



2014/6-5

# En framtida förvaltning

Utvecklingsområden och prioriteringar  
2014–2015







MISSIV

DATUM  
2014-06-04  
ERT DATUM  
2013-12-19

DIARIENR  
2014/68-5  
ER BETECKNING  
S2013/9067/SAM  
(delvis)

Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

### **Inriktning och prioriteringar för Statskontorets förvaltningspolitiska arbete 2014-2015**

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

I Statskontorets regleringsbrev för budgetåret 2014 anges att myndigheten ska redovisa inriktning och prioriteringar för myndighetens arbete under 2014–2015 avseende dessa uppgifter. I uppdraget ingår också att Statskontoret ska uppdatera och vidareutveckla strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov som myndigheten identifierade i det uppdrag som lämnades i Statskontorets regleringsbrev för budgetåret 2013.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 9 juni 2014.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i promemorian *En framtida förvaltning – utvecklingsområden och prioriteringar 2014–2015*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Petter Kockum, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Petter Kockum





## Innehåll

<b>1</b>	<b>Statskontorets uppdrag</b>	<b>3</b>
1.1	Instruktionen och regleringsbrevet	3
1.2	Genomförande av uppdraget	3
<b>2</b>	<b>Utgångspunkter</b>	<b>5</b>
2.1	Regeringens förvaltningspolitik	5
2.2	Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2013–2014	5
<b>3</b>	<b>Aktuella förvaltningspolitiska frågor</b>	<b>7</b>
3.1	Förvaltningspolitikens strategiska roll	7
3.2	Aktuella frågor	8
	Ökat effektivitetstryck på offentlig förvaltning	8
	Staten som helhet och delegering till myndigheter	9
	Gränserna mellan offentlig och privat verksamhet	10
	Hur stark är tilliten till och i den offentliga sektorn?	11
	Hur hantera komplexa samhällsfrågor?	12
	Vad är statstjänstemannens roll och ansvar?	12
	Hur påverkar EU den svenska förvaltningen?	13
<b>4</b>	<b>Förvaltningspolitiska utvecklingsbehov</b>	<b>15</b>
4.1	Styrning av statlig förvaltning (inklusive effektivitetsfrågor)	15
4.2	Statlig organisering	20
4.3	Verksamhetsutveckling i staten	22
4.4	Statsanställdas kompetens	28
4.5	Staten och marknaderna	29
4.6	Förhållandet mellan staten och kommunerna	32
<b>5</b>	<b>Inriktning och prioriteringar för 2014–2015</b>	<b>35</b>



**STATSKONTORET**

**PM**

2014-06-09

Dnr 2014/68-5

2 (38)

# 1 Statskontorets uppdrag

## 1.1 Instruktionen och regleringsbrevet

Statskontoret ska enligt sin instruktion följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Myndigheten ska även bevaka vissa frågor om kvalitets- och verksamhetsutvecklingsfrågor i statsförvaltningen. I Statskontorets regleringsbrev för budgetåret 2014 anges att myndigheten ska redovisa inriktning och prioriteringar för myndighetens arbete under 2014–2015 avseende dessa uppgifter. I uppdraget ingår också att Statskontoret ska uppdatera och vidareutveckla strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov som myndigheten identifierade i det uppdrag som lämnades i Statskontorets regleringsbrev för budgetåret 2013. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 9 juni 2014.

## 1.2 Genomförande av uppdraget

Uppdraget att uppdatera och vidareutveckla strategiska förvaltningspolitiska behov har genomförts med utgångspunkt i Statskontorets utredningsverksamhet och omvärldsbevakning. Statskontoret har även inhämtat underlag till denna del av uppdraget genom att anordna två möten med olika företrädare för Regeringskansliet och myndigheter.

Preliminära strategiska förvaltningspolitiska behov har även diskuterats vid ett gemensamt möte med Statskontorets råd och Statskontorets vetenskapliga råd. Dessutom har utkast till föreliggande plan varit föremål för synpunkter vid ett internt seminarium för Statskontorets medarbetare.

Planen är disponerad på följande sätt: *Kapitel 2* redogör övergripande för regeringens förvaltningspolitik och Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2013–2014. *Kapitel 3* redogör för ett antal aktuella förvaltningspolitiska frågor som enligt Statskontoret berör statsförvaltningens förmåga att hantera samhällsutmaningar och förverkliga politiska mål. I *kapitel 4* redovisas en uppdaterad och vidareutvecklad bedömning av förvaltningspolitiska utvecklingsbehov och utmaningar. *Kapitel 5* innehåller inriktning och prioriteringar för Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2014–2015.

Föreliggande plan utgör en uppdatering och vidareutveckling av den tidigare planen som Statskontoret redovisade den 30 maj 2013: Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2013-2014 (dnr 2013/61-5).



**STATSKONTORET**

**PM**

2014-06-09

Dnr 2014/68-5

4 (38)



## 2 Utgångspunkter

### 2.1 Regeringens förvaltningspolitik

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) föreslog regeringen ett nytt mål för förvaltningspolitiken. Enligt riksdagens godkännande av regeringens förslag (bet. 2009/10FiU:38, rskr. 2009/10:315) har målet följande lydelse:

- En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättsäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Regeringen har successivt vidtagit åtgärder för att utveckla statsförvaltningen i linje med det förvaltningspolitiska målet. Av budgetpropositionerna för åren 2011–2014 framgår att återkommande åtgärdsområden är bl.a. e-förvaltning, myndigheternas lokala närvaro och service, vidareutnyttjande av offentlig information och statlig inköpsamordning.

Regeringen beslutade i april 2012 om ett program för statsförvaltningens förnyelse. I programmet beskrivs regeringens inriktning och prioriteringar för förvaltningspolitiken. Programmet syftar till att utgöra ett stöd för myndighetsledningarnas arbete med att utveckla sina verksamheter och organisationer. Programmet behandlar områdena innovation och kvalitet, värdegrundsarbete, samarbete och samordning, service, tillväxtfrämjande, förbättrad tillsyn, effektivisering av administrativa tjänster och EU-arbete.

Regeringen överlämnade den 6 mars 2014 skrivelsen *Regeringens förvaltningspolitik* (skr 2013/14:155) till riksdagen. I skrivelsen ger regeringen en samlad redogörelse för regeringens insatser på det förvaltningspolitiska området sedan hösten 2006 och för utvecklingen inom statsförvaltningen under samma period. De förvaltningspolitiska insatser som behandlas berör bl.a. statsförvaltningens service, effektivitet och integritet, digitalisering av statsförvaltningen, kompetensförsörjningen i staten samt regeringens styrning och organisering av statsförvaltningen.

### 2.2 Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2013–2014

I planen för Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2013–2014 belyses flera utmaningar i samhällsutvecklingen och olika förvaltningspolitiska inslag i samhällsdebatten. Statskontoret pekar på att statsförvaltningen måste ha förmåga att möta omvärldsförändringar och nya samhällsutmaningar för att klara av sitt grundläggande uppdrag.

Statskontorets förvaltningspolitiska arbete består i huvudsak av analyser av den offentliga sektorns utveckling. Olika inslag i arbetet är rapporter i skriftserien om offentlig sektor, seminarier och internationellt samarbete. Under

2013 och inledningen av 2014 har Statskontorets förvaltningspolitiska arbete i huvudsak omfattat följande:

- Rapporterna *Den offentliga sektorn i korthet – utvecklingen 2012 och Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*
- Fem skrifter om offentlig sektor (OOS-serien): 1. *Stärk kedjan – erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering.* 2. *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning* 3. *Attraktiv och föredömlig – en studie av staten som arbetsgivare* 4. *Nationella samordnare – statlig styrning i otraditionella former?* 5. *Myndigheternas säljverksamhet – hur och varför?*
- Statskontoret har under 2013 och 2014 genomfört flera regeringsuppdrag som berör olika förvaltningspolitiska frågor och utvecklingsbehov. Det gäller bl.a. myndigheternas ledningsformer, sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter och E-delegationen.
- Anordnandet av *Förvaltningspolitisk dag* den 9 april 2014 med cirka 260 deltagare. Temat var *Den svenska staten – en förvaltning i världsklass?* och fokuserade på frågor om hur effektiviteten och kvaliteten i den svenska staten utvecklas i förhållande till omvärlden. Den 25 april 2013 genomfördes förvaltningspolitisk dag med tema *Styrning – verktyget för att förverkliga politik* med ungefär lika många deltagare.
- *Seminarier* för dels myndighetschefer om myndigheternas säljverksamhet respektive myndigheternas roll som attraktiva arbetsgivare dels andra målgrupper om styrningsfrågor.
- Samordning av det svenska deltagandet i *det informella europeiska förvaltningspolitiska samarbetet* (EUPAN) och deltagande i *OECD:s styrgrupp* för projektet *Government at a Glance*. Deltagandet i dessa internationella samarbeten ger en insyn i pågående förändringsarbete i vår omvärld, möjlighet att informera vår omvärld om den svenska förvaltningsmodellen samt möjlighet att diskutera och jämföra förvaltningspolitiska frågor.

I kapitel 4 redovisas en närmare uppföljning av Statskontorets OOS-skrifter samt genomförda och pågående regeringsuppdrag som har koppling till de förvaltningspolitiska utvecklingsbehov som identifierades i fjolårets plan.

### 3 Aktuella förvaltningspolitiska frågor

#### 3.1 Förvaltningspolitikens strategiska roll

Samhällsutvecklingen innebär att nya förutsättningar uppstår och att medborgarnas behov förändras. Detta påverkar vilka offentliga åtaganden de folkvalda behöver göra för att möta utmaningar och hantera förändringar i samhället. Statsförvaltningen har ett viktigt uppdrag att förverkliga politiska mål och att säkerställa grundläggande värden om bland annat saklighet och opartiskhet samt öppenhet och insyn i statliga verksamheter. Statens verksamheter ska även präglas av effektivitet och god resurshushållning samt tillgänglighet och service.

I fjolårets plan belyste Statskontoret flera förändringsprocesser och samhällsutmaningar. Det gäller bl.a. den demografiska utvecklingen med ökad urbanisering och en allt äldre befolkning, den digitala utvecklingen mot att medborgare alltmer använder e-tjänster i sina myndighetskontakter samt att den svenska ekonomin och det svenska politiska beslutsfattandet blivit alltmer omvärldsberoende till följd av internationaliseringen och EU-medlemskapet.

I samhällsdebatten diskuteras dessa frågor oftast i termer av konsekvenser för sakpolitik snarare än som förvaltningspolitiska frågor kring styrning, organisering och ledning av offentliga verksamheter. Med utgångspunkt i regeringens övergripande förvaltningspolitiska mål är det enligt Statskontoret viktigt att förvaltningspolitiska åtgärder vägleds av att

- stärka sakpolitikens genomförande,
- tydliggöra helhetssyn,
- säkerställa förnyelse och utveckling.

Förvaltningspolitiska frågor som ständigt är aktuella är t.ex. det offentliga åtagandets storlek och omfattning, värdegrund och särart i den offentliga sektorn och hur det offentliga ska organisera, styra och följa upp sin verksamhet. Frågorna har olika vikt och olika vinkling under olika tidsperioder. I det följande lyfter Statskontoret fram aspekter på frågorna som vi bedömer är särskilt aktuella just nu.

I kapitel 4 följer en mer systematisk genomgång av strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov.

## 3.2 Aktuella frågor

### Ökat effektivitetsstryck på offentlig förvaltning

Den demografiska utvecklingen mot en allt äldre befolkning och en mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder innebär utmaningar för exempelvis kostnadsutvecklingen och finansieringen av den offentliga välfärden. Ett begränsat finansieringsutrymme för statliga verksamheter innebär fortsatta krav på effektivitets- och utvecklingsarbete inom den statliga förvaltningen. Vidare innebär urbaniseringen att den demografiska utvecklingen skiljer sig åt i olika delar av landet, vilket påverkar förutsättningarna för hur offentlig förvaltning tillhandahåller service och välfärdstjänster till medborgarna. Medborgarna kommer i framtiden sannolikt fortsatt ha höga förväntningar på offentlig finansierade välfärdstjänster, både vad gäller kvalitet och omfattningen. Samtidigt som de har större kunskaper och fler möjligheter att utöva inflytande som brukare av välfärdstjänster.

Jämfört med andra OECD-länder har Sverige starka offentliga finanser med förhållandevis låg offentlig skuldsättning. EU-kommissionens långsiktiga scenarier pekar på att Sveriges offentliga finanser är starkare än i många andra EU-länder. Det ger Sverige ett större handlingsutrymme jämfört med andra länder och möjligheter att via olika vägval möta utmaningar om fortsatta förväntningar på välfärden. (Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv s.128, Statskontoret 2014).

För att skapa utrymme att fortsatt utveckla offentliga tjänster blir det centralt att uppmärksamma i vilken utsträckning, på vilket sätt och med vilka verktyg som det fortsatta effektivitetsarbetet bör bedrivas. Det är dels viktigt att tydliggöra och prioritera vad det är staten vill åstadkomma, det vill säga fokusera på vilka effekter man vill uppnå, hur man ligger till i förhållande till det och identifiera sätt att bäst uppnå önskvärda effekter. I detta sammanhang bör även frågan om omfattningen av det statliga åtagandet på olika områden diskuteras. Det är också viktigt att uppmärksamma frågan om hur statlig verksamhet kan bedrivas så effektivt som möjlig. Givet de mål som finns för verksamheten hur når man dessa på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt?

Centrala frågor i detta avseende är t.ex. i vilken utsträckning man bör ompröva åtaganden respektive använda generella nedskärningar såsom t.ex. justeringar i pris- och löneomräkningen (PLO) samt huruvida effektiviseringsvinsterna står att finna i myndigheternas overheadverksamhet eller i deras kärnverksamhet.

En särskild utmaning är att identifiera och driva på ökad nytta eller minskat behov av resurser som kan uppnås genom att börja använda nya arbetssätt, genom t.ex. bättre samspel över organisatoriska gränser eller ny teknik.

## Staten som helhet och delegering till myndigheter

I ett internationellt perspektiv har svenska myndigheter ett betydande mått av autonomi i jämförelse med merparten av sina europeiska motsvarigheter. Ledningarna i de fristående myndigheterna har i ansvar att leda och utveckla verksamheten.

Under det gångna året har vi identifierat ett antal områden där frågan om ett statligt koncernperspektiv eller ett perspektiv präglat av fortsatt delegering aktualiserats.

En organisering som kan tjäna en enskild myndighets intressen och möjligheter att realisera politiska mål kan ibland uppfattas stå i motsats till koncernen statens övergripande effektivitetsintresse. Ett sådant exempel framhölls i ESV-rapporten om att öka anslutningsgraden till Statens servicecenter, Åtgärder för att stödja en ökad administrativ effektivisering i statsförvaltningen som helhet, ESV 2014:3. För en enskild myndighet kan det finnas rationella skäl att ha overheadverksamheten i egen regi. Men för staten som helhet kan det finnas stora effektivitetsvinster i att samla så stor del av den statliga löneadministrationen som möjligt, t.ex. för att uppnå stordriftsfördelar i löneutbetalningar.

Det finns exempel där regeringen prövar den nu rådande delegeringen till myndighetsledningen. Här kan nämnas beslutet att statliga myndigheter med fler än 50 anställda ska införa e-beställningar eller de pågående uppdragen till ESV att se över myndigheternas lokalkostnader och motiven till att vissa myndigheter valt att lokalisera verksamheten till centrala Stockholm.

Men diskussionen kring hur mycket regeringen kan och bör styra över frågor som rör myndighetens inre liv gäller inte bara overhead utan även kärnverksamhet. Regeringen kan ha ett intresse av att följa upp hur myndigheter hanterar utökade medel och hur förändrad organisering av myndigheter, t.ex. bildande av enmyndigheter, fallit ut i förhållande till förväntningarna.

Modellen med myndighetsanalyser introducerades 2008. Sedan dess har Statskontoret genomfört 25 uppdrag om myndighetsanalyser. I analysmodellen står frågor om intern organisering och hur den interna organisationen bidrar till att uppfylla myndighetens mål i centrum.

Att delegeringen mellan Regeringskansliet och myndigheter skiljer sig åt mellan olika utgiftsområden och att detta gränssnitt kan variera över tid för en myndighet är naturligt och får sägas vara en del av den verksamhetsanpassade styrningen. Det är även naturligt att staten har ett intresse av att genomföra generella reformer för att öka den samlade effektiviteten i staten, även om sådana reformer kan begränsa delegeringen såsom den manifesteras i myndighetsförordningen.

Med utgångspunkt i detta är det viktigt att analysera vilka konsekvenser eventuella begränsningar i delegeringen får för regeringens långsiktiga styrning av myndigheterna, för rekryteringen av myndighetschefer och för möjligheterna till ansvarsutkrävande. Hur långt kan delegeringen begränsas innan detta får återverkningar på ledningens intresse och möjligheter att leda, effektivt bedriva och ansvara för verksamheten? Hur långtgående verksamhetsdelegeringen bör vara och hur gränssnittet mellan regering och myndighet bör se ut i framtiden är en fråga som vi bedömer kommer att vara aktuell i de kommande årens förvaltningspolitiska debatt. Hur ser en effektiv balans mellan samordning och delegering ut i olika sammanhang.

### **Gränserna mellan offentlig och privat verksamhet**

Det offentliga åtagandets omfattning och utformning; det vill säga avgränsningen mellan det offentligas uppgifter och vad som bör skötas av marknaden eller av det civila samhället samt hur dessa tjänster ska finansieras är en ständigt aktuell förvaltningspolitisk frågeställning.

Det offentliga åtagandets gränssnitt är inte absolut. De senaste årens ökade inslag av konkurrensutsättning och upphandling av tjänster som tidigare utfördes i offentlig regi har skapat oklarare gränser mellan privat och offentligt. Denna diskussion har under en tid uppmärksammats på kommunal nivå och inom välfärdssektorerna (se t.ex. Hartman (red), *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag 2011).

Men även när det gäller den statliga sektorn så har diskussionen aktualiserats när det gäller vad som sker i gränslandet mellan offentligt och privat.

Myndigheter handlar i allt större utsträckning upp varor och tjänster som tidigare utfördes i egen regi. Tidigare har det huvudsakligen handlat om stödfunktion, t.ex. städfunktioner och annat verksamhetsstöd. Men det finns tecken på att myndigheter i allt större utsträckning handlar upp kärnverksamhet.

Även om gränssnittet mellan statliga kärnuppgifter och stödverksamhet inte alltid är enkelt att definiera och även varierar över tid är intrycket att konkurrensutsättningen av kärnverksamhet ökat över tiden. Som exempel kan nämnas Trafikverkets upphandling av banunderhåll eller Arbetsförmedlingens upphandling av utbildningar, så kallade lotsar och coacher. Den förekommer också i olika former.

Sannolikt finns det flera fördelar med att handla upp tjänster som tidigare producerats i egen regi, såsom en effektivare och därmed billigare produktion. Men även utmaningar kan identifieras. Vad händer i relationen mellan myndigheten och utföraren? Kan utföraren ses som en passiv utförare av uppgifter, eller är det en dynamisk aktör med egna intressen som t.ex. strävar efter att utöka sin marknad med risk för att driva på utökade tjänster och kostnader på sikt? Vilka konsekvenser har utkontraktering på lärande? Vilken incitamentsstruktur präglar relationen och vilka konsekvenser kan

det leda till? Är ansvarsförhållandena klara gentemot medborgarna och spelreglerna anpassade till de komplexa samarbeten som finns?

Det finns också ökade politiska förväntningar på att offentlig upphandling ska bidra till att nå flera samhällsmål. Nya EU-regler ger myndigheter större möjligheter att ta social och miljömässig hänsyn i upphandling av varor och tjänster, vilket kan komma att påverka avvägningarna som behöver göras i enskilda upphandlingar. Även FN driver en liknande linje.

Samarbetsformerna, och konsekvenserna av förändrad arbetsfördelning och förändrade ansvarsförhållanden mellan offentligt och privat förväntas öka i betydelse som förvaltningspolitisk fråga framöver.

### **Hur stark är tilliten till och i den offentliga sektorn?**

Tillit till samhällets institutioner och offentlig verksamhet lyfts ofta fram som en grundförutsättning för ett fungerande samhälle. I en välfungerande demokrati bör allmänheten ha ett högt förtroende för de offentliga samhällsinstitutionerna. Medborgarnas förtroende för enskilda institutioner eller dess företrädare används återkommande som ett mått på demokratins tillstånd och hur pass väl det politiska systemet fungerar. I den förvaltningspolitiska propositionen framhåller också regeringen att en målsättning är att medborgarna ska ha ett högt förtroende för myndigheter och att de ska känna tillit till dem som företräder myndigheterna (Prop. 2009/10:175). Svenskar har i allmänhet förtroende för offentliga institutioner. Trenden i Sverige går i detta avseende tvärt emot en trend om sjunkande förtroende som är fallet i en rad OECD-länder.

Vi kan se att frågor om medborgarnas förtroende för förvaltningen fortsätter att prägla den offentliga debatten. Utöver den forskning som genomförs på området utför opinionsinstitut som SIFO regelbundna mätning av hur medborgarna uppfattar den statliga förvaltningen.

Frågor som rör tillit till samhällets institutioner och offentlig verksamhet lyfts ofta fram som en grundförutsättning för ett fungerande samhälle. Här är det väsentligt att följa konsekvenserna av förändringar av den offentliga förvaltningen och samhället. Vad medför t.ex. de ökade inslagen av e-förvaltning? Hur påverkas tilliten och vilka krav ställer det på arbetssätten att andelen av befolkningen som är äldre och har utländsk bakgrund ökar? Betydelsen av tillit i förvaltningen och hur man främjar en tillitsskapande förvaltning bedömer vi kommer att vara en fortsatt relevant förvaltningspolitisk frågeställning.

En ytterligare dimension av begreppet tillit är i vilken utsträckning statens interna organisering bygger på tillit respektive kontroll. Styrmodeller som bygger på kontroll snarare än tillit och förtroende riskerar enligt kritiker att skapa förtroendeglapp i organisationer och därigenom minska effektiviteten i den offentliga sektorn (se t.ex. Geert Bouckaert och John Halligan, *Managing Performance*, Routledge 2008).

Denna diskussion är nära sammankopplad med resonemangen kring det s.k. granskningssamhället (se t.ex. Michael Powers, *The Audit Society*, 1997). I denna debatt framhålls tillit och kontroll (t.ex. genom granskningar) ibland som direkta motsatspar. Sannolikt är verkligheten mer komplex än så och det kan behöva finnas inslag, och en lämplig avvägning, av både tillit och kontroll, dvs. en förutsättning för en tillitsbaserad styrning ska vara ändamålsenlig är att det finns möjligheter till viss kontroll. Vice versa kan utformningen av kontroll och granskning i ökad grad behöva beakta fördelarna av en tillitsbaserad styrning.

Frågan hur mycket kontroll som är befogad vid ett givet tillfälle är även fortsättningsvis en aktuell fråga i den förvaltningspolitiska debatten. Debatten går i riktning mot att det behöver bli tydligare vilka effekter staten eftersträvar att uppnå och om man lyckas med det. Anslutande frågor om hur mycket resultatinformation som behöver samlas in, hur sådan information bör användas samt hur omfattande de ekonomiadministrativa regelverken (såsom förordning om budgetunderlag och årsredovisning samt förordning om intern styrning och kontroll) bör vara är alltså aktuella.

### **Hur hantera komplexa samhällsfrågor?**

Det offentliga åtagandet har blivit mångsidigt i takt med att samhällsutvecklingen blivit allt mer komplex. Detta har i sin tur ökat behovet av sektorsövergripande samordningsinsatser och tvärsektoriella arbetssätt. Vi kan konstatera att frågor om arbetsfördelning och samordning samt hur det offentliga ska organisera sin verksamhet för att hantera komplexa samhällsfrågor är en fortsatt relevant frågeställning, både i samhällsdebatten och i förvaltningen.

### **Vad är statstjänstemannens roll och ansvar?**

Statsanställda ska tillgodose att statliga verksamheter bedrivs i enlighet med grundläggande krav på demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. Statstjänstemännen ska i verksamheten beakta allas likhet inför lagen samt iakttä sakkunskap och opartiskhet. De statsanställda ska även vara följsamma och genomföra de beslut som fattas av riksdagen och regeringen samt hushålla väl med statliga medel och medverka till att verksamheterna bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.

Många statliga verksamheter kännetecknas av hög komplexitet och specialisering vilket förutsätter att tjänstemännen utför sina uppgifter med stor sakkunskap. De olika krav som ställs på statligt anställda understödjer till viss del varandra. Ur tjänstemännens perspektiv kan det dock i vissa situationer uppstå konflikter mellan olika krav. Statstjänstemännens roll och ansvar påverkas också kontinuerligt genom att samhällsutvecklingen på olika sätt förändrar förutsättningarna för de statliga verksamheterna. Exempelvis har många statstjänstemän kommit att företräda den svenska regeringens ståndpunkter i EU:s förhandlingsarbete, vilket innebär täta kontakter med tjänstemän från andra medlemsländer och EU:s institutioner.





Myndigheternas ledningar ansvarar för att det är tydligt för de statsanställda vad rollen som statstjänsteman innebär.

Som framgått ovan utförs i dag en omfattande statligt finansierad verksamhet av icke offentligt anställda tjänstemän. Hur detta påverkar vem som uppfattas som statlig företrädare och vem som ses som ansvarig för olika verksamheter är en aktuell förvaltningspolitisk fråga vi bedömer kommer att fortsätta att prägla samhällsdebatten.

### **Hur påverkar EU den svenska förvaltningen?**

Sverige har varit medlem i Europeiska unionen i snart 20 år. En förvaltningspolitisk fråga som uppmärksammats i samhällsdebatten i samband med valet till EU-parlamentet är hur EU påverkar den svenska samhällsmodellen och därmed även vår förvaltningspolitiska modell.

Den svenska förvaltningsmodellen, med regeringens kollektiva beslutsfattande, ett litet regeringskansli samt stora och delvis självständiga statliga förvaltningsmyndigheter, har i flera avseenden visat sig vara ändamålsenlig för att Sverige ska kunna delta effektivt i EU-samarbetet.

Under senare år har det på flera samarbetsområden inom EU lagts större tonvikt på att medlemsländerna måste genomföra och tillämpa beslutade EU-regler på ett korrekt och effektivt sätt. Som ett led i denna utveckling har det inrättats ett fyrtiotal EU-myndigheter och förvaltningsorgan för att samordna medlemsländernas berörda myndigheter i olika slags förvaltningsnätverk. Det innebär att svensk statsförvaltning på allt fler områden involveras i nära samarbeten med EU:s olika myndigheter och andra länders förvaltningar. Vilka långsiktiga konsekvenser detta får för den svenska förvaltningsmodellen är en fråga som vunnit i aktualitet och som vi bedömer behöver påverka framtidens förvaltningspolitiska samtal.



**STATSKONTORET**

**PM**

2014-06-09

Dnr 2014/68-5

14 (38)

## 4 Förvaltningspolitiska utvecklingsbehov

I planen för det förvaltningspolitiska arbetet under 2013–2014 redovisar Statskontoret en bedömning av ett antal strategiska utvecklingsbehov på följande områden:

- Styrning av statlig förvaltning (inklusive effektivitetsfrågor)
- Statlig organisering
- Verksamhetsutveckling i staten
- Statsanställdas kompetens
- Staten och marknaderna
- Förhållandet mellan stat och kommun

Det finns många sätt att dela in det förvaltningspolitiska området (se t.ex. indelningen av EGPA-IIAS, European group for public administration, arbetsgrupper) och det finns självklart överlappningar mellan de sex områdena ovan. Indelningen tjänar således primärt ett dispositionssyfte.

Detta kapitel innehåller en uppdaterad och vidareutvecklad bedömning av de strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehoven. För respektive område redovisas först Statskontorets bedömning från 2013. Därefter följer en uppföljning av Statskontorets egeninitierade OOS-studier samt genomförda och pågående regeringsuppdrag under 2013 och inledningen av 2014. Uppföljningen belyser även vissa relevanta studier som har gjorts av andra aktörer än Statskontoret.

Avslutningsvis redovisas en förnyad bedömning av vilka utvecklingsbehov som kvarstår respektive har tillkommit sedan fjolårets plan.

### 4.1 Styrning av statlig förvaltning (inklusive effektivitetsfrågor)

#### 4.1.1 Statskontorets bedömning 2013

Regeringens styrning och uppföljning av statliga myndigheter spelar en viktig roll för hur statsförvaltningen ska klara av sitt uppdrag med att förverkliga politiska mål och säkerställa grundläggande värden om bland annat rättssäkerhet och effektivitet. Statskontoret pekar på att styrningen av den statliga förvaltningen behöver utvecklas i vissa särskilda avseenden.

Under senare år har regeringen tillsatt nationella samordnare och staten har träffat nationella överenskommelser med kommunala företrädare för att tillgodose samordningsbehov och motverka sektoriseringsproblem. Statskontoret bedömer att det finns behov av att analysera erfarenheterna av för- och nackdelar med sådana samordningslösningar.

De största statliga myndigheterna svarar sett till antal anställda och tilldelade anslagsmedel för en betydande del av statsförvaltningen. Flera av de största myndigheterna bedriver också verksamheter som vänder sig direkt

till medborgarna och som är geografiskt utspridda över stora delar av landet. Enligt Statskontoret bör det därför analyseras om det finns ändamålsenliga förutsättningar för att följa upp och styra stora statliga myndigheter, bl.a. ombildade enmyndigheter.

Finansiering av förvaltningsutgifter på sakanslag är inte sällan förenat med flera olika nackdelar. Enligt Statskontoret finns det flera skäl till att generellt klarlägga omfattningen och konsekvenserna av att myndigheternas förvaltningsutgifter finansieras på sakanslag.

#### 4.1.2 Vad har Statskontoret och andra gjort?

Statskontoret har genomfört en studie i OOS-serien (*Nationella samordnare – Statlig styrning i otraditionella former?*) som ett led i att öka och sprida kunskap om samordningslösningar på sektoriseringsproblem. Studien visar att nationella samordnare är en otraditionell styrform som har blivit allt vanligare. Styrformen används för att driva på utvecklingen inom ett område, förhandla fram lösningar mellan olika aktörer samt för att utreda och förankra lösningar på problem. Nationella samordnare kan utformas som en fristående kommitté eller som en funktion inom Regeringskansliet. Deras uppdrag kan omfatta flera komplexa frågor eller vara betydligt mer avgränsade. Samordningen sker i huvudsak på frivillig väg. Av stor betydelse för att lyckas med sina uppdrag är vilket personligt förtroende och legitimitet samordnarna har hos dem som ska samordnas. Statskontoret belyser olika utmaningar med styrformen, bl.a. hur arbetet bör föras vidare efter samordnarens tidsbegränsade uppdrag. Nationella samordnare kan även innebära påfrestningar i förhållandet mellan regeringen och myndigheterna.

Statskontoret har även genomfört två regeringsuppdrag som på olika sätt berör frågor om finansiering av förvaltningsutgifter på sakanslag.

I rapporten *Innovationer till en rimlig kostnad? En analys av Vinnovas förvaltningsutgifter* (2014:5) pekar Statskontoret bl.a. på att Vinnova finansierar en relativt stor del av sina förvaltningsutgifter med ett sakanslag för forskning och utveckling. Statskontoret bedömer att det finns behov av att öka transparensen och kontrollen över hur Vinnova använder sina resurser. Ett skäl är att Vinnovas verksamhet till största delen är av varaktig karaktär och att det inte framstår som rimligt att Vinnova finansierar en så stor del av förvaltningsutgifterna med medel från sakanslaget. I rapporten föreslår Statskontoret att ändamålet för sakanslaget bör förtydligas samt att medel bör föras över från sakanslaget till förvaltningsanslaget.

Statskontorets rapport *Mer krisberedskap för pengarna?* (2014:6) innehåller en analys av hur MSB fördelar och följer upp medel ur anslag 2:4 Krisberedskap. Av rapporten framgår bl.a. att MSB i vissa fall tillåter att anslaget används för att finansiera lönekostnader. Enligt anslagets finansieringsprinciper får dock medlen endast finansiera direkta merkostnader för åtgärder, och exempelvis inte kostnader för administration och löner. Samtidigt

finns det ibland omständigheter och goda skäl som talar för att anslaget emellanåt bör kunna användas till löner. Enligt Statskontoret bör regeringen överväga att förändra finansieringsprinciperna på denna punkt.

#### **4.1.3 Vilka utvecklingsbehov kvarstår och har tillkommit?**

##### **Effektivisering av statliga verksamheter ett allt viktigare utvecklingsområde**

Frågor rörande effektivisering av statliga verksamheter ligger nära utvecklingsbehoven rörande styrningen av statlig förvaltning. Statskontoret ser att detta är ett utvecklingsområde som har fått en allt större aktualitet och betydelse.

Både i den partipolitiska debatten och i den förvaltningspolitiska diskussionen har betydelsen av och former för effektivisering av statlig verksamhet blivit högst aktuella. I fokus står särskilt hur olika effektiviseringsmöjligheter ska kunna identifieras och tas tillvara.

Statskontoret fick i regleringsbrevet för år 2014 i uppdrag att identifiera effektivitetsökningar som kan uppstå i den statliga kärnverksamheten genom olika systemrelaterade förändringar. I uppdraget ingår att analysera hur effekterna av kärnverksamheten kan öka i förhållande till insatta resurser genom dessa förändringar. I uppdraget ingår också att föreslå vilka insatser som bör genomföras, hur de bör genomföras, samt göra en bedömning av vilka konsekvenser dessa kan få för kärnverksamhetens effekter och kostnader. En första delrapport presenterades i mars 2014. En slutrapport ska redovisas senast den 15 december 2014.

Statskontoret vill även framhålla att den förvaltningspolitiska forskningen ofta talar om två huvudsakliga instrument för att effektivisera offentlig verksamhet. Det första instrumentet är den s.k. osthyveln, där besparingskrav skär jämnt över hela verksamheten. Det andra instrumentet är politiska prioriteringar genom att mindre effektiva åtaganden eller verksamheter avvecklas eller skärs ner (se t.ex. Christopher Pollitt, *Public management reform during financial austerity*, Statskontoret 2010). Den så kallade PLO-modellen, pris- och löneomräkningen, är ett exempel på osthyveln.

En ytterligare dimension på effektivisering är i vilken utsträckning det går att effektivisera overhead och administrativa stödfunktioner samt myndigheternas kärnverksamhet.

Statskontoret bedömer att effektivisering av statliga verksamheter kommer att vara en central utvecklingsfråga under de kommande åren. I sammanhanget är det väsentligt att arbeta med utgångspunkt i vilka effekter staten vill uppnå med sin verksamhet och sträva efter arbetssätt som bidrar till ständiga förbättringar vad gäller att uppnå effekter i förhållande till insatta resurser.

För att uppnå betydande effektiviseringsvinster i statsförvaltningen i framtiden bedömer Statskontoret att det inte kommer att räcka med att arbeta med osthylvar, såsom PLO-modellen, utan att det då handlar om att systematiskt identifiera och genomföra konkreta omprövningar av statliga åtaganden inom olika områden.

Sådana omprövningar är en politisk fråga. För att kunna ta ställning till sådana omprövningar finns ett ökat behov av en aktör som utifrån ett tydligt grunduppdrag arbetar med dessa frågor. Statskontoret är en naturlig sådan aktör. I Statskontorets instruktion framgår att myndigheten ska analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv. Det innebär att effektivitetsperspektivet är tydligt både i arbetet med regeringsuppdrag och i vårt förvaltningspolitiska arbete. Ett utvidgat mandat för Statskontoret skulle kunna bestå i att på ett fristående och systematiskt sätt identifiera sektorer, myndigheter och verksamheter där det finns förutsättningar att ompröva hela eller delar av det statliga åtagandet. Att utveckla former och underlag för sådana omprövningsanalyser bedömer vi är ett centralt förvaltningspolitiskt utvecklingsområde för Statskontoret under kommande år.

#### **Fortsatt viktigt att analysera styrningen av stora myndigheter**

Statskontoret bedömer att det fortfarande finns ett analysbehov gällande förutsättningar att styra och följa upp stora myndigheter. Flertalet av de stora statliga myndigheterna är ombildade enmyndigheter, dvs. nationella sammanhållna myndigheter. De stora myndigheterna svarar sett till antal anställda och tilldelade anslagsmedel för merparten av statsförvaltningens samlade resurser. En viktig fråga i sammanhanget är huruvida styrningen av de omfattade och komplexa verksamheter som de stora myndigheterna ansvarar för ställer särskilda krav jämfört med styrningen av mindre myndigheter. I fokus står även hur Regeringskansliet säkerställer att det har tillräcklig information och kunskap för att bistå regeringen i styrningen och uppföljningen av de större myndigheterna.

Här kan nämnas att Statskontoret redan arbetat med frågeställningar kring styrning av stora myndigheter. I april 2014 fick t.ex. Statskontoret i uppdrag att utvärdera ombildningen av Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och de 21 polismyndigheterna till en sammanhållen myndighet. Utvärderingen ska göras i förhållande till de mål regeringen haft med reformen. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2018. En liknande utvärdering av ombildningen av Försäkringskassan slutrapporterades 2009 (*Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*, Statskontoret, 2009:19)

#### **Finansiering av förvaltningsutgifter på sakanslag bör utredas från fall till fall**

Statskontoret bedömer även att det finns fortsatt behov att klarlägga nackdelar som kan följa av att förvaltningsutgifter finansieras på sakanslag. Ett sätt är att tillgodose detta behov är att göra en bred sammanställning av

olika områdesvisa erfarenheter av denna finansieringsmetod. Statskontoret har på olika sätt behandlat frågan i rapporter om bl.a. Kulturrådet, Svenska institutet, Vinnova och MSB. Dessutom har Riksrevisionen tidigare konstaterat att ett stort antal myndigheter finansierar förvaltningsutgifter på saksanlag. I sammanhanget bör det dock framhållas att Riksdagens finansutskott har uttalat att det finns fall när gränsen mellan förvaltning och sakverksamhet inte är given. Även regeringen har påtalat att det i vissa fall är möjligt att låta myndigheternas administration belasta saksanlag. En bred studie kan möjligen därför endast ge ny kunskap med ett begränsat mervärde. Ett alternativt sätt att tillgodose utvecklingsbehovet kan i stället vara att Statskontoret på regeringens uppdrag analyserar problem och åtgärdsbehov för specifika anslag och verksamheter.

### **Utmaningar med en verksamhetsanpassad myndighetsstyrning**

Regeringen har under de senaste åren gjort flera olika insatser för att styrningen ska bli mer verksamhetsanpassad, långsiktig och strategisk. Det gäller bl.a. avskaffande av den tidigare enhetliga verksamhetsstrukturen och tydliggörande av instruktionen som det grundläggande styrinstrumentet.

Statskontoret har i en OOS-skrift (*Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning, 2013*) redovisat att regeringens insatser medfört ett ”omtag” på resultatstyrningen och att styrningen och uppföljningen i flera fall har verksamhetsanpassats. Statskontoret pekar även på att förändringarna innebär vissa risker och utmaningar i olika avseenden. En utmaning handlar om att myndigheterna behöver ges långsiktiga förutsättningar även i de fall regeringens behov att styra är stort. I en del fall har instruktionerna en undanskymd plats i styrningen medan regleringsbrevens mer kortsiktiga styrning spelar en fortsatt viktig roll. Det indikerar att det kan vara svårt att förena verksamhetsanpassning och långsiktighet i styrningen. En annan utmaning rör att den verksamhetsanpassade styrningen kan förstärka sektorisering och stuprörstänkande. De formella styrinstrumenten och dialogen är till stor del inriktade på respektive myndighets kärnuppdrag. Det finns därmed behov av att hitta ändamålsenliga former som ger förutsättningar för en styrning som förmår beakta sektorsövergripande prioriteringar.

### **Nationella samordnare bör studeras vidare**

Beträffande samordningslösningar för att motverka sektoriseringsproblem så är Statskontorets OOS-studie av nationella samordnare avsedd att vara underlag för fördjupad reflektion. I studien pekar Statskontoret på att det är möjligt att ytterligare belysa bl.a. hur nationella samordnare påverkar regeringens styrning i övrigt respektive förhållandet mellan staten och kommunerna respektive landstingen. Frågor för fortsatta studier kan även vara vilka resultat som nationella samordnare åstadkommer och under vilka förutsättningar som nationella samordnare är en effektiv styrform.

## 4.2 Statlig organisering

### 4.2.1 Statskontorets bedömning 2013

Det har gått nästan fem år sedan myndigheternas ledningsformer senast följdes upp. Enligt Statskontoret finns det därför skäl att analysera bland annat på vilka grunder ledningsformer väljs och hur olika ledningsformer används i myndighetsstyrningen.

Utifrån en OOS-studie från 2011 finns det enligt Statskontoret även skäl att utvärdera för- och nackdelar med sektorspecifika utvärderingsmyndigheter. Utifrån en sådan utvärdering är det angeläget att regeringen bedömer under vilka förutsättningar sådana myndigheter är en ändamålsenlig organisering av statliga resurser.

En oförändrad länsstyrelsestruktur ökar enligt Statskontoret behovet av att koncentrera länsstyrelsernas verksamheter. Det väcker i sin tur frågan om länsstyrelseverksamheter bör koncentreras konsekvent till samma länsstyrelser eller flexibelt till olika länsstyrelser.

### 4.2.2 Vad har Statskontoret och andra gjort?

Statskontoret har redovisat två regeringsuppdrag som berör vissa utvecklingsbehov i den statliga organiseringen.

Statskontoret har kartlagt och analyserat myndigheternas ledningsformer och hur dessa påverkar och tillämpas i myndighetsstyrningen (*Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, Statskontoret 2014:4). Kartläggningen visar att enrådighet med insynsråd är den vanligaste ledningsformen, medan det är mindre vanligt med styrelsemyndigheter. Analysen av ledningsformens betydelse för myndighetsstyrningen visar att regeringen i begränsad utsträckning använder ledningsformerna som ett strategiskt styrinstrument. Däremot har ledningsformen betydelse för myndighetens ledning.

Statskontoret har även gjort en generell analys av under vilka förutsättningar sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter utgör en ändamålsenlig organisering av de statliga utvärderingsresurserna (*Utvärdering på olika områden – en analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*, 2014:7). Rapporten visar att det finns flera likheter men även betydande skillnader mellan de nio olika sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter som omfattas av analysen. Sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter bör inrättas med utgångspunkt i vilket mervärde de skapar i förhållande till andra statliga utvärderingsalternativ. Statskontoret redovisar även att sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter till stor del fungerar som komplement till andra statliga utvärderingsalternativ och att det finns olika generella för- och nackdelar med att använda olika utvärderingsalternativ.



#### **4.2.3 Vilka utvecklingsbehov kvarstår och har tillkommit?**

##### **Tydliggör hur ledningsformerna tillämpas i enskilda fall**

När det gäller den fortsatta utvecklingen av ledningsformerna bedömer Statskontoret att det varken behövs någon genomgripande förändring av dagens ledningsformer eller mer styrande regler för hur ledningsformerna ska väljas och tillämpas i styrningen. Enligt Statskontoret finns det dock en potential att använda ledningsformer som ett mer effektivt styrmedel. Utmaningen för regeringen och departementen är att i olika avseenden förtydliga och kommunicera hur befintliga ledningsformer bör tillämpas i styrningen och tydliggöra förväntningarna på varje styrelse och insynsråd. För att öka nyttan av en styrelse eller ett insynsråd bör de ges ett uppdrag som uppfattas som klart och relevant för regeringen, Regeringskansliet, myndighetens verkställande ledning och styrelsen/insynsrådet själv.

##### **Länsstyrelseverksamheter behöver fortfarande koncentreras**

Statskontoret bedömer att det kvarstår behov av att koncentrera länsstyrelseverksamheter vid en fortsatt oförändrad struktur med 21 länsstyrelser. Sedan fjolårets förvaltningspolitiska plan har det framkommit att regeringen inte kommer gå vidare med förslaget från Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (SOU 2012:81) om att förändra länsstyrelsernas geografiska organisation till 11 länsstyrelser (DN debatt, 2013-09-24). Det bör även framhållas att riksdagen, i samband med behandlingen av det regionala utvecklingsansvaret i vissa län under våren 2014, har tillkännagett att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag till en helhetslösning för den regionala organisationen (2013/14:KU30, rskr. 2013/14:158). Statskontoret vill peka på att en faktor som särskilt behöver beaktas i en sådan helhetslösning är att både landstingsindelningen och länsstyrelsestrukturen grundar sig på länsindelningen.

##### **EU-medlemskapets påverkan på den svenska förvaltningsmodellen**

Statskontoret ser även ett utvecklingsbehov i den statliga organisationen till följd av Sveriges medverkan i EU-samarbetet.

EU-samarbetet utvecklas kontinuerligt. Det innebär bl.a. att det under senare år har lagts allt större tonvikt på att medlemsländerna ska genomföra och tillämpa EU:s regelverk på ett korrekt och effektivt sätt. Detta kommer till uttryck på olika sätt. Bl.a. slår Lissabonfördraget (artikel 197) fast att medlemsstaternas faktiska genomförande av unionsrätten, som är väsentligt för att unionen ska fungera väl, ska betraktas som en fråga av gemensamt intresse.

Som ett led i utvecklingen har det under de senaste 15 åren även inrättats myndigheter och andra förvaltningsorgan inom EU. Statskontorets har i tidigare rapporter (2003:14 samt 2003:29) visat att svenska myndigheter regelbundet samarbetar med och utför arbetsuppgifter åt EU-myndigheterna. Detta ställer särskilda krav på regeringens styrning och uppföljning av berörda svenska myndigheter. I rapporterna uppmärksammar Statskontoret

vidare att det ökade antalet EU-myndigheter kan ses som en del av en uppbyggnad av en gemensam europeisk förvaltning. Sedan dessa rapporter publicerades har antalet myndigheter och förvaltningsorgan i stort sett fördubblats. Idag finns det över 40 sådana myndigheter och förvaltningsorgan.

Enligt Statskontoret finns det därför ett behov av en samlad, uppdaterad bild över vilka nya myndigheter och förvaltningsorgan som har tillkommit inom EU. Det är även angeläget att belysa om och hur svenska myndigheters samarbete med äldre EU-myndigheter har fördjupats. Viktiga frågor är även hur det svenska samarbetet med EU:s myndigheter närmare är fördelat mellan regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna samt hur styrningen och uppföljningen av det svenska deltagandet är utformad.

Statskontoret ser även att finns ett ytterligare analysbehov rörande kompetensfördelning mellan EU och medlemsländerna i förvaltningspolitiska frågor. Det gäller särskilt att klarlägga vilka närmare befogenheter EU har att besluta om åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av EU:s rättsakter. En anslutande fråga handlar hur EU:s beslutskompetens i dessa delar inverkar på ett medlemslands utrymme att utforma en nationell förvaltningspolitik.

### **4.3 Verksamhetsutveckling i staten**

#### **4.3.1 Statskontorets bedömning 2013**

Det behövs en samlad bedömning av hur arbetet med verksamhetsutveckling ska utformas och bedrivs i staten. Statskontoret ansåg att en sådan bedömning bland annat bör vila på en analys av vilka styrmedel som bäst bidrar till förnyelse och utveckling av statliga verksamheter. Det finns också ett behov av en mer samlad bild över medborgarnas och företagens uppfattningar om kvalitet i myndigheternas verksamhet.

#### **4.3.2 Vad har Statskontoret och andra gjort?**

Regeringen har under de senaste åren vidtagit en rad olika insatser för att driva frågor om verksamhetsutvecklingen inom statsförvaltningen. Merparten av dessa insatser, exempelvis tillsättande av det nationella rådet för innovation och kvalitet och e-delegationen, syftar till att ta helhetsgrepp och driva frågorna om verksamhetsutveckling i mer gemensam riktning.

Jämfört med sina europeiska motsvarigheter har svenska förvaltningsmyndigheter betydande handlingsfrihet när det gäller hur de organiserar och utför sin verksamhet. Denna delegering av ansvar från regeringen till myndigheter är snart 25 år gammal och genomfördes genom det så kallade verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, bilaga 1, s. 24).

I och med verksledningsbeslutet förändrade styrningen karaktär. Regeringen skulle styra sina myndigheter på ett tydligare sätt samtidigt som myndig-

heterna skulle få större frihet att styra och organisera sin verksamhet. Denna delegering manifesteras inte minst i myndighetsförordningen (SFS 2007:515). I förordningens 3 § framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att verksamheten bedrivs effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. I förordningens 4 § framgår vidare att myndighetens ledning ska utarbeta och besluta om en verksamhetsplan för myndigheten. Ordningen med ökad delegering till myndigheterna att styra och organisera verksamheten har kommit att stå fast i ett kvarts sekel. Den har också prövats i utredningar efter 1987, inte minst genom Styrtredningens betänkande från 2007 (SOU 2007:75).

I juni 2013 lämnade det nationella rådet för innovation och kvalitet sitt slutbetänkande till regeringen, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet* (SOU 21013:40). Rådets uppdrag var att initiera och analysera innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet. I betänkandet lämnar rådet ett antal förslag som syftar till att konkretisera regeringens politik för en mer innovativ offentlig verksamhet. Förslagen handlar om rikta ökat fokus på behov, värdeskapande och systemsyn på offentlig verksamhet. Genom förslagen vill rådet också peka på behoven av ett ökat handlingsutrymme för att pröva nya tjänster i offentlig verksamhet. Förslagen fokuserar också på att stärka förmågan att driva innovations- och förändringsprocesser i offentlig verksamhet. Slutbetänkandet har inte remissbehandlats utan har diskuterats i olika former.

E-delegationen lämnade i oktober 2013 sitt betänkande om Organiseringen av framtidens e-förvaltningsfrågor till regeringen (SOU 2013:75). E-delegationens bedömning var att den svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre är etablerad och att e-förvaltningsfrågorna behöver organiseras i relation till denna modell. För framtidens organisering av e-förvaltningsfrågorna är det viktigt att hitta former som bygger på samarbete, inflytande och koordinering snarare än strikt styrning. E-delegationen förslög därför en organiseringsmodell i en medlemsorganisation liknande en kollegiemodell, till exempel på det sätt som Arbetsgivarverket idag är uppbyggt.

Statskontoret fick i oktober 2013 i uppdrag att utvärdera det arbete som E-delegationen bedrivit under perioden 2009 – 2013. Uppdraget avrapporterades den 31 mars 2014 genom rapporten *Delegerad digitalisering – en utvärdering av E-delegationen* (Statskontoret 2014:12). Slutsatserna i utvärderingen pekar på att E-delegationen lyckats med den del av uppdraget som innebär att ha en praktisk och stödjande roll, exempelvis genom att ta fram vägledningar och riktlinjer. Däremot behöver samverkan kring e-förvaltningsfrågor och utvecklingen av dessa frågor utvecklas vidare. Statskontoret bedömde vidare att E-delegationen inte tillräckligt lyckats med de utredande delarna i uppdraget, och föreslog därför att delegationens arbete avslutas i enlighet med regeringens tidigare beslut. Statskontoret menar

vidare att den förvaltningspolitiska relevansen i e-förvaltningsfrågorna behöver stärkas.

Ett ytterligare exempel är att VINNOVA på olika sätt arbetar med att stärka innovationskraften i offentlig sektor. VINNOVA redovisade under 2013 ett antal förslag om hur innovationskraften inom offentlig sektor kan stärkas. VINNOVA har även dragit slutsatsen att förvaltningens arbete med att förnya sig befinner sig i ett tidigt stadium och att det i många fall fortfarande är oklart med vad som menas med innovationsarbete (VR 2013:1). I regeringsbrevet för 2014 har VINNOVA fått i uppdrag att genomföra insatser för att främja innovation i offentlig verksamhet. Genom uppdraget ska VINNOVA hjälpa offentliga aktörer att analysera behovet av innovation i verksamheten.

ESV publicerade i maj 2013 en rapport om myndigheters lokalisering till centrala lägen i Stockholms innerstad. I juni 2013 fick SPV:s generaldirektör Ann-Kristin Nyqvist regeringens uppdrag att fördjupa ESV:s analys. Resultatet pekade på att staten kan spara miljoner på att myndigheter flyttar från centrala adresser i Stockholm till exempelvis förorter. Diskrimineringsombudsmannen har fått i uppdrag att förbereda en flytt till stockholmsförorten Rinkeby.

#### **4.3.3 Vilka utvecklingsbehov kvarstår och har tillkommit?**

I planen för 2013 pekade Statskontoret på att det inom en förhållandevis snar framtid bör göras en samlad bedömning av aktuella förslag till hur det fortsatta arbetet med verksamhetsutveckling och innovation inom statsförvaltningen bör vara utformat. Statskontoret menade att bedömningen särskilt bör beakta omfattningen av gemensamma utvecklingsinsatser och på vilket sätt dessa insatser kan kopplas samman med och stödja myndigheternas eget utvecklingsarbete. Bedömningen bör också baseras på hur olika gemensamma utvecklingsinsatser inbördes bör vara samordnade med varandra.

#### **Staten en helhet – identifiera gemensamma behov av verksamhetsutveckling**

En utvecklingstrend vi har identifierat är att det finns diskussioner kring hur långtgående verksamhetsdelegeringen bör vara och hur gränssnittet mellan regering och myndighet bör se ut i framtiden. Det gäller till exempel frågor som rör utveckling av e-förvaltning och gemensamma administrativa lösningar.

Med utgångspunkt i detta är det viktigt att analysera vilka konsekvenser eventuella begränsningar i delegeringen får för regeringens långsiktiga styrning av myndigheterna och för möjligheterna till ansvarsutkrävande. Var finns stordriftsfördelar och strategiska vinster att göra? Vilka är riskerna? Hur långt kan delegeringen begränsas innan detta får återverkningar på ledningens intresse och möjligheter att leda, effektivt bedriva och ansvara

för verksamheten? Detta är ett utvecklingsområde som vi bedömer är relevant att analysera.

### **Det behövs en tydligare bild av drivkrafter för enskilda myndigheters verksamhetsutveckling**

Som diskuterats har varje statlig myndighet ansvar för att utveckla sin egen verksamhet. Drivkrafter för om och hur myndighetsledningen utvecklar sin verksamhet varierar. Det finns därför fortsatt behov av ökad kunskap om vad som påverkar i vilken omfattning som olika myndigheter utvecklar sina verksamheter. Ett framtida utvecklingsbehov är därför att närmare klarlägga i vilken utsträckning som ett stort antal olika gemensamma utvecklingsinsatser i form av pilotförsök, vägledning, stöd och verktyg m.m. har kommit till nytta och användning i de enskilda statliga myndigheternas förnyelse- och utvecklingsarbete.

### **Erfarenheter av myndigheternas it-utveckling**

En del i myndigheternas verksamhetsutvecklingsarbete handlar om att utveckla sina it-system. Många myndigheter lägger stora summor på att utveckla sina egna system för att klara av upphandling, servicegivande eller ärendehantering.

Flera myndigheter kan vittna om att det är vanligt att investeringar i it-system inte blir så framgångsrika som det var tänkt, att det tar längre tid än planerat att hämta hem vinster och att det är vanligt att arbetet med nya system inte går som planerat. Även it-mogna myndigheter saknar ofta den nödvändiga kompetensen för utvecklingen av it-system. Bristerna i kompetensförsörjningen rör inte enbart den tekniska kompetensen utan även projekt- och förändringsledning, samt förvaltningsjuridisk kompetens kopplat till it-området. Konsultberoendet i utvecklingsfasen är därför stort, vilket i sin tur ställer krav på myndigheternas upphandlingsförmåga och beställarkompetens. Det ställer även krav på myndigheterna att förvalta kompetensen när systemen väl ska driftsättas (se t.ex. *Uppföljning av ekonomiska nyttor från e-förvaltningsprojekt*, ESV 2014:2; Riksrevisionen (2011) *Statliga projekt som överskrider budget*, RiR 2011:5)

Det är också vanligt att enskilda myndigheter utvecklar egna system vilka inte kan korrespondera med andra näraliggande myndigheter. Det försvårar samverkan mellan myndigheter. Ett problem i sammanhanget är det stora risktagande som it-utveckling innebär med stora initiala investeringar och där den ekonomiska nyttan är svår att mäta och utvärdera. Det är även vanligt att nytta inte tillfaller den egna myndigheten utan tredje part, en annan myndighet eller kommunerna exempelvis. Ett utvecklingsbehov som vi vill peka på är att samla myndigheters erfarenheter av it-utveckling vad gäller investeringar, styrning och organisering av utvecklingsprocessen.

Intressanta frågor är till exempel: Vad kräver upphandling av nya it-system av myndigheten? Hur hanteras brister i kompetensförsörjningen? Hur be-

roende av konsulter blir en enskild myndighet i samband med inköp och införande av ett nytt it-system? Hur ser styrningen av konsulter ut (leverantörsstyrning)? I vilken utsträckning kan it-investeringar anses som lyckade? Vilka är drivkrafterna bakom gemensamma utvecklingsprojekt?

### **Förvaltningspolitiska konsekvenser vid införandet av e-förvaltning**

E-förvaltningslösningar har öppnat för nya sätt att organisera och genomföra statlig verksamhet. Som exempel kan nämnas möjligheterna att specialisera och koncentrera verksamheter till färre platser i landet, automatisering av rutinärenden och kontakter mellan myndigheter och deras intressenter via nätet. Samtidigt som de nya arbetssätten ger möjligheter till effektiviseringar väcker dessa förändringar nya frågor. Hur säkerställer man till exempel att alla medborgare har tillgång till service i de fall de inte kan använda e-tjänster? Vilka risker finns med de nya arbetssätten? Kan tekniken påverka vad som är en lämplig ansvarsfördelning mellan olika samhällsnivåer?

Digitaliseringens möjligheter har också lett till flera konkreta utvecklingsinitiativ inom enskilda sektorer och områden inom statsförvaltningen, till exempel inom kultur- och miljöområdet (se t.ex. Kulturdepartementet, 2011 *Digit@lt kulturarv – Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation* (Ku11.015) eller Näringsdepartementet, 2010 *IT för en grönare förvaltning – agenda för IT för miljön 2010-2015* (N2010.25).

På övergripande nivå har regeringen beslutat om en strategisk inriktning för att dra nytta av digitaliseringens möjligheter (se t.ex. Näringsdepartementet (2011) *IT i människans tjänst – en digital agenda för Sverige* N2011.12, Näringsdepartementet (2012) *Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning: med medborgaren i centrum* N2012.37).

Statskontoret ser dock en risk för ett visst glapp mellan dessa övergripande målsättningar och den konkreta styrningen av myndigheterna i statsförvaltningen. Det är Statskontorets uppfattning att det är viktigt att regeringens digitaliseringsambitioner lämnar avtryck också i förvaltningspolitiken. Det gäller i synnerhet de frågor som är förvaltningsgemensamma, det vill säga som berör statsförvaltningen i sin helhet, men även de frågor som har betydelse för statsförvaltningens samlade effektivitet och användning av resurser, liksom frågor som har stor betydelse för medborgarnas relation till det offentliga och för hanteringen av personuppgifter. Digitaliseringen innebär möjligheter och utmaningar för samtliga dessa aspekter. Statskontoret ser en risk för att e-förvaltning till viss del fortfarande ses som en teknisk fråga vid sidan av de förvaltningspolitiska frågorna och ser behov av att gå igenom erfarenheter av e-förvaltningsfrågor med särskilt fokus på vilka övriga förvaltningspolitiska förändringsbehov som de kan medföra.

### **Fortsatt fokus på allmänhetens uppfattningar om offentlig verksamhet**

Förväntningarna på kvaliteten i och omfattningen av välfärden ökar ständigt. Hur ser denna förväntan ut och vad tycker allmänheten om offentlig verksamhet? I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) skriver regeringen att det ytterst är allmänheten och företagen som avgör om förvaltningens tjänster har god service och kvalitet samt uppfattas som tillgängliga. Myndigheterna bör enligt regeringen därför involvera medborgare, brukare, företag och övriga intressenter i sin verksamhetsutveckling.

Statskontoret bedömde 2013 att det finns ett behov av att få en samlad bild över medborgarnas och företagens uppfattningar om kvalitet i myndigheternas verksamhet. Ett sätt att få bilden är genom att kontinuerligt följa allmänhetens uppfattningar om hur myndigheterna bedriver sitt arbete. Detta kan ske dels genom att följa allmänhetens uppfattningar om verksamheten, dels genom att mäta brukarnas uppfattningar genom myndigheternas egna undersökningar. Statskontoret följer sedan 2010 allmänhetens uppfattningar om myndigheters arbete genom ett samarbete med SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Vi menar att det är centralt att fortsätta dessa mätningar.

Statskontoret har tidigare pekat på att det inte är möjligt att ge någon samlad bild över förvaltningens kvalitet utifrån myndigheternas egna undersökningar, se Statskontorets rapporter *Uppfattningar om statsförvaltningen* (2009:1) och *Uppfattningar om förvaltningen* (OOS-studie 2011). Ett problem är att resultaten från undersökningarna är svåra att jämföra med varandra. Trots att resultaten är svåra att jämföra med varandra kan en analys av myndigheternas brukarundersökningar tillsammans med analyser av mätningarna om allmänhetens uppfattningar ge en bild av allmänhetens uppfattningar om offentlig verksamhet.

### **Förtroende – en styrsignal i tiden?**

Regeringen pekade i den förvaltningspolitiska propositionen på att allmänheten ska ha förtroende för och känna tillit till sina myndigheter. Bland annat har Statskontoret med utgångspunkt i OECD:s rapport *Government at a glance* redovisat att allmänheten i Sverige i ett internationellt perspektiv har ett högt förtroende för offentlig verksamhet. Vi har också kunnat redovisa att allmänhetens förtroende varierar mellan olika myndigheter liksom allmänhetens uppfattningar om kvalitet i offentlig verksamhet.

Regeringen har under senare år börjat använda förtroende som en del i styrningen av myndigheter med många medborgarkontakter, som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Ett utvecklingsområde som Statskontoret vill peka på är att vi har relativt lite kunskap om hur arbetet med att öka förtroende och skapa brukar- eller kundnytta påverkar andra mål, roller och uppdrag som myndigheterna har. Hur påverkar uppdraget att höja allmänhetens förtroende för myndighetens verksamhet exempelvis relationen mellan myndigheten och regeringskansliet? Vilken betydelse får denna typ av styrning för myndighetens interna arbete? Forskning visar att allmän-

hetens förtroende för exempelvis myndigheter påverkas av en rad faktorer, där erfarenheter av kontakt med myndigheten är en del. En fråga som behöver diskuteras är hur myndigheter säkerställer att handläggning etc. sker rättsäkert när myndigheten samtidigt följs upp på hur brukarna uppfattar att deras behov uppfylls?

## 4.4 Statsanställdas kompetens

### 4.4.1 Statskontorets bedömning 2013

Statstjänstemannarollen och arbetet med den gemensamma värdegrunden inom staten står inför fortsatta utmaningar. Det är angeläget att det tidigare projektet Offentligt etos blir föremål för en utvärdering.

Enligt Statskontoret finns det även behov av att klarlägga statliga myndigheters medvetenhet om korruptionsrisker och vilka korruptionsförebyggande insatser som myndigheterna gör. Ett skäl är att förutsättningarna för att förebygga korruption skiljer sig åt beroende på vilka slags verksamheter myndigheter bedriver.

Statskontoret uppmärksammade även vissa aspekter vad gäller säkerställandet av rätt kompetens inom statsförvaltningen. Det ställs även fortsatt höga krav på att myndigheterna analyserar sina kompetensbehov och säkerställer att de har personal med de kompetenser som en effektiv verksamhet förutsätter.

### 4.4.2 Vad har Statskontoret och andra gjort?

I OOS-skriften *Attraktiv och föredömlig – en studie av staten som arbetsgivare* redovisar Statskontoret en fördjupad bild av hur myndigheter arbetar för att bidra till att staten är en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. Kompetensförsörjningen i staten fungerar också överlag väl. Samtidigt finns utmaningar. Myndigheternas möjligheter att rekrytera, behålla och utveckla viktig kompetens påverkas av konkurrens om arbetskraft, få karriärmöjligheter och svårigheter att behålla unga. I rapporten identifierar Statskontoret följande huvudområden, inom vilka myndigheter bedriver insatser: Strategiska arbetssätt, insatser för att skapa ett ”vi”, insatser för karriärutveckling, insatser för ökad flexibilitet samt insatser för ökad synlighet.

Regeringen har sedan fjolårets förvaltningspolitiska plan beslutat om två uppdrag till Statskontoret rörande olika frågor med koppling till de statsanställdas kompetens.

Det ena uppdraget gäller att Statskontoret ska utvärdera projektet Offentligt Etos. Detta projekt genomfördes av Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) under tiden 2010–2012. Utvärderingsuppdraget innebär att Statskontoret ska fokusera på hur projektet har påverkat myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden. I utvärderingen bör Statskontoret belysa bl.a. hur arbetet har organiserats inom respektive myndighet och hur



deras kompetensförsörjning har påverkats. Statskontoret ska även belysa i vilken mån den gemensamma värdegrunden har varit ett stöd för myndigheternas verksamhet samt om och hur den gemensamma värdegrunden har påverkat förtroendet för myndigheten och dess anställda. Statskontoret ska lämna en slutredovisning av uppdraget senast den 1 oktober 2014.

Det andra uppdraget handlar om att Statskontoret ska kartlägga de statliga myndigheternas arbete för att förebygga korruption. I uppdraget ingår att beskriva det arbete som sker i dag och analysera behovet av förändrade arbetssätt. Statskontoret ska lämna förslag på hur myndigheterna kan utveckla sitt korruptionsförebyggande arbete. Om Statskontoret finner att regeringen behöver vidta åtgärder för att stödja myndigheternas arbete eller på annat sätt förbättra förutsättningarna för det korruptionsförebyggande arbetet, ska myndigheten lämna förslag till sådana åtgärder. Detta uppdrag ska redovisas senast den 15 oktober 2015.

#### **4.4.3 Vilka utvecklingsbehov kvarstår och har tillkommit?**

Statskontoret bedömer att det fortfarande finns utvecklingsbehov rörande olika aspekter på de statsanställdas kompetens. Ovan nämnda OOS-studie och Statskontorets kommande redovisningar av de två pågående regeringsuppdragen ger regeringen underlag som kan ligga till grund för fortsatta insatser rörande kompetensförsörjning, värdegrundsarbete och korruptionsförebyggande arbete.

### **4.5 Staten och marknaderna**

#### **4.5.1 Statskontorets bedömning 2013**

Ett ökat inslag av renodling, avreglering, upphandling av tjänster som tidigare bedrivits i offentlig regi samt kundval inom vård, skola och omsorg har skapat ett ökat behov av tillsyn över uppgifter som tidigare utförts av den offentliga sektorn.

Det finns även behov av att följa upp de generella erfarenheterna av omregleringarna av tidigare monopolverksamhet. Det ökade inslaget av privat utförande inom vård, skola och omsorg har skapat ett behov av att tillgängliggöra resultatinformation för att brukarna ska kunna göra genomtänkta val och av att tydliggöra hanteringen när valda tjänster inte lever upp till utlovad servicenivå.

Det finns dessutom behov av att analysera varför myndigheter fortsätter att bedriva säljverksamhet, trots att nuvarande och tidigare regeringar uttalat en restriktiv hållning till sådan verksamhet i förvaltningspolitiska propositioner.

#### 4.5.2 Vad har Statskontoret och andra gjort?

I OOS-skriften *Myndigheters säljverksamhet – hur och varför* analyserar Statskontoret motiven för och organiseringen av statliga myndigheters säljverksamhet. Statskontoret identifierar totalt tio olika motiv för att statliga myndigheter bedriver säljverksamhet. Det finns vissa mer vanligt förekommande motiv eller förklaringar till att myndigheter bedriver säljverksamhet. Statskontoret bedömer att säljverksamhet totalt sett inte har minskat i någon betydande utsträckning. Statskontoret ger flera generella rekommendationer att överväga för regeringen och myndigheter som bedriver säljverksamhet, bl.a. en mer tydlig och enhetlig tillämpning av begreppen som rör säljverksamhet, se över säljverksamheten i myndigheternas instruktioner samt genomföra externa strukturerade analyser av de marknader där myndigheterna är verksamma.

Statskontoret har under 2013 slutredovisat ett flerårigt regeringsuppdrag om att utvärdera och följa upp apoteksomregleringen (*En omreglerad apoteksmarknad – Slutrapport, 2013:7*) I slutrapporten gör Statskontoret bl.a. bedömningen att målet om ökad tillgänglighet till läkemedel och målet om låga läkemedelskostnader har uppfyllts i hög grad. Samtidigt bedömer Statskontoret att målet om bättre service och tjänsteutbud och målet om bibehållen kompetens och säkerhet i läkemedelsförsörjningen endast har uppfyllts till viss del. Vidare bedömer Statskontoret att apoteksmarknaden i maj 2013 överlag fungerar tillfredsställande, men att regeringens uttalade ambition om mångfald och goda förutsättningar för både små och stora aktörer riskerar att inte uppfyllas på längre sikt.

#### 4.5.3 Vilka utvecklingsbehov kvarstår och har tillkommit?

Av de utvecklingsbehov om staten och marknaderna som identifierades i fjolårets plan har Statskontoret tagit fram ovan nämnda OOS-skrift om myndigheternas säljverksamhet. Statskontoret bedömer att det även i fortsättningen finns utvecklingsbehov rörande erfarenheter av omreglerade marknader, brukarnas informationsbehov och ställning samt särskilt vad gäller en förändrad tillsynsroll.

#### Tillsynens prestationer och resultat

Enligt Statskontoret finns det ett behov att på organisatorisk nivå samla och analysera erfarenheterna av myndigheternas konkreta tillsynsarbete. Centrala frågor i detta avseende är: Hur har tillsynsmyndigheterna internt organiserat tillsynsverksamheten, hur arbetar myndigheterna praktiskt med sitt tillsynsuppdrag och hur utvärderar myndigheterna tillsynens prestationer och resultat? När är tillsyn ett nödvändigt inslag med tanke på möjliga konsekvenser av att inte ha tillsyn och när är tillsyn ett av flera möjliga styrverktyg?

Nedan redovisar Statskontoret även ett tillkommande utvecklingsbehov rörande outsourcing av statlig kärnverksamhet.

### Outsourcing av statlig kärnverksamhet

Konkurrensverket har låtit uppskatta den totala omfattningen av den offentliga upphandlingen i Sverige. Enligt uppskattningen uppgick den totala upphandlingspliktiga volymen år 2006 till 450–535 miljarder kronor, vilket då motsvarade 15,5–18,5 procent av BNP. Baserat på denna uppskattning borde den upphandlingspliktiga volymen år 2010 motsvarat omkring 510–608 miljarder kronor (se Den goda affären, SOU 2013:12 för en diskussion kring metodologiska problem med att mer exakt definiera denna summa). Statliga myndigheter står för en betydande andel av det samlade upphandlingsvärdet.

Även om stora delar av det samlade statliga upphandlingsvärdet avser varor och enklare tjänster som t.ex. städning och myndighetsintern service finns det exempel på myndigheter som upphandlar tjänster som tidigare bedrivits i egen regi. Tjänster som får betraktas statlig kärnverksamhet. Här kan t.ex. Trafikverkets entreprenadverksamhet nämnas. Trafikverket är en av Sveriges största offentliga beställare och köper varor och tjänster för cirka 40 miljarder kronor årligen (Riksrevisionen, *Infrastruktur på nya villkor 2012:14*). Men det finns flera exempel, som t.ex. Arbetsförmedlingen som årligen upphandlar så kallade kompletterade tjänster (t.ex. rehabilitering, coacher och lotsar) för arbetssökande för 1950 miljoner kronor (Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 123).

Inom organisationsteorin pågår en diskussion om förtjänster och begränsningar med s.k. outsourcing av kärnverksamhet. Ett begrepp som ofta används är *rightsourcing* (se t.ex. *Right Sourcing: Enabling Collaboration*, Dijkstra, Gøtze, Van Der Ploeg, 2013). Centralt i denna diskussion är inte frågan om vad som bör upphandlas alternativt bedrivas i egen regi utan att finna former för detta gränssnitt som tjänar verksamhetens övergripande mål.

En av fördelarna som ofta framhålls med outsourcing är att detta leder till en effektivare och därmed billigare produktion av den aktuella tjänsten. Detta då den överläts till någon som specialiserat sig på denna typ av tjänsteproduktion. Genom att handla upp sådana tjänster förutsätts myndigheterna dessutom bli bättre på att specificera sina behov och få bättre kostnadskontroll. Nackdelarna med outsourcing av kärnverksamhet som framhålls är att transaktionskostnaderna blir höga för myndigheten (genom upphandling, kontroll och kvalitetsuppföljning) och att lärande inom myndighet uteblir då myndigheten inte är delaktig i hela produktionskedjan.

Enligt Statskontoret finns ett utvecklingsbehov av att på ett samlat sätt beskriva och analysera erfarenheter av olika varianter av outsourcing av statliga kärnverksamheter inom olika politikområden.

Utöver det finns ett behov av att undersöka vilka samarbetsformer mellan offentligt och privat som förekommer och vilka konsekvenser de har för arbetsfördelning och ansvarsutkrävande.

## 4.6 Förhållandet mellan staten och kommunerna

### 4.6.1 Statskontorets bedömning 2013

Regeringen ansåg i den förvaltningspolitiska propositionen att det behövs en mer samlad, sektorsövergripande och långsiktig statlig styrning av den kommunala sektorn (prop. 2009/10:175 s.85). Den nationella informationsförsörjningen är en viktig grund för att utveckla en långsiktig samlad statlig styrning av kommunerna.

Statskontoret menade att staten behöver följa upp och utvärdera effekter av den statliga styrningen för enskilda kommunala verksamheter och för kommunsektorn som helhet. Ett utvecklingsbehov är därför att analysera hur staten bör styra och följa upp kommunala verksamheter.

### 4.6.2 Vad har Statskontoret och andra gjort?

Regeringen gav den 19 december 2013 Statskontoret i uppdrag att genomföra en studie om informationsförsörjningen om kommuner. Utgångspunkten ska enligt regeringen vara statens behov av att samlat kunna följa utvecklingen när det gäller kommunernas förutsättningar att klara av sina uppgifter och framtida utmaningar. Statskontoret ska analysera om den befintliga informationen är tillräcklig för att tillgodose statens behov att kunna följa utvecklingen både i kommunsektorn som helhet och i enskilda kommuner. Statskontoret ska även identifiera eventuell avsaknad av väsentlig information och lägga förslag på hur statens informationsbehov kan tillförsäkras. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen även redovisat en kartläggning av den kommunala medfinansieringen av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet (*Kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur och högskoleverksamhet*, 2014:8). Kartläggningen omfattar också vissa av EU:s fonder och program och kultursamverkansmodellen. Statskontoret lämnar också förslag om hur staten fortsättningsvis kan följa utvecklingen inom dessa områden.

### 4.6.3 Vilka utvecklingsbehov kvarstår och har tillkommit?

Vid sidan om att utveckla den statliga informationsförsörjningen om kommunala verksamheter så finns det andra strategiska utvecklingsbehov rörande förhållandet mellan staten och kommunerna. Dessa utvecklingsbehov har sin utgångspunkt i att kommunerna på flera sätt spelar en mycket viktig roll i den offentliga samhällsorganisationen. Kommunerna har i flera avseenden en långtgående självstyrelse, vilket kommer till uttryck i att kommunerna får ta hand om angelägenheter av allmänt intresse. Det gäller sådant som har anknytning till en kommuns område eller dess medlemmar. Vidare utövas kommunernas beslutanderätt av valda församlingar och de får ta ut skatt för att sköta sina uppgifter.

Staten har även möjlighet att anförtro kommuner olika slags förvaltningsuppgifter. Kommunernas befogenheter och uppgifter ska bestämmas genom lag. Till grund för en stor del av kommunernas verksamheter ligger ett stort antal "obligatoriska" uppgifter och skyldigheter som staten har lagt på kommunerna. Det gäller bl.a. inom vård, skola och omsorg samt planläggning och användning av mark och vatten. Kommunerna ansvarar även för tillståndsprovning och tillsyn inom flera områden. Statens motiv till att lägga offentliga uppgifter på den kommunala nivån är t.ex. att kunna anpassa verksamheter till varierande lokala förutsättningar.

Det har inte ansetts vara lämpligt eller möjligt att en gång för alla fastställa precisa gränser för den kommunala kompetensen. Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna behöver i stället kunna förändras i takt med tiden (prop. 1973:90). Av grundläggande betydelse är att kommunerna, utöver de uppgifter och skyldigheter som staten ålägger dem, har en fri sektor inom vilken de kan sköta egna angelägenheter och få utrymme för sin initiativrätt. Det ställer bl.a. krav på att statliga regleringar som innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte ska gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem.

### **Stora framtida utmaningar för kommunerna**

I samhällsdebatten framkommer det ofta synpunkter om att kommunerna står inför flera betydande framtida utmaningar. En utmaning kan sammanfattas med att en mindre andel arbetsföra som ska försörja en större andel äldre. Det medför påfrestningar för kommunerna att tillhandahålla service och välfärdstjänster till sina medborgare. Samtidigt minskar antalet invånare i många kommuner vilket innebär att de små kommunerna blir allt mindre och allt fler. En vikande befolkningsutveckling påverkar de berörda kommunernas skatteintäkter och ekonomiska bärkraft. Vidare ökar kraven på specialisering och särskild expertkompetens i kommunala verksamheter, vilket fokuserar frågor om hur kommunerna kan säkerställa en effektiv kompetensförsörjning.

Det har i olika sammanhang även framförts det att den nuvarande strukturen med 290 kommuner medför att de enskilda kommunerna har varierande förutsättningar att utföra sina uppgifter. De krav som lagstiftningen ställer på kommunerna inom olika områden är i princip desamma. Det medför att särskilt de små kommunerna står inför stora utmaningar. Det kan noteras att Ansvarskommittén bedömde att mindre kommuner, främst då de glest befolkade vars befolkning fortsätter minska, på sikt kommer att få problem med att utföra komplicerade välfärdstjänster (SOU 2007:10).

### **Analysbehov om hur utmaningarna bör hanteras**

Enligt Statskontoret har staten, med utgångspunkt i att all offentlig verksamhet är till för medborgarna och med beaktande av den kommunala självstyrelsen, ett strategiskt intresse av att kommunerna klarar att utföra sina obligatoriska uppgifter i enlighet med uppställda mål och krav. Stats-

kontoret bedömer att kommunernas framtida utmaningar kommer att få en ännu större aktualitet under de närmast kommande åren. Det finns olika tänkbara alternativ för hur utmaningar kan hanteras.

Det kan t.ex. röra en eventuell ökad kommunal samverkan. Erfarenheter visar att finns behov av kommunal samverkan för att uppnå bl.a. stordriftsfördelar och verksamhetsutveckling, men att samverkan även väcker frågor om demokratisk insyn och vissa juridiska aspekter.

En annan alternativ väg är att överväga huruvida det behövs en ändrad ansvarsfördelning mellan samhällsnivåerna inom olika sakområden. I huvudsak har ansvarsfördelningen inneburit en delegering av uppgifter till den kommunala lokala nivån. I en del fall har dock uppgifter förts över från kommunerna till staten. På en del områden förekommer det s.k. asymmetrisk uppgiftsfördelning mellan staten och kommunerna. Det kan även finnas skäl att pröva om landstingen kan vara den lämpligaste samhällsnivån för fler offentliga uppgifter.

Ett ytterligare alternativ utgörs av att överväga behovet av kommunsammanslagningar. Fördelar som ofta framförs är att sammanslagningar kan bidra till att stärka kommunernas ekonomiska bärkraft och minska sårbarheten i deras verksamheter. Ett förekommande motargument är att sammanslagningar inte skulle ge några nämnvärda verksamhetsvinster i glest befolkade kommuner med stora geografiska avstånd.

Det är högst osäkert om de tänkbara alternativen var och en för sig erbjuder någon helhetslösning på de komplexa problem och framtidsutmaningar som kommunerna står inför. Kommunerna skiljer sig åt i flera avseenden och möter därmed också olika framtidsutmaningar. Enligt Statskontoret finns det därför ett stort behov av att närmare analysera vilka möjligheter och begränsningar som är förknippade med respektive alternativ (kommunal samverkan, ansvarsöverföringar och kommunsammanslagningar). En sådan analys skulle också ge underlag till att bedöma om det finns behov av en kombination av olika åtgärder.

## 5 Inriktning och prioriteringar för 2014–2015

Statskontorets förvaltningspolitiska arbete rörande den offentliga sektorns utveckling samt kvalitets- och verksamhetsutvecklingsfrågor består i huvudsak av analyser som syftar till att spegla och analysera förvaltningens utveckling. Olika inslag i arbetet är rapporter i skriftserien Om offentlig sektor (OOS), seminarier och internationell verksamhet. Sedan december 2012 har Statskontoret ett vetenskapligt råd för att stärka samverkan mellan forskning och praktik. Genom våra rapporter och genom seminarier vill vi bidra till diskussion om aktuella företeelser eller förestående utmaningar för den offentliga sektorn.

Utöver detta har Statskontoret också med sig ett förvaltningspolitiskt perspektiv i dialoger om uppdrag och i arbete med remissvar.

Som framgått i kapitel 3 och 4 bedömer vi att effektivisering av statlig verksamhet kommer att vara en central frågeställning i statsförvaltningen under 2014 och 2015. Detta effektivitetsperspektiv kommer även att påverka de förvaltningspolitiska aktiviteter vi planerat under den aktuella perioden.

Under åren 2014–2015 planerar Statskontoret nedanstående aktiviteter i det förvaltningspolitiska arbetet. Ambitionsnivån är delvis avhängig av den totala mängden regeringsuppdrag och tillgängliga resurser i myndigheten.

### 5.1.1 Rapporter och seminarieverksamhet

Statskontoret har sedan 2010 publicerat 23 skrifter i serien Om offentlig sektor. Under 2013 och inledningen av 2014 publicerades fem OOS-skrifter. Målsättningen är att publicera 3–5 skrifter årligen i denna serie, som också presenteras muntligen för olika intressenter. Merparten av dessa studier kommer att vara egeninitierade, dvs. resultatet av Statskontorets egna initiativ.

Nedan presenteras de förvaltningspolitiska frågeställningar som vi bedömer är relevanta och bör hanteras av Statskontoret under andra halvåret 2014 och under 2015. Detta kan göras antingen genom en rapport i skriftserien OOS eller genom att vi arrangerar ett seminarium kring dessa frågeställningar.

#### **Den offentliga sektorns utveckling**

Statskontoret tar för fjärde året fram en särskild rapport som beskriver den offentliga sektorns utveckling ekonomiskt och organisatoriskt. Rapporten ska även redovisa även allmänhetens uppfattningar om kvaliteten i offentlig verksamhet. Rapporten kommer att publiceras i juni 2014.

#### **Förvaltningsreformer i Europa (COCOPS)**

Arbete pågår med studie av förvaltningsreformer i Europa. Studien är i huvudsak en antologi och behandlar det svenska förändringsarbetet i komparativt perspektiv. Studien innehåller även tematiska och sektorsvisa fördjupningar.

Till grund för studien ligger den internationella COCOPS-undersökningen som är ett europeiskt forskningsprojekt mellan ett tiotal forskningsinstitutioner i Europa.

### **Statsförvaltningens samarbete med EU-myndigheter**

Statskontoret överväger en studie eller ett seminarium kring statsförvaltningens samarbete med EU:s olika myndigheter och andra förvaltningsorgan. Syftet är att beskriva vilka nya myndigheter och förvaltningsorgan som EU har inrättat under den senaste tioårsperioden och hur arbetsfördelningen ser ut mellan dessa och deras svenska motsvarigheter. I fokus står särskilt att belysa hur ansvarsfördelningen och styrningen av det svenska deltagandet är organiserad.

### **Hur påverkar teknisk utveckling styrning i förvaltningen?**

Digitaliseringen innebär möjligheter och utmaningar för både medborgarna och förvaltningen. Rätt använt kan e-förvaltning bidra till ökad service för brukarna och en effektivare användning av offentliga medel. Samtidigt ser vi att brister i styrningen av myndigheters it-verksamhet kan få betydande konsekvenser. Det kan handla om att budgeteringen av kostnader för it-systemen olika digitala lösningar inte är realistiska, att möjligheterna till digital samverkan inte utnyttjas tillräckligt eller att nya och förändrade krav på it-systemen inte beaktats (se exempelvis Statskontoret 2013:23)

Myndigheters it-system innebär en betydande investering, både vad gäller kostnad för inköp och drift av systemet men också för att införa digitala lösningar nya system i organisationen. Kostnaderna när investeringen går fel kan bli stora, både i förlorat förtroende men också i förlorade investeringar och förlorade investeringar utebliven nytta/vinst.

Statskontoret ser en risk för att e-förvaltning och IT-investeringar till viss del fortfarande ses som tekniska frågor vid sidan av de förvaltningspolitiska frågorna och övrig verksamhetsstyrning. Vi menar att det är av intresse att samla myndigheters erfarenheter av it-utveckling och e-förvaltning särskilt vad avser styrning och organisering av upphandlings- och utvecklingsprocessen och att analysera vilka övriga förvaltningspolitiska förändringsbehov som dessa kan medföra i framtiden.

### **Styra med ”kundnytta” i fokus?**

Flera stora myndigheter med många medborgarkontakter har fått särskilda uppdrag av regeringen att allmänheten ska ha förtroende för verksamheten. Att använda värderingar för att styra myndigheter är något som vi vet relativt lite om. Hur påverkar uppdrag att öka förtroendet för en verksamhet myndigheters övriga uppdrag och roll? Vilken betydelse för detta för myndighetens relation till Regeringskansliet och för styrningen av myndighetens interna arbete?



### **Erfarenheter av outsourcing av statlig kärnverksamhet**

Erfarenheterna av outsourcing av myndigheternas kärnverksamhet har gjorts i flera rapporter inom flera olika politikområden. Däremot saknas analyser som på ett samlat sätt behandlar erfarenheter av outsourcing av statlig kärnverksamhet.

Statskontoret planerar därför att göra studie eller seminarium som analyserar vilken typ av tjänster är det som outsourcas i staten samt vilka överväganden och motiv som ligger till grund för outsourcing och vilka konsekvenser den har fått och förväntas få.

### **Övrig seminarieverksamhet**

Seminarier arrangeras även kring andra ämnen än de som avhandlats i OOS-skrifter eller kring de teman som beskrivits ovan. Om en offentlig utredning eller annan extern rapport presenteras som berör en aktuell förvaltningspolitisk fråga, där Statskontoret kan medverka till att sprida innehållet i förvaltningen, bistår vi i detta.

Statskontoret har för avsikt att i lämplig form arrangera särskilda seminarier för myndighetschefer även under 2014–2015. Dessa möten är en viktig kontaktyta mot myndigheter för att fånga upp frågor i den förvaltningspolitiska utvecklingen som myndigheterna finner angelägna.

Sedan år 2011 har Statskontoret anordnat en årlig förvaltningspolitisk dag för ledare inom staten, dvs. en bredare målgrupp än för seminarierna för myndighetschefer. Utvärderingarna efter de förvaltningspolitiska dagarna 2011–2014 visar att det finns ett stort intresse bland chefer i staten för att träffas och utbyta erfarenheter kring förvaltningspolitiska frågeställningar. Statskontoret avser att anordna en femte förvaltningspolitisk dag under 2015. Temat för denna dag är ännu inte fastställt.

### **5.1.2 Samverkan med universitet och högskolor**

Statskontoret har sedan 2012 ett vetenskapligt råd knutet till myndigheten. Rådet består av sex forskare som är intresserade av förvaltningspolitiska frågor. Rådets medlemmar representerar olika vetenskapliga discipliner som statsvetenskap, nationalekonomi och juridik.

Rådet syftar till att stärka samverkan mellan forskning och den verksamhet som bedrivs vid Statskontoret. Rådet träffas två gånger om året.

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

### 5.1.3 Internationell verksamhet

Statskontoret kommer även fortsättningsvis att representera Sverige i det förvaltningspolitiska nätverket European Public Administration Network (EUPAN). I Statskontorets uppdrag ingår att representera Sverige i arbetsgruppen för innovation i offentlig förvaltning, Innovation Public Services Group, IPSP, att samordna det svenska deltagandet i EUPAN tillsammans med Arbetsgivarverket och Socialdepartementet samt att representera Sverige vid EUPAN:s generaldirektörmöten.

Statskontoret fortsätter också att bistå Socialdepartementet i OECD-arbetet inom ramen för projektet Government at a Glance. I detta uppdrag ingår att medverka vid OECD-möten, informera och lämna underlag till Socialdepartementet samt att samordna insamlingen av underlag om Sverige. I nuläget pågår ett planeringsarbete inom OECD inför arbetet med den kommande rapporten inom ramen för projektet Government at a Glance. Statskontoret har använt material från OECD:s projekt i rapporten Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv.

Statskontoret tar emot besök från utländska delegationer från olika länder, såväl från Europa som från övriga världen, för att informera om olika förvaltningspolitiska frågor. Detta arbete har ofta skett i samverkan med andra myndigheter såsom Ekonomistyrningsverket, Regeringskansliet, Riksrevisionen samt inom ramen för SIDA-finansierade program. Statskontoret bedömer att intresset för den svenska förvaltningspolitiken kommer att kvarstå även under andra halvåret 2014 och under 2015 och att detta kommer att leda till ytterligare besök från internationella delegationer.