analys visar att syftet med Socialstyrelsens verksamhet är att bidra till att nå de riksdagsbundna målen för hälso- och sjukvårdspolitiken, målen för politiken för sociala tjänster, samt målen i de lagar som finns inom hälso- och sjukvård och socialtjänst.⁵⁵ Därmed är verksamhet som bidrar till det syftet en del av myndighetens kärnuppdrag. Vi bedömer att det inkluderar samtliga uppgifter som Socialstyrelsen har enligt sin instruktion. Men kunskapsstyrningen är den största delen av kärnuppdraget, definierat som den verksamhet som tar mest resurser i anspråk. Kunskapsstyrningen har också över tid blivit en allt större del av kärnuppdraget.

3.2.1 Samtliga Socialstyrelsens instruktionsenliga uppgifter bidrar till att uppnå syftet med myndighetens verksamhet

Vi bedömer att samtliga uppgifter som Socialstyrelsen har enligt sin instruktion och andra författningar bidrar till att uppnå syftet med myndighetens verksamhet, antingen direkt eller indirekt. I myndighetens instruktion är uppgifterna sorterade på sju områden:

- Allmänna uppgifter handlar om att vara förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning, samt frågor om alkohol och missbruksmedel.⁵⁶ Det handlar också om att bistå regeringen med underlag och expertkunskap inom myndighetens verksamhetsområde. Socialstyrelsen har ansvar för detta i den utsträckning som ingen annan myndighet har i uppgift att handlägga dessa frågor. Dessutom ska Socialstyrelsen samordna de statliga insatserna för barn och unga inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, ta ett samlat ansvar för att uppnå de delar av det funktionshinderspolitiska målet som knyter an till myndighetens verksamhetsområde och främja jämställdhet och lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.

⁵⁵ Bland annat hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁵⁶ Om inget annat anges i rapporttexten använder vi oss av begreppen hälso- och sjukvård och socialtjänst, alternativt vård och omsorg när vi refererar till denna verksamhet.

- Uppgifter som rör statlig styrning med kunskap handlar om att Socialstyrelsen genom kunskapsstöd och föreskrifter ska bidra till att hälso- och sjukvården och socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. I uppgifterna ingår bland annat att tillhandahålla enhetliga begrepp, liksom att följa och analysera frågor inom myndighetens verksamhetsområde. I uppgifterna ingår också att leda arbetet inom Rådet för statlig styrning med kunskap.
- Förvaltningsuppgifter inkluderar att pröva om någon ska få legitimation, skyddad yrkestitel eller andra behörigheter för yrken inom hälso- och sjukvården, tandvården och socialtjänsten, samt inom verksamheter enligt lagen (1993:387) om stöd för service till vissa funktionshindrade. Uppgifterna handlar också om att hantera statsbidrag, hälsodataregister och officiell statistik inom områdena hälso- och sjukvård och socialtjänst.
- Uppgifter som rör regelgivning handlar om att ta fram och tillhandahålla föreskrifter och allmänna råd inom myndighetens verksamhetsområde. Socialstyrelsen tar också fram stödmaterial, bland annat handböcker som ger stöd i hur lagar och regler inom hälso- och sjukvård och socialtjänst ska tillämpas.
- Uppgifter som rör beredskap inkluderar att säkra Socialstyrelsens egen förmåga att motstå hot och risker, liksom att stödja regioner och kommuner att utveckla sin beredskapsförmåga. I uppgiften ingår också att utveckla och samordna beredskapsarbetet inom sektorn hälsa, vård och omsorg.
- Ansvar för donations- och transplantationsfrågor handlar om att samordna och sprida information om frågor om donation och transplantation av organ och vävnader. Vi har valt att behandla uppgiften som en av myndighetens uppgifter inom kunskapsstyrning.
- Uppgifter inom det internationella samarbetet. De inkluderar bland annat att följa och medverka i EU-arbetet och annat internationellt samarbete.

Dessutom har Socialstyrelsen uppgifter som framgår av andra författningar. Ett exempel är Socialstyrelsens uppgift att besluta om vad som är nationell hög-specialiserad vård och vilka enheter som får utföra vården.⁵⁷ Ett annat exempel är Socialstyrelsens uppgift att genomföra skade- och dödsfallsutredningar.⁵⁸

Socialstyrelsens har organiserat sin verksamhet i elva avdelningar, åtta sakavdelningar och tre stöдавdelningar. Myndigheten har 49 enheter (se figur 1). År 2024 uppgick antalet årsarbetskrafter till 880. Det är en ökning från 685 årsarbetskrafter 2020, vilket motsvarar en ökning med 22 procent.⁵⁹

⁵⁷ Se hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80).

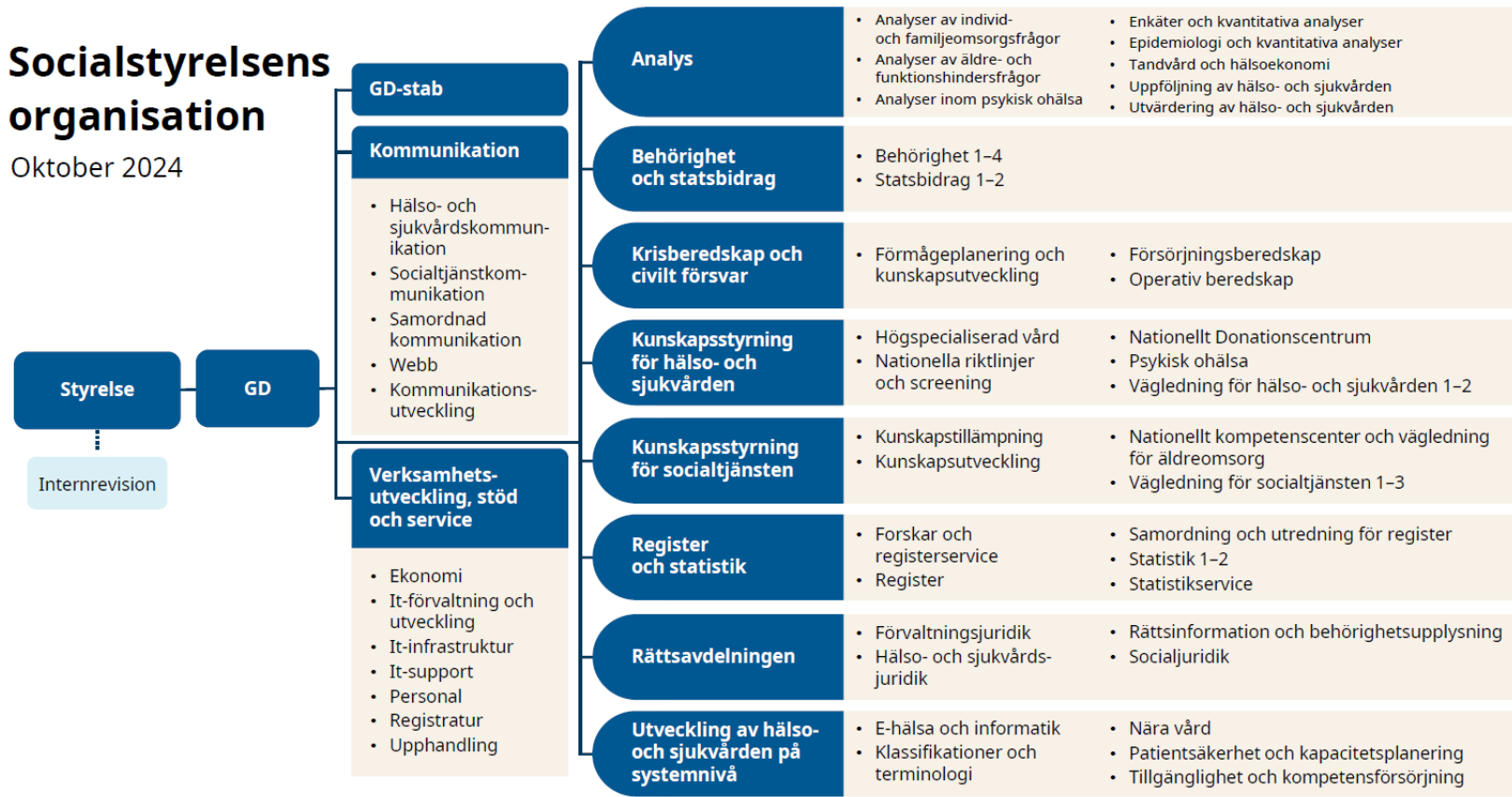
⁵⁸ Se lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall och förordningen (2007:748) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

⁵⁹ Socialstyrelsen (2025). *Socialstyrelsens årsredovisning 2024*, s. 121.

Figur 1. Socialstyrelsens organisation.

Socialstyrelsens organisation

Oktober 2024



Källa: Uppgift från Socialstyrelsen, 2025-03-14.

3.2.2 Kunskapsstyrning är den största och snabbast växande delen av Socialstyrelsens verksamhet

Socialstyrelsens ansvarsområde och uppgifter har förändrats sedan 2011. De största förändringarna skedde i samband med att regeringen under perioden 2013–2015 stegvis förändrade myndighetsstrukturen inom områdena hälso- och sjukvård och socialtjänsten, bland annat genom att verksamhet fördes över till de nyinrättade IVO och Folkhälsomyndigheten. Det innebär att Socialstyrelsens uppgifter tydligare kom att handla om kunskapsstyrning av olika vårdområden och diagnoser, men även förvaltning och regelgivning inom områdena hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Sedan 2015 har regeringen också utökat Socialstyrelsens förordningsstyrda uppgifter när det gäller kunskapsstyrningen. Regeringen inrättade bland annat Rådet för styrning med kunskap, där tio myndigheter behandlar frågor som bidrar till att rätt kunskap når fram till huvudmän samt professioner inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.⁶⁰ Ett viktigt motiv till detta var att regeringen såg kunskapsstyrningen som en nyckelfaktor för att kunna hantera de utmaningar som sektorn stod inför, inte minst resursutmaningen.⁶¹

Regeringen har under de senaste åren ytterligare utökat Socialstyrelsens verksamhet inom kunskapsstyrningen. Det visar sig i att regeringen har gett Socialstyrelsen flera uppdrag som handlar om att myndigheten genom kunskapsstyrning ska hantera de utmaningar som vården och omsorgen står inför. Genom uppdragen har regeringen styrt Socialstyrelsen mot att i högre utsträckning än tidigare stödja och driva på utvecklingen inom områden som har betydelse för att hela systemet för hälso- och sjukvården ska fungera. Det handlar till exempel om patientsäkerhet, vårdens tillgänglighet, kapacitetsplanering, kompetensförsörjning och omställning till god och nära vård. Regeringen har genom uppdragen också styrt Socialstyrelsen mot att arbeta mer verksamhetsnära än tidigare för att stödja, främja och samordna utvecklingen i regionernas och kommunernas verksamheter.⁶² Vi bedömer därmed att Socialstyrelsen har gått ifrån att vara en myndighet med uppgift att utveckla och sprida kunskap om olika vårdområden, till en myndighet som även har i uppgift att få aktörer inom myndighetens verksamhetsområde att använda sig av kunskapen.

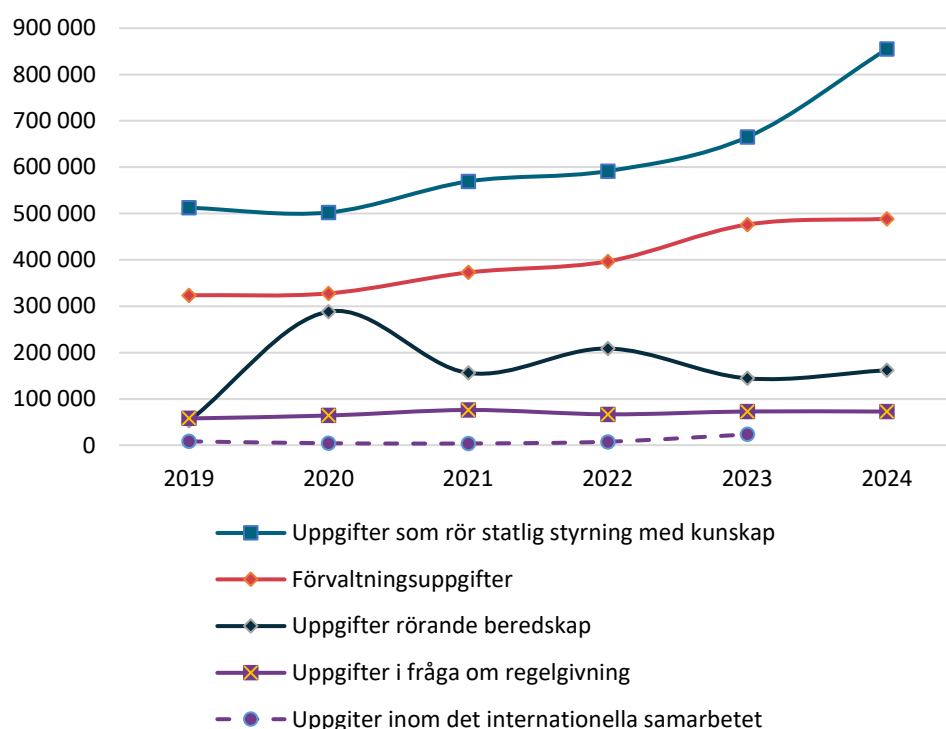
⁶⁰ Se Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen – Delrapport och förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.*

⁶¹ Se proposition. 2014/15:1. *Budgetproposition för 2015. Utgiftsområde 9*, s. 61 f, DS 2014:9. *Kunskapsstyrning och samverkan – bakgrund och slutsatser* och SOU 2012:33, *Gör det enklare!* Slutbetänkande av Statens vård- och omsorgsutredning, s. 136 ff.

⁶² Se Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen – Delrapport.*

År 2024 stod arbetet med kunskapsstyrning för nästan 55 procent av Socialstyrelsens totala verksamhetskostnader (se figur 2). Myndighetens kostnader för arbetet med kunskapsstyrning har ökat sedan 2019. Det beror på att regeringen har gett Socialstyrelsen många regeringsuppdrag riktade mot Socialstyrelsens arbete inom kunskapsstyrning. Kostnaderna minskade något under 2020 eftersom myndigheten då prioriterade ned delar av verksamheten inom kunskapsstyrning till förmån för arbete som hade att göra med covid-19-pandemin.

Figur 2. Socialstyrelsens kostnader för verksamheten 2019–2023 fördelat på myndighetens olika uppgifter, tusen kronor (löpande priser).



Källa: Socialstyrelsens årsredovisningar 2019–2024.

Kommentar: Vi har räknat bort Socialstyrelsens kostnader för beredskapslager för läkemedel och materiel som endast gäller inköp och betalning av räntor, nedskrivningar och avskrivningar m.m. I Socialstyrelsens årsredovisning 2024 särredovisas inte kostnaderna för myndighetens internationella arbete. Fördelningen av Socialstyrelsens kostnader för arbetet med de olika typer av uppgifterna beror både på regeringens styrning av Socialstyrelsen och på Socialstyrelsens interna fördelning av medel för arbetet med de olika uppgifterna.

3.2.3 Förvaltningsuppgifterna är också en stor och växande del av myndighetens verksamhet

Socialstyrelsen har dessutom fått en rad nya förvaltningsuppgifter vilket har ökat myndighetens handläggande arbete. År 2024 stod Socialstyrelsens arbete med myndighetens förvaltningsuppgifter för en stor del av myndighetens kostnader, cirka 32 procent. Myndighetens kostnader för att pröva legitimationer och andra behörighetsbevis har också ökat under de senaste åren. Det beror bland annat på ökade kostnader för kunskapsprov och författningskurser för utbildade utanför

EU/EES och på grund av att undersköterska blev en skyddat yrkestitel 2023. Det beror också på att regeringen har gett Socialstyrelsen många regeringsuppdrag som berör myndighetens arbete med att tillhandahålla data och statistik. Även statsbidragsverksamheten har vuxit i samband med att myndigheten har fått allt fler regeringsuppdrag som handlar om att fördela statsbidrag till regioner och kommuner.

3.2.4 Beredskapsfrågorna har blivit mer framträdande

Även inom beredskapsområdet har regeringen gett Socialstyrelsen nya uppgifter sedan 2015. Den enskilt största förändringen skedde 2022 när Socialstyrelsen fick en förordningsstyrd uppgift att ansvara för sektorn hälsa, vård och omsorg, i samband med att regeringen införde en ny myndighetsstruktur för Sveriges krisberedskap och civila försvar. Regeringen har även gett Socialstyrelsen många regeringsuppdrag till följd av riksdagens och regeringens beslut om att återuppta totalförsvarsplaneringen 2015, covid-19-pandemin, Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och det svenska medlemskapet i Nato. Många av uppdragen baseras på förslag som tidigare utredningar har lagt fram.⁶³ Uppdragen handlar både om att stödja regioner och kommuner med att förstärka sin beredskap och samordning och om att förbättra försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården i stort. Under covid-19-pandemin fick Socialstyrelsen till exempel uppdrag att köpa in och fördela sjukvårdsmateriel, skyddsutrustning och viss medicinteknisk utrustning. Ett annat exempel är att Socialstyrelsen 2023 fick i uppdrag att köpa in och lagra sjukvårdsprodukter som behövs för traumavård.

År 2024 stod Socialstyrelsens arbete inom beredskap för cirka 10 procent av myndighetens totala kostnader för verksamheten (figur 2). Socialstyrelsens arbete inom krisberedskap har ökat sedan 2019, även om storleken på myndighetens arbete med dessa uppgifter har varierat mellan åren. Den stora ökningen av kostnaderna under 2020 beror i huvudsak på att myndighetens arbete ökade med anledning av covid-19-pandemin.

Socialstyrelsens kostnader för beredskapsarbetet har inte gått ner till samma nivå som före covid-19-pandemin. Det beror bland annat på Socialstyrelsens utökade ansvar som sektorsansvarig myndighet, det förändrade säkerhetsläget samt det svenska medlemskapet i Nato.

⁶³ SOU 2020:23. *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret*, SOU 2021:19. *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården* och SOU 2022:6. *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga, Del 1 och 2*.

3.2.5 Regelgivning och uppgifter inom det internationella samarbetet är mindre delar av myndighetens verksamhet

Socialstyrelsen har inte fått några stora nya uppgifter som rör myndighetens arbete inom regelgivning och myndighetens internationella samarbete. Kostnaderna för arbetet med dessa uppgifter har under perioden 2019–2023 legat på ungefär samma procentuella nivåer i relation till de totala kostnaderna för myndighetens verksamhet. I årsredovisningen för 2024 särredovisar myndigheten inte kostnaderna för myndighetens arbete inom det internationella samarbetet. Arbetet med dessa uppgifter är en mindre del av Socialstyrelsens verksamhet, sett till hur stor del av myndighetens totala kostnader det utgör (se figur 2). Däremot har myndigheten fått flera uppdrag som rör det internationella arbetet, exempelvis uppdraget om att samordna Sveriges uppbyggnads- och reformssamarbete med Ukraina inom socialpolitik och hälso- och sjukvårdsområdet.⁶⁴ Företrädare för Socialstyrelsens ledning uppger i våra intervjuer att regeringsuppdragen ofta påverkar arbetet med regelgivning i hög grad.

3.3 Få av Socialstyrelsens uppgifter skulle passa bättre vid en annan myndighet

Vi har endast gjort en övergripande analys av gränsdragningen av Socialstyrelsens uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter. Vår analys tyder på att gränsdragningen över lag är tydlig. Vi baserar det på att företrädarna för Socialstyrelsen inte har lyft några större problem med detta i våra intervjuer. Några av Socialstyrelsens uppgifter har dock svagare koppling till myndighetens övriga verksamhet, jämfört med andra. Det indikerar att uppgifterna skulle kunna passa bättre vid någon annan myndighet. Den frågan skulle dock behöva utredas vidare.

3.3.1 Flera tecken på att gränsdragningen mellan Socialstyrelsens och närliggande myndigheters uppgifter fungerar väl

Socialstyrelsens verksamhet berör många andra myndigheters verksamheter. Det handlar främst om de myndigheter som är representerade i Rådet för styrning med kunskap.⁶⁵ De chefer och medarbetare som vi har intervjuat har inte tagit upp att gränsdragningen gentemot dessa myndigheters uppgifter skulle vara särskilt otydlig eller på andra sätt problematisk. Intervjuerna visar till exempel inte på några

⁶⁴ Socialdepartementet. Pressmeddelande (2024-04-25). *Socialstyrelsen får i uppdrag att samordna Sveriges uppbyggnads- och reformssamarbete med Ukraina på socialpolitikens och hälso- och sjukvårdens område* (Hämtad 2025-03-10).

⁶⁵ I Rådet för styrning med kunskap ingår Socialstyrelsen, E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Inspektionen för vård- och omsorg, Läkemedelsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

problem med att myndigheterna dubbelarbetar, eller att det skulle vara svårt för Socialstyrelsen att fullgöra sitt uppdrag på grund av att gränsdragningen mot övriga myndigheters uppgifter medför utmaningar.

3.3.2 Vissa otydligheter i gränsdragningen mot E-hälsomyndigheten

Ett undantag, som har nämnts i våra intervjuer med både chefer och medarbetare, är ansvaret för den nationella informationsstrukturen inom hälso- och sjukvårdsområdet. Detta ansvar är i dag delat mellan Socialstyrelsen och E-hälsomyndigheten. Socialstyrelsen har ansvar för att skapa och tillhandahålla enhetliga begrepp, termer och klassifikationer inom sitt verksamhetsområde. Syftet är att underlätta för olika system inom vården och omsorgen att förstå varandra. E-hälsomyndigheten ansvarar för att ta fram digitala lösningar och tjänster för hälso- och sjukvården och socialtjänsten, som både privatpersoner och professioner kan använda. Det inkluderar att stödja aktörer inom området i att ta fram e-hälsospecifikationer, det vill säga informationsmängder som på ett enhetligt sätt beskriver hälsorelaterade uppgifter inom ett avgränsat område, och att fastställa vilka specifikationer som ska vara gemensamma för hela landet.⁶⁶

Både medarbetare och företrädare för Socialstyrelsens ledning uppger i våra intervjuer att det är otydligt hur deras ansvar förhåller sig till E-hälsomyndighetens. Det leder till att myndigheterna får lösa ut vem som ansvarar för vad i varje enskilt fall, genom att föra dialog med varandra. Företrädare för Socialstyrelsens ledning uppger att dialogen med E-hälsomyndigheten fungerar väl, men att den tar tid och resurser i anspråk. Vi kan konstatera att den pågående utbyggnaden av nationella system för delning av hälsodata nationellt och internationellt kan göra det ännu viktigare att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tydlig framöver (se avsnitt 2.3.3).

3.3.3 Vaccinhantering och forskningsfinansiering har svagare koppling till den övriga verksamheten

Vår analys visar vidare att de flesta av Socialstyrelsens uppgifter hänger ihop med och understödjer varandra. Till exempel är myndighetens uppgifter att hantera statsbidrag och hälsodataregister, liksom uppgiften att ta fram föreskrifter och allmänna råd, centrala verktyg i myndighetens kunskapsstyrning.

Men vi bedömer att ett fåtal av Socialstyrelsens uppgifter är förhållandevis svagare kopplade till myndighetens övriga verksamhet. En sådan uppgift är att säkra tillgången till motgifter och vissa vacciner. När regeringen inrättade Folkhälso-myndigheten 2015 tog den nya myndigheten över ansvaret för att säkra tillgången till antiviraler och antibiotika från Socialstyrelsen. Men Socialstyrelsen har fortfarande kvar ansvaret för att säkra tillgången till motgifter och vissa vacciner.

⁶⁶ Förordning (2013:1031) med instruktion för E-hälsomyndigheten.

Enligt företrädare för Socialstyrelsens ledning har myndigheten sedan dess haft svårt att upprätthålla den kompetens som uppgiften kräver. De anser att det därför vore bättre att flytta uppgiften till Folkhälsomyndigheten, vilket Socialstyrelsen har framfört till Regeringskansliet.

Socialstyrelsens uppgift att finansiera externa forsknings- och utvecklingsprojekt har också få kopplingar till myndighetens övriga verksamhet. Uppgiften är en del av Socialstyrelsens arbete med att utveckla och upprätthålla expertis samt sprida kunskap om katastrofmedicin och krisberedskap inom myndighetens verksamhetsområde. Socialstyrelsen har vid flera tillfällen framfört till regeringen att myndigheten inte är lämpad att finansiera forsknings- och utvecklingsprojekt. Socialstyrelsen anser att en annan myndighet som har till huvuduppgift att finansiera forskning skulle ha bättre förutsättningar att utveckla en transparent och rättssäker process för att utlysa och tilldela medlen.⁶⁷ Detta ligger i linje med ett tidigare utredningsförslag om att effektivisera arbetet med statlig forskningsfinansiering genom att samla ansvaret till ett fåtal myndigheter.⁶⁸

⁶⁷ Se till exempel Socialstyrelsens remissvar avseende SOU 2022:6. *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga*.

⁶⁸ SOU 2023:59. *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*.

4 Regeringens styrning av Socialstyrelsen

I det här kapitlet besvarar vi uppdragsfrågan om regeringens styrning av Socialstyrelsen är ändamålsenlig och hur styrningen påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. I kapitlet ingår vår analys av hur Socialstyrelsens finansiella förutsättningar påverkar myndighetens möjligheter att bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt. Vi besvarar här också uppdragsfrågan om de särskilda organen, och andra verksamheter som regleras av regeringen, är ändamålsenligt organiserade och utformade.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen detaljstyr Socialstyrelsen i hög grad. Regeringen styr Socialstyrelsen med många uppdrag, i huvudsak inom ramen för kunskapsstyrningen och beredskapsarbetet. År 2024 hade Socialstyrelsen 216 pågående uppdrag. Uppdragen kommer i regel med öronmärkta medel från sakanslag.
- Detaljstyrningen försvårar för Socialstyrelsen att planera sin verksamhet långsiktigt. Det beror på att det är svårare för Socialstyrelsen att förutsäga finansieringen från sakanslaget jämfört med förvaltningsanslaget. Det beror också på att regeringen ger Socialstyrelsen uppdrag löpande under året, vilket gör att myndigheten behöver planera om sin verksamhet och ekonomi.
- Detaljstyrningen försvårar också för Socialstyrelsen att själv avgöra vad i arbetet de ska prioritera och med vilken ambitionsnivå de ska genomföra det. Det beror inte minst på att de medel som kommer med uppdragen endast får användas till det som uppdragen handlar om.
- Även Socialstyrelsens kompetensförsörjning försvåras av regeringens detaljstyrning. Det handlar dels om att det kan vara svårt för myndigheten att få rätt personal på plats för att hinna genomföra uppdragen, dels om att kunna behålla rätt kompetens.
- Regeringen styr även Socialstyrelsens verksamhet genom att inrätta särskilda organ och andra funktioner i myndigheten. Det är ett avsteg från principen om att myndigheterna själva ska avgöra hur de ska organisera sig och arbeta. I praktiken har detta medfört utmaningar för Socialstyrelsen i vissa fall, inte minst när det gäller det Nationella vårdkompetensrådet. I andra fall har det bidragit positivt till verksamhetens utveckling, till exempel när det gäller Nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg.

4.2 Regeringen detaljstyr Socialstyrelsen i hög grad

Regeringen detaljstyr vad Socialstyrelsen ska göra, och med vilken ambitionsnivå de ska göra det, genom att ge myndigheten många uppdrag med öronmärkta medel. Regeringen har styrt Socialstyrelsen så under lång tid. Men sakanslagens andel av myndighetens totala kostnader har ökat över tid. Det innebär att Socialstyrelsens detaljstyrning av Socialstyrelsen också har ökat.

4.2.1 Lång tradition av att styra Socialstyrelsen med uppdrag med öronmärkta medel

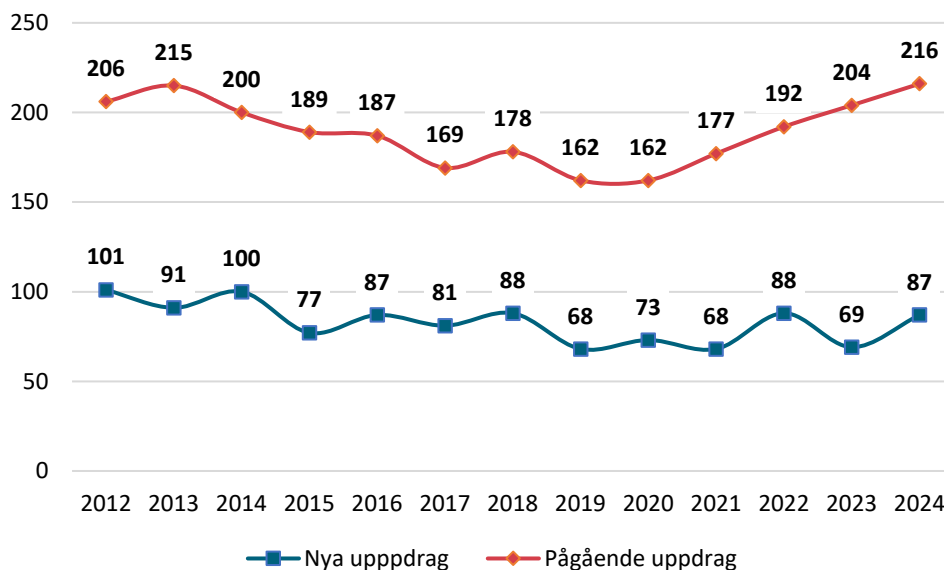
Regeringen styr ofta Socialstyrelsen genom att ge myndigheten tidsbegränsade regeringsuppdrag, både i myndighetens regleringsbrev och genom särskilda regeringsbeslut. Uppdragen rör framför allt Socialstyrelsens kunskapsstyrning och beredskapsarbete. Det handlar bland annat om att myndigheten ska ta fram nationella riktlinjer och andra kunskapsstöd, eller göra olika utredningar, uppföljningar och lägesrapporter. Socialstyrelsen får i regel öronmärkta medel från sakanslag för att genomföra uppdragen.

Socialstyrelsen hade 216 pågående regeringsuppdrag 2024 (se figur 3). En förklaring till de många uppdragen är att Socialstyrelsen har en omfattande verksamhet. Samtidigt är det avsevärt fler uppdrag jämfört med andra myndigheter som Statskontoret tidigare har analyserat och där vi har bedömt antalet uppdrag som för högt för att myndigheterna ska kunna arbeta långsiktigt och effektivt med hela sitt instruktionsenliga uppdrag.⁶⁹ I genomsnitt har Socialstyrelsen fått 83 uppdrag per år under perioden 2012–2024.⁷⁰ Figur 3 visar att regeringen har styrt Socialstyrelsen med många uppdrag under lång tid.

⁶⁹ Se till exempel Statskontoret (2024:10). *Myndighetsanalys av Folkhälsomyndigheten*, s. 11, 53, Statskontoret (2024:12). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten*, s. 26–28 och Statskontoret (2015:16). *Myndighetsanalys av Statens skolverk*, s. 7.

⁷⁰ Enligt Socialstyrelsen är antalet nya uppdrag per år delvis en tolkningsfråga. Det beror på flera saker, till exempel på att uppdrag ibland slås samman eller i sär under året eller över åren, och på att samlingsuppdrag kan innehålla både nya och gamla uppdrag.

Figur 3. Antal nya och pågående uppdrag till Socialstyrelsen per år 2012–2024.

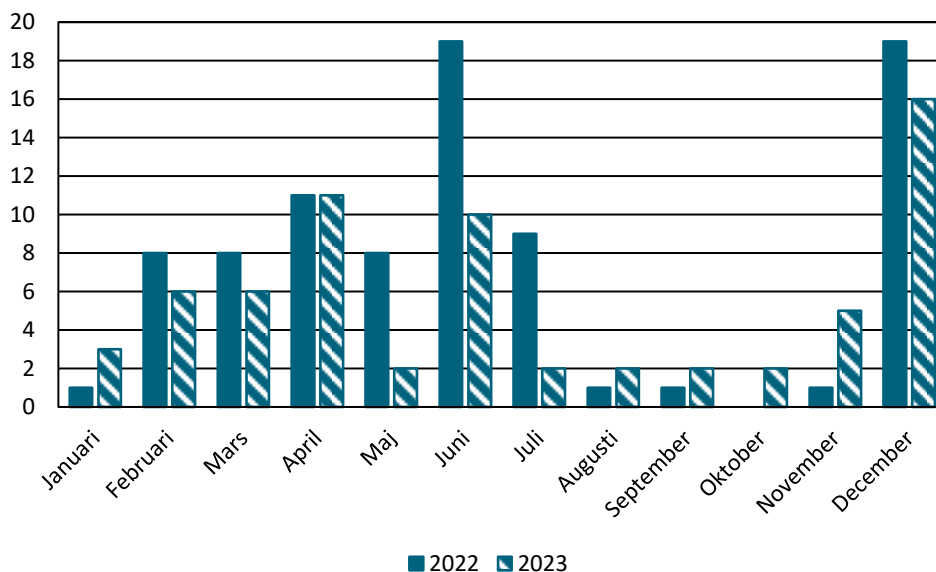


Källa: Uppgift från Socialstyrelsen, 2025-03-31.

Kommentar: Sammanställningen omfattar inte de uppdrag som Socialstyrelsen definierar som transfereringar, eftersom de särskiljer sig från myndighetens övriga uppdrag på så vis att de enbart handlar om att betala ut medel.

Socialstyrelsen får flest uppdrag i samband med myndighetens regleringsbrev för kommande budgetår. Men regeringen ger även Socialstyrelsen uppdrag löpande under året, främst under första halvan av året (se figur 4). Företrädare för både Socialstyrelsen och Socialdepartementet uppger att regeringen gör det för att det i början av ett budgetår är svårt att förutse vilka händelser i samhället eller i omvärlden som gör att regeringen behöver ge uppdrag till myndigheten.

Figur 4. Tidpunkt för regeringens beslut om uppdrag till Socialstyrelsen 2022–2023, antal beslut.



Källa: Statskontorets kartläggning av de uppdrag som regeringen har gett till Socialstyrelsen under 2022 och 2023.

Kommentar: Uppgifterna för december avser de uppdrag som Socialstyrelsen fick i sitt regleringsbrev för kommande budgetår. Övriga månader avser de uppdrag som Socialstyrelsen fick genom särskilda regeringsbeslut och genom ändring av myndighetens regleringsbrev. Figuren inkluderar inte uppdrag som Socialstyrelsen definierar som transfereringar.

4.2.2 Många av uppdragen är relativt korta

Sedan 2020 har regeringsuppdragen blivit allt längre. Det har medfört att antalet pågående uppdrag sedan dess har ökat. Företrädare för Socialdepartementet uppger i våra intervjuer att de arbetar för att ge Socialstyrelsen bredare uppdrag som sträcker sig över flera år, i stället för många korta och detaljerade uppdrag som följer på varandra. Det är ett led i att ge Socialstyrelsen bättre förutsättningar för att kunna planera och genomföra sin verksamhet långsiktigt. Det är även ett led i att öka Socialstyrelsens utrymme för att själv avgöra vilket arbete som myndigheten ska genomföra inom ramen för uppdragen. Samtidigt kan vi konstatera att de flesta regeringsuppdragen fortfarande är relativt korta. De uppdrag som Socialstyrelsen fick under 2022 respektive 2023 pågick i ungefär ett år. Regeringen gav även Socialstyrelsen flera uppdrag som skulle redovisas inom några månader.

4.2.3 Regeringen styr verksamhet som är att betrakta som permanent med uppdrag

Vissa av Socialstyrelsens uppdrag återkommer varje år och handlar till exempel om att Socialstyrelsen ska genomföra ett visst arbete, eller att de ska redovisa vissa analyser och bedömningar. Ett exempel är uppdraget om att myndigheten ska

upprätthålla och vidareutveckla kodsystelet för den nationella källan för ordinationsorsak. Ett annat exempel är uppdraget om att årligen redovisa bedömningar av tillgång och efterfrågan på legitimerade yrkesutövare inom hälso- och sjukvården.

Vi bedömer att dessa återkommande uppdrag strider mot regeringens ambition om att myndighetsstyrningen ska vara långsiktig och att instruktionen bör vara grunden för den löpande styrningen, snarare än uppdrag.⁷¹ Vi baserar det på att Socialstyrelsen har fått vissa uppdrag årligen under en alltför lång tid för att det fortfarande ska kunna räknas som tillfällig verksamhet. Enligt Regeringskansliet bör man överväga att lägga över uppdrag som har återkommit i mer än tre år till instruktionen.⁷² Vi bedömer att uppdrag inte är en lämplig styrform för uppgifter av permanent karaktär eftersom det gör det svårare för Socialstyrelsen att planera och genomföra sådan verksamhet långsiktigt. Det riskerar också att leda till att Socialstyrelsens instruktion inte ger en rättvisande bild av myndighetens verksamhet.

4.2.4 Uppdragen är ofta kopplade till politiska initiativ

Regeringens omfattande uppdragsstyrning beror enligt vår analys på flera saker. Många av uppdragen är kopplade till enskilda politiska initiativ eller åtgärder inom hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens områden. Det kan exempelvis handla om att uppdragen är en del i en reform på dessa områden. Det kan också handla om att regeringen genom uppdrag till Socialstyrelsen vill visa på handlingskraft, till exempel på grund av händelser i omvärlden.

Företrädare för Socialdepartementet uppger också att det stora antalet uppdrag även delvis följer av att det är regionerna och kommunerna, och inte staten, som ansvarar för verksamheten inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Regeringen kan därför ge uppdrag till Socialstyrelsen för att indirekt påverka dessa verksamheter, eller följa upp vilken effekt som olika åtgärder har haft inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Ytterligare en förklaring är att regeringen ser ett behov av att skynda på myndighetens arbete, när myndigheten inte på eget initiativ har gjort det inom ett visst politiskt prioriterat sakområde. Det framgår i våra intervjuer med företrädare för Socialdepartementet. Statskontorets tidigare myndighetsanalyser visar att en omfattande uppdragsstyrning kan leda till en viss passivitet hos myndigheten och därigenom föda behovet av ytterligare uppdrag.⁷³

⁷¹ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Se även Socialdepartementet (2011). *Handledning för myndigheternas instruktioner* (2011-06-14).

⁷² Socialdepartementet (2011). *Handledning för myndigheternas instruktioner* (2011-06-14).

⁷³ Se till exempel Statskontoret (2015:16). *Myndighetsanalys av Statens skolverk* och Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt*.

4.2.5 Regeringen styr i hög grad hur Socialstyrelsen får använda sina medel

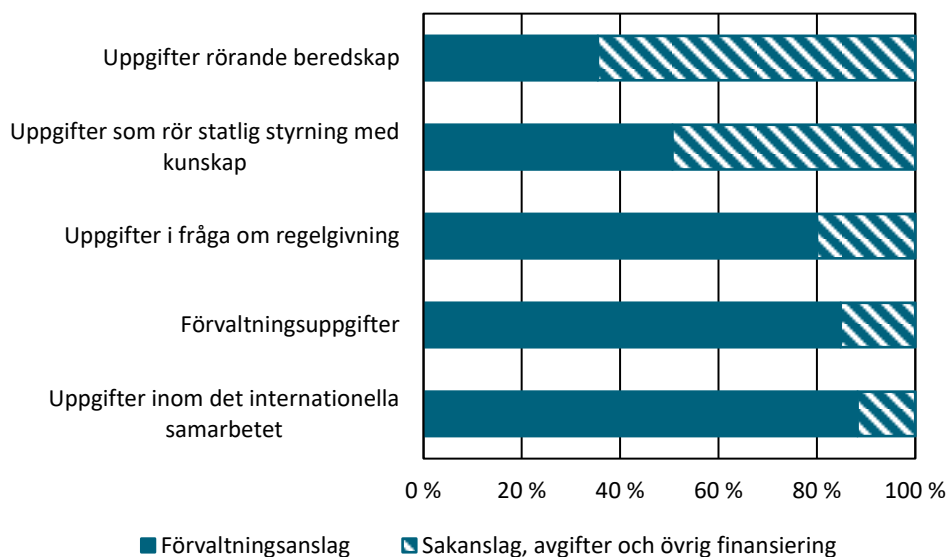
Under 2023 uppgick Socialstyrelsens totala intäkter för myndighetens verksamhet till nästan 1,67 miljarder kronor. Intäkterna från förvaltningsanslaget stod för 50 procent och intäkterna från sakanslagen för 46 procent av de totala intäkterna. Resterande 4 procent av intäkterna kom från avgifter och övriga intäkter.

Socialstyrelsen får använda sitt förvaltningsanslag för att finansiera myndighetens förvaltningsutgifter. Det gäller till exempel löner, lokaler och övriga driftskostnader. Socialstyrelsen får själv fördela medlen inom myndighetens verksamhet och till de uppgifter som myndigheten har. Det skiljer sig från sakanslagen, som Socialstyrelsen enbart får använda till de ändamål som regeringen har beslutat om.

År 2023 kom Socialstyrelsens intäkter från sakanslag från 16 olika sakanslag med 55 tillhörande anslagposter. Huvuddelen av intäkterna kom från sakanslag inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Regeringen tilldelar Socialstyrelsen dessa medel genom att i anslagsvillkoren ange hur mycket och till vad Socialstyrelsen får använda medlen. Under 2023 var de medel som Socialstyrelsen fick från sakanslagen uppdelade på omkring 170 olika anslagsvillkor. Huvuddelen gällde finansiering för att genomföra regeringsuppdragen, inklusive de uppdrag som handlar om att förmedla statsbidrag. Även Socialstyrelsens instruktionsenliga uppgift som gäller det Nationella vårdkompetensrådet finansieras av medel från sakanslag.

Det är framför allt Socialstyrelsens uppgifter inom kunskapsstyrningen och beredskapsarbetet som regeringen finansierar med medel från sakanslag (se figur 5). Uppgifter som handlar om regelgivning, förvaltningsuppgifter och det internationella samarbetet finansieras i huvudsak genom förvaltningsanslaget.

Figur 5. Finansiering av Socialstyrelsens olika typer av uppgifter 2023, procent.



Källa: Socialstyrelsens årsredovisning 2023 och uppgifter från Socialstyrelsen, 2024-12-06.

Kommentar: Vi har räknat bort kostnader för beredskapslager för läkemedel och materiel som endast har avsett inköp och betalning av räntor, nedskrivningar och avskrivningar m.m. Finansieringen av Socialstyrelsens arbete med de olika typer av uppgifterna beror både på regeringens styrning av Socialstyrelsen och på Socialstyrelsens interna fördelning av medel för arbetet med de olika uppgifterna.

I fasta priser har Socialstyrelsens totala intäkter ökat från 970 miljoner kronor 2019 till nästan 1,67 miljarder kronor 2023. Det motsvarar en ökning med 72 procent. Under samma period minskade förvaltningsanslagets andel av Socialstyrelsens totala intäkter från 68 till 60 procent.⁷⁴ Det innebär att regeringens detaljstyrning av hur Socialstyrelsen får använda sina medel har ökat.

4.3 Detaljstyrningen medför flera utmaningar för Socialstyrelsen

Vår analys visar att regeringens detaljstyrning försvårar för Socialstyrelsen att planera sin verksamhet långsiktigt och minskar myndighetens utrymme prioritera i arbetet. Detaljstyrningen försvårar också Socialstyrelsens kompetensförsörjning. Det handlar dels om att det kan vara svårt för myndigheten att få rätt personal på plats för att hinna genomföra uppdragen, dels om att kunna behålla rätt kompetens.

⁷⁴ I denna beräkning har vi exkluderat intäkter från sakanslag från 2020 och framåt som syftar till att finansiera inköp och lagring av olika läkemedel och materiel med anledning av covid-19-pandemin. Tillkommande medel från sakanslag som har finansierat dessa uppdrag har myndigheten inte fått använda för att finansiera kostnader för personal och lokaler utan enbart kostnader för inköp, räntor, avskrivningar med mera.

4.3.1 Socialstyrelsen får svårt att planera sin verksamhet långsiktigt

Socialstyrelsens möjligheter att planera sin verksamhet långsiktigt försvåras av att myndigheten till stor del finansieras via sakanslag. Det beror på att Socialstyrelsen endast har information om nivån på sakanslaget för ett budgetår i taget, till skillnad från förvaltningsanslaget som regeringen aviserar nivån för tre år framåt. Planeringen försvåras ytterligare av att regeringen ger myndigheten nya uppdrag med medel från sakanslag löpande under året. Det innebär att Socialstyrelsen inför ett budgetår behöver planera sin verksamhet utifrån osäkra finansiella förutsättningar. Det innebär också att Socialstyrelsen löpande får planera om i sin verksamhet och ekonomi under året.

Enligt de ansvariga chefer som vi har intervjuat har Socialstyrelsen lärt sig att planera verksamheten utifrån osäkra finansiella förutsättningar. De uppger också att de inför regeringens beslut om regleringsbrevet har en bra dialog med Regeringskansliet om finansieringen med sakanslag. Socialstyrelsen har därför en relativt bra bild av sina ekonomiska ramar. Samtidigt uppger ansvariga chefer att Socialstyrelsen skulle ha lättare att planera verksamheten om myndigheten fick fler uppdrag i början av budgetåret. Det beror på att det kan vara svårt att hinna använda medlen för uppdrag som regeringen beslutar om i juni eller senare. Det gäller även andra myndigheter som Statskontoret har analyserat, som i hög grad styrs av uppdrag.⁷⁵ Socialstyrelsen får inte föra över medel från sakanslag mellan åren och har inte någon anslagskredit på medlen från sakanslagen.

Företrädare för Socialstyrelsens ledning uppger i våra intervjuer att de är positiva till att uppdragen sedan 2020 har blivit längre och bredare formulerade, just eftersom den har gett myndigheten bättre planeringsförutsättningar och ett större utrymme att själv avgöra vad myndigheten ska prioritera i verksamheten.

4.3.2 Detaljstyrningen minskar Socialstyrelsens utrymme att prioritera vad som ska göras och med vilken ambitionsnivå

Socialstyrelsen får själv fördela förvaltningsanslaget inom myndighetens olika verksamhetsområden och uppgifter. Medel från sakanslag får Socialstyrelsen däremot endast använda till att genomföra regeringsuppdragen. Det begränsar Socialstyrelsens utrymme att själv styra och prioritera hur medlen ska fördelas inom verksamheten. Flera av de chefer som vi har intervjuat uppger till exempel att det stora antalet regeringsuppdrag begränsar Socialstyrelsens utrymme att genomföra egeninitierat arbete inom olika sakområden. De löpande uppdragen som kommer

⁷⁵ Se till exempel Statskontoret (2024:12). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten*, s. 33 och Statskontoret (2025:2). *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*, s. 12–14.

under budgetåret gör också att myndigheten behöver fördela om personal från sådant arbete som myndigheten redan har planerat för, till exempel att uppdatera föreskrifter och allmänna råd, till att arbeta med regeringsuppdragen.

Socialstyrelsens utrymme att själv prioritera vad de ska göra och med vilken ambitionsnivå begränsas ytterligare av att myndigheten inte alltid får full finansiering av uppdrag under hela den period som uppdragen pågår. Ofta sträcker sig regeringsuppdragen över årsskiftet, medan finansieringen för uppdraget tar slut vid årsskiftet. Det innebär att myndigheten i regel behöver finansiera de kostnader som uppstår efter årsskiftet med förvaltningsanslaget.

Vissa regeringsuppdrag kräver också att myndigheten exempelvis utvecklar nya digitala lösningar eller befintliga it-system. Socialstyrelsen behöver i regel bekosta fortsatt drift och förvaltning via förvaltningsanslaget, även om myndigheten får medel för detta i samband med uppdragen. Statskontoret har tidigare konstaterat att en finansieringsform med en stor andel sakanslag gör att det inte finns tillräckligt med resurser över till kontinuerligt utvecklingsarbete.⁷⁶

Vår analys visar samtidigt att de företrädare för myndighetens ledning som vi har intervjuat ser vissa fördelar med uppdragsstyrningen. Det handlar dels om att uppdragen tydligt visar att regeringen vill att myndigheten prioriterar vissa områden, dels om att finansieringen som följer med uppdragen säkrar resurser till områdena. De intervjuade ser också en fördel i att de sakanslag som följer med uppdragen signalerar vilken ambitionsnivå som regeringen förväntar sig av myndigheten.

4.3.3 Uppdragen leder till utmaningar för Socialstyrelsens kompetensförsörjning

Vår analys visar att vissa av regeringsuppdragen kräver mer personal än vad myndigheten har kunnat avvara från den övriga verksamheten, eller en annan typ av kompetens. Det innebär att Socialstyrelsen behöver lägga tid och resurser på att rekrytera personal, vilket tar tid och resurser från verksamheten. I vissa fall har Socialstyrelsen inte kunnat anställa i tid, vilket har lett till att myndigheten har behövt ta in konsulter för att genomföra uppdragen. Det har ökat kostnaderna, jämfört med om uppdragen hade genomförts med egenanställd personal. Det har också försämrat myndighetens möjligheter att bygga upp kunskaper internt. Även Statskontorets tidigare myndighetsanalyser visar på dessa utmaningar.⁷⁷ Samtidigt uppger ansvariga chefer på Socialstyrelsen att de i vissa uppdrag behöver använda sig av konsulter för att få tillgång till specifik kompetens vid rätt tillfälle.

⁷⁶ Statskontoret (2023). *Stärka förutsättningar för Naturvårdsverket – Analys och förslag för ett uppdrag i förändring*, s. 115–116.

⁷⁷ Se till exempel Statskontoret (2024:12). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten* och Statskontoret (2023:18). *Myndighetsanalys av myndigheten för digital förvaltning*.

Statskontoret ser också att myndighetens finansieringsmodell medför risker för Socialstyrelsens kompetensförsörjning på sikt. Det beror på att en stor andel av myndighetens personalkostnader finansieras utanför förvaltningsanslaget. Socialstyrelsen personalkostnader uppgick 2023 till nästan 846 miljoner kronor, varav medel från sakanslag stod för 36 procent av kostnaderna. Det gör att myndigheten kan behöva säga upp personal för att minska sina verksamhetskostnader, om antalet uppdrag med tillhörande finansiering minskar.

Ansvariga chefer på Socialstyrelsen uppger att myndigheten i huvudsak har tillsvidareanställd personal. Myndigheten har därför för många anställda i relation till storleken på förvaltningsanslaget. De uppger att myndigheten medvetet har tagit denna risk eftersom myndigheten inte skulle kunna genomföra sin verksamhet om de inte har fastanställt personal med medel från sakanslag. Det handlar både om att det är tidskrävande att rekrytera personal och att personer med rätt kompetens inte är intresserade av tidsbegränsade anställningar. En annan anledning till att Socialstyrelsen tar denna risk är att tidsbegränsade anställningar försämrar myndighetens möjligheter att bygga upp kompetens internt.

4.3.4 En hög andel sakanslag riskerar att regeringen får en sämre bild av Socialstyrelsens finansiering

En central princip i budgetarbetet är att varken budgetera eller finansiera förvaltningskostnader med sakanslag. Riksdagen har klargjort att det är viktigt att hålla sakanslag och förvaltningsanslag åtskilda eftersom det är lättare att styra förvaltningen om förvaltningsutgifter endast anvisas på förvaltningsanslag.⁷⁸ Finansiering av förvaltningsutgifter med medel från sakanslag är ett avsteg från grundprincipen som säger att en myndighets samtliga utgifter för verksamheten ska belasta myndighetens förvaltningsanslag.⁷⁹

Statskontoret ser även flera risker med att en stor del av Socialstyrelsens verksamhet finansieras med sakanslag. En sådan risk är att regeringen inte får en helhetsbild av finansieringen av Socialstyrelsen, eftersom en stor del av myndighetens medel är öronmärkt arbete med olika tidsbegränsade uppdrag. Det kan därmed försvåra för regeringen att bedöma hur myndighetens samlade finansieringsbehov ser ut. Socialstyrelsens finansiering urholkas också över tid. Det beror på att sakanslagen, till skillnad från förvaltningsanslaget, inte pris- och löneomräknas i takt med inflationen.

⁷⁸ Regeringskansliet (2023). *Cirkulär Fi 2023:1. Budgetarbetet 2023, Bilaga 2 Budgeterings- och finansieringsprinciper.*

⁷⁹ 6 § Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd (ESVFA 2022:3) om anslag och inkomstitlar.

4.3.5 Socialstyrelsen har framfört behovet av en förändrad finansieringsform

Socialstyrelsen lyfter återkommande i sina budgetunderlag att regeringen behöver föra över medel från sakanslag till myndighetens förvaltningsanslag. Enligt Socialstyrelsen skulle det ge myndigheten bättre förutsättningar att planera den instruktionsstyrda verksamheten.⁸⁰

I flera budgetpropositioner har regeringen fört över medel från sakanslag till Socialstyrelsens förvaltningsanslag för att renodla finansieringen, men inte i den omfattning som Socialstyrelsen har äskat om i sina budgetunderlag.⁸¹ Det beror bland annat på den huvudregel som tillämpas inom Regeringskansliet om att det belopp med vilket ett förvaltningsanslag ökar ska vara 20 procent lägre än det belopp med vilket ett sakanslag minskar.⁸² En sådan förändring skulle alltså ha minskat Socialstyrelsens totala intäkter.

4.4 Styrningen av den interna organisationen kan begränsa myndighetens möjligheter att arbeta effektivt

Regeringen styr i vissa fall även Socialstyrelsens interna organisation, genom att bland annat inrätta särskilda organ och kompetenscentrum. Det är ett avsteg från principen om att myndigheterna själva ska avgöra hur de ska organisera sig och arbeta. I flera fall fungerar styrningen av organisationen väl, men vi har också funnit exempel på när den bidrar till minskad effektivitet i Socialstyrelsens arbete.

4.4.1 Socialstyrelsen har flera olika verksamheter som har inrättats av regeringen

Socialstyrelsen har flera verksamheter som är inrättade av regeringen (se tabell 2). Det handlar bland annat om särskilda organ, det vill säga enheter inom myndigheten som självständigt ger råd eller fattar beslut i avgränsade frågor. Organen har en mer självständig roll jämfört med andra delar av myndigheten. Av Socialstyrelsens fyra särskilda organ är Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet) och Nämnden för högspecialiserad vård beslutande organ. Nationella rådet för specialiseringstjänstgöring (ST-rådet) och Nationella vårdkompetensrådet är rådgivande organ. De särskilda organen som regeringen har inrättat i myndighetens organisation regleras i myndighetens instruktion.

⁸⁰ Socialstyrelsens budgetunderlag för räkenskapsåren 2019–2026.

⁸¹ Se proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 9*, Socialutskottets betänkande 2019/20:SoU1, riksdagsskrivelse 2019/20:135, proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 9*, Socialutskottets betänkande 2021/22:SoU1 och riksdagsskrivelse 2021/22:123.

⁸² Se även Regeringskansliet (2023). *Cirkulär Fi 2023:1. Budgetarbetet 2023, Bilaga 2 Budgeterings- och finansieringsprinciper*.

Socialstyrelsen har även andra verksamheter som på olika sätt regleras av regeringen. Det handlar om Nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg som regleras i instruktionen, E-hälsorådet som är reglerat genom ett regeringsuppdrag och Rådet för styrning med kunskap som styrs via en egen förordning.⁸³ I januari 2025 beslutade regeringen även om att Socialstyrelsen ska förbereda att inrätta ett Nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism.⁸⁴ Socialstyrelsen är också värmyndighet för Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) och utför vissa administrativa uppgifter åt HSAN.⁸⁵

Regeringens beslut om att inrätta särskilda organ och andra funktioner i Socialstyrelsens organisation är i regel baserat på förslag i betänkanden från utredningar och på en dialog med Socialstyrelsen.⁸⁶

Tabell 2. Verksamheter i Socialstyrelsens organisation inrättade av regeringen.

Verksamheter
Särskilda organ
Socialstyrelsens för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet)
Nämnden för nationell högspecialiserad vård
Nationella rådet för specialiseringstjänstgöring (ST-rådet)
Nationella vårdkompetensrådet
Kompetenscentrum
Nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg
Nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism
Övriga verksamheter som regleras av regeringen i myndighetens organisation
Rådet för styrning med kunskap
E-hälsorådet
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN)

4.4.2 De beslutande organen har en tydligt avgränsad uppgift i förhållande till övriga delar av organisationen

Vår analys visar att de beslutande organen Rättsliga rådet och Nämnden för högspecialiserad vård fungerar väl. Våra intervjuer med företrädare för myndighetens ledning visar att deras uppgift är tydligt avgränsad i förhållande till Socialstyrelsens övriga verksamhet. Organiseringen innebär också att myndigheten kan fatta beslut med hjälp av extern expertkompetens och tillsammans med berörda särintressen. Vi bedömer att organisationsformen är ändamålsenlig i dessa båda fall.

⁸³ 15 a § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen, regeringsbeslut 2012-05-16. *Uppdrag att underhålla och förvalta arbetet med nationell informationsstruktur och nationellt fackspråk* och förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

⁸⁴ Regeringsbeslut 2025-01-30. *Uppdrag till Socialstyrelsen att förbereda inrättandet av ett nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism.*

⁸⁵ 15 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁸⁶ Uppgift från Socialdepartementet i samband med faktagranskningen 2025-03-07.

De beslutsfattande organen fattar inte beslut av principiell karaktär utan besluten utgår från den lagstiftning som finns inom de respektive organens ansvarsområden. Besluten rör i hög grad också individärenden. I Rättsliga rådets fall handlar det om frågor om abort, sterilisering, insemination och att fastställa av ändrad köns-tillhörighet.⁸⁷ Nämnden för högspecialiserad vård utgör det sista steget i en beslutsstruktur där nämnden, utifrån underlag från Socialstyrelsen och regionerna, beslutar om vilka enheter som ska få bedriva högspecialiserad vård.⁸⁸

Det är viktigt att organens beslut har bred legitimitet i samhället och att det finns en tillit till att besluten fattas på rätt sätt. Organen har därför ledamöter som representerar olika kompetenser och intressen. Rättsliga rådets ledamöter består av lagfarna domare, relevant medicinsk expertis och allmänintresse genom representation från politiska partier.⁸⁹ I Nämnden för högspecialiserad vård fattas besluten av representanter från regionerna tillsammans med representanter från Socialstyrelsen.⁹⁰

4.4.3 Regeringens styrning av Nationella vårdkompetensrådet skapar otydlighet internt och externt

Statskontorets tidigare granskning av särskilda organ visar att det har blivit allt vanligare med rådgivande organ som påminner om små myndigheter med utåtriktad verksamhet och fasta kansliresurser. Den här typen av rådgivande organ kan innebära en utmaning för myndighetsledningen. Det följer av att regeringen detaljstyr en viss del av myndighetens verksamhet samtidigt som myndighetsledningen har ansvaret för organets verksamhet.⁹¹

Nationella vårdkompetensrådet inrättades av regeringen 2020 som ett oberoende organ för övergripande samverkan mellan regioner, kommuner, lärosäten, Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Nationella vårdkompetensrådet ska också samverka med de regionala vårdkompetensråden. Rådets huvudsyfte är att stärka samverkan mellan aktörerna och säkerställa att samtliga aktörer har en gemensam bild över vilken kompetensförsörjning som vården behöver.⁹² Chefer på olika nivåer inom Socialstyrelsen som vi har intervjuat uppger att den roll som regeringen tilldelat Nationella vårdkompetensrådet bidrar till otydlighet. Det beror på att Nationella vårdkompetensrådet inte har någon uttalad uppgift att bistå

⁸⁷ 18 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁸⁸ Se Lagrådsremiss 2017-09-28. *En ny beslutsprocess för den högspecialiserade vården*, s. 50, 67–69.

⁸⁹ 18 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen och Socialstyrelsen (2025). *Rättsliga rådet* (Hämtad 2025-02-26).

⁹⁰ Se Lagrådsremiss 2017-09-28. *En ny beslutsprocess för den högspecialiserade vården*, s. 50, 67–69.

⁹¹ Statskontoret (2023). *Myndigheternas särskilda organ. Vad, hur och varför*, s. 30–32.

⁹² Regeringsbeslut 2019-09-26. *Uppdrag att förbereda inrättandet av ett nationellt råd för kompetensförsörjning av personal inom hälso- och sjukvården*.

Socialstyrelsen, utan ska enligt instruktionen stödja beslutsfattare på nationell och regional nivå i frågor av betydelse för kompetensförsörjningen när det gäller hälso- och sjukvårdspersonal.⁹³ Det skiljer sig från Socialstyrelsens andra rådgivande organ, ST-rådet, som ska bistå myndigheten i dess arbete.⁹⁴

Nationella vårdkompetensrådet tar också självständigt fram flera regeringsuppdrag. Formellt ger regeringen dessa uppdrag till Socialstyrelsen, men regeringen visar i uppdragen att det är det särskilda organet som ska utföra dem.⁹⁵ De personer på Socialstyrelsen som vi har intervjuat anser att Rådets självständiga ställning gör det otydligt för aktörer både i och utanför myndigheten vem som är avsändaren av Socialstyrelsens rapporter.

Tidigare skulle ordföranden för Rådet ha kunskaper om såväl högskolesektorn som hälso- och sjukvårdssektorn, vilket innebar att den tidigare ordföranden hade sin hemvist utanför myndigheten. Men regeringen beslutade nyligen att Socialstyrelsens generaldirektör ska vara Rådets ordförande.⁹⁶ Regeringen vill därmed knyta Rådets verksamhet närmare myndigheten och på så sätt förstärka synergier mellan myndighetens och Rådets rapporter.⁹⁷ Vi bedömer att förändringen kan bidra till detta. Samtidigt är det oklart om Rådets uppdrag som oberoende aktör försvåras när verksamheten knyts närmare Socialstyrelsen. Det skulle i så fall riskera att på sikt urholka syftet med Rådet som en arena för nationell samverkan mellan vårdsektorn och högskolesektorn.

4.4.4 Regeringens styrning kan bidra till utveckling av nya arbetssätt

Regeringen har vid olika tillfällen inrättat olika kompetenscentrum vid Socialstyrelsen.⁹⁸ Regeringens syfte med det har varit att kraftsamla i de frågor som centrumen arbetar med, genom att stärka den nationella samordningen av arbetet och sprida kunskap om frågorna. Ett exempel är Nationellt kompetenscentrum för

⁹³ 17 a, 17 b § förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁹⁴ 16, 17 § förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁹⁵ Regeringsbeslut 2021-09-23. *Uppdrag om kompetensförsörjning inom primärvården*, regeringsbeslut 2022-02-10. *Uppdrag för att föreslå åtgärder för att öka attraktiviteten av kompetensförsörjningen av barnmorskor inom förlossningsvården*, regeringsbeslut 2023-01-19, *Ändring av uppdraget att ta fram förslag till en nationell plan för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning* och regeringsbeslut 2024-05-23. *Uppdrag att ta fram förslag till en nationell plan för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning*.

