



2015/45-5

Vägen till en lärande och effektiv förvaltning

Utvecklingsområden och prioriteringar
2015-2016





MISSIV

DATUM
2015-06-10
ERT DATUM
2014-12-19

DIARIENR
2015/45-5
ER BETECKNING
S2014/8988/SAM
(delvis)

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Inriktning och prioriteringar för Statskontorets förvaltningspolitiska arbete 2015–2016

Statskontoret ska enligt sin instruktion följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Myndigheten ska också bevaka vissa frågor om kvalitets- och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen.

I Statskontorets regleringsbrev för budgetåret 2015 anges att myndigheten utifrån olika tidshorisonter ska identifiera strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov. I uppdraget ingår också att redovisa inriktning och prioriteringar under 2015–2016 för de underlag om förvaltningspolitikens utveckling som myndigheten ska bistå regeringen med.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 12 juni 2015.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i promemorian *Vägen till en lärande och effektiv förvaltning – utvecklingsområden och prioriteringar 2015–2016*.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Martin Johansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Martin Johansson

Innehåll

1	Statskontorets uppdrag	3
1.1	Den förvaltningspolitiska planen	3
1.2	Så har vi genomfört uppdraget	3
1.3	Så är den förvaltningspolitiska planen disponerad	3
2	Sverige står inför ett antal stora utmaningar	5
2.1	Den demografiska utvecklingen medför ökande krav	5
2.2	Vi blir allt mer påverkade av förändringar i vår omvärld	6
2.3	Förväntningar och behov förändras	7
2.4	Fler frågor som spänner över flera områden	7
2.5	En effektiv och lärande förvaltning	7
3	Mot en mer tillitsbaserad styrning	9
3.1	Identifiera utrymmet för tillitsbaserad styrning	11
3.2	Förbättra förutsättningar för tillit	12
3.3	Bort från administrationssamhället	15
3.4	Studera myndigheternas interna styrning	17
3.5	Möjligheter att styra genom incitament	19
3.6	Utveckla lärandet i Regeringskansliet	20
4	Mot en mer ändamålsenlig samverkan och koordinering	23
4.1	Samhället och förvaltningen blir allt mer komplext	23
4.2	Ibland behövs mindre samverkan och koordinering	25
4.3	En mer ändamålsenlig samverkan och koordinering	25
5	Mot bättre förutsättningar för omprövning	31
5.1	Omprövning förutsätter oberoende underlag	31
5.2	Bättre förutsättningar för omprövning	32
6	Utvecklingsbehov på längre sikt	39
6.1	Delegeringens och förvaltningsmodellens ändamålsenlighet	39
6.2	Relationen mellan stat och kommun kan komma att behövas ses över	40
7	Inriktning och prioriteringar för 2015–2016	43
7.1	Om offentlig sektor	43
7.2	Förvaltningspolitisk dag och seminarier	43
7.3	Stärkta kontakter med forskarsamhället	44
7.4	Internationell verksamhet	44



1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret ska enligt sin instruktion följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling och bevaka vissa frågor om kvalitets- och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen.

Enligt regleringsbrevet för 2015 ska vi utifrån olika tidshorisonter identifiera strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov. Utöver detta ska vi också redovisa inriktning och prioriteringar under 2015–2016 för de underlag om förvaltningspolitikens utveckling som vi enligt vår instruktion har i uppgift att bistå regeringen med.

Uppdraget att identifiera strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov ska redovisas till Regeringskansliet senast den 12 juni 2015.

1.1 Den förvaltningspolitiska planen

Uppdraget redovisar vi i form av en förvaltningspolitisk plan för 2015–2016. I planen identifierar vi strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov som kan belysas och prövas i utredningar. Planen kan på så vis fungera som ett underlag för en diskussion om vilka uppdrag med förvaltningspolitisk inriktning och egeninitierade rapporter som kan bli aktuella för Statskontoret att göra under de närmaste åren. I överensstämmelse med vårt övergripande myndighetsuppdrag är planen avgränsad till utvecklingen av statlig och statligt finansierad verksamhet.

1.2 Så har vi genomfört uppdraget

Arbetet har utgått från vår utredningsverksamhet och omvärldsbevakning. Vi har också hållit ett flertal möten med företrädare för Regeringskansliet och myndigheter samt med forskare med förvaltningspolitisk inriktning för att diskutera vilka övergripande strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov som finns för staten som helhet och för enskilda verksamheter. Vi har även diskuterat dessa frågor med Statskontorets råd och Statskontorets vetenskapliga råd.

1.3 Så är den förvaltningspolitiska planen disponerad

I *kapitel 2 – Sverige står inför ett antal stora utmaningar* – beskriver vi ett antal av de utmaningar och större förändringar i omvärlden som kan tänkas få konsekvenser för den svenska förvaltningen och dess framtida utveckling. Med utgångspunkt i dessa utmaningar och förändringar identifierar vi tre områden där vi menar att det finns strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov.



I kapitel 3 – Mot en tillitsbaserad styrning – redovisar vi vår syn på hur myndighetsstyrningen kan utvecklas.

I kapitel 4 – Mot en mer ändamålsenlig samverkan och koordinering – behandlar vi frågor som har att göra med behovet av en mer ändamålsenlig samverkan och koordinering i förvaltningen.

I kapitel 5 – Mot bättre förutsättningar för omprövning – beskriver och diskuterar vi hur förutsättningarna för en ändamålsenlig organisering och omprövning av det statliga åtagandet kan utvecklas.

I kapitel 6 – Utvecklingsbehov på längre sikt – beskriver vi utvecklingsbehov och frågeställningar som det finns ett behov av att diskutera och fundera över på längre sikt.

I kapitel 7 – Inriktning och prioriteringar 2015–2016 – redogör vi avslutningsvis för inriktning och prioriteringar för de underlag om förvaltningspolitikens utveckling som vi årligen ska bistå regeringen med.

2 Sverige står inför ett antal stora utmaningar

Statsförvaltningen har ett viktigt uppdrag att förverkliga politiska mål och säkerställa att grundläggande värden om bland annat rättssäkerhet, saklighet, opartiskhet, effektivitet, god resurshushållning och öppenhet upprätthålls. Förutsättningarna för detta uppdrag är dock i ständig förändring.

Under de senaste åren har flera statliga utredningar pekat på att det svenska samhället står inför flera stora utmaningar.¹ Utmaningar som av allt att döma kommer att medföra ett ökat tryck på förvaltningen. Nya förutsättningar uppstår i takt med att omvärlden och medborgares och företags behov och förväntningar på förvaltningen förändras. De här förändringarna påverkar i sin tur vilka åtaganden och reformer som de folkvalda behöver ta initiativ till för att möta nya utmaningar och hantera olika samhällsproblem.

2.1 Den demografiska utvecklingen medför ökande krav

Utvecklingen mot en allt äldre befolkning och en mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder leder till utmaningar när det gäller kostnadsutvecklingen i den offentliga sektorn och den långsiktiga finansieringen av framtidens välfärd.² Fram till och med 2030 beräknas den svenska försörjningsbördan – det vill säga det antal personer som varje förvärvsarbetande person ska försörja inklusive sig själv – öka från 2,14 till 2,35 enligt Statistiska centralbyrån.³ Sett till historien kan vi också förvänta oss att efterfrågan på välfärdstjänster kommer att öka.⁴

En växande efterfrågan på välfärdstjänster kombinerat med ökande kostnader och ett begränsat finansieringsutrymme för statliga verksamheter kommer att medföra behov av prioriteringar och ytterligare krav på effektivitets- och utvecklingsarbete inom förvaltningen. Detta för att skapa utrymme för de reformer och satsningar som framtida regeringar kommer att vilja och behöva göra.

Befolkningsutvecklingen kommer inte bara att medföra utmaningar för finansieringen av offentlig verksamhet utan också för förvaltningens framtida kompetensförsörjning.⁵ Till exempel bedömer Arbetsförmedlingen att

¹ Ansvarskommittén (SOU 2007:10), 2008-års långtidsutredning (SOU 2008:108), Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (SOU 2012:81) och Framtidskommissionen (Ds 2013:19).

² Peo Borg (2009) *Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2009:1) och Ds 2013:19 *Svenska framtidsutmaningar. Slutrapport från Regeringens framtidskommission.*

³ Statistiska centralbyrån (2012) *Sysselsättningen 2030 – kan dagens försörjningsbörda bibehållas?* Temarapport 2012:4.

⁴ Peo Borg (2009) *Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2009:1).

⁵ Ds 2013:19 *Svenska framtidsutmaningar. Slutrapport från Regeringens framtidskommission.*

44 procent av de anställda inom hela den offentliga sektorn kommer att lämna arbetsmarknaden av åldersskäl fram till 2025. Med nuvarande inflöde av arbetskraft skulle det uppstå ett underskott på 175 000 personer inom sektorn fram till 2025.⁶

Samtidigt har vi i Sverige en stark urbaniseringstrend där storstäder, större städer och förortskommuner växer, medan glesbygdskommuner och mindre kommuner tappar i befolkning. Det är framför allt högutbildade och yngre personer som flyttar från glesbygden och mindre kommuner.⁷ Den här utvecklingen innebär att olika delar av landet står inför olika utmaningar. Behoven av välfärdstjänster och service kommer att skilja sig åt mellan olika delar av landet, vilket i sin tur kommer att påverka förutsättningarna för förvaltningen att erbjuda medborgarna likvärdig tillgång till service och tjänster.

2.2 Vi blir allt mer påverkade av förändringar i vår omvärld

Förvaltningens förutsättningar påverkas också av en ökad geografisk rörlighet och det förändrade säkerhetsläget i omvärlden. Under de senaste åren har migrationen till Sverige ökat. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer antalet människor som söker skydd i EU:s medlemsstater att öka och vara fortsatt stort under de närmaste åren.⁸ Om Sverige även fortsättningsvis ska klara av att ta emot ett ökat antal asylsökande och förbättra förutsättningar för en snabb etablering i samhället behöver samverkan och koordineringen mellan statliga myndigheter och kommuner och landsting bli mer ändamålsenlig och effektiv.⁹

Som ett litet exportberoende land är Sveriges ekonomiska utveckling och förutsättningarna för den offentliga sektorn i mångt och mycket beroende av utvecklingen i världsekonomin. Internationaliseringen och det svenska EU-medlemskapet har också medfört nya krav på den offentliga förvaltningen och dess styrning, organisation och arbetsformer. EU-medlemskapet har hittills inte gett anledning till någon grundläggande förändring av den svenska förvaltningsmodellen även om frågan har varit uppe för diskussion vid ett flertal tillfällen sedan EU-inträdet. Många statliga verksamheter behöver dock ta hänsyn till politiska mål och bindande regler som beslutas på europeisk nivå.

⁶ Arbetsförmedlingen (2010) *Generationsväxlingen på arbetsmarknaden – i riket och i ett regionalt perspektiv*.

⁷ Ds 2013:19 *Svenska framtidsutmaningar. Slutrapport från Regeringens framtidskommission*.

⁸ Migrationsverket (2015) *Verksamhets- och utgiftsprognos april 2015*.

⁹ Statskontoret (2012) *Etablering av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen* (2012:22), Riksrevisionen (2014) *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?* (RIR 2014:11), Riksrevisionen (2014) *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?* (RIR 2014:14), Riksrevisionen (2014) *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande* (RIR 2014:15) och Arbetsförmedlingen (2015) *Beslut om att avsluta tjänsten Etableringslots* (Af-2015/094351).

2.3 Förväntningar och behov förändras

Medborgarna kommer av flera skäl att ha fortsatt höga förväntningar på offentlig finansierade välfärdstjänster. Samtidigt kommer medborgarna att ha större kunskaper och fler möjligheter att utöva inflytande som brukare av välfärdstjänster. Medborgare som gör fler aktiva och medvetna val ställer högre krav på hur den offentliga informationen och servicen behöver vara utformad. På flera områden finns det betydande inslag av privata utförare av offentlig verksamhet. Detta påverkar också vissa statliga myndigheter, dels i rollen som den som utformar regelverk och granskar att reglerna följs, dels i rollen som upphandlare.

Den digitala utvecklingen i samhället medför vidare att medborgare och brukare i allt högre grad har kontakt med förvaltningen med hjälp av olika e-tjänster. Utvecklingen av olika digitala tjänster skapar också möjligheter för statliga myndigheter att samverka med varandra i gemensamma portaler och öka utbytet av information mellan myndigheter och verksamheter.

2.4 Fler frågor som spänner över flera områden

En ytterligare utmaning kommer sig av att det samlade offentliga åtagandet är stort och mångsidigt. Det har gjort att det blivit allt svårare att möta utvecklingen och hantera utmaningar i samhället enbart utifrån de fördelar som följer av sektorisering och specialisering. Vi ser också att allt fler samhällsfrågor och politiska målsättningar spänner över flera områden, vilket ökar behovet av sektorsövergripande samordning och tvärsektoriellt arbete. Inom flera områden är ansvar och uppgifter fördelade på flera olika samhällsnivåer, vilket leder till mer komplexa beslutsprocesser som kan göra det svårare att göra nödvändiga prioriteringar, styra och utkräva ansvar.¹⁰

2.5 En effektiv och lärande förvaltning

Vilka strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov skapar då de trender och samhällsutmaningar som vi har diskuterat i den inledande delen av texten? Det råder knappast något tvivel om att utmaningarna kommer att leda till ett ökat tryck på förvaltningen. Medborgares och företags förväntningar och behov kommer sannolikt att öka samtidigt som den långsiktiga finansieringen av offentlig sektor fortsatt kommer att vara en svår sak att lösa.

Om Sverige ska klara de offentliga åtagandena på längre sikt med ett bibehållet förtroende från medborgare och företag kan vi behöva genomföra ett flertal insatser med syfte att modernisera och effektivisera förvaltningen. Så vitt vi kan se kommer vi att ha ett växande behov av att både få ut mer av

¹⁰ Statskontoret (2005) *Sektorisering inom offentlig förvaltning* (2005:3) och Statskontoret (2006) *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor* (2006:13).



insätta resurser och att frigöra resurser för kärnverksamheten. Det handlar då inte bara om rent monetära resurser, utan också om den kompetens och kunskap som finns inom förvaltningen och som vi behöver dra nytta av på ett bättre sätt än vad som sker i dag.

Vi behöver ta oss an de utmaningar och konsekvenser som följt av vårt nuvarande sätt att organisera, styra och följa upp förvaltningen. Men vi behöver också utveckla nya sätt att organisera, styra, och bedriva offentlig verksamhet som på ett bättre sätt främjar effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet.

En framtida effektiv och lärande förvaltning kommer behöva ha en större villighet att tänka nytt och ifrågasätta det invanda och befintliga sätt att organisera, styra och bedriva offentlig verksamhet. Vi har identifierat tre delvis sammanlänkade områden där vi bedömer att det finns skäl att initiera ett utvecklingsarbete.

Det handlar om att

- utveckla myndighetsstyrningen så att vi använder förvaltningens resurser och kompetens så effektivt som möjligt
- åstadkomma en mer ändamålsenlig samverkan och koordinering mellan olika delar av förvaltningen så att det samlade resursutnyttjandet blir så effektivt som möjligt och förvaltningens förmåga att hantera sektorsövergripande och särskilt komplexa samhällsproblem stärks
- förbättra förutsättningarna för att tänka nytt när det gäller hur pass ändamålsenlig organiseringen av olika områden är och det statliga åtagandets omfattning för att i största möjliga mån säkerställa att staten är effektivt organiserad och lägger resurser på prioriterade verksamheter.

3 Mot en mer tillitsbaserad styrning

Utvecklingen av myndighetsstyrningen, från 1960-talets programbudgetering till dagens resultatstyrning, har skett gradvis men med det återkommande motivet att åstadkomma en större flexibilitet, effektivitet och transparens i den statliga verksamheten.¹¹ I detta arbete har delegering till myndigheterna och en minskad detaljstyrning varit central, tillsammans med ökade krav på myndigheterna att kunna redovisa resultaten av och kostnaderna för sin verksamhet.

Nu kritiseras emellertid resultatstyrningen för att ha bidragit till överdriven detaljstyrning och kontroll. Administrationssamhället, granskningssamhället och utvärderingssamhället är några av de begrepp som används för att beskriva en samhällsutveckling där allt mer tid ägnas åt att i olika avseenden dokumentera, rapportera, informera om, följa upp och utvärdera det vi gör.¹²

Både inom forskningen och inom praktiken har man börjat ifrågasätta ändamålsenligheten i den granskning och administration som utförs. Kritikerna pekar på den ineffektiva resursanvändning som det innebär när allt fler yrkesgrupper ska utföra allt mer administration och på den demoraliserande effekt det har på medarbetarna när administration stjäl tid från det man egentligen är satt att göra.¹³ Kritik riktas också mot att den myckna uppföljningen och utvärderingen av verksamheter riskerar att få perversa styreffekter när man lägger kraft och resurser på att utveckla det som går att mäta, snarare än på det som skapar värde i verksamheten.¹⁴

Mycket av kritiken fokuserar på styrningen av verksamheter som bedrivs av kommuner och landsting, men fenomenet finns även i den statliga förvaltningen.¹⁵ Paradoxalt nog förefaller därmed reformer som var tänkta att utöka myndigheternas och dess medarbetares handlingsutrymme och öka effektiviteten i verksamheten ha blivit till en hämsko för ett effektivt resursnyttjande.

Den politiska ambitionen har dock inte varit att bygga ett styrsystem som är överlastat med missriktade resultatkrav och administration. Inriktningen

¹¹ För en historisk genomgång, se SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

¹² Se till exempel Power, M. (1999) *The audit society Rituals of verification*. Oxford university press; Dahler-Larsen, P. (2011) *The evaluation society* Stanford University Press; Ahlbäck Öberg, S. (2010) "Framväxten av granskningssamhället – en fråga i författningpolitisk skugga." *Statsvetenskaplig tidskrift* 112 (5), sid 501–514 och Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssamhället*. Studentlitteratur.

¹³ Se till exempel Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014) *Administrationssamhället*. Studentlitteratur.

¹⁴ Se till exempel Lindgren, L. (2006) *Utvärderingsmonstret – kvalitets- och resultatmätning i offentlig sektor*. Studentlitteratur; SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta*; Sundström, G. (2003) *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholms universitet; Holmblad Brunsson, K. (2005) *Ekonomistyrning – om mått, makt och människor*. Studentlitteratur.

¹⁵ Publikt 2014-03-26 *Administration tynger arbetsförmedlare*.

sedan 2007 års styrtredning har snarare varit en önskan om en mer strategisk myndighetsstyrning. Konkret har det handlat om att utveckla en styrning som i högre grad sker via långsiktiga direktiv i myndigheternas instruktion och i lägre grad genom uppdrag och återrapporteringskrav i de årliga regleringsbrev eller i form av särskilda uppdrag. Ambitionen har varit färre och tydligare styrsignaler och ett mer flexibelt system där myndigheterna får ett större utrymme att själv finna vägarna för att nå målen. Samtidigt frigörs resurser för regeringen och Regeringskansliet att styra mer på de områden där det verkligen behövs.¹⁶

Uppföljningar visar att ambitionerna har fått ett visst genomslag i den praktiska myndighetsstyrningen. Det har dock visat sig vara svårt att fullt ut realisera en mer verksamhetsanpassad och långsiktig styrning.¹⁷ Samtidigt som vi ser ett omfattande uppföljningssystem, förekommer det också detaljstyrning i form av både många och detaljerade uppdrag till myndigheterna. Detta gör att det i praktiken ibland finns ett ganska litet utrymme för myndigheterna och dess medarbetare att tolka sina uppdrag och göra långsiktiga prioriteringar.¹⁸

Uppdragsgivares rädsla för att något ska bli fel kombinerat med en misstro mot dem som ska utföra uppdragen är en möjlig förklaring till den ökande mängden av styrsignaler i samhället.¹⁹ I ljuset av denna utveckling hörs nu röster från akademien, politiken och praktiken som lyfter fram en alternativ styrfilosofi, kännetecknad mindre av mål, regler och kontroll och mer av tillit till tjänstemän och professionella.²⁰

För att kunna bedöma såväl förutsättningar som möjligheter och risker med en förändrad inriktning för myndighetsstyrningen behövs ytterligare kunskapsunderlag. Nedan lyfter vi fram ett antal områden där regeringen skulle kunna överväga att göra utredningsinsatser.

Det handlar om att

- med utgångspunkt i hur styrningen sker i dag, identifiera utrymmet för tillitsbaserad styrning
- främja förutsättningar för tillit mellan regeringen och förvaltningen
- inleda ett arbete för att identifiera och lyfta bort onödig administration och samtidigt utveckla den rapportering som måste finnas

¹⁶ Se till exempel SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* och regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹⁷ Se till exempel Statskontoret (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning* och Ekonomistyrningsverket (2010) *Resultatstyrning i rätt riktning*. ESV 2010:24.

¹⁸ Se till exempel Statskontoret (2008) *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen* 2008:11.

¹⁹ Almqvist, R. m.fl. (2014) *Det är både teorin och tillämpningen av New Public Management som skapar rädda organisationer* i *Organisation & Samhälle* Nr 2 2014.

²⁰ Se till exempel Jacobsson, B. (2015) "Fotnoter till förvaltningen". Bilaga 2 till SOU 2015:36 *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*.

- analysera myndigheternas interna styrning för att på sikt kunna verka för att minska den administrativa börda som genereras på myndighetsnivå
- utreda möjligheterna att styra med incitament, snarare än genom kontroll
- utveckla former för Regeringskansliets analys och lärande i frågor som rör myndighetsstyrning.

3.1 Identifiera utrymmet för tillitsbaserad styrning

Vad en mer tillitsbaserad filosofi skulle innebära i praktiken för regeringens styrning av myndigheterna är inte helt klart. Här behövs det ett utvecklat kunskapsunderlag.

Ett första steg skulle kunna vara att regeringen ger exempelvis Statskontoret i uppdrag att genom fallstudier av ett antal myndigheter identifiera förutsättningar och utmaningar för en tillitsbaserad styrning. Valet av fall skulle med fördel kunna koncentreras till de myndigheter där utmaningarna kan förväntas vara som störst. Det handlar till exempel om de stora myndigheter med komplexa uppdrag som på senare år har bildats genom enmyndighetsreformer och andra typer av myndighetssammanslagningar, såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Polisen, Skatteverket och Trafikverket.²¹

Bildandet av enmyndigheter har bland annat syftat till att skapa tydligare ledning och styrning samt ökad flexibilitet i resursanvändningen. Samtidigt utgör stora myndigheter med komplexa uppdrag rimligen en utmaning när det gäller att tillämpa en mer tillitsbaserad myndighetsstyrning, eftersom risken för många konflikterande och överlappande styrsignaler sannolikt ökar i takt med komplexiteten i myndighetsuppdraget och den politiska relevansen.

Fallstudierna kan förslagsvis ta sin utgångspunkt i en kartläggning av hur styrningen av myndigheten sker i dag och hur den förhåller sig till idén om en styrning baserad på tillit. Kartläggningen bör omfatta styrning genom instruktion, regleringsbrev, särskilda uppdrag och informella kontakter.

En viktig del av uppdraget blir att analysera mekanismerna bakom utformningen av styrningen. En sådan analys kan bidra till att identifiera vilka faktorer som kan främja respektive begränsa möjligheterna att tillämpa en mer tillitsbaserad styrning och därmed också identifiera utrymmet för utvecklingen av styrningen i en tillitsbaserad inriktning.

Liknande sätt att styra kan ha olika orsaker som i sin tur är mer eller mindre möjliga för regeringen att påverka. Att regeringen lägger många och detaljerade uppdrag och återrapporteringskrav på en myndighet kan till exempel

²¹ Statskontoret (2010) *När fler blir en – om nyttan med enmyndigheter*; Statskontoret (2010) *Färre, men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010*.

avspegla ett bristande förtroende för myndighetens förmåga att utföra sitt uppdrag och göra korrekta prioriteringar. Men det kan också vara ett tecken på att myndigheten verkar inom ett område där det finns ett politiskt intresse av att agera med kort varsel och ett stort behov av snabb återkoppling. En annan potentiell förklaring är att det handlar om ett område där regeringens styrmedel är begränsade, till exempel verksamheter som kommuner och landsting ansvarar för.²²

Andra faktorer som kan påverka utformningen av styrningen och utrymmet för en tillitsbaserad styrning kommer sig av myndigheternas olika uppdrag. Till exempel kan det behövas en mer omfattande ekonomisk uppföljning när det handlar om verksamheter som omsätter stora summor och där felaktigheter kan få allvarliga samhällsekonomiska konsekvenser, medan verksamheter där kraven på rättssäkerhet är särskilt höga i stället kan behöva regleras mer i detalj. Här kan fallstudierna göra det möjligt att identifiera vilka vägar som är framkomliga när det gäller att utveckla styrningen av olika typer av verksamheter i en mer tillitsbaserad inriktning.

