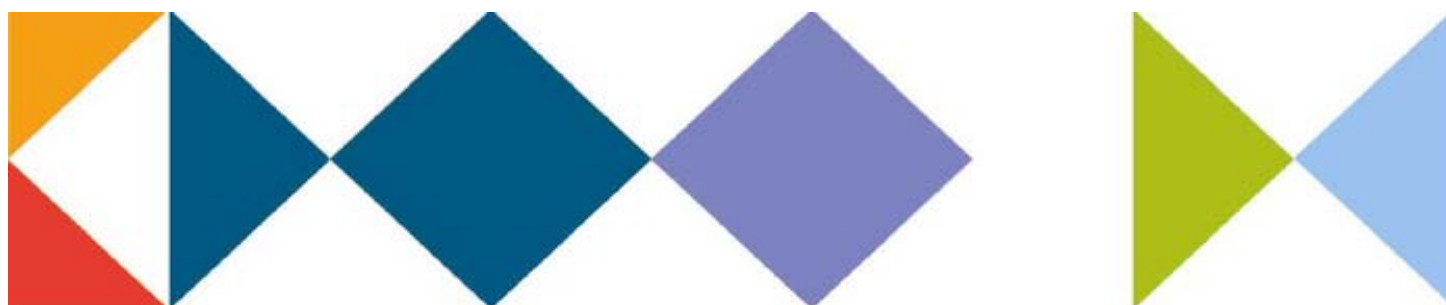




2011:9

Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten

Delrapport i Uppdrag om att utveckla
redovisningen av den offentliga sektorn





MISSIV

DATUM

2011-04-27

ERT DATUM

2010-06-23

DIARIENR

2010/128-5

ER BETECKNING

Fi2010/3495(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns utveckling m.m.

Regeringen gav den 23 juni 2010 i uppdrag åt Statskontoret att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns utveckling m.m. Uppdraget bestod av tre deluppdrag. I denna rapport redovisas en modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten. Modellen syftar till att skapa förutsättningar för mer strukturerad redovisning av utvecklingen över tid och till att göra det enklare att följa den förvaltningspolitiska utvecklingen i staten. Modellen är utvecklad i samverkan med Arbetsgivarverket, Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket och Delegationen för e-förvaltning

Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten” (2011:9).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Åsa-Pia Järliden Bergström och Maria Wikhall, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Maria Wikhall

Innehåll

SAMMANFATTNING	9
Inledande och sammanfattande reflektioner kring modellen	9
BAKGRUND	15
1 Inledning	15
1.1 Uppdraget	15
1.2 Uppdragets genomförande	16
1.3 Definition av några centrala begrepp	16
1.4 Avgränsningar	18
1.5 Rapportens uppläggning	19
MODELLEN	21
2 Modellens utgångspunkter	21
2.1 Modellens syfte	21
2.2 Modellens användningsområde	21
2.3 Modellens karaktär	22
2.4 Operationaliseringar av värden i det förvaltningspolitiska målet	23
2.5 Indikatorerna i modellen	23
3 Modellens struktur	33
3.1 Värden i det förvaltningspolitiska målet	33
3.2 Struktur för presentation av indikatorer	33
3.3 Relationen mellan värden i det förvaltningspolitiska målet	34
4 Effektivitet	37
4.1 Operationalisering av effektivitet	37
4.2 Förutsättningar att följa upp effektivitet	38
4.3 Indikatorer för att följa upp effektivitet	40
4.4 Indikatorer för att följa upp vissa förutsättningar för effektivitet	43
4.5 Några uppslag om hur uppföljningen av effektivitet kan utvecklas	51

5	Rättssäkerhet	53
5.1	Operationalisering av rättssäkerhet	53
5.2	Förutsättningar att följa upp rättssäkerhet	54
5.3	Indikatorer för att följa upp rättssäkerhet	55
5.4	Några uppslag om hur uppföljningen av rättssäkerheten kan utvecklas	74
6	Kvalitet	77
6.1	Operationalisering av kvalitet	77
6.2	Förutsättningar att mäta kvalitet	78
6.3	Indikatorer för att följa upp kvalitet	80
6.4	Några uppslag om hur uppföljningen av kvalitet kan utvecklas	93
7	Service och tillgänglighet	95
7.1	Operationalisering av service och tillgänglighet	95
7.2	Förutsättningar att mäta service och tillgänglighet	96
7.3	Indikatorer för att följa upp service och tillgänglighet	97
7.4	Några uppslag om hur uppföljningen av service och tillgänglighet kan utvecklas	105
8	Innovation och förnyelse	109
8.1	Operationalisering av innovation och förnyelse	109
8.2	Förutsättningar att mäta innovation och förnyelse	110
8.3	Indikatorer för att följa upp förutsättningar för innovation och förnyelse	113
8.4	Några uppslag om hur uppföljningen av innovation och förnyelse kan utvecklas	120
9	Samverkan	123
9.1	Operationalisering av samverkan	123
9.2	Förutsättningar att mäta samverkan	124
9.3	Indikatorer för att följa upp samverkan	125
9.4	Några uppslag om hur uppföljningen av samverkan kan utvecklas	127

Bilagor

1	Uppdraget	129
2	Samverkansgrupp	133
3	Produktivitet eller effektivitet för ett urval av myndigheter	135
	Referenser	143

SAMMANFATTNING

Inledande och sammanfattande reflektioner kring modellen

Uppdraget

Detta förslag till modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten är framtaget av Statskontoret på uppdrag av Regeringen. Modellen syftar till att skapa förutsättningar för mer strukturerad redovisning av utvecklingen över tid och till att göra det enklare att följa den förvaltningspolitiska utvecklingen i staten. I uppdraget sägs att ”Modellen bör vara begränsad med tydliga prioriteringar kring vilka indikatorer som kan anses mest relevanta för att beskriva förändringar kring innovation och förnyelse, samverkan, rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet, service och tillgänglighet i statlig förvaltning” samt att ”Myndigheterna får inte åläggas nya rapporteringskrav och arbetet ska därför huvudsakligen bygga på befintliga data”.

Modellen ska stödja samlade och förvaltningsövergripande uppföljningar som kompletterar de sektors- och myndighetsvisa uppföljningar som görs inom ramen för budgetprocessen.

Förutsättningar för modellen

En inledande och övergripande reflektion kring den modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten som presenteras i denna rapport är att kriterierna *samlad*, *begränsad* och *befintliga data* som ges av uppdraget inte är omedelbart förenliga. De värden som ingår i det förvaltningspolitiska målet rymmer många skilda aspekter, och skillnaderna mellan myndigheternas verksamheter är i många fall större än likheterna. Detta innebär också att det finns stora, både teoretiska och praktiska, svårigheter att formulera en modell som fångar hela den heterogena statliga verksamhetens utveckling i relation till det förvaltningspolitiska målet i ett begränsat antal befintliga indikatorer.

Genom att utveckla nya samlade uppföljningssystem kring det förvaltningspolitiska målet är förutsättningarna att hitta en modell som uppfyller kriterierna större. Det kan handla om att göra undersökningar som riktar sig mot allmänhet, företag, brukare, myndigheterna själva

eller de anställda i statsförvaltningen. Men denna slags insatser kräver också att nyttan av ett utvecklat uppföljningssystem och en modell som den här föreslagna, ställs mot de resursinsatser (liksom metodologiska och andra problem som är kopplade till denna slags undersökningar) som en sådan utveckling innebär.

Fokus i denna rapport har dock, i enlighet med uppdraget, varit att utveckla en modell utifrån befintliga data.

Modellens innehåll och hur väl modellen fångar förvaltningens förändringar i relation till målet

Modellen utgår ifrån begrepp, eller värden, i det förvaltningspolitiska målet. Målet lyder: "En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete." De förvaltningspolitiska värdena är breda och definieras på olika sätt i olika sammanhang. I modellen operationaliseras dessa värden, bl.a. med utgångspunkt från den förvaltningspolitiska propositionen (Prop. 2009/10:175). Operationaliseringarna ligger till grund för urvalet av indikatorer i modellen.

För vart och ett av de aktuella värdena presenteras också olika uppslag kring hur uppföljningssystemet skulle kunna utvecklas för att bättre fånga hur förvaltningen utvecklas i relation till det förvaltningspolitiska målet.

Vår bedömning av hur väl de föreslagna indikatorerna fångar förvaltningens utveckling presenteras i tabell 1 i kolumnen *täckningsgrad*. Värderingen av indikatorernas täckningsgrad är tänkt att spegla hur heltäckande och nyanserat modellen kan tänkas fånga förvaltningens utveckling i relation till olika värden. Ju fler plustecken desto bättre bedömer vi att de föreslagna indikatorerna fångar förvaltningens utveckling. Fyra plustecken skulle kunna sägas motsvara en relativt heltäckande men också en relativt nyanserad uppföljning av det aktuella värdet. Ett plustecken motsvarar en uppföljning som bara fångar mycket begränsade delar av det aktuella värdet.

Vi kan redan inledningsvis konstatera att det i många fall saknas befintliga data för att stödja en god uppföljning av det förvaltningspoli-

tiska målet. Sammantaget ger den här föreslagna modellen endast stöd för uppföljning av begränsade delar av det förvaltningspolitiska målet. För värdena *effektivitet* och *kvalitet* saknas samlade mått för att beskriva utvecklingen. Mätningar av både effektivitet och kvalitet utgår vanligen ifrån specifika prestationer och mäter egenskaper eller förhållanden kopplade till de specifika prestationerna. Måtten kan därför inte med lätthet aggregeras eller presenteras samlat. Det är dock möjligt att argumentera för att värdet effektivitet också omfattar övriga värden i det förvaltningspolitiska målet, dvs. förvaltningen kan inte vara effektiv om den inte också uppfyller krav på kvalitet, rättssäkerhet, service och tillgänglighet, m.m. Men beroende på värdets långtgående innebörd de har vi likväl valt att värdera täckningsgraden för värdet effektivitet som relativt begränsad.

För värdena *kvalitet* samt *service och tillgänglighet* saknas data som kan ge en samlad bild av hur företagen upplever förvaltningens tjänster. För kvalitet saknas också samlad data för observerad kvalitet. Denna slags data finns för närvarande inte för den statliga sektorn annat än för enskilda myndigheters verksamheter och prestationer.

Tabell 1. Modellens innehåll

Värde	Indikatorer i modellen som fokuserar på uppfyllelse av mål eller förutsättningar att nå mål:	Täckningsgrad
Effektivitet	Mål: ⇒ Påvisad effektiviseringspotential ⇒ se också indikatorer under övriga värden Förutsättningar att nå mål: ⇒ Kostnader för statens egen verksamhet ⇒ Tillförlitlig redovisning rättvisande räkenskaper och om myndigheterna följer gällande föreskrifter ⇒ Myndigheternas följsamhet till gällande rätt avseende ekonomiadministrativa regler (EA-värderingen)	++
Rätts-säkerhet	Mål: ⇒ Materiell riktighet i förvaltningens beslut ⇒ Processuell riktighet i förvaltningens beslut ⇒ Möjligheter att överklaga myndigheters beslut ⇒ Allmänhetens förtroende för myndigheter inom rättsväsendet	++++
Kvalitet	Mål: ⇒ Allmänhetens förtroende för att ett antal statliga myndigheter/myndighetskategorier sköter sitt arbete ⇒ Hur upplever brukare kvaliteten i ett antal myndigheters tjänster?	++
Service och tillgänglighet	Mål: ⇒ Hur brukare upplever den service som ett antal myndigheter erbjuder ⇒ Genomsnittliga handläggningstider	++
Innovation och förnyelse	Förutsättningar att nå mål: ⇒ Utbildningsnivå för anställda i staten ⇒ Kompetensutvecklingsinsatser i staten ⇒ Egen forskning i staten (exklusive universitet och högskolor), bl.a. forskning om förbättringar av offentlig förvaltning	(-)
Samverkan	Mål: ⇒ Uppföljningar och utvärderingar av samverkan i staten	+

För *innovation och förnyelse* saknas helt indikatorer som fångar omfattning och inriktning på dessa delar av förvaltningspolitiken i staten. Modellen innehåller enbart indikatorer som kan spegla förvaltningens förutsättningar för innovation och förnyelse. Indikatorn under *samver-*

kan fångar vidare endast en mycket liten del av den samverkan som skulle vara önskvärd att följa upp.

Modellen en del i ett större arbete som Statskontoret bedriver

Den modell som presenteras här är en del i ett större arbete som bedrivs av Statskontoret. Inom ramen för ett annat deluppdrag i föreliggande *Uppdrag till Statskontoret att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns utveckling m.m.* (Fi2010/3495) ska förslag lämnas om hur en samlad och systematisk uppföljning av produktivitet, kvalitet och effektivitet inom hela den offentliga sektorn kan uppnås. De förslag som lämnas kan på sikt komma att resultera i indikatorer för en samlad uppföljning av kvalitet och effektivitet/produktivitet.

I det deluppdrag som handlar om att *lämna en samlad redovisning av den offentliga sektorn och dess utveckling* ska den statliga sektorn särredovisas tydligt. Redovisningen spänner över olika värden i det förvaltningspolitiska målet såsom resurser och resultat (i delar produktivitet och kvalitet) på skilda områden, liksom rättssäkerhet, service- och tillgänglighet, m.m.

Inom ramen för *Uppdrag till Statskontoret (Fi2010/3496) att genomföra en undersökning om allmänhetens och företagens uppfattningar om kvaliteten i offentlig verksamhet* utreds förutsättningar för, och förslag kring, hur allmänhetens och företagens uppfattningar kring kvalitet i offentlig verksamhet kan följas upp.

Statskontorets bedömning av nyttan av en modell i relation till andra sätt att följa upp det förvaltningspolitiska målet

Statskontoret bedömer att förutsättningarna är begränsade att få till stånd en god uppföljning av det förvaltningspolitiska målet utifrån en modell enligt uppdraget, utan ett ökat uppgiftslämnande från myndigheterna. Fler och bättre indikatorer kan öka modellens täckningsgrad men Statskontoret bedömer att det skulle krävas omfattande resursinsatser för att få till stånd en samlad och heltäckande uppföljning av förvaltningspolitiken i staten.

Statskontoret vill istället framhålla den *redovisning* som görs inom ramen för deluppdrag 1 i föreliggande uppdrag. Denna redovisning

kommer att ge en mer samlad bild av förvaltningens utveckling än exempelvis de myndighetsdialoger som genomförs inom ramen för budgetprocessen, men samtidigt en mindre samlad, och därmed mer nyanserad bild, än vad den här föreslagna modellen kan ge. Den *modell* som presenteras här avser enbart staten, medan *redovisningen* omfattar hela offentliga sektorn, om än med staten tydligt särredovisad. Statskontoret bedömer att det finns ett värde i att följa upp förvaltningspolitiken i förhållande till hela den offentliga sektorn. Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter styrs i delar av samma lagstiftning, bl.a. genom Förvaltningslagen (1986:223). Statskontoret bedömer att förutsättningarna att spegla förvaltningens utveckling i relation till det förvaltningspolitiska målet är större i redovisningen än i modellen. Detta gäller bl.a. värden som kvalitet, rättssäkerhet och effektivitet/produktivitet.

Statskontoret vill också peka på möjligheten att i delar konkretisera det förvaltningspolitiska målet och därmed skapa förutsättningar för att följa upp specifika frågor eller områden inom ramen för förvaltningspolitiken inom staten. I detta sammanhang kan frågor om ökat uppgiftslämnande aktualiseras.

Statskontoret vill vidare framhålla betydelsen av de befintliga uppföljningar av förvaltningspolitiken som görs inom ramen för budgetprocessen, bl.a. i myndighetsdialogerna. Det är inom ramen för dessa dialoger som myndigheternas arbete med förvaltningspolitiken kan följas upp och bedömas utifrån reella förutsättningar och behov i verksamheterna. Myndighetsdialogerna ger möjlighet att lyfta fram goda exempel på en utveckling som kan vara svår att följa upp på ett förvaltningsövergripande sätt. Det gäller inte minst värden som innovation och förnyelse samt samverkan mellan myndigheter.

BAKGRUND

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Detta förslag till modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten är framtaget av Statskontoret på uppdrag av regeringen. I uppdraget sägs att Statskontoret ska lämna förslag till modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten och att "Modellen bör innehålla ett lämpligt antal indikatorer. Även analyser och sammanställningar av rapporter från olika myndigheter med tillsyns- och granskningsuppdrag över den statliga förvaltningen kan utgöra en del i modellen."

I uppdraget sägs vidare att "Modellen bör vara begränsad med tydliga prioriteringar kring vilka indikatorer som kan anses mest relevanta för att beskriva förändringar kring innovation och förnyelse, samverkan, rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet samt service och tillgänglighet i statlig förvaltning. Vidare sägs att "Myndigheterna får inte åläggas nya rapporteringskrav och arbetet ska därför huvudsakligen bygga på befintliga data".

I begreppet begränsad ligger att modellen ska bygga på samlade och förvaltningsövergripande data. Modellen ska därigenom generera uppföljningar som kompletterar de sektors- och myndighetsvisa uppföljningar som görs inom ramen för budgetprocessen.

Uppdraget är framtaget i samverkan med Arbetsgivarverket, Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket och Delegationen för e-förvaltning

Under uppdraget har framförts behov från Regeringskansliet av att modellen också bör kunna ge stöd kring hur uppföljningssystemen kan utvecklas för att bättre spegla förändringar i de förvaltningspolitiska värdena.

1.2 Uppdragets genomförande

Inom ramen för denna rapport har Statskontoret så långt möjligt prövat förutsättningarna för att utifrån befintliga data samlat belysa den förvaltningspolitiska utvecklingen utifrån de värden som lyfts fram i det förvaltningspolitiska målet.

Statskontoret har också prövat möjligheten att ta fram samlade indikatorer genom att hämta data från myndigheters årsredovisningar för ett urval av myndigheter. Det har dock visat sig vara en svårframkomlig väg eftersom myndigheternas redovisningar utgår från den egna verksamheten och därmed redovisar väsentligt olika mått i relation till samma värde.¹

Modellen är utvecklad i samverkan med Arbetsgivarverket, Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket och Delegationen för e-förvaltning. Samverkan har bl.a. inneburit kontinuerliga avstämningar med en samverkansgrupp under projektets gång samt enskilda avstämningar med personer i samverkansgruppen.²

Statskontoret har också löpande informerat en interdepartemental arbetsgrupp om arbetets inriktning, genomförande och slutsatser.

1.3 Definition av några centrala begrepp

1.3.1 Modell

Begreppet *modell* kan definieras som en förenklad beskrivning av verkligheten. Detta uppdrag handlar om att ta fram en modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten utifrån det förvaltningspolitiska målet, dvs. en förenklad och schematisk beskrivning av vad en uppföljning av det förvaltningspolitiska målet kan innebära, både vad gäller innehåll och genomförande.

¹ Se resonemang kring produktivitetmått i myndigheters årsredovisningar, sid. 33.

² Se bilaga 2 om vilka personer som har ingått i samverkansgruppen.

1.3.2 Indikator

Ordet indikator kommer från ordet indicium som betyder: tecken på något eller att göra något troligt. En indikator fångar vanligen endast en begränsad del av det förhållande som den avser att mäta.³ En indikator kan också ta sin utgångspunkt i flera mått, t.ex. jämförbara data för flera ärendekategorier eller myndigheter.

Indikatorer är ofta kvantitativa men kan också vara av mer kvalitativ karaktär. Det kan handla om att använda regelbundet återkommande analyser eller andra sammanställningar, t.ex. årsrapporter, i uppföljningar av de förvaltningspolitiska värdena.

1.3.3 Staten

Med staten menas här statliga myndigheter under regeringen. Modellen omfattar dock inte Regeringskansliet.

1.3.4 Samlad uppföljning

Begreppet samlad uppföljning används här i bemärkelsen att *samma eller liknande data* ställs samman för samtliga eller många myndigheter och därmed går att *aggregera eller presentera* på ett sätt som ger överblick och grund för analys av hela den statliga förvaltningens utveckling. Detta till skillnad från nuvarande uppföljningar inom ramen för budgetprocessen som baserar sig på data för var och en av de 360 myndigheterna (eller de 250 som lämnar årsredovisning).

En samlad uppföljning kan uppnås genom att det finns data som aggregeras till ett eller flera värden för hela den statliga sektorn eller genom att ett urval av myndigheter (eller myndighetsprestationer) får representera eller spegla den statliga sektorn i sin helhet.

³ ESV 2007:32 *Resultatindikatorer – en idéskrift*.

1.4 Avgränsningar

Modellen fokuserar, i enlighet med uppdraget, på de värden som lyfts fram i det förvaltningspolitiska målet. De värden som ingår i det förvaltningspolitiska målet fångar endast en del av de förvaltningspolitiska aspekter som regeringen följer upp avseende den offentliga sektorn. Myndigheternas arbete med arbetsgivarpolitiken är exempel på ett område som faller utanför ramen för denna modell.

Modellen syftar inte till att belysa myndighets- eller sektorsvisa förändringar, även om flera indikatorer grundar sig på data för ett urval av myndigheter. Modellen är därmed inte heller utformad för att ligga till grund för benchmarking mellan myndigheter eller för analys och granskning av enskilda myndigheter. Det senare sker inom ramen för andra system, såsom myndighetsdialogerna i budgetprocessen, årliga revisionen eller inom ramen för myndighetsgranskningar utförda av tillsyns-, gransknings- eller andra analysmyndigheter.

Eftersom en utgångspunkt för detta uppdrag är att myndigheterna inte får åläggas nya rapporteringskrav så har vi valt att *utgå ifrån data som myndigheterna redovisar (löpande) i sina årsredovisningar*.⁴

Föreliggande modell är utformad för att kunna visa förändringar kring de värden som lyfts fram i det förvaltningspolitiska målet över tiden. Indikatorerna är valda för att spegla utvecklingen i relation till dessa värden. Nivåerna för olika indikatorer är dock troligen av stor betydelse för brukare. *Vi har valt att inte värdera nivåer på de mått vi presenterar*, t.ex. om den genomsnittliga handläggningstiden för handläggning av en viss typ av ärende ett visst år är rimlig eller inte. En sådan värdering kräver en mer specifik kunskap om mål och regelverk på det aktuella området och bör företrädesvis göras i mer verksamhetsspecifika sammanhang, t.ex. i myndighetsdialogerna.

⁴ Ett alternativ till detta tillvägagångssätt skulle vara att gå ut med en enkät till myndigheterna och inventera vilka slags data de har, för att sedan be myndigheten rapportera in data till oss. Detta alternativ bedömer vi dock hade inneburit att myndigheterna hade ålagts nya rapporteringskrav, dvs. ett sådant förfarande hade stått i motsättning till uppdraget.

1.5 Rapportens uppläggning

De följande kapitlen beskriver modellen och de indikatorer som denna är uppbyggd kring. Kapitel 2 behandlar modellens utgångspunkter, bl.a. syfte och användningsområde, kapitel 3 behandlar modellens innehåll, medan kapitel 4–9 behandlar de förvaltningspolitiska värdena; 4) effektivitet, 5) rättssäkerhet, 6) kvalitet, 7) service och tillgänglighet, 8) innovation och förnyelse och kapitel 9) samverkan.

MODELLEN

2 Modellens utgångspunkter

2.1 Modellens syfte

Modellen syftar till att skapa förutsättningar för en mer strukturerad redovisning av utvecklingen över tid och till att göra det enklare att följa den förvaltningspolitiska utvecklingen i staten. Modellen ska ge stöd för att ta fram uppföljningar om hur förvaltningen utvecklas i relation till det förvaltningspolitiska målet. Det mål för förvaltningspolitiken som infördes år 2010 lyder: ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.” Modellen utgår, i enlighet med uppdraget, ifrån indikatorer som visar förändringar kring följande värden;

- innovation och förnyelse
- samverkan
- rättssäkerhet
- effektivitet
- kvalitet
- service och tillgänglighet

Modellen ska vara begränsad och prioriteringarna kring vilka indikatorer som ska spegla respektive värde ska vara tydliga.⁵

2.2 Modellens användningsområde

Modellen ska generera uppföljningar med ett förvaltningsövergripande perspektiv och är därigenom tänkt att komplettera de utgiftsområdes-

⁵ Detta ger väsentligt andra förutsättningar än för det förslag till uppföljning av förvaltningspolitiken som Statskontoret lämnade i Statskontoret (2000:43): *Förvaltningens utveckling – förvaltningspolitikens genomslag*. I denna rapport lämnas förslag på en stor mängd indikatorer under varje förvaltningspolitiskt värde.

visa resultatredovisningar som tas fram inom ramen för budgetprocessen

Modellen är utformad för att kunna användas av regering och regeringskansli, t.ex. i samband med arbetet med budgetpropositionen. Modellen ska också kunna användas av analysmyndigheter.

2.3 Modellens karaktär

Den modell som presenteras här syftar till att ge *en samlad och övergripande bild* av hur den statliga förvaltningen utvecklas i förhållande till det förvaltningspolitiska målet.

Modellen är *begränsad* i bemärkelsen att den inriktar sig mot att spegla *förvaltningsövergripande förändringar* och inte förändringar på myndighets- och sektorsnivå. I vissa fall har det dock varit motiverat att spegla utvecklingen utifrån data för ett urval av myndigheter.

Modellen är också begränsad i bemärkelsen att den företrädesvis svarar på *hur förvaltningen utvecklas* men inte varför den utvecklas på ett visst sätt. Det senare skulle ställa krav på en betydligt mer utvecklad och resurskrävande modell, med grund i frågeställningar och andra krav på utredningsinsatser. Det som under respektive indikator benämns referensdata syftar dock till att ge stöd för tolkning och förståelse av indikatorerna. De indikatorer som grundar sig på kvalitativa data erbjuder vidare genom sin karaktär mer stöd (än de kvantitativa indikatorerna) för fördjupningar kring varför förvaltningen utvecklas på ett visst sätt.

Modellen ger stöd för att ställa samman och tolka redan *befintliga data*. En utgångspunkt har varit att resursinsatserna för att samla in data och genomföra uppföljningar ska vara begränsade.

För vissa av värdena i det förvaltningspolitiska målet saknas det enligt Statskontorets bedömning *befintliga data*. Statskontoret har i dessa fall pekat på möjligheter att utveckla uppföljningssystemen. Statskontoret har dock inte haft möjlighet att utreda dessa möjligheter och använder därför *begreppet uppslag snarare än förslag*.

2.4 Operationaliseringar av värden i det förvaltningspolitiska målet

Som grund för urvalet av indikatorer har Statskontoret gjort operationaliseringar av de förvaltningspolitiska värden som räknas upp i uppdraget. Operationaliseringarna är tänkta att på ett korfattat sätt beskriva betydelsen av ett värde på ett sätt som gör det möjligt att sedan precisera och föreslå relevanta indikatorer. Det finns många olika definitioner av dessa värden. Statskontoret har tagit fram operationaliseringar med utgångspunkt i den senaste förvaltningspolitiska propositionen (Prop. 2009/10:175). För vissa värden har Statskontoret också använt komplementär källor.

2.5 Indikatorerna i modellen

2.5.1 Krav på indikatorerna

Det finns ett antal krav på de indikatorer som ska ingå i den här presenterade modellen. Indikatorerna ska:

- vara relevanta för att spegla det aktuella värdet,
- vara tydligt definierade och begripliga i vad de mäter,
- (i den mån det är möjligt) vara förvaltningsövergripande,
- vara tillförlitliga, dvs. insamlade enligt gängse vetenskaplig metodik,
- kunna följas över tiden, dvs. de bör bygga på data som tas fram återkommande utifrån samma eller liknande kriterier, samt
- finnas tillgängliga till en relativt låg resursinsats.

En utgångspunkt är att indikatorerna ska vara *relevanta* för att spegla det aktuella värdet i den förvaltningspolitiska målformuleringen i bemärkelsen att de ska kunna ge en indikation på hur förvaltningen/delar av förvaltningen utvecklas. Undantagna är data om förvaltningens kostnader som måste relateras till andra förhållanden för att vara tolkningsbara (se 4.4.1).

En ambition är att indikatorerna ska vara *förvaltningsövergripande*. I modellen finns ett antal indikatorer som baserar sig på data för ett urval av myndigheter. Det handlar då företrädesvis om stora verksamheter som speglar en stor andel av förvaltningens verksamhet i termer av utförda årsarbetskrafter. Syftet med dessa data är inte att följa utvecklingen för enskilda myndigheter utan att spegla utvecklingen inom en relativt betydande del av förvaltningen.

En utgångspunkt har vidare varit att de indikatorer som används i modellen ska *kunna samlas in med relativt begränsade resursinsatser*. Detta innebär att data ska tas fram regelbundet av någon aktör och presenteras på ett samlat, lättillgängligt och transparent sätt. Modellen bygger därför i huvudsak på data som i dag redovisas återkommande och transparent, t.ex. inom ramen för myndigheters årsrapporter eller årsredovisningar.

De *kvalitativa indikatorer* som ingår i modellen (t.ex. analyser, utredningar eller granskningsrapporter) kan i sig själv fånga utvecklingen över tiden, men de kan också genomföras och redovisas på ett sätt som är jämförbart och återkommande över tiden.

I flertalet fall är det relevant att använda flera indikatorer för att belysa ett och samma värde. Detta för att kunna ge en mer rättvisande bild. Det kan också vara nödvändigt med tanke på de olika aspekter som ofta finns av värden i det förvaltningspolitiska målet.

2.5.2 Få aggregerade data för staten

Det finns relativt få mått som belyser värden i det förvaltningspolitiska målet aggregerat för hela staten. För de finansiella delarna av myndigheternas verksamheter är både insamling och sammanställning av data, liksom vidare uppgiftslämning till förvaltningsövergripande nivå, samordnad och ger grund för att ta fram aggregerade mått på intäkter och kostnader för hela den statliga sektorn.

I denna modell finns två indikatorer som grundar sig på aggregerade kostnadsdata för staten (se 4.4.1 Statens egna kostnader m.m. och 8.3.3 Egen forskning i staten m.m.). För myndigheternas resultat finns inga samordnande processer för uppgiftsinsamling och redovisning. Istället

har styrningen av myndigheternas resultatredovisningar inom ramen för budgetprocessen minskat och myndigheterna blivit friare i att beskriva resultaten den egna verksamheten.⁶ Myndigheternas resultatredovisningar används därmed inte heller i dagsläget för att göra samlade uppföljningar av kvalitet och effektivitet.

De andra två indikatorer som baserar sig på data för hela staten handlar om de anställda inom staten (8.3.1 Utbildningsnivå och 8.3.2 Kompetensutvecklingsinsatser).

2.5.3 Indikatorer som grundar sig på data för ett urval av myndigheter

I de fall då det saknas data som är möjliga att aggregera för hela staten kan en alternativ väg vara att spegla hur staten uppnår det förvaltningspolitiska målet utifrån indikatorer som baserar sig på data för ett urval av myndigheter. En utgångspunkt är då om att *samma eller liknande data* finns tillgängliga för de aktuella myndigheterna. Data kan då inte aggregeras men väl *presenteras* på ett sätt som ger överblick och grund för analys av hela förvaltningens utveckling. Detta till skillnad från nuvarande uppföljningar inom ramen för budgetprocessen som baserar sig på data för var och en av de ca 360 myndigheterna (eller de ca 250 myndigheter som lämnar årsredovisning)

2.5.4 Indikatorer som baserar sig på data för "redan gjorda" urval av myndigheter

Flera av modellens indikatorer baserar sig på data för ett urval av myndigheter. Det framgår inte nödvändigtvis utifrån indikatorerna vilka argument som har legat till grund för dessa urval. Det kan ha varit mer resurseffektivt, överskådligt eller förvaltningspolitiskt motiverat att samla in och ställa samman data för ett urval av myndigheterna. Indikatorerna *4.3.1 Påvisad effektiviseringspotential* och *9.3.1 Uppföljningar och utvärderingar av samverkan i staten* handlar båda om resultat av granskningar av förvaltningen. I dessa indikatorer varierar ur-

⁶ Enligt förordningen (2000:605) för årsredovisning och budgetunderlag ska resultatredovisningen lämnas en enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat. I övrigt sägs att redovisningen ska avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volymer och kostnader.

valen av myndigheter mellan åren beroende på vilka granskningar som Riksrevisionen, Statskontoret och andra granskningsorgan väljer, eller får i uppdrag, att göra.

I andra indikatorer är urvalen av myndigheter i stort sett de samma mellan åren, t.ex. *4.4.2 Tillförlitlig redovisning m.m.* där indikatorn baserar sig på de myndigheter som är skyldiga att lämna årsredovisning (drygt 250 myndigheter) och *4.4.3 Myndigheternas följsamhet till gällande rätt*, där urvalet baserar sig på de myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter i form av underlag till EA-värderingen.

Även indikatorer under kvalitet respektive service och tillgänglighet baserar sig på (se 6.3.1, 6.3.2 och 7.3.1) ett urval av större myndigheter.

2.5.5 Indikatorer som baserar sig på "egna" urval av myndigheter

För ett antal indikatorer har vi gjort egna urval av myndigheter inom ramen för modellen. Urvalet av myndigheter i en modell som denna skulle idealt göras så att ett mindre antal (typ-) myndigheter får representera en större grupp myndigheter med liknande förutsättningar och därmed med en liknande utveckling i relation till värden i det förvaltningspolitiska målet.

Ett problem är dock att den statliga förvaltningen inte låter sig delas in på ett sätt som ger grund för att låta ett urval av myndigheter spegla utvecklingen för övriga myndigheter inom samma grupp.⁷ Det finns mycket lite som talar för att det skulle vara möjligt att välja ut ett fåtal myndigheter inom ett visst sakområde (utgiftsområde eller Cofog-område⁸), eller inom en grupp av myndigheter med liknande funktion (myndighetsutövning, tillsyn/kontroll, information/rådgivning, etc.⁹) och genom att studera dessa myndigheters utveckling säga något om hur övriga myndigheter inom samma grupp utvecklas. Även för myndigheter som liknar varandra, både vad gäller sakområdestillhörighet och funktion, t.ex. universitet och högskolor, saknas stöd för att göra antaganden om att ett fåtal universitet och högskolor ska kunna spegla utvecklingen i hela gruppen universitet och högskolor.¹⁰

Det saknas också i nuläget underlag för att kategoriindela förvaltningen funktionellt. Detta eftersom en sådan funktionell indelning saknas idag i förvaltningen, dvs. de offentliga kostnaderna kopplas inte till vilken offentlig funktion de bidrar till att upprätthålla. Statskontoret

⁷ Ett begrepp som har diskuterats under projektets gång är kluster. Klusteranalys är en metod som bygger på att ett antal objekt, t.ex. myndigheter, förs samman i grupper utifrån ett visst ändamål, baserat på befintliga data och utan några föregående teoretiska antaganden. Klusteranalysen handlar om att objekt med mest lika värden förs till ett och samma kluster. En klusteranalys skulle göra det möjligt att på ett mer tillförlitligt sätt (än att göra ett slumpmässiga eller andra slags urval) välja ut ett fåtal myndigheter från respektive grupp som skulle kunna spegla utvecklingen för övriga myndigheter i gruppen.

Problemet är att det finns relativt lite samlad och heltäckande information om myndigheters utveckling i förhållande till det förvaltningspolitiska målet som skulle kunna ligga till grund för en sådan (i grunden induktiv) analys. För att på ett rättvisande sätt genomföra en klusteranalys, där myndigheter som utvecklas på ett liknande sätt i förhållande till det förvaltningspolitiska målet hänförs till samma grupp, så krävs data om de enskilda myndigheternas resultat, inriktning, m.m. som inte finns sammanställt idag. Det är också fullt möjligt att de kluster som genereras inte skulle följa någon tematisk eller funktionell logik.

⁸ Cofog är förkortning av Classification of the Functions of Government som är en indelning av offentliga sektorns uppgifter gjord av FN.

⁹ Se Premfors uppdelning av statlig verksamhet i funktioner: myndighetsutövning, kontroll/tillsyn, information/ rådgivning, tjänste-/varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning/samordning respektive policyutformning som dock inte oss veterligen har använts i praktiken. Premfors, Rune m.fl. (2003): *Demokrati och byråkrati*, Studentlitteratur.

¹⁰ En studie av Riksrevisionen visar snarare på det motsatta fenomenet, dvs. att utvecklingen vad gäller produktivitet är olika för olika kategorier av universitet och högskolor (och med sannolikhet också för enskilda högskolor). RiR 2011:2: *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor*.

har tidigare avrått från att föra in nya indelningar av statsförvaltningen utöver den som redan finns i tillgänglig statistik och enligt statsbudgeten.¹¹

Vi har i delar gjort urval med grund i de värden som ingår i det förvaltningspolitiska målet. För rättssäkerhet handlar det om att vissa myndigheter har en viss funktion, t.ex. att hovrätterna och förvaltningsrätterna är instanser för överklaganden av tingsrätts- och myndighetsbeslut.

Ett annat urvalskriterium som förespråkas och som används i det följande är myndigheternas storlek. Genom att välja och spegla utvecklingen för de största myndigheterna/myndighetskategorierna kan stora delar av förvaltningens verksamhet, i bemärkelsen utförda årsverken, täckas in. Så fångades ungefär tre fjärdedelar av den statliga verksamheten upp inom ramen för de tio största myndigheterna/myndighetskonglomeraten i januari år 2010: Universitet och högskolor, Polisen, Försvarmakten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Kriminalvården, Domstolverket, Länsstyrelserna och Regeringskansliet.

¹¹ För vidare diskussion se Statskontoret 2005:32: *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*, sid 81–82.

Tabell 2. De 20 största myndigheterna/myndighetskategorierna, januari år 2010.

Myndigheter i januari år 2010	Antal myndigheter	Årsarbetskrafter	Ackumulerad andel av totala antalet myndigheter (%)	Ackumulerad andel av totala antalet årsarbetskrafter (%)
Universitet och högskolor	36	49919	9	25
Rikspolisstyrelsen	24	25332	15	38
Försvarsmakten	1	14864	15	45
Försäkringskassan	1	11187	16	51
Arbetsförmedlingen	1	9964	16	56
Skatteverket	1	9437	16	61
Kriminalvården	1	9111	16	65
⇒ Trafikverket	1	Ca 6500		
Domstolverket	94	5976	40	68
Länsstyrelserna	21	4786	46	71
⇐Regeringskansliet	1	4436	46	73
⇐Luftfartsverket	1	3570	46	75
⇐Banverket	1	3301	47	76
Statens institutionsstyrelse	1	2855	47	78
⇐Vägverket	1	2839	47	79
Migrationsverket	1	2736	47	80
Lantmäteriet	1	2187	48	82
Kronofogdemyndigheten	1	2020	48	83
Tullverket	1	1962	48	84
Försvarets materielverk	1	1528	48	84
Statens jordbruksverk	1	1517	49	85

I tabellen ovan redovisas myndigheter efter antal årsarbetskrafter i januari år 2010. Myndighetsstrukturen år 2010 har emellertid förändrats sedan dess. Delar av Luftfartsverkets verksamhet har bolagiserats men 1400 anställda finns kvar i den statliga delen.¹² Banverket och

¹² <http://www.lfv.se/sv/Om-oss/>

Vägverket uppgått i den nya myndigheten Trafikverket med 6 500 anställda.¹³

Det finns mått på storlek som skulle vara mer relevanta för vissa av de värden som ingår i det förvaltningspolitiska målet (bl.a. för kvalitet avseende individuella tjänster och service och tillgänglighet) och det handlar om mängden kontakter med enskilda och företag. Det saknas dock samlade data för myndigheterna avseende detta.¹⁴

Det kan finnas anledning i vissa fall att lyfta in fler myndigheter som fattar beslut riktade mot enskilda och företag. *Kvalitet och service och tillgänglighet* har ju i enlighet med den förvaltningspolitiska propositionen (2009/10:175) och förvaltningslagen (1986:223) en särskild betydelse i relation till myndigheternas kontakter med enskilda och/eller företag.¹⁵

2.5.6 Urval och befintliga data

Men även med tydliga urvalskriterier kan befintliga data saknas för de myndigheter som valts ut. Långt ifrån alla årsredovisningar från myndigheter med medborgar- eller företagarkontakter innehåller exempelvis tidsserier avseende hur brukare upplever service och tillgänglighet.

2.5.7 Brukar- och befolknings-/företagarundersökningar som källa för modellen

En viktig källa för modellen är undersökningar som riktar sig mot myndigheters brukare (enskilda och företag) eller allmänhet och företagare som inte är brukare. Information tas oftast fram av myndigheter

¹³ <http://www.trafikverket.se/Om-Trafikverket/Trafikverket/Snabbfakta-om-Trafikverket/>

¹⁴ Det finns enskilda myndigheter som redovisar mått på kontakter med enskilda och företag. Det finns dock inga samlade och jämförbara mått som kan ligga till urval av statliga myndigheter.

¹⁵ Gruppen av myndigheter med sådana kontakter är dock relativt stor. I en enkät genomförd av Statskontoret under 2008, riktad till 147 myndigheter, svarade 108 myndigheter att de hade daglig kontakt med privatpersoner och 79 att de hade detsamma med företag. Högskolor, domstolar, länspolismyndigheterna, myndigheter färre än 17 anställda ingick inte i undersökningen. (Statskontoret 2009:1: *Uppfattningar om statsförvaltningen.*)

om den egna verksamheten, men kan också kan tas fram av andra aktörer, bl.a. Svenskt kvalitetsindex, SOM-undersökningarna.

Ett problem med dessa undersökningar är att respondenterna inte alltid kan skilja mellan vilka offentliga funktioner som är statliga respektive kommunala. Därför ställer enkätundersökningar sällan frågor om ”statliga myndigheter”. Istället används begreppet ”myndigheter” som refererar både till kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter. I den mån undersökningar vill fånga statlig verksamhet får respondenten vanligen svara på frågor om ett antal namngivna statliga myndigheter eller myndighetskategorier.¹⁶

Statskontoret gjorde år 2009 ett försök att ställa samman myndigheters brukarundersökningar för att spegla förvaltningens utveckling, bl.a. vad gäller hur nöjda brukarna är. Statskontoret drog slutsatsen att även när någorlunda jämförbara mätinstrument använts, såsom Nöjd-Kund-Index-undersökningar (NKI), så är jämförbarheten starkt begränsad. Statskontoret framhåller vidare ”att studien är ett starkt argument för att sammanställningar av myndigheters brukarundersökningar – så som de ser ut idag – inte är en bra metod för att ta reda på hur statsförvaltningen uppfattas av medborgare och företag”.¹⁷

¹⁶ Se indikatorer under 6.3.1 och 6.3.2.

¹⁷ Statskontoret 2009:1: *Uppfattningar om statsförvaltningen* och bilaga till samma rapport: Bilaga 7. PM från SCB om jämförbarhet mellan brukarundersökningar.

3 Modellens struktur

3.1 Värderna i det förvaltningspolitiska målet

Modellen ska stödja uppföljningar av de värden som lyfts fram i det förvaltningspolitiska målet, dvs.

- innovation och förnyelse
- samverkan
- rättssäkerhet
- effektivitet
- kvalitet
- service och tillgänglighet

Modellen lämnar förslag till indikatorer för respektive värde. De föreslagna indikatorerna baserar sig på befintliga kvantitativa eller kvalitativa data. Modellen ger också en samlad bild av hur väl de föreslagna indikatorerna kan antas spegla förvaltningens utveckling avseende ett visst värde i det förvaltningspolitiska målet, samt uppslag om hur dagens uppföljningssystem skulle kunna utvecklas för att bättre spegla förvaltningens utveckling.

3.2 Struktur för presentation av indikatorer

Redovisningen av de föreslagna indikatorerna följer en bestämd struktur. Först *definieras* den aktuella indikatorn. Därefter presenteras *exempeldata*, dvs. data för hur indikatorn har utvecklats under den senaste treårsperioden eller längre tillbaka i tiden. Under vissa indikatorer lämnas också förslag på andra data att lyftas in. Efter exempeldata följer en *analysram* som beskriver hur indikatorn kan tolkas i förhållande till det aktuella värdet. Därefter beskrivs indikatorns *begränsningar*.

Därefter ges information om vilka *bakgrundsvariabler* som de föreslagna måtten kan brytas ned för, samt om det finns referensdata som kan användas för att öka förståelsen för indikatorn. *Referensdata* kan handla både om data som kompletterar, nyanserar eller ger en bild av tillförlitligheten i indikatorn. Sist beskrivs vilka mätmetoder som mät-

tet har samlats in med, vilka mätår som det finns data för samt med vilken periodicitet data samlas in. För vissa indikatorer beskrivs planerade förändringar för indikatorn framöver

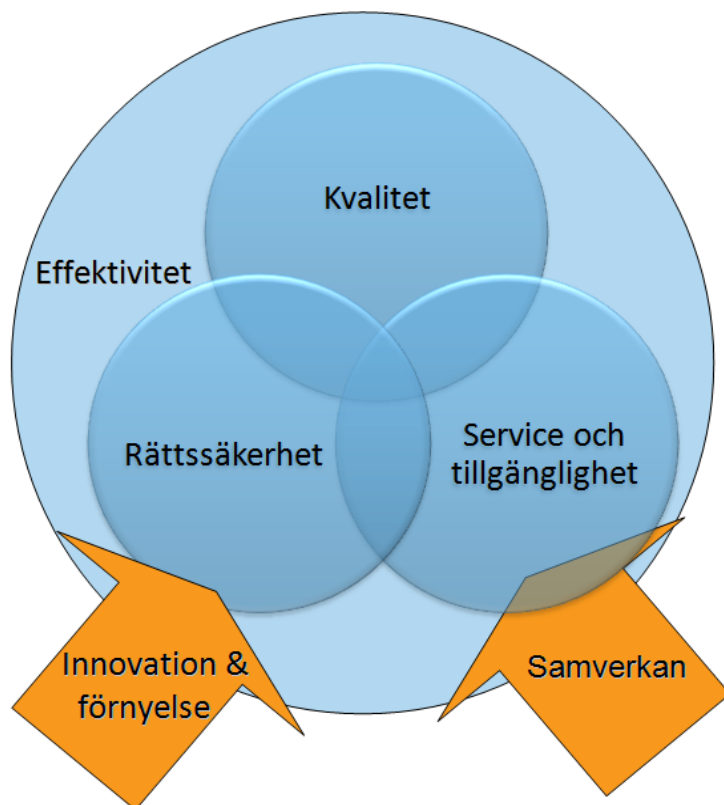
3.3 Relationen mellan värden i det förvaltningspolitiska målet

I modellen tillskrivs de värden som ingår i det förvaltningspolitiska målet olika oberoende i relation till varandra. Innovation och förnyelse respektive samverkan tillskrivs främst värde i den mån de leder till en förbättrad uppfyllelse av något eller några av de övriga värdena i det förvaltningspolitiska målet. Det kan t.ex. handla om att förvaltningen genom *förnyelse* förbättrar effektiviteten eller att den genom *samverkan* förbättrar sin service och tillgänglighet.

Värdena rättsäkerhet, effektivitet, kvalitet samt service och tillgänglighet har en mer oberoende ställning, dvs. om rättsäkerheten förbättras så har detta ett värde i sig, oberoende av om det medför en förbättring kring något av de andra värdena. För att genomföra förbättringar kring ett värde i det förvaltningspolitiska målet kan dock avvägningar gentemot andra värden behöva göras. Så kan t.ex. förbättringar i rättsäkerheten i bemärkelsen minskade felaktiga utbetalningar innebära en försämring i servicen genom att den enskilda måste lämna in mer omfattande underlag för att få ut en utbetalning eller att det tar längre tid att få en utbetalning.

De förvaltningspolitiska värdena är också i delar överlappande. Effektivitet kan sägas omfatta alla de andra värdena. För att vara effektiv måste en myndighet uppfylla de mål och regler om bl.a. rättsäkerhet, kvalitet samt service och tillgänglighet som riksdag och regering har satt upp för verksamheten.

Figur 1. En konceptuell bild av hur värden i det förvaltningspolitiska målet förhåller sig till varandra.



Å andra sidan kan det finnas aspekter av en verksamhets effektivitet som inte faller in under rättssäkerhet, kvalitet samt service och tillgänglighet. Måluppfyllelsen kan uppstå längre från den enskilda myndighetsprestationen än vad kvalitetsbegreppet vanligen fångar upp (jmf en arbetsmarknadsutbildning som håller god kvalitet i alla sina delar men där den arbetssökandes chanser att få arbete inte har påverkats på längre sikt). Effektiviteten innebär också att nyttan av förbättringar i kvalitet, rättssäkerhet eller service och tillgänglighet vägs mot kostnaderna för desamma.

Rättssäkerheten kan vidare vara en viktig del av servicen i en individuell eller kollektiv tjänst (jmf handläggningstider som både kan ses som en del av rättssäkerhet och som en viktig serviceaspekt). Både rättssäkerhet och service kan vidare vara en viktig del av kvaliteten.

4 Effektivitet

4.1 Operationalisering av effektivitet

Effektivitet kan operationaliseras som förvaltningens förmåga att uppnå de mål som statsmakterna har ställt upp, med en god resurs-hushållning.

- *Det saknas idag samlade mått på effektivitet för förvaltningen i bemärkelsen producerad nytta (eller måluppfyllelse) i relation till insatta resurser. Därför används istället i det följande en indikator på effektiviseringspotential.*
- *I det följande används också indikatorer som speglar förvaltningens förutsättningar för effektivitet, bl.a. att myndigheten har en god styrning och kontroll av den egna ekonomin (en tillförlitlig redovisning, rättvisande räkenskaper och om myndigheterna följer gällande föreskrifter, följsamhet i relation till förändringar i regelverk, m.m.).*

I den förvaltningspolitiska propositionen använder regeringen effektivitet, både i bemärkelsen kostnadseffektivitet och i bemärkelsen en vidare samhällsekonomisk effektivitet där nytta/måluppfyllelse relateras till resursinsatser. Regeringen skriver bl.a. att ”En utgångspunkt för statsförvaltningens verksamhet är det i lagen (1996:1059) om statsbudgeten reglerade kravet på effektivitet och god hushållning med statens medel. Det är viktigt att ständigt hushålla med de offentliga resurserna, inte minst mot bakgrund av att belastningen på välfärdssystemen ökar.” (Prop. 2009/10:175, sid. 86).

Regeringen skriver vidare att ”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas. Kravet innebär att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Varje myndighet har att sträva efter en hög effektivitet men bör samtidigt beakta statens samlade effektivitet.”

4.2 Förutsättningar att följa upp effektivitet

Idealt skulle effektivitet kunna definieras som den samlade nyttan eller måluppfyllelsen som statsförvaltningen producerar i relation till insatta resurser. Måluppfyllelse i offentlig förvaltning är starkt knuten till den aktuella myndighetsprestationen (jmf måluppfyllelse för uppdrag att främja folkhälsa resp. för uppdrag att bedriva högskoleutbildning). Det har visat sig vara svårt, även för specifika prestationer, att skilja myndigheters påverkan på målvariabler från andra förhållanden som påverkar dessa. Därför används s.k. resultatindikatorer som vanligtvis endast mäter en avgränsad del av ett mål.¹⁸ Resultatindikatorerna utgår ifrån de olika prestationerna och kan svårligen aggregeras till indikatorer för hela statsförvaltningen.

I och med att måluppfyllelsen inte kan aggregeras och mätas samlat så är det i dagsläget inte heller möjligt att sätta måluppfyllelsen i relation till kostnaderna och därigenom få ett samlat mått för effektivitet i den statliga sektorn som helhet. Kostnaderna för den statliga verksamheten finns dock tillgängliga att redovisas på ett aggregerat sätt.

Vi har istället valt att lyfta en indikator som speglar påvisad effektiviseringspotential i förvaltningen. Indikatoren är kvalitativ och inte direkt jämförbar över tiden. Men å andra sidan ger den en djupare förståelse för effektiviteten i delar av förvaltningen samt för effektivitetens underliggande mekanismer.

God resurshushållning handlar om kostnadseffektivitet (eller produktivitet), dvs. prestationer i relation till insatta resurser. Myndigheterna ska i sin årsredovisning redovisa hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.¹⁹ En genomgång av de femton största myndigheternas årsredovisningar år 2010²⁰ ger vid handen att:

¹⁸ ESV 2007:32: *Resultatindikatorer – en idéskrift*.

¹⁹ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

²⁰ Vi har valt att inte ta med myndighetskategorierna universitet och högskolor samt länsstyrelserna.

- Inga av myndigheterna redovisar mått som de benämner mått på effektivitet, däremot finns det myndigheter som refererar till begreppet och som skriver att de arbetar för att kunna mäta effektivitet,²¹
- tio av myndigheterna redovisar mått som de benämner produktivitet,
- de redovisade produktivetsmåttarna omfattar hela eller delar av verksamheterna (oftare delar av verksamheten),
- i de fall då myndigheterna redovisar produktivetsmått handlar det om olika slags mått, bl.a. arbetsproduktivitet och kostnadsproduktivitet.

Genomgången ger således vid handen att myndigheternas redovisningar inte ger särskilt god grund för att ta fram en samlad indikator (i bemärkelsen data som är möjliga att aggregera eller presentera på ett sätt som ger grund för en samlad analys) för produktivitet i förvaltningen (se bilaga 3). Detta eftersom uppgifter saknas för många myndigheter och eftersom de uppgifter myndigheterna redovisar ser väsentligt olika ut.

Utöver effektiviseringspotential belyser indikatorerna i modellen förutsättningar för effektivitet i form av en tillförlitlig redovisning, rättvisande räkenskaper och myndigheternas följsamhet i relation till regelförändringar.

²¹ I den mån man använder begreppet effektivitet så likställs detta ofta med produktivitet. Även begreppet kostnadseffektivitet används.

4.3 Indikatorer för att följa upp effektivitet

4.3.1 INDIKATOR: Påvisad effektiviseringspotential

Definition

Den aspekt av effektivitet som här benämns *påvisad effektiviseringspotential* föreslås speglas av följande indikator:

- Årliga sammanställningar av genomförda granskningar avseende effektivitet i statsförvaltningen.

Två återkommande sammanställningar av genomförda granskningar som kan ligga till grund för denna analys är *Riksrevisorernas årliga rapport* respektive i *Statskontorets årsredovisning*. Vi har valt att särskilt lyfta dessa båda rapporter eftersom de avser granskningar som spänner över hela statsförvaltningen. De ger därigenom en något mer samlad bild av effektiviseringspotentialen än vad som är fallet om man utgår ifrån granskningar från sektorsanalyserande organ.

Bilden kan dock kompletteras av granskningar från sektorsanalyserande organ som bl.a. Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingsamarbete (SADEV), Vetenskapsrådet, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Tillväxtanalys, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Trafikanalys, Högskoleverket (HSV), Kulturanalys, Konkurrensverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Ekonomistyrningsverket och Kommittéväsendet.

Exempeldata

Följande övergripande slutsatser är hämtade från Riksrevisionen avseende deras effektivitetsrevision år 2010:

- ”En rad myndigheter har de senaste åren varit föremål för antingen sammanslagningar, avvecklingar eller omlokaliseringar.[..] Våra granskningar visar att sammanslagningen av de tidigare koncernmyndigheterna till sammanhållna nationella enmyndigheter har skapat förutsättning för detta, men att målet ännu inte har nåtts....[..] Fortfarande, fem år efter sammanslagningarna till enmyndigheter, är det till exempel svårt att se resultat som entydigt visar på Riksrevisorernas kommentarer ökad enhetlighet och effektivitet i myndigheternas handläggning. Granskningarna indikerar också att själva omstruktureringen i sig sällan är tillräcklig för att nå uppsatta mål. Det behövs även en tydlig styrning för att målet ska nås.” sid. 7–8.

I de granskningar som har genomförts sedan den årliga rapporten 2009 konstateras också bl.a.

- att det finns hinder för IT-investeringar i samverkan mellan myndigheter både i form av att myndigheter nedprioriterar sin del av samverkan och att det saknas stöd i lagstiftningen, att systemet för e-legitimationer har haft en positiv effekt på utvecklingen av e-förvaltningen men med mindre brister kring rättssäkerhet, tillgänglighet, kostnadseffektivitet och teknikneutralitet samt att det finns brister i effektivitetshänseende i bl.a. polis, åklagare och domstolars hantering av unga lagöverträdare, i arbetsförmedlingens användning av handlingsplaner, i SIDAS hantering av stöd till kapacitetsutveckling i mottagarländernas statsförvaltning, i tre universitetets resursstyrning m.m.

Källa: Riksrevisorernas årliga rapport 2010.

Analysram

En källa till granskningar av effektiviteten i statsförvaltningen är Riksrevisionens effektivitetsrevision som granskar förhållanden som rör statens budget, genomförande och resultat av den statliga verksamheten samt statens åtaganden. Granskningarna ska främja en utveckling där staten får ett effektivt utbyte av sina insatser mot bakgrund av allmänna samhällsintressen.²²

Av lagen (2002:1022) om revision framgår att Riksrevisionen ska lyfta fram kostnader för de verksamheter de granskar och de finansiella

²² <http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage434.aspx>

konsekvenserna av olika brister som framkommer i effektivitetsgranskningarna. Allt annat lika bör således granskningar prioriteras som rör verksamheter med stora anslag eller med risk för att betydande statliga medel inte används effektivt. Riksrevisionen bör vidare ha en viss inriktning mot ekonomiska förhållanden, med fokus på resultat och effektivitet i förhållande till uppsatta mål och anslagna resurser. Riksrevisionen ska vidare inte enbart blottlägga brister utan också konstruktivt bidra till att verksamheter kan bli effektivare.²³

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektiviseringsperspektiv och att ta fram underlag för omprövning och effektivisering. En särskild kategori utredningar vid Statskontoret är myndighetsanalyserna som bl.a. kan fungera som underlag i regeringens myndighetsdialog och vid regeringens bedömning av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning.

Indikatorn är inte möjlig att kvantifiera och jämföra över tiden eftersom dess resultat kommer att bero på vilka granskningar som granskningsorganen eller regering och departement (i den mån granskningsorganen är uppdragsbaserade) har valt att göra just det aktuella året.

Begränsningar

Granskningarna under ett år omfattar endast en del av verksamheterna i förvaltningen. Å andra sidan kan vissa granskningar vara förvaltningsövergripande, t.ex. i bemärkelsen att de följer upp merparten av de statliga myndigheterna. Under år 2010 genomförde Riksrevisionen ett drygt trettiotal effektivitetsgranskningar²⁴ medan Statskontoret avrapporterade ett drygt 40-tal uppdrag under samma år. Dessa granskningar avsåg i vissa fall avgränsade delar av en myndighets verksamhet och i vissa fall görs flera granskningar av samma myndighet under ett år.

Referensdata

En fördjupad bild av data ges av de enskilda granskningsrapporterna.

²³ Riksrevisionen (2010): *Riksrevisionens granskningsplan 2010*

²⁴ Riksrevisionen 2010: Riksrevisorernas årliga rapport 2010, Rapport 2010:12, Bilaga 2 Granskningsrapporter sedan årliga rapporten 2009.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport. Riksrevisionens årliga rapport ger dels en samlad analys av de granskningar som har genomförts, dels en kort sammanfattning av var och en av de granskningsrapporter som har lämnats sedan den föregående årliga rapporten.²⁵ Statskontoret sammanfattar i sin årsredovisning de uppdrag som har genomförts under det senaste året. Av de korta sammanfattningarna ges en relativt lättillgänglig bild av effektiviteten i några delar av statsförvaltningen och de enskilda revisions- och granskningsrapporterna erbjuder möjligheter till ytterligare fördjupningar.

4.4 Indikatorer för att följa upp vissa förutsättningar för effektivitet

4.4.1 INDIKATOR: Kostnader för statens egen verksamhet.

Definition

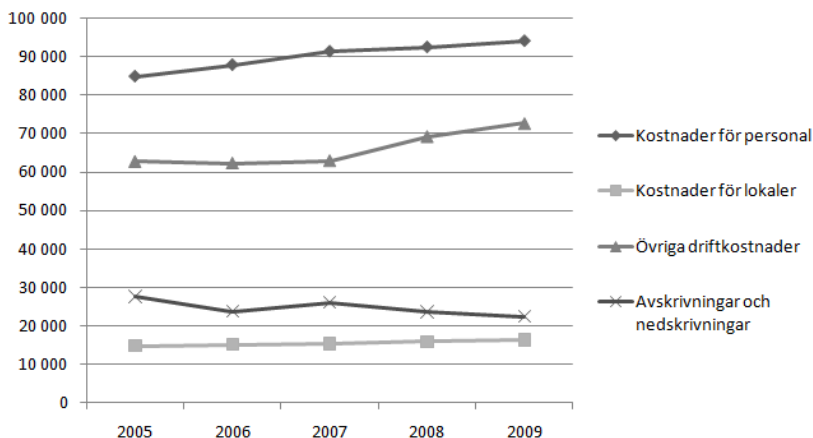
Kostnaderna för statens egen verksamhet, dvs. för de statliga myndigheternas drift fångas av följande mått:

- Kostnader för personal, lokaler och övriga driftkostnader samt avskrivningar och nedskrivningar.

²⁵ Se Riksrevisionen 2010: Riksrevisorernas årliga rapport 2010, Rapport 2010: 12, bilaga 2.

Exempeldata

Exempeldata: Kostnader för statens egen verksamhet, dvs. personalkostnader, lokalkostnader, avskrivningar och nedskrivningar samt övriga driftkostnader år 2005–2009 (miljoner kronor, löpande siffror).



Källa: ESV (2010): Underlag till årsredovisning för staten 2009, Rapport 2010:10.

Analysram

Statens totala kostnader kan delas in i kostnader för transfereringar (omkring 78 procent), verksamhetskostnader (omkring 21 procent) och finansiella intäkter och kostnader (omkring 1 procent).²⁶ Den här föreslagna indikatorn fokuserar på verksamhetskostnaderna eftersom det främst är dessa kostnader som myndigheterna kan påverka genom effektiviseringar av den egna verksamheten.

Det har enligt vår bedömning inte varit möjligt att hitta en kostnadsvariabel som fångar begreppet ”god resursanvändning” i bemärkelsen att indikatorn i sig fångar en gynnsam eller mindre gynnsam utveckling. Detta eftersom uppföljningar av god resursanvändning kräver att kostnaderna relateras till resultaten. Vi har istället valt att använda en indikator för absoluta verksamhetskostnader. Genom denna indikator

²⁶ ESV (2010): *Underlag till årsredovisning för staten 2009*, Rapport 2010:10.

kan kostnaderna för den statliga verksamheten relateras till den förvaltningspolitiska utvecklingen i övrigt (se övriga värden).

Valet att använda absoluta kostnader och inte relativa kostnader (t.ex. kostnader fördelade på årsarbetskrafter och myndighetsgrupper) grundar vi dels på att nyckeltal inte tas fram för närvarande, dels erfarenheter från tidigare arbete med nyckeltal för verksamhetskostnader. ESV tog för åren 2006 och 2008 fram nyckeltal för verksamhetskostnader i staten, där verksamhetskostnader redovisades per årsarbetskraft och myndighetsgrupp.²⁷ Myndighetsgrupperna var sammansatta för att spegla myndigheter med en liknande kostnadsstruktur och därmed skulle bl.a. kostnaderna mellan myndigheter inom samma grupp bli mer jämförbara.²⁸ I analyser av nyckeltalen konstaterar ESV att även mellan myndigheter med liknande kostnadsstruktur finns ofta skillnader som är helt legitima och kan förklaras utifrån verksamhetens organisation, lokalisering, uppdrag, m.m.²⁹

Det är alltså svårt att hitta mått som gör verksamhetskostnaderna jämförbara eftersom varje verksamhet har sina specifika karakteristika som gör att kostnaderna varierar.³⁰

Begränsningar

Den främsta begränsningen är att denna indikator behöver relateras till resultat i förvaltningen för att värderas för att ge information om huruvida resursanvändningen är god eller ej.

Referensdata

Ekonomistyrningsverkets underlag till årsredovisning för staten.

²⁷ ESV (2009): *Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008*, Rapport 2009:28.

²⁸ Myndighetsgrupperna var försvaret, näringsverksamhet, högskolor, länsstyrelser, museer och förvaltning. Förvaltningsmyndigheterna delas vidare in i koncernmyndigheter, medelstora regionala, medelstora Stockholm, små myndigheter Stockholm, små regionala.

²⁹ Verksamhetskostnaderna varierade inom och mellan olika myndighetsgrupper bl.a. beroende på storlek, typ av organisation, myndighetens lokalisering, om det har skett omstruktureringar av verksamhet/myndighetsombildningar, bokföringsmässiga aktiveringar för utveckling av anläggningstillgångar i egen regi, variationer i pensionsålder, arvodering istället för lön, m.m.

³⁰ ESV (2009): *Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008*, Rapport 2009:28.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Ekonomistyrningsverket lämnar varje år sedan 1993/94 underlag till årsredovisning för staten till regeringen. Det innehåller underlag till de i budgetlagen nämnda resultat- och balansräkningarna samt finansieringsanalysen. ESV lämnar samtidigt underlag till redovisningen av det slutliga utfallet på statsbudgeten i en separat skrivelse till regeringen. Sedan år 2000 lämnas dessa dokument omkring den 15 mars för att möjliggöra den tidplan som gäller för redovisningen till riksdagen.³¹

4.4.2 INDIKATOR: Tillförlitlig redovisning, rättvisande räkenskaper och om myndigheterna följer gällande föreskrifter

Definition av indikator

Den aspekt av effektivitet som handlar om huruvida förvaltningen har en tillförlitlig redovisning, rättvisande räkenskaper och om myndigheterna följer gällande föreskrifter förslås följas upp med följande indikator:

- Riksrevisionens årliga sammanställning av slutsatser avseende den årliga revisionen i *Riksrevisorernas årliga rapport*.

Exempeldata

Övergripande slutsatser av Riksrevisionen avseende den årliga revisionen år 2010:

- "Vi kan konstatera att många myndigheter har haft problem med att anpassa sig till de nya kraven [på resultatredovisningen]."
- "Överlag kan vi dock konstatera att myndigheterna sköter sin redovisning bra och att deras arbete med intern styrning och kontroll har kommit längre än under 2008", sid. 7.
- "Årets granskning av myndigheternas årsredovisningar har resulterat i 117 revisionsrapporter till 90 myndigheter", sid 7.

Källa: Riksrevisionen 2010:12: Riksrevisorernas årliga rapport 2010.

³¹ ESV (2010): *Underlag till årsredovisning för staten 2009*, Rapport 2010:10.

Analysram

En av Riksrevisionens tre huvuduppgifter är att bedriva årlig revision. I den årliga revisionen bedömer Riksrevisionen om myndigheternas redovisning är tillförlitlig, om räkenskaperna är rättvisande, och om myndigheterna följer gällande föreskrifter. Riksrevisionens granskning av årsredovisningarna sammanställs i en revisionsberättelse. Om granskningen visat att årsredovisningen innehåller väsentliga fel eller brister lämnas en invändning i revisionsberättelsen. Om en myndighet har fått invändning, eller om Riksrevisionen gjort andra väsentliga iakttagelser, tas detta upp i en revisionsrapport som skickas till myndighetens ledning med kopia till berört departement.³²

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport. Riksrevisionens årliga rapport innehåller en sammanställning av de viktigaste iakttagelserna från de revisionsrapporter som Riksrevisionen har lämnat. Revisionsrapporterna är sorterade efter departement.³³

Förhållanden där det finns särskild risk för att väsentliga fel ska uppstå är enligt Riksrevisionen:

- nya eller ändrade regelverk
- upphandling-monopol, stora investeringar, myndigheter som fattar beslut med stora ekonomiska konsekvenser (risk för korruption eller bedrägeri)
- komplexa IT-system
- komplexa och ovanliga transaktioner
- förändringar i myndigheter eller ledning³⁴

Begränsningar

Den årliga revisionen omfattar inte alla myndigheter. Den årliga revisionen ska granska årsredovisningarna för staten och Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de myndigheter som lyder under

³² Riksrevisionen (2010): Riksrevisorernas årliga rapport, rapport 2010:12, sid. 34.

³³ Riksrevisionen (2010): Riksrevisorernas årliga rapport, rapport 2010:12, sid. 34.

³⁴ Riksrevisionens granskningsplan 2010, sid 10-11

regeringen. Den årliga revisionen granskar även dessa objekts delårsrapporter i de fall de är skyldiga att lämna sådana.³⁵

Referensdata

Revisionsrapporter för enskilda myndigheter.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Den årliga revisionens granskning omfattar drygt 250 förvaltningsmyndigheter, dvs. de myndigheter som är skyldiga att lämna årsredovisning.

För Riksrevisionens del beslutade riksrevisorerna år 2008 att den årliga revisionen ska anpassas till ISSAI och att en sådan anpassning ska vara genomförd från och med år 2011. Under år 2010 innebär anpassningen att vägledningar för årlig revision ses över och omarbetas.³⁶

Bedömningen av risken för väsentliga fel i årsredovisningen är grunden för all årlig revision. Denna risk avgör inriktning och omfattning av revisionen. Inom statlig revision omfattar väsentlighetsbegreppet inte enbart betydande belopp utan ska också beakta viktiga principiella frågor för statlig förvaltning som borde ha belysts i årsredovisningen.³⁷

4.4.3 INDIKATOR: Myndigheternas följsamhet till gällande rätt avseende ekonomiadministrativa regler (EA-värderingen)

Definition av indikator

Myndigheternas följsamhet till gällande rätt avseende ekonomiadministrativa regler (bestämmelser³⁸) mäts här genom följande mått:

- ESV:s EA-värde uttryckt i relativa poäng.

EA-värdet är tvåställt med ett koncernvärde och ett myndighetsvärde. Koncernvärdet handlar bl.a. om hur myndigheterna rapporterar till

³⁵ <http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage636.aspx>

³⁶ Riksrevisionen (2010): Riksrevisionens granskningsplan 2010, sid 9

³⁷ Riksrevisionen (2010): Riksrevisionens granskningsplan 2010, sid 9

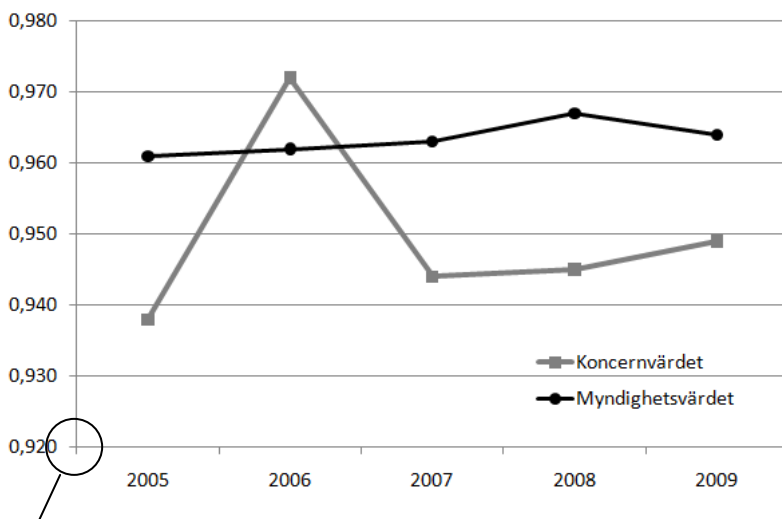
³⁸ I EA 2010, Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet presenteras bestämmelser om finansiering, betalnings- och räntefrågor, redovisning, upphandling, garantier, skadereglering, revision, arkivvård m.m.

statsredovisningen medan myndighetsvärdet i huvudsak är ett uttryck för säkerheten och precisionen i myndigheternas hantering av tillgångar och skulder samt tydligheten och precisionen i redovisningen av intäkter och kostnader.³⁹

Den relativa poängen beräknas som antalet poäng som myndigheten har uppnått dividerat med det antal poäng som är möjliga för myndigheten att uppnå. Den relativa poängen mäter graden av uppfyllelse och är ett tal mellan 0 och 1 och ett värde under 1 visar på avvikelse från de regler som myndigheten har att följa.⁴⁰

Exempeldata

Exempeldata: EA-värdering, relativa poäng år 2005–2009.



Observera bruten skala.

Källa: ESV (2010): *Ekonomiadministrativa värden avseende 2009 – Ekonomiadministrativ värdering (EA-värdering) av myndigheter under regeringen.*

³⁹ ESV (2010): *Ekonomiadministrativa värden avseende 2009 - Ekonomiadministrativ värdering (EA-värdering) av myndigheter under regeringen*, sid. 6

⁴⁰ ESV (2010): *Ekonomiadministrativa värden avseende 2009 - Ekonomiadministrativ värdering (EA-värdering) av myndigheter under regeringen*, sid. 7.

Analysram

ESV ska utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen i staten. Som en del av ansvaret ska ESV särskilt årligen fastställa och till regeringen rapportera ekonomiadministrativa värden (EA-värden) för varje myndighet.

Regeringen har beslutat om riktlinjer för EA-värderingen. Enligt regeringens riktlinjer är EA-värderingen ett instrument för regeringen, och för myndigheterna själva, att löpande följa upp den ekonomiadministrativa standarden. EA-värderingen mäter hur väl myndigheterna uppfyller de krav som ställs på dem i det generella ekonomiadministrativa regelverket. Mätningen omfattar huvudsakligen myndighetens kontroll över att den ekonomiadministrativa verksamheten bedrivs enligt gällande rätt och att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.

ESV mäter myndigheternas följsamhet till gällande rätt avseende ekonomiadministrativa regler. Den relativa poängen ger ett bättre underlag än EA-värdet, uttryckt i skalan A-C, vid jämförelser mellan myndigheter och över tiden. Detta eftersom den är oberoende av de tröskel-effekter som gränserna för A, B och C ger. Det finns relativa poänger beräknade för både koncernvärdet och myndighetsvärdet.

Begränsningar

Den ekonomiadministrativa värderingen mäter följsamhet till gällande rätt för ekonomiadministration. Följsamhet till bestämmelser för förvaltningen i övrigt omfattas inte. Mätningen omfattar inte heller om verksamheten är effektiv eller sker med god hushållning av statens medel.

Metoden självdeklaration för myndighetsvärdet innebär sannolikt en överskattning av följsamhet till gällande rätt jämfört med den externa bedömningen som sker för koncernvärdet.

Bakgrundsvariabler

ESV redovisar i 2009 års rapport relativa poäng för en rad undergrupper, bl.a. tre grupper av myndigheter efter myndighetsstorlek (uttryckt som omsättning), gruppen länsstyrelser, universitet och högskolor,

myndigheter som har att följa förordningen om intern styrning och kontroll.

Referensdata

ESV:s årliga rapport avseende ekonomiadministrativa värden.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Frågorna i EA-värderingen utvecklas kontinuerligt och anpassas till förändringar i gällande rätt. Med definition av myndigheter under regeringen och beviljade undantag har ESV avseende år 2009 fastställt EA-värden för 203 myndigheter.

Myndigheten ansvarar för att lämna korrekta uppgifter till ESV. Formerna för hur myndigheterna kvalitetssäkrar lämnade uppgifter åvilar myndigheten. ESV gör en bedömning av myndighetens kommentarer i anslutning till svaren. I vissa fall kan ESV begära in dokument för att kvalitetssäkra myndighetens svar.

ESV kontrollerar myndigheternas svar på frågorna till myndighetsvärdet med hjälp av iakttagelser i allmänna handlingar huvudsakligen från revision.

4.5 Några uppslag om hur uppföljningen av effektivitet kan utvecklas

Under effektivitet redovisas en indikator på effektiviseringspotential i delar av förvaltningen. I övrigt redovisas indikatorer som snarare belyser förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet. Modellen erbjuder i nuläget därmed inget samlat mått för effektivitet.

Inom ramen för ett annat deluppdrag i *Uppdrag till Statskontoret att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns utveckling m.m.* (Fi2010/3495) ska förslag lämnas på hur en samlad och systematisk uppföljning av produktivitet, kvalitet och effektivitet kan uppnås. De förslag som lämnas i detta deluppdrag kan på sikt komma att resultera i indikatorer till uppföljning av värdena kvalitet och effektivitet i offentlig sektor som helhet. Statskontoret lämnar därför inga förslag här

kring om och hur en uppföljning av effektivitet genom samlade mått för den statliga sektorn kan uppnås.

5 Rättssäkerhet

5.1 Operationalisering av rättssäkerhet

Rättssäkerhet kan operationaliseras som förvaltningens förmåga att fatta materiellt och processuellt riktiga beslut på grundval av lagar och andra författningar, att erbjuda möjligheter till överprövning samt att upprätthålla ett förtroende hos medborgare att den utför sina uppgifter sakligt och opartiskt.⁴¹

- *Materiell riktighet och enhetlighet/likabehandling innebär att ett beslut ska vara riktigt i förhållande till gällande regelverk. Detta innebär att samma omständigheter ska bedömas som relevanta och i de fall då samma omständigheter bedöms som relevanta ska de leda till samma slutsats om vad som ska beslutas.*
- *Processuell riktighet innebär krav på kommunikation, referens till aktuellt lagrum, tydlig, rättsligt hållbar och förståelig motivering. Rimliga handläggningstider.*
- *Möjligheter till överprövning utgörs av en rätt till en snabb, billig och tillgänglig överprövningsprocess.*

Regeringen skriver följande om rättssäkerhet ”För att leva upp till övergripande demokratimål måste förvaltningen fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdagen och regeringen. Arbetet utövas under lagarna och de statsanställda har att iaktta saklighet och opartiskhet. Krav på rättssäkerhet innebär att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda har möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Förutsägbarhet och likabehandling är också viktiga delar av rättssäkerheten.” (Reg. prop. 2009/10:175, sid. 29)

Regeringens skriver vidare att ”Medborgarna ska ha förtroende för den statliga förvaltningen och känna tillit till dem som arbetar där. De anställda måste ha gott omdöme, integritet och goda kunskaper om den

⁴¹ Reg. prop. 2009/10:175 och Inspektionen för socialförsäkringen (2010): *Rättssäker förvaltning? Rapport från konferens den 23 april 2010*, Rapport 2010:4.

lagstiftning som utgör grunden för statsförvaltningens verksamhet.” (Reg. prop. 2009/10:175, sid. 30).

Rättssäkerhet är ett begrepp med många definitioner.⁴² Vi har valt en operationalisering som i huvudsak tar sin utgångspunkt i hur begreppet definieras i den förvaltningspolitiska propositionen.

5.2 Förutsättningar att följa upp rättssäkerhet

Rättsäkerheten i bemärkelsen att de beslut som förvaltningen fattar är riktiga följs bl.a. upp i form av kvalitetsuppföljningar. Denna metodik grundar sig på slumpmässiga granskningar av ärendebeslut. Det finns många myndigheter som har någon form av kvalitetsuppföljningar av sina myndighetsbeslut men för att kunna spegla en utveckling inom förvaltningen måste uppföljningarna genomföras på ett sätt som gör data jämförbara över tiden. Ett exempel på en sådan undersökning som bl.a. syftar till att möjliggöra jämförelser över tiden är Försäkringskassans Qben II. En genomgång av årsredovisningar för de större myndigheterna visar att det finns relativt få exempel på tidsserier för den materiella riktigheten i beslut.⁴³

Andra mått på riktigheten i förvaltningens beslutsfattande som används är antal myndighetsbeslut som överklagas respektive ändringsfrekvensen för myndighetsbeslut som överklagas till förvaltningsrätt.⁴⁴ Båda

⁴² Inspektionen för socialförsäkringen (2010): *Rättssäker förvaltning? Rapport från konferens den 23 april 2010*, Rapport 2010:4.

⁴³ Skatteverket refererar i sin årsredovisning för år 2010 till genomförda kvalitetsuppföljningar och gör också vissa jämförelser över tiden, utan att redovisa mått eller tidsserier. CSN refererar i sin årsredovisning för år 2010 till interna undersökningar av kvaliteten i ärendehandläggningen. Inte heller CSN redovisar tidsserier men i vissa fall redovisar de mått för andel ärenden som varit rätt hanterade. Migrationsverket arbetar med kvalitetsuppföljningar av ärenden genom stickprov eller granskningar av specifika ärendeslag. Granskningarna kan omfatta olika ärendeslag mellan olika granskningsomgångar och bedömningen baseras på fem kriterier – välmotiverade beslut, korrekt handläggning, formellt riktiga beslut, handläggningstider och handläggningens kvalitet totalt sett. Migrationsverket har utifrån detta tagit fram ett index som ska ge ett samlat mått på rättslig kvalitet. I detta ingår också andel av verkets beslut som ändras av överinstansen. Migrationsverket redovisar inte mått på eller tidsserier för sina kvalitetsuppföljningar i årsredovisningen.

⁴⁴ Se bl.a. Inspektionen för socialförsäkringen (2010): *Effektiviteten i Försäkringskassans administration 2000-2009*, Rapport 2010:9.

dessa mått finns tillgängliga i Domstolsverkets årsredovisning. Vi har dock gjort bedömningen att ändringsfrekvensen tillsammans med antal ändrade beslut är de mest relevanta måtten av de båda. Vi har också valt att använda ändringsfrekvensen och antal ändrade domar för tingsrättsdomar som överklagas till hovrätt. Detta eftersom tingsrättsdomar utgör en viktig del av förvaltningens myndighetsutövning.

Den processuella riktigheten i beslut handlar bl.a. om hur beslut kommuniceras till den som de berör, om det finns referens till aktuellt lagrum och om det finns en förståelig motivering. Det får inte heller ta oskäligt lång tid för en myndighet att fatta beslut i ett ärende. Det är framför allt den sista aspekten av processuell riktighet som följs upp och redovisas i myndigheternas årsredovisningar, dvs. handläggningstider.

Möjligheterna att få sin sak prövad i domstol handlar både om att det ska finnas överklagandemöjligheter och att dessa ska fungera på ett sätt så att enskilda finner det realistiskt att få sitt beslut överprövat. Möjligheterna att få sin sak överprövad i domstol beror dock i praktiken även på en mängd andra förhållanden, som kännedomen om denna möjlighet, individers egenskaper (kunskap, förtroende för att få sin sak oberoende prövad, m.m.) att överklaga sitt ärende, hur väl myndigheter informerar om denna möjlighet m.m. I denna del har det utifrån befintliga data endast varit möjligt att fånga en aspekt av möjligheter till överprövning, nämligen handläggningstider hos överprövande instanser.

5.3 Indikatorer för att följa upp rättssäkerhet

5.3.1 INDIKATOR: Materiell riktighet i förvaltningens beslut

Definition av indikator

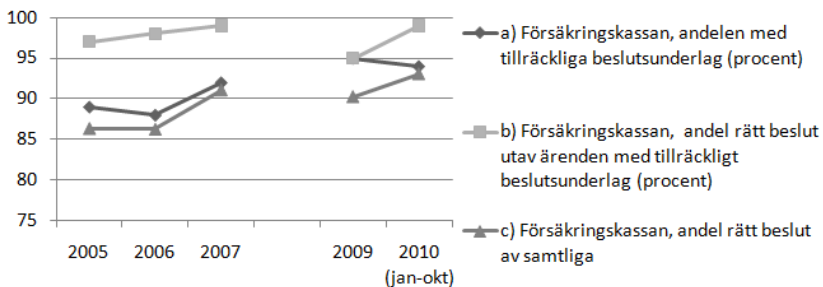
Rättssäkerhetsaspekten *materiellt riktiga beslut* föreslås följas upp med fyra kategorier av mått;

- andel korrekta beslut enligt kvalitetsuppföljning för ett urval av myndigheter: här enbart Försäkringskassan (a-c) men det är möjligt att lyfta in även andra myndigheter i mån av data,

- ändringsfrekvens för domslut/myndighetsbeslut: i hovrätt för tingsrätterna (d), i förvaltningsrätt för övriga förvaltningen (e-j),
- antal ändrade ärenden för domslut/myndighetsbeslut: i hovrätt för tingsrätterna (k), i förvaltningsrätt för övriga förvaltningen (l-q),
- ändringsfrekvens/antal ändrade ärenden för ett antal andra överklagande- och omprövningsfunktioner (ej prövning i domstol): r) Överklagandenämnden för studiestöd, s) Försäkringskassans omprövning.

Exempeldata

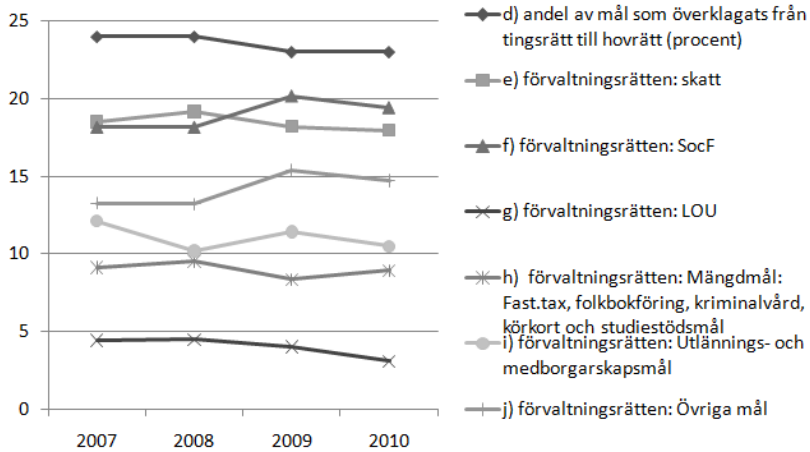
Exempeldata a-c: Andel försäkringskassebeslut med tillräckligt beslutsunderlag resp. rätt beslut (procent).



Not: År 2008 gjordes ett uppehåll i kvalitetskontrollerna med anledning av Försäkringskassans omorganisation, år 2010 avser perioden januari – oktober.

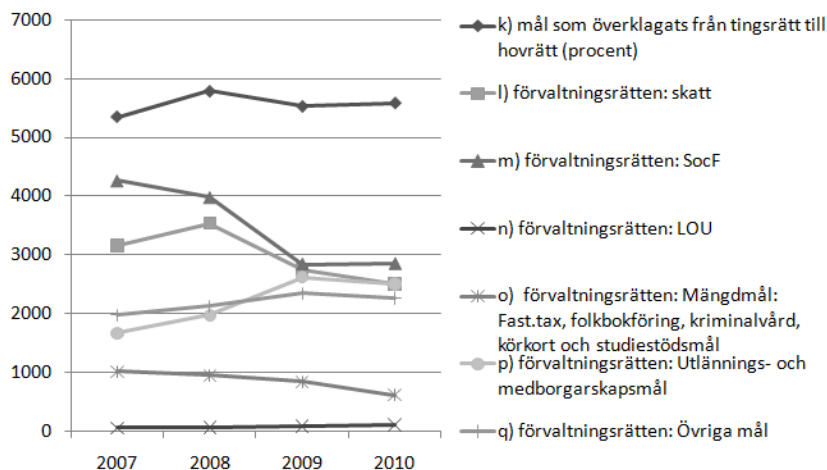
Källa: Försäkringskassans årsredovisning år 2009 och år 2010.

Exempeldata: Ändringsfrekvens för d) mål som överklagats från tingsrätt till hovrätt samt för e-j) myndighetsbeslut som har överklagats till förvaltningsrätten (procent av avgjorda mål/beslut).



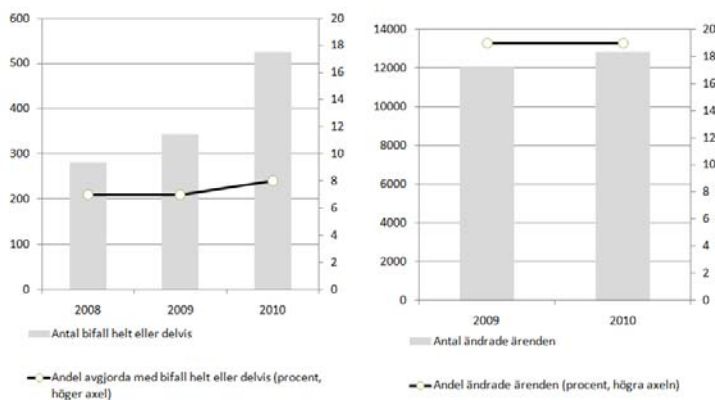
Källa: Statistik från Domstolsverket.

Exempeldata: Antal ändrade mål för k) mål som överklagats från tingsrätt till hovrätt samt för l-q) myndighetsbeslut som har överklagats till förvaltningsrätten (procent av avgjorda mål/ beslut).



Källa: Statistik från domstolsverket.

Exempeldata: r-s): Antal omprövningar och ändringsfrekvens, ej prövning i domstol.



r) Överklagandenämnden för studiestöd s) Försäkringskassans omprövning

Källa: Försäkringskassans årsredovisning år 2009 och 2010, Årsredovisning för Överklagandenämnden för studiestöd 2010.

Analysram

En grundläggande aspekt av rättssäkerhet är den materiella riktigheten i de beslut som förvaltningen fattar gentemot enskilda och/eller företag. Kvaliteten i de beslut förvaltningen fattar kan följas upp i kvalitetsuppföljningssystem som innebär att *den rättsliga kvaliteten i ett urval av beslut granskas*.⁴⁵ Dessa kvalitetssystem är både myndighets- och ärendespecifika vilket innebär att måtten inte med lätthet kan aggregeras för hela förvaltningen. Kvalitetsuppföljningarna görs inte alltid på ett sätt som medger jämförelser över tiden och de presenteras inte heller alltid på ett transparent sätt i årsredovisning eller dylikt. Kvalitetsuppföljningar baserade på stickprov är det mest direkta och sannolikt det mest tillförlitliga måttet på materiell riktighet i beslut. Kvalitetsuppföljningsmetoderna kan dock i sig rymma mätproblem, t.ex. problem med att upprätthålla samma bedömningsnivå mellan granskare och över tiden.⁴⁶

I måtten a-c redovisas Försäkringskassans kvalitetsuppföljning Qben II som exempel på en kvalitetsuppföljning som genomförs med jämförbarhet över tiden och som också redovisas årligen i myndighetens årsredovisning.

Andra mått på kvalitet i beslut som föreslås här är *ändringsfrekvens och antal ändrade ärenden i samband med överklagande* av tingsrättsdom eller myndighetsbeslut. Olika myndigheter har olika överprövningsvägar. Tingsrätternas domar kan överklagas till hovrätt (d och k) och sedan till Högsta domstolen. Myndighetsbeslut kan överklagas till förvaltningsrätten (e-j samt l-q) och sedan till kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstol.

Vi har också lämnat förslag på att följa ändringsfrekvenser inom några andra omprövnings- och beslutsvägar än de inom domstolsväsendet. Försäkringskassans obligatoriska omprövning av ärenden innan de får gå vidare till förvaltningsrätt s) innebär att många omprövningar nu enbart hanteras av Försäkringskassan själv.⁴⁷

⁴⁵ Källor är årsredovisningarna för 2010.

⁴⁶ Försäkringskassan (2008): Utvärdering av Qben II, September 2008 och Försäkringskassan (2008): *Mäter Försäkringskassan kvalitet tillförlitligt*, Socialförsäkringsrapport 2008:16.

⁴⁷ Försäkringskassans årsredovisning 2009.

Vissa myndighetsbeslut överklagas till nämndmyndigheter. Ett exempel är Överklagandenämnden för studiestöd r) som är högsta instans för överklagande av CSN:s beslut om studiemedel eller studiehjälp eller om återkrav av dessa stöd. Det finns andra exempel, bl.a. Överklagandenämnden för högskolan som dock inte redovisar statistik över inkomna ärenden, avgjorda ärenden, bifall och handläggningstider. Även Migrationsverket har infört en omprövning av ärenden internt inom de enheter som tagit grundbeslut, innan de överlämnas till migrationsdomstol. Andelen av verket ändrade beslut är litet till antalet, omkring 500 av totalt 2010 vilket utgör ca 1,6 procent.⁴⁸

Ändringsfrekvens är varken ett direkt eller okomplicerat mått på materiell riktighet i förvaltningens beslut. Den förvaltningspolitiska kommissionen menade att *”En låg frekvens av ändringar i högre rätt kan bero på att första instansen domar är av hög kvalitet, men det är inte uteslutet att överrätternas arbetsbelastning m.m. spelar in.”*⁴⁹

Vårt val att ta med både ändringsfrekvens och antal ändrade ärenden grundar sig på en bedömning att de båda måtten sammantaget speglar förändringar i materiell riktighet snarare än andra förhållanden som t.ex. överrätternas överbelastning.⁵⁰ Det finns dock andra problem med måttet vilket diskuteras i det följande. Ett annat argument är att det i dag saknas alternativa kvalitetsuppföljningar som ger en bred bild av utvecklingen inom förvaltningen. Domstolsverket menar att det är svårt att hitta rättvisande mått på rättslig kvalitet i domstolarnas verksamhet men konstaterar samtidigt att överklagande- och ändringsfrekvenser möjligen kan ge en indikation på detta.⁵¹

Grundantagandet är att ändringsfrekvensen och antalet ändrade ärenden speglar mängden felaktiga ärenden i en huvudpopulation (samtliga tingsrättsdomar eller samtliga myndighetsbeslut).

⁴⁸ Migrationsverkets årsredovisning 2010.

⁴⁹ SOU 1997:57: 1 medborgarnas tjänst: En samlad förvaltningspolitik för staten, sid. 115.

⁵⁰ Detta grundar vi dels på att tiderna för mål i hovrätter och länsrätter minskar vilket inte ger stöd för att anta en överbelastning (se exempeldata Handläggningstider för instanser för överklagande, indikator 5.3.3).

⁵¹ Domstolsverkets årsredovisning 2008.

