

Yttrande över Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)

Fi 2008/7973

Inledning

Förvaltningskommitténs bedömningar och förslag berör Skolinspektionen generellt som statlig myndighet och, utifrån de förslag som lämnas avseende organiseringen av den statliga tillsynen, mer specifikt som tillsynsmyndighet. Skolinspektionen har valt att lägga tyngdpunkten vid de bedömningar och förslag som mer direkt berör myndigheten som tillsynsmyndighet, men att i korthet kommentera även andra generella frågor. Skolinspektionens utgångspunkt är att det är viktigt att myndigheterna ges stabila förutsättningar samt att styrningen och uppföljningen av myndigheterna utvecklas och blir tydlig. Skolinspektionen avvisar helt tanken på att föra tillsynen av skolan till länsstyrelserna.

Skolinspektionen har funnit att kommitténs förslag och bedömningar i flera fall är otillräckligt motiverade i huvudbetänkandet, som endast består av överväganden och förslag. I de fall de bakomliggande texterna i bilagedelen kommer till motsatta slutsatser än huvudbetänkandet hade det varit särskilt motiverat att i huvudtexten tydligare förklara skälen för kommitténs ställningstaganden. Att så inte alltid är fallet gör att bilagornas status blir oklar.

Styrningen av förvaltningen och förslag till lag om statlig förvaltning

Skolinspektionen konstaterar att kommitténs förslag om att samla grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen i en särskild lag med tillhörande förordning kan bidra till att stärka förtroendet för statsförvaltningen och tydliggöra förvaltningens gemensamma utgångspunkter. Skolinspektionen konstaterar dock att det inte är

okomplicerat att, som i förslaget, reglera sådant som i hög grad redan är reglerat i annan författning. Avgörande blir hur den nya lagens struktur och innehåll anpassas till annan lagstiftning och att dubbelreglering inte uppstår.

Skolinspektionen vill understryka betydelsen av att regeringens styrning av myndigheterna anpassas till förhållandena inom berörd sektor, men också att den är konsekvent och stabil över tid. Skolinspektionen avvisar därför kommitténs förslag om tidsbegränsade mandat för nybildade myndigheter. Bildandet av en myndighet måste vila på en stabil grund och noggranna överväganden och vara långsiktigt. Poängen med särskilt tidsbegränsade mandat för nybildade myndigheter måste dessutom vara begränsad, eftersom alla myndigheter kan omprövas vid behov.

Med anledning av kommitténs förslag om en författningsreglering av myndigheternas ansvar att förse regeringen med underlag samt att föreslå författningsändringar eller andra åtgärder vill Skolinspektionens peka på att regeringen redan har former för att efterfråga den information man behöver, t.ex. i regleringsbrev och särskilda uppdrag. På samma sätt finns former för myndigheterna att till regeringen lyfta fram behov av åtgärder, som exempelvis författningsändringar.

Med utgångspunkt i kommitténs resonemang om behovet av att fördjupa granskningen av myndigheternas verksamhet vill Skolinspektionen understryka behovet av att anpassa granskningen efter frågans art. Behovet av en fortlöpande granskning av särskilda granskningsorgan är exempelvis uppenbar för myndigheter som har ansvar för stora samhällssystem som tar en stor del av statsbudgeten i anspråk. För mindre och medelstora myndigheter med mer begränsad budget bör särskilda granskningar, skilt från regeringens löpande uppföljning, aktualiseras vid särskilda tillfällen. Det är i sammanhanget värt att notera att regeringen sedan Riksrevisionsverket lades ned saknar en egen revisionsmyndighet med ansvar för att revidera myndigheternas verksamhet. Skolinspektionen vill också understryka vikten av att Regeringskansliet inte bara får kapacitet utan också förmåga att ta hand om de underlag granskningen leder fram till.

Utan att ha någon bestämd uppfattning om förslaget om en opolitisk chefstjänsteman med ansvar för myndighetsstyrning vill Skolinspektionen betona vikten av att styrningen av myndigheterna ges en högre prioritet inom Regeringskansliet, och att myndigheterna får motparter med tillräcklig kompetens i styrningsfrågor.

Myndighetsbegrepp

Skolinspektionen ställer sig bakom förslaget att begreppet statlig förvaltningsmyndighet används för alla myndigheter under regeringen och att andra begrepp, t.ex. central förvaltningsmyndighet, centralt ämbetsverk etc., inte används i förvaltningstext. Epitetet "central" signalerar felaktigt att vissa myndigheter skulle vara mer centrala än andra. Varje myndighets uppdrag bör tydliggöras i dess instruktion.

Konkurrensutsättning

Förslaget att i lag reglera att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad har marginell

betydelse för Skolinspektionen. Förslaget väcker dock frågor om konsekvenserna för universitetens och högskolornas möjligheter att sälja tjänster. Det är vanligt att myndigheter upphandlar forskarkompetens från universitet och högskolor, som i många fall är myndigheter. Det gäller även för Skolinspektionen, bland annat i samband med utvärdering eller metodutveckling. Om denna typ av upphandling kommer att beröras av förslaget bör den enligt Skolinspektionens uppfattning bli föremål för de möjligheter till undantag från huvudregeln som kommittén föreslår att regeringen ska kunna göra.

Nämndmyndigheter

Skolinspektionen delar kommitténs uppfattning att ledningsformen nämndmyndighet bör behållas, men användas restriktivt. Ledningsformen bör endast bli aktuell om det rör sig om en väl avgränsad verksamhet där ärendena ska hanteras av ett kollektiv. Skolinspektionen är värmyndighet för Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN). Bland annat mot denna bakgrund kan Skolinspektionen konstatera att det finns flera argument, bl.a. effektivitetsargument, för att behålla konstruktionen nämndmyndighet. En nämnd kan sättas samman med den särskilda sakkunskap som krävs för just de ärenden den ska fatta beslut om. Dessutom lämpar sig vissa frågor mindre väl för att tas upp i domstol. Det gäller exempelvis frågor som har att göra med intagningen till en utbildning. I ett sådant fall ställs krav på en mycket snabb handläggning, så att ärendet blir slutligt avgjort innan den utbildning eleven sökt startar. En domstolshantering kan dra ut på tiden och medföra överprövning i ytterligare en eller flera instanser och framstår därför som mindre lämplig. Om det, som i exemplet med ÖKN, ställs krav på att domstolen måste ha tillgång till särskild sakkunskap är det svårt att se någon vinst med att överföra prövningen till rättsväsendet.

Benämningen av myndigheter

Gemensamma riktlinjer när det gäller benämningar av myndigheterna, på svenska och engelska, liksom utformningen av e-postadresser och webbplatser kan ha ett värde. Skolinspektionen vill dock understryka att styrningen av myndigheterna i denna typ av frågor inte bör drivas för långt. Ett exempel på en onödig detaljstyrning är förslaget att beakta Riksarkivets förslag att ha ett gemensamt formelement för alla statliga myndigheter, t.ex. tre kronor. Det måste dessutom anses som en omöjlig uppgift att variera temat tre kronor tillräckligt med tanke på att antalet myndigheter är mycket stort. Bli symbolerna för lika kommer de att sakna sitt värde.

Den statliga förvaltningens struktur

Skolinspektionen vill understryka vikten av att inför omorganisationer på myndighetsområdet ta hänsyn till tidigare erfarenheter och väga den förväntade önskade effekten av förändringen mot de kostnader och effektivitetsförluster som kan uppstå vid genomförandet. Skolinspektionen vill också peka på möjligheten att lägga nya uppgifter i befintliga myndigheter, snarare än att skapa nya och ofta små myndigheter, med risk för såväl temporära som bestående effektivitetsförluster. Skolinspektionen konstaterar vidare att förändringar av myndighetsstrukturen har blivit ett allt vanligare sätt att

söka lösa problem med myndigheternas verksamhet och måluppfyllelse, som alternativ till att utveckla styrningen. Detta leder i många fall till onödiga kostnader och effektivitetsförluster. Myndigheterna behöver stabila förutsättningar och en tydlig styrning, snarare än återkommande omorganisationer.

Utvärdering

Kommittén konstaterar att det inom vissa delar av den statliga förvaltningen saknas fristående utvärderingsmyndigheter, dvs. en ordning där man skilt på uppgiften att utföra en verksamhet från att utvärdera resultaten. Kommittén menar att det finns skäl att överväga om det finns skäl att skapa ytterligare någon eller några sådana myndigheter. Skolinspektionen menar att behovet av en från verksamhetsansvarig myndighet skild fortlöpande utvärdering måste bedömas från fall till fall. Hur detta behov ser ut beror på verksamhetens inriktning, omfattning och ansvar.

Tillsyn

Skolinspektionen avvisar kommitténs förslag att föra över tillsynen till länsstyrelserna. Skolinspektionen menar att förslaget är dåligt underbyggt och att det inte formats utifrån vad som bäst gagnar den statliga tillsynen. Det är dessutom värt att notera att endast en begränsad del av den statliga tillsynen överhuvudtaget är berörd av förslaget.