3.2 Förbättra förutsättningar för tillit

Utöver eventuella konkreta förändringar i styrningens utformning kan regeringen också behöva arbeta förbyggande för att på olika sätt främja tilliten i relationen mellan regeringen och förvaltningen.

Utveckla dialogen med myndigheterna

Kommunikation är en förutsättning för tillit. Utöver den formella styrning som sker av myndigheterna genom regeringsbeslut är dialog och löpande kontakter mellan myndigheten och ansvariga tjänstemän på Regeringskansliet nödvändiga. Inom ramen för ett tillitsbaserat styrsystem finns det anledning att undersöka hur denna dialog ytterligare kan utvecklas för att skapa förutsättningar för en bättre balans mellan tillit och kontroll i styrningen av myndigheten.²³

Frågan om hur de informella kontakterna bör ske har diskuterats under ett antal år. Diskussionen rör bland annat i vilken grad ”informell styrning” kan anses vara tillåtet och lämpligt. En annan, kanske ännu viktigare fråga, är hur dialogen bör bedrivas för att fungera på bästa möjliga sätt för båda parter. Inom Regeringskansliet finns många olika varianter på hur de löpande kontakterna med myndigheterna sker.²⁴ Troligen finns det mycket att lära och dra nytta av för myndighetshandläggarna sinsemellan.

²² För en diskussion om konsekvenserna av många särskilda uppdrag till en myndighet, se Statskontoret (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

²³ Se för en diskussion om detta, se Statskontoret 2015:7 *Jämställdhet i skolan. Utvärdering av Skolverkets särskilda uppdrag 2008–2014*.

²⁴ Statskontoret (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.

För att främja kunskapsöverföringen inom Regeringskansliet och utveckla dialogen skulle regeringen kunna ge exempelvis Statskontoret i uppdrag att beskriva och analysera gränserna för informella kontakter på ett sätt som förtydligar för både regeringen och myndighetschefer hur kontakterna mellan parterna bör ske. En del i ett sådant uppdrag bör vara att beskriva och jämföra olika exempel på rutiner för kontakter mellan departement och myndighet. Ett sådant arbete sker lämpligast i samverkan med berörda rättssekreteriat.

Frågan om tillit är dock inte begränsad till relationen mellan myndighet och fackdepartement. För att en omläggning i styrningen ska kunna genomföras måste även andra delar av regeringen och Regeringskansliet ha förtroende för myndigheten, vilket i sin tur kräver att relationerna inom regeringen och Regeringskansliet också präglas av tillit. En analys av myndighetsdialog och informella kontakter bör därför också inbegripa hur andra berörda delar av regeringen och Regeringskansliet ska kunna inkluderas på ett ändamålsenligt sätt.

Prioritera myndigheternas ledning

I en styrmodell baserad på tillit får utnämningmakten rimligtvis en ännu större betydelse än i dag, eftersom tillit kräver att det finns förtroende mellan personerna på ledande positioner. Frågorna om chefsförsörjning handlar om vem som kan och bör bli chef i staten, men också om chefernas kompetensutveckling och regeringens ansvar som arbetsgivare under förordnandets gång. Det senare är frågor som troligen kan behöva prioriteras inom ramen för ett tillitsbaserat styrsystem.

Till frågorna om myndighetens ledning hör också inrättandet och rekryteringen av myndighetsstyrelser. Statskontoret har tidigare konstaterat att ledningsformen sällan utnyttjas som ett strategiskt styrinstrument. En styrelse, rätt använd, kan fungera som både stöd och pådrivare till myndighetens verkställande ledning. Det finns emellertid flera utmaningar när det gäller styrelsemyndigheterna. Framför allt är det kommunikation och arbetsformer som kan behöva utvecklas.²⁵

Olika delar av Regeringskansliet har olika stor vana av att jobba med styrelsemyndigheter. Här kan departementen lära av varandra. Även ett uppdrag till exempelvis Statskontoret att sammanställa departementens erfarenheter av att arbeta med sina myndighetsstyrelser skulle kunna bidra till arbetet med att hitta kommunikationsvägar som fungerar för såväl departement som styrelse och verkställande ledning.

²⁵ Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

Lyft upp frågor om tjänstemannarollen

Tillitsbaserad styrning innebär att extern kontroll åtminstone till viss del ersätts av intern kontroll. Tjänstemännens pliktökänsla mot det allmänna, respekt för de mål och regler som omgärdar den offentliga verksamheten och den yrkesmässiga professionaliteten utgör garanten för en korrekt hantering av verksamheten. Därmed blir både kompetens- och värdegrundsfrågorna centrala för myndigheterna.

Anställningsvillkoren för statstjänstemän beskrivs ofta genom det som kallas karriärbaserade respektive positionsbaserade anställningsmodeller.²⁶ Den svenska statsförvaltningen ses som en utpräglad positionsbaserad modell, medan Frankrike och Tyskland brukar beskrivas som typiska karriärbaserade system.²⁷

Positionsbaserade system präglas av konkurrens, inte genom centraliserade anställningsprov som i ett karriärbaserat system, utan genom enskilda utlysningar av tjänster. I positionsbaserade system finns ofta ingen rätt att flytta från en statlig anställning till en annan och rekryteringen är decentraliserad till den enskilda myndigheten.

Förtjänster som ofta framhålls med en positionsbaserad modell är att den möjliggör decentralisering och delegering, att det är enklare att rekrytera (till exempel specialistkompetenser) och att en sådan modell bättre främjar en resultatorienterad kultur. En begränsning kan samtidigt vara att positionsbaserade anställningar inte främjar framväxten av gemensamma värderingar.

Det svenska skiftet från en mer karriärbaserad modell till positionsorienterade anställningar har skett stegvis under drygt trettio år. Behovet av att hantera de begränsningar och utmaningar som följer av en positionsbaserad modell, inte minst att bibehålla den gemensamma statliga värdegrunden, har dock sannolikt ökat på senare år i takt med ett ökat inflöde av både chefer och experter från privat sektor till staten. Statskontorets bedömning är att en övergång till en mer tillitsbaserad styrmodell kommer att accentuera detta behov ytterligare.

Sedan avvecklingen av Kompetensrådet för utveckling i staten den 1 januari 2013 bedriver regeringen sitt värdegrundsarbete i form av en arbetsgrupp i Regeringskansliet, Värdegrundsdelegationen, vars mandat löper till och med utgången av 2016. Delegationens insatser består för närvarande av ett antal seminarier och utbildningar per år. De webbutbildningar som Kompetensrådet för utveckling i staten utvecklade har varit tillgängliga via Uppsala

²⁶ Se till exempel Demke, C. & Molainen, T. (2010) *Civil Services in the EU of 27*. Peter Lang.

²⁷ Det finns dock betydande inslag av karriärsystem även i delar av den svenska statsförvaltningen, till exempel inom domstolsväsendet, militären och polisväsendet

universitet, men universitetet har nu beslutat att utbildningarna ska stängas den 1 juli 2015.²⁸

I slutrapporten av värdegrundsprojektet *Offentligt etos* drog Kompetensrådet för utveckling i staten slutsatsen att det finns ett stort intresse för värdegrundsfrågorna i staten, men att värdegrundsarbete tar tid och kräver kontinuitet.²⁹ Förvaltningskommittén kom till en liknande slutsats när den i sitt betänkande framhöll att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen behöver lyftas fram och diskuteras fortlöpande inom varje myndighet, eftersom det är först när medarbetarna internaliserar värdegrunden som en sådan blir verkligt effektiv.³⁰

En utmaning för regeringens arbete med värdegrundsfrågor är följaktligen att det handlar om värden som måste integreras i myndigheternas dagliga arbete för att göra nytta, samtidigt som att det finns ett behov av ett gemensamt förhållningssätt inom staten som helhet. Behovet av lokal förankring talar emot idén om en gemensam introduktionsutbildning för alla statsanställda som en universallösning. Samtidigt finns det en risk att kärnan i den gemensamma värdegrunden går förlorad om frågan helt lämnas till respektive myndighet. Det finns också en risk att det i så fall inte sker något värdegrundsarbete alls på vissa myndigheter.

I dagsläget finns inga beslut om vad som ska ske med det gemensamma värdegrundsarbetet i staten efter 2016. Innan några sådana beslut fattas finns det anledning för regeringen att ge till exempel Statskontoret i uppdrag att utreda det fortsatta behovet av en särskild funktion med ansvar för att driva värdegrundsfrågorna. I ett sådant uppdrag kan också ingå att analysera vilka organisatoriska former en sådan funktion ska ha, vilka frågor som ska vara prioriterade och vilka alternativa lösningar som finns för organiseringen av det gemensamma värdegrundsarbetet i staten.

3.3 Bort från administrationssamhället

Även om termen administrationssamhälle uppfattas som ett skällsord, är det knappast så enkelt som att merparten av all administration som förekommer inom dagens styrmodell saknar funktion. Det är snarare så att administration kan vara nödvändig. Den kan också tillföra kvalitativa aspekter till verksamheterna. I flera fall fungerar administrationen som en garant för rättssäkerhet, likvärdighet och demokratisk transparens.

Samtidigt finns det en risk för att olika, var för sig vällovliga, krav staplas på varandra utan att något någonsin tas bort. Det finns därför också anledning för regeringen att se över vilka möjligheter det finns att dels identifiera

²⁸ Se <http://www.krus.nu/>, citerat 2015-05-31.

²⁹ Kompetensrådet för utveckling i staten 2012-03-29 *Offentligt etos – en god förvaltningskultur. Slutrapport*. Dnr 2012/42.

³⁰ SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

och lätta på de krav på som genererar onödig eller onödigt mycket administration, dels se över möjligheterna att öka ändamålsenligheten i den administration som bedöms vara nödvändig.

Inled ett arbete med regelförenkling

Ett systematiskt arbete med regelförenkling – likt det som regeringen har bedrivit gentemot företag – skulle kunna bidra till att identifiera vilken administration som fyller en viktig funktion och vilka administrativa krav som kan prioriteras ned. Syftet med ett sådant arbete skulle vara att på sikt minska myndigheternas uppgiftslämnande och administrativa börda. För att ge ett sådant arbete styrkraft bör regeringen sätta upp konkreta mål. Ett första steg skulle till exempel kunna vara att överväga om alla myndigheter behöver lämna kvartals- och halvårsuppföljningar av det ekonomiska resultatet.

Ett viktigt led i ett systematiskt förenklingsarbete är att kartlägga och analysera ändamålsenligheten i de övergripande regelverk som styr myndigheterna. Regeringen skulle kunna ge exempelvis Statskontoret i uppdrag att analysera bland annat förordningen om årsredovisning och budgetunderlag samt förordningen om intern styrning och kontroll. En sådan analys bör belysa vilken nytta regelverken för med sig för myndigheten, regeringen och Regeringskansliet, men också ta hänsyn till alternativkostnaden för regelverken i form av resursåtgången för att ta fram och bearbeta information och omfattningen av den administration som genereras i myndigheterna.

Prioritera bland EU:s åiterrapporteringskrav

Det är inte bara regeringens styrning av myndigheterna som genererar administration. Inom många politikområden kommer omfattande åiterrapporteringskrav från EU-nivån. För att åstadkomma en minskad administrativ börda för myndigheterna och ett mer effektivt resursutnyttjande kan regeringen och Regeringskansliet göra aktiva prioriteringar när det gäller vilka åiterrapporteringskrav som Sverige ska lägga kraft på och i vilka fall det är möjligt att hålla en lägre ambitionsnivå.

Utveckla årsredovisningen

Systemet med resultatstyrning bygger på en delegation till myndigheterna. Det slutgiltiga ansvaret är dock fortfarande regeringens. För att regeringen ska kunna ta detta ansvar kommer det alltid att krävas att myndigheterna kan dokumentera och rapportera om sin verksamhet. Särskilt viktigt är detta i fall där en felaktig hantering av ärenden får allvarliga konsekvenser för enskilda individer eller samhället i stort. Det handlar till exempel om verksamheter som hanterar stora summor pengar eller verksamheter som har stor inverkan på enskilda individers liv och integritet. På liknande sätt måste det fortfarande finnas förutsättningar för demokratisk insyn i myndigheternas verksamhet och regeringens styrning av myndigheterna.