⁹⁶ Förordning (2024:1311) om ändring i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

⁹⁷ Samtal med företrädare för Socialdepartementet 2025-02-04.

⁹⁸ Se exempelvis regeringsbeslut 2018-01-18. *Uppdrag att inrätta ett nationellt donationsfrämjande centrum* och regeringsbeslut 2017-03-23. *Uppdrag att inrätta ett nationellt kunskapscentrum om ensamkommande barn och unga inom Socialstyrelsen*.

äldreomsorg, som inrättades i slutet av 2022 och gav Socialstyrelsen ett tillskott på 19 miljoner per år för den nya verksamheten.⁹⁹ Ett skäl till regeringens beslut var att man ville skapa strukturer för samverkan mellan Socialstyrelsen och äldreomsorgen. Ett annat skäl var att styra Socialstyrelsen mot att arbeta mer utåtriktat och verksamhetsnära.¹⁰⁰

Vi bedömer att det i huvudsak är myndigheterna själva som bör avgöra hur de ska arbeta för att genomföra sitt uppdrag och därmed också hur de ska organisera sin verksamhet. Samtidigt konstaterade vi tidigare att Socialstyrelsen har börjat arbeta mer verksamhetsnära inom äldreomsorgen sedan kompetenscentrumet inrättades (se avsnitt 2.2.2). Det är positivt, eftersom det stärker förutsättningarna för att myndighetens arbete skapar nytta för kommunerna. Det visar att regeringens styrning i detta fall har gett positiva effekter.

⁹⁹ Proposition 2021/22:1. *Budgetproposition för 2022. Utgiftsområde 9*, s. 163.

¹⁰⁰ 15 a § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen och regeringsbeslut 2021-12-22. *Uppdrag om ett nationellt kompetenscentrum för äldreomsorg*.

5 Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning

I det här kapitlet besvarar vi uppdragsfrågan om Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning är ändamålsenlig och effektiv. En ändamålsenlig styrning och uppföljning säkerställer att myndigheten gör det som myndigheten ska enligt instruktionen, regleringsbrevet, uppdrag och andra lagar och förordningar. Det säkerställer också att myndigheten använder sina resurser på ett effektivt sätt.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Socialstyrelsen är lyhörd till regeringens prioriteringar. Det är positivt att myndigheten på flera sätt har anpassat sin organisation och interna styrning utifrån regeringens styrning med uppdrag. Men Socialstyrelsen behöver utveckla sin interna styrning så att den tydligare säkerställer att myndigheten klarar av att fullgöra hela sitt instruktionsenliga uppdrag.
- Socialstyrelsen har inte riggat sin organisation tillräckligt väl för att kunna ta omhand regeringens styrning på ett effektivt sätt. Myndigheten har förbättrat sin interna samordning. Men Socialstyrelsen genomför varje regeringsuppdrag i enskilda projekt. Det leder till att myndigheten har svårt att överblicka det totala antalet regeringsuppdrag och begränsar deras möjligheter att använda de samlade resurserna effektivt. Det gör också att myndigheten inte använder sina samlade resurser så effektivt som de skulle kunna göra, inte minst medarbetarnas höga kompetens och myndighetens resurser för stödverksamheten.
- Vår analys visar att Socialstyrelsen inte har tillräckligt tydliga, långsiktiga mål för vad myndigheten ska uppnå inom flera delar av sitt instruktionsenliga uppdrag, där antalet regeringsuppdrag är få och där resultatet av verksamheten brister. Det handlar till exempel om regelgivningen och data- och registerutlämningen, men även om myndighetens långsiktiga it-utveckling. Vi bedömer att detta försvårar för Socialstyrelsen att säkra goda resultat på längre sikt inom hela sitt instruktionsenliga uppdrag.
- Socialstyrelsen planerar och följer upp sin verksamhet och sina kostnader på flera olika sätt. Det försvårar för myndighetsledningen och myndighetens styrelse att kunna följa sambandet mellan verksamhet, kostnader och resultat på ett tydligt sätt.
- Socialstyrelsens interna styrning ger upphov till en omfattande administration. Det går särskilt ut över enhetscheferna och försämrar deras möjligheter att stödja sina medarbetare.

- Vår analys visar att Socialstyrelsen har en tydlig process för sitt riskarbete. Myndigheten identifierar risker, och planerar åtgärder för att hantera dem, inom ramen för sin verksamhetsplanering. Men Socialstyrelsens internrevision har förhållandevis begränsade resurser. Det riskerar att försämra styrelsens underlag för att kunna bedöma om myndighetens interna styrning och kontroll är betryggande eller inte. Det riskerar också att försvaga myndighetens löpande arbete med att identifiera och hantera risker i verksamheten.

5.2 Socialstyrelsen har svårt att klara av verksamhet som inte omfattas av regeringsuppdrag

Vi bedömer att Socialstyrelsen ibland prioriterar den uppdragsstyrda verksamheten för högt. Vi baserar det på att Socialstyrelsen har svårt att klara av vissa av sina instruktionsenliga uppgifter som inte omfattas av många regeringsuppdrag. Vi baserar det också på att Socialstyrelsen har haft svårt att prioritera långsiktigt utvecklingsarbete, som är en förutsättning för att kunna säkra ett gott resultat inom hela verksamheten på längre sikt.

5.2.1 Först när Socialstyrelsen fick i uppdrag att korta sina handläggningstider påbörjade myndigheten arbetet

Regeringens styrning med många uppdrag och tillhörande finansiering har bidragit till en viss passivitet hos Socialstyrelsen. Vi bedömer att det kan förklara det sämre resultatet inom Socialstyrelsens arbete med data- och registerutlämning och arbetet med regelgivning och rättsligt stöd (se kapitel 2). Först när Socialstyrelsen fick ett finansierat regeringsuppdrag om att korta köerna för utlämning av registerdata minskade myndigheten handläggningstiderna, trots att myndigheten redan tidigare hade uppmärksammat problemet.¹⁰¹ Det tyder på att myndigheten har svårt att på egen hand styra resurser till eftersatta områden.

5.2.2 It-frågorna har inte styrts på ett tillräckligt effektivt sätt

Ett annat exempel är myndighetens it-utveckling. Enligt våra intervjuer upplever både chefer och medarbetare stora brister i den interna it-miljön. De fackliga företrädarna framhåller att it är myndighetens främsta utmaning för arbetsmiljön, bland annat på grund av det har skett oplanerade driftsstopp, och för att systemen är föråldrade och medför risker för it-säkerheten. En orsak till att it-miljön brister är enligt våra intervjuer att Socialstyrelsen inte har styrt och finansierat it-frågorna på ett tillräckligt effektivt sätt. Socialstyrelsen har i flera år äskat medel för it-utveckling utan att få gehör.¹⁰² Myndigheten har därför till stor del låtit

¹⁰¹ Socialstyrelsen (2023). *Årsredovisning för 2022* och Socialstyrelsen (2022). *Årsredovisning för 2021*.

¹⁰² Socialstyrelsen (2023). *Budgetunderlag för 2024–2026*, Socialstyrelsen (2024). *Budgetunderlag för 2025–2027* och Socialstyrelsen (2025). *Budgetunderlag för 2026–2028*.

regeringsuppdragen styra och finansiera utvecklingsinsatser inom området, i stället för att fördela medel från förvaltningsanslaget för att få möjlighet att ta sig an utvecklingsbehoven på ett mer strategiskt sätt.

Både fackliga företrädare och en extern utredning har framfört att it-frågorna bör representeras tydligare i ledningsgruppen. I dag representeras it enbart indirekt i ledningsgruppen, dels genom fyra avdelningschefer som ingår i myndighetens portföljstyrgrupp för it-styrningen, dels genom chefen för avdelningen för verksamhetsutveckling, stöd och service.¹⁰³

Socialstyrelsen arbetar för närvarande med att utveckla sin styrning inom området, bland annat utifrån en extern rapport som har granskat den nuvarande styrningen och organiseringen av Socialstyrelsens it-utveckling.¹⁰⁴ Det är positivt. Men en företrädare för myndighetens ledning bedömer att det kommer fortsätta att vara svårt att prioritera mer medel till området, eftersom myndigheten fokuserar på att leverera inom regeringsuppdragen.

5.2.3 Socialstyrelsen har haft svårt att prioritera resurser till att förstärka stödverksamheten

Ett tredje exempel på att Socialstyrelsen har svårt att klara av verksamhet som inte styrs av regeringsuppdrag i någon större utsträckning är att myndigheten har haft svårt att prioritera resurser till att förstärka stödverksamheten. Våra intervjuer visar att samverkan mellan kärnverksamheten och stödverksamheten fungerar relativt väl. Men intervjuerna visar också att det inom hela verksamheten finns en upplevelse av att stödverksamheten inte har vuxit i takt med kärnverksamheten, som har vuxit kraftigt på grund av den ökade mängden regeringsuppdrag. Det har gjort att stödavdelningarna relativt sett har blivit underbemannade och fått sämre förutsättningar att stödja kärnverksamheten utifrån vad den behöver. Enhetschefer uppger till exempel att det tar längre tid att få hjälp med rekryteringar, något som även personalenheten bekräftar och som internrevisionen har lyft.¹⁰⁵ Dessutom visar Socialstyrelsens medarbetarundersökningar att medarbetare inom avdelningen för verksamhetsutveckling, stöd och service samt kommunikationsavdelningen har högre arbetsbelastning än andra avdelningar.

¹⁰³ Göteborgs universitet (2024). *Myndighetens styrning av digital utveckling – Rekommendationer för stärkt omställningsförmåga i Socialstyrelsen*.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Socialstyrelsen (2023). *Kompetensförsörjning*. Internrevisionsrapport (Dnr. 1.2–119436/2023).

5.3 Socialstyrelsen kan kommunicera ännu tydligare vilka konsekvenser uppdragsstyrningen får

En välfungerande kommunikation mellan Regeringskansliet och Socialstyrelsen är viktig för att regeringen ska få en god bild av hur verksamheten fungerar och vilka risker myndigheten ser på sikt för möjligheterna att kunna nå goda resultat.

Informationen utgör ett viktigt underlag för att regeringen ska kunna styra myndigheten på bästa sätt. Vi bedömer att Socialstyrelsen skulle kunna kommunicera ännu tydligare till regeringen vilka negativa konsekvenser uppdragsstyrningen får för deras möjligheter att fullgöra hela sitt instruktionsenliga uppdrag.

5.3.1 Budgetunderlagen kan tydligare beskriva vilka konsekvenser som kommer att uppstå om de inte får de äskade medlen

Socialstyrelsen lyfter fram i sina senaste fem budgetunderlag att regeringen behöver föra över medel från myndighetens sakanslag till deras förvaltningsanslag. Socialstyrelsen motiverar det med att det skulle ge myndigheten bättre förutsättningar att planera den instruktionsstyrda verksamheten.¹⁰⁶ Vi ser positivt på att Socialstyrelsen konsekvent har fört fram behovet av en ändrad finansieringsform till regeringen.

Samtidigt bedömer vi att Socialstyrelsen skulle kunna beskriva tydligare hur regeringens uppdragsstyrning skulle försämra myndighetens möjligheter att fullgöra hela sitt instruktionsenliga uppdrag om Socialstyrelsen inte får de äskade medlen. Det skulle kunna stärka Socialstyrelsens chanser att faktiskt få de medel som de har äskat. Ett exempel är myndighetens svårigheter med att avsätta tillräckliga medel för att utveckla sina it-miljöer. Myndigheten har under flera år äskat medel för sin it-utveckling och informationssäkerhet, men inte på ett tydligt sätt beskrivit vilka negativa konsekvenser som skulle uppstå om de inte får de äskade medlen. Socialstyrelsen har inte heller beskrivit vilka åtgärder som myndigheten planerar att vidta som leder till motsvarande minskning av kostnaderna för att själv kunna finansiera it-utvecklingen. Det är först i det senaste årets budgetunderlag som myndigheten på ett tydligt sätt beskriver dessa saker.¹⁰⁷

5.3.2 Årsredovisningen skulle kunna ge en mer nyanserad bild av verksamhetens resultat

Vi bedömer att resultatet av Socialstyrelsens verksamhet är bra i många av de delar av verksamheten som vi har analyserat. Samtidigt bedömer vi att Socialstyrelsen skulle kunna ge regeringen en mer nyanserad och transparent bild av verksamhetens resultat i sin årsredovisning. Som vi nämnde i kapitel 2 finns det större brister i arbetet med regelgivningen och det rättsliga stödet än vad årsredovisningen visar.

¹⁰⁶ Socialstyrelsens budgetunderlag för räkenskapsåren 2019–2026.

¹⁰⁷ Se 9 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Ett sätt som myndigheten kan göra det på är att utveckla sin skala för att bedöma resultatet av verksamheten. Vi bedömer att den nuvarande skalan är för trubbig. Myndigheten bedömer endast om resultatet är tillfredsställande eller inte. Det väcker frågan om Socialstyrelsen hade kunnat göra mer, och om resultatet hade kunnat varit bättre än tillfredsställande. Utöver att ge regeringen en bättre bild av verksamhetens resultat skulle det kunna underlätta för Socialstyrelsen själv att identifiera de verksamheter där resultatet är för svagt och utgå från den informationen när myndigheten planerar och prioriterar i sin verksamhet.

5.3.3 Socialstyrelsen och Regeringskansliet för dialog inför att myndigheten får nya uppdrag

Vår analys visar att Regeringskansliet och Socialstyrelsen ofta för dialog om vad som bör göras inom ett visst sakområde innan myndigheten får ett uppdrag av regeringen. Det är även vanligt att Socialstyrelsen själv tar initiativ till uppdrag, till exempel genom att Socialstyrelsen i rapporter till regeringen föreslår att myndigheten ska få uppdrag inom olika sakområden. Företrädare för både Socialstyrelsen och Socialdepartementet uppfattar att de har en bra och strukturerad dialog om uppdragen och att Socialstyrelsen får lämna synpunkter på utkast till uppdragen. Det finns också upparbetade former för dialog och kontakter mellan Socialstyrelsen och tjänstepersoner inom Regeringskansliet och med den politiska ledningen. Företrädare för Socialdepartementet och Socialstyrelsen uppger att de också har en välfungerande löpande kontakt inom olika sakområden. Företrädare för myndigheten uppger att de också har en bra dialog med Regeringskansliet om vad som förväntas av myndigheten i relation till hur mycket medel som myndigheten får för ett uppdrag.

Samtidigt tyder vår analys på att Socialstyrelsen i dialogen sällan försöker avstyra regeringens ambition om att ge myndigheten uppdrag, utifrån att uppdragsstyrningen försvårar för Socialstyrelsen att planera och genomföra sitt instruktionsenliga uppdrag på längre sikt. Dialogen tar snarare sikte på hur varje enskilt uppdrag kan utformas på bästa sätt. En anledning till detta är sannolikt att Socialstyrelsen är beroende av de medel som kommer med uppdragen.

5.4 Socialstyrelsen har inte riggat sin organisation tillräckligt väl för att ta hand om regeringens styrning

Socialstyrelsen är lyhörd till regeringens styrning och prioriterar uppdragen högt. Det visar sig i att myndigheten i flera avseenden har anpassat både sin organisation och interna styrning för att kunna hantera uppdragen effektivt. Det är positivt. Vi bedömer samtidigt att Socialstyrelsen inte har anpassat organisationen för att kunna ta omhand uppdragen, och medarbetarnas kompetens, på ett tillräckligt effektivt sätt.

5.4.1 Socialstyrelsen har anpassat sin organisation och sina rutiner för att kunna hantera regeringsuppdrag mer effektivt

Socialstyrelsen har på olika sätt anpassat sin organisation och styrning för att kunna kraftsamla inom de områden där myndigheten får många uppdrag. Vi bedömer att det är positivt, eftersom det gör myndigheten mer förberedd på att ta emot regeringens styrning.

Socialstyrelsen har till exempel inrättat en ny avdelning för utveckling av hälso- och sjukvård på systemnivå, för att kunna arbeta mer effektivt med de allt fler uppdragen som rör verksamhetsnära stöd till regioner och kommuner på systemnivå.¹⁰⁸ Socialstyrelsen har också samlat och utvecklat kompetens inom områden som regeringen prioriterar. Socialstyrelsen har också valt att rikta in sin myndighetsövergripande interna styrning mot områden där de har förväntat sig att få många uppdrag.

5.4.2 Socialstyrelsen har inte tillräcklig överblick över regeringsuppdragen

Socialstyrelsen har vidtagit flera olika åtgärder för att få en bättre överblick av antalet regeringsuppdrag och därmed kunna stärka samordningen mellan dem. En sådan är att myndigheten under 2023 tog myndigheten fram en ny rutin för hur de fördelar regeringsuppdrag internt.¹⁰⁹ Rutinen har gjort det något lättare för chefer och medarbetare att överblicka vilka uppdrag som olika delar av myndigheten arbetar med. Myndigheten har också tagit fram en rutin som innebär att varje projekt-direktiv nu föredras i ledningsgruppen. En annan rutin innebär att samtliga projekt har en styrgrupp som består av chefer som är berörda av frågorna i uppdraget.

Men våra intervjuer visar också att chefer och medarbetare fortfarande inte har full överblick över den samlade uppdragsstocken. Det innebär att olika projektgrupper kan arbeta med uppdrag inom samma område i olika delar av myndigheten, utan att känna till varandras arbete. Några exempel på områden är psykisk hälsa, barn och unga samt beredskap. Det medför att Socialstyrelsens stöd till myndighetens målgrupper inte blir helt samordnat och därmed svårare för dem att ta till sig (se avsnitt 2.2.4).

Vi bedömer att en orsak till att Socialstyrelsen har svårt att samordna uppdragen är att myndigheten i huvudsak genomför varje uppdrag med tillhörande medel i enskilda projekt med tillhörande styrgrupp. Det innebär att en chef ofta behöver ingå i flera olika styrgrupper. Våra intervjuer visar att det både tar mycket av chefernas tid i anspråk och bidrar till att de fokuserar på de enskilda uppdragen

¹⁰⁸ Socialstyrelsen (2023). *Utredning om anpassad organisation* (Dnr 1.7–14118/2023).

¹⁰⁹ Socialstyrelsen (2023). *Rutin för administrativ hantering av regeringsuppdrag*. Rutin 2023-11-17, (Dnr. 1.3–111947/2023).

snarare än på hur uppdragen hänger ihop. Ytterst försämrar det Socialstyrelsens helhetsperspektiv på verksamheten och försämrar myndighetens möjligheter att använda sina samlade resurser effektivt.

5.4.3 Hög kompetens hos medarbetarna men den skulle kunna tas tillvara i högre grad

Vår analys visar att Socialstyrelsens medarbetare har hög och bred kompetens, liksom ett stort engagemang för sina frågor. Det framhåller flera av de medarbetare och chefer som vi har intervjuat. Många av medarbetarna är disputerade och därmed experter på sina frågor, ofta inom medicin, epidemiologi och socialt arbete. Det är också vanligt att medarbetarna har samhällsvetenskaplig utredarkompetens och erfarenhet från praktiskt arbete, till exempel som verksamhetschef, läkare, sjuksköterska, logoped och socionom. Under senare år har Socialstyrelsen också börjat rekrytera personer med kunskaper inom implementerings- och förändringsarbete. Syftet med det är att lättare kunna nå ut med den kunskap som myndigheten producerar till målgrupperna.

Men vår analys visar att Socialstyrelsen skulle kunna dra nytta av medarbetarnas kompetens i större utsträckning. I våra intervjuer med fackliga företrädare och medarbetare framkommer exempelvis att det kan vara svårt att hitta personer med en viss kompetens på myndigheten, eftersom medarbetarnas kompetensprofiler inte finns dokumenterade någonstans. Våra intervjuer med fackliga företrädare och chefer visar också att det ibland kan vara svårt att få loss medarbetare med relevant kompetens för ett visst regeringsuppdrag, när de redan arbetar i andra uppdrag. Några av de enhetschefer som vi har intervjuat upplever också att det finns ett visst revirtänk mellan avdelningarna och att det saknas tillräckliga incitament för avdelningarna att samarbeta.

Flera medarbetare från olika avdelningar uppger också i våra intervjuer att de får lägga relativt mycket tid på stödliknande uppgifter, exempelvis att beställa catering och boka resor, upphandla externt expertstöd för vissa projekt och ansöka om tillstånd för att få producera en film. Det beror sannolikt på att stödverksamheten inte har växt i proportion till kärnverksamheten. Medarbetarna får också lägga relativt mycket tid på administrativa uppgifter. Det beror bland annat på brister i myndighetens interna it-miljö. Ett konkret exempel är de driftstopp som har skett inom myndigheten och som har inneburit att medarbetarna får hantera vissa arbetsuppgifter manuellt.

5.5 Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning behöver bli mer enad och resultatfokuserad

En myndighets löpande interna styrning och uppföljning ska vara ett stöd för myndigheten i att säkerställa att den gör vad den ska på ett effektivt sätt och i enlighet med regeringens ambitioner. Den löpande uppföljningen utgör också ett viktigt underlag för årsredovisningen till regeringen.

Vi bedömer att Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning inte är tillräckligt sammanhållen. Det visar sig i att myndigheten följer upp och redovisar sin verksamhet och sina kostnader på flera olika sätt som inte hänger ihop på ett tydligt sätt. Det försvårar för myndighetsledningen och styrelsen att följa om myndigheten bedriver verksamheten på ett effektivt sätt och i linje med instruktionen. Vi bedömer också att Socialstyrelsen fokuserar för lite på vad de ska uppnå med sin verksamhet. Vi bedömer att det försvårar för Socialstyrelsen att säkra goda resultat inom hela sitt instruktionsenliga uppdrag.

5.5.1 Socialstyrelsens interna styrning tar inte tillräckligt sikte på vad verksamheten ska uppnå

Socialstyrelsens långsiktiga styrning av myndigheten fokuserar i hög grad på *hur* myndigheten ska uppnå sina resultat i förhållande till sin instruktion, snarare än på *vad* myndigheten ska uppnå, med undantag för fem särskilt prioriterade områden. Det innebär att det inte finns några långsiktiga mål för vad stora delar av myndighetens verksamhet ska uppnå.

Socialstyrelsens långsiktiga styrning utgår i huvudsak från en strategisk inriktning som styrelsen har beslutat om och som gäller under perioden 2021–2025. Strategin beskriver mål för var myndigheten vill befinna sig 2025, inom fyra så kallade myndighetsroller: analys- och statistikrollen, expertrollen (experten i kunskapsstyrning), förvaltnings- och servicerollen samt krisberedskapsrollen. Rollerna speglar övergripande delar av instruktionen. Men målen handlar mer om hur myndigheten vill arbeta inom ramen för rollerna, än om vad de ska åstadkomma för resultat eller effekter i relation till sina uppgifter. Enligt företrädare för styrelsen fokuserar strategin på arbetssätt snarare än på resultat eftersom regeringens uppdragsstyrning hämmar Socialstyrelsens möjligheter att styra strategiskt och långsiktigt mot vad myndigheten ska åstadkomma inom flera områden. Men vi bedömer att det riskerar att försvåra för styrelsen att säkerställa att myndigheten fullgör sitt uppdrag enligt instruktionen, oavsett regeringens prioriteringar.

Sedan 2021 har Socialstyrelsen även specificerat fem särskilda temaområden i sina verksamhetsplaner: vård och omsorg av äldre, barn och unga i utsatthet, psykisk ohälsa, jämlik vård samt sjukvårdens och omsorgens beredskap. Temaområdena har varit desamma varje år. Sedan 2024 har Socialstyrelsen även formulerat mål för dessa temaområden. Enligt en företrädare för Socialstyrelsens ledning förväntar sig myndigheten många regeringsuppdrag inom temaområdena och behöver därmed kraftsamla inom dem. Myndighetens medarbetare upplever att styrningen mot temaområdena har gett avtryck i verksamheten, till exempel när det gäller hur och till vilka målgrupper som myndigheten kommunicerar externt. Samtidigt upplever flera chefer att målen för temaområdena inte berör deras verksamhet.

5.5.2 Svårt att följa om myndigheten gör vad den ska och vad verksamheten leder till för resultat

Socialstyrelsens årliga verksamhetsplan utgår från de fyra myndighetsrollerna och de fem temaområdena. Men verksamhetsplanen ger enbart en översiktlig bild av vilka områden som myndigheten ska fokusera på under det kommande året. Den konkretiserar inte de övergripande målen för temaområdena och rollerna, och kopplar dem inte heller tydligt till verksamhetens olika delar. Verksamhetsplanen innehåller inte heller några konkreta aktiviteter som avdelningarna planerar att genomföra för att bidra till att uppnå målen, eller vem som ska genomföra aktiviteterna. Det försvårar möjligheten att utifrån verksamhetsplanen följa och bedöma om myndigheten gör vad de har sagt att de ska göra under året.

Även Socialstyrelsens tertialvisa uppföljningar av verksamheten och ekonomin utgår från temaområdena och myndighetsrollerna. Men myndigheten följer inte upp hur myndighetens resultat hänger ihop med dess kostnader. I stället följer myndigheten upp vilka aktiviteter som de har genomfört och vad varje aktivitet har lett till, samt om myndigheten håller sig inom budgeten eller inte när det gäller intäktskällor och typer av verksamhetskostnader. Vi bedömer att det sammantaget ger en alltför begränsad bild av hur myndigheten använder sina medel. Det går till exempel inte att utläsa om medlen har gett de förväntade resultaten i verksamheten.

5.5.3 Många sätt att följa upp på gör det svårt att följa sambandet mellan verksamhet, kostnader och resultat

Socialstyrelsen styr hur verksamheten ska bedrivas genom 18 olika processer med tillhörande processmål, utöver att de styr mot målen för de fem temaområdena och myndighetsrollerna. Processerna utgår till stor del från myndighetens verksamhetsområden. Det innebär att Socialstyrelsens verksamhet styrs utifrån tre olika sätt att dela in verksamheten på.

Socialstyrelsens avdelnings- och enhetschefer ska dokumentera vilka aktiviteter de planerar att genomföra, och vilka aktiviteter de faktiskt har genomfört, för att bidra till att uppnå målen inom såväl temaområdena, myndighetsrollerna och processerna. Men de flesta processerna rör myndighetens olika verksamhetsområden, till exempel att styra med kunskap eller regler. Det innebär att processerna ligger nära myndighetens olika avdelningar, myndighetsroller och temaområden. Därför upplever cheferna att det är svårt att förstå skillnaden mellan de aktiviteter som de ska rapportera in i förhållande till processmålen och vilka aktiviteter som de ska rapportera in i förhållande till mål för myndighetsrollerna och temaområdena. Vi ser också exempel på att enheterna rapporterar in avvikande resultat för verksamheten inom ramen för uppföljningen av processerna snarare än inom ramen för uppföljningen av verksamhetsplanen.¹¹⁰ Vi bedömer därför att vissa av myndighetens mål inte

¹¹⁰ Se till exempel Socialstyrelsen (2024). *Resultatanalys tertial 3 2023*.

tillför så mycket, utan snarare bidrar till att göra den interna styrningen otidlig och komplicerad. Det riskerar att minska styrkraften i myndighetens interna styrning.

I våra intervjuer med företrädare för Socialstyrelsens ledning framgår att detta inte är resultatet av en medveten strategi från myndighetens sida. Där framgår snarare att det finns en ambition hos myndigheten själv att förenkla den interna styrningen genom att göra den mindre detaljerad.

5.5.4 Årsredovisningen är lätt att härleda till myndighetens instruktion

Vi bedömer att årsredovisningen ger regeringen en förhållandevis god bild av vad myndigheten gör och vad verksamheten kostar. Även Riksrevisionen anser att myndighetens årsredovisning är av god kvalitet. Det beror på att Socialstyrelsen i sin årsredovisning följer upp verksamheten och dess kostnader med utgångspunkt i de tolv olika verksamhetsområden som överlappar relativt väl med uppgifterna i instruktionen. Det underlättar för regeringen att bedöma hur väl myndigheten presterar utifrån sina instruktionsenliga uppgifter.

Exempel på verksamhetsområden är att ge stöd för kunskap och implementering, förvalta register och tillhandahålla data och statistik. Detta skiljer sig alltså från hur myndigheten följer upp och dokumenterar sin löpande verksamhet, utifrån till exempel myndighetens olika temaområden och myndighetsroller. Verksamhetsindelningen i årsredovisningen har varit i princip densamma under de senaste åren. Undantagen är att området krisberedskap och civilt försvar tillkom 2021 och att området att arbeta med frågor som stödjer hälso- och sjukvården på systemnivå tillkom 2024.

Sedan 2020 har myndigheten också använt sig av resultatindikatorer för att bedöma resultatet av sin verksamhet. Myndigheten har stegvis tagit fram indikatorer för allt fler verksamhetsområden och sedan 2024 finns det indikatorer för alla verksamhetsområden förutom när det gäller arbetet med frågor som ska stödja hälso- och sjukvården på systemnivå. Även kriterierna för att bedöma resultatet har i allt väsentligt varit desamma över tid. Det är positivt, eftersom det underlättar för regeringen att följa resultatutvecklingen över tid.

5.6 Den interna styrningen tyngs av många olika rutiner och dokumentationskrav som inte alltid skapar nytta

Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning ger upphov till omfattande administration, som inte alltid ger någon tydlig nytta för verksamheten. Den administrativa bördan går särskilt ut över enhetscheferna, som får mindre tid över till att leda och stödja sina medarbetare. Vi bedömer att Socialstyrelsen behöver se över och renodla antalet dokumentationskrav, för att cheferna ska kunna ägna sig åt rätt saker. Myndigheten behöver även minska antalet processer och rutiner för att de bättre ska kunna stödja medarbetarna i deras arbete.

5.6.1 Avdelnings- och enhetschefer ska tertialvis rapportera in en stor mängd uppgifter

Socialstyrelsens avdelnings- och enhetschefer ska dokumentera en stor mängd uppgifter i samband med verksamhetsplaneringen, utöver att de ska rapportera in planerade och genomförda aktiviteter. Detta följer av olika förordningsstyrda krav på myndigheternas uppföljning.¹¹¹ Det handlar bland annat om att genomföra riskanalyser och ta fram eventuella åtgärder för att hantera riskerna, handlingsplaner för det systematiska arbetsmiljöarbetet och arbetet med kompetensförsörjning. Det handlar också om att ta fram handlingsplaner för miljöarbetet samt aktiviteter och resurser för att genomföra den myndighetsgemensamma handlingsplanen för klimatanpassning. Avdelningarna ska sedan rapportera in innehållet i sina olika handlingsplaner i myndighetens verktyg för verksamhetsplanering.

Avdelningarna ska också dokumentera prioriterade åtgärder för att kunna säkerställa att verksamheten kan fortsätta trots eventuella avbrott eller störningar. De ska även inventera och rapportera vilket juridiskt stöd och kommunikationsstöd som de behöver, samt rapportera in aktiviteter som kan bidra till att nå det myndighetsövergripande målet om att vara en innovativ myndighet.

Både våra intervjuer med Socialstyrelsens chefer och myndighetens medarbetarundersökningar visar att särskilt enhetscheferna får ägna sig åt mycket administration för att uppfylla dokumentationskraven. Flera enhetschefer, särskilt de vars verksamhet till hög grad är styrd av regeringsuppdrag, uppger att arbetet tar mycket tid samtidigt som det inte alltid känns meningsfullt. Vissa chefer uppger att de med tiden har lärt sig vilken dokumentation som går att undvika, medan andra framhåller administrationen som en källa till stress och något som tar viktig tid från annat arbete. Även företrädare för Socialstyrelsens ledning uppger i våra intervjuer att det sker en viss ”överdokumentation” i myndigheten, eftersom all dokumentation inte används i något tydligt syfte.

5.6.2 Positivt med processer och rutiner men de kan behöva renodlas för att stödja medarbetarna på ett bättre sätt

Tydliga och välkända rutiner och processer är viktiga stöd för att medarbetarna vid en myndighet ska veta hur de ska bedriva sitt arbete. Det är också en förutsättning för att de ska kunna arbeta enhetligt och effektivt. För Socialstyrelsen är detta särskilt viktigt eftersom medarbetarna behöver förhålla sig till många olika regelverk och styrsignaler från regeringen.

¹¹¹ Se till exempel förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, förordning (2018:1428) om myndigheters klimatanpassningsarbete, arbetsmiljölagen (1977:1160), MSBFS 2020:6 föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter och MSBFS 2020:7 föreskrifter om säkerhetsåtgärder i informationssystem för statliga myndigheter.

Våra intervjuer med medarbetare visar att det finns en stark vilja i myndigheten att göra rätt och att ha struktur på sitt arbete. Samtidigt visar våra intervjuer med Socialstyrelsens medarbetare att rutinerna och processerna är så många att de inte alltid hjälper dem i arbetet. Det kan till exempel vara svårt att hitta rätt process eller rutin för rätt fråga. Det gör medarbetarna mindre följsamma till rutinerna och gör dem rädda för att göra fel. Detta framkommer även i en tidigare studie, som pekar på att det överordnade målet för medarbetarna blir att följa gällande regler, snarare än att utveckla verksamheten och hitta innovativa lösningar på olika problem.¹¹²

5.7 Socialstyrelsens kontrollarbete har förbättrats men kan behöva stärkas ytterligare

Socialstyrelsen har en tydlig process för arbetet med att analysera och hantera risker i verksamheten. Samtidigt har myndigheten förhållandevis begränsade resurser för sin internrevision. Det innebär att styrelsen riskerar att få ett sämre underlag för att bedöma huruvida Socialstyrelsens interna styrning och kontroll är betryggande eller inte.

5.7.1 Tydlig process för arbetet med att identifiera och hantera risker i verksamheten

När Statskontoret analyserade Socialstyrelsen 2011 hade myndigheten precis börjat lyda under internrevisionsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll. Vi konstaterade då att myndigheten hade påbörjat arbetet med att uppfylla de formella kraven, men att det återstod arbete.

Vår analys visar nu att Socialstyrelsen har en tydlig process för att analysera och hantera risker i verksamheten inom ramen för den ordinarie budget- och planeringsprocessen.¹¹³ Det har förbättrat myndighetens förutsättningar för att ha en betryggande intern styrning och kontroll. Myndigheten genomför nu årligen riskanalyser i samband med sin verksamhetsplanering. Då planerar myndigheten även in och budgeterar för sådana åtgärder som myndigheten bedömer är nödvändiga för att hantera riskerna. Myndigheten följer sedan upp åtgärderna i till exempel tertialuppföljningarna. I september 2023 beslutade styrelsen om fyra myndighetsövergripande risker och prioriterade riskområden för 2024. Dessa är en säker och driftskyddad it-miljö, hantering av stora datamängder, desinformation, samt att myndighetens stödjande roll inte ger förväntad effekt på sjukvårdens område.¹¹⁴

¹¹² Göteborgs universitet (2024). *Myndighetens styrning av digital utveckling – Rekommendationer för stärkt omställningsförmåga i Socialstyrelsen*, s. 9.

¹¹³ Socialstyrelsen (2023). *Risikanalys och riskhantering*. Rutin 2023-03-20. (Dnr. 1.3–11799/3023).

¹¹⁴ Socialstyrelsen (2024). *Årsredovisning för 2023*.

Våra intervjuer med Socialstyrelsens internrevisionschef visar dock att myndighetens ledningen har varit ovan att nyttja interrevisionens granskningar i myndighetens kontrollarbete. Först sedan 2024 tar ledningsgruppen regelbundet del av de granskningar som internrevisionen producerar, sedan internrevisionschefen uppmärksammat ledningen på att det är viktigt att de gör det.

5.7.2 Internrevisionens begränsade resurser medför en risk för att styrelsen inte får tillräckligt välgrundade underlag

Socialstyrelsen har förhållandevis begränsade resurser för sin internrevision, med tanke på myndighetens storlek och uppdrag. Samtidigt är internrevisionen ett av styrelsens viktigaste verktyg för att få information om verksamheten. Socialstyrelsen har endast en anställd internrevisor, internrevisionschefen. Det ligger under genomsnittet på 1,2 årsarbetskrafter för myndigheter med mellan 500–1 000 årsarbetskrafter, även om det varierar mellan myndigheterna.¹¹⁵ Internrevisionen har dock en årlig budget för att vid behov kunna anlita expertkompetens eller ytterligare internrevisionsresurser, till exempel från E-hälsomyndigheten som Socialstyrelsen har ett samverkansavtal med.

Vi bedömer att de begränsade resurserna för internrevisionen medför en risk att Socialstyrelsens styrelse inte får ett så välgrundat och heltäckande underlag om myndighetens verksamhet som den behöver för att kunna intyga att myndighetens interna styrning och kontroll är betryggande. Den främsta risken är att internrevisionen av resursskäl kan behöva avstå från att granska vissa riskområden. Det kan i sin tur leda till att väsentliga brister i den interna styrningen och kontrollen, eller i myndighetens förutsättningar att fullgöra sina uppgifter, aldrig upptäcks eller upptäcks för sent. Andra risker som vi ser är att internrevisorn saknar någon att diskutera sina bedömningar med, att hen kan ha svårt att besitta kompetens som täcker samtliga områden, och att arbetet blir sårbart, till exempel om internrevisorn blir sjuk. Även Riksrevisionen påtalar liknande nackdelar med att enbart ha en internrevisor.¹¹⁶

Vi ser positivt på att internrevisorn har tillgång till externt stöd vid behov, eftersom det gör funktionen mindre sårbar. Samtidigt kan det vara svårare för en utomstående internrevisor att bedöma riskerna i myndighetens verksamhet, när denne inte har sin ordinarie anställning där och därmed inte känner till verksamheten lika väl. Både Riksrevisionens årliga revisorer och Socialstyrelsens internrevisionschef uppger i våra intervjuer att det vore lämpligt med ytterligare en anställd interrevisor. Samtidigt påpekar Socialstyrelsens internrevisionschef att myndigheten då också behöver stärka sin kapacitet att ta emot de granskningar som internrevisionen producerar.

¹¹⁵ Uppgifter från Ekonomistyrningsverket.

¹¹⁶ Riksrevisionen (2017:5). *Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas*, s. 7.

Referenser

Direktiv 2023:106. *Stärkt beredskap inför framtida pandemier.*

DS 2014:9. *Kunskapsstyrning och samverkan – bakgrund och slutsatser.*

ESV (2021:19). *Ekonomisk styrning i staten.*

Europaparlamentets och Rådets förordning om ett europeiskt hälsodataområde, COM (2022) 197 final.

Göteborgs universitet (2024). *Myndighetens styrning av digital utveckling – Rekommendationer för stärkt omställningsförmåga i Socialstyrelsen.*

Lagrådsremiss 2017-09-28. *En ny beslutsprocess för den högspecialiserade vården.*

Läkemedelsverket (2023). *Astma hos barn och vuxna. Behandlingsrekommendation.*

Regeringsbeslut 2012-05-16. *Uppdrag att underhålla och förvalta arbetet med nationell informationsstruktur och nationellt fackspråk.*

Regeringsbeslut 2017-03-23. *Uppdrag att inrätta ett nationellt kunskapscentrum om ensamkommande barn och unga inom Socialstyrelsen.*

Regeringsbeslut 2018-01-18. *Uppdrag att inrätta ett nationellt donationsfrämjande centrum.*

Regeringsbeslut 2019-09-26. *Uppdrag att förbereda inrättandet av nationellt råd för kompetensförsörjningen av personal inom hälso- och sjukvården.*

Regeringsbeslut 2021-09-23. *Uppdrag om kompetensförsörjning inom primärvården.*

Regeringsbeslut 2022-02-10. *Uppdrag för att föreslå åtgärder för att öka attraktiviteten av kompetensförsörjningen av barnmorskor inom förlossningsvården.*

Regeringsbeslut 2023-01-19. *Ändring av uppdraget att ta fram förslag till en nationell plan för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning.*

Regeringsbeslut 2024-10-10. *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Socialstyrelsen.*

Regeringsbeslut 2024-01-18. Uppdrag till Socialstyrelsen att utveckla arbetet med att ge tillgång till data från hälsodataregister för forskning.

Regeringsbeslut 2024-02-01. Uppdrag att fördela statsbidrag för omställning till en långsiktigt hållbar, förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst.

Regeringsbeslut 2024-05-23. Uppdrag att ta fram förslag till nationell plan för hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning.

Regeringsbeslut 2025-01-23. Uppdrag till stöd för socialtjänstens omställning.

Regeringsbeslut 2025-01-30. Uppdrag till Socialstyrelsen att förbereda inrättandet av ett nationellt kompetenscentrum för frågor om intellektuell funktionsnedsättning och autism.

Regeringskansliet (2023). Cirkulär Fi 2023:1. Budgetarbetet 2023, bilaga 2 Budgeterings- och finansieringsprinciper.

Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Socialstyrelsen.

Riksdagsskrivelse 2019/20:135.

Riksdagsskrivelse 2021/22:123.

Riksrevisionen (2017:5). Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas.

Riksrevisionen (2024:6). Informationssäkerhet i vård och omsorg – statens stöd och tillsyn.

Riksrevisionen (2024:9). Otillräckliga insatser när barn misstänks för grova brott.

Proposition 1998/99:1. Budgetpropositionen för 1999.

Proposition. 2014/15:1. Budgetproposition för 2015. Utgiftsområde 9.

Proposition 2009/10:175. Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Proposition 2019/20:1. Budgetproposition för 2020. Utgiftsområde 9.

Proposition 2021/22:1. Budgetproposition för 2022. Utgiftsområde 9.

Proposition 2024/25:89. En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.

*SKR (2024). Nationella arbetsgrupper (Hämtad 2025-02-27).
<https://kunskapsstyrningvard.se>*

Socialdepartementet (2011). Handledning för myndigheternas instruktioner (2011-06-14).

Socialdepartementet (2024). *Det europeiska hälsodataområdet – sekundäranvändning och ansvarsfördelning mellan myndigheter*. (S 2024: A).

Socialdepartementet. Pressmeddelande (2024-04-25). *Socialstyrelsen får i uppdrag att samordna Sveriges uppbyggnads- och reformssamarbete med Ukraina på socialpolitikens och hälso- och sjukvårdens område*. (Hämtad 2025-03-10).

Socialstyrelsen (2018). *Budgetunderlag 2019–2021*.

Socialstyrelsen (2019). *Budgetunderlag 2020–2022*.

Socialstyrelsen (2020). *Budgetunderlag 2021–2023*.

Socialstyrelsen (2020). *Årsredovisning för 2019*.

Socialstyrelsen (2021). *Budgetunderlag 2022–2024*.

Socialstyrelsen (2022). *Budgetunderlag 2023–2025*.

Socialstyrelsen (2022). *Nationella riktlinjer för vård vid astma och KOL. Stöd för styrning och ledning*.

Socialstyrelsen (2022). *Partnerskapet för kunskapsstyrning* (Hämtad 2024-02-01).
<https://www.socialstyrelsen.se/>

Socialstyrelsen (2022). *Socialstyrelsens yttrande över betänkandet – Hälso- och sjukvårdens beredskaps – struktur för ökad förmåga (SOU 2022:6)*. Remissvar. (Dnr:10628/2022).

Socialstyrelsen (2022). *Årsredovisning för 2021*.

Socialstyrelsen (2023). *Alla våra webbplatser* (Hämtad 2025-02-26).
<https://www.socialstyrelsen.se>

Socialstyrelsen (2023). *Budgetunderlag för 2024–2026*.

Socialstyrelsen (2023). *Evidensbaserad praktik i socialtjänsten 2022 – Den sjätte undersökningen om kommunala enhetschefer syn på evidensbaserad praktik*.

Socialstyrelsen (2023). *Kompetensförsörjning. Internrevisionsrapport*. (Dnr. 1.2–119436/2023).

Socialstyrelsen (2023). *Risikanalys och riskhantering. Rutin 2023-03-20*. (Dnr. 1.3–11799/2023).

Socialstyrelsen (2023). *Rutin för administrativ hantering av regeringsuppdrag. Rutin 2023-11-17*. (Dnr 1.3–111947/2023).

Socialstyrelsen (2023). *Statlig styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

Socialstyrelsen (2023). *Utredning om anpassad organisation*. (Dnr. 1.7–14118/2023).

Socialstyrelsen (2023). *Årsredovisning för 2022*.

Socialstyrelsen (2024). *Beredskap* (Hämtad 2025-02-27)
<https://www.socialstyrelsen.se>

Socialstyrelsen (2024). *Budgetunderlag för 2025–2027*.

Socialstyrelsen (2024). *Delrapport – Socialstyrelsens förberedelser för kompetenshöjande insatser för att stödja kommunerna i omställningen och genomförandet av den nya socialtjänstlagen*.

Socialstyrelsen (2024). *Statlig styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

Socialstyrelsen (2024). *Årsredovisning 2023*.

Socialstyrelsen (2025). *Budgetunderlag 2026–2028*.

Socialstyrelsen (2025). *Årsredovisning 2024*.

Socialutskottets betänkande 2019/20:SoU1. *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.

Socialutskottets betänkande 2021/22:SoU1. *Hälsovård, sjukvård och social omsorg*.

SOU 2012:33. *Gör det enklare! Slutbetänkande av Statens vård- och omsorgsutredning*.

SOU 2020:23. *Hälso- och sjukvård i det civila försvaret*.

SOU 2021:19. *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården*.

SOU 2022:6. *Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga, del 1 och 2*.

SOU 2023:59. *Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation*.

SOU 2024:18. *Nya regler om cybersäkerhet. Delbetänkande av utredningen om genomförandet av NIS2- och CER-direktiven*.

Statskontoret (2011:8). *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*.

Statskontoret (2015:16). *Myndighetsanalys av Statens skolverk*.

Statskontoret (2018:23). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst*.

Statskontoret (2022:2). *Hur ska jordbruket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt.*

Statskontoret (2023:18). *Myndighetsanalys av myndigheten för digital förvaltning.*

Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret (2023). *Myndigheternas särskilda organ – Vad, hur och varför? (Om offentlig sektor).*

Statskontoret (2024). *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen – Delrapport 2024/106–5.*

Statskontoret (2024:10). *Myndighetsanalys av Folkhälsomyndigheten.*

Statskontoret (2024:11). *En form för kollektivt beslutsfattande – En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter.*

Statskontoret (2024:12). *Myndighetsanalys av Jämställdhetsmyndigheten.*

Statskontoret (2024). *Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten. (Om offentlig sektor).*

Statskontoret (2025:2). *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II:2

2024-04-25
S2024/00899 (delvis)

Socialkdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att göra en analys av Socialstyrelsen

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att med utgångspunkt i den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/09016) utföra en analys av Socialstyrelsen samt att föreslå åtgärder.

Statskontoret ska beskriva, analysera och bedöma:

- Socialstyrelsens kämuppdrag samt vilka uppgifter och omvärldsförändringar av vikt för myndigheten som har tillkommit sedan 2011.
- Ändamålsenligheten och effektiviteten i myndighetens interna styrning och uppföljning.
- Om gränsdragningen av myndighetens uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är ändamålsenlig.
- Ändamålsenligheten i organisering och utformning av de särskilda organ som inryms i myndigheten, samt de verksamheter i myndighetens organisation som regleras av regeringen.
- Om Socialstyrelsens samverkan med och stöd till myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer är ändamålsenlig och hur samverkan kan utvecklas. Här bör betydelsen av kommande förändringar såsom en ny socialtjänstlag särskilt belysas. Statskontoret ska vidare särskilt beakta kompetensen hos myndigheten att tillgodose behov hos målgrupperna kommuner och regioner.
- Vilka interna och externa faktorer, inklusive finansiella förutsättningar, som påverkar myndighetens möjlighet att bedriva verksamhet på ett

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt. Här bör eventuella skillnader mellan verksamhetsområden belysas särskilt.

- Regeringens styrning och dess ändamålsenlighet.
- Utvecklingsområden i myndighetens verksamhet samt i regeringens styrning av myndigheten, som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt.

I uppdraget ingår även att föreslå de åtgärder inom samtliga dessa områden som regeringen och Socialstyrelsen bör vidta för att stärka myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt. I det ingår att ompröva relevanta delar av myndighetens uppgifter samt att i de fall som det bedöms relevant föreslå att uppgifter ska flyttas till annan myndighet.

Statskontoret ska beakta pågående relevanta utredningar. Statskontoret ska även föra dialog med samt inhämta kunskaper och erfarenheter från kommuner, regioner och övriga myndigheter som har verksamhet som berör Socialstyrelsen samt från relevanta professionsförbund.

Socialstyrelsen ska när uppdraget utförs bistå Statskontoret med de uppgifter och förutsättningar som är nödvändiga för att Statskontoret ska kunna fullgöra uppdraget på ett ändamålsenligt sätt.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Socialdepartementet) om hur arbetet med uppdraget fortskrider.

Statskontoret ska senast den 1 november 2024 lämna en skriftlig delredovisning till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Statskontoret ska senast den 15 april 2025 lämna en skriftlig slutredovisning av uppdraget till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Redovisningen av uppdraget ska hänvisa till diarienumret för detta beslut.

Ärendet

Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning samt frågor om alkohol och missbruksmedel (förordningen [2015:284] med instruktion för

Socialstyrelsen). Socialstyrelsen ansvarar också för föreskrifter och allmänna råd inom sitt verksamhetsområde.

Socialstyrelsen har ett brett uppdrag inom kunskapsstyrning, bl.a. vad gäller att bidra med underlag och analyser om hälso- och sjukvården, socialtjänsten och tandvårdens kvalitet och utveckling. Det är ett uppdrag som spänner över flera områden med olika verksamheter och förutsättningar.

Myndigheten tar fram underlag för bedömning och för dialog med huvudmän på nationell och lokal nivå samt utvecklar och tillhandahåller nationella kunskapsstöd i form av riktlinjer och vägledningar för beslutsfattare och profession. Socialstyrelsen prövar ärenden om legitimation för yrken inom hälso- och sjukvården och tandvården. Arbetsgivare och andra aktörer har möjlighet att ställa frågor till Socialstyrelsens register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal (HOSP-registret) för att få information om vilken behörighet en person har. Socialstyrelsen förvaltar också 13 statistikregister. Dessa register innehåller uppgifter som vårdgivare inom hälso- och sjukvården, kommuner och andra myndigheter rapporterar till myndigheten. Socialstyrelsen är sedan 2022 sektorsansvarig myndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Socialstyrelsen hanterar också statsbidrag, under 2023 var dessa 53 till antalet och myndigheten betalade ut totalt cirka 15,4 miljarder kronor i bidrag. Socialstyrelsen är också statistikansvarig myndighet för hälso- och sjukvård, socialtjänst och tandvård.

Utöver de uppgifter som följer av förordningen med instruktion för Socialstyrelsen och andra föreskrifter har myndigheten många regeringsuppdrag. Myndigheten svarar genom detta för genomförandet av en betydande del av regeringens politik på områdena för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Förvaltningsanslaget finansierar 50 procent av myndighetens verksamhet och 46 procent finansieras av övriga anslag och bidrag.

År 2010 fick Statskontoret i uppdrag att göra en myndighetsanalys av Socialstyrelsen (S2010/7723). Statskontoret konstaterade i sin redovisning av uppdraget att det är svårt att få ett samlat grepp om regeringens styrning av myndigheten. Statskontoret pekade bl.a. på att indelningsgrunder i instruktion och regleringsbrev skiljer sig, att myndigheten fått ett ökande antal uppdrag i regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut samt att det

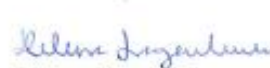
saknas tydliga principer för i vilka fall Socialstyrelsen ska få särskild finansiering.

Sedan Statskontorets tidigare myndighetsanalys har stora förändringar skett inom myndigheten och dess verksamhetsområde. Myndighetens uppdrag har växt, bl.a. genom rollen som sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn "hälsa, vård och omsorg" enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap, genom sin roll i det brottsförebyggande arbetet och arbetet med att staten ska ta ett större ansvar i hälso- och sjukvården. Även en ny socialtjänstlag är av betydelse för myndighetens arbete och utveckling. Myndigheten arbetar i ökad utsträckning än tidigare verksamhetsnära för att stödja och främja utvecklingen hos målgrupperna. Mot den bakgrunden behövs en förnyad analys av verksamheten för att säkerställa att myndigheten har de förutsättningar som krävs för att fullgöra sitt uppdrag och att bedriva verksamheten på ett effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert sätt.

På regeringens vägnar



Acko Ankarberg Johansson



Helena Lagerholm

Kopia till

Försvarsdepartementet, CF/ETU/F

Socialdepartementet, HC, SAM, SOF

Finansdepartementet, BA, SFÖ

Kulturdepartementet, SNA

Arbetsmarknadsdepartementet, IU, MRD, JÅM

Socialstyrelsen

5 (5)

Bilaga 2

Metodbilaga

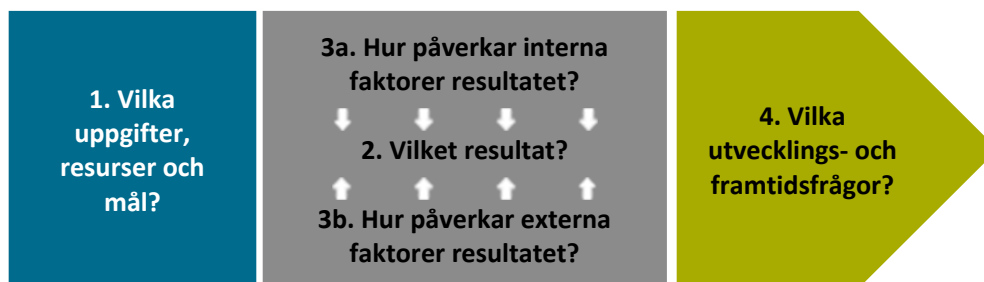
Genomförande av uppdraget

I det här avsnittet beskriver vi hur vi har genomfört vår myndighetsanalys av Socialstyrelsen. Vi beskriver Statskontorets modell för myndighetsanalyser, vilka delar av uppdraget som vi har prioriterat, vilka avgränsningar vi har gjort samt vilka metoder vi har använt oss av.

Statskontorets modell för myndighetsanalyser

Vår analys utgår från Statskontorets modell för myndighetsanalyser. Med hjälp av modellens fyra analysmoment har vi genomlyst Socialstyrelsens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar (figur B1). Syftet med analysen är att ge en övergripande bild av hur Socialstyrelsen genomför sitt uppdrag utifrån regeringens styrning. Modellen innehåller ett på förhand antal bestämda analysområden och frågor. Vi tolkar det som att frågorna i regeringens uppdrag till oss förtydligar vad regeringen vill att vi särskilt fokuserar på i myndighetsanalysen.

Figur B1. Statskontorets modell för myndighetsanalyser.



Fokus på de delar av uppdraget som är viktigast för Socialstyrelsens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag

Vi har prioriterat de delar av uppdraget som vi bedömer är viktigast för Socialstyrelsens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt, och för regeringens möjligheter att styra myndigheten på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det innebär att vi i huvudsak har fokuserat på hur regeringen styr och finansierar Socialstyrelsen. Det innebär också att vi har fokuserat på om Socialstyrelsen har utformat sin interna styrning och uppföljning så att myndigheten kan omsätta regeringens styrning i sin verksamhet på ett effektivt sätt.

Vi har inom ramen för analysen av regeringens styrning endast gjort en övergripande analys av om gränsdragningen av Socialstyrelsens uppgifter i förhållande till andra myndigheter med närliggande uppgifter är ändamålsenlig. Vi har också övergripande analyserat vilka omvärldsförändringar av vikt som har påverkat Socialstyrelsens uppdrag sedan 2011. Vi analyserade detta mer ingående i vår delrapport.

När det gäller Socialstyrelsens interna styrning och uppföljning har vi lagt mindre fokus på de delar som inte lika tydligt handlar om hur myndigheten tar omhand regeringens styrning, till exempel hur myndigheten har organiserat sig och hur arbetsmiljön fungerar. Vi har också övergripande analyserat om myndigheten har kompetensen för att kunna tillgodose behoven hos målgrupperna, liksom hur myndigheten har hanterat sitt uppdrag att stödja kommunerna i omställningen till den nya socialtjänstlagen.

I vår analys av resultatet av Socialstyrelsens verksamhet har vi fokuserat på myndighetens förvaltningsuppgifter, liksom uppgifter inom regelgivning och rättsligt stöd, krisberedskap och civilt försvar, samt kunskapsstyrning. Huvudfokus har legat på kunskapsstyrningen, vilket har innefattat en analys av hur väl myndigheten samverkar med sina målgrupper och andra aktörer.

Metod och material

Vår analys bygger på studier av dokument som berör myndighetens styrning, ledning, redovisning, strategier och verksamhet. Vi har genomfört cirka 50 intervjuer med cirka 80 personer på Socialstyrelsen, bland annat generaldirektören, avdelnings- och enhetschefer, medarbetare, fackliga företrädare och ledamöter i myndighetens styrelse. Vi har också intervjuat företrädare för Socialdepartementet, Folkhälso-myndigheten, E-hälsomyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polismyndigheten, Riksrevisionen och Skolverket. Intervjuerna har syftat till att få en övergripande bild av Socialstyrelsens interna ledning, styrning och organisation samt samverkan och stöd med externa aktörer.

För att få en bild av hur Socialstyrelsens samverkan och stöd till regioner och kommuner och andra aktörer fungerar och kan utvecklas har vi hållit fysiska och digitala hearings med företrädare för Sveriges kommuner och regioner (SKR), professionsförbunden Akademikerförbundet SSR, Föreningen Sveriges Socialchefer, Kommunal, Läkarförbundet, Riksföreningen för medicinskt ansvariga sjuksköterskor och medicinskt ansvariga för rehabilitering, Sjukhusläkarna, Svensk förening för allmänmedicin, Svensk psykiatriförening, Sveriges Arbetsterapeuter, Sveriges tandläkarförbund och Vårdförbundet. Digital hearing har också hållits med patient- och brukarföreningarna Anhörigas riksförbund, Frälsningsarmén, Funktionsrätt Sverige, Föräldraföreningen mot narkotika, Kriminellas revansch i samhället, Reumatikerförbundet, Riksförbundet Attention, Riksföreningen FUB och Verdandi.

Vi har ställt ett mindre antal skriftliga frågor till regionernas hälso- och sjukvårdsdirektörer. Av de 21 regionerna besvarade 17 av dem frågorna. Frågorna handlade om deras bild av Socialstyrelsens stöd och samverkan inom kunskapsstyrningen. Vi har också ställt skriftliga frågor till ett urval av 48 kommuner, varav 30 besvarade frågorna. Urvalet gjordes med hjälp av SKR:s kommungruppsindelning. Frågorna ställdes till kommunernas socialchefer. Frågorna till kommunerna berör kunskaps-

styrningen till äldreomsorgen och stödet i omställningen till den nya socialtjänstlagen. I rapporten hänvisar vi till dessa svar som regionernas respektive kommunernas skriftliga svar.

För att få en bild av regeringens styrning av Socialstyrelsen har vi gjort en fördjupad kartläggning av de uppdrag som regeringen gav Socialstyrelsen under 2022 och 2023. Kartläggningen handlar bland annat om när under året som regeringen gav Socialstyrelsen uppdragen, uppdragens löptid, omfattningen på eventuellt tillhörande finansiering, om uppdragen ändrades och om Socialstyrelsen skulle samarbeta med andra aktörer inom ramen för uppdragen.

Avgränsningar

Vi har inte analyserat hur Socialstyrelsens verksamhet påverkar hur väl hälso- och sjukvården och omsorgen fungerar i sin helhet. Vi har begränsat analysen till hur resultaten som Socialstyrelsens verksamhet leder till påverkar myndighetens målgrupper, inte minst regioner och kommuner.

Vi har inte heller analyserat resultatet av Socialstyrelsens verksamhet inom ramen för myndighetens uppgifter som rör internationellt arbete, donations- och transplantationsfrågor, samt högspecialiserad vård.

Vi har inte heller analyserat de verksamheter som Statskontoret redan har analyserat i tidigare rapporter. Det handlar till exempel om myndighetens verksamhet inom ramen för Rådet för statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst (Rådet för styrning med kunskap), Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) samt de ekonomiska målen och nivån på avgifterna för myndighetens avgiftsbelagda verksamhet att pröva behörigheter inom vård och omsorg.¹¹⁷

Vidare har vi inte analyserat det delade ansvaret för frågor som rör vårdhygien mellan Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten. Detta eftersom en utredning arbetar med frågan om ett samlat nationellt ansvar för vårdhygien.¹¹⁸

Vi har i slutrapporten endast övergripande analyserat vilka omvärldsförändringar av vikt som har tillkommit sedan 2011. Vi analyserade detta mer ingående i vår delrapport. I delrapporten gjorde vi också en fördjupad analys av hur Socialstyrelsens stöd till och samverkan med myndighetens målgrupper fungerar.

¹¹⁷ Se Statskontoret (2023). *Att styra med kunskap – En studie om statlig kunskapsstyrning riktad till kommuner och regioner*, Statskontoret (2018:23). *Utvärdering av en samlad styrning med kunskap för hälso- och sjukvård och socialtjänst. Slutrapport*, Statskontoret (2024:11). *En form för kollektivt beslutsfattande – En kartläggning och prövning av nämndmyndigheter*, och Statskontoret (2024). *Vem är det som kör? – Avgiftsbelagd verksamhet i staten*.

¹¹⁸ Direktiv 2023:106. *Stärkt beredskap inför framtida pandemier*.

Vi har avgränsat den ekonomiska analysen till fem år tillbaka, vilket är i linje med andra myndighetsanalyser Statskontoret har gjort. Vidare har både uppdrag och uppgifter förändrats sedan 2011, vilket försvårar att kunna dra slutsatser om myndighetens ekonomiska situation över tid.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets projektgrupp har bestått av utredarna Maja Rhodin Edlund, Stina Petersson, Henrik Segerpalm (projektledare), Tove Stenman och Miriam Öfverberg. Under delar av arbetet har praktikanterna Zahia Kaidi och Stina Eriksson medverkat. Hanna André har varit ansvarig utredningschef.

En intern referensgrupp har knutits till projektgruppen, i syfte att kvalitetssäkra rapporten. Regeringskansliet och Socialstyrelsen har faktagranskat ett utkast till slutrapporten.