Det är möjligt att resonera kring tre typer av beslut i huvudpopulationen: felaktigt fattade domar/beslut, domar/beslut om vilka det råder tveksamhet samt riktiga/korrekta domar/beslut. Om benägenheten att överklaga de olika kategorierna är ungefär lika stor över tiden (en viss andel av varje kategori) så utgör ändringsfrekvensen ett bra mått på utveckling av kvalitet i huvudpopulationen. Om benägenheten att överklaga någon eller några av kategorierna varierar över tiden så blir ändringsfrekvensen ett sämre mått på förändringar av riktigheten i besluten.⁵²

Förändringar i benägenheten att överklaga kan bl.a. vara ett resultat av förändringar i regelverk. Om regelverken blir otydliga så kan det vara svårare att förutse vad som är ett riktigt beslut. Förändringar i regelverk kan också leda till att personer upplever beslut som oriktiga i förhållande till vad man upplever som ett materiellt *rättvist* beslut. Förändringar kan också bero på generella förändringar i benägenheten att överklaga myndighetsbeslut, förändringar i förtroende i möjligheterna att få en reell (se 5.3.3) och saklig (se 5.3.4) prövning av besluten. Det kan också handla om systematiska förändringar kring de underlag som krävs i samband med beslut som skjuter problem till högre instanser för överklagande. Det finns t.ex. ett flertal studier som konstaterar att kvaliteten i utfärdade läkarintyg brister.⁵³ Förändringar i praxis för sådana intyg skulle kunna leda till förändrade överklagandefrekvenser i andra instanser.

Måttet *antal ändrade beslut* är företrädesvis beroende av hur många av de felaktigt fattade besluten som överklagas, av riktigheten i hovrätters/förvaltningsrätters beslut samt av om allt relevant underlag i ärendet föreligger. Om samtliga felaktigt fattade beslut i huvudpopulationen överklagas, så kommer antalet ändrade beslut bli lika med antalet felaktiga beslut i huvudpopulationen.

Det är dock troligt att det framför allt är de beslut som fattas till enskild eller företags nackdel som överklagas. Detta innebär att måttet i mindre utsträckning fångar de felaktiga beslut som fattas till enskild eller företags fördel. Det är också troligt att det finns ett antal enskilda och

⁵² Om benägenheten att överklaga förändras lika mycket för allt tre olika kategorier så sker inte heller någon förändring i ärendefrekvensen.

⁵³ Försäkringskassan (2009): *Kvaliteten på intyg och utlåtanden från läkarna*.

företag som inte överklagar beroende på att de inte upplever att de har tillräcklig kunskap, information, förtroende för att få en oberoende och saklig prövning, m.m. för att göra detta. I sådant fall utgör antalet ändrade ärenden den minsta möjliga mängden felaktiga beslut som förvaltningen har fattat.

De här föreslagna måtten (Försäkringskassans kvalitetsuppföljning undantagen) är inte direkta mått på riktigheten i förvaltningens beslut. Däremot kan de fungera just som en indikator på långsiktiga eller kortsiktiga förändringar i förvaltningen. Referensdata kan användas för att ge förklaringar kring vad kraftiga förändringar kan tänkas bero på.

Bakgrundsvariabler

Försäkringskassans kvalitetsuppföljningar kan brytas ned per förmån. Domstolsverkets data är möjliga att bryta ned på underkategorier som region, kön och ålder.

Referensdata

Ett slags referensdata är *antal domar/myndighetsbeslut som fattas av tingsrätter/myndigheter inom ett visst område* (skatteområdet, socialförsäkringsområdet, migrationsområdet m.m.). Om antalet avgjorda ärenden vid en myndighet ökar kraftigt kan överbelastning och resursbrist i beslutsfattandet vara en möjlig orsak till fler felaktiga beslut (vilket skulle synas som ökad ändringsfrekvens och ökat antal ändrade ärenden).

Antalet ärenden som inkommer till överklagandeinstanser som hovrätt och förvaltningsrätt kan också indikera att något har hänt i tidigare led (antalet felaktiga beslut kan ha ökat, benägenheten att överklaga kan ha förändrats, myndigheter kanske har lagt om sina rutiner för att informera om överklagningsmöjligheter eller infört en intern obligatorisk omprövning av ärenden innan de går vidare till förvaltningsdomstol⁵⁴).

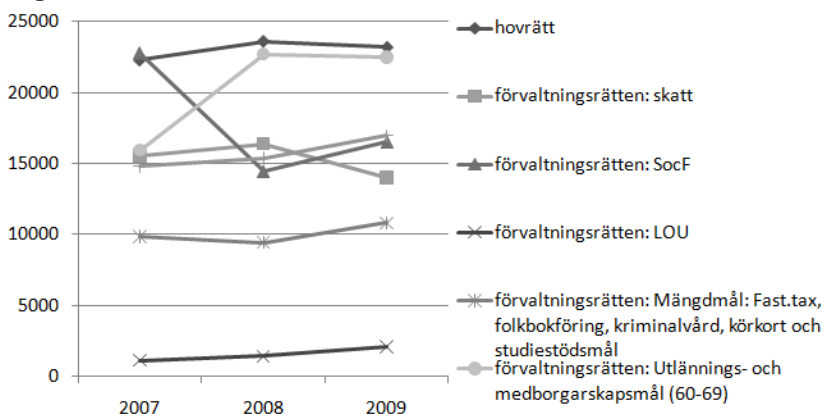
Andra referensdata är handläggningstider hos olika institutioner för överklagande (se 5.3.3). En ökande genomsnittlig handläggningstid kan spegla om institutionerna är överbelastade och att enskilda eller

⁵⁴ Se antal inkomna ärenden till Förvaltningsrätten: SocF där Försäkringskassans införande av en intern omprövning har lett till att betydligt färre ärenden går vidare till Förvaltningsrätt.

företag därigenom inte förväntar sig en saklig prövning inom rimlig tid. Förtroendet för rättsväsendet kan också antas påverka om individer tror sig kunna få en rättvis överprövning (se 5.3.4).

Det är också av relevans att titta på överklagande- och ändringsfrekvens i hovrätt respektive regeringsrätt eftersom detta i sin tur blir ett mått på om tingsrätter respektive förvaltningsrätter har fattat riktiga beslut.

Referensdata: Antal inkomna ärenden till hovrätt resp. förvaltningsrätt.



Källa: Domstolsverkets årsredovisning 2009.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Försäkringskassans genomför sedan 2002 stickprovsvisa kvalitetskontrollen, f.n. benämnda Qben II. Under 2009 omfattades 23 ärendeslag som omfattade 95 procent av Försäkringskassans utbetalningar. Urvalet omfattar 1400 ärenden per månad. Domstolsverket

De data som redovisas ovan tas hittills fram årligen och redovisas i de olika myndigheternas årsredovisningar.

5.3.2 INDIKATOR: Processuell riktighet i förvaltningens beslut

Definition av indikator

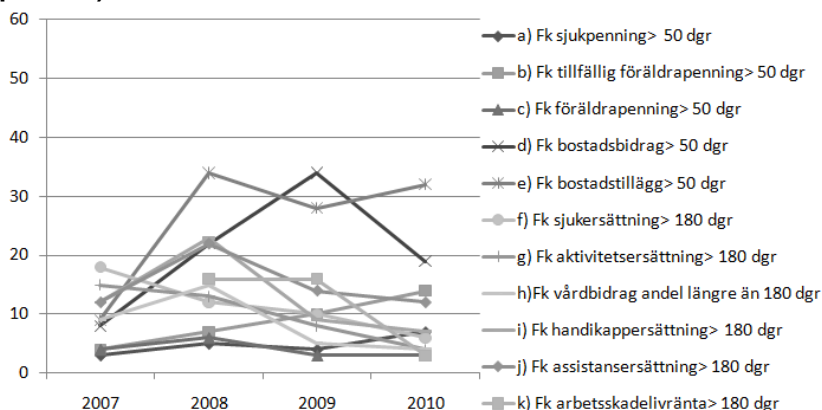
Rättssäkerhetsaspekten *processuellt riktiga beslut* föreslås följas upp med en kategori av mått nämligen:⁵⁵

- Långa handläggningstider för myndighetsbeslut för ett urval av myndigheter (a-aa)⁵⁶

I det följande redovisas enbart myndighetsbeslut från Försäkringskassan, polis och migrationsverk samt domar från tingsrätter. Det är dock möjligt att lyfta in fler myndigheter, t.ex. Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Exempeldata

Exempeldata a-k: Försäkringskassan, andel av avgjorda ärenden som tagit längre tid än 50 respektive 180 dagar att handlägga (procent).

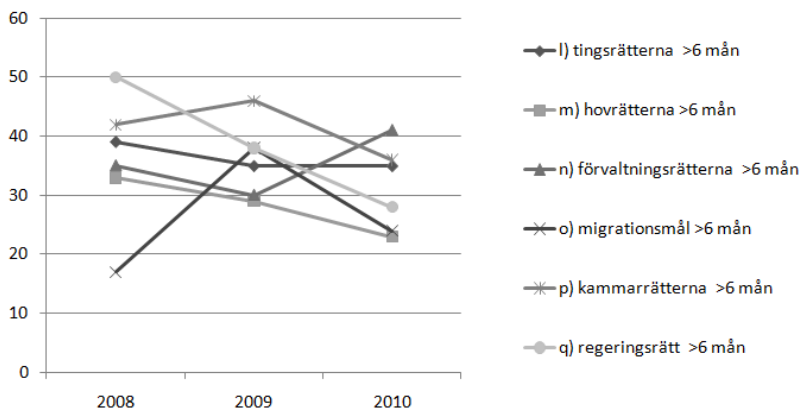


Källa: Försäkringskassans årsredovisning 2010.

⁵⁵ Den s.k. JK-listan har undersöks men data samlas inte in på ett sådant sätt att det är aggregerbart och möjligt att ställa samman till statistik.

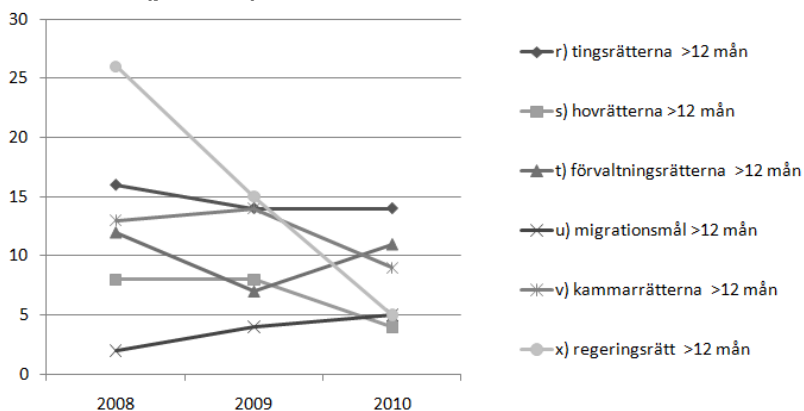
⁵⁶ Den s.k. JK-listan har undersöks men data samlas inte in på ett sådant sätt att det är aggregerbart och möjligt att ställa samman till statistik.

Exempeldata l-q: Domstolarna, andel balanserade mål äldre än 6 månader (procent).



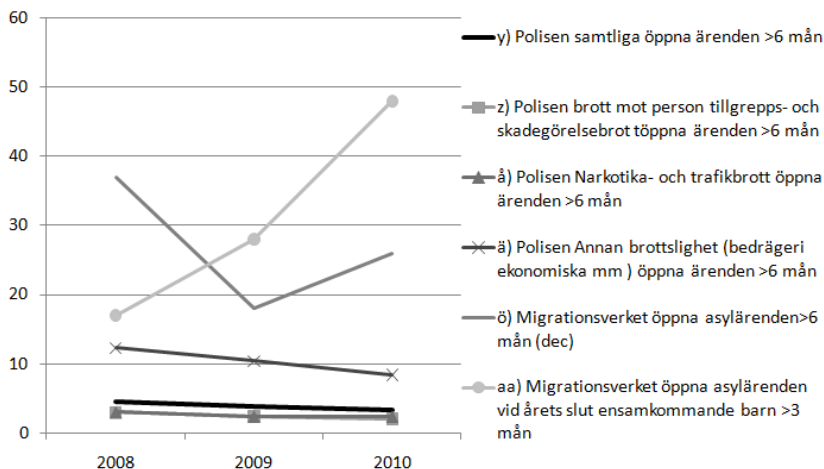
Källa: Domstolsverkets årsredovisning 2010.

Exempeldata r-x: Domstolarna, andelen balanserade mål äldre än 12 månader (procent).



Källa: Domstolsverkets årsredovisning 2010.

Exempeldata y-aa: Polisen och Migrationsverket, andelen öppna ärenden äldre än 3 respektive 6 månader (procent).



Källa: y-ä: Polisens årsredovisning 2010. ö-aa: Migrationsverkets årsredovisning 2009 och 2010.

Analysram

Rättssäkerhetsaspekten *processuellt riktiga beslut* rymmer krav på kommunikation mellan myndighet och den person beslutet berör, att beslutet innehåller referens till aktuellt lagrum, att beslutet är tydligt, rättsligt hållbar och att motiveringen är förståelig. Det finns också krav på rimliga handläggningstider. Enskilda ska inte behöva vänta oskäligt länge på ett beslut som kan vara avgörande eller viktigt för deras aktuella livssituation.⁵⁷ Processuella former kring myndighetsbeslut, t.ex. hur begripliga och välmotiverade beslut är, följs ibland upp i kvalitetsuppföljningar hos enskilda myndigheter. Det är dock mindre vanligt. Den aspekt av den processuella riktigheten som följs upp mer regelmässigt av ärendehandläggande myndigheter är handläggningstider.

⁵⁷ Marcusson, Lena (2010): Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande, Referat av ett föredrag vid en konferens den 23 april 2010 hos Inspektionen för Socialförsäkringen. Se även *Rapport 2010:4 Rättssäker förvaltning*.

Här är det rimligt att välja en indikator som speglar mängden ärenden med långa handläggningstider eftersom det är dessa som är särskilt problematiska ur ett rätts säkerhetsperspektiv. Vissa myndigheter redovisar andel av öppna ärenden som varit öppna en längre än en viss tid (vanligen sex eller tolv månader) medan andra myndigheter följer upp andelen ärenden som avgjordes inom en viss (längre) tid.

Vad som är rimlig handläggningstid varierar mellan olika ärendeslag. Så kan t.ex. en brottsutredning förväntas ta längre tid än ett mer rutinartat beslut om utbetalning av tillfällig föräldrapenning.

Förvaltningens uppgift att underlätta för enskilda och företag att utöva rättigheter och fullgöra skyldigheter genom att göra de genomsnittliga handläggningstiderna så korta som möjligt fångas upp i indikator 7.3.2 under service och tillgänglighet.

Begränsningar

Indikatorn fångar endast en delmängd av förvaltningens myndigheter. Den fångar inte heller vilken reell betydelse handläggningstidernas längd har för enskilda och företag.

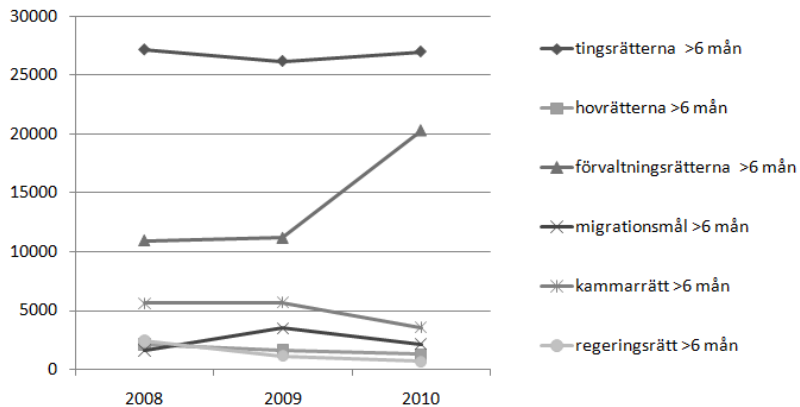
Bakgrundsvariabler

I flertalet fall kan data för handläggningstider brytas ned efter kön, region, ålder, m.m. för de som ärendet gäller.

Referensdata

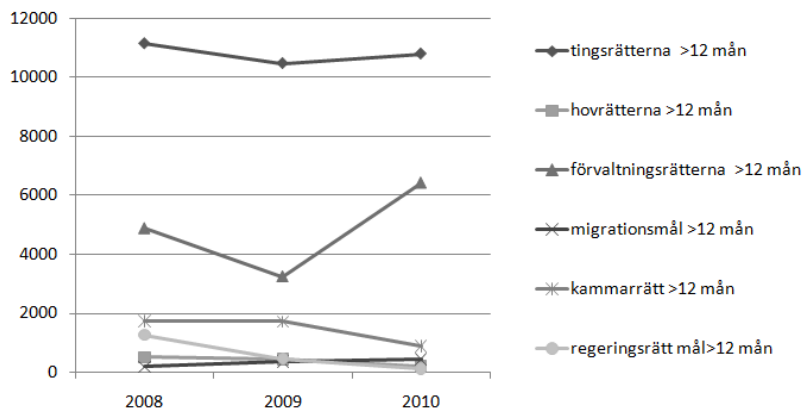
Antalet ärenden som varit öppna under en längre period (här 3, 6 eller 12 månader eller längre) kan vara av betydelse för att bedöma rätts säkerheten. I den mån antalet ärenden ökar kraftig kan utvecklingen vara negativ för rätts säkerheten även om andelen ärenden som varit öppna lång tid inte ökar (Se referensdata).

Referensdata: Domstolarna, antal balanserade mål äldre än 6 månader.



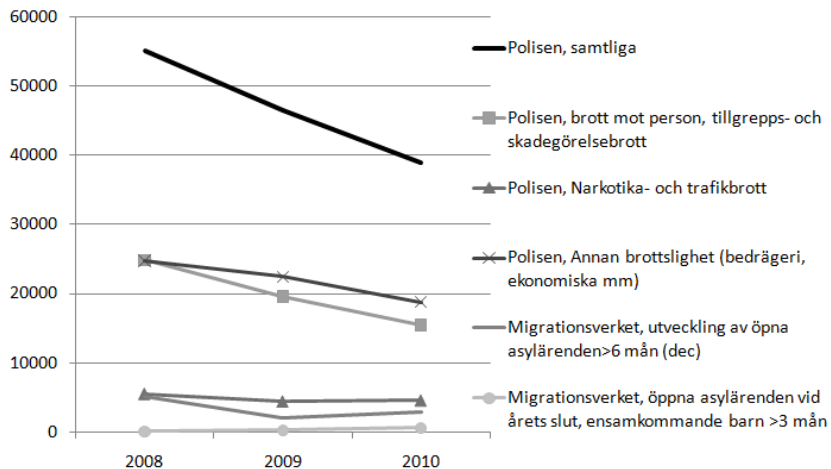
Källa: Domstolsverkets årsredovisning 2010.

Referensdata: Domstolarna, antal balanserade mål äldre än 12 månader.



Källa: Domstolsverkets årsredovisning 2010.

Referensdata: Polisen och Migrationsverket, antalet öppna ärenden äldre än 6 respektive 12 månader.



Källa: Årsredovisning för Polisen 2010, Årsredovisning för Migrationsverket 2009 och 2010.

Andra möjliga referensdata är antalet inkomna ärenden (inga referensdata redovisas här). Stora inflöden av ärenden med bibehållna resursinsatser kan vara en förklaring till en större andel ärenden med långa handläggningstider.

Referensdata är också årsredovisningarna för de aktuella myndigheterna.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Redovisning av handläggningstider baserar sig företrädesvis på registerkörningar av totalpopulationer av ärenden.

Data om handläggningstider tas vanligen fram i samband med årsredovisningen man kan också tas fram löpande för verksamhetsuppföljningssyfte.

5.3.3 INDIKATOR: Möjligheter att överklaga myndigheters beslut

Definition av indikator

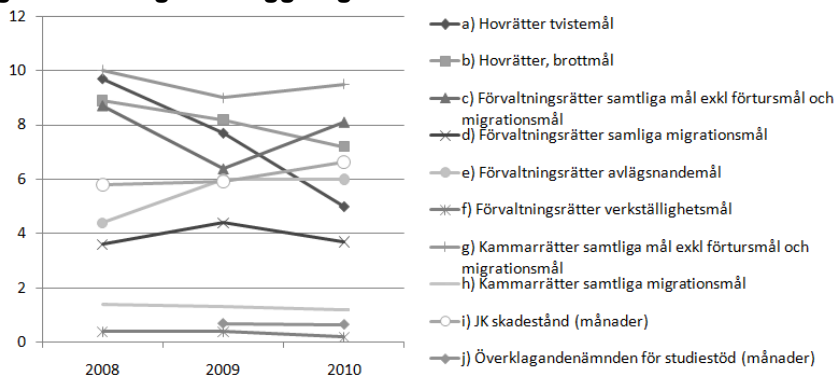
Rättssäkerhetsaspekten *möjligheter till överklagande* föreslås följas upp med en kategori av mått som mäter handläggningstider vid domstolar eller myndigheter som hanterar överklaganden nämligen:

- Handläggningstider: vid ett antal domstolar/myndigheter som hanterar överklaganden: hovrätter a-b), förvaltningsrätter c-f), kammarrätter g-h) och Justitiekanslern (JK) skadestånd i).

Handläggningstiderna vid domstolarna mäts som omloppstid i månader för den 75 percentilen avgjorda ärendena, dvs. den tid som 75 procent av de snabbast avgjorda ärendena avgjordes inom. JK:s handläggningstider har räknats om från genomsnittligt antal dagar till genomsnittligt antal månader.

Exempeldata

Exempeldata: Handläggningstider för instanser för överklagande: a-h) Domstolar: omloppstid i månader för avgjorda mål, 75 percentil, i) JK och j) Överklagandenämnden för studiestöd: genomsnittlig handläggningstid i månader.



Källa: Årsredovisningar 2010 för Domstolsverket, Justitiekanslern och Överklagandenämnden för studiestöd.

Analysram

Den rättssäkerhetsaspekt som handlar om möjligheter att få sin sak prövad i domstol mäts här enbart utifrån handläggningstider för ett antal instanser för överklagande. De formella möjligheterna att få sin sak prövad i domstol ges av de institutioner som är instiftade för detta ändamål. De reella möjligheterna ges av andra förhållanden, bl.a. enskilda och företags kännedom om dessa möjligheter, enskildas kompetens och resurser i övrigt att driva frågan om överprövning, m.m. En aspekt av de reella möjligheterna till överprövning är hur lång tid överklagningsprocessen tar eftersom detta torde påverka individens bedömning av om det är värt att överklaga. En teoretisk möjlighet att överklaga kan bli ointressant för den enskilda eller för företaget om tiden detta tar är för lång.

Begränsningar

Den föreslagna indikatorn fångar endast en aspekt av överklagandemöjligheterna. Individens upplevelse av vilka möjligheter de har att få sin sak överprövad varierar sannolikt med en mängd faktorer, varav handläggningstider inte behöver vara den viktigaste.

Referensdata

Data för handläggningstider i Högsta domstolen och Regeringsrätten.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Se avsnitt 4.2.2.

Planerade förändringar

Från och med mars 2011 kommer det att vara möjligt att också följa handläggningstiderna för JO i och med att de då inför ett nytt system för ärendehantering.⁵⁸

⁵⁸ Interjvu med chefs-JO Mats Melin i DN, torsdag 26 december 2010, JK:s handläggningstid fördubblad på fem år.

5.3.4 INDIKATOR: Allmänhetens förtroende för myndigheter inom rättsväsendet

Definition av indikator

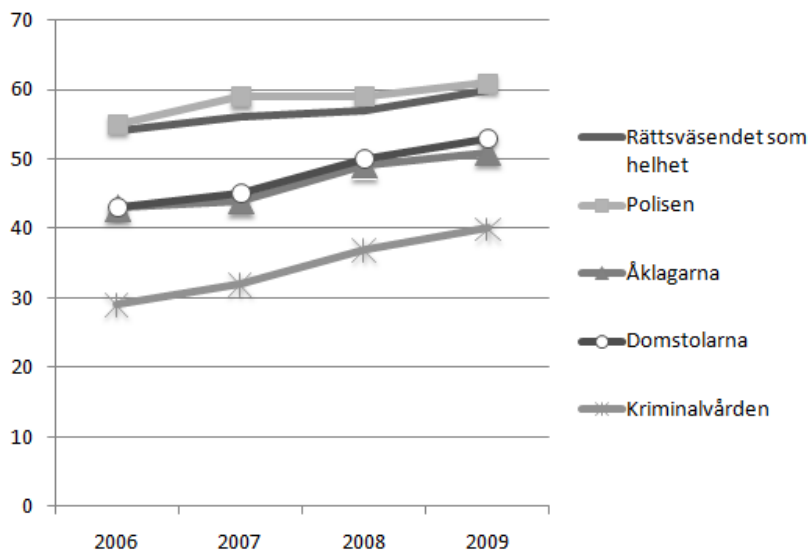
Rättssäkerhetsaspekten *allmänhetens förtroende för myndigheter inom rättsväsendet* föreslås följas upp med måttet:

- Allmänhetens förtroende för myndigheterna inom rättsväsendet, andel med ganska stort eller mycket stort förtroende (procent).

Svarskategorierna har varit ingen åsikt/vet ej, mycket/ganska litet, varken stort eller litet, mycket/ganska stort.

Exempeldata

Exempeldata: Andel personer som svarat att de har stort (mycket/ganska) stort förtroende för rättsväsendet enligt NTU 2006–2010 (procent).



Källa: BRÅ (2010): NTU 2009 - Om utsatthet, trygghet och förtroende, Rapport 2010:2.

Analysram

Rättsväsendets myndigheter kan sägas ha en särställning i relation till *rätts säkerheten* genom det gemensamma målet att säkra den enskildes rättstrygghet och rätts säkerhet. Rättsväsendet ska bl.a. garantera överprövning av beslut som fattas i andra delar av den statliga (och kommunala) förvaltningen. Allmänhetens förtroende för dessa myndigheter utgör ett uttryck för rätts säkerheten. Rättsväsendet består av domstolarna samt brottsförebyggande och utredande myndigheter som Polisen och Brottsoffermyndigheten, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, samt Kriminalvården. I den Nationella trygghetsundersökningen ställs frågor om fyra av dessa myndigheter, nämligen Polisen, Domstolsverket, Åklagarna och Kriminalvården.⁵⁹

Den fråga som ställs liknar indikatorn under effektivitet, dvs. 6.3.1 om allmänhetens förtroende för att ett antal institutioner sköter sitt arbete. Intressant är att både Domstolarna (omkring 50 procent) och Polisen (knappt 60 procent) har ungefär lika stor andel som svarar ganska stort eller mycket stort förtroende i båda undersökningarna.

Begränsningar

Om frågan ses tillsammans med data ovan under effektivitet – 6.3.1 så ges en relativt bred bild av allmänhetens förtroende för statsförvaltningen.

Bakgrundsvariabler

Data redovisas bl.a. efter kön, ålder, svensk/utländsk bakgrund, högsta utbildning, familjetyp, boendeort och bostadstyp.

Referensdata

Se liknande data under 6.3.1 ovan. Nationella trygghetsundersökningen innehåller vidare fler frågor om rättsväsendets myndigheter som kan bidra till att spegla allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

År 2005 fick Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag av regeringen att i samarbete med övriga berörda myndigheter inom rättsväsendet planera och genomföra en årlig brottsoffer- och trygghetsundersök-

⁵⁹ Justitiedepartementet (2011): *Det svenska rättsväsendet – en kort introduktion*.

ning. Undersökningen, som benämns Nationella trygghetsundersökningen (NTU), genomförs i form av telefonundersökningar och vänder sig till ett stort slumpmässigt urval av befolkningen (16–79 år). I föreliggande rapport redogörs för den tredje undersökningsomgången.

Data tas fram årligen inom ramen för Nationella trygghetsundersökningen (NTU) år 2009. Nära tre fjärdedelar av de 20 000 personer i åldern 16–79 år som valdes ut att delta besvarade frågorna (huvudsakligen per telefon) år 2009.

5.4 Några uppslag om hur uppföljningen av rättssäkerheten kan utvecklas

Modellens ger en relativt bred belysning av hur rättssäkerheten i staten utvecklas. De här föreslagna indikatorerna kan förväntas fånga viktigare trender eller trendbrott i utvecklingen av vissa aspekter av rättssäkerheten.

De indikatorer som presenteras ovan skulle kunna förbättras genom att ytterligare data lyfts in, t.ex. kvalitetsuppföljningar från fler större myndigheter med betydande ärendehandläggning. Det kan handla om data som kan finnas vid myndigheterna men som inte redovisas i årsredovisningar och som vi därför inte har fångat upp.

Indikatorn fångar vidare endast i delar upp hur brukare upplever rättssäkerheten i förvaltningen. En möjlig väg att ge en mer rättvisande och nyanserad bild av hur brukare (enskilda och företag) upplever rättssäkerheten i kontakterna med den statliga förvaltningen är att *undersöka möjligheterna att ställa frågor till brukare* om upplevelser av rättssäkerhet, bl.a:

- om man upplever att domstolarnas arbete respektive myndigheternas ärendehandläggning är oberoende och saklig,
- om man upplever regelverken som förståeliga och besluten som förutsägbara,
- om man upplever att domar och myndighetsbeslut är väl motiverade och skrivna på ett begripligt språk samt om det framgår hur de kan överklagas,

- om man bedömer det som realistiskt och möjligt att överklaga och få sin sak prövad på ett sakligt och oberoende sätt i en högre instans.

Myndigheternas regelefterlevnad i vidare bemärkelse fångas i delar upp i indikatorer ovan under effektivitet, bl.a. resultat av Riksrevisionens årliga revision (se 4.4.2) och Ekonomistyrningsverkets EA-värdering (se 4.4.3) samt fördjupade granskningar av regelefterlevnad i Riksrevisionens och andra granskningar (se 4.3.1).

6 Kvalitet

6.1 Operationalisering av kvalitet

Kvalitet kan operationaliseras som förvaltningens förmåga att producera tjänster med egenskaper som tillfredsställer uttalade och underförstådda⁶⁰ behov hos myndigheternas brukare. Dessa egenskaper kan t.ex. handla om kompetens, saklighet, oberoende, begriplighet, pålitlighet, trovärdighet, tillgänglighet, tjänstvillighet, bemötande, inlevelseförmåga.

- *Kvalitet har en subjektiv sida, dvs. refererar till hur en brukare värderar eller upplever myndighetens utförande/leverans av en tjänst (individuella tjänster) eller till hur allmänhet eller företag värderar myndigheters arbete (individuella och kollektiva tjänster). Denna aspekt av kvalitet mäts utifrån allmänhet eller brukares uppfattningar.*
- *Kvalitet kan också sägas ha en objektiv sida som fångar andra kvalitetsdimensioner. Den objektiva kvaliteten mäts utifrån "observerade" istället för upplevda värden.*

Regeringen skriver följande om kvalitet "Det är medborgarna och företagen som ytterst avgör om förvaltningen har god service och kvalitet i sina tjänster, om den uppfattas som tillgänglig och om de statliga regelverken är enkla och ändamålsenliga. Myndigheterna bör därför involvera medborgare, brukare, företag och övriga intressenter i sin verksamhetsutveckling. Genom att bättre analysera medborgarnas och företagens frågor och synpunkter bör myndigheterna kunna förenkla sina regelverk och ansökningsförfaranden m.m., göra handläggningstider mer förutsägbara och kortare och minska medborgarnas och företagens kostnader för att följa statliga regler." Prop. 2009/10:175, sid 58.

⁶⁰ Detta ligger i linje med den idag troligtvis mest använda definitionen av kvalitet som används inom ISO etc.

6.2 Förutsättningar att mäta kvalitet

Den statliga förvaltningen kan delas in i individuella och kollektiva tjänster. Kvaliteten i individuella tjänster är i grunden både subjektiv och kontextuell, dvs. refererar till vad en individ upplever i en specifik situation. Kvalitet rymmer en rad olika aspekter som också återfinns under andra värden i den förvaltningspolitiska målformuleringen, bl.a. service, rättssäkerhet och effektivitet. Bedömningen av kvalitet beror, utöver egenskaperna i den aktuella tjänsten, bl.a. också på avnämarens specifika behov, preferenser, förväntningar, erfarenheter och kompetens.

Kvalitet i individuella tjänster kan därmed inte på ett tillfredsställande sätt mätas skilt från avnämnarnas *uppfattningar*. Det behövs därför undersökningar som riktar sig till och baserar sig på avnämnarnas uppfattningar. Avnämnarna för myndigheters verksamhet kan vara av olika slag, bl.a:

- enskilda
- företag
- statliga myndigheter
- kommuner
- regering och departement

I den förvaltningspolitiska propositionen är fokus dock just på två avnämrargrupper, nämligen medborgare och företag.

Den *upplevda kvaliteten i individuella tjänster* kan i delar fångas upp på ett mer samlat sätt eftersom denna slags tjänster ofta innehåller vissa generella inslag som kan graderas utifrån brukarens egna upplevelser, dvs. att brukaren fick den hjälp den behövde, att tjänsten utfördes rimligt snabbt, att den levererades på ett sätt som var effektivt för brukaren m.m.

Vissa ”prestationsnära” kvalitetsaspekter kan vara svåra att följa upp på ett samlat sätt, *både vad gäller upplevd och observerad kvalitet i individuella tjänster*. Det finns många kvalitetsaspekter av en individuell tjänst som refererar till egenskaper hos den aktuella prestationen.

Om en person t.ex. har tagit emot tjänsten ”arbetsmarknadsutbildning” så kan viktiga kvalitetsaspekter vara att lärarna hade god kompetens, att kurslitteraturen var bra, att aktiviteterna på kursen var relevanta och pedagogiska, men också att arbetsgivare efterfrågade kompetens med denna utbildning. Om en person å andra sidan har tagit emot tjänsten ”utbetalning av tillfällig föräldrapenning” så kan viktiga kvalitetsaspekter istället vara att regelverket för detta tydligt och lättillgängligt framgår av myndighetens information, att blankett om intygande av att barn inte varit på förskola fanns lättillgänglig och att utbetalningen skedde relativt snabbt efter det att begäran om utbetalning lämnades in. Flertalet av dessa kvalitetsaspekter har både en upplevd och en observerad dimension, dvs. de kan följas upp både utifrån brukarens upplevelser och utifrån observationer (t.ex. andel med pedagogisk utbildning bland lärare, andel i arbete efter utbildning). Men de är desto svårare att presentera på ett samlat sätt.

Den *upplevda kvaliteten i kollektiva tjänster* kan följas upp genom undersökningar som riktar sig mot allmänhet eller företag vilket den under 6.3.1. föreslagna indikatorn är ett exempel på (allmänhetens förtroende för att polisen, försvaret och Säpo sköter sitt arbete).

Den *observerade kvaliteten i kollektiva tjänster* är betydligt svårare att skilja från den tjänst som presteras och därmed också betydligt svårare att följa upp aggregerat. Ett exempel är att kvaliteten i den kollektiva tjänsten ”förhindrande av almsjukans spridning” kan vara att de boträd som kunnat leda till att flest almar smittas har avverkats först. Detta kan jämföras med kvaliteten i de kollektiva tjänsterna att förebygga kriminalitet eller att ge konsumentvägledning som rymmer väsentligt andra kvalitetsaspekter. Det finns vissa kollektiva tjänster som lämpar sig bättre än andra att följa upp genom undersökningar av upplevda uppfattningar, bl.a. polis och räddningstjänst.

Vi presenterar i det följande inga mått på den observerade kvaliteten eftersom det idag inte finns samlade mått på observerad kvalitet.

De indikatorer som föreslås i det följande avser den av allmänheten upplevda kvaliteten i individuella och kollektiva tjänster.

6.3 Indikatorer för att följa upp kvalitet

6.3.1 INDIKATOR: Allmänheten förtroende för att ett antal statliga myndigheter/myndighetskategorier sköter sitt arbete?

Definition av indikator

Den upplevda kvaliteten i några av förvaltningens individuella och kollektiva tjänster föreslås bl.a. följas upp med följande mått:

- Allmänhetens förtroende för på vilket sätt ett antal myndigheter sköter sitt arbete.

Måttet fångar vilket förtroende *allmänheten* har för hur ett antal centrala statliga myndigheter/myndighetskategorier sköter sitt arbete. De senare är Polisen, Försvaret, Domstolarna och Universitet/högskolor.⁶¹ Till dessa värden har också för några år lagts värden för följande myndigheter: Säpo, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Allmänheten har för dessa tre myndigheter ombetts besvara följande fråga: ”Ange också hur stort förtroende du har för följande institutioner”.

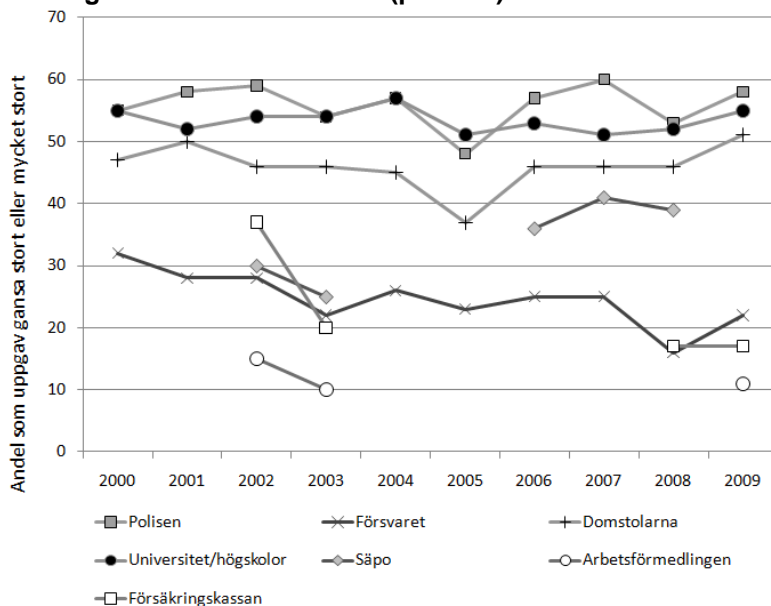
Måttet bygger på frågor som har ställts i en enkätundersökning riktad mot personer boende i Sverige i åldrarna 15–85 år.⁶² Data uttrycker andel av respondenterna som har svarat ”ganska stort förtroende” och ”mycket stort förtroende” i procent av samtliga svarande.

⁶¹ Ange också hur stort förtroende du har för följande organisationer, SÄPO, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen.

⁶² Frågan lyder *Hur stort förtroende har du för det sätt på vilka följande institutioner och grupper sköter sitt arbete?* Svarsalternativen är *Mycket stort förtroende, Ganska stort förtroende, Varken stort eller litet förtroende, Ganska litet förtroende, Mycket litet förtroende.*

Exempeldata

Exempeldata: Andel personer som svarat att de har ganska stort eller mycket stort förtroende för hur statliga myndigheter/myndighetskategorier sköter sitt arbete (procent).



Not: För Säpo, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan lyder frågan "Ange också hur stort förtroende du har för följande institutioner".

Källa: SOM-undersökningen.

Analysram

De resultatindikatorer som återfinns i de statliga myndigheternas årsredovisningar utgår ifrån specifika prestationer och kan svårigen aggregeras och redovisas i en samlad indikator som fångar utvecklingen inom statsförvaltningen. Det är dock möjligt att fånga vissa övergripande aspekter av upplevd kvalitet i förvaltningen. Den indikator på upplevd kvalitet i några av förvaltningens individuella och kollektiva tjänster som presenteras här utgår ifrån en fråga kring allmänhetens förtroende för hur den statliga förvaltningen sköter sitt arbete. Allmänhetens förtroende för förvaltningen är enligt förvaltningspolitiska propositionen en viktig aspekt av förvaltningens resultat. Den fråga som ställs till allmänheten är bred och speglar i delar män-

niskors allmänna förtroende till institutioner, i delar egna erfarenheter av institutioner (vissa av de som deltar i undersökningen kommer att vara brukare) och i delar andra förhållanden (t.ex. mediebevakning m.m.).

Det är rimligt att anta att det finns en diskrepans mellan allmänhetens uppfattningar om/förtroende för hur förvaltningen den statliga förvaltningen sköter sitt arbete och hur förvaltningen faktiskt sköter sitt arbete. Denna diskrepans kan bl.a. bero på hur väl respondenterna i sina svar skiljer mellan politiska beslut och kvaliteten i utförandet av desamma. Det kan också bero på egna erfarenheter, kunskap, hur medier och andra målar upp "bilden" av den offentliga byråkratin, m.m.⁶³

Indikatorns utveckling över tiden kan förväntas ge viktig information både vad gäller trender och trendbrott i medborgarnas förtroende. Indikatorn har också en styrka i att den kan relateras både till de ingående myndigheterna och till referensdata för ett antal andra myndigheter (se referensdata nedan) och institutioner. Relationen mellan de statliga myndigheternas värden och övriga institutioners värden ger ytterligare information om medborgarnas förtroende för de statliga myndigheterna.

Begränsningar

En begränsning i indikatorn är att den på regelbunden basis endast följer upp ett fåtal statliga myndigheter/myndighetskategorier.⁶⁴ Av de myndigheter som följs upp återfinns dock sex bland de i årsarbetskrafter mätt åtta största myndigheterna/myndighetskategorierna. Skatteverket är exempel på en stor myndighet som saknas i SOM-undersökningen. De myndigheter som följs upp hanterar en betydande andel av förvaltningens flöden av ärenden som avser enskilda och företag.

En annan begränsning är att indikatorn i vissa fall baserar sig på ett värde för många myndigheter. Detta är fallet för universitet och hög-

⁶³ OECD (2009): *Measuring Government Activity*.

⁶⁴ Indikatorn omfattar polisen, dvs. 21 länspolismyndigheter, Sveriges domstolar, dvs. 48 tingsrätter, 6 hovrätter, högsta domstolen, 23 länsrätter, 4 kammarrätter, Regeringsrätten, försvaret och 52 universitet och högskolor.

skolor samt domstolar där den faktiska utvecklingen med stor sannolikhet ser olika ut för olika institutioner.

Bakgrundsvariabler

Undersökningen har en omfattande uppsättning av bakgrundsfrågor som också kan fungera som bakgrundsvariabler, bl.a. kön, ålder, typ av anställning, riksområde, utbildning, nuvarande socioekonomisk tillhörighet m.m. De återkommande huvudfrågorna i Riks-SOM gäller politiskt beteende, medievanor och livsstil samt attityder till massmedier, politik och offentlig service. Dessutom ställs regelbundet frågor om energi, miljö, hälsa och kultur. Samtliga frågeområden kan användas som bakgrundsvariabler.

I regressionsanalyser av det s.k. *generaliserade institutionsförtroendet*, dvs. när samtliga av SOM-institutet studerade 21 institutioner vägs samman (se under referensdata nedan), framgår att den faktor som är viktigast för att förklara generellt institutionsförtroende är mellanmänsklig tillit.⁶⁵ Därefter kommer politisk ideologi, där personer som uppger sig finnas på högerkanten har större förtroende för att de undersökta institutionerna sköter sitt arbete. Vidare visar sig yngre, kvinnor och politiskt intresserade ha större förtroende.

I analyser av enskilda institutioner har det generaliserade institutionsförtroendet stor betydelse, men det finns också andra samband mellan ålder och förtroende för försvaret där äldre har högre förtroende, mellan utbildning och förtroendet för universitet/högskolor där högutbildade har högre förtroende samt mellan kön och sjukvård där kvinnor har högre förtroende. Det som inte prövades i undersökningen och som man vet sedan tidigare ger ett större förtroende är graden av berördhet, dvs. om man har varit i kontakt med den aktuella institutionen.⁶⁶ Jämförelser mellan SOM-data och data från Svenskt kvalitetsindex för kommunala områden visar att brukare ger en betydligt mer positiv bild än vad allmänheten gör för samma område.

⁶⁵ Uppgifter om mellanmänsklig tillit kommer från en fråga i SOM-undersökningen där respondenterna fått gradera i vad mån man kan lita på andra människor.

⁶⁶ Holmberg Sören och Weibull Lennart (2010): En ljusare bild av samhällets institutioner, i Holmberg Sören och Weibull Lennart red. *Nordiskt ljus, 37 kapitel om politik, medier och samhälle*, Göteborg.

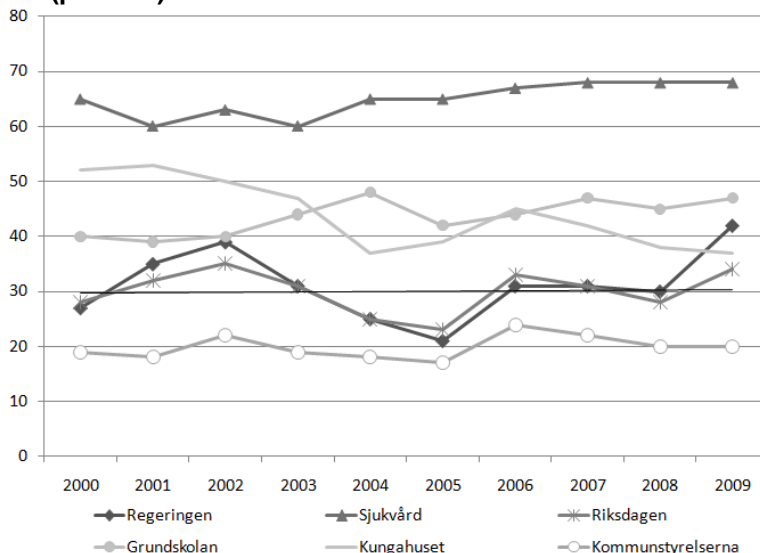
Referensdata

SOM-institutet ställer samma fråga om ett antal andra institutioner: regeringen, sjukvården, grundskolan, riksdagen, Kungahuset och kommunstyrelserna. Ytterligare befintlig referensdata som inte presenteras här är bl.a. Riksbanken, bankerna, storföretagen, de fackliga organisationerna, de politiska partierna, EU-parlamentet, Radio/TV, Dagspress. Data för dessa institutioner kan visa om förändringar handlar om förändringar i det generella institutionsförtroendet eller om det handlar om att det förvaltnings specifika förtroendet förändras.

Referensdata kan också vara andelen som svarat att de har ganska eller litet förtroende eftersom förändringar i denna grupp mer direkt speglar missnöje med förvaltningen. Ett alternativt mått är s.k. förtroendebalanser som fångar tyngdvikten i samtliga svarsalternativ.

En liknande fråga har vidare ställts till allmänheten om Polisen, domstolarna, Åklagarna och Kriminalvården inom ramen för den s.k. Nationella Trygghetsundersökningen. Data för denna fråga redovisas under avsnittet Rättssäkerhet (se 5.3.4).

Referensdata: Andel personer som svarat att de har stort eller mycket stort förtroende för att vissa institutioner sköter sitt arbete (procent).



Källa: SOM-institutet

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Mätningar av allmänhetens förtroende för vissa institutioner genomförs regelbundet av SOM-institutet i form av en nationell frågeundersökning inriktad på samhälle, politik och medier, kallad Riks-SOM. Undersökningen görs varje höst i form av en postenkät med ett slumpmässigt urval personer boende i Sverige. Från och med 2008 års undersökning är åldersintervallet 16–85 år (2000–2008: 15–85 år). Utländska medborgare ingår i urvalet. Totalt har undersökningarna ett urval på 9000 personer.

Befintliga mätår för de olika myndigheterna fram t.o.m. år 2009 syns i diagrammet med exempeldata ovan.

Planerade förändringar

För åren 2010–2012 kommer en ny fråga att riktas till ytterligare myndigheter i Riks-SOM. Dessa myndigheter är Arbetsförmedlingen, Polisen, Skatteverket, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan och Valmyndigheten. Frågan lyder ”Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete”.

De båda indikatorerna sammantagna, den här presenterade indikatorn och den nya frågan, kommer då att kunna ge en något bättre bild av en viktig del av förvaltningen som har kontakter med enskilda.⁶⁷

6.3.2 INDIKATOR: Hur upplever brukare kvaliteten i ett antal myndigheters tjänster?

Definition av indikator

Den upplevda kvaliteten i delar av förvaltningens individuella tjänster föreslås följas upp med följande mått:

- *Måtten b)-e) baserar sig på frågor som ställs till brukare avseende ett urval av myndigheter:*
 - a) produktkvaliteten totalt (sammanvägt medel för b-e)

Frågor som har ställts till brukare:

- b) kvaliteten på den hjälp du får (att du får den hjälp du behöver),
- c) kvaliteten på 'din myndighets' effektivitet och snabbhet i arbetet (handläggningstider etc.)
- d) kvaliteten på de tekniska system och funktioner som 'din myndighet' har? (t.ex. Internettjänster, servicetelefon m.m.)
- e) kvaliteten på den verksamhet som din myndighet har utfört i övrigt?

Frågorna ovan ställs inom ramen för Svenskt kvalitetsindex undersökningar och riktar sig till brukare. Varje fråga graderas från 1 till 100 och frågorna ges samma vikt i sammanvägningen till ett index. Ju högre värde desto bättre anser brukarna att kvaliteten är.

⁶⁷ Frågan har lagts in i SOM-institutets undersökningar som en följd av Statskontorets uppdrag (Fi2010/3496) att genomföra en undersökning om allmänhetens och företagens uppfattning om kvaliteten i offentlig sektor.

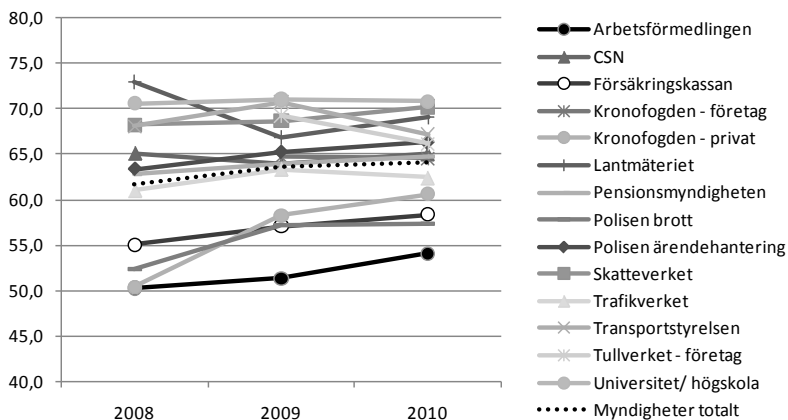
Förändringar på mer än två procent kan sägas vara signifikanta.

Myndigheterna som följs upp är universitet/ högskolor, Skatteverket, Lantmäteriet, Transportstyrelsen, Polisen ärendehantering och brott, Tullverket – företag, CSN, Pensionsmyndigheten, Kronofogden – företag och privat, Trafikverket, Försäkringskassan samt Arbetsförmedlingen.

Exempeldata

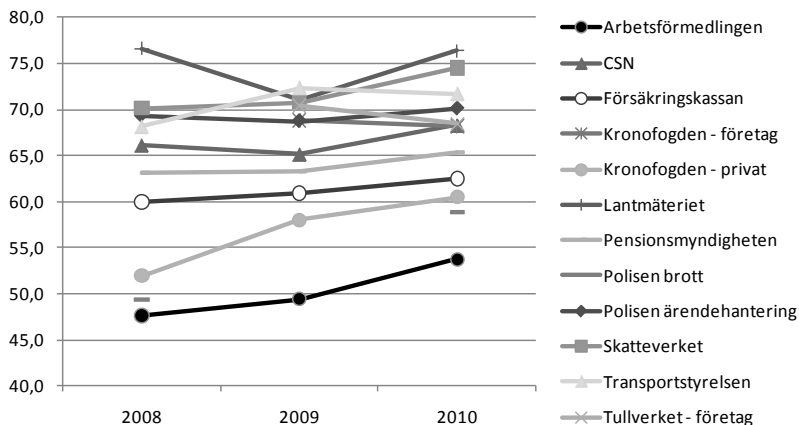
Observera att skalan är bruten vid 40 procent och att skillnader mellan åren måste vara större än två procentenheter för att vara signifikanta.

Exempeldata. a) Sammanvägt index för produktkvaliteten



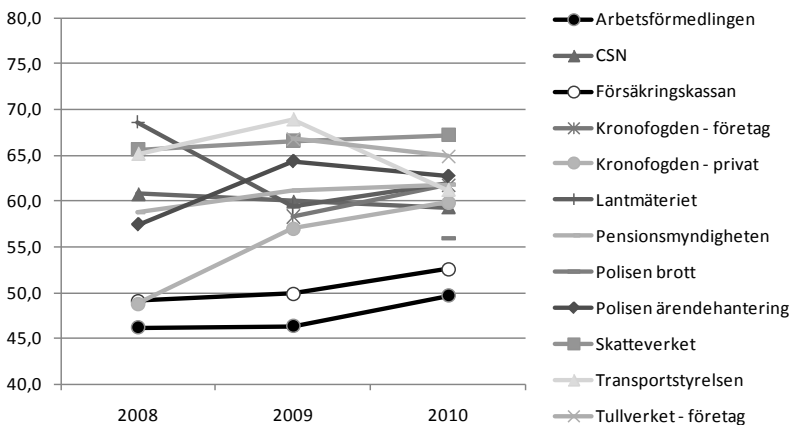
Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Exempeldata. b) kvaliteten på den hjälp du får (att du får den hjälp du behöver)



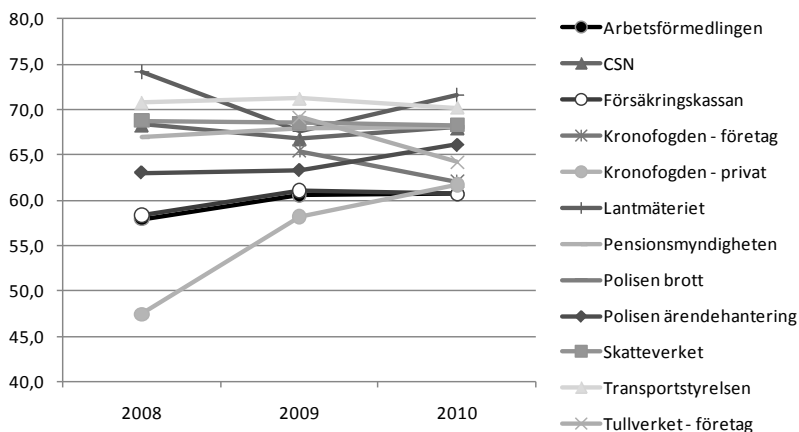
Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Exempeldata c) kvaliteten på 'din myndighets' effektivitet och snabbhet i arbetet (handläggningstider etc.)



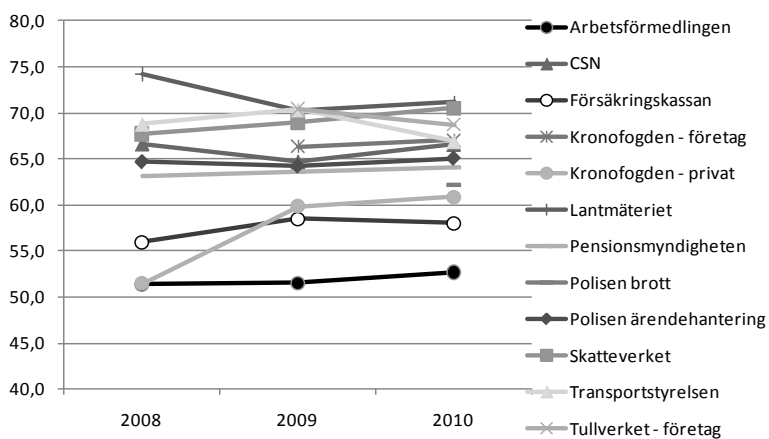
Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Exempeldata d) kvaliteten på de tekniska system och funktioner som 'din myndighet' har? (t.ex. Internettjänster, servicetelefon m.m.)



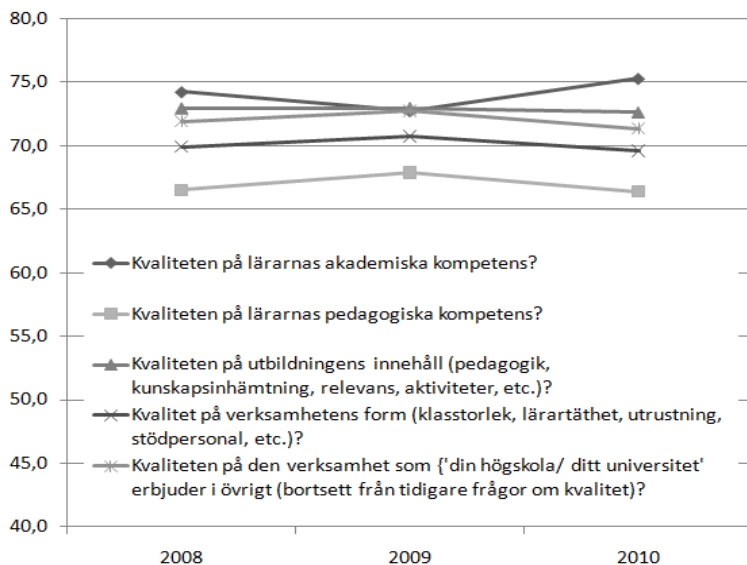
Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Exempeldata e) kvaliteten på den verksamhet som din myndighet har utfört i övrigt



Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Exempeldata: Data för underfrågor i mätning av kvalitet för universitet och högskolor.



Källa: Svenskt kvalitetsindex.

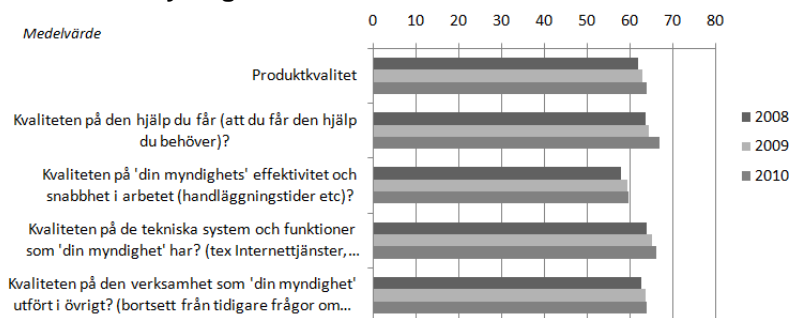
Analysram

Kvalitetsbegreppet rymmer en mängd aspekter som också kan överlappa andra värden i den förvaltningspolitiska målformuleringen, t.ex. service och tillgänglighet eller rättssäkerhet. De kvalitetsaspekter som fångas upp av den här föreslagna indikatorn är breda och avser ”den hjälp du fått”, ”effektivitet och snabbhet i handläggning”, ”tekniska system och funktioner” samt ”kvaliteten på det myndigheten utfört i övrigt”.

Ett sätt att analysera data är att välja ut de nio myndigheter för vilka det finns data alla tre åren och beräkna ett oviktat medelvärde som mått på genomsnitt och standardavvikelse som mått på spridning.⁶⁸

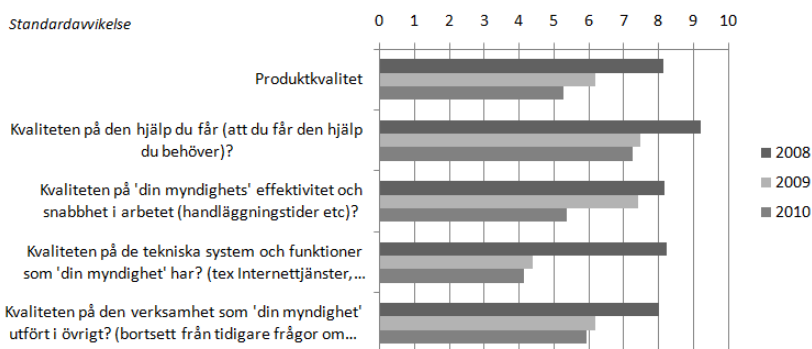
⁶⁸ Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kronofogden – privat, Lantmäteriet Pensionsmyndigheten, Polisen ärendehantering, Skatteverket, Transportstyrelsen.

Figur 2. Medelvärde för de olika kvalitetsaspekterna, nio myndigheter.



Det ovägda medelvärdet för myndigheterna visar att det framför allt har skett förbättringar i *kvaliteten på den hjälp du får* och i *effektivitet och snabbhet i arbetet*. Det förra måttet från en högre nivå än den senare.

Figur 3. Standardavvikelse för de olika kvalitetsaspekterna, nio myndigheter.



Standardavvikelsen visar att det har skett en konvergens mellan myndigheterna över de tre studerade åren, dvs. skillnaderna mellan myndigheterna i undersökningen har minskat. Detta gäller framför allt *kvaliteten på tekniska system* och inte lika mycket *kvaliteten på den hjälp man upplever att man får*.

Begränsningar

Indikatorn speglar endast delar av förvaltningen. Urvalet av brukare är gjort på lika sätt mellan myndigheter men det är möjligt att urvalet behöver vara mer strategiskt för att fånga myndigheternas verksamhet på ett bra sätt. Detta kräver med stor sannolikhet att urvalet per myndighet också är större. Det är inte heller möjligt att med signifikans bryta ned data per kön, ålder och region vilket skulle vara möjligt med ett något större urval.

Bakgrundsvariabler

De bakgrundsvariabler som finns tillgängliga för indikatorn är kön, ålder och region. Förändringarna mellan kategorier är dock ofta inte signifikant säkerställda. Vi har därför valt att inte redovisa dessa data här.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Svenskt Kvalitetsindex (SKI) genomför regelbundet mätningar av hur användare bedömer varor och tjänster i Sverige. För mätningen kring samhällsservice, myndigheter och kommunal service har drygt 8 500 intervjuer genomförts med ett statistiskt urval av personer som haft direktkontakt med – respektive egen erfarenhet av – verksamheten/myndigheten i fråga under de senaste 12 månaderna. Intervjuerna genomfördes under perioden 11 september till 4 november av EDB Business Partners. Mätningarna av SKI Kund genomförs via telefonintervjuer till ett statistiskt urval av individer mellan 18–79 år svenska företag och svensk förvaltning.

Urvalen är slumpmässigt genererade och hämtade från SPAR (Statens personadressregister) och näringslivsdatan Parad – databaser vilka innehåller information om samtliga folkbokförda individer i Sverige, svenska företag och svensk förvaltning. Undersökningen innebär att en person svarar på frågor om en slumpvis utvald myndighet som de har haft kontakt med.

Data har samlats in varje år mellan år 2008 och år 2010, för vissa myndigheter längre. Universitet och högskolor har t.ex. samlats in från 1998.

6.4 Några uppslag om hur uppföljningen av kvalitet kan utvecklas

Uppföljningen av kvalitet handlar om att fånga upplevd och observerad kvalitet för de kollektiva och individuella tjänster som produceras i förvaltningen. För den upplevda kvaliteten är det av relevans att skilja mellan enskilda och företag respektive mellan allmänhet och brukare.

En begränsning i de indikatorer som föreslås under värdet kvalitet är att de inte fångar *företagens* uppfattningar om den statliga sektorn. En möjlighet är att undersöka förutsättningarna att med viss regelbundenhet genomföra undersökningar som riktar sig mot företag och som ställer motsvarande frågor till företagen om ett antal för dem relevanta statliga myndigheter. Det mest näraliggande exemplet på en sådan slags enkät är den som Statskontoret för närvarande håller på att genomföra inom ramen för uppdraget *Statskontorets uppdrag (Fi2010/34-96) att genomföra en undersökning om allmänhetens och företagens uppfattning om kvaliteten i offentlig sektor*. Resultaten av denna enkät och rekommendationer kring fortsatta undersökningar, både avseende allmänhet och företag, kommer att redovisas inom ramen för det senare uppdraget.

För att fånga *allmänhetens* uppfattningar om kvaliteten i den statliga sektorn på ett bättre sätt är det möjligt att utreda förutsättningarna att mer långsiktigt utöka antalet statliga myndigheter som undersöks av SOM-institutet i samband med frågan om medborgarnas förtroende för olika samhällsinstitutioner. Detta kan göras inom ramen för det treåriga samarbete som Statskontoret nyligen har inlett med SOM-institutet inom ramen för *Statskontorets uppdrag (Fi2010/34-96) att genomföra en undersökning om allmänhetens och företagens uppfattning om kvaliteten i offentlig sektor*.

Den indikator som presenteras ovan och som fångar *brukarnas uppfattningar* om kvaliteten i offentlig sektor har en styrka i att den fångar utvecklingen för några av de största myndigheterna i förvaltningen. Undersökningen genomförs vidare på lika sätt för myndigheterna och den ger grund för jämförbarhet över tiden. Urvalet av brukare är gjort på samma sätt för samtliga myndigheter som ingår i undersökningen.

För att bättre kunna jämföra data över tid, och för att kunna bryta ned måttet på kön, ålder, region, m.m. skulle antalet respondenter per myndighet dock behöva öka.

Inom ramen för ett annat deluppdrag i *Uppdrag till Statskontoret att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns utveckling m.m.* (Fi2010/3495) ska Statskontoret lämna förslag på hur en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet kan uppnås. De förslag som lämnas här kan på sikt komma att resultera i indikatorer för uppföljning av värdet kvalitet i staten. Därför lämnas inte här några uppslag kring hur en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet kan åstadkommas.

7 Service och tillgänglighet

7.1 Operationalisering av service och tillgänglighet

Service och tillgänglighet kan operationaliseras som förvaltningens förmåga hjälpa medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter.

Av betydelse är att förvaltningen lämnar snabba, enkla och entydiga besked samt att dess tjänster är tillgängliga och utformade så att de svarar mot olika befolkningsgruppers villkor och behov (kvinnor/män, yngre/äldre, med funktionsnedsättning, m.fl.).

- *Service och tillgänglighet är den enda förvaltningspolitiska aspekt som företrädesvis avser myndigheter med en verksamhet som riktar sig mot medborgare och företag.*
- *Service och tillgänglighet är i viktiga delar subjektiv och kontextuell i det att den (liksom kvalitet) refererar till hur en brukare värderar/upplever en specifik situation. Service och tillgänglighetsaspekten är ofta en viktig del av kvaliteten i en tjänst.*

Regeringens skriver att ”Utgångspunkten bör vara en så långt möjligt likvärdig servicenivå och tillgänglighet bör eftersträvas av alla myndigheter. Förvaltningslagen (1986:223) bygger på att det finns ett samband mellan rättssäkerhet, service och effektivitet. Det är inte tillräckligt att myndigheterna handlar opartiskt, omsorgsfullt och i övrigt korrekt i formell mening. De måste också lämna snabba, enkla och entydiga besked och hjälpa medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter.” (Prop. 2009/10:175 54, sid 31).

Regeringen skriver vidare att ”Inom ramen för myndigheternas service och tillgänglighet finns en rad olika aspekter för myndigheterna att beakta. Det handlar bl.a. om att varje myndighet har ett ansvar att utforma service, produkter och tjänster som svarar mot både kvinnors och

mäns villkor och behov, mot de särskilda behov som kan finnas hos personer med funktionsnedsättning enligt bestämmelserna i förordningen (2001:526) samt med anledning av mångfalden i det svenska samhället. Sedan den 1 januari år 2010 regleras t.ex. rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.”

I propositionen framhålls vikten av väl fungerande kontaktvägar i form av servicekontor, kontaktpunkter samt webb- och telefontjänster. För att säkra en bra tillgänglighet bör också myndigheten arbeta med att tillvarata synpunkter från medborgare och företag. Samtidigt har regeringen ett övergripande ansvar för att den offentliga servicens tillgänglighet och kvalitet är så långt möjligt likvärdig över hela landet och för alla medborgare och företag.

Service kan definieras som förvaltningens förmåga att hjälpa medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter, bl.a. genom att utforma tjänster så att de svarar mot kvinnors och mäns villkor och behov, behov hos personer med funktionsnedsättning samt med svårighet att förstå språk samt lämna snabba, enkla och entydiga besked, med hög tillgänglighet.

7.2 Förutsättningar att mäta service och tillgänglighet

Service och tillgänglighet är liksom den subjektiva kvaliteten som diskuterades i föregående avsnitt (se avsnitt 6 Kvalitet) i grunden kontextuell och utgår ifrån vad individer upplever i ett visst sammanhang. Denna upplevelse är beroende av vad individen har för behov och preferenser. Här kan egenskaper hos brukaren som kön, ålder, funktionsnedsättningar m.m. spela in, men också av andra förhållanden som datorvana, utbildningsnivå, m.m.

Service och tillgänglighet bör således företrädesvis mätas mot brukare och det sätt som företrädesvis används i detta sammanhang är enkät- eller telefonintervjuundersökningar.

Inom ramen för denna undersökning har vi undersökt möjligheterna att lyfta in data för företag. En källa som har undersökts är Nuteks och sedermera Tillväxtverkets enkätundersökning av småföretag med mindre än 50 anställda "Företagens villkor och verklighet" som genomfördes år 2002, 2005 och år 2007. I denna undersökning ställs bl.a. frågor kring hur många timmar som företaget lägger ned per vecka på administration till följd av lagar, myndighetsföreskrifter, tillståndskrav eller liknande. Det är dock varken möjligt att skilja statliga sektorn från kommunala sektorn eller att skilja nödvändig administration (demokratiskt bestämda regleringar) från vad som skulle kunna benämnas onödig administration (att det tar längre tid än nödvändigt för företagen att följa nödvändig reglering).

7.3 Indikatorer för att följa upp service och tillgänglighet

7.3.1 INDIKATOR: Hur upplever brukare den service som ett antal myndigheter erbjuder?

Definition av indikator

Service och tillgänglighet i förvaltningens tjänster föreslås följas upp med följande mått:

Måtten b)-e) baserar sig på frågor som ställs till brukare avseende ett urval av myndigheter:

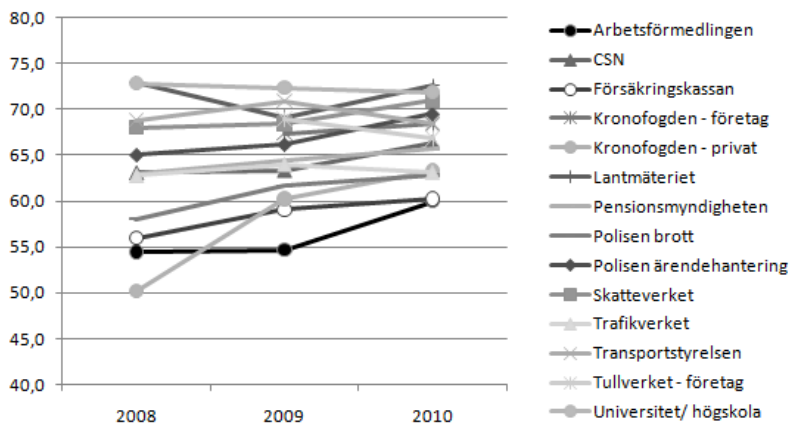
- a) servicekvalitet, sammanvägning av b)-f) för samtliga myndigheter
- b) kvaliteten på personalens servicevilja och engagemang?
- c) personalens bemötande av dig?
- d) tillgängligheten till myndigheten (t.ex. telefontider, öppethållande, att få kontakt med rätt person, etc.)?
- e) informationen vid handläggningen av ditt ärende/ fråga?
- f) övrigt sett kvaliteten i den service som du fått från 'din myndighet' och dess personal (bortsett från tidigare frågor om myndighetens service)?

Varje fråga graderas från 1 till 100 och frågorna ges samma vikt i sammanvägningen till ett index. Ju högre värde desto bättre anser brukarna att service och tillgänglighet är.

Myndigheterna är universitet/ högskolor, Skatteverket, Lantmäteriet, Transportstyrelsen, Polisen ärendehantering och brott, Tullverket – företag, CSN, Pensionsmyndigheten, Kronofogden – företag och privat, Trafikverket, Försäkringskassan samt Arbetsförmedlingen.

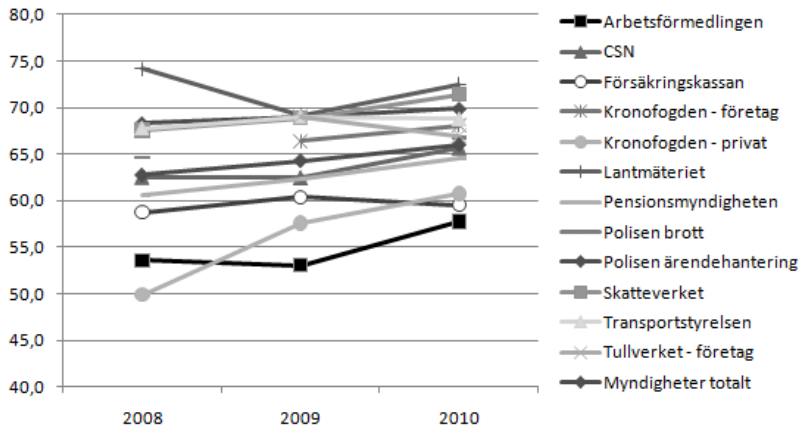
Exempeldata

Exempeldata a) Servicekvalitet, sammanvägt index per myndighet



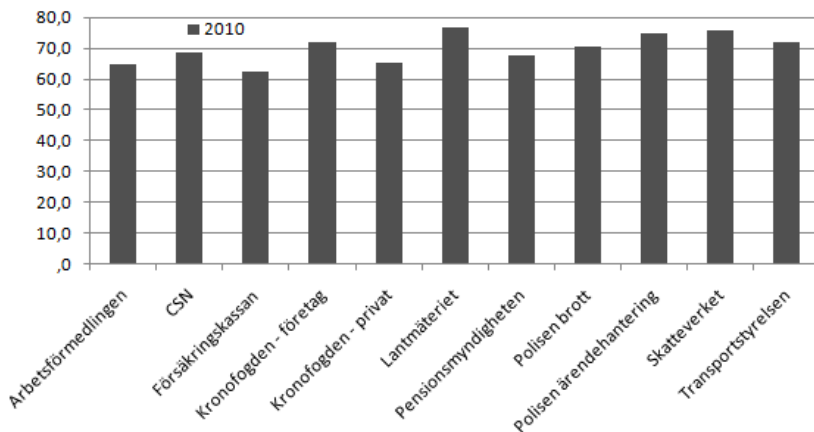
Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Exempeldata b) kvaliteten på personalens servicevilja och engagemang?



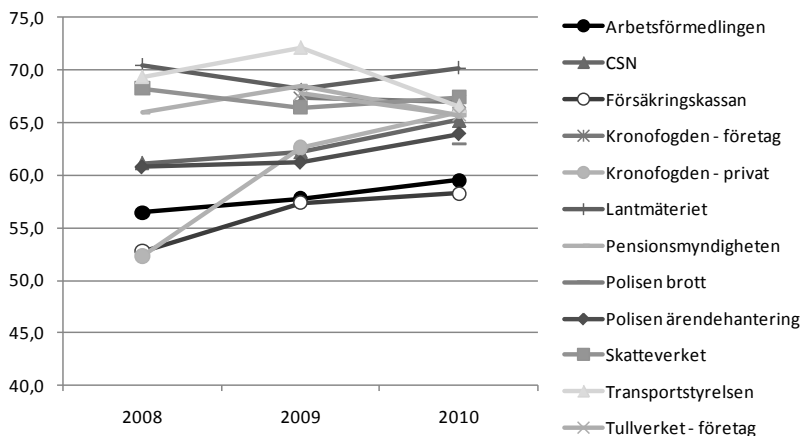
Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Exempeldata c) personalens bemötande av dig?



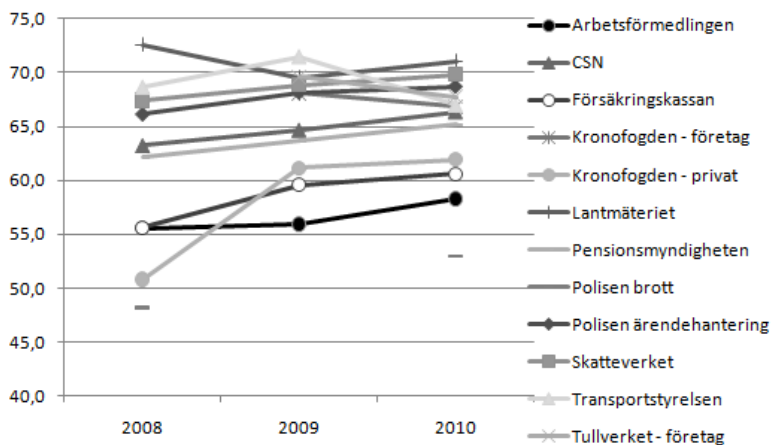
Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Exempeldata d) tillgängligheten till myndigheten (t.ex. telefon-tider, öpethållande, att få kontakt med rätt person, etc.)?



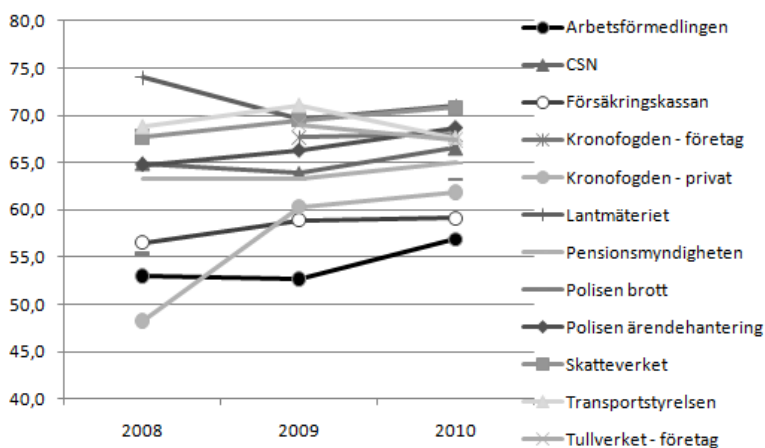
Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Exempeldata e) informationen vid handläggningen av ditt ärende/fråga?



Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Exempeldata f) övrigt sett kvaliteten i den service som du fått från 'din myndighet' och dess personal (bortsett från tidigare frågor om myndighetens service)?



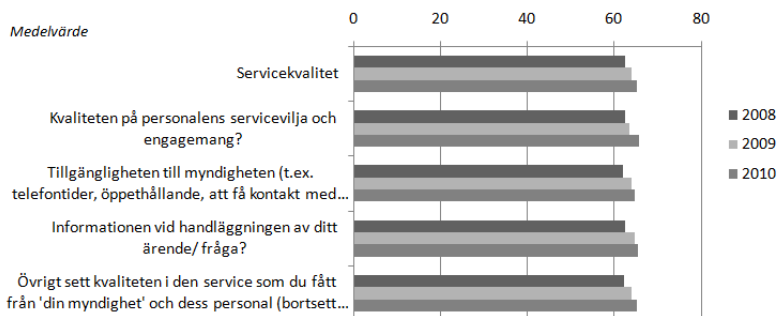
Källa: Svenskt kvalitetsindex.

Analysram

Indikatorn följer upp brukares uppfattningar om myndigheters servicevilja och engagemang, bemötande, tillgänglighet och informationsgivande. Med tolv myndighetskategorier och sex olika aspekter av service och tillgänglighet kan det vara svårt att urskilja de viktigaste trenderna. Ett sätt att analysera data är att välja ut de nio myndigheter för vilka det finns data alla tre åren, samt beräkna medelvärde som mått på genomsnitt och standardavvikelse som mått på spridning.⁶⁹

⁶⁹ Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Kronofogden – privat, Lantmäteriet Pensionsmyndigheten, Polisen ärendehantering, Skatteverket, Transportstyrelsen.

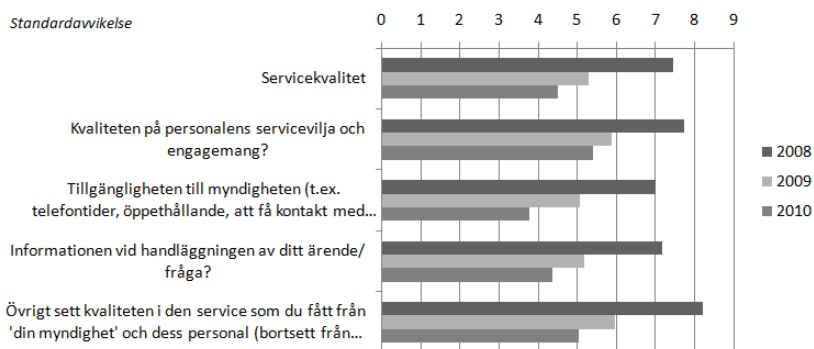
Figur: Medelvärde för de olika serviceaspekterna, nio myndigheter.



Enligt det ovägda medelvärdet har servicenivån i genomsnitt ökat med närmare tre procentenheter.

Skillnaderna mellan de nio undersökningsmyndigheterna har minskat relativt mycket mellan år 2008 och år 2010. Mest har skillnaderna mellan myndigheter vad gäller tillgänglighetsaspekten minskat vilket sannolikt är en följd av att de tekniska systemen på kvalitetsidan har förbättrats.

Figur: Standardavvikelse för de olika serviceaspekterna, nio myndigheter.



Begränsningar, bakgrundsvariabler, referensdata, mätmetoder mm

Se indikator 6.3.2.

7.3.2 INDIKATOR: Genomsnittliga handläggningstider

Definition av indikator

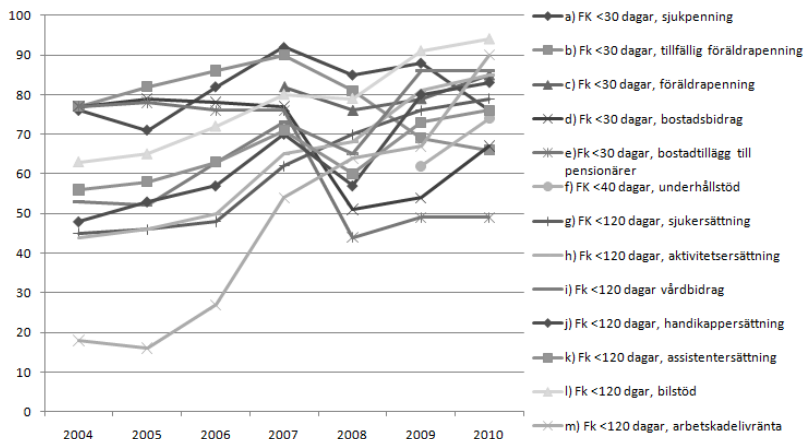
Service- och tillgänglighetsaspekten föreslås också följas upp med följande mått:

- handläggningstider för ett urval av myndighetsbeslut/ärendekategorier (a-v)

Nedan ger exempel från fyra olika myndighetskategorier; Försäkringskassan, Tingsrätterna, Skatteverket, Centrala studiemedelsnämnden och Bolagsverket. Genomsnittliga handläggningstider är ett vanligt förekommande mått i förvaltningen och sammanställningen nedan kan således kompletteras med fler myndigheter.

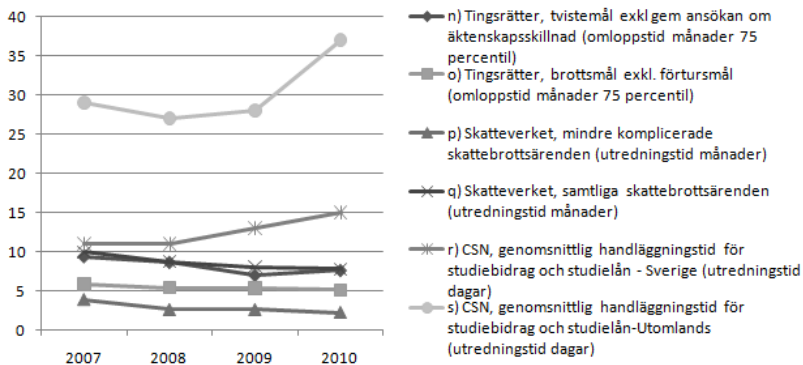
Exempeldata

Exempeldata a-m): Handläggningstider vid Försäkringskassan för administrativt tunga förmåner, andel ärenden som handläggs inom antal dagar (procent)



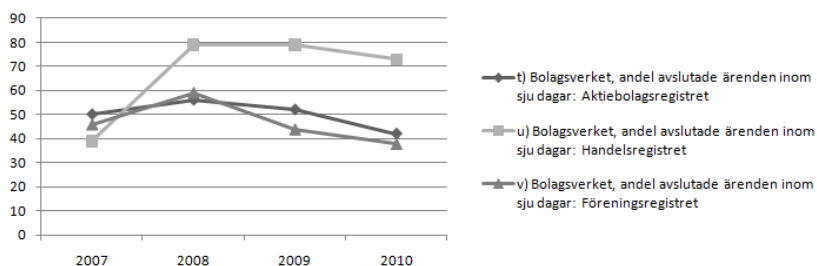
Källa: Försäkringskassans årsredovisning år 2009.

Exempeldata n-s): Handläggningstider vid tingsrätter, skattebrottsärenden vid Skatteverket och studiemedel vid CSN.



Källa: 2009 års årsredovisningar för Sveriges domstolar, Skatteverket, Centrala studiestödsnämnden.

Exempeldata n-s): Handläggningstider vid Bolagsverket.



Källa: 2009 års årsredovisning för Bolagsverket.

Analysram

Myndigheterna redovisar lite olika mått på handläggningstider. Det kan handla om mått som uttrycker hur stor andel av ärendena som avgörs inom en viss tid. I detta fall är det positivt för brukarna om denna andel ökar. Det kan också handla om mått på genomsnittlig handläggningstid. I det senare fallet är det positivt för brukarna om de genomsnittliga handläggningstiderna minskar.

Begränsningar

Indikatorn fångar endast en delmängd av förvaltningen. Den säger inte heller något om vilken betydelse handläggningstidernas längd har för enskilda och företag.

Bakgrundsvariabler

I många fall kan data för handläggningstider brytas ned efter kön, region, ålder m.m. för de som ärendet gäller.

Referensdata

Referensdata är företrädesvis årsredovisningar för de olika myndigheterna eftersom data hämtas därifrån. Andra möjliga referensdata är antalet inkomna ärenden. Stora inflöden av ärenden med bibehållna kan vara en förklaring till en större andel ärenden med långa handläggningstider.

Se också indikator 6.3.2 c) under kvalitet som lite bredare och med en vinkling mot kvalitet fångar ”kvaliteten på 'din myndighets' effektivitet och snabbhet i arbetet (handläggningstider etc.)”.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Se i myndigheternas årsredovisningar. Redovisning av handläggningstider baserar sig företrädesvis på registerkörningar av totalpopulationer av ärenden.

Data om handläggningstider tas vanligen fram i samband med årsredovisningen man kan också tas fram löpande för verksamhetsuppföljningssyfte.

7.4 Några uppslag om hur uppföljningen av service och tillgänglighet kan utvecklas

Den här föreslagna indikatorn om hur brukare upplever den service som myndigheterna erbjuder har en styrka i att den fångar utvecklingen för några av de största myndigheterna/myndighetskategorierna i förvaltningen, att undersökningen genomförs på samma sätt för myndigheterna samt att den ger grund för jämförbarhet över tiden. Urvalet av brukare är gjort på samma sätt mellan myndigheter. Det skulle vara

önskvärt att kunna bryta ned indikatorn på kön, ålder och region vilket p.g.a. låg signifikans inte är möjligt idag.

Det kan också handla om att *undersöka förutsättningarna att göra samordnade undersökningar riktade mot brukare (enskilda och företag) avseende ett urval myndigheter*. För att motivera kostnaderna för dylika enkät- eller intervjuundersökningar skulle undersökningarna kunna utformas så att de även kan användas i myndighetens egen verksamhetsuppföljning och verksamhetsutveckling. För att ge utrymme för det senare, skulle undersökningarna kunna kombinera ett antal förvaltningsgemensamma frågor och ett antal myndighetsspecifika frågor. Frågor som skulle kunna följas upp gentemot brukare är bl.a:

- om den tid det tagit för enskilda/företag att komma i kontakt med myndigheten upplevs som rimlig
- om enskilda/företag anser att den tid det tagit för myndigheten att handlägga ärenden upplevs som rimlig
- om de servicevägar som myndigheten erbjuder motsvarar behoven,
- om bemötandet är bra,
- om man upplever att det finns möjligheter att lämna synpunkter och klagomål på myndighetens arbete,
- om de språk myndigheten använder i olika slags kontakter är begripligt (på hemsida, i beslut, m.m.)

Ett annat uppslag är undersöka förutsättningarna att genomföra undersökningar riktade gentemot myndigheter om bl.a:

- befintliga servicevägar och deras dimensionering (telefon/kundcenter, lokalkontor, webbtjänster)
- hur stora flöden som hanteras av olika servicevägar
- om de följer upp hur brukarna upplever dessa servicevägar och hur dessa data i så fall ser ut
- svars- och väntetider för olika servicevägar

Bedömningar av hur service och tillgänglighet kan mätas för hela den offentliga sektorn kommer, i den mån man också finner att denna

aspekt faller under kvalitet, att göras inom ramen för *Statskontorets uppdrag (Fi2010/34-96) att genomföra en undersökning om allmänhetens och företagens uppfattning om kvaliteten i offentlig sektor*. Dessa bedömningar grundar sig också på en, inom ramen för uppdraget genomförd, enkät riktad mot företag i allmänhet.

8 Innovation och förnyelse

8.1 Operationalisering av innovation och förnyelse

Innovation och förnyelse kan operationaliseras som förvaltningens förmåga att genom mer eller mindre genomgripande förändringar av verksamheten förbättra rättssäkerhet, kvalitet, effektivitet, service och/eller tillgänglighet.

- *Innovation kan definieras som större och mer genomgripande förändringar, förnyelse som mindre inkrementella förändringar som leder till förbättringar av rättssäkerhet, kvalitet, effektivitet, service och/eller tillgänglighet.*
- *Teoretiskt skulle innovation och förnyelse kunna mätas i form av totalfaktorproduktiviteten, dvs. en residual mellan output och input. För att beräkna detta mått skulle man dock behöva kunna aggregera prestationer/effekter i statsförvaltningen vilket inte görs idag.*
- *I det följande presenteras enbart indikatorer som speglar förutsättningar för innovation och förnyelse.*

Med innovation och förnyelse menar regeringen ”förmågan att i samverkan få till stånd fler värdeskapande system som tillgodoser brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna, professionernas önskan att få bedriva ett framgångsrikt arbete och huvudmännens krav på god resursanvändning.” Reg. prop. (2009/10:175)

Innovation kan i detta sammanhang operationaliseras som en tillämpad lösning eller idé som inte har använts förut (inom den offentliga sektorn). Innovationer kan vara av olika slag, de kan t.ex. delas in i processinnovationer, produkt/tjänsteinnovationer eller organisationsinnovationer. Förnyelse handlar om mer inkrementella (mindre förändringar som snarare förstärker tidigare kunskap än skapar ny sådan). Det kan också handla om förändringar som är nya i den egna organisationen men som kanske redan finns på andra håll i förvaltningen.

Innovation och förnyelse är framför allt av betydelse genom att ge förbättringar avseende andra värden i den förvaltningspolitiska målformuleringen, framför allt rättssäkerhet, kvalitet, effektivitet/kostnadseffektivitet, service och tillgänglighet.

Begreppet innovation skulle kunna definieras snävare för att fånga det som är principiellt nytt, originellt, har ”prestationshöjd” eller har stor betydelse för samhället eller vissa samhällsgrupper⁷⁰ men eftersom regeringen i föreliggande uppdrag använder begreppsparat ”innovation och förnyelse” så har vi valt att fokusera på begreppens sammantagna betydelse ”verksamhetsutveckling som leder till förbättringar”.

8.2 Förutsättningar att mäta innovation och förnyelse

Innovation och förnyelse kan teoretiskt definieras som totalfaktorproduktiviteten (TFP). TFP uttrycker produktionen i relation till insatsen av en kombination av flera produktionsfaktorer och kan definieras som ”all produktionsökning som inte kan förklaras av ökning av insatser av produktionsfaktorer. TFP mäts som en restpost. Om all input har fångats upp i måttet kan TFP ses som ett mått på teknologiska eller andra förändringar/dynamik som gör att man med samma mängd produktionsfaktorer kan producera mer. Men i och med att måttet är en restpost kan det också fånga upp annat, t.ex. mätfel.⁷¹

Denna definition ger inte, utan samlade mått på produktivitet, något ytterligare stöd för uppföljning utan knyter snarare begreppen innovation och förnyelse närmare produktivitets- och effektivitetsbegreppet. För att kunna mäta TFP skulle vi behöva kunna aggregera prestationer/effekter för att kunna säga vad som utgör skillnaden mellan de totala resursinsatserna och den totala effektiviteten. Det är också problematiskt att kunna skatta resursinsatsernas värde rätt. Framför allt gäller det humankapitalet som inom den offentliga sektorn utgör den stora delen av kapitalinsatserna.

⁷⁰ Se SOU 2003:90: Innovativa processer, sid. 155.

⁷¹ Riksbanken (2007): *Penningpolitisk rapport*, 2007/2

Innovation och förnyelse är ett mångfacetterat fenomen som omfattar mycket av det som sker vid myndigheterna. Därmed är det inte bara svårt att särskilja innovation och förnyelse utan också vilken innovation och förnyelse som leder till förbättringar av förvaltningen. Värdeets bredd gör det svårt att mäta.

OECD visar i rapporten *Measuring Innovation – A New Perspective* olika sätt att mäta innovation.⁷² Det handlar då framför allt om innovation i den privata sektorn. I rapporten används en rad olika aspekter av innovation och tillväxt. Det handlar om *källor till tillväxt*, bl.a. om att urskilja produktivetsbidrag från immateriella tillgångar som arbetskraftens kvalifikationer, s.k. ”physical capital deepening”, multifaktorproduktivitet, s.k. ”intangible capital deepening”. Det handlar också om *investeringar* i FoU och andra produkter som baserar sig på intellektuella tillgångar, mjukvara och databaser, varumärke, företags-specifikt humankapital, organisationskapital. Mått på *mängden innovation* som används är bl.a. förekomsten av patent och varumärken

Hur företag bedriver innovation t.ex. om de bara arbetar med produkt- och processinnovationer, om de också arbetar med marknadsförings- och organisationsinnovationer, eller enbart det senare, om företag samverkar nationellt/internationellt om innovationer, förekomsten av konvergens/interaktion av skilda vetenskapliga fält respektive av inter-/multidisciplinära forskningsområden, samverkan kring internationella artiklar, forskningssamarbete.

I rapporten beskrivs också *förutsättningar* för att innovationer ska komma till stånd, bl.a. bra grundläggande utbildning och kontinuerlig vidareutbildning, en högutbildad arbetskraft (högre utbildning och forskarutbildning), en god matchning mellan utbud och efterfrågan på högutbildad arbetskraft, en rörlighet som främjar kreativitet och kunskapsspridning, entreprenörskap och utbildningar som stimulerar detta, arbetsplaster som främjar innovation samt en kvalificerad efterfrågan.

Rapporten behandlar också mått på *investeringar i innovation* (bl.a. företags investeringar i FOU och infrastruktur), *avkastning på innovation* (citeringsindex för vetenskapliga artiklar, patent, m.m.) samt hur

⁷² OECD (2010): *Measuring Innovation – A New Perspective*

innovation kan bidra till att *hantera globala och sociala utmaningar som hälsa, klimatförändringar och andra miljörelaterade utmaningar.*

I rapporten konstateras också att ett ramverk för att mäta innovation i den offentliga sektorn saknas och man frågar sig om den s.k. Oslo-manualen⁷³ som ligger till grund för OECD:s nuvarande arbete med att mäta innovationer kan fungera även för den offentliga sektorn. Det arbete som nu pågår inom OECD handlar både om de mått som tas fram inom ramen för Government at a glance år 2011 samt om att mäta innovationer inom utbildningsområdet och inom sjukvården.⁷⁴

Det finns i nuläget inga befintliga mått på innovation och förnyelse i statlig sektor förutom kostnader för forskning och utveckling, i den mån detta kan sägas vara innovation och förnyelse. I modellen finns en indikator som fångar hur mycket resurser som används för forskning och utveckling exklusive den forskning som sker inom universitet och högskolor.

Vi har valt att inte ta med data för forskning inom högskoleväsendet och de resultatindikatorer som finns kopplade till denna (citeringsindex m.m.), som mått på innovation inom staten. Detta eftersom vi tolkar uppdraget som att det handlar om innovation och förnyelse som syftar till att förbättra den statliga verksamhetens sätt att fungera (effektivitet, rättssäkerhet, kvalitet, service och tillgänglighet).

Det finns dock möjligheter att belysa förutsättningar för innovation och förnyelse i enlighet med ovanstående, bl.a. de anställdas kompetens, vidareutveckling, m.m.

Ett annat tillvägagångssätt är att välja särskilt utpekade områden. Det kan t.ex. handla om områden där man kan förvänta sig att myndigheter följer utvecklingen och de innovationer som görs inom andra delar av samhället. Ett sådant område är e-förvaltningen som har ökat tillgäng-

⁷³ OECD (2005): *Oslo Manual-Guidelines for collecting and interpreting innovation data, third edition*. A joint publication of OECD and Eurostat.

⁷⁴ OECD work on innovation in the public sector – new metrics for policy-making, Conference on Measuring Public sector Innovation, Copenhagen 8 February 2010, Ray Lambert, UK department for Business, Innovation & Skills, Vladimir López-Bassols, OECD/STI/EAS.

<http://mepin.eu/documents/public/News/OECD%20work%20on%20innovation.pdf>

ligheten till myndigheternas tjänster. Det kan handla om att fånga upp relativt nya fenomen på området som t.ex. hur många myndigheter som använder e-legitimationer eller ”Min sida” av de myndigheter som erbjuder tjänster som skulle kunna utföras via sådana tekniska lösningar. Men inte ens för specifika områden finns det med nödvändighet förvaltningsövergripande data. Ett problem härvidlag är att de undersökningar som görs av t.ex. e-förvaltningens genomslag handlar om hela den offentliga sektorn och den statliga sektorn är inte urskiljbar.⁷⁵

8.3 Indikatorer för att följa upp förutsättningar för innovation och förnyelse

8.3.1 Indikator: Utbildningsnivå för anställda i staten

Definition av indikator

Som en förutsättning för innovation och förnyelse föreslås här följande mått:

- Utvecklingen av anställda i staten efter högsta utbildningsnivå.

Som statsanställd räknas här en person som arbetar inom en statlig myndighet under regeringen. Anställda hos statliga bolag och stiftelser liksom hos riksdagens myndigheter och Arbetsgivarverkets frivilliga medlemmar ingår inte. Enbart anställda med månadslön ingår, alltså inte de med timlön med flera.

Analysram

Andelen eftergymnasialt utbildade, liksom andelen med forskarutbildning, ökar kontinuerligt i befolkningen liksom i andelen sysselsatta. Utbildningen är en del i det humankapital som OECD följer upp i form av immateriella resurser. Det är önskvärt att staten följer med i denna utveckling bl.a. med tanke på att utbildning tenderar att vara en källa till innovation och förnyelse.

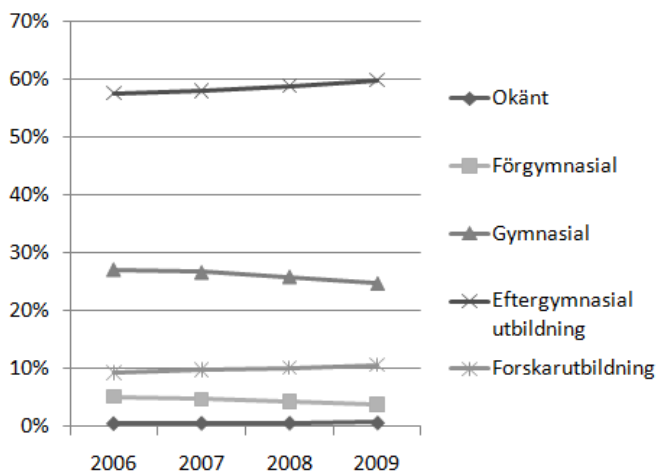
⁷⁵ SCB-undersökningar om ”Andel företag som har använt Internet för att kommunicera med myndigheter” och ”Andel i allmänheten 16–74 år som under de senaste tre månaderna har använt Internet för att kommunicera med myndigheter.”

Begränsningar

Sambandet mellan utbildning och innovation är inte direkt och entydigt. En hög andel utbildade behöver inte innebära en högre innovationsgrad eftersom en rad andra förutsättningar kan saknas, t.ex. processer för att fånga upp goda exempel och idéer i verksamheten eller processer för en effektiv verksamhetsutveckling.

Exempeldata

Exempeldata: Andel anställda i staten med viss högsta utbildningsnivå, procent.



Källa: SCB.

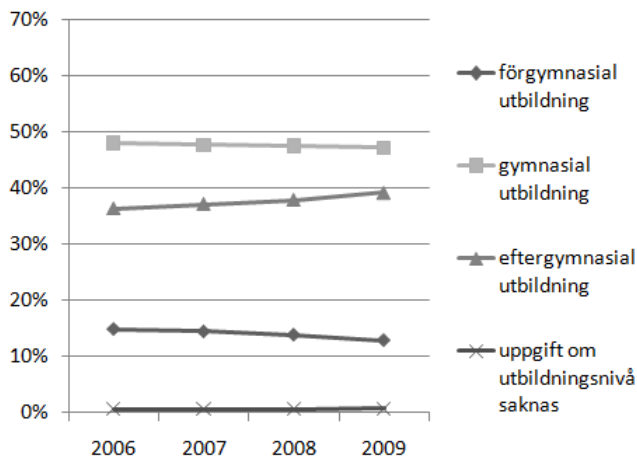
Bakgrundsvariabler

Det är möjligt att bryta ned måttet efter bl.a. kön, ålder, region och myndighet.

Referensdata

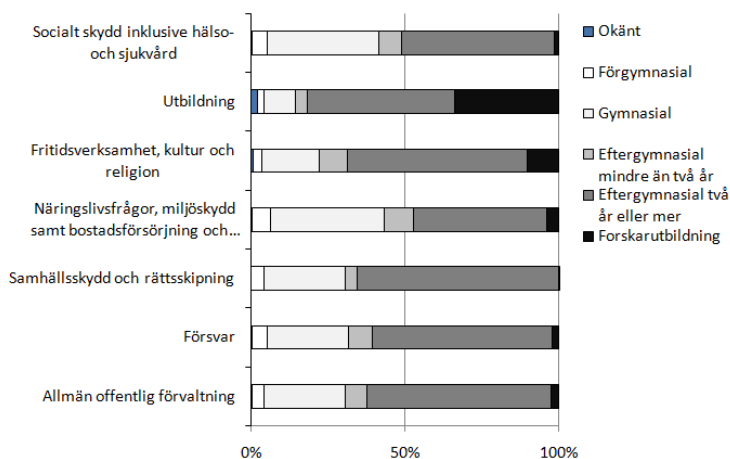
En slags referensdata skulle kunna vara förändringar i utbildningsnivån bland de sysselsatta totalt. Det är också av intresse att relatera utbildningsnivån i staten till densamma inom enskild, kommunal och landstingssektor. Ytterligare en slags referensdata skulle kunna vara förändringar i utbildning inom olika områden.

Referensdata: Andel sysselsatta i hela ekonomin med viss högsta utbildningsnivå, procent.



Källa: SCB.

Referensdata: Sysselsatta inom offentlig sektor fördelade efter Cofog-områden, procent.



Källa: SCB

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Se SCB.

8.3.2 INDIKATOR: Kompetensutvecklingsinsatser i staten

Definition av indikator

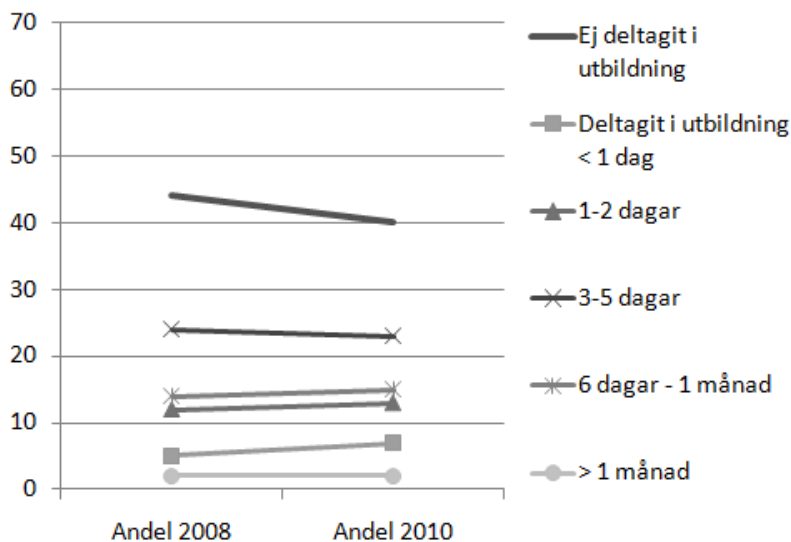
Som mått på förutsättningar för innovation och förnyelse föreslås här följande mått:

- Antal och andel i personalutbildning, efter utbildningstidens längd.

Frågan avser personalutbildning genomförd under första delen av halvåret.

Exempeldata

Exempeldata: Andel personer i staten i personalutbildning efter utbildningstidens längd och tid år 2008 och 2010, procent.



Källa: SCB:s statistikdatabaser.

Analysram

Andelen personer som genomgår personalutbildning kan till viss del betraktas som en investering i innovation och förnyelse.

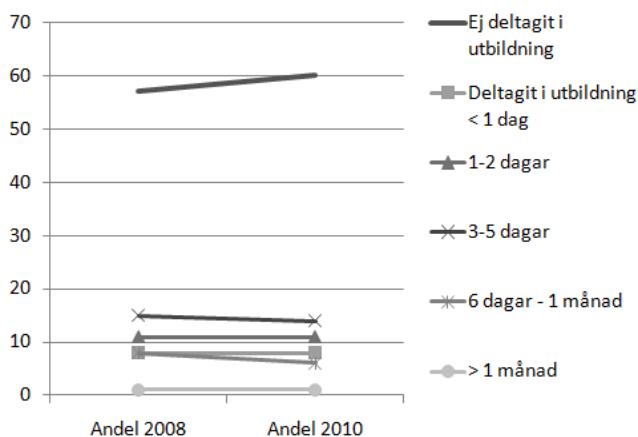
Bakgrundsvariabler

Utöver arbetsmarknadssektor är data möjliga att bryta ned bl.a. per kön, ålder, bransch, företagsstorlek, tidigare utbildningsnivå, anställningstid, m.m.

Referensdata

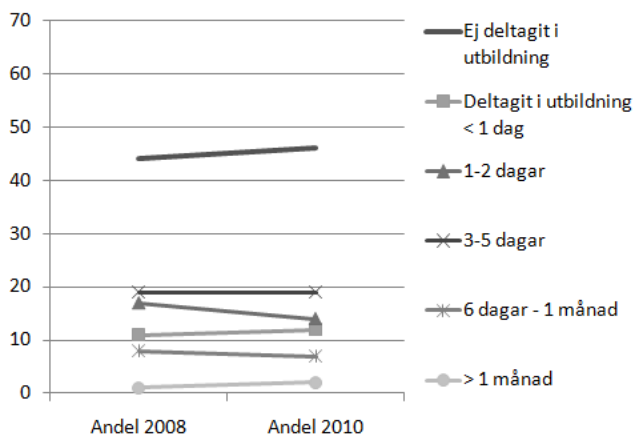
Möjliga referensdata skulle kunna vara motsvarande data för andra sektorer, bl.a. enskild, kommunal sektor och landstingssektor.

Referensdata: Andel personer i enskild sektor i personalutbildning efter utbildningstidens längd och tid år 2008 och 2010.



Källa: SCB:s statistikdatabaser.

Referensdata: Andel personer i kommunal sektor i personalutbildning efter utbildningstidens längd och tid år 2008 och 2010, procent.



Källa: SCB:s statistikdatabaser.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Datainsamlingar om personalutbildning har gjorts sedan 1986. Datainsamlingen sker med tilläggsfrågor i SCB:s arbetskraftsundersökning, AKU. Målpopulation är sysselsatta i arbetskraften i åldern 16–64 år.

Statistik finns publicerad i Statistiska meddelanden (SM) för första halvåret år 2006, 2008 och 2010. En motsvarande EU-undersökning Continuing Vocational Training Survey (CVTS2) görs.

8.3.3 INDIKATOR: Egen forskning i staten (exklusive universitet och högskolor), bl.a. om förbättringar av offentlig förvaltning

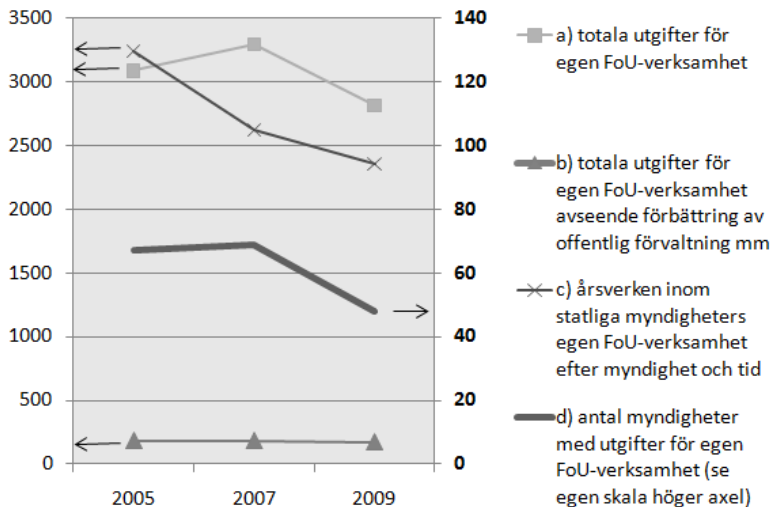
Definition av indikator

Som mått på investeringar i innovation och förnyelse i form av egen forskning i staten föreslås här följande mått:

- a) totala utgifter för egen FoU-verksamhet
- b) totala utgifter för egen FoU-verksamhet avseende förbättring av offentlig förvaltning, ekonomisk planering och övrig samhälls-service
- c) årsverken inom statliga myndigheters egen FoU-verksamhet efter myndighet och tid
- d) antal myndigheter med utgifter för egen FoU

Exempeldata

Exempeldata: Totala utgifter inom statliga myndigheters egen FoU-verksamhet (mnkr) m.m. år 2005, 2007 och 2009



Källa: SCB:s statistikdatabas.

Analysram

FoU-utgifter, liksom årsverken, inom de statliga myndigheterna kan i viss utsträckning utgöra ett mått på förvaltningens investeringar i innovationer. Det kan också vara relevant att fånga upp hur många myndigheter som denna forskning fördelar sig på eftersom forskningen i bästa fall får spridningseffekter till andra delar av förvaltningen.

Begränsningar

Indikatorns begränsningar handlar om att FoU-utgifter och FoU-årsverken inte behöver leda till innovation och förnyelse i förvaltningen, inte ens om ändamålet är forskning avseende förbättringar av offentlig förvaltning. Vilket resultat forskningen genererar i form av förbättringar i förvaltningen beror sannolikt på hur policyrelevant och tillämpad forskningen är, och i vilken utsträckning den bedrivs i samverkan med den verksamhet som den bygger upp kunskap om.

Bakgrundsvariabler

Utgifter fördelat på län, personer fördelat på yrke och forskarexamen och årsverken fördelat på yrke och region.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Data samlas in genom enkätförfarande, med fyra olika enkäter. Enkäterna besvarades genom en elektronisk blankett för myndigheter. Populationen utgörs av myndigheter som ingår i Ekonomistyrningsverkets myndighetsregister, de sju offentliga forskningsstiftelserna, samtliga landsting och kommuner, samt lokala och regionala FoU-enheter.

Undersökningarna genomförs vartannat år. Undersökningarna följer huvudsakligen de riktlinjer för FoU-statistik som utarbetats av OECD. Uppgifter rapporteras årligen till Eurostat i enlighet med förordningen 753/2004 och till OECD.

8.4 Några uppslag om hur uppföljningen av innovation och förnyelse kan utvecklas

De här föreslagna indikatorerna fångar enbart några förutsättningar eller källor till innovation och förnyelse, dvs. de anställdas utbildning, kompetensutveckling av anställda i staten samt vissa investeringar i forskning som syftar till förändringar och förbättringar av den offentliga förvaltningen. Modellen kan därför inte heller sägas belysa värdet innovation och förnyelse i egentlig mening.

De aktörer har bäst kunskap om vilken innovation och förnyelse som sker inom förvaltningen och de resultat som denna genererar, är myn-

digheterna själva. Det kan handla om innovation och förnyelse av processer, produkter/tjänster och organisation. En möjlighet att utveckla uppföljningen är att undersöka förutsättningarna att genomföra undersökningar riktade mot myndigheterna. Ett sådant angreppssätt liknar SCB:s mätningar av företagens innovationsverksamhet i Sverige.⁷⁶ Det kan handla om att i likhet med SCB:s innovationsundersökning⁷⁷ följa upp:

- på vilka områden myndigheterna arbetar med innovation och förnyelse (t.ex. produktinnovationer, processinnovationer, organisationsinnovationer)
- om det handlar om produktinnovationer i form av nya eller väsentligt förbättrade varor eller tjänster,
- om det handlar om organisationsinnovationer i form av nya eller väsentligt förbättrade produktionsmetoder, leveransmetoder eller ny och förbättrad stödverksamhet för myndighetens processer,
- om det handlar om organisationsinnovationer
- vilken syfte innovationerna har (nya eller förändrade ansvarsområden, förbättrad kvalitet på varor/tjänster, förbättrad flexibilitet, ökad kapacitet i produktionen, bättre leveransmetoder/service/tillgänglighet, m.m.).
- om innovationerna har genomförts i samverkan med andra myndigheter eller aktörer
- vilka är kostnaderna och resultaten för innovationerna
- i vilken utsträckning det finns förutsättningar för innovation och förändringsarbete finns vid myndigheterna. Det kan handla om processer för det kontinuerliga kvalitets- och förbättringsarbetet, för att snabbt ta tillvara synpunkter och klagomål från avnämare, för att leda och styra förbättringsprocesserna effektivt m.m.

⁷⁶ Se under SCB:s statistikdatabaser, Utbildning och forskning, Innovationsverksamhet i Sverige

⁷⁷ SCB:s innovationsundersökning riktar sig mot ett urval som omfattar drygt 5000 företag i Sverige och görs inom ramen för en EU-gemensam innovationsundersökning. Till grund för undersökningen ligger ett gemensamt frågeformulär som utarbetats av EU:s statistikorgan Eurostat i samarbete med medlemsländerna.

E-delegationen kommer att genomföra en enkät till myndigheter kring e-förvaltning och e-tjänster liksom enkäter till medborgare och företag. Data från dessa undersökningar skulle eventuellt kunna användas i en modell som denna, om inte annat för att bedöma värdet av denna slags undersökningar i relation till uppföljningen av innovation och förnyelse i förvaltningen.

En annan möjlighet är att undersöka förutsättningarna för att genomföra undersökningar riktade mot brukare eller allmänhet. Denna slags undersökningar skulle t.ex. kunna fånga upp huruvida brukare eller allmänhet:

- upplever att myndigheter har förnyat och förbättrat sina tjänster eller det sätt tjänsterna leveras på under de senaste åren,
- upplever att de har haft möjlighet att lämna synpunkter till myndigheterna om hur de upplever att servicen kan och bör förbättras (förslagslådor, klagomålshantering, m.m.)

9 Samverkan

9.1 Operationalisering av samverkan

Samverkan kan operationaliseras som: *förvaltningens förmåga att genom ett mer eller mindre formaliserat samarbete över organisationsgränser genomföra förbättringar i rättssäkerhet, kvalitet, effektivitet, service och tillgänglighet.*

- *Det är relevant att följa upp om samverkan sker på områden där det finns potential att genom samverkan förbättra rättssäkerhet, kvalitet, effektivitet, service och tillgänglighet.*

Regeringen skriver att ”myndigheterna behöver, med beaktande av integritets- och sekretesskrav, i högre grad än i dag samverka, t.ex. när man utvecklar tjänster. Det ska vara enkelt för alla att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Medborgare, företag och kommuner förväntar sig att staten uppträder samordnat när det behövs.” Man skriver vidare att ”Staten och den kommunala sektorn har ett gemensamt ansvar för viktiga samhällsfunktioner. Därför behövs det ett bra samspel och en tydlighet i ansvarsfördelningen och statens styrning.” Reg. prop. (2009/10:175, sid. 28)

Samverkan kan definieras som en mer eller mindre permanent arbetsform som bygger på samarbete över organisatoriska gränser, t.ex. myndighetsgränser, gränser mellan stat och kommunal sektor eller gränser mellan aktörer inom offentlig och privat sektor. Samverkan kan ske med olika grad av integration och interaktion mellan de samverkande parterna, den kan ske inom ramen för mer eller mindre juridiskt formaliserade strukturer och den kan vara frivillig eller obligatorisk (av regeringen styrd).⁷⁸

Resultaten av samverkan kan mätas i förändringar i rättsäkerhet, kvalitet, effektivitet, service och tillgänglighet som går att hänföra till samverkan. Förutsättningarna för myndigheter att förbättra sin verk-

⁷⁸ Statskontorets årsbok 2007, Statskontorets småskrifter 2, Statsförvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar

samhet genom samverkan ges bl.a. av myndighetens resurser (t.ex. vilka avtal myndigheterna har slutit för att ge grund för samverkan, vilken kompetens myndigheternas medarbetare har för att bedriva samverkan, vilket tekniskt och juridiskt stöd medarbetarna har, osv.) liksom av om myndighetens aktiviteter/processer stödjer samverkan (t.ex. myndighetsgemensamma administrativa processer, processer för informationsutbyte, processer för myndighetsgemensam ärendehandläggning och processer för samordnade upphandlingar).

En viktig bedömning vad gäller samverkan är om nyttan av den överstiger kostnaderna, dvs. om den ger förbättringar i rättssäkerhet, kvalitet, effektivitet, service och tillgänglighet som ökar eller i alla fall motsvarar kostnaderna.

9.2 Förutsättningar att mäta samverkan

Samverkan kan avse både resurser (t.ex. gemensamma lokaler), processer (verksledningsprocesser, kärnprocesser och stödprocesser) och prestationer (varu- och tjänsteproduktion). Den kan vara formaliserad eller icke-formaliserad, den kan involvera ett fåtal eller många medarbetare, den kan ha tekniskt, rättsligt eller finansiellt stöd m.m. Liksom innovation och förnyelse är samverkan ett brett och mångfacetterat fenomen. Det faktum att den ofta inte är formaliserad gör den ytterligare svårare att mäta.

Valet av indikatorer försvåras av det faktum att vi inte vet vilken grad av samverkan som är optimal för förvaltningen. Mer samverkan är inte alltid bättre och samverkan ger inte vinster i form av ökad rättssäkerhet eller effektivitet m.m. på alla områden.

Liksom för innovation och förnyelse skulle det kunna vara möjligt att urskilja särskilda områden där samverkan är viktigt och mäta omfattningen på detta fenomen. Men inte heller för skilda områden, t.ex. samverkan inom rehabiliteringsområdet, behöver det vara bättre med mer samverkan.

Vi har valt en indikator som fokuserar på resultatet av samverkan men som dock endast förmår följa upp samverkan som har varit föremål för uppföljning eller utvärdering.

9.3 Indikatorer för att följa upp samverkan

9.3.1 Indikator: Uppföljningar och utvärderingar av samverkan i staten

Definition av indikator

Samverkan i staten föreslås följas upp med en kvalitativ indikator som avser:

- uppföljningar och utvärderingar av samverkan i staten.

Det kan handla både om enskilda uppföljningar och utvärderingar eller idealt om metauppföljningar (sammanställningar av uppföljningar och utvärderingar som gjorts inom ett visst område och som därigenom är mindre resurskrävande att använda).

Under exempeldata presenteras en utvärdering som har genomförts av Inspektionen för socialförsäkringen, men det är önskvärt att även andra sektorer täcks in. Myndigheter som kan ta fram publikationer avseende samverkan i staten är bl.a. Riksrevisionen, Statskontoret, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV), Vetenskapsrådet, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Tillväxtanalys, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Trafikanalys, Högskoleverket (HSV), Kulturanalys, Konkurrensverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Ekonomistyrningsverket och Kommittéväsendet.

Exempeldata

Övergripande slutsatser av ISF avseende verksamheter på socialförsäkringsområdet, finansierade med samverkansmedel:

- "Trots de många samverkansverksamheter som har genomförts sedan början av 1990-talet och att flera utredningar har konstaterat att fler utvärderingar behövs för att få mer kunskap, vet man fortfarande föga om samverkan och dess effekter", sid 7.
- "Flertalet publicerade artiklar har redovisat positiva effekter för de försäkrade och berörda organisationer...". sid. 7.
- Om tvåpartssamverkan: "... underlaget i form av samlade kunskaper och erfarenheter om nyttan med sådan samverkan är svagt. Under perioden 2004 till februari 2010 har endast 5 rapporter, utöver FK:s återrapporteringar till regeringen, kunnat hittas som berört samverkan mellan FK och hälso- och sjukvården.[...] Den effektutvärdering som gjorts om resursteamens arbete visade på negativa effekter för individen, såsom ökad sjukfrånvaro och oförbättrad självskattad hälsa för de personer vars situation hanterats av resursteamet. Samtidigt var majoriteten av personalen positivt inställd till arbetsmetoden. [...] Över huvud taget saknas ett tydligt mål för vad som ska uppnås med denna samverkansform. Förankringen på de olika nivåerna i de samverkande organisationerna är oklar. Det saknas tydliga rutiner för hur beslut ska fattas, vilka insatser som ska genomföras eller vilka prioriteringar som ska göras. Samverkansformen som sådan kan inte på detta underlag dömas ut. Däremot bör beslut om fortsatt verksamhet föregås av fler krav på utformningen och utvärderingen av insatserna." sid. 8
- Om nationella handlingsplanssamverkan: "Endast 4 uppföljningar och utvärderingar har identifierats utöver FK:s återrapporteringar till regeringen. I huvudsak är det personalens uppfattningar som studerats och endast några få försäkrade har tillfrågats. Endast FK:s återrapportering redovisar någon uppföljning på individnivå. Resultatet som presenterades visade att endast 28 procent av deltagarna var i arbete eller utbildning vid projektets slut, i stället för de 40 procent som var målet. Samtidigt är det oklart om målet i det här sammanhanget verkligen speglar målgruppens förutsättningar." sid 6

Källa: Inspektionen för socialförsäkringen (2010): Samverkan inom socialförsäkringen. En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel, Rapport 2010-2.

Analysram

Indikatorn är relativt resurskrävande att ställa samman. Den kräver både litteratursökningar på olika myndigheters hemsidor och genomgång av rapporter som handlar om samverkan.

Indikatorn har en styrka genom att den ger riktning in mot resultaten eller effekterna av samverkan, dvs. den fångar uppföljningar och utvärderingar av vilka resultat samverkan har genererat på olika områden.

Den rapport som används som exempeldata är en metarapport, dvs. den sammanställer resultaten av de uppföljningar och utvärderingar som har gjorts på ett visst område under en viss tidsperiod. Det är inte på alla områden som denna slags sammanställningar finns att tillgå varvid indikatorn blir mer resurskrävande att ställa samman.

Begränsningar

Det som blir föremål för uppföljning är sannolikt främst samverkan som är mer formaliserad (t.ex. som är ett resultat av regeringsuppdrag eller avtal mellan myndigheter) och/eller finansierad med särskilda medel. Mycket av den samverkan som sker i förvaltningen, sannolikt också viktig samverkan, fångas därmed inte upp av indikatorn.

Referensdata

De metarapporter och uppföljningar/utvärderingar som sammanställs ger en mer fördjupad bild av fenomenet samverkan.

Mätmetoder, mätår och periodicitet

Beror på vad som finns gjort inom respektive område.

9.4 Några uppslag om hur uppföljningen av samverkan kan utvecklas

Den här föreslagna indikatorn inriktar sig på resultatet av samverkan. Den fångar dock endast en liten del av den samverkan som äger rum i förvaltningen. Det är troligt att de uppföljningar och utvärderingar som görs av samverkan i första hand fokuserar på mer formaliserad samverkan eller samverkan som är finansierad med särskilt avsatta medel. Den formaliserade och finansierade samverkan utgör sannolikt en

mindre del av all samverkan som bedrivs inom den statliga förvaltningen. Av den formaliserade och finansierade samverkan är det vidare sannolikt endast en mindre del som har följts upp eller utvärderats. Modellen kan därmed antas fånga en mycket begränsad del av fenomenet hur staten samverkar och vad denna samverkan ger för värden.

En möjlighet att förbättra nuvarande indikator skulle kunna vara att ge sektors-, analys- och tillsynsmyndigheter (på skilda områden) i uppdrag att ta fram underlag om, och sammanställa resultat från, uppföljningar och utvärderingar av samverkan i staten.

Liksom för värdet innovation och förnyelse, är det rimligt att anta att det är myndigheterna själva som vet mest om vilken samverkan de bedriver och vad denna resulterar i. I detta sammanhang är det möjligt att undersöka förutsättningarna att genomföra undersökningar riktade mot myndigheterna. Det kan handla om att följa upp:

- på vilka slags områden bedriver myndigheterna samverkan (t.ex. tjänste/varuproduktion, processer, organisation),
- vilka samverkanspartners har myndigheterna,
- hur myndigheterna bedömer att samverkan fungerar,
- vad myndigheterna bedömer att denna samverkan kostar och resulterar i.

Det är också möjligt att undersöka förutsättningarna för att ta fram indikatorer för att kontinuerligt följa resultaten av samverkan på viktiga områden, t.ex. avseende gemensamma servicekontor eller avseende verksamheten inom en nybildad servicemyndighet.

Uppdraget



REGERINGEN

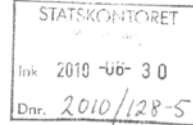
Finansdepartementet

Regeringsbeslut II 9

2010-06-23

Fi2010/3495 (delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Enhet 1

Uppdrag till Statskontoret att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns utveckling m.m.

Regeringens beslut

Enligt vad som närmare framgår under Uppdraget nedan uppdrar regeringen åt Statskontoret att:

- Lämna en samlad redovisning av den offentliga sektorn och dess utveckling. Redovisningen ska lämnas senast den 29 april 2011.
- Lämna förslag på hur en samlad och systematisk uppföljning av produktivitet, kvalitet och effektivitet i offentlig sektor kan uppnås. Förslagen ska redovisas senast den 10 juni 2011.
- Lämna förslag på en modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten. Förslagen ska redovisas senast den 29 april 2011.

Statskontoret ska löpande informera om uppdragets genomförande till en interdepartemental arbetsgrupp i Regeringskansliet om uppföljning av förvaltningens utveckling som leds av enheten för statlig förvaltning.

Redovisningen och förslagen lämnas till regeringen (Finansdepartementet).

Bakgrund

I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) har regeringen föreslagit ett nytt mål för förvaltningspolitiken. Riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget (bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Målet är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. I det följande redogörs för vad regeringen i detta sammanhang framfört i propositionen.

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: registrat@finans.se
Besöksadress Drottninggatan 21	Telefax 08-21 73 86	Fax 117 41 FINANS S

Med innovativ avses främst förmågan att i samverkan få till stånd fler värdeskapande system som tillgodoser brukarnas önskemål om hög kvalitet i de offentliga tjänsterna, professionernas önskan att få bedriva ett framgångsrikt arbete och huvudmännens krav på god resursanvändning. Nya idéer och tillvägagångssätt behövs för att undanröja onödig byråkrati, förenkla människors vardag och för att få en ännu effektivare användning av skattebetalarnas pengar. Det gäller inte minst att utifrån medborgarnas och företagens olika behov hitta nya sätt att organisera produktionen av offentliga tjänster. Det är angeläget att denna typ av förnyelsearbete ges utrymme, att nya effektiva arbetsformer utvecklas och att bra idéer och lösningar når ut i hela den offentliga förvaltningen. Den offentliga förvaltningens kontinuerliga arbete med att utveckla verksamheten utifrån medborgarnas och företagens behov är avgörande för att uppnå ökad kvalitet, effektivitet och produktivitet i statsförvaltningen. Det förvaltningspolitiska målet avser hela statsförvaltningen och måluppfyllelsen måste därför bedömas genom att resultat från en mängd olika områden följs upp.

I propositionen gör regeringen vidare bedömningen att det behövs en mer samlad och systematisk uppföljning av förvaltningens utveckling, bl.a. för att få en mer samlad bild, för att bättre kunna följa utvecklingen och måluppfyllelsen samt för att möjliggöra internationella jämförelser. En samlad uppföljning av förvaltningens utveckling m.m. bör enligt vad regeringen anför tas fram i anslutning till OECD:s arbete på detta område. OECD:s jämförande studie *Government at a Glance* ger värdefull information om den svenska förvaltningens utveckling i jämförelse med övriga OECD-länder men den är enligt vad regeringen anger otillräcklig. OECD arbetar också med resultatindikatorer i syfte att jämföra effekter och resultat som kan knytas till förvaltningens utveckling. Sverige deltar i detta arbete.

Av propositionen framgår att det i sammanhanget bör övervägas om en mer systematisk uppföljning av förvaltningen ska innefatta hur de offentliga utgifterna och kostnaderna utvecklas i förhållande till produktionen inom centrala välfärdsområden. Ett antal studier av produktivitetsutvecklingen inom den offentliga sektorn har genomförts under åren, t.ex. Statskontorets studie av statsförvaltningen 1990–1997 (Statskontoret 1998:23). Några kontinuerliga studier görs dock inte.

Statistiska centralbyrån införde 2007 en ny metod för att beräkna volymutvecklingen för produktionen av individuella offentliga tjänster så att den uppfyller de nya krav som Eurostat ställer. Den nya metoden bedöms enligt vad regeringen anför i propositionen skapa nya förutsättningar att göra bättre produktivitetsberäkningar m.m.

Statskontoret har till uppgift att regelbundet följa upp och beskriva den offentliga sektorns utveckling.

Uppdraget

En samlad redovisning av den offentliga sektorn och dess utveckling

Statskontoret ska lämna en samlad redovisning av den offentliga sektorn och dess utveckling. Redovisningen ska utgå från den strukturerade och de indikatorer som utvecklats inom ramen för OECD:s arbete Government at a Glance (GaaG). Därutöver ska Statskontoret ta fram förslag på indikatorer för att beskriva olika områden på en aggregerad nivå. Om möjligt ska internationella jämförelser även inom dessa områden göras. Arbetet ska huvudsakligen utgå från befintliga data och den statliga förvaltningen ska vara tydligt särredovisad.

I arbetet ingår att göra ett urval av indikatorer som beskriver utvecklingen inom kommuner och landsting, både vad gäller ekonomi och verksamheternas resultat. Detta för att ge en översiktlig bild av utvecklingen inom den kommunala sektorn.

I arbetet ska Statskontoret inhämta erfarenheter från motsvarande arbete i främst Norge och Kanada.

Redovisningen ska utarbetas i samverkan med Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Rådet för främjande av kommunala analyser, Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting. Kunskaper och erfarenheter från andra berörda myndigheter bör också tas tillvara.

Förslag på hur en samlad och systematisk uppföljning av produktivitet, kvalitet och effektivitet i offentlig sektor kan uppnås

Ett sätt att beskriva den offentliga förvaltningens utveckling är att mäta förändringar av produktivitet, kvalitet och effektivitet. Detta görs i dag i vissa delar och för vissa områden men någon samlad mätning görs inte. Statskontoret ska genom ett utvecklingsarbete kartlägga pågående arbete och analysera förutsättningarna för en samlad och systematisk uppföljning av produktivitet, kvalitet och effektivitet i den offentliga sektorn. Statskontoret ska lämna förslag på hur en samlad och systematisk uppföljning kan uppnås.

I arbetet ska Statskontoret inhämta erfarenheter från motsvarande arbete i andra länder, främst Finland och Storbritannien.

Studien ska genomföras i samverkan med Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket, Statistiska centralbyrån, Sveriges Kommuner och Landsting och Rådet för främjande av kommunala analyser. Kunskaper och erfarenheter från andra berörda myndigheter bör också tas tillvara.

Förslag på en modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten

I syfte att skapa förutsättningar för mer strukturerad redovisning av utvecklingen över tid och för att göra det enklare att följa den förvaltningspolitiska utvecklingen i staten, ska Statskontoret lämna förslag på en förvaltningspolitisk uppföljningsmodell. Modellen bör innehålla ett lämpligt antal indikatorer. Även analyser och sammanställningar av rapporter från olika myndigheter med tillsyns- och granskningsuppdrag över den statliga förvaltningen kan utgöra en del i modellen.

Modellen bör vara begränsad med tydliga prioriteringar kring vilka indikatorer som kan anses mest relevanta för att beskriva förändringar kring innovation och förnyelse, samverkan, rättssäkerhet, effektivitet, kvalitet, service och tillgänglighet i statlig förvaltning.

Det är samtidigt viktigt att inte myndigheterna åläggs nya rapporteringskrav. Arbetet måste därför huvudsakligen bygga på befintliga data.

Modellen ska utvecklas i samverkan med Finansdepartementet, Ekonomistyrningsverket och Delegationen för e-förvaltning.

På regeringens vägnar


Mats Odell


Martin Sparr

Kopia till

Finansdepartementet/BA/ESA/KE/KL/SMS
Arbetsgivarverket
Ekonomistyrningsverket
Delegationen för e-förvaltning
Statistiska centralbyrån
Rådet för främjande av kommunala analyser
Sveriges Kommuner och Landsting

Samverkansgrupp

De som har deltagit i samverkansgruppen är:

Anna Lundgren (Arbetsgivarverket),
Mårten Janerud (Delegationen för e-förvaltning),
Ingemar Eriksson (ESV),
Susanna Hammarberg (ESV),
Oskar Thorslund (Finansdepartementet).

Produktivitet eller effektivitet för ett urval av myndigheter

Utgångspunkter för sammanställning av produktivitet och effektivitetsmått

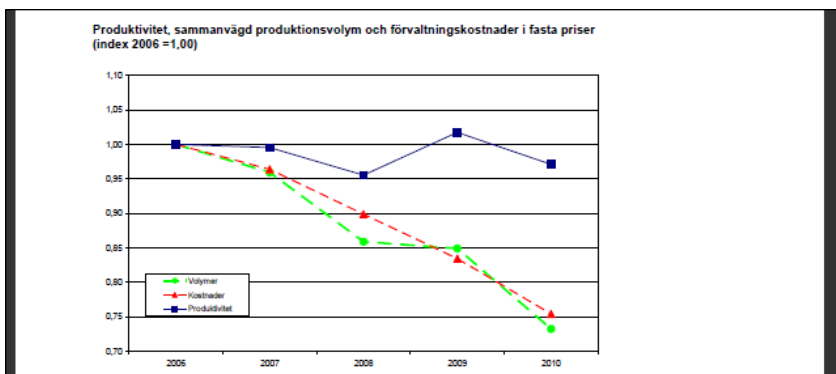
Utgångspunkten i föreliggande kartläggning har varit att myndigheten själv har använt mått som de har benämnt mått på produktivitet, arbetsproduktivitet eller effektivitet. Vi har inte gjort någon bedömning av måttens relevans (hur väl de fångar produktivitet/effektivitet för de aktuella prestationerna) eller tillförlitlighet. Detta eftersom det skulle vara relativt resurskrävande att ta fram underlag för en sådan bedömning, inte minst för de berörda myndigheterna som i många fall skulle behöva ta fram underlag kring hur beräkningarna är gjorda.

De myndigheter vars årsredovisningar vi har gått igenom är: Polisen, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Kriminalvården, Trafikverket, Domstolsverket, Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket, Lantmäteriet, Kronofogdemyndigheten, Tullverket, Försvarets materielverk och Statens jordbruksverk.

Några mått på produktivitet som redovisas

Vi har i denna bilaga valt att lyfta fram exempel på mått på produktivitet/kostnadseffektivitet som myndigheterna redovisar.

Försäkringskassan



Källa: Försäkringskassans årsredovisning år 2010, sid. 43.

Arbetsförmedlingen

Tabell 22: Nyckeltal för sökandekontakter år 2008-2010 fördelat på kontakttyp, antal, styckkostnad, total tidsåtgång och kostnad avrundat vad gäller antal och kostnad.

År	2008	2009	2010
Antal fysiska besök totalt	3 547 900	4 678 700	5 475 600
Styckkostnad för fysiska besök	254 kr	257 kr	260 kr
Antal telefonkontakter totalt	1 945 700	2 953 000	3 780 800
Styckkostnad för telefonkontakter	56 kr	57 kr	58 kr
Antal e-postkontakter totalt	1 045 800	2 120 000	2 650 400
Styckkostnad för e-posthantering	56 kr	57,20 kr	57,76 kr
Totalt antal kontakter, alla kontaktkonformer	6 539 400	9 751 700	12 906 800
Total tidsåtgång i timmar	3 159 455	4 354 516	5 345 199
Total kostnad för samtliga kontakter	1 070 528 900 kr	1 494 440 000 kr	1 852 622 500 kr
Total kostnad delat med totala antalet kontakter	164 kr	153 kr	144 kr
Total kostnad som andel av tilldelat förvaltningsanslag	23,0 %	29,9 %	30,1 %

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning år 2010, sid 70.

Skatteverket

Gemensamt Skatteverket

Kostnader och volymer

	2008	2009	2010
Total skatteuppbörd (tkr) ¹⁾	1 384 787 860	1 309 328 716	1 350 167 565
Kostnader (tkr) ²⁾	7 055 906	6 860 574	6 846 783
Intäkter (tkr) ²⁾	490 208	571 208	649 530
Kostnadsproduktivit			
Kostnad per invånare ³⁾	733	696	658

Källa: Skatteverkets årsredovisning år 2010, sid. 55.

Beskattning

Prestationer, kostnader och volymer

Prestationer	2008	2009	2010
Totalt antal grundregistrerade inkomstdeklarationer	7 921 570	7 942 248	7 922 810
varav			
INK1 privatpersoner och enskilda näringsidkare	7 334 805	7 345 062	7 322 063
INK2 Aktiebolag	370 208	383 822	393 988
INK3 Föreningar och stiftelser	101 926	101 826	101 103
INK4 Handelsbolag	114 631	111 538	105 656
Grundbeslut arbetsgivaravgifter	4 024 024	4 102 919	4 217 208
Grundbeslut momsområdet	3 426 694	3 421 008	3 577 840
Kostnader (tkr)	5 998 306	5 826 256	5 808 537
Övriga intäkter (tkr)	462 508	529 395	585 406
Intäkter av anslag (tkr)	5 535 798	5 296 861	5 223 131
Kostnadsproduktivitet			
Kostnad per privatperson ¹⁾	149	121	122
Kostnad per företag/företagare ¹⁾	3 483	3 303	3 120
Kostnad per företagsdeklaration ²⁾	1 837	1 795	1 548
Kostnad per grundbeslut ³⁾	280	292	280

Källa: Skatteverkets årsredovisning år 2010, sid. 61.

Brottsbekämpning

Prestationer, kostnader och volymer

Prestationer	2008	2009	2010
Avslutade brottsutredningar	2 263	2 125	2 165
Antal brottsutredningar per utredare	14	13	14
Kostnader (tkr)	269 556	288 344	280 816
Övriga intäkter (tkr)	116	327	156
Intäkter av anslag (tkr)	269 440	288 017	280 660
Kostnadsproduktivitet			
Kostnad per brottsutredning (kr) ²⁾	130 817	137 212	129 635
Kostnad per operativ utredningstid (kr) ²⁾	82 414	85 071	82 966

Källa: Skatteverkets årsredovisning år 2010, sid. 66.

Folkbokföring

Prestationer, kostnader och volymer

Prestationer	2008	2009	2010
Antal avslutade folkbokföringsärenden	2 618 005	2 764 931	3 973 392
varav bland annat			
Flyttningar	1 404 711	1 451 105	1 455 462
Namnärenden ¹⁾		432 774	471 826
Födelse	244 396	250 014	259 891
Civilstånd ¹⁾		153 181	161 181
In/utvandring ¹⁾		105 182	105 974
Dödsfall ²⁾		399 728	460 514
Kostnader (tkr)	550 265	485 183	519 922
Övriga intäkter (tkr)	27 078	27 578	27 653
Intäkter av anslag (tkr)	523 187	457 605	492 269
Kostnadsproduktivitet			
Kostnad i kronor per invånare ³⁾	58	50	52

Källa: Skatteverkets årsredovisning år 2010, sid. 66.

Bouppteckningar

Prestationer, kostnader och volymer

Prestationer	2008	2009	2010
Registrerade bouppteckningar	83 000	87 000	82 000
Kostnader (tkr)	58 328	56 535	47 195
Övriga intäkter (tkr) ¹⁾	53	311	3
Intäkter av anslag (tkr)	58 275	56 224	47 192
Kostnadsproduktivitet			
Kostnad i kronor per bouppteckning ²⁾	693	708	576

Källa: Skatteverkets årsredovisning år 2010, sid. 72.

Utfärda Id-kort

Prestationer, kostnader och volymer

Prestationer	2009	2010
Antal utfärdade id-kort	37 250	82 362
Kostnader (tkr)	33 209	47 995
Övriga intäkter (tkr)	13 032	36 212
Intäkter av anslag (tkr)	20 177	11 783
Kostnadsproduktivitet		
Kostnad i kronor per utfärdat id-kort ¹⁾		517

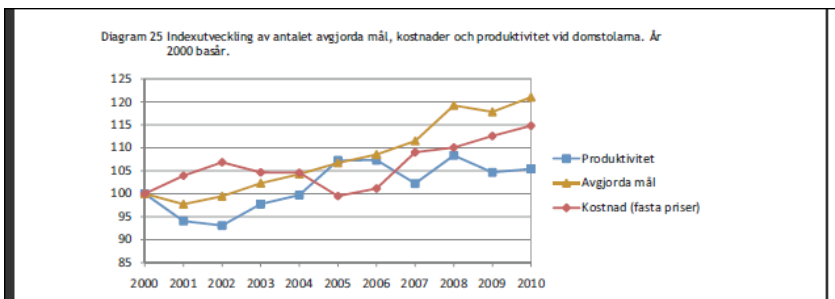
Källa: Skatteverkets årsredovisning år 2010, sid. 73.

Trafikverket

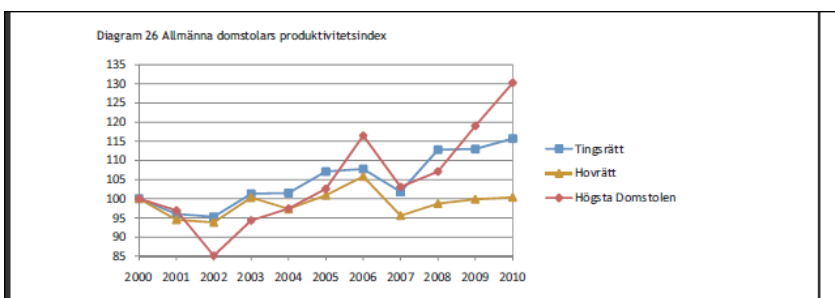


Källa: Trafikverkets årsredovisning år 2010, sid. 34.

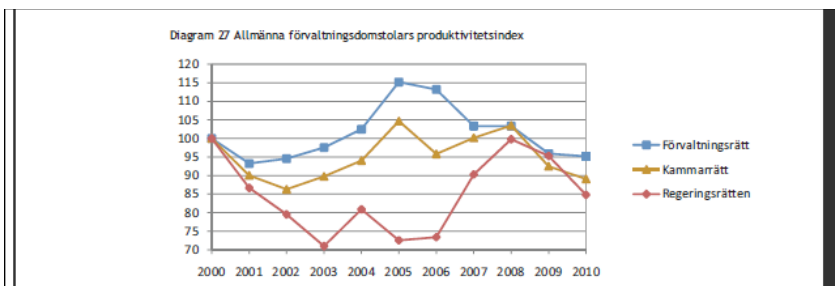
Sveriges domstolar



Källa: Sveriges domstolars årsredovisning år 2010, sid. 102.



Källa: Sveriges domstolars årsredovisning år 2010, sid. 102.



Källa: Sveriges domstolars årsredovisning år 2010, sid. 103.

Migrationsverket

Figur 13

Antal ärenden per årsarbetare prövning av ansökan

	2008	2009	2010
Avgjorda ärenden	33 845	27 394	31 256
Årsarbetskrafter	577,7	484	487
Avgjorda ärenden per årsarbetskraft	59	57	64
Förändring i procent jämfört med föregående år	-18	-3	12

Källa: Migrationsverkets årsredovisning år 2010. Sid. 30.

Figur 20

Kostnad / Utgift prövning av verkställighetshinder ¹⁾

	2008	2009	2010
Kostnad / Utgift för prövning av verkställighetshinder (kr)	39 561	46 552	42 331
varav 1:1, Migrationsverket (kr), prövning av verkställighetshinder	38 209	42 237	39 570
varav 1.6:2, Offentligt bidräde i utlänningsärenden	281	413	292
varav övriga samkostnader ^{2)B}	1 071	3 903	2 469
Kostnad / Utgift per avgjort grundärende, verkställighetshinder (kr)	5 255	4 803	3 390
1:1 kostnad per avgjort grundärende, verkställighetshinder (kr)	5 075	4 357	3 169

Källa: Migrationsverkets årsredovisning år 2010, sid. 34.

Effektivitet

Produktivitet

Ett vanligt sätt att mäta utvecklingen av produktiviteten på Migrationsverket är att jämföra antalet avgjorda ärenden per årsarbetare. Utifrån detta sätt att mäta har produktiviteten ökat med sju procent.

Figur 46

Produktivitetsutveckling för arbetsmarknads-, besöks- och bosättningsärenden 2008-2010

År	2008	2009	2010
Avgjorda ärenden per årsarbetare	444	467	498

kraven på styrkt identitet. Som verk tidigare redogjort för pågick därefter ett omfattande arbete med att tydliggöra kraven och ändra rutiner och handböcker under våren, eftersom det i verksamheten fanns ett behov av ytterligare vägledning för att kunna avgöra vissa ärenden. I avvaktan på detta arbete fattades inte beslut i samma omfattning som tidigare. Det innebär en minskad produktivitet under perioden.

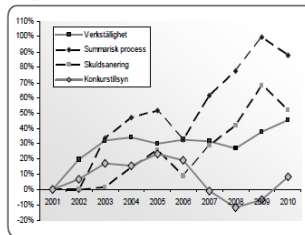
Produktionskapaciteten minskade vid halvårsskiftet när verk beslutade att styra om resurser från Arbete, besök och bosättning till det prioriterade området asylprövning. En av de tre tillståndsenheterna i Malmö fördes över till asylprövningen. Det var nödvändigt att omfördela ärenden från Malmö till andra enheter, vilket påverkade måluppfyllelsen och produktiviteten negativt. Under hösten

Källa: Migrationsverkets årsredovisning år 2010, sid. 58.

Kronofogdemyndigheten

Det fortsatta målet är att stärka krav på fortsatta effektiviseringar och på fortsatt hög produktivitet. Den höga arbetsbelastningen har också inneburit att medarbetarnas upplevda stress fortsatt varit ett problem på myndigheten. Därtill har kompetensutvecklingen många gånger fått stå tillbaka till förmån för det starka produktionsfokus som myndigheten har. Myndigheten har kunnat möta det fortsatt höga ärendeflödet med en positiv produktivitetsutveckling för större delen av verksamheten. Produktiviteten ligger överlag på en bra nivå. Inom verkställigheten har handläggningen blivit snabbare, trots att verksamheten under året haft sju procent färre medarbetare. Produktiviteten har därtill ökat. Fler ärenden har avslutats och fler åtgärder i

Diagram 1. Produktivitetsutveckling Kronofogden totalt, 2001-2010^a



^aDiagrammet visar procentuell förändring sedan år 2001.

Källa: Kronofogdemyndighetens årsredovisning år 2010, sid. 11.

Tullverket

Tabell 31

Produktivitet avseende kontroller	2008	2009	2010	Förändring 2009 → 2010
Källa: List och Agresso 2008, 2009, 2010				
Antal utförda fysiska kontroller	77 305	80 097	82 142	3%
Arbetade timmar ^{a)}	1 348 088	1 282 786	1 311 149	2%
Arbetsproduktivitet (antal/timmar)	0,057	0,062	0,063	0%
Total kostnad (kr)	892 705	875 130	946 809	8%
Kostnad/ist (kr)	11 539	10 926	11 527	0%
Kostnadsproduktivitet (antal/kr)	0,087	0,092	0,087	-5%

a) Total tid Brottbeldämning

Källa: Tullverkets årsredovisning år 2010, sid.73.

Tabell 33

Effektivitet avseende kontroller	2008	2009	2010	Förändring 2009 → 2010
Källa: List och Agresso 2008, 2009, 2010				
Totalt antal anvisningar (beslag)	7 915	8 291	8 789	0,0%
Kostnad/ist (kr)	112 785	105 552	107 732	2,1%
Kostnads effektivitet (antal/kr)	0,0089	0,0095	0,0093	-2,0%

Källa: Tullverkets årsredovisning år 2010, sid.74.

Försvarets materielverk

Myndighetskostnad per debiterad timme ¹⁾	2007	2008	2009	2010	2011 Prognos	2012 Beräkning
Fasta priser 2010 års nivå						
Myndighetskostnad, tkr	1 578 653	1 517 151	1 461 390	1 455 424	1 508 019	1 508 019
Debiterade timmar	1 899 749	1 853 281	1 674 787	1 861 325	1 908 961	1 908 961
Myndighetskostnad per debiterad timme, kr	830	819	779	782	790	790

Källa: FMVs produktionsledningssystem och FMVs ekonomisystem

Källa: Försvarets materielverks årsredovisning, år 2010, sid. 20.

Jordbruksverket

Tabell 40 Kostnadsindex¹ för hanteringskostnad av EU-stöd för Jordbruksverket²

	2005	2006	2007	2008	2009
Hanteringskostnad för EU-stöd, mnkr	222	189	185	192 ³	173 ³
Index	106	90	88	92	83
PLO-index ⁴ utan produktivitetssvdrag	113	116	120	122	124
PLO-index ⁴ med produktivitetssvdrag	109	111	113	114	115

¹ Basår 2001-hanteringskostnader 209,5 mnkr

² Länsstyrelsernas kostnader ingår inte.

³ För 2008 och 2009 ingår inte kostnaderna för blockinventeringen som uppgått till cirka 251 mnkr.

⁴ PLO-indexserien utgår från de generella PLO-talen med viktningen löner 70 %, lokaler 10 % och övriga förvaltningskostnader 20 %. Produktivitetssvdraget ingår i komponenten löner.

Källa: Finansdepartementets budgetavdelning och Jordbruksverket

Färre fel i ansökningarna leder sannolikt också till ett minskat kontrollbeting framöver. Här finns dock en risk för att de kostnadsbesparingar som effektivitetshöjningen leder till sats upp av att kraven på hanteringen av stöden ständigt ökar. Dessa ökade krav framförs bland annat vid det stora antalet EU-revisioner som riktar sig mot Jordbruksverkets ansvarsområden. Jordbruksverkets ansvar enligt regleringsbrevet att minimera risken för finansiella korrigeringar innebär också att mer pengar måste läggas på förebyggande, kvalitetshöjande insatser och åtgärder. Detta gäller både IT-system och verksamhetsutveckling.

Den samlade bedömningen är att målet om ett kostnadseffektivt genomförande i huvudsak är uppfyllt.

Enhetlighet

Jordbruksverket har en tydlig målsättning att

Källa: Jordbruksverkets årsredovisning, år 2010, sid. 89.

Distriktsveterinärerna

Kostnadseffektivitet

Tabell 49 Kostnadsindex¹ per behandling

	2006	2007	2008	2009	2010
Antal behandlingar samtliga djurslagstyper, st ³	483 862	468 078	478 250	459 208	454 195
Kostnader, tkr ²	430 624	454 763	474 993	506 082	505 738
Kostnad per behandling, kr	890	972	993	1 102	1 113
Index	115	125	128	142	143
PLO-index ⁴ utan produktivitetssvdrag	116	120	122	124	127
PLO-index ⁴ med produktivitetssvdrag	111	113	114	115	117

¹ Basår år 2001.

² PLO-indexserien utgår från de generella PLO-talen med viktningen löner 70 %, lokaler 10 % och övriga förvaltningskostnader 20 %. Produktivitetssvdraget ingår i komponenten löner. Källa: Finansdepartementets budgetavdelning

³ Vaccinationer mot blåtunga ingår inte i statistiken

Källa: Jordbruksverket

Källa: Jordbruksverkets årsredovisning, år 2010, sid. 102.

Referenser

- BRÅ (2010): *NTU 2009 – Om utsatthet, trygghet och förtroende*, Rapport 2010:2
- ESV (2009): *Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008*, Rapport 2009:28.
- ESV (2010): *Ekonomiadministrativa värden avseende 2009 – Ekonomiadministrativ värdering (EA-värdering) av myndigheter under regeringen*.
- ESV (2010): *Underlag till årsredovisning för staten 2009*, Rapport 2010:10.
- ESV (2007): *Resultatindikatorer – en idéskrift*, rapport 2007:32
- ESV 2010: *Underlag till årsredovisning för staten 2009*, Rapport 2010:10.
- Förordningen (2000:605) för årsredovisning och budgetunderlag
- Försäkringskassan (2008): *Utvärdering av Qben II*, September 2008.
- Försäkringskassan (2008) *Försäkringskassan kvalitet tillförlitligt*, Socialförsäkringsrapport 2008:16:
- Försäkringskassan (2009): *Kvaliteten på intyg och utlåtanden från läkarna*.
- Holmberg Sören och Weibull Lennart (2010): *En ljusare bild av samhällets institutioner*, i Holmberg Sören och Weibull Lennart red. *Nordiskt ljus, 37 kapitel om politik, medier och samhälle*, Göteborg.
- Intervju med chefs-JO Mats Melin i DN, torsdag 26 december 2010, JK:s handläggningstid fördubblad på fem år.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2010): *Samverkan inom socialförsäkringen. En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*, Rapport 2010-2.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2010): *Effektiviteten i Försäkringskassans administration 2000–2009*, Rapport 2010:9.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2010): *Rättssäker förvaltning? Rapport från konferens den 23 april 2010*, Rapport 2010:4.

- Justitiedepartementet (2011): *Det svenska rättsväsendet – en kort introduktion.*
- Marcusson, Lena (2010): *Förvaltningsrättens rättssäkerhetstänkande*, Referat av ett föredrag vid en konferens den 23 april 2010 hos Inspektionen för Socialförsäkringen. Se även Rapport 2010:4 Rättssäker förvaltning.
- OECD (2005): *Oslo Manual-Guidelines for collecting and interpreting innovation data*, third edition, A joint publication of OECD and Eurostat.
- OECD (2009): *Measuring Government Activity.*
- OECD (2010): *Measuring Innovation – A New Perspective*
- Premfors, Rune, m.fl. (2003): *Demokrati och byråkrati*, Studentlitteratur.
- OECD work on innovation in the public sector – new metrics for policy-making, Conference on Measuring Public sector Innovation, Copenhagen 8 February 2010, Ray Lambert, UK department for Business, Innovation & Skills, Vladimir López-Bassols, OECD/STI/EAS. Reg. prop. 2009/10:175
- Proposition 2009/10:175: Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Riksbanken (2007): Penningpolitisk rapport, 2007/2
- Riksrevisionen (2010): *Riksrevisionens granskningsplan 2010*
- Riksrevisionen (2010): *Riksrevisorernas årliga rapport 2010*, rapport 2010:12.
- RiR (2011): *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor.*, rapport 2011:2
- SOU 1997:57: *I medborgarnas tjänst: En samlad förvaltningspolitik för staten*, sid. 115.
- SOU 2003:90: *Innovativa processer*, sid. 155.
- Statskontoret (2000:43): *Förvaltningens utveckling – förvaltningspolitikens genomslag.*
- Statskontoret 2005:32: *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*, sid 81–82.
- Statskontoret 2009:1: *Uppfattningar om statsförvaltningen.*

Statskontorets årsbok 2007, Statskontorets småskrifter 2, Stats-
förvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar
Årsredovisningar för ett antal myndigheter år 2009 och 2010