Årsredovisningen är det centrala instrumentet för myndigheternas redovisning av sin verksamhet och sina resultat. Om återrapporteringskraven i övrigt minskar, kommer rimligtvis kraven på årsredovisningens kvalitet att öka. När Statskontoret sammanställde resultaten från det 20-talet myndighetsanalyser som vi genomfört under åren 2009–2012 var dock en av slutsatserna att resultatredovisningarna ibland är så knapphändiga att det inte går att utläsa vilka resultat som myndigheten uppnår. En förklaring till detta som myndigheterna själva lämnar är att regeringen inte efterfrågar någon utvecklad resultatinformation.³¹

Det finns följaktligen en förbättringspotential i myndigheternas årsredovisningar. Trots det stödmaterial som Ekonomistyrningsverket publicerar, finns det också en efterfrågan från myndigheterna på ytterligare stöd i hur resultatredovisningarna ska utformas.³²

Som ett led i att ytterligare utveckla årsredovisningen skulle regeringen kunna ge exempelvis Statskontoret och Ekonomistyrningsverket ett gemensamt uppdrag att utreda hur årsredovisningarna skulle kunna utvecklas för att i större utsträckning fylla funktionen som det huvudsakliga forumet för myndigheternas resultatredovisning. En sådan utredning bör bland annat inbegripa en kartläggning och analys av användningen av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet.

3.4 Studera myndigheternas interna styrning

Ofta är det längst ut i en organisation som administrativa krav och mängden styrsignaler blir som mest kännbar. En stor del av denna administration uppstår inte till följd av regeringens styrning, utan som en konsekvens av den interna styrningen och uppföljningen i en myndighet. Inom polisens område har det till och med uppstått ett nytt begrepp – ”pinnjakt” – för att beskriva hur kravet på att visa mätbara resultat kan leda till en ineffektiv användning av resurser och friserad statistik.³³

För att en tillitsbaserad styrmodell ska få fullt genomslag räcker det därför inte med en ökad delegering till myndigheterna. Även de interna styrsystemen i myndigheterna måste påverkas och förändras. Annars finns det en risk att det utökade handlingsutrymmet stannar på ledningsnivå i myndigheterna. Myndighetens inre styrning är dock en fråga som regeringen har delegerat till den enskilda myndigheten och vi vet förhållandevis lite om hur de styrinstrument som myndigheterna själva förfogar påverkar myndigheternas verksamhet och mängden administrativa uppgifter.

³¹ Statskontoret (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

³² Statskontoret (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

³³ Dagens Nyheter *Polisen jagar småbovar i stället för yrkesförbrytare* (2008-06-06).

Vi har i våra myndighetsanalyser av hittills 28 myndigheter kunnat konstatera att myndigheternas interna styrning och uppföljning är ett område i behov av utveckling. Ett genomgående tema i myndighetsanalyserna är att myndigheternas interna styrning ofta brister i olika avseenden. Det kan handla om såväl för mycket som för lite styrning. De flesta myndigheter har verksamhetsplaner och andra former av styr- och strategidokument, men dessa tycks få ett relativt litet genomslag i verksamheten. En förklaring till detta är att myndigheterna har lagt mer resurser på att ta fram planerna och dokumenten än på att genomföra dem.³⁴

Ett första steg för att utveckla arbetet med myndigheternas interna styrning skulle kunna vara att ge exempelvis Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera hur myndigheterna använder sig av olika instrument för sin interna styrning. I dagsläget finns det analyser av enskilda myndigheter, men det saknas en samlad analys av vilket genomslag olika styrinstrument har fått i den svenska statsförvaltningen. Inom ramen för ett sådant uppdrag skulle det vara möjligt att utifrån ett antal fallstudier analysera hur myndigheter arbetar med till exempel verksamhetsplanering och uppföljning. Syftet med en sådan analys skulle kunna vara att lämna förslag till riktlinjer för verksamhetsplanering och uppföljning och utveckla stöd för myndigheternas arbete med att utveckla den interna styrningen och minska onödig administration.

Ett annat sätt att hantera frågan är att regeringen fortsätter att ge Statskontoret i uppdrag att göra myndighetsanalyser. En myndighetsanalys ger en fördjupad bild av hur den interna styrningen och uppföljningen fungerar och behöver utvecklas och kan därför fungera som ett verktyg för den enskilda myndigheten att utveckla sin styrning och uppföljning. Med utgångspunkt i dessa uppdrag kan Statskontoret på regeringens eller eget initiativ sammanställa erfarenheter av och dra generella slutsatser om myndigheternas interna styrning och uppföljning.

Sådana övergripande analyser skulle till exempel kunna visa i vilken utsträckning som myndigheternas interna styrning bidrar till ökad administration. Regering skulle sedan med utgångspunkt i en sådana analys kunna ta initiativ till att minska eller förändra olika myndigheters egna krav på intern uppföljning. Ett sådant arbete skulle till exempel kunna bedrivas genom att regeringen gav uppdrag till myndigheterna eller genom att sprida goda exempel och främja erfarenhetsutbyte och lärande mellan myndigheter. Arbetet skulle kunna drivas gemensamt från Regeringskansliet, inom varje departement eller under ledning av någon myndighet.³⁵ För att stärka ett sådant arbete skulle regeringen vid ett senare skede kunna ge exempelvis

³⁴ Statskontoret (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisation*.

³⁵ När det gäller myndigheternas interna arbete för att effektivisera verksamheten har Ekonomistyrningsverket fått ett uppdrag att lyfta fram goda exempel.

Statskontoret i uppdrag att följa upp hur ett urval myndigheter har hanterat en minskning i omfattningen av den interna uppföljningen

3.5 Möjligheter att styra genom incitament

Enligt myndighetsförordningen ansvar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.³⁶ En av de potentiella vinsterna med en tillitsbaserad styrmodell är den effektivare resursanvändning som förmodas uppkomma då myndigheterna ges mandat att själva göra sina prioriteringar och resurser inte binds upp av onödig administration.

Myndighetschefer vittnar dock om att effektivitetstrycket på myndigheterna är begränsat. Myndigheter som gör det som förväntas av dem får inte uppskattning från regeringen för detta, samtidigt som en underlåtenhet att bedriva utvecklingsarbete sällan får några negativa konsekvenser för myndighetschefen.³⁷ Att bedriva ett långtgående effektiviseringsarbete kan till och med uppfattas som ekonomiskt vanskligt. Under arbetet med den förvaltningspolitiska planen har myndighetschefer i intervjuer vittnat om att det till exempel kan vara riskabelt att genomföra effektiviseringar för att skapa utrymme för nödvändiga investeringar. Enligt myndighetscheferna finns det inte några garantier för att genomförda effektiviseringar räknas myndigheten till godo vid efterföljande beslut om anslag. Sammantaget bidrar detta till att utvecklings- och effektiviseringstrycket i praktiken inte blir så starkt.

Avsaknaden av ett effektiviseringstryck från regeringen skulle kunna tolkas som att det ses som en självklarhet att myndigheterna arbetar med effektivitetsfrågor och noga hushållar med skattepengarna, vilket många myndighetschefer också påpekar att de gör. Att effektivisera verksamheter och utveckla samverkan kan dock vara förknippat med utmaningar och svårigheter, inte minst för personalen och myndighetens interna liv. Om det saknas ett tydligt tryck och en uppföljning från regeringen sida, finns det incitament för myndighetscheferna att avstå från att genomföra krävande förändringar, även om de skulle vara de långsiktigt bästa och mest effektiva lösningarna.

Ett ökat effektiviseringstryck behöver inte uppfattas som negativt av myndighetscheferna. Snarare är det så att många myndighetschefer efterlyser ett ökat intresse från regeringen för hur myndigheterna arbetar med dessa frågor.³⁸ Det finns därför skäl att se över hur incitamenten till effektivisering

³⁶ 3 § myndighetsförordningen (2007:515)

³⁷ Statskontoret (2011) *Förvaltningen om förvaltningspolitiken – förväntningar, utmaningar och möjligheter*.

³⁸ Statskontoret (2011) *Förvaltningen om förvaltningspolitiken – förväntningar, utmaningar och möjligheter*.

faktiskt ser ut och om det är möjligt att bibehålla eller rent av förstärka effektivitetstrycket utan att hamna i detaljstyrning och överdriven kontroll.

Ett första steg skulle kunna vara att ge exempelvis Statskontoret i uppdrag att följa upp hur myndigheterna hanterar den årliga neddragningen i pris- och löneomräkningen. En grundläggande fråga för en sådan analys är om myndigheterna överhuvudtaget uppfattar vilka förändringar i anslaget som faktiskt kan härröras till neddragningen i pris- och löneomräkningen och vad som utgörs av förändringar i politiska prioriteringar. Vidare skulle en sådan analys kunna omfatta vilka effekter omräkningen får för myndigheternas verksamheter, till exempel om omräkningen motsvaras av ökningar i produktivitet eller om det snarare rör sig om förändringar i verksamhetens kvalitet.

En analys skulle också kunna undersöka kompletterande modeller för att stärka myndigheternas incitament att effektivisera sin verksamhet. Här skulle inspiration och erfarenheter kunna inhämtas från andra områden, till exempel från arbetet med ekonomiska incitament på hälso- och sjukvårdsområdet.

På landstingsnivå har idén om att skapa incitamentsmodeller för en effektivare hälso- och sjukvård just slagit rot. Här handlar det om att skapa en försäkringsliknande situation mellan landstingsledningen och sjukhus eller kliniker. Det kan till exempel gå ut på att om ett sjukhus misslyckas med en höftledsoperation och patienten behöver opereras på nytt, så utgår ingen ersättning från landstinget. Sjukhuset tar på sig kostnaden och får på så vis incitament att bedriva bra hälso- och sjukvård.

En analys av myndigheternas incitament för effektivisering skulle kunna undersöka förutsättningarna för att arbeta på ett liknande sätt inom staten. Skulle regeringen kunna belöna de myndigheter som kan visa att de genom samverkan förmått att effektivisera sina tjänster eller verksamheter gentemot medborgarna? Eller de som kan visa att de genom en effektiv lokal-försörjning lyckats sänka sina kostnader?

3.6 Utveckla lärandet i Regeringskansliet

Regeringskansliet är en stor och tämligen sektoriserad organisation som med nödvändighet i stor utsträckning är upptagen av det dagsaktuella. Den långsiktiga analyskapaciteten har ofta visat sig vara begränsad och det saknas ibland ett organisatoriskt minne. Det gör det lätt att upprepa gamla misstag och svårt att ta tillvara de erfarenheter som gjorts på andra håll i organisationen.

Det gäller också för myndighetsstyrningen. Även om det ofta ligger strategiska överväganden bakom varje enskild styrsignal, behöver inte den samlade styrningen vara resultatet av medvetna och strategiska överväganden. Det finns sällan utrymme att ompröva den samlade styrningen av en myndighet

och väl på plats har mönster i styrningen en tendens att förstärka sig själva på ett sätt som gör det svårt att ändra riktning.³⁹

För att skapa förutsättningar för omprövning och utveckling av myndighetsstyrningen finns det därför anledning att försöka stärka regeringens och Regeringskansliets kapacitet för analys och lärande i styrningsfrågor.

I stor utsträckning handlar det om att ta tillvara kompetensen hos de personer som arbetar med myndighetsstyrning i praktiken och fånga upp, analysera och sprida deras erfarenheter från den löpande styrningen av myndigheter. Det handlar också om att få till erfarenhets- och kunskapsutbyte mellan departement och enheter och ett gemensamt lärande tillsammans med myndigheterna om vad som fungerar och inte fungerar. För att åstadkomma detta kan regeringen se över hur ett mer kontinuerligt lärande i Regeringskansliet skulle kunna organiseras.

En organisation för lärande får inte bli till en administrativ pålaga. Snarare än att skapa system för dokumentation skulle det därför till exempel kunna handla om att skapa arenor där olika delar av Regeringskansliet kan mötas. Här finns det sannolikt erfarenheter att hämta från Utvecklingsprogrammet för styrning.

Statskontoret har i vissa av dessa frågor möjlighet att stödja regeringen och Regeringskansliet med kunskapsunderlag. Ett par exempel på sådana möjliga uppdrag ger vi i denna promemoria, nämligen när det gäller användningen av informella kontakter och erfarenheter av att arbeta med myndighetsstyrelser.

Slutligen, om regeringen vill prioritera arbetet med myndighetsstyrning behövs det sannolikt någon funktion som både fungerar som stöd i utformningen av styrningen och som kan vaka över att de övergripande styrningsprinciperna följs. För att få genomslag måste en sådan funktion rimligtvis placeras centralt inom Regeringskansliet.

³⁹ För exempel på detta, se Statskontoret 2015:7 *Jämställdhet i skolan. Utvärdering av Skolverkets särskilda uppdrag 2008–2014*.



STATSKONTORET

PM

2015-06-10

22 (45)

Dnr 2015/45-5

4 Mot en mer ändamålsenlig samverkan och koordinering

Flera av de utmaningar som förvaltningen står inför förutsätter en mer ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering över organisatoriska gränser. Det handlar bland annat om utmaningar som följer av förändringar i omvärlden och att människors behov och förväntningar förändras.

Den tekniska utvecklingen medför i sin tur att människor förväntar sig att myndigheter ska utveckla gemensamma digitala tjänster och att man därmed inte behöver veta vilken myndighet som ansvarar för vilka frågor inom förvaltningen.⁴⁰ I Sverige har vi dock så här långt sett få exempel på att myndigheter samordnar tjänster och service i gemensamma lösningar. Sett ur ett europeiskt perspektiv ligger vi rent av efter när det gäller den typen av lösningar.⁴¹

Behovet av en mer ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering handlar också om utmaningar som följer av medlemskapet i EU, den svenska förvaltningsmodellen och den modell för styrning som vi har valt att använda oss av i staten. Ett flertal rapporter har pekat på att förvaltningsmodellen och resultatstyrningen medfört ökade behov av samverkan och koordinering över organisatoriska gränser.⁴² Förbättrad koordinering vid intressekonflikter eller när myndigheter har överlappande ansvarsområden och samverkan och samordning med kommuner och landsting har också lyfts fram som viktiga utvecklingsbehov av högre chefer i statsförvaltningen.⁴³

4.1 Samhället blir allt mer komplext

Under de senaste decennierna har samhället kommit att bli allt mer komplext. Genom att ordna verksamheter i avgränsade sektorer och fördela uppgifter och ansvar till olika myndigheter har staten försökt se till att olika samhällsproblem ska få den uppmärksamhet och de lösningar som de faktiskt kräver. Uppdelningen i avgränsade sektorer har också skapat förutsättningar för en styrning med fokus på mål och resultat.⁴⁴

Sektoriseringen och den ökande specialiseringen är dock inte bara av godo. En ökad uppdelning av förvaltningen i allt mer specialiserade enheter där

⁴⁰ SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

⁴¹ Statskontoret (2015) *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*.

⁴² Se till exempel SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* och SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

⁴³ Statskontoret (2014), *Reformer i offentlig sektor. Perspektiv och erfarenheter från enkätundersökning med högre chefer i statsförvaltningen* (Dnr 2014/197-5).

⁴⁴ Statskontoret (2005) *Sektorisering inom statlig förvaltning* (2005:3), Statskontoret (2006) *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem* (2006:3) och Quist, J. (2007) *En sammanhållen förvaltning* Karlstad University Studies 2007:10.

det ständigt tillkommer nya enheter kan göra det svårare att lösa vissa typer av problem. En ökad sektorisering kan till exempel medföra såväl dubbelarbete som att frågor inte får den uppmärksamhet som krävs. Problemen kan också uppstå i form av direkta målkonflikter mellan myndigheter.⁴⁵ Sektoriseringen kan dessutom medföra problem för de grupper av brukare som har behov av tjänster och service som inte kan tillgodoses av en enda sektor eller administrativ nivå.⁴⁶

Resultatstyrningen har också gjort det svårare för statliga myndigheter att samverka och koordinera sig sinsemellan och med andra offentliga och privata aktörer. Det är en konsekvens av att regeringens styrning och uppföljning främst fokuserar på hur myndigheterna sköter den egna verksamheten, inte hur de samarbetar med andra eller bidrar till måluppfyllelse inom andra sektorer än den egna. Myndigheterna har alltså tydliga incitament att fokusera på den egna verksamheten i stället för på samverkan, koordinering och sektorsövergripande mål. Ett agerande som också stärks av att många myndigheter i dag främst ser sig som fristående organisationer med egna visioner, identiteter och dagordningar.⁴⁷ En konsekvens av detta är att det finns en risk att helheten och de större systemen och processerna glöms bort eller nedprioriteras.⁴⁸

Under vårt arbete med den förvaltningspolitiska planen har flera företrädare för olika myndigheter pekat på att samverkan och koordinering över organisatoriska gränser i allt för stor utsträckning bygger på frivillighet. Många myndigheter har pekat på att frivilligheten och myndigheternas stora handlingsutrymme när det gäller samverkansfrågor knappast är att betrakta som hållbart ur ett effektivitetsperspektiv.

Anledningen till detta är att myndigheterna kan styra om delar av sin verksamhet eller göra stora gemensamma investeringar som kan gå om intet för att en samverkanspartner med kort varsel väljer att dra sig ur. Processerna för samverkan och koordinering riskerar därmed att bli långsamma, tungrodda och kostsamma för de enskilda myndigheterna. Det här är problem som vi också har belyst i tidigare utredningar.⁴⁹

⁴⁵ Quist, J. (2005) *Sammanhållna processer – en studie om horisontell samverkan* och SOU 2008:81 *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*.

⁴⁶ Statskontoret (2005) *Sektorisering inom offentlig förvaltning (2005:3)* och SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

⁴⁷ Jacobsson, B. (2015) "Fotnoter till förvaltningen". Bilaga 2 till SOU 2015:36 *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*.

⁴⁸ Kritiken kommer kanske tydligast till uttryck i SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

⁴⁹ Se till exempel Statskontoret (2012) *Service i medborgarnas och företagens tjänst* (2012:13); Statskontoret (2014) *Delegerad digitalisering. En utvärdering av E-delegationen* (2014:12) och Statskontoret (2014) *Utvärdering av samordningssekreteriatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande (Digisam)* (2014:16).

Frågan om sektoriseringen och ett ökat behov av samverkan och koordinering är på intet sätt ny utan den har behandlats av ett flertal utredningar.⁵⁰ Vi har också lyft fram den i tidigare förvaltningspolitiska planer.⁵¹ Genom åren har regeringen och förvaltningen också gjort en hel del för att förbättra förutsättningarna för samverkan och samordning.⁵²

4.2 Ibland behövs mindre samverkan och koordinering

I dag har samverkan och koordinering många gånger blivit mål i sig i stället för medel för att uppnå politiska mål eller för att förenkla för medborgare och företag. I det sammanhanget är det viktigt att poängtera att samverkan och koordinering inte är en allmängiltig lösning som går att använda för alla de utmaningar och problem som förvaltningen står inför.

Det finns i dag många vittnesmål om att myndigheter förväntas samverka och samordna sig om det mesta, men att man många gånger har svårt att se nyttan av detta för den enskilda myndigheten och för medborgare eller brukare. Krav på samverkan och koordinering kan orsaka såväl onödig administration som vara en källa till ineffektivitet. Ogenomtänkta krav på samverkan och koordinering tar resurser i anspråk som myndigheterna annars kunde ha använt till andra mer effektiva insatser och åtgärder. Det kan därför finnas skäl att ompröva vår syn på när och hur samverkan och koordinering ska användas för att realisera olika politiska mål.

4.3 En mer ändamålsenlig samverkan och koordinering

Sammantaget finns det ett behov av att få till en mer genomtänkt, ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering över organisatoriska gränser. Nedan pekar vi på ett antal möjliga insatser för att utveckla en mer ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering inom förvaltningen.

Det handlar om att

- sammanställa och analysera erfarenheter av samverkan och koordinering med syfte att ta fram förslag om när samverkan och koordinering är ett ändamålsenligt medel och hur olika former av samverkanssituationer kan styras och hanteras
- utvärdera statlig styrning i form av nationella samordnare

⁵⁰ SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*, SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

⁵¹ Statskontoret (2014) *En framtida förvaltning. Utvecklingsområden och prioriteringar 2014-2015* (2014/6-5).

⁵² Regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

- utveckla en mer sammanhållen styrning av vissa system
- utvärdera nuvarande administrativ samordning.

Sammanställ erfarenheter av samverkan och koordinering

Ett sätt för regeringen att skapa bättre förutsättningar för en mer ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering är att ge exempelvis Statskontoret i uppdrag att ta fram en samlad analys av samverkan och koordinering över organisatoriska gränser. För att regeringen ska få en så helhetsäckande bild som möjligt bör en sådan kartläggning och analys omfatta samverkan och koordinering mellan statliga myndigheter, mellan stat, landsting och kommun samt mellan offentliga och privata aktörer.

Syftet med ett sådant uppdrag skulle kunna vara att ta till vara de erfarenheter och den kunskap om samverkan och koordinering över organisatoriska gränser som finns ute i förvaltningen. Med utgångspunkt i befintliga erfarenheter är det möjligt att identifiera fungerande och icke-fungerande samverkan och koordinering samt förbättra förutsättningar för att i framtiden få till en mer ändamålsenlig styrning, organisering och finansiering av samverkan och koordinering. Ambitionen skulle kunna vara att ta fram en vägledning för när samverkan och koordinering är ändamålsenliga och effektiva medel för att nå politiska mål och hur regeringen kan styra och hantera olika former av samverkanssituationer.

I uppdraget skulle det kunna ingå att sammanställa och analysera praktiska erfarenheter av samverkan och koordinering inom ett antal utpekade områden och beskriva konkreta hindrande och främjande faktorer för samverkan och koordinering. Inom ramen för ett sådant arbete skulle det också vara möjligt att analysera när samverkan baserad på frivillighet fungerar.

Det finns också flera exempel där regelverken hindrar eller försvårar samverkan och koordinering mellan statliga och kommunala aktörer.⁵³ Ett sätt att ta sig an denna problematik skulle kunna vara att låta det ingå i uppdraget att analysera i vilken utsträckning som befintliga regelverk utgör ett hinder för en ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering. En sådan analys skulle göra det möjligt att göra bättre avvägningar mellan syftet med denna typ av regler och de problem som de för med sig för samverkande myndigheter och de nackdelar som de kan tänkas innebära för olika grupper av brukare.

En utredning på området skulle också kunna kartlägga och analysera hur andra länder har valt att lösa olika typer av sektoriseringsproblem och utveckling av myndighetsgemensamma lösningar för att tillhandahålla tjänster och service till medborgare och företag. Genom en internationell

⁵³ Se till exempel Statskontoret (2012) *Service i medborgarnas och företagens tjänst* (2012:13) och Innovationsrådet (2012) *Sjukdomar utan gränser – utmaningar och möjligheter i komplex Myndighetssamverkan kring zoonoser* Kanslirapport.

utblick skulle det vara möjligt att dra lärdom av andra länders erfarenhet och kunskap på området.

Inom ramen för uppdraget skulle det också kunna vara möjligt se över och analysera vilka krav om samverkan och koordinering som regeringen ställer på myndigheter inom och mellan olika sektorer. En sådan översyn skulle lämpligen kunna omfatta samtliga styrdokument som innehåller krav om samverkan och koordinering. Särskilt fokus bör ligga på myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag. Syftet med en sådan översyn skulle kunna vara att ta fram ett underlag som gör det möjligt att prioritera mellan kraven och fokusera styrningen på de områden där samverkan och koordinering verkligen är ändamålsenliga och effektiva medel för att nå de politiska målen.

Utvärdera statlig styrning i form av nationella samordnare

Nationella samordnare är en form av statlig styrning som har blivit allt vanligare under de senaste åren. En nationell samordnare är utsedd av regeringen och verkar utanför de ordinarie myndighetsstrukturerna för att samordna och genomföra regeringens politik inom ett visst område. Det är en form av styrning som används när staten är beroende av flera andra aktörer för att genomföra politiken eller när det handlar om särskilt komplexa problem som inte har några enkla lösningar eller tydliga slutresultat.⁵⁴

Statskontoret har i en tidigare rapport kartlagt styrformen och konstaterat att vi har relativt lite kunskap om denna styrform och dess effekter. För att utveckla styrformen kan regeringen ge exempelvis Statskontoret i uppdrag att ta fram ett fördjupat underlag om nationella samordnare. Syftet med ett sådant uppdrag skulle kunna vara att utreda under vilka förutsättningar nationella samordnare är en effektiv styrform.

I en sådan analys kan det finnas skäl att fokusera på den särskilda form av samordnare som har i uppdrag att synliggöra regeringens politik och driva på utvecklingen inom ett område, till exempel samordnaren mot våld i nära relationer eller hemlöshetssamordnaren. Denna typ av samordnare är särskilt intressant att studera eftersom det är en relativt mild form av statlig styrning som bygger på dialog med och frivillighet för de aktörer vars arbete den nationella samordnaren ska samordna.⁵⁵

Det finns ett flertal frågeställningar som skulle vara möjliga att ta upp inom ramen för ett sådant uppdrag. Uppdraget skulle till exempel kunna behandla frågor om hur regeringens övriga styrning påverkas av att en nationell samordnare är verksam inom ett område och hur myndigheternas verksamhet påverkas av en samordnars arbete. Det skulle också kunna vara intressant

⁵⁴ Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?*

⁵⁵ Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?*

att belysa hur interaktionen mellan den nationella samordnaren och de aktörer som ska samordnas fungerar och vilka resultat de nationella samordnarna åstadkommer.

Utveckla en mer sammanhållen styrning av vissa system

Enligt Statskontoret finns det också ett behov av att utveckla förvaltningens förmåga att hantera och hitta effektiva lösningar till genuint svårlösta samhällsproblem som kräver insatser av aktörer på olika nivåer i samhället.⁵⁶ Den nuvarande styrmodellen tenderar att fokusera allt för mycket på de enskilda myndigheterna vilket kan leda till ett ineffektivt resursutnyttjande på systemnivå.⁵⁷

Trots att flera utredningar har diskuterat frågan om behovet av helhetssyn och resultatstyrningens avigsidor har inte den statliga styrningen anpassats i tillräckligt hög grad till behovet av helhetssyn. Ett sätt att ta sig an denna utmaning är att inleda ett utvecklingsarbete med syfte att stärka förmågan att betrakta viss offentlig verksamhet som system i stället för att alltför ensidigt hantera enskilda organisationer och avgränsade områden. En sådan förändring av perspektiv skulle göra det möjligt att utveckla en mer sammanhållen styrning av sektorsövergripande frågor och processer som skär över organisationsgränser och administrativa nivåer.

Som en grund för ett sådant arbete skulle det vara möjligt att vidareutveckla den analysmodell för att identifiera och analysera effektivitetsproblem på systemnivå som Statskontoret tog fram i samband med ett tidigare uppdrag.⁵⁸ Modellen är inte färdigutvecklad och har bara prövats i ett fåtal fall och då under kortare utredningstid. Den har dock visat sig vara ett gott stöd i arbetet med att identifiera styrningsproblem och effektiviseringspotentialer på systemnivå. En möjlig väg att gå här är att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att vidareutveckla modellen och pröva den inom ett par utpekade områden.

Modellen skulle till exempel kunna prövas på systemet för etablering av nyanlända flyktingar, arbetet med att anpassa samhället till ett förändrat klimat eller systemet för att få unga i arbete. Samtliga dessa områden består av delar som utgör en tydlig helhet och har tydliga funktionella samband mellan de olika delarna. Områden har också stora framtida utmaningar att hantera och ett behov av en mer långsiktig och sammanhållen styrning, tydligare roller och mandat och en mer ändamålsenlig samordning mellan olika aktörer.

⁵⁶ Statskontoret (2014) *Att effektivisera system. Om förutsättningar och möjligheter att använda systemperspektivet för att effektivisera statlig kärnverksamhet* (2014:28).

⁵⁷ Åsell, M. (2012) *Strategier för ökad effektivitet* i Statskontoret (2012) *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*.

⁵⁸ Statskontoret (2014) *Att effektivisera system. Om förutsättningar och möjligheter att använda systemperspektivet för att effektivisera statlig kärnverksamhet* (2014:28).

Utvärdera nuvarande administrativa samordning

Det är inte alltid nödvändigt för myndigheter att ha en egen intern organisation med kompetens för att lösa olika former av administrativa uppgifter.⁵⁹ Många gånger är det mer kostnadseffektivt att samla administrativa uppgifter som är gemensamma för flera myndigheter på ett och samma ställe i staten. Hittills har den här effektiviseringspotentialen inte realiserats fullt ut på grund av bristande incitament för de enskilda myndigheterna och olika former av hinder. Det är därför viktigt att se över hur hinder kan tas bort och myndigheternas incitament för administrativ samverkan kan stärkas.

Inom det ekonomi- och personaladministrativa området har vi redan tagit steg mot ökad samordning. Det finns dock ytterligare områden där en koncentration av hanteringen skulle kunna leda till effektivisering. Det rör sig bland annat om drift och support inom IT-området, upphandlingar, kompetensförsörjning och kompetensutveckling, lokalförsörjning och servicegivande.

Under vårt arbete med den förvaltningspolitiska planen har också flera företrädare för olika myndigheter pekat på att de ser ett behov av ökad samverkan inom just dessa områden. Områdena stämmer också delvis överens med de behov som Servicecenterutredningen identifierade i sitt arbete⁶⁰ och med de områden som OECD har pekat ut som viktiga för Sverige.⁶¹ Frågorna om en effektivare statlig IT-drift har också uppmärksammats inom ramen för E-delegationens arbete med förvaltningsgemensamma tjänster.⁶² Servicegivandet har delvis behandlats av utredningen om utveckling av lokal service i samverkan⁶³ och Statskontoret.⁶⁴

Behovet av samordning är särskilt stort hos små och medelstora myndigheter som inte alltid har tillräckliga resurser för att hålla sig med olika typer av specialistkompetens. Även kostnader för olika typer av system kan vara betungande för mindre och medelstora myndigheter. Inom områden som förutsätter större investeringar eller specialistkompetens skulle resurssamverkan kunna bidra till att både sänka kostnader och höja kvaliteten i verksamheten. Vi ser därför att det kan finnas skäl för regeringen att ta initiativ till fler gemensamma administrativa lösningar för de statliga myndigheterna.

Statskontorets bedömning är dock att regeringen bör vänta med att inleda ett sådant arbete. Innan staten går vidare med ytterligare samordning inom det administrativa området finns det skäl att utvärdera hur pass väl tidigare

⁵⁹ SOU 2008:118, *Styra och ställa förslag till en effektivare statsförvaltning* och SOU 2011:38, *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*.

⁶⁰ SOU 2011:38, *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*, s. 161-167.

⁶¹ OECD (2013) *Value for Money in Government Sweden 2013*.

⁶² E-delegationen (2012) *Effektiv IT-drift inom staten. Förstudie*.

⁶³ SOU 2009:92 *Se medborgarna – för bättre offentlig service*.

⁶⁴ Statskontoret (2012) *Service i medborgarnas och företagets tjänst* (2012:13).

reformer har fungerat och i vilken utsträckning de har lett till besparingar och frigjort resurser för kärnverksamhet.

För det första så vet vi tämligen lite om vilka kostnader och konsekvenser som uppstår för olika myndigheter vid den här typen av större omställningar. Det finns därmed ett behov av att belysa vilken kompetens myndigheterna behöver ha kvar för att verksamheten ska fungera och vilka omställningskostnader som kan uppstå vid en övergång till gemensamma administrativa lösningar.

För det andra så behöver vi veta vad som händer med effektivitets- och kvalitetsutvecklingen när man skapar olika typer av monopolsituationer. Svaren på dessa frågor blir särskilt viktiga i ett läge när det blir obligatoriskt för myndigheter att använda sig av en utpekad tjänsteleverantör. Vi behöver därför veta mer om hur effektivitet och kvalitet utvecklar sig över tid och hur det är möjligt att bibehålla det tryck på ökad effektivitet och kvalitet som fanns när myndigheterna själva hade ansvar för den administrativa verksamheten.

Administrativ samordning väcker också frågor om vilka ansvarsförhållanden som ska gälla mellan beställande och utförande myndighet. Det handlar bland annat om vem som har ansvar för eventuella fel och brister i den administrativa hanteringen och den beställande myndighetens möjlighet till att kontrollera verksamhetens effektivitet och kvalitet. Dessa frågor blir särskilt viktiga om det blir obligatoriskt för en myndighet att använda en viss leverantör av en viss tjänst.

För att det ska vara möjligt att ta nästa steg i den här frågan kan regeringen ge exempelvis Statskontoret i uppdrag att utvärdera införandet av Statens servicecenter och vilka konsekvenser detta har fått för såväl enskilda myndigheter som för staten som helhet. Inom ramen för ett sådant uppdrag skulle det också vara möjligt att ta vara på erfarenheterna från införandet av Statens servicecenter för att bättre kunna utnyttja dess i samband med framtida reformer.

I anslutning till ett utvärderingsuppdrag kan exempelvis Statskontoret också få i uppdrag att lämna förslag på områden där det skulle vara möjligt att åstadkomma effektivisering genom ytterligare samordning av administrativa tjänster i staten. Denna del av arbetet skulle i sådana fall kunna utgå från de områden där tidigare utredningar har pekat på att det finns en effektiviseringspotential. Sett till verksamheternas omfattning och kostnad samt förutsättningarna för en effektiv koncentration av verksamheten finns det skäl att särskilt prioritera frågan om drift av IT i ett framtida arbete.

5 Mot bättre förutsättningar för omprövning

Omprövning av det statliga åtagandet handlar både om vad staten ska göra och hur den ska organisera åtagandet. Åtagandets omfattning och principerna för hur åtagandet ska organiseras behöver kontinuerligt omprövas eftersom omvärlden, medborgarnas behov och förväntningar, politiken och den tekniska och ekonomiska utvecklingen ständigt förändras. Förmågan att ompröva verksamheter, resurstilldelning och organisering är därför av avgörande betydelse för en ändamålsenlig och effektiv förvaltning.

Flera av de utmaningar som vi står inför förutsätter att vi har förmåga att ompröva och tänka nytt när det gäller organiseringen av olika områden och det statliga åtagandets omfattning. Förvaltningens förmåga att ompröva det befintliga och invanda är viktig för att det ska vara möjligt att säkerställa att staten är effektivt organiserad och lägger resurser på prioriterade verksamheter. Under 1990-talet var omprövning av det statliga åtagandet relativt vanligt förekommande, men under 2000-talet har den minskat i omfattning.⁶⁵ Givet framtida behov av prioriteringar och ett växande behov av resurser i förvaltningen kan frågan om omprövning av det statliga åtagandet bli aktuell inom en snar framtid.

5.1 Omprövning förutsätter oberoende underlag

Omprövning är ytterst en fråga för riksdag och regering. För att riksdagen och regeringen ska kunna ta ställning i olika frågor behöver de veta inom vilka områden det finns skäl att göra olika former av omprövningar. De behöver underlag som beskriver hur väl målen för verksamheterna nås, om den bedrivs kostnadseffektivt, om det finns fortsatt behov av verksamheten och om det finns risk för dubbelarbete gentemot andra verksamheter. Sist men inte minst behöver de beskrivningar och analyser av alternativa handlingsvägar och sätt att utforma och organisera det statliga åtagandet.

I budgetpropositionen för 2015 har regeringen aviserat att den har för avsikt att genomföra verksamhetsöversyner. Syftet med översynerna ska vara att effektivisera och minska kostnaderna i förvaltningen.⁶⁶

En väl fungerande omprövning förutsätter oberoende underlag. Det vill säga underlag framtagna av en aktör som inte har en hemvist eller några intressen i den sektor, myndighet eller verksamhet som är ämne för omprövning. Under senare år har det dock väckts frågor om den svenska staten har de förutsättningar som krävs för att identifiera behov av omprövning och ta

⁶⁵ SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

⁶⁶ Regeringens proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*.

fram den information och de kunskapsunderlag som riksdag och regering behöver för att göra olika typer av omprövningar.⁶⁷

Statskontoret har i tidigare rapporter konstaterat att sådana underlag många gånger saknas och att förutsättningarna för att ta fram underlag kan vara relativt dåliga inom vissa områden.⁶⁸ Anledningen till detta är att mycket av den sakkunskap som krävs för att ta fram sådana underlag finns inom den myndighet eller verksamhet som är ämne för en omprövning. De statliga informationssystemen är dessutom i första hand utformade för att bidra till styrningen och uppföljningen av verksamheten och inte för att generera underlag för omprövning.⁶⁹

För att komplettera och delvis åtgärda dessa brister har Statskontoret på uppdrag av regeringen tagit fram en modell för myndighetsanalyser.⁷⁰ En analys enligt modellen går djupare och har ett längre tidsperspektiv än de uppföljningar som myndigheterna själva gör. Samtidigt är det underlag som en myndighetsanalys generera inte tillräckligt djupgående för att kunna ligga till grund för omprövning av en myndighets uppgifter och resurser. Modellen för myndighetsanalyser kan dock användas för att identifiera områden eller delar av en myndighets verksamhet där det finns skäl att initiera en omprövning.

Sammantaget gör detta att de bristande förutsättningarna för att ta fram oberoende underlag och avsaknaden av en aktör med uppdrag att ta fram sådana underlag kan utgöra ett hinder för riksdagens och regeringens förmåga att ompröva, förändra och avveckla statliga åtaganden.

5.2 Bättre förutsättningar för omprövning

Vad är då möjligt att göra för att få till en utveckling som skapar bättre förutsättningar för omprövning och en ändamålsenlig och effektiv organisering av det statliga åtagandet? Nedan pekar vi på ett antal möjliga insatser för att skapa bättre förutsättningar för omprövning.

⁶⁷ Se till exempel SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*; Statskontoret (2007) *Statsförvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar* Statskontorets småskrifter 2; SOU 2008:18 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* och Statskontoret (2014) *En framtida förvaltning. Utvecklingsområden och prioriteringar 2014-2015* (2014/6-5).

⁶⁸ Se till exempel Statskontoret (2003) *Uppdrag och upphandling i lantmäteriet* (2003:12); Statskontoret (2005) *Lånedatorsystemet. Grattis för arbetsgivare – dyrt för stat och kommun* (2005:14); eller Statskontoret (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

⁶⁹ Statskontoret (2007) *Statsförvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar*. Statskontorets småskrifter 2.

⁷⁰ Statskontoret (2008) *Modell för myndighetsanalyser* (2008:17).

Det handlar om att

- sammanställa och analysera erfarenheter och konsekvenser av större omorganiseringar
- analysera problem och kostnader relaterade till små myndigheter
- kartlägga och analysera renodlingens för- och nackdelar inom olika verksamhetsområden

Sammanställ och analysera erfarenheter av omorganiseringar

Ett första steg mot bättre förutsättningar för omprövningar skulle kunna vara att ta fram ett kunskapsunderlag om större omorganiseringar och dess konsekvenser. För att åstadkomma ett sådant underlag kan regeringen ge exempelvis Statskontoret i uppdrag att sammanställa erfarenheterna av och analysera genomförandet och konsekvenserna av ett antal större omorganiseringar. Syftet med en sådan analys skulle kunna vara att lyfta fram erfarenheter och lärdomar som är möjliga att använda i liknande framtida omorganisationer av den statliga förvaltningen.

Inom ramen för ett sådant uppdrag skulle det vara möjligt att analysera hur arbetet med att inrätta en ny organisation inom ett antal verksamhetsområden har gått till. En analys skulle till exempel kunna omfatta förberedelsearbete, genomförande, uppstartsproblem och olika typer av kostnader förknippade med omorganisationer.

En stor del av ett sådant uppdrag skulle kunna utgå från utredningar som Statskontoret redan har gjort, till exempel inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg, omorganisationen av Försäkringskassan⁷¹ och myndigheterna inom transportområdet.⁷² För tillfället har vi också i uppdrag att utvärdera den pågående ombildningen av Polisen.⁷³ Det skulle också vara möjligt att komplettera befintligt material med ytterligare analyser.

Inom ramen för ett uppdrag skulle det också vara möjligt att ta fram ett fördjupat underlag om kostnader förknippade med större omorganisationer. Ett sådant underlag behövs eftersom vi vet att de allra flesta omorganisationer blir kostsamma och att myndigheternas produktivitet går ner i samband med en större omorganisation.⁷⁴ Det finns också exempel på omorganisationer där kostnaden har överstigit de initiala beräkningarna.⁷⁵ Samtidigt

⁷¹ Statskontoret (2009) *Den nya Försäkringskassan - i rätt riktning men långt kvar* (2009:19).

⁷² Statskontoret (2014) *Nya myndigheter på transportområdet – fördjupningsfrågor för uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen* (2014:33).

⁷³ Justitiedepartementet (2014) *Uppdrag till Statskontoret att utvärdera ombildningen av polisen* (Ju2014/2492/PO).

⁷⁴ Se till exempel Statskontoret (2007) *Den nya Försäkringskassan. Delrapport 2* (2007:4) och Mapsec (2008) *Analys och kostnads- och effektivitetseffekter av ombildning till enmyndigheter*.

⁷⁵ Balvig, F. med flera (2011) *Verdens bedste politi – Politireformen i Danmark 2007-2011* Jurist- og Økonomiforbundets forlag.

finns det också en tendens att tona ned kostnader när man föreslår nya organisationslösningar inom olika områden.

Ett fördjupat underlag om kostnader förknippade med större omorganiseringar skulle kunna baseras på praktiska erfarenheter och befintlig forskning i ämnet. I denna del av arbetet kan det också finnas anledning att inkludera andra länders erfarenheter av större omorganiseringar. Internationellt sett finns det ett flertal exempel på större omorganiseringar som Sverige skulle kunna dra lärdom och nytta av, till exempel den danska polisreformen eller den norska NAV-reformen.

Med anledning av detta vill vi också peka på att vi i dag vet tämligen lite om hur omfattande kostnaderna för den enskilda myndigheten är vid större omställningar som också innebär en avveckling av delar av verksamheten. Det kan därför finnas skäl att även inkludera frågor om vilka regler och avtal som påverkar myndigheternas kostnader för att säga upp personal av olika kategorier och vilka möjligheter det finns att begränsa sådana kostnader i ett sådant uppdrag.

Analysera problem och kostnader med små myndigheter

År 2015 fanns det 148 myndigheter med färre än 50 årsarbetskrafter.⁷⁶ Under senare år har vi kunnat se en utveckling där de små myndigheterna minskar i antal och att vi går mot färre men större myndigheter.⁷⁷ I takt med att fler små myndigheter har anslutit sig till Statens servicecenter har frågan om problem och kostnader förknippade med små myndigheter väckts till liv. Det rör sig framför allt om frågan om de små myndigheternas kostnader för olika typer av driftsystem och administration.

Förvaltningskommittén har belyst de här frågorna. I ett av sina betänkanden konstaterar kommittén att det finns flera motiv till att bilda små myndigheter. Det kan till exempel handla om en konsekvens av strävan efter att renodla förvaltningen eller att det tillkommer nya statliga åtaganden som inte passar in i den befintliga myndighetsstrukturen. Det kan också handla om att regeringen vill markera att en viss uppgift är speciellt viktig eller att den vill styra resurserna och prioriteringarna på ett visst sätt.⁷⁸

I betänkandet pekar kommittén på att det tycks vara så att små myndigheter har högre kostnader för ledning och ekonomiadministration än större myndigheter. Det gäller särskilt myndigheter som har färre än 50 årsarbetskrafter. Kommittén lyfter dessutom fram ett antal problem och utmaningar relaterade till små myndigheter. Dessa handlar bland annat om sårbarhet,

⁷⁶ Kommande rapport från Statskontoret.

⁷⁷ Statskontoret (2010) *Färre men större. Statliga myndigheter*

⁷⁸ SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*

kompetensförsörjning, och förmåga att leva upp till olika typer av administrativa krav.⁷⁹

Givet denna bakgrund menar vi att det finns skäl att ägna viss uppmärksamhet åt de problem och kostnader som är förknippade med små myndigheter. Dels saknar vi en uppdaterad bild av de små myndigheternas administrativa kostnader. Regeringen kan här ge exempelvis Ekonomistyrningsverket och Statskontoret i uppdrag att uppdatera de underlag om kostnader relaterade till små myndigheter som Förvaltningskommittén tog fram. Dels kan det finnas anledning att ta initiativ till en systematisk översyn av små myndigheter inom olika områden. Regeringen kan här ge exempelvis Statskontoret i uppdrag att genomföra en sådan översyn, som grund för eventuella omprövningar.

Kartlägg och analysera renodlingens för- och nackdelar

Under de senaste åren har det genomförts ett antal relativt omfattande förändringar av myndighetsstrukturen inom olika områden. Syftet med dessa förändringar har många gånger varit att renodla olika myndigheters roller, uppgifter och funktioner för att åstadkomma en mer effektiv och rättssäker förvaltning. I den förvaltningspolitiska propositionen finns också en uttalad ambition om att renodlingen av den statliga förvaltningen ska fortsätta.⁸⁰

Vid flera av dessa omorganisationer har man strävat efter att renodla roller och undvika rollkonflikter genom att lyfta ut tillsyn och utvärdering från verkställande eller främjande verksamheter. Ett aktuellt exempel är beslutet att bryta ut tillsynen av socialtjänstområdet och hälso- och sjukvården från Socialstyrelsen för att i stället organisera verksamheten i den nya myndigheten Inspektionen för vård och omsorg. Inom transportområdet finns ett annat exempel där man har valt att skilja tillsynen och tillståndsuppgifterna från statens förvaltande och utvecklande uppgifter. Ett tredje exempel kan hämtas från skolområdet där Skolinspektionen har fått ansvar för tillsynen medan Statens skolverk har ansvar för att styra, stödja och följa upp kommuners, fristående huvudmäns och skolors arbete.

Statskontoret har haft i uppdrag att följa upp några av dessa förändringar och kan utifrån det konstatera att renodlingen har både för- och nackdelar.⁸¹ Fördelarna kommer sig bland annat av att renodlingen ger myndigheterna en möjlighet att agera mer kraftfullt och effektivt i sina respektive roller eftersom de inte behöver samordna sig internt i myndigheten. Renodlingen kan vidare stärka rättssäkerheten eftersom myndighetsutövningen inte riskerar att påverkas av andra hänsyn. Nackdelarna kommer i form av att det kan bli svårare för myndigheter att upprätthålla rätt kompetens. Renodlingen skapar

⁷⁹ SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*

⁸⁰ Regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

⁸¹ Se till exempel Statskontoret (2015) *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg. Slutrapport* (2015:8).

också nya organisatoriska gränser i staten vilket kan medföra olika typer av samordningsproblem mellan statliga myndigheter och andra aktörer.

Under arbetet med den förvaltningspolitiska planen har vi samtidigt sett att det inte finns något samlat kunskapsunderlag om renodlingens för- och nackdelar. Det finns inte heller någon övergripande analys av eller samlad principiell diskussion om för- och nackdelar med renodlingen. Ett sådant underlag skulle – om det fanns tillgängligt – kunna utgöra ett stöd i ett framtida arbete med omprövning och organisering av det statliga åtagandet.

För att skapa bättre förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv organisering av det statliga åtagandet planerar Statskontoret att kartlägga och analysera renodlingens för- och nackdelar. Syftet med detta arbete är att ta fram ett underlag som kan fungera som stöd till regeringen och Regeringskansliet i framtida diskussioner om hur det statliga åtagandet inom ett visst område kan och bör organiseras.

Omprövning av sektorspecifika utvärderingsmyndigheter

När man behandlar frågan om renodlingens för- och nackdelar ur ett omprövningsperspektiv kommer också frågan om sektorspecifika utvärderingsmyndigheter på tal. Statskontoret har i två tidigare rapporter studerat dessa myndigheter. I rapporterna konstaterar vi att mervärdet med dessa myndigheter främst består i att regeringen får tillgång till en fristående och permanent sak- och metodkompetens som fortlöpande tar fram analyser och utvärderingar inom ett område.⁸²

De samlade kostnaderna för utvärderingsmyndigheternas verksamhet utgörs inte bara av myndighetens kostnader för att ta fram rapporter, utan också av de resurser som de granskade myndigheterna och mottagarna av granskningarna lägger ned på att hantera och ta hand om granskningarna. Till exempel lägger de granskade myndigheterna mycket tid på att ta fram underlag och faktagranska utvärderingsmyndigheternas rapporter.⁸³ Den utveckling mot fler externa granskare och granskningar som vi har sett under senare år riskerar därmed att generera en omfattande administration på olika nivåer i den statliga förvaltningen.

Det finns också frågetecken när det gäller i vilken utsträckning de sektorspecifika utvärderingsmyndigheternas granskningar bidrar till att utveckla

⁸² Statskontoret (2011) *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?* och Statskontoret (2014) *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorspecifika utvärderingsmyndigheter* (2014:7)

⁸³ Arbetsförmedlingen uppger till exempel att ett par av myndighetens anställda närmast har som heltidssysselsättning att på olika sätt hantera utvärderingar och externa granskare, se Statskontoret 2014:7 *Utvärdering på olika områden. En analys av sektorspecifika utvärderingsmyndigheter*.



den granskade verksamheten. Tidigare analyser har visat att sektorsmyndigheterna prioriterar vad de själva bedömer vara viktigast för verksamhetens utveckling, framför utvärderingsmyndighetens påpekanden och förslag.⁸⁴

Givet detta bör man ställa sig frågan om nuvarande lösning är ett effektivt sätt att använda befintliga resurser eller om det finns skäl att ompröva den externa granskningens organisering och omfattning. I budgetpropositionen för 2015 har regeringen väckt frågan om det är ändamålsenligt att ha separata utvärderingsmyndigheter vid sidan av den analysverksamhet som ansvariga myndigheter inom olika områden själva bedriver.⁸⁵ Statskontoret har möjlighet att bidra med ytterligare kunskapsunderlag i dessa frågor, utifrån den inriktning som regeringen väljer för sitt fortsatta arbete i denna fråga.

⁸⁴ Statskontoret (2011) *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*

⁸⁵ Regeringens proposition 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*.



6 Utvecklingsbehov på längre sikt

I de föregående delarna har vi identifierat och beskrivit strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov på kortare sikt. Vid sidan av dessa finns det också ett antal förvaltningspolitiska utmaningar som behöver uppmärksammas på längre sikt. Det handlar om den svenska förvaltningsmodellen i en allt mer föränderlig och komplex värld samt relationen mellan stat och kommun.

6.1 Delegeringens och förvaltningsmodellens ändamålsenlighet

Vi har tidigare konstaterat att vi lever i en allt mer komplex och föränderlig värld och att detta medför utmaningar både för den statliga förvaltningen och för regeringens styrning av förvaltningen. Medborgare och omvärld förväntar sig många gånger att förvaltningen och regeringen har kapacitet att utan något längre dröjsmål reagera på förändringar i omvärlden och fatta snabba beslut och vidta nödvändiga åtgärder. Inte minst när det gäller utvecklingen av e-förvaltningen där många medborgare förväntar sig att myndigheter ska ta fram myndighetsgemensamma lösningar och hänga med i den tekniska utvecklingen. Den här utvecklingen kommer sannolikt att accelerera under de närmaste åren vilket borde få betydelse för förvaltningens och förvaltningspolitikens framtida utveckling.

Den svenska förvaltningsmodellen innebär en hög grad av delegerat ansvar från regeringen till de enskilda myndigheterna. Myndigheterna är organisatoriskt fristående från regeringen, men de är inte självständiga. Modellen bygger på att regeringen sätter mål och skapar förutsättningar för myndigheterna att genomföra och förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter och upprätthålla grundläggande förvaltningspolitiska värden. Myndigheternas roll är att förverkliga den beslutade politiken och självständigt sköta sina uppgifter på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Det delegerade arbetsgivarpolitiska ansvaret är något relativt unikt för den svenska förvaltningsmodellen. I praktiken innebär delegeringen en förhållandevis stor frihet för myndigheterna att utforma och fatta beslut om organisation, arbetsprocesser, chefs- och kompetensförsörjning, kompetensutveckling och lönebildning. Tanken är att det delegerade ansvaret ska ge myndigheterna förutsättningar att bedriva verksamheten mer effektivt.

Av allt att döma kommer regeringen i framtiden att ha ett behov av att kunna prioritera hårdare och få snabbare genomslag för sin politik än vad som är möjligt med nuvarande modell. Detta för att det ska vara möjligt att genomföra de förändringar av organisering och resursutnyttjande som krävs för att möta samhällets behov av förändring. Givet detta kan det vara så att det delegerade arbetsgivaransvaret på sikt behöver formuleras om. En sådan

omformulering kan också ses som ett sätt att möta behovet av ökad organisatorisk samordning mellan myndigheter och behovet av en starkare styrning av myndigheternas arbete med e-förvaltning.

Det kan därför finnas skäl att initiera ett arbete som syftar till att pröva ändamålsenligheten i den arbetsgivarpolitiska delegeringen och myndigheternas självständighet när det gäller frågor om lokalisering och organisering. Statskontorets nuvarande uppdrag att ta fram ett samlat underlag om och utgångspunkter för statliga myndigheters lokalisering kan ses som en del i ett sådant arbete.⁸⁶ I ett sådant arbete skulle Statskontoret kunna bistå regeringen med underlag och analyser.

I ett ännu längre perspektiv kan det också finnas anledning att se över om grunderna i den svenska förvaltningsmodellen behöver anpassas utifrån nya utmaningar och förändringar i omvärlden. Det handlar om att besvara frågor om tudelningen mellan regering och förvaltning fortfarande är ändamålsenlig givet framtida utmaningar och det ökade behovet av en sammanhållen stat. Det handlar också om att belysa och diskutera vilka konsekvenser som EU-medlemskapet och den tilltagande internationaliseringen får för den svenska förvaltningsmodellen. Till exempel har Förvaltningskommittén antytt att modellen inte längre är ändamålsenlig i alla delar eftersom den begränsar handlingsutrymmet för den som vill styra.⁸⁷ Statskontoret skulle kunna bistå regeringen med olika typer av utredningar, underlag och analyser i ett framtida arbete med dessa frågor.

6.2 Relationen mellan stat och kommun kan komma att behöva ses över

Under senare år har vi sett ett flertal exempel på hur relationerna mellan staten och kommunerna förändras. Förändringen skedde först som en följd av de reformer som genomfördes under 1990-talet då vi fick en ny kommunallag och en övergång till generella statsbidrag. Sedan genom de specialdestinerade statsbidragens gradvisa återkomst, olika begränsningar av kommunernas rätt att ta ut olika typer av avgifter, EU-reglering och att det blev obligatoriskt att införa valfrihetssystem inom vissa kommunala verksamheter. Vi har också sett att staten allt mer försöker styra utvecklingen av verksamheter på regional och lokal nivå, till exempel genom speciallagstiftning, överenskommelser⁸⁸ och nationella samordnare.⁸⁹

⁸⁶ Finansdepartementet (2015) *Uppdrag till Statskontoret avseende statliga myndigheters beslut om lokalisering* (Fi2015/2870).

⁸⁷ SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

⁸⁸ Riksrevisionen (2014) *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej* (2014:20) och Statskontoret (2015) *Överenskommelser som styrmedel*.

⁸⁹ Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?*



De här förändringarna väcker frågor om relationen mellan den statliga och kommunala nivån och gränserna för den statliga styrningen av kommuner och landsting.⁹⁰ Riksrevisionen har till exempel bedömt att regeringen har använt överenskommelser med Sveriges kommuner och landsting inom hälso- och sjukvården i så hög utsträckning av det har rubbat balansen mellan landstingen och staten. Som en följd av detta har regeringen aviserat att den har för avsikt att minska antalet överenskommelser inom hälso- och sjukvårdsområdet.⁹¹

Frågan om relationen mellan stat och kommun blir allt mer aktuell i takt med att den demografiska utvecklingen och urbaniseringen driver på en utveckling mot allt mer olika förutsättningar för kommuner och landsting. Med anledning av denna utveckling kan regeringen ha skäl att ta initiativ till en översyn av hur förhållandet mellan staten och kommunerna har förändrats. Inom ramen för ett sådant arbete skulle det vara möjligt att se över fördelningen av uppgifter mellan olika nivåer, ta fram förslag till hur den statliga styrningen kan utvecklas och modeller för hur staten bör styra och följa upp kommunala verksamheter. Statskontoret skulle kunna bistå regeringen med olika typer av utredningar, underlag och analyser i en sådan översyn.

⁹⁰ Riksrevisionen (2014) *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej.*

⁹¹ Regeringens skrivelse 2014/15:52 *Riksrevisionens rapport om överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården.*



7 Inriktning och prioriteringar för 2015–2016

7.1 Om offentlig sektor

Sedan 2010 har Statskontoret publicerat tjugofyra rapporter i skriftserien *Om offentlig sektor*. Under 2014 publicerade vi två rapporter i serien, *Myndigheters säljverksamhet* och *Nationella samordnare Statlig styrning i otraditionell form?* Hittills under 2015 har vi publicerat tre rapporter, *Överenskommelser som styrmedel*, *Att göra eller köpa?* och *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*.

Under 2015 och 2016 kommer Statskontoret att fortsätta att publicera rapporter inom ramen för rapportserien i syfte att bidra med kunskap om förvaltningens utveckling och kunskapsunderlag till regeringens utveckling av förvaltningspolitiken. De teman som behandlas i denna plan kommer även kunna vara aktuella inom ramen för skriftserien.

Den offentliga sektorns utveckling

Sedan den 1 januari 2009 har vi i uppdrag att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Inom ramen för detta uppdrag publicerar vi årligen en rapport som beskriver den offentliga sektorns utveckling. Rapporten redogör för den ekonomiska utvecklingen, antalet sysselsatta, organisations- och strukturförändringar i staten och medborgarnas uppfattningar om kvaliteten i offentlig verksamhet. Under 2015 och 2016 kommer vi att fortsätta arbetet med att beskriva den offentliga sektorns utveckling.

7.2 Förvaltningspolitisk dag och seminarier

Sedan 2011 har vi arrangerat en årlig förvaltningspolitisk dag för högre chefer i staten. Den förvaltningspolitiska dagen 2015 samlade 300 deltagare. I samband med dagen publicerade vi antologin *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*.

Under våren 2016 kommer Statskontoret att publicera en antologi om EU-medlemskapets påverkan på svensk offentlig förvaltning tillsammans med Svenska institutet för europapolitiska studier. EU-medlemskapets påverkan på svensk förvaltning kommer även att vara temat för 2016 års förvaltningspolitiska dag.

Statskontoret genomför även med viss regelbundenhet seminarier inom det förvaltningspolitiska området. De flesta seminarierna bygger på rapporter som vi har publicerat inom ramen för serien *Om offentlig sektor*. Vi planerar också att fortsätta med att arrangera särskilda frukostmöten för myndighetschefer under 2015 och 2016. Dessa frukostar är en viktig kontaktyta mot myndigheter när det gäller att fånga upp vilka förvaltningspolitiska frågor som myndigheterna tycker är viktiga.

Utöver detta kommer vi under hösten 2015 att initiera en särskild förvaltningspolitisk seminarieriserie, i syfte att delta mer aktivt med våra kunskaper och erfarenheter i den förvaltningspolitiska diskussionen. Seminarierna kommer ha Statskontorets egna medarbetare, Regeringskansliet, myndighetsledningar och forskarsamhället som målgrupper. Seminarierna kan ta upp aktuella arbeten inom Statskontoret samt andra aktuella teman.

7.3 Stärkta kontakter med forskarsamhället

Statskontoret har sedan 2012 ett vetenskapligt råd knutet till myndigheten. Rådet består av sex forskare som är intresserade av förvaltningspolitiska frågor. Rådets medlemmar representerar olika vetenskapliga discipliner som statsvetenskap, nationalekonomi och juridik. Rådet syftar till att stärka samverkan mellan forskning och den verksamhet som bedrivs vid Statskontoret. Rådet träffas två gånger om året.

Sedan 2010 har Statskontoret ett samarbete med SOM-institutet (Samhälle Opinion Medier), vid Göteborgs universitet. Genom SOM-institutets årliga medborgarundersökningar ställer Statskontoret frågor om allmänhetens uppfattningar om hur myndigheter sköter sitt arbete samt uppfattningar om hur verksamheter inom kommuner och landsting fungerar. Resultaten från mätningarna rapporteras årligen.

Utöver detta bedriver Statskontoret under 2015 ett utvecklingsprojekt i syfte att stärka kontakterna med forskarsamhället. Ett av resultaten från detta arbete är initieringen av de förvaltningspolitiska seminarierna som nämns ovan.

7.4 Internationell verksamhet

Vi kommer även fortsättningsvis att representera Sverige i det förvaltningspolitiska nätverket European Public Administration Network. I vårt uppdrag ingår att representera Sverige i arbetsgruppen för innovation i offentlig förvaltning, Innovation Public Services Group, att samordna det svenska deltagandet tillsammans med Arbetsgivarverket och Finansdepartementet och att representera Sverige vid nätverkets generaldirektörmöten.

Statskontoret fortsätter också att bistå Finansdepartementet i OECD-arbetet inom ramen för projektet Government at a Glance. I detta uppdrag ingår att medverka vid OECD-möten, informera och lämna underlag till Finansdepartementet samt att samordna insamlingen av underlag om Sverige. Statskontoret bistår också Finansdepartementet i arbetet inom ramen för OECD:s arbetsgrupp Senior Public Integrity Officials.

Statskontoret tar emot besök från utländska delegationer från olika länder, såväl från Europa som från övriga världen, för att informera om olika förvaltningspolitiska frågor. Arbetet har ofta skett i samverkan med andra



myndigheter såsom Ekonomistyrningsverket, Regeringskansliet, Riksrevisionen samt inom ramen för SIDA-finansierade program. Det förekommer också att vi blir inbjudna att tala om olika förvaltningspolitiska reformer i olika internationella sammanhang. Vi bedömer att intresset för den svenska förvaltningspolitiken kommer att kvarstå även under andra halvåret 2015 och under 2016 och att detta kommer att leda till ytterligare internationell samverkan inom det förvaltningspolitiska området.