Skolinspektionen motsätter sig med kraft att tillsynen på skolområdet skulle föras till länsstyrelserna. Kommittén pekar själv på att det i vissa fall krävs så speciella kunskaper att det knappast finns något att vinna på att samordna tillsynen med andra områden. Enligt Skolinspektionens uppfattning är det odiskutabelt att tillsynen över skolväsendet kräver en sådan specifik kompetens och erfarenhet. Skollagstiftningen skiljer sig väsentligt från annan lagstiftning, bl.a. genom läroplanernas kvalitativa mål. Att tolkningsutrymmet är stort ställer krav på både speciell kompetens och kraftfull nationell samordning och styrning av tillsynen, för att denna ska bli likvärdig varhelst den genomförs i landet. Enligt Skolinspektionens uppfattning ställer detta krav på en styrning som knappast kan åstadkommas utan att vara inordnad i en samlad myndighet.

Skolinspektionens uppdrag är dessutom mer omfattande än enbart tillsyn över skolväsendet. Inom ramen för de regionala avdelningarna handlägger Skolinspektionen anmälningsärenden samt genomför regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskningar. Kvalitetsgranskningen innebär i än högre grad än tillsynen bedömningar som ställer krav på både utredar- och sektorskompetens. Att lyfta ut en del av dessa uppgifter och föra till länsstyrelserna ter sig helt orimligt. Samspelet mellan verksamhetens olika delar är nödvändig för verksamhetens kvalitet och effektivitet.

Skolinspektionens tillsyn skiljer sig vidare från den tillsyn som idag bedrivs på länsstyrelserna, vilket gör att samordningsvinsterna skulle vara begränsade. Det handlar om volymmässiga skillnader – Skolinspektionens tillsyn är exempelvis betydligt större än länsstyrelsernas största tillsynsområde, miljöskydd – men framför allt om skillnader i sakområde. I betänkandets bilaga 8 hänvisas till en konsultrapport (Statskontorets rapport 2008:3) med förslag om att profilera länsstyrelserna mot tillsyn inom miljö och

hälsa samt eventuellt också mot arbetsmiljötillsyn. I sammanhanget diskuterar konsult-rapporten om det är motiverat att även lyfta över tillsynen över skolan till länsstyrelserna, men konstaterar att sakområdessambandet inte är särskilt tydligt. Förslagen i rapporten bygger också på en ändrad länsindelning. Skolinspektionen vill vidare understryka att det i underlagsrapporten till 2006 års förvaltningskommitté, som det hänvisas till i betänkandet, inte finns något förslag att överföra tillsynen över skolan till länsstyrelserna (dnr. Fi2008/3093).

Att det är svårt att inom länsstyrelserna samordna en nationellt likvärdig tillsyn har visat sig när det gäller tillsynen över socialtjänsten. Regeringen har till följd av detta nyligen föreslagit (prop. 2008/09:160) att länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) förs över till Socialstyrelsen och samordnas med Socialstyrelsens tillsyn av hälso- och sjukvården. Bakgrunden är bl.a. att Riksrevisionen i ett flertal rapporter har påtalat att länsstyrelsernas tillsyn över socialtjänsten har allvarliga brister. Det handlar om för lite tillsyn, att tillsynen är för svag och för begränsad, att brister inte följs upp och att tillsynen är för olika över landet. Det är just denna typ av brister Skolinspektionen befarar kommer att uppstå om exempelvis tillsynen av skolväsendet skulle föras till länsstyrelsen.

Skolinspektionen vill samtidigt understryka att den delar kommitténs intentioner om att stärka, samordna och effektivisera tillsynen samt utveckla en generell tillsynskompetens. Inspektionen anser dock att detta går att åstadkomma på annat sätt än genom att föra tillsynen till länsstyrelserna, t.ex. genom en ökad samordning av hur tillsynen regleras mellan olika samhällssektorer samt genom en ökad samverkan mellan tillsynsmyndigheter. Många tillsynsmyndigheter är redan idag aktiva inom ramen för det statliga nätverket Tillsynsforum, där bl.a. metodfrågor diskuteras. Nätverket samarbetar också med Göteborgs universitet angående den utbildning universitetet driver i tillsynsmetodik, en utbildning som kan bidra till både en ökad och en mer likvärdig tillsynskompetens. Samarbete inom Tillsynsforum kan bidra till att ytterligare förstärka och förtydliga tillsynskulturen, att öka samsynen om tillsynsuppdraget samt till att bygga upp en tjänstemannakår med tillsyn som gemensam profession. Ökad samverkan kring kompetensutveckling om tillsyn kan också bli en önskvärd konsekvens. Samtidigt måste hela tiden den sektorsspecifika kompetensen värnas.

Skolinspektionen vill också peka på att det redan idag finns en samverkan i konkreta sakfrågor mellan inspektionsmyndigheter. Skolinspektionen samverkar exempelvis med Socialstyrelsen om frågor som rör socialtjänsten och skolhälsovården, med Arbetsmiljöverket om skolan och sedan årsskiftet även med Diskrimineringsombudsmannen. Denna typ av samverkan om tillsynen över skolan kompliceras av att de olika lagstiftningarna inte är avstämde i förhållande till varandra. De olika inspektionsmyndigheterna måste därför lösa de gränsdragningsfrågor som uppkommer efterhand.

Skolinspektionen delar uppfattningen att en oberoende och förtroendeskapande tillsyn kräver att tillsynsmyndigheten inte har andra uppgifter som kan ge upphov till miss-tankar om rollkonflikter. Skolinspektionen noterar dock att organiseringen av tillsynen idag skiljer sig avsevärt mellan olika tillsynsmyndigheter. I vissa fall svarar myndighe-

ten för såväl normering, främjande och tillsyn, i andra har tillsynen skilts från normering och främjande. En konsekvens av detta är att synen på hur långt tillsynsmyndigheten bör gå när det gäller att ge råd och stöd till tillsynsobjekten varierar mellan de olika tillsynsmyndigheterna. Skolinspektionen kan konstatera att organiseringen av tillsynen över skolväsendet, skilt från normering och främjande, har bidragit till en ökad tydlighet om tillsynsuppdraget. Trots detta är det en grannliga uppgift att dra gränsen mellan tillsyn och främjande, eller som kommittén uttrycker det, att övergå till att aktivt hjälpa tillsynsobjektet att bli bättre. Ytterst måste detta lösas på myndighetsnivå. Regeringen kan dock bidra till att myndigheterna ges goda förutsättningar att dra gränsen mot uppgifter som skulle leda till rollkonflikter. Det handlar dock mer om en stabil och tydlig styrning än om hur tillsynen är organiserad.

Kompetensförsörjning för framtidens statsförvaltning

Rekrytering och kompetensutveckling av chefer samt nyrekrytering av medarbetare till myndigheterna är centrala frågor för alla myndigheter. Att myndigheterna ska arbeta aktivt med dessa frågor är därför en självklarhet, liksom att det finns ett behov av gemensamma strategier och samordning inom statsförvaltningen. Skolinspektionen avvisar dock kommitténs förslag om rekrytering av studenter, praktikplatser och aspirantplatser som skulle innebära en orimlig detaljstyrning och helt står i strid med betänkandets inledande konstaterande att myndigheterna som huvudregel ska ha stor handlingsfrihet att utföra sina uppgifter. En detaljstyrning av detta slag leder lätt till onödigt ineffektiva lösningar.

Generella effektiviseringar och besparingar

Kommittén föreslår att privata företag ska ges möjlighet att under vissa förutsättningar kunna utmana en viss statlig verksamhet för utkontraktering. En sådan konkurrensutsättning kan under vissa förutsättningar bidra till att öka produktivitetstrycket inom vissa nu statligt skötta verksamheter. Med tanke på att merparten av myndigheternas verksamhet består av uppgifter som regering och riksdag anförtrott myndigheterna, som myndighetsutövning, tillsyn och kontroll etc., samt av strategiska ledningsfunktioner, och med tanke på de högt ställda krav som ställs på att det ska finnas en fungerande marknad för aktuell tjänst, bedömer Skolinspektionen att en sådan regel får en begränsad effekt.

Skolinspektionen konstaterar att kommitténs förslag om gemensamma administrativa lösningar kan uppfattas stå i konflikt med vad som i andra delar av betänkandet anförts om konkurrensutsättning.

Kommitténs förslag att ge riksdag och regering möjlighet att anvisa anslag för längre tid än ett år (avsnitt 2.2.4) och förslaget att ta bort begränsningarna av anslagssparandet är enligt Skolinspektionen välkomna och snarast nödvändiga förändringar i den ekonomiska styrningen av myndigheter. Möjligheten att besluta om anslag för flera år skulle öka förutsättningarna att på ett förutsägbart sätt finansiera större projekt och satsningar. Ett borttagande av begränsningen av anslagssparandet skulle lösa de flesta behov av flexibel medelsanvändning över årsgränser som nu kan förutses. Särskilt gör

sig behovet av att förfoga över anslagssparande påmint vid starten av en ny myndighet, vilket nyligen varit aktuellt för Skolinspektionens del.

Avslutningsvis vill Skolinspektionen peka på förhållandet att det finns få utvärderingar gjorda som tydligt påvisar besparingar genom förändrade administrativa lösningar.

I den slutliga handläggningen har chefsjuristen Ingegärd Hilborn och biträdande chefsjuristen Lena Schelin deltagit.

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Eva Wallberg
Enhetschef