



2005:13

Service, öppenhet och effektivitet

En modell för att leda, utveckla och följa
upp den moderna förvaltningen





Förvaltningspolitiska avdelningen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En modell för att leda, utveckla och följa upp den moderna förvaltningen

Enligt regeringens beslut 2004-09-02 ska Statskontoret utforma ett system för återkommande uppföljning av 24-timmarsmyndigheten. Statskontoret har i oktober 2004 och december 2004 inlämnat två lägesrapporter. Med denna rapport slutredovisas härmed uppdraget.

Statskontoret har utarbetat ett ramverk (system) för återkommande uppföljningar av 24-timmarsmyndighetens utveckling. I arbetet har en referensgrupp deltagit, med representanter från nio statliga myndigheter med breda och omfattande kontakter med medborgare och företag. Förutom redovisningen av själva ramverket belyser rapporten även olika hinder och framgångsfaktorer för utvecklingen av den moderna förvaltningen. Avslutningsvis lämnas ett antal förslag på åtgärder för att skapa en bra grogrund för utvecklingen av den moderna förvaltningen.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Jenny Birkestad, avdelningsdirektör Anna Enström Järleborg, avdelningsdirektör Elisabeth Ferm, avdelningsdirektör Philippe Jolly (föredragande) och avdelningsdirektör Anna Lundbergh var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Philippe Jolly

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Statskontorets uppdrag	10
1.2 Disposition	11
1.3 Uppdragets utgångspunkter	11
1.4 Val av modell	17
1.5 Val av ansats	19
1.6 Kundbegreppet	20
1.7 Arbetsformer	21
2 Modellen i detalj	23
2.1 Modellens värdeskapare	26
2.2 Modellens värdeområden	35
3 Stöd för att utveckla förvaltningen	47
3.1 Uppföljning av utvecklingen	47
3.2 Stöd för myndigheternas interna utvecklingsarbete	47
4 Fördjupningsdelar	49
4.1 Kundnöjdhet	49
4.2 Verktyglåda, goda exempel	50
4.3 Processtudier	51
4.4 Utökade tillämpningsområden	51
5 Implementering, förvaltning och utveckling av ramverket	53
5.1 Implementering	53
5.2 Förvaltning	53
5.3 Insamling och analys	54
5.4 Självutvärderingsinstrument och handledare	54
6 Uppföljningen hos myndigheterna	55
6.1 Utgångspunkter och metod	55
6.2 Resultat från workshops	58

7	Analys	63
7.1	Nulägesanalys	63
7.2	Målkonflikter	67
7.3	Hinder och framgångsfaktorer	69
7.4	Konsekvenser för utsatta grupper	72
7.5	Förvaltningspolitik kontra sakpolitik	73
8	Förslag	75
8.1	Sätt fokus på förvaltningspolitiken	75
8.2	Skapa tydliga mål för vad utvecklingen ska leda till	75
8.3	Skapa samsyn bland de centrala aktörerna	76
8.4	Fortsätt att arbeta med förändringar av lagar och regler	76
8.5	Skapa gemensamma lösningar för gemensamma problem	76
8.6	Öka insikten om att användningen av teknik inte är ett självändamål	77
8.7	Utse ägare av kundprocesser	77
8.8	Jämförelser mellan myndigheter – där det är lämpligt	78
8.9	Krav på modellens användning i regleringsbrev	78
	Bilagor	
	Referenspersoner	79
	Regeringsuppdraget	81

Sammanfattning

Den offentliga förvaltningen befinner sig i ett brytningsskede. Successivt sker det en övergång från en traditionell förvaltning till en modern förvaltning som är sammanhållen och kundorienterad och som tillvaratar de möjligheter som informations- och kommunikationsteknologins utveckling erbjuder. Möjligheter som används för att öka såväl service som effektivitet hos förvaltningen. Denna modernisering har pågått en längre tid men utvecklingen har varit spretig, liksom uppföljningarna av densamma. I denna rapport presenterar Statskontoret en modell för en mer systematisk uppföljning av utvecklingen mot en modern förvaltning. Detta är resultatet av det regeringsuppdrag som Statskontoret fick i september 2004 och som under hand avrapporterats i två lägesrapporter.

Modellen för uppföljning syftar främst till att stärka regeringens möjligheter att följa och styra utvecklingen men kan även användas som ett stöd i förändringsledningen hos den enskilda myndigheten. I uppdraget angavs att utvecklingen av uppföljningsmodellen i ett första skede skulle omfatta statliga myndigheter med breda och omfattande kontakter med medborgare och företag. Detta har medfört att fokus i arbetet har legat på dessa typer av myndigheter men efter vissa anpassningar kan modellen även användas i övriga delar av förvaltningen.

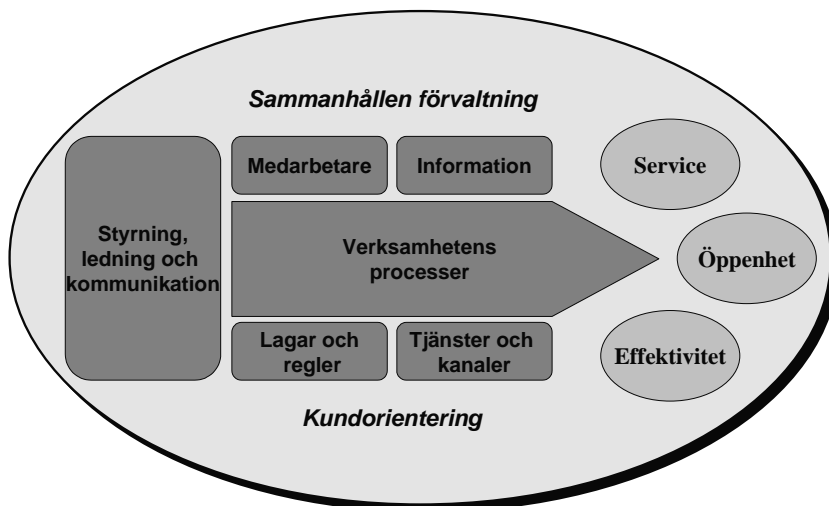
Till skillnad från många tidigare arbeten inom 24-timmarsmyndigheten har Statskontoret här valt att vidga ramarna och presenterar en modell för uppföljning av själva förändringsarbetet samt dess resultat.

Modellen tar sin utgångspunkt i bilden av en modern förvaltning enligt följande:

Den moderna förvaltningen är en sammanhållen och öppen förvaltning i kontinuerlig utveckling som sätter medborgare och företag i centrum och som skapar värde genom hög service och tillgänglighet, god kommunikation och hög effektivitet.

Ny teknik är bärare av oerhörda möjligheter till förändring och den är central för den genomgripande transformationsprocess som pågår i samhället. Vi ser införandet av ny teknik som ett utav medlen med vilka målen ska nås. Däremot är avancerad teknik inget självändamål och modellen för uppföljning är byggd utifrån förvaltningspolitiska mål och inte tekniska möjligheter. Vidgningen medför att vi integrerar arbetet med att utveckla 24-timmarsmyndigheten i den ordinarie verksamhetsutvecklingen som pågår inom och mellan myndigheter.

Modellen omfattar både så kallade *värdeskapare* – det vill säga delar av verksamheten som myndigheten arbetar inom i sin utveckling – och det *skapade värdet* inom de tre områdena service, effektivitet och öppenhet.



Illustrationen kan läsas som följer: All verksamhet utgår i någon mening från de intentioner ledningen har. Ledningen ska ta fram, förankra och kommunicera visioner, strategier och målbilder för utvecklingen av den moderna förvaltningen. Genom verksamhetens processer förverkligas de visioner, strategier och målbilder som ledningen tagit fram. För att verksamhetens processer ska fungera och leverera goda resultat krävs det kompetenta medarbetare, effektiva IKT-system, bra kanaler för kommunikation samt anpassade lagar och regler. De resultat som myndigheten levererar kan beskrivas i tre områden – service, öppenhet och effektivitet. Från resultaten får ledningen en återkoppling om vilka åtgärder eller insatser som måste genomföras för att förbättra verksamheten. Två perspektiv ska alltid genomsyra utvecklingsarbetet på myndigheterna: den sammanhållna förvaltningen och kundorienteringen.

Utifrån erfarenheterna från arbetet med att ta fram modellen samt genomförandet av workshops föreslår Statskontoret att:

- öka uppmärksamheten på förvaltningspolitiken,
- förtydliga målen för förvaltningsutvecklingen,
- öka de centrala aktörernas samsyn,
- utse ägare av olika kundprocesser,
- fortsätta arbetet med anpassningar av lagar och regler,
- öka användningen av gemensamma lösningar,
- införa modellen som ett återrapporteringskrav i regleringsbrev.

1 Inledning

I Sverige, liksom i andra länder, pågår sedan ett antal år tillbaka en genomgripande förändringsprocess av den offentliga förvaltningen. Drivkrafterna bakom utvecklingen är den svenska befolkningsstrukturen, ett alltför högt kostnadstryck, globaliseringen samt frågor som handlar om förvaltningens legitimitet – tillit, tillgänglighet, effektivitet och service. Utbredningen och utvecklingen av ny informations- och kommunikationsteknik (IKT) skapar nya mönster för interaktion och kommunikation och därmed nya vanor och krav på tillgänglighet hos medborgare och företag. Den svenska samhälls- och förvaltningsstrukturen står under översyn¹ och sammantaget pågår omvälvande förändringar av samhället. *24-timmarsmyndigheten* är den metafor vi använt oss av i Sverige för att åskådliggöra utvecklingen av den moderna förvaltningen med hjälp av IKT.² I centrum för utvecklingen har användandet av IKT för att modernisera den offentliga förvaltningen stått. Syftet med moderniseringen är att anpassa förvaltningen till en ny kravbild som formas av förändrade förutsättningar i omvärlden. Detta görs genom att dels bättre möta medborgares och företags krav på service, dels effektivisera resursutnyttjandet inom den offentliga förvaltningen. Att öka insynen i förvaltningens verksamhet, öka medborgares delaktighet och förbättra tillgängligheten till den offentliga förvaltningens tjänster är ytterligare aspekter på vad den moderna förvaltningen förväntas åstadkomma.

Fokus för arbetet med och uppföljningen av 24-timmarsmyndigheten har förändrats över tid och har nu förskjutits från Internet, mobila tjänster, webb- och e-tjänster till nytta, värde och effektivitet. Den så kallade *24-timmarstrappan*³ var tidigare den bild man använde för att illustrera utvecklingen mot 24-timmarsmyndigheten, där varje trappsteg stod för en viss utvecklingsnivå. Trappan har varit ett stöd för myndigheterna vid utvecklingen av i huvudsak elektroniska kanaler för kundmötet. Trappan är fortfarande relevant för att analysera utvecklingen av elektroniska tjänster men eftersom 24-timmarsbegreppet kommit att omfatta alltmer i verksamheten finns det behov av ett vidgat perspektiv över vad den utveckling vi benämnt 24-timmarsmyndigheten egentligen handlar om. Tiden är nu därför mogen för en tyngdpunktsförskjutning, genom att tala om utvecklingen av *den moderna förvaltningen* och då med särskild uppmärksamhet på övergången till allt mer digitaliserade arbetsprocesser och miljöer. Begrepp som e-förvaltning och 24-timmarsmyndigheten kommer att leva kvar men i

¹ *Struktur och uppgiftsfördelning mellan stat, kommun och landsting*, Ansvarskommittén, <http://www.regeringen.se/sb/d/119/a/8141>.

² Internationellt talar man om bl.a. e-government, l'administration électronique, la Administración Electrónica'.

³ *24-timmarsmyndigheten – Förslag på kriterier för statlig elektronisk förvaltning i medborgarens tjänst*, Statskontoret 2000:21.

denna rapport kommer vi att använda uttrycket *den moderna förvaltningen*⁴. När begrepp som 24-timmarsmyndigheten och e-förvaltning används i framställningen så handlar det om historiska referenser.

Sverige har en hög penetration när det gäller användning av Internet, mobiltelefoni, digital-tv och datorer.⁵ Svenska myndigheter, kommuner och lands-ting har kommit långt i utvecklingen av den moderna förvaltningen och svenska företag utvecklar spjutspetsteknik inom IKT. Förutsättningarna för en gynnsam utveckling av den moderna förvaltningen är sålunda goda. I internationella rapporter har Sverige nämnts som ett föregångsland med avseende på utvecklingen som IKT-nation.⁶ Denna positiva bild har dock förändrats något och under senare år har det kommit rapporter om att Sverige halkar efter i utvecklingen av den moderna förvaltningen.⁷

1.1 Statskontorets uppdrag

För att kunna ta ytterligare kliv i riktning mot effektiva och moderna medborgar- och företagscentrerade myndigheter vill regeringen stärka uppföljningen av utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten. Regeringen har därför uppdragit åt Statskontoret att:⁸

- utarbeta en modell för systematiska och återkommande uppföljningar av utvecklingen av 24-timmarmyndigheten,
- ge förslag på hur arbetet med förvaltningen och utvecklingen av modellen ska organiseras,
- göra en första uppföljning, utifrån modellen, genom ett antal fallstudier samt
- ge förslag på åtgärder som kan öka måluppfyllelsen med 24-timmarsmyndigheten.

I uppdraget angavs att utvecklingen av uppföljningsmodellen i ett första skede skulle omfatta statliga myndigheter med breda och omfattande kontakter med medborgare och företag. Detta har medfört att fokus i arbetet har legat på dessa typer av myndigheter men vi anser att andra myndigheter,

⁴ Innebörden av den moderna förvaltningen diskuteras ingående i kapitel 1.3.2.

⁵ Exempelvis: *E-Government: Internet based interaction with the European businesses and citizens*, Statistics in Focus 9/2005, Eurostat.

⁶ Exempelvis: *Online Availability of Public Services*, Capgemini, October 2004.

⁷ Exempelvis: *Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences*, Accenture, 2005.

⁸ *Utarbetande av system för återkommande uppföljning av 24-timmarsmyndigheten*, Regeringsbeslut nr 17, Fi2004/3904. Uppdraget finns som bilaga, sist i denna rapport.

kommuner och landsting med vissa anpassningar kan använda modellen för utveckling och uppföljning av verksamheten.

1.2 Disposition

I rapporten presenteras ett förslag till ett ramverk (system) för återkommande uppföljningar av den moderna förvaltningens utveckling. Vi tar också upp de erfarenheter, reflektioner och slutsatser som kommit fram under arbetet med att utveckla ramverket.

I *första* kapitlet diskuteras de utgångspunkter, ställningstaganden och den metod som ligger som grund för utformandet av den modell som ska användas vid uppföljningarna. I *andra* kapitlet redogörs för modellen och dess komponenter. I *tredje* kapitlet diskuteras hur modellen kan användas som ett hjälpmedel för att utveckla förvaltningen. Riksdagens och regeringens möjliga användning av modellen belyses samt även myndigheternas nytta med att använda modellen. I *fjärde* kapitlet beskrivs några områden där vi ser ett behov av en fördjupad analys. I *femte* kapitlet föreslås hur ramverket ska förvaltas, hur man ska genomföra uppföljningarna, vem som ska genomföra uppföljningarna samt vilka myndigheter som bör omfattas. I *sjätte* kapitlet redogörs för det test av modellen som vi genomfört i form av workshops hos myndigheterna. I *sjunde* kapitlet analyseras resultaten, olika hinder och framgångsfaktorer för utvecklingen av den moderna förvaltningen. Dessutom belyser vi några konsekvenser av utvecklingen för olika grupper av personer, exempelvis äldre och funktionshindrade. Slutligen lämnar vi i *åttonde* kapitlet förslag till åtgärder för att skapa en bra grogrund för utvecklingen av den moderna förvaltningen.

1.3 Uppdragets utgångspunkter

1.3.1 Drivkrafter för att utveckla förvaltningen

Vilka är drivkrafterna bakom den förändringsprocess som pågår inom den offentliga förvaltningen? Vi har identifierat några väsentliga drivkrafter för transformationen av förvaltningen:

- Globaliseringen med öppnare gränser, fritt flöde av information, kapital, varor och arbetskraft ställer höga krav på myndigheterna att anpassa sig till det moderna samhället. Inte minst medlemskapet i EU medför sådana krav på anpassningar.⁹

⁹ Exempelvis: *Den oförklarade integrationen – statsvetenskapen inför Europas omvandling, Nätverk – teorier och begrepp i samhällsvetenskapen*, Janeric Gidlund/Anders Karlqvist (red), Gidlunds förlag, 1990.

- Den tekniska och ekonomiska miljö, i vilken vi arbetar och fattar beslut, har blivit beroende av nätverk av olika slag. Detta gäller såväl fysiska nätverk för resor och transporter som nätverk för information och ekonomiska samband. Man talar om nätverkssamhällets framväxt och dess ökade komplexitetsgrad. De ömsesidiga beroendena har ökat. Teknik uppträder som system snarare än som en uppsättning isolerade verktyg, och ekonomiska relationer har blivit alltmer sammanvävda och vittomfattande.¹⁰
- Den alltmer omfattande utbredningen och utvecklingen av informations- och kommunikationsteknik (IKT) är en drivkraft genom att den påverkar människors värderingar, normer och preferenser. Den ökade utbredningen av IKT leder till sociala förändringar.¹¹
- Åldersstrukturen på den svenska befolkningen, som medför att stora grupper av människor kommer att gå i pension samtidigt, vilket innebär att den offentliga förvaltningen kommer att förlora arbetskraft. Detta ställer krav på förvaltningen att förändra arbetssätt och automatisera delar av det arbete som idag utförs manuellt.
- Kostnadstrycket på den offentliga förvaltningen är högt och med en oförändrad hög ambition avseende offentlig service måste man effektivisera och rationalisera administrationen.
- Den offentliga förvaltningens legitimitet utsätts ständigt för prövning. Ett väl fungerande samhällssystem bygger på en hög tillit till förvaltningen och i takt med att omvärlden förändras måste förvaltningen anpassa sig. Värden, normer och preferenser ändras och därmed också bedömningsgrunden för vad som är en ”bra” förvaltning.¹²
- Medborgare och företag förväntar sig bättre service, bland annat i form av högre tillgänglighet via elektroniska kanaler. I takt med att människor har olika valmöjligheter och vänjer sig vid att utföra olika typer av ärenden via elektroniska kanaler så höjs kraven på myndigheters tillgänglighet via exempelvis Internet och mobila tjänster.

Sammantaget handlar det om en utveckling som kommer att få stor betydelse för Sveriges framtida ekonomiska tillväxt och välfärd. Drivkrafterna skapar också ett politiskt tryck på förvaltningen att utvecklas och moderniseras, med andra ord att förvaltningen utvecklas i samma takt som samhället i övrigt.

¹⁰ Exempelvis: *The Rise of the Network Society*, Manuel Castells.

¹¹ Exempelvis: *Society on the Line – Information Politics in the Digital Age*, William H. Dutton, Oxford University Press, 1999.

¹² Exempelvis: *Vad bör staten göra? – Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, Bo Rothstein, SNS förlag, 1994.

1.3.2 Den moderna förvaltningen

När arbetet med 24-timmarsmyndigheten startade var ett viktigt mål att öka tillgängligheten oberoende av tid och geografisk belägenhet samt att utveckla Internet som en viktig servicekanal.¹³ De utvärderingar som gjorts under senare år visar att nästan alla myndigheter har webbplatser och använder Internet som en viktig servicekanal.¹⁴ Målbilden för 24-timmarsmyndigheten har dock varit mångfasetterad och inte särskilt konkret, vilket lämnat ett stort utrymme för olika tolkningar. Detta har i sin tur medfört att det har varit svårt att följa upp och utvärdera utvecklingen. Till detta kommer även det faktum att de uppföljningar som genomförts har gjorts efter ganska kort tid vilket eventuellt underskattat de långsiktiga effekterna.

Beroende på vem man har frågat om vad 24-timmarsmyndigheten egentligen står för har man fått olika svar. Somliga har tolkat begreppet mycket snävt och teknokratiskt och menat att det avser utvecklingen och användningen av e-tjänster medan andra tolkat begreppet vidare till att omfatta hela det förändringsarbete och den verksamhetsutveckling som bedrivs inom den offentliga förvaltningen.

Eftersom Internet och tillgänglighetsfrågorna har blivit en naturlig del i många myndigheters verksamhet har arbetet med 24-timmarsmyndigheten allt mer övergått till att fokusera på den nytta, det värde och den effektivitet som verksamheten genererar. Detta mönster återfinns även i den europeiska kommissionens definition av e-government:¹⁵

"eGovernment is the use of information and communication technologies in public administrations combined with organisational change and new skills in order to improve public services and democratic processes and strengthen support to public policies.

eGovernment enables the public sector to maintain and strengthen good governance in the knowledge society...

... eGovernment is helping to establish a more open, inclusive and productive public sector, in line with good governance."

Som utgångspunkt i vårt arbete har vi därför valt en vid beskrivning av arbetet med att utveckla *den moderna förvaltningen*.

¹³ 24-timmarsmyndigheten – Förslag på kriterier för statlig elektronisk förvaltning i medborgarens tjänst, Statskontoret 2000:21.

¹⁴ Exempelvis: E-tjänster på myndigheternas webbplatser, Statskontoret 2004:7, E-tjänster och besökare på offentliga webbplatser – lägesbeskrivning februari 2004, Statskontoret 2004:11.

¹⁵http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/focus/modernisation/index_en.htm.

Den moderna förvaltningen är en sammanhållen och öppen förvaltning i kontinuerlig utveckling som sätter medborgare och företag i centrum och som skapar värde genom hög service och tillgänglighet, god kommunikation och hög effektivitet.

I denna bredare beskrivning väljer vi medvetet att inte använda ord som *elektronisk*, *digital* eller *IKT*. Tyngdpunkten ligger i stället på vad som ska åstadkommas av myndigheterna, vilket värde eller nytta som eftersträvas.

Ny teknik är bärare av oerhörda möjligheter till förändring och den är central för den genomgripande transformationsprocess som pågår i samhället. Vi ser införandet av ny teknik som ett av medlen med vilka målen ska nås. Men för att satsningarna på ny teknik ska ge avkastning måste myndigheterna även rekonfigurera¹⁶ sina arbetssätt och processer samt genomföra en rad andra åtgärder. Tekniken måste integreras i verksamhetsutvecklingen, inte stå för sig själv.¹⁷

Förvaltningen har nu kommit så långt i utvecklingen att fokus måste flyttas från e-tjänster och teknik för att i stället riktas mot vad som ska åstadkommas – en förvaltning som: ger god service till medborgare och företag, är öppen, demokratisk och rättssäker samt verkar effektivt. Vidgången medför också att vi integrerar arbetet med att utveckla 24-timmarsmyndigheten i den ordinarie verksamhetsutvecklingen som pågår inom och mellan myndigheter.

Modellen som presenteras i framställningen tar sikte på att följa upp *förändringen* och *utvecklingen* av förvaltningens totala förmåga att genom långsiktigt förbättringsarbete skapa värde eller nytta inom områdena service, öppenhet och effektivitet. Syftet med att tala om den moderna förvaltningen i stället för 24-timmarsmyndigheten är sålunda tudelat:

- det finns en pedagogisk poäng i att lyfta fram att förändringsprocessen som pågår handlar om mycket mer än teknik och
- IKT-mognaden i den svenska förvaltningen är så hög att vi nu kan tona ned ”e:et” i begrepp som e-förvaltning för att i stället sätta in tekniken i sitt sammanhang – som en viktig och integrerad del i verksamhetsutvecklingen.

¹⁶ För en diskussion kring begreppet rekonfiguration, se exempelvis *När kartan förändrar affärslandskapet*, Richard Normann, 2001.

¹⁷ Se exempelvis Kanadas övergripande förändringsplan för förvaltningens utveckling: http://www.cio-dpi.gc.ca/btep-ptp/index_e.asp.

I regeringens folder *På väg mot 24-timmarsmyndigheten* slås det fast att service, öppenhet och effektivitet är centrala delar för utvecklingen av förvaltningen. Dessa mål svarar väl mot vår beskrivning av den moderna förvaltningen ovan.

1.3.3 Den moderna förvaltningen och IKT

Mot bakgrund av ovanstående diskussion vill vi framhålla att utvecklings- och förändringsarbetet i myndigheterna ska ske i den ordinarie verksamhetsutvecklingen. IKT är dock en mycket viktig bärare av möjligheter till förändring och därmed en central del av utvecklingen av den moderna förvaltningen, men vi vill med vidgningen av betydelsen av 24-timmarsmyndigheten ta ytterligare ett kliv i utvecklingen. Vi anser att frågor kring IKT ska hanteras inom den ordinarie verksamheten av följande skäl:

- Införande av IKT måste åtföljas av andra förändringar i verksamheten för att bli lönsamma. Om man vill få ut effekterna av att införa ny teknik i verksamheten måste man först utveckla processer och arbetsätt och därefter fundera över hur IKT-system bäst kan stödja dessa.¹⁸
- Mycket av digitaliseringen sker i myndigheternas interna processer.
- För att visionen om en sammanhållen förvaltning som sätter medborgare och företag i centrum av sin verksamhet ska bli verklighet krävs det mycket mer än IKT. Områden som styrning och kommunikation, processutveckling, kompetensutveckling, anpassning av lagar och regler samt strategier för kundmötet är lika viktiga att utveckla som spridning, mottagning och lagring av information.
- Det går inte att särskilja utvecklingen av e-tjänster eller digitalisering från annan verksamhetsutveckling eftersom myndigheternas verksamhetssystem olik delar är inbördes beroende och olika åtgärder alltid relaterar till andra delar.

För att åstadkomma hög service, stor öppenhet och ökad effektivitet krävs en rad insatser av de enskilda myndigheterna var för sig och i samverkan med varandra. Insatserna kan inte enbart mätas i antalet elektroniska tjänster som förvaltningen presterar eller hur många kontaktvägar till myndigheten som erbjuds medborgare och företag. Dessa mått säger litet om vilken nytta som faktiskt skapats. För att få en bra bild bör man även mäta medborgares och företags förändrade attityder till förvaltningen, hur effektiviteten och produktiviteten utvecklas samt förvaltningens öppenhet. E-tjänster kan vara viktiga medel för att uppnå nöjdare medborgare och företag, högre

¹⁸ Exempelvis: *Reaping the benefits of ICT Europe's productivity challenge – A report from the Economist Intelligence Unit*, <http://download.microsoft.com/download/d/3/d/d3db3118-dc6d-4a08-967e-485f08a57ae5/EIUReport.pdf>.

effektivitet och större öppenhet, men ett stort antal e-tjänster är inget självändamål. Däremot är det viktigt att respektive myndighet bygger upp sin arkitektur så att den passar in i samhällets övergripande arkitektur. En viktig uppgift för myndighetsledningarna är alltså att skapa en arkitektur¹⁹ som kan integreras i en övergripande arkitektur. Där är exempelvis standardiserade gränssnitt för informationsutbyte en viktig del. Den modell vi presenterar kan också ses som en viktig del av beskrivningen av en organisations arkitektur.

Genom att analysera såväl de resultat som genereras som de insatser och åtgärder som genomförs i syfte att skapa gynnsamma resultat får man en bättre bild av styrkor, svagheter, hot och möjligheter.

1.3.4 Service, öppenhet och effektivitet i fokus

I arbetet med att ta fram modellen har vi koncentrerat oss på att hitta indikatorer och mått som har kopplingar till det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet och andra politiska uttalanden. Vi har sålunda *inte* tagit fram indikatorer och mått för sakpolitiska frågor, även om gränsdragningen inte är så självklar. En öppnare, effektivare och modernt arbetande organisation är väsentliga förutsättningar för att en myndighet ska nå sina sakpolitiska mål, men det finns det andra mekanismer för att följa upp dessa.

Den modell som presenteras är alltså inte avsedd att mäta huruvida myndigheterna klarar av sina sakpolitiska åtaganden. Däremot ger mätningarna och den efterföljande analysen indikationer på medborgares och företags attityder till myndigheterna, myndigheternas produktivitet och öppenhet. Fokus riktas alltså mot myndigheternas förmåga att ge service till medborgare och företag, att vara öppna, tillgängliga och rättssäkra samt att verka effektivt. Förändringsbenägenhet är här en viktig aspekt.

Myndigheternas administrativa processer och organisatoriska och verksamhetsmässiga utveckling är områden som modellen ska täcka. Modellen är dock inte heltäckande när det gäller dessa områden utan vi har valt att ringa in några faktorer och frågeställningar som är särskilt viktiga för utvecklingen av myndigheternas service, öppenhet och effektivitet. Modellens omfattning är sålunda en kompromiss mellan grad av komplexitet och användbarhet.

¹⁹ Kring begreppet arkitektur se till exempel <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/a-1-fea.html>, <http://www.enterprise-architecture.info/>, <http://www.kmbook.com/enterarch.htm>, <http://users.iafrica.com/o/om/omisditd/denniss/text/eapositn.html>, <http://www.zifa.com/>.

1.3.5 Hur skapar myndigheterna värde?

Vi menar vidare att en uppföljningsmodell som ska mäta utvecklingen eller förändringen av förvaltningen inte *bara* kan mäta måluppfyllelsen. Eftersom det handlar om ett förändringsarbete²⁰ bör modellen även innehålla de parametrar inom myndigheterna som driver och möjliggör utvecklingen – styrning och kommunikation, informationshantering, medarbetare, lagar och regler, verksamhetens processer samt strategier för kundmötet. Genom att följa upp myndigheternas inre arbete får man en uppfattning av om arbetet bedrivs på ett sätt som ligger i linje med tanken om den moderna förvaltningen. Genom att följa upp vad och hur myndigheterna gör för att skapa värde kan man också få en tydligare bild av var hinder och problem för utvecklingen uppstår. Att myndigheterna redovisar hur man arbetar och vad man satsar på skapar vidare intressanta möjligheter för analys och utvärdering av utvecklingen i stort. Dessutom kommer en redovisning av hur myndigheterna arbetar att kunna användas till att sprida goda exempel och förbättringsidéer.

1.4 Val av modell

De undersökningar av utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten som hittills genomförts har till stor del gjorts utifrån de behov och uppdrag som varit aktuella vid tillfället för undersökningen. Undersökningarna har haft en tonvikt på Internet som kanal för kontakter mellan privatpersoner och förvaltningen och främst gällt utbud av tjänster, användning av webbplatser och tjänster, användarna och i viss mån deras attityder. I några undersökningar har frågor funnits om förtroende, insyn och deltagande.

Dessa undersökningar är intressanta men vi menar att den modell regeringen ska använda för återkommande uppföljning av utvecklingen av förvaltningen i framtiden bör ta ett bredare grepp och lägga tyngdpunkten på *vilka* värden som skapas, och *hur* dessa värden skapas. Denna utvidgning motiveras bland annat av att:

- Det är en demokratisk fråga att myndigheterna öppet redovisar hur man gör för att uppnå gemensamma mål.
- Medborgare och företag vill veta hur allmänna medel används.

²⁰ För en fördjupad analys av förändrings- och förbättringsprocesser i organisationer kan läsaren exempelvis studera avhandlingen *Fitnessövningar och husförhör – om förbättringsprocesser i företag*, Inger Gravesen, Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, ISBN-91-7265-436-8. Avhandlingen fokuserar på förbättringsprocesser i kommersiella företag, men den belyser många aspekter som är intressanta även för offentliga organisationer.

- Effekterna av det förbättringsarbete som görs går inte alltid att mäta på kort sikt genom högre produktivitet eller nöjdare kunder. Myndigheterna måste därför redogöra för vilka åtgärder som genomförs för att skapa värde på lång sikt. Dessa åtgärder kan sedan följas upp för att se om effekterna realiserades.
- Genom att myndigheterna redogör för både vad de gör och vad de *inte* gör får regeringen ett bra underlag för att analysera brister och problem i utvecklingen. Man kan identifiera eventuella gap mellan vad som görs och vad som borde göras och man kan även se var insatser eller resurser måste sättas in.

Det finns därmed ett antal möjliga vägar att gå vid utformandet av en modell för uppföljning av utvecklingen av den moderna förvaltningen. Modellen bör uppfylla ett antal krav såsom:

- Den ska vara möjlig att använda över tiden och de resultat som uppföljningarna genererar ska vara jämförbara från år till år.
- Modellen ska bidra till att föra utvecklingen framåt. För att uppnå detta syfte är det viktigt att myndigheterna vill och kan använda modellen i sin egen styrning och verksamhetsutveckling. Modellen bör även kunna användas av myndigheten som ett instrument för självutvärdering.
- En stor del av uppföljningen och rapporteringen bör kunna utföras av myndigheterna själva.
- Uppföljningen bör kunna integreras i departementens ordinarie styrning av myndigheterna.

Utifrån dessa krav och den tidigare diskuterade beskrivningen av den moderna förvaltningen har några av de kvalitetsmodeller²¹ som redan finns framtagna studerats. Den modell som presenteras i denna framställning har hämtat inspiration från dessa modeller. Den modell vi tagit fram har enligt vår uppfattning något mer tonvikt på utveckling och framtid än vi kunnat se hos övriga modeller.

²¹ Exempelvis: Institutet för Kvalitetsutvecklings (SIQ:s) utmärkelse svensk kvalitet (USK-modellen), The European Foundation for Quality Management (EFQM:s) Excellence Model, Statens kvalitets- och kompetensråds (KKR:s) modell Common Assessment Framework (CAF).

1.5 Val av ansats

Den ansats vi valt utgår från de mål och intentioner som angivits i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet och i andra politiska uttalanden. Det har lett till att vi utvecklat en modell som följer upp de övergripande målen som anges för förvaltningen.

Ett alternativ vore att ta fram en modell som bygger på ett processsynsätt där man utgår från olika typfall av medborgar- och företagsbehov. Processynsättet skulle ha den fördelen att man utgick från kundbehoven. Eftersom en enda process sedd ur kundens perspektiv kan innefatta flera myndigheter och instanser, skulle man få en indikation på hur enkelt det är att som kund till förvaltningen att utträta sina ärenden. Ett sådant synsätt hade därtill rimmat väl med kraven om samverkande myndigheter och slogans som "ett ärende – en kontakt".

Vi anser dock att processynsättet i nuläget inte passar för en uppföljningsmodell. Den svenska förvaltningsmodellen bygger på självständiga myndigheter och ingen myndighet har i dagsläget befogenheter att besluta över andra myndigheter. Det finns därmed ingen som är ansvarig för kundens totala process, dvs. det förekommer inga kundprocessägare bland myndigheterna. Detta medför att den styrning som utövas gentemot myndigheterna idag inte har ett processbaserat angreppssätt.

Det är vår bedömning att den uppföljningsmodell vi föreslår i denna framställning är väl anpassad till det sammanhang i vilket den ska fungera. Vi har lagt stor vikt på att den modell som läggs fram ska följa upp vad respektive myndighet gör för att främja och ingå i utvecklingen av en sammanhållen förvaltning. Utifrån resultaten av uppföljningarna kan man få en indikation på hur långt den sammanhållna förvaltningen har kommit. Noteras bör att den sammanhållna förvaltningen ännu är i sin linda och mycket arbete ute hos myndigheterna återstår.

Det är möjligt att modellen i framtiden kan kompletteras med undersökningar som ser till kundernas totala processer i olika situationer, såsom exempelvis "skaffa körkort", "skaffa vapenlicens", "skaffa utskänkningstillstånd" eller "vara student".

Modellen som sådan är generell och kan anpassas till de flesta offentliga verksamheter. Den är inte normativ utan tillåter flera möjliga vägar till framgång. Den är dessutom flexibel och myndigheterna kan lätt anpassa den så att den fungerar vid den interna styrningen och uppföljningen. Modellen är också anpassad för att användas för ett långsiktigt och systematiskt förbättringsarbete inom förvaltningen.

Att modellen följer upp vad myndigheterna faktiskt gör och hur de hanterar sina resurser är en demokratisk fråga som har med öppenhet att göra. Genom de redogörelser som kommer fram via uppföljningarna tillgängliggörs arbetssätt och hantering av resurser på ett öppet och demokratiskt sätt. Varje intresserad medborgare kan därmed på ett relativt enkelt sätt läsa hur myndigheterna arbetar och hur de prioriterar i sina verksamheter. Detta rimmar väl med den svenska offentlighetsprincipen. Även om dokument etc. varit offentliga handlingar tidigare så blir det enklare och mer tillgängligt att följa myndigheternas arbete genom de redogörelser som kommer fram genom uppföljningarna med den föreslagna modellen.

Modeller ska samtidigt inte överskattas. Det finns förmodligen ett antal modeller som skulle fungera som instrument för uppföljning av förvaltningens utveckling. Den stora frågan vid uppföljnings- och förbättringsarbete är hur modellen *används*, vilket arbete som läggs ned på att *analysera* uppföljningarna, *återkoppla* till verksamheten samt *genomföra* identifierade förbättringsåtgärder.

1.6 Kundbegreppet

I den modell vi presenterar intar begreppet *kund* en central roll.²² Frågan som infinner sig då är om förvaltningen kan ha kunder eller om det är bättre att kalla dem brukare. Vi har valt att inte göra någon skillnad mellan de olika begreppen. Kunder, brukare eller medborgare och företag är de personer, fysiska eller juridiska, som använder förvaltningens tjänster, frivilligt eller under tvång. Vi använder också begreppet kundorientering och då avser vi ett förhållningssätt, en attityd som resulterar i att man agerar gentemot kunder, brukare eller medborgare och företag på ett sätt som ger dessa ett värde eller nytta enligt kundens uppfattning.

Det är svårt att tala om ett enhetligt kundbegrepp inom den svenska förvaltningen varför det är ytterst viktigt att myndigheter och andra offentliga organisationer reder ut vem eller vilka som är deras kunder och vilka man finns till för. Dessa frågeställningar är centrala för att kunna gå vidare i arbetet med att utvecklas som moderna myndigheter.

²² En djupare diskussion kring begreppet kund inom staten finns i exempelvis: *Processorientering i staten*, Statens kvalitets- och kompetensråd, 2003.

1.7 Arbetsformer

Uppdraget kom in till Statskontoret i september 2004. Statskontorets projektgrupp har bestått av Anna Enström Järleborg, Elisabeth Ferm, Philippe Jolly (uppdragsledare) och Anna Lundbergh. Till uppdraget knöts också en styrgrupp bestående av generaldirektör Knut Rexed och direktör Jenny Birkestad. Möten med styrgruppen har genomförts då projektgruppen behövt inhämta synpunkter och godkännande för att gå vidare med arbetet. Även ett antal interna referenspersoner har fått lämna synpunkter på arbetet.

Projektet hade också en arbetande referensgrupp med representanter från nio myndigheter.²³ Arbetet har bedrivits dels i form av ett antal möten, dels genom "remissrundor" via e-post.

Modellen har testats av de nio myndigheterna. Myndigheterna har först gjort en uppföljning av sitt arbete med hjälp av det underlag som tagits fram av projektet. Därefter har projektgruppen besökt myndigheterna och uppföljningarna har utvärderats i ett antal workshops. Den modell som presenteras i nästa kapitel är alltså frukten av samverkan mellan Statskontorets projektgrupp och de nio myndigheter som utgjort projektets referensgrupp. Ett arbete som kan leda till en ökad samsyn gällande vad som kan ses som en bra förvaltningsutveckling. En enhetlig uppföljning som också kan leda till en tydligare styrning av förvaltningen och att skapa bättre förutsättningar för en *sammanhållen* förvaltning.

²³ Arbetsmarknadsstyrelsen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Konsumentverket, Skatteverket, Tullverket och Vägverket.

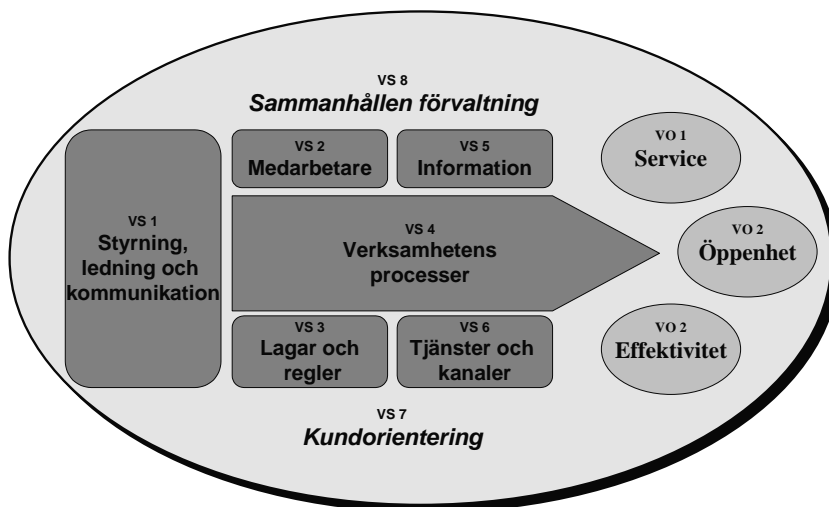
2 Modellen i detalj

I detta kapitel presenteras den föreslagna modellen utförligt. Modellen utgår från de tre *värdeområden* som har kopplingar till det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet – service, öppenhet och effektivitet. Inom dessa värdeområden har ett antal indikatorer tagits fram. För att skapa värde inom respektive värdeområde arbetar myndigheterna inom olika verksamhetsdelar som i modellen benämns som *värdeskapare*. Nedan presenteras modellens olika delar från värdeskapare till värdeområdenas indikatorer. I varje del av modellen som beskrivs illustreras den aktuella delen genom att den vitmarkerar i den figur som beskriver modellen.

Det finns, som tidigare nämnts, flera olika tänkbara sätt att följa upp myndigheternas arbete med att utvecklas som moderna myndigheter. En stor del av de undersökningar som hittills gjorts har avsett vilka tjänster som är tillgängliga via Internet och i vilken utsträckning de används. Mindre uppmärksamhet har riktats mot myndigheternas insatser och åtgärder. Ambitionen med den modell som presenteras här är att den ska tjäna som ett stöd för myndigheterna i utvecklingen av sin verksamhet, från kundmötet till utvecklingen av interna rutiner, allt i enlighet med vår beskrivning av den moderna förvaltningen.

För att främja den fortsatta utvecklingen av den moderna förvaltningen är en grundtanke att denna uppföljningsmodell ska ta ett brett grepp. Modellen som föreslås innehåller två delar, en del där myndigheterna själva ska beskriva vad de gör för att utifrån medborgares och företags behov och krav utvecklas som en del i den moderna förvaltningen (värdeskapare) samt en del som anger det värde som myndigheten skapar inom de viktigaste värdeområdena. Modellen ska alltså beskriva den utveckling som sker över tid och visa på de resultat som tidigare åtgärder och insatser givit. Myndigheternas verksamhetsutveckling måste alltså utgå från de värden som genereras.

Figur 1 Modellen med värdeskaparna och värdeområdena



Modellens första del består av åtta värdeskapare (VS 1-8) och är avsedd att följa upp *hur* arbetet med att utveckla myndigheterna bedrivs. Varje värdeskapare representerar en del av myndighetens verksamhet som vi bedömt som viktig i utvecklingsarbetet. Värdeskaparna utgörs av de resurser, åtgärder och initiativ hos myndigheterna som i olika kombinationer skapar värde för medborgare och företag. De värdeskapare, som ingår i modellen har vi valt av olika skäl. Dels är det delar av verksamheten som vi identifierat som viktiga inom myndigheterna. Dels är dessa delar viktiga ur det förändringsperspektiv som vi vill följa upp. Den valda indelningen har visat sig fungera vid uppföljningen hos myndigheterna i referensgruppen. De värdeskapare som benämns *sammanhållen förvaltning* och *kundorientering* är dock snarare synsätt eller perspektiv som ska genomsyra all utveckling hos myndigheterna. Uppföljning av arbetet med värdeskaparna sker i form av beskrivningar från myndigheterna. Myndigheterna ska redovisa de investeringar, åtgärder eller insatser som de har genomfört eller planerar att genomföra för att skapa bättre service samt öppnare och effektivare myndigheter. Myndigheterna ska även beskriva vad de inte har genomfört samt vilka eventuella hinder som ligger i vägen för exempelvis en bredare samverkan med andra myndigheter.

Den andra delen i modellen, värdeområdena (VO 1-3), tar sin utgångspunkt i vår beskrivning av den moderna förvaltningen. Värdeområdena avser arbetet med att tillhandahålla god service till medborgare och företag, att arbeta effektivt samt att verksamheten ska bygga på öppenhet. Inom respektive värdeområde har ett antal indikatorer utformats som vi anser vara viktiga för att belysa det värde som myndigheterna skapar.

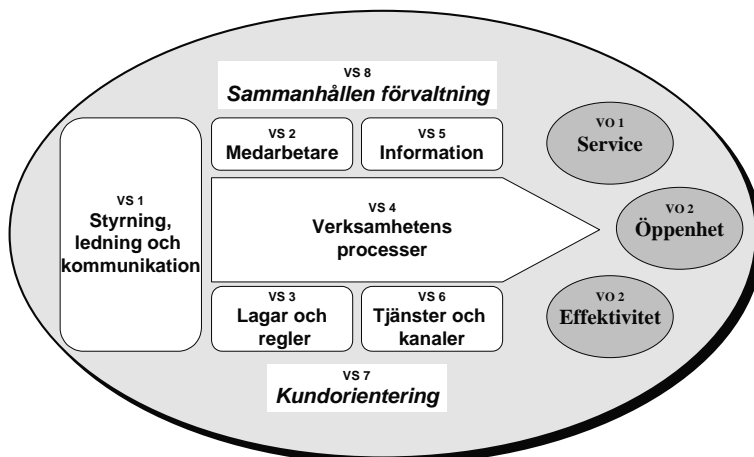
En bärande tanke i hela uppföljningsmodellen är att tydliggöra att myndigheternas utveckling mot moderna och bättre presterande verksamheter bör bedrivas ur ett "utifrån-och-in-perspektiv". Modellen förutsätter alltså att

medborgares och företags behov och intressen utgör utgångspunkter för myndigheternas interna arbete.

Den röda tråden i modellen kan beskrivas enligt följande:

All verksamhet utgår i någon mening från de intentioner ledningen har. Ledningen ska ta fram, förankra och kommunicera visioner, strategier och målbilder för utvecklingen av den moderna förvaltningen. Genom verksamhetens processer förverkligas de visioner, strategier och målbilder som ledningen tagit fram. För att verksamhetens processer ska fungera och leverera goda resultat krävs det resurser i form av kompetenta medarbetare, effektiva IKT-system, bra kanaler för kommunikation samt anpassade lagar och regler. De resultat som myndigheten levererar kan beskrivas i tre områden – service, öppenhet och effektivitet. Från resultaten får ledningen en återkoppling om vilka åtgärder eller insatser som måste genomföras för att förbättra verksamheten. Två perspektiv ska alltid genomsyra utvecklingsarbetet på myndigheterna: den sammanhållna förvaltningen och kundorienteringen.

2.1 Modellens värdeskapare



Värdeskapare kallar vi de delar som är viktiga i förändringsarbetet och som har starka kopplingar till myndigheternas arbete med att utvecklas som moderna myndigheter. Begreppet värdeskapare står för de resurser, åtgärder och verktyg som myndigheterna använder för att skapa resultat och effekter. Det kan bland annat handla om styrning och ledning, utveckling av IKT-system samt processutveckling. Myndigheten ska kortfattat beskriva prioriterade och strategiska åtgärder, insatser eller investeringar under respektive värdeskapare.

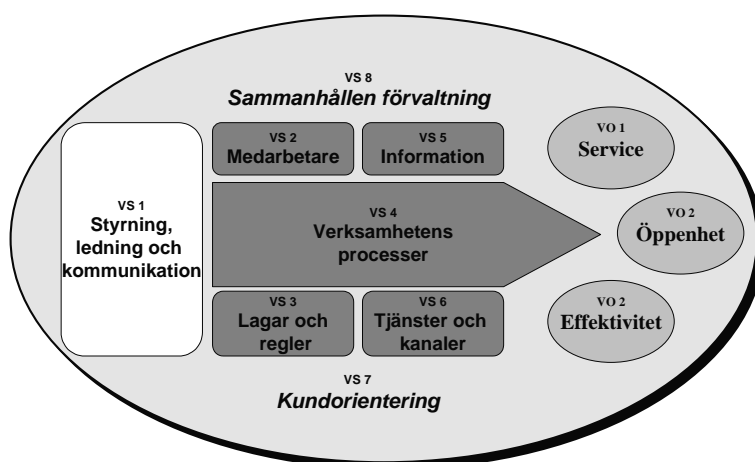
Myndigheterna ska i stora drag beskriva:

- vad som gjorts,
- vad som görs,
- vad som planeras,
- vad som *inte* gjorts, varför det inte gjorts samt
- vad som är möjligt att göra.

I beskrivningen ska myndigheterna *kort* redogöra för åtgärdernas innehåll samt effekterna som åtgärderna är tänkta att leda till. Myndigheterna ska redogöra för de styrkor, svagheter, möjligheter och hot som identifierats. Det är *inte* avsikten att leverera långa detaljerade åtgärdslistor. Myndigheterna ska också försöka uppskatta i hur stor omfattning åtgärderna har *implementerats* i verksamheten.

Inom varje område ska myndigheterna kortfattat beskriva de *framgångsfaktorer* och *hinder* som identifierats i arbetet med respektive värdeskapare.

2.1.1 Värdeskapare 1: Styrning, förändringsledning och kommunikation



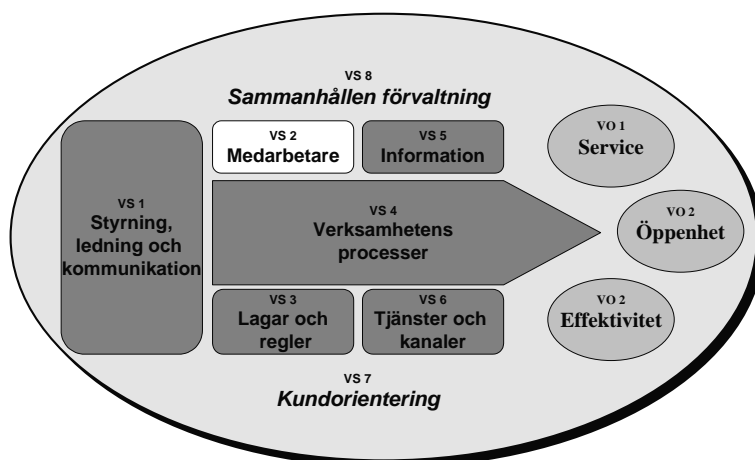
Myndighetsledningens ansvarstagande och engagemang är en mycket viktig faktor för hur stor dignitet förändringsarbetet får hos myndigheten. Det gäller för ledningen att visa på betydelsen av arbetet, att entusiasmera medarbetarna samt att skapa en samsyn i organisationen kring varför och hur arbetet ska bedrivas. Budskapet måste utarbetas samt kommuniceras till hela organisationen.

Ledningens förmåga att arbeta fram, kommunicera och förankra visioner, mål och strategier för förändringsarbetet ger en bild av ledningens styrning av arbetet. Ledningen måste kommunicera varför man genomför olika förändringar samt vad förändringarna syftar till.²⁴ Åtgärder som tas upp i denna värdeskapare är arbete kopplat till visioner, strategier, mål och handlingsplaner för myndighetens förändringsarbete.

Frågor som är intressanta är exempelvis: För ledningen en aktiv diskussion inom myndigheten om förändringsarbetets inriktning? Hur kommuniceras visioner och strategier? Finns tydliga riktlinjer för myndighetens verksamhetsutveckling? Vilka styrmedel använder ledningen?

²⁴ Se exempelvis *Fitnessövningar och husförhör – om förbättringsprocesser i företag*, Inger Gravesen, Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. ISBN-91-7265-436-8.

2.1.2 Värdeskapare 2: Medarbetare



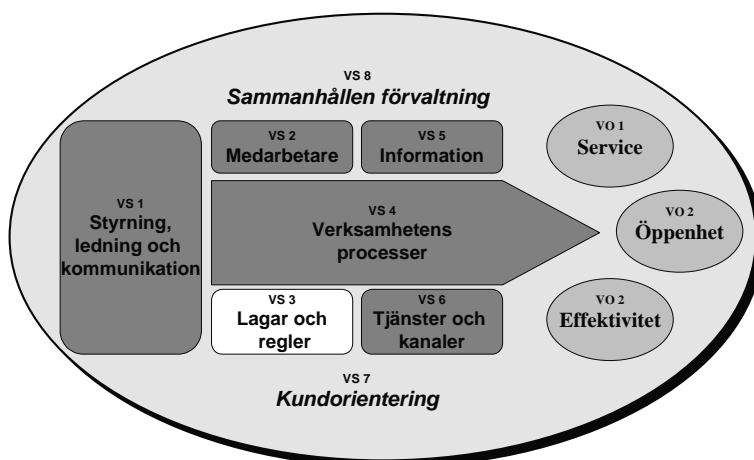
Värdeskaparen som behandlar medarbetarna omfattar alla de människor som arbetar i verksamheten. Medarbetare är alltså de personer som är fast anställda, tillfälligt inhyrda eller som på annat sätt har direkt koppling till arbetet inom organisationen.

För att förändringsarbetet ska få genomslag i en myndighet måste medarbetarna känna sig delaktiga i arbetet. Det är även viktigt att medarbetarna ser nyttan med förändringar i arbetssätt och arbetsprocesser och i användningen av ny teknik, att man inte känner sig hotad eller åsidosatt vid införandet av nya processer eller ny teknik. Området medarbetare handlar om hur organisationen aktivt arbetar med att ta tillvara den kompetens som medarbetarna har, att utveckla den kompetens som organisationen behöver för att utvecklas som en del i den moderna förvaltningen och att motivera medarbetarna att använda modern teknik. I de fall som arbetsmiljön förändras måste även detta analyseras.

Under rubriken medarbetare ska myndigheten beskriva hur man använder, inventerar och utvecklar medarbetarnas kompetens (inom de områden som är knutna till viktiga förändringsprocesser t.ex. användbarhet).

Frågor som är intressanta är exempelvis: Har myndigheten inventerat sina framtida kompetensbehov? Finns någon plan på hur medarbetarnas kompetens ska utvecklas? Vilka är konsekvenserna för medarbetarna av det ökande användandet av modern teknik, till exempel avseende arbetsuppgifter och arbetsmiljö? Hur ökar myndigheterna sin attraktivitet hos potentiella medarbetare?

2.1.3 Värdeskapare 3: Anpassning av lagar och regler

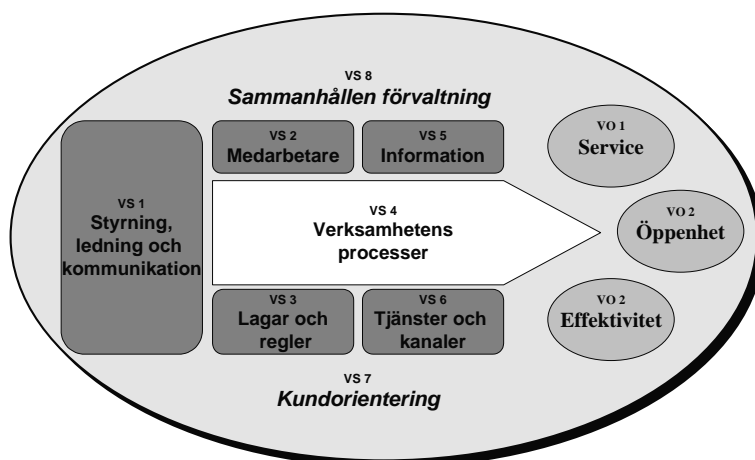


Lagar och regler påverkar myndigheternas arbete med att utvecklas som moderna myndigheter. Det gäller både de formella regler som styrs av lagar och förordningar och myndigheternas egna föreskrifter samt de informella regler som över tid byggts upp inom myndigheten. För att utvecklingen ska fortgå krävs att lagar och regler anpassas så att de inte utgör hinder för utvecklingen. Det som fokuseras i denna värdeskapare är alltså hur arbetet med att se över behovet av anpassningar av lagar och regler görs inom myndigheten.

Anpassningarna av lagar och regler måste ske på ett sådant sätt så att inte de övergripande principerna om rättssäkerhet och demokrati åsidosätts. Förslag på anpassningar måste alltid analyseras för att se hur sådana anpassningar påverkar till exempel den enskildes integritet.

Frågor som myndigheten ska redogöra för är exempelvis: Hur påverkar lagar och regler utformningen av verksamhetsprocesserna? Vilka förändringar i lagar och regler skulle kunna leda till förenklingar i verksamhetsprocesserna? Ingår översyner av lagar och regler naturligt som en del i arbetet med att utveckla verksamheten?

2.1.4 Värdeskapare 4: Verksamhetens processer



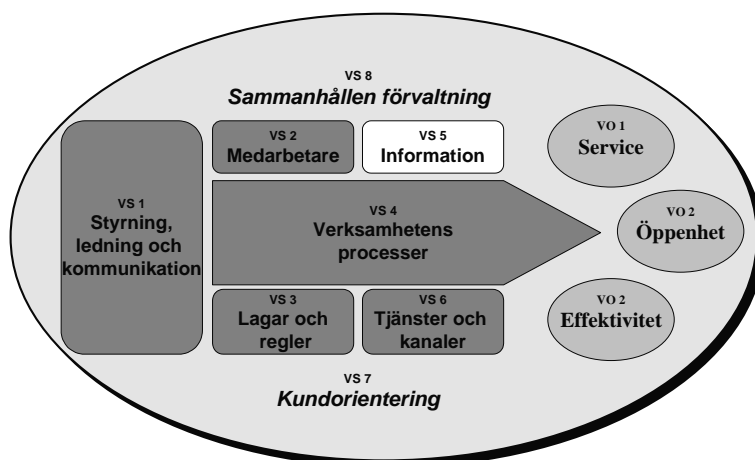
Utvecklingen av en modern förvaltning handlar till stor del om att tillvarata de möjligheter som modern teknik erbjuder. Myndigheterna kan bland annat behöva omdefiniera sina verksamhetsprocesser för att därmed få högre kostnadseffektivitet och servicegrad i verksamheten. Detta arbete bör, där det finns behov, ske tillsammans med andra myndigheter och delar av förvaltningen. Detta för att möjliggöra för kunderna att se förvaltningen som en sammanhållen helhet.

Genom att beskriva myndighetens arbete med att utveckla och effektivisera sina verksamhetsprocesser bland annat med hjälp av modern teknik ges en bild av hur förändringsarbetet utvecklas på myndigheten. Under denna värdeskapare kan myndigheten med fördel redogöra för de eventuella investeringskalkyler²⁵ som ligger till grund för de prioriteringar som gjorts.

Frågor som är intressanta är exempelvis: Arbetar myndigheten systematiskt och långsiktigt med att utveckla sina verksamhetsprocesser? Har myndigheten aktuella "kartor" över och en medveten arkitektur för sina processer? Strävar myndigheten efter att skapa effektiva handläggningskedjor? Arbetar myndigheten konsekvent med kostnads-/nyttoanalyser och efterkalkyler? Har myndigheten någon tydlig prioriteringsordning för investeringsbeslut? Har myndigheten övervägt möjligheterna som till exempel outsourcing och call-centers erbjuder?

²⁵ Exempel på tillvägagångssätt finns i publikationen *Räkna på lönsamheten – vägledning i exemplers form*, Statskontoret 2004:131.

2.1.5 Värdeskapare 5: Information



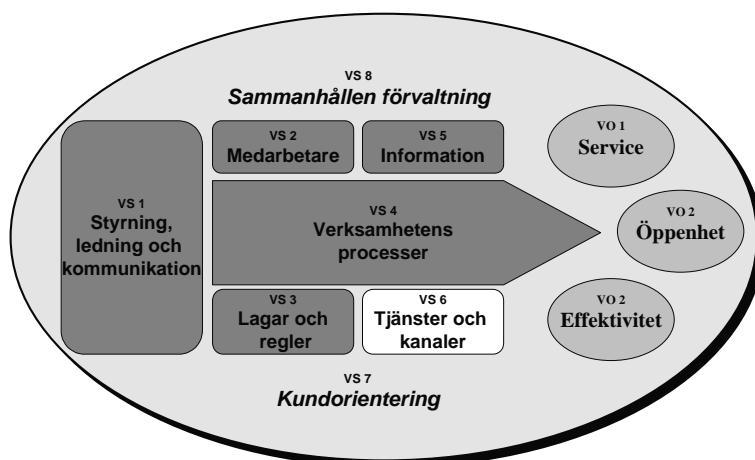
Myndighetens förmåga, vilja och möjlighet till utbyte av information inom myndigheten, med andra myndigheter eller andra delar av förvaltningen är en förutsättning för att den totala effektiviteten inom förvaltningen ska öka. Även informationsutbyten mellan myndigheten och privata aktörer är intressanta. Dagens informations- och kommunikationsteknik har på ett dramatiskt sätt förändrat möjligheterna till utbyte och samutnyttjande av information i form av register och databaser. Modern teknik möjliggör ett utbyte mellan autonoma och löst kopplade system.²⁶

Det innebär bland annat att myndigheternas system går från att vara ”slutna” system till att vara öppna system som interagerar med andra öppna system i det nätverk som kallas *nätverksförvaltningen*. En förutsättning för effektiv informationshantering är att myndigheten har ordning och reda i sina informationssystem exempelvis i form av etablerade och beslutade begrepp och metadatastrukturer. Myndigheterna måste även anamma gemensamma standarder och skapa gränssnitt som är transparenta och öppna. En sådan utveckling ställer höga krav på bland annat samordning, säkerhet och integritet.

Frågor som är intressanta är exempelvis: Finns det planer för hur verksamhetens interna system ska utbyta information mellan sig? Hur effektivt återanvänder verksamheten sin information? Används befintliga standarder och principer vid utbyte av information med andra? Har organisationen kartlagt och analyserat de mest frekventa informationsbehoven i förhållande till andra myndigheter? Hur stora investeringar har gjorts inom området? Baseras investeringsbesluten på kostnads-/nyttoanalyser? Vilka effekter eftersträvades och uppnåddes dessa?

²⁶ Se exempelvis diskussioner kring Service Oriented Architecture (SOA) på <http://webservices.xml.com/pub/a/ws/2003/09/30/soa.html>.

2.1.6 Värdeskapare 6: Tjänsteutveckling och kanaler

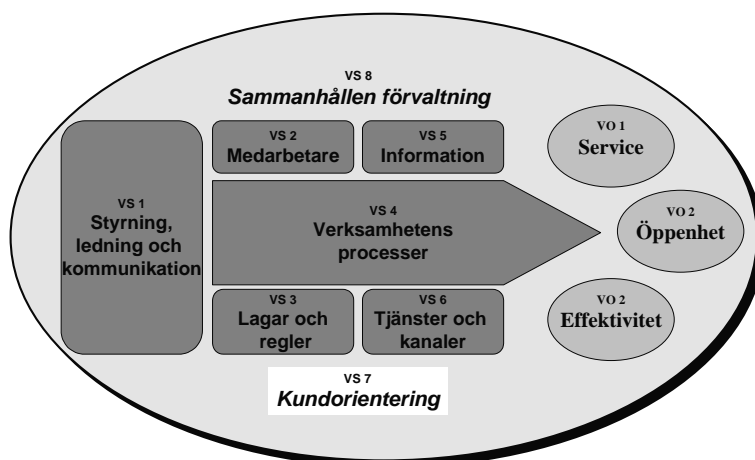


En bärande tanke i förvaltningspolitiken är att öka förvaltningens tillgänglighet. En del i detta är att utveckla myndigheternas tjänsteutbud med hänsyn till kundernas behov samt att erbjuda tjänster via olika kanaler. Det räcker inte bara med att utveckla nya tjänster via nya kanaler utifrån befintliga tjänster utan även helt nya tjänster kan komma att behöva utvecklas. Det är viktigt att utvecklingsarbetet görs utifrån ett strukturerat och i förväg bestämt förhållningssätt och att insatserna görs för att uppnå gemensamma mål.

Intressanta frågeställningar är exempelvis: Finns det en strategi för hur man ska använda olika kanaler och hur de ska samverka (kanalstrategi)? Vilka åtgärder görs för att öka användningen av tjänsterna via de elektroniska kanalerna? Har det gjorts en analys av vilka tjänster som är lämpliga att tillgängliggöra via elektroniska kanaler? Hur tillgodoses att myndigheten är tillgänglig för alla, även de med särskilda behov till exempel äldre, funktionshindrade, de som har ett annat modersmål än svenska?²⁷

²⁷ Används exempelvis *Vägledningen 24-timmarswebben*.

2.1.7 Värdeskapare 7: Kundorientering

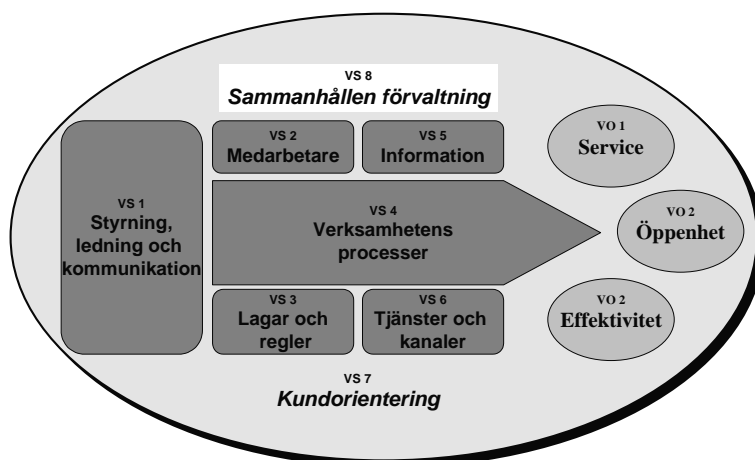


Kunskapen om kunderna och deras behov är något som ska påverka och genomsyra hela myndighetens verksamhet och utvecklingen av denna. Frågor som varje myndighet måste ställa sig och söka besvara är vem som är ens kund och vem som man finns till för.²⁸ Först när dessa frågor är besvarade kan man försöka förstå vilka preferenser, behov och värderingar kunderna har. När myndigheterna väl har kunskap om kundernas värderingar och behov är det viktigt att denna kunskap utgör ett av underlagen vid de prioriteringar av insatser, åtgärder och investeringar som görs för att utveckla verksamheten.

Intressanta frågor är exempelvis: Finns det en strategi för att hantera företags- och medborgarrelationer, exempelvis genom kundråd eller fokusgrupper? Har organisationen kartlagt informationsbehovet utifrån mottagarnas behov och önskemål? Försöker myndigheten värdera den framtida kundnyttan innan beslut om utvecklingsinsatser sker? Hur används resultaten från eventuella kundundersökningar för att identifiera förbättringsåtgärder?

²⁸ Se diskussion kring begreppet kund i kapitel 1.6.

2.1.8 Värdeskapare 8: Sammanhållen förvaltning



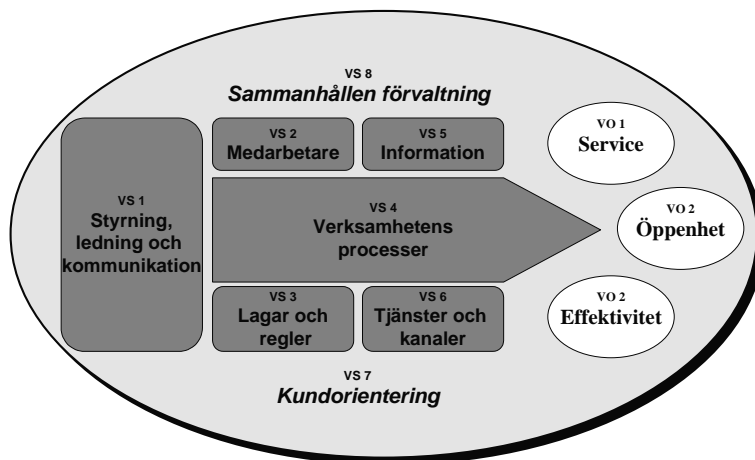
Förvaltningen ska uppfattas som en helhet. Ett myndighetsärende ska endast kräva en myndighetskontakt. För att uppnå detta krävs en sammanhållen förvaltning, inte bara förvaltningsenheter som samexisterar. En viktig del i en sammanhållen förvaltning är att myndigheterna samverkar kring lösningar för medborgarnas och företagens bästa. Det kan röra informationsutbyte, gemensamma processer, en gemensam kundsyn och gemensamma kundmöten.

För att få en effektiv förvaltning krävs att myndigheterna inte bara samverkar utan att de ser sig som en del i en sammanhållen förvaltning. Det innebär bland annat att gemensamma lösningar för problem som berör flera delar av förvaltningen arbetas fram inom förvaltningen och att kundernas behov och efterfrågan analyseras utifrån deras faktiska behov och inte utifrån olika myndigheters ansvarsområden.

Frågor som är intressanta är exempelvis: På vems initiativ genomförs samverkan?²⁹ Är arbete över myndighetsgränserna en naturlig del i verksamhetsutvecklingen? Samverkar myndigheter med andra myndigheter kring gemensamma kundfrågor? Arbetar myndigheten med att klargöra gränssytor mot övrig förvaltning för att kunna ta ett helhetsansvar för det offentliga åtagandet? Även samarbetet med kommuner, landsting och internationella organisationer (t.ex. internationella systerorganisationer och EU) är viktiga.

²⁹ Exempelvis: eget initiativ, initiativ från annan myndighet, eget regeringsuppdrag, annan myndighets regeringsuppdrag.

2.2 Modellens värdeområden



Utifrån beskrivningen av den moderna förvaltningen som tagits fram av projektet är det möjligt att dela in de värden som myndigheterna skapar för medborgare och företag i ett antal värdeområden (VS 1-3). Värdeområdena rör målen om att myndigheterna ska tillhandahålla god service till medborgare och företag, att myndigheternas verksamhet ska bygga på öppenhet samt att myndigheterna ska arbeta effektivt.

Varje värdeområde har delats in i ett antal delområden. För varje delområde har ett antal indikatorer tagits fram, indikatorer som är viktiga för att belysa utvecklingen av den moderna förvaltningen.

2.2.1 Indikatorer

Tanken med indikatorer är att man utifrån enskilda mätvärden ska kunna få en översiktlig bild av ett mer komplicerat skeende. Indikatorer ska väljas så att de ger ett mått på det som man vill belysa. I modellen ingår ett tiotal indikatorer. Indikatorerna ger inte en fullständig bild av det värde som myndigheterna skapar eller åstadkommer. Indikatorerna tillhandahåller ett antal mätvärden som ska analyseras och värderas i sitt sammanhang. En indikator tagen enskilt säger inte mycket om det värde en myndighet skapat. Däremot ger en analys av indikatorerna tillsammans en bild av vilket värde som myndigheten skapar.

Av indikatorerna får man alltså en bild av vilka resultat som myndigheterna skapar under året³⁰. Det intressanta är att se hur utvecklingen fortskridit sedan det senaste mättillfället. Indikatorerna bör därför vara desamma från år till år för att kunna visa på trender och tidsserier vilket möjliggör

³⁰ Redovisningen av indikatorernas värde ska avse senaste kalenderår.

jämförelser över tid³¹. Det är främst intressant att jämföra respektive myndighets utveckling över tid utan att jämföra myndigheter sinsemellan. Vissa indikatorer skulle kunna jämföras mellan myndigheter om samma frågeställning och metod används, exempelvis det totala värdet på kundnöjdhet. Till varje indikator ska myndigheten redovisa en analys av utvecklingen över tid samt hur värdet på indikatorn ska tolkas.

Det förekommer att vissa indikatorer som ingår i modellen är mindre lämpliga för vissa myndigheter, att indikatorn inte passar för myndighetens verksamhet. Ibland är det bara en del av verksamheten som kan mätas med hjälp av en viss indikator. Det är upp till myndigheten, i dialog med sitt sakdepartement, att bedöma om och i så fall för hur stor del av verksamheten som de olika indikatorerna är relevanta. Myndigheterna får göra sina uppskattningar av resultaten utifrån den del av verksamheten som de anser passa in i modellen. Om avgränsningar görs för en indikator måste det framgå hur avgränsningen har gjorts. För att möjliggöra jämförelser över tid bör avgränsningarna så långt som möjligt vara lika mellan åren.

Om myndigheten har egna mått som belyser de olika områdena kan dessa läggas till redovisningen av indikatorerna. Myndigheterna ska då beskriva hur måtten tagits fram och vad de mäter.

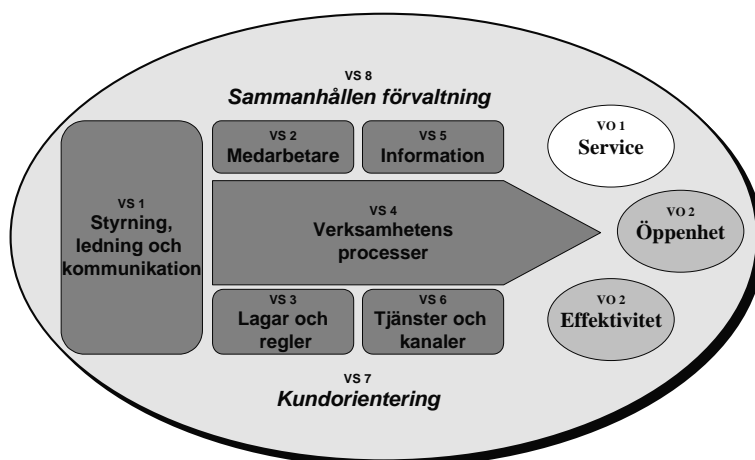
Nedan listas värdeområden med delområden och indikatorer följt av en genomgång av dessa.

³¹ Om möjligt minst fem år tillbaka i tiden.

Figur 2 Sammanställning över värdeområdena, delområdena och indikatorerna

Värdeområde	Delområden	Indikatorer
Service	Kundnöjdhet	Värdet på den totala kundnöjdheten.
		Värden på kundernas nöjdhet rörandes: <ul style="list-style-type: none"> • Upplevd service • Upplevd öppenhet • Upplevd effektivitet
	Tillgänglighet	Antal inkomna kontakter fördelade per kanal.
	Serviceåtaganden	För hur stor andel av ärendena uppfylls eventuella serviceåtaganden eller service-mål?
Öppenhet	Insyn	Andel ärendeslag som kan följas via elektroniska kanaler.
	Rättssäkerhet	Andel överklaganden på myndighetens beslut av totala antalet beslut. <ul style="list-style-type: none"> • Andel av överklagandena som lett till någon åtgärd.
	Delaktighet	Finns det rutiner för en systematisk synpunktshantering?
Effektivitet	Process-effektivitet	Hur lång är handläggningstiden för de tre största ärendeslagen? <ul style="list-style-type: none"> • Hur stor andel av handläggningstiden består av effektiv tid som myndigheten arbetar med ärendet?
	Informations-effektivitet	Hur stor andel av den information som myndigheten utbyter med andra aktörer sker automatiskt?
	Kostnads-effektivitet	Myndighetens totala produktivitet (alternativt totala styckkostnad per ärende). <ul style="list-style-type: none"> • Myndighetens arbetsproduktivitet (alternativt personalkostnad per ärende). <p>Storleken på de besparingar som beräknas kunna hämtas hem av de under året genomförda investeringarna.</p>
Om myndigheten saknar uppgifter om en indikator kan myndigheten redovisa sina egna mått som belyser respektive värdeområde/delområde.		

2.2.2 Värdeområde 1: Service



Myndigheter ska ge god service till medborgare och företag, servicen ska vara ändamålsenlig och leda till ökad behovstillfredsställelse för medborgare och företag. Myndigheterna ska erbjuda en god tillgänglighet och hålla vad de lovar i serviceåtaganden och liknande.

Värdeområdet service delas in i följande delområden:

- Kundnöjdhet
- Tillgänglighet enligt myndigheterna
- Serviceåtaganden

Delområde 1: Kundnöjdhet

En viktig aspekt av service är att myndigheten har nöjda kunder.³² Genom att mäta kundnöjdhet kan myndigheterna få en helhetsbild av hur kunderna upplever myndigheten. Det är viktigt att man skiljer på kundernas upplevelse av myndighetens arbete och det uppdrag som myndigheten har, till exempel att kunderna är nöjda med sina kontakter med Skatteverket men inte med skattesystemet som sådant. Det som ska belysas är alltså resultatet av myndighetens arbete.

För att få en bild av kundernas nöjdhet med myndigheterna är det viktigt att myndigheterna gör kundundersökningar som belyser detta. Kundnöjdheten ska mätas utifrån de tre värdeområdena i uppföljningsmodellen. Frågeområdena för kundnöjdhet sammanfaller alltså med modellens värdeområden. Genom att fråga medborgare och företag om deras attityder till myndigheten får man en bild av hur de *upplever* myndigheten när det gäller

³² För viss verksamhet är det primära syftet inte att skapa nöjda kunder, t.ex. vid tillsyn, kontroll och revision.

myndighetens service, öppenhet och effektivitet. En bild som då kan jämföras med myndigheternas bild av dessa värdeområden.

Som indikatorer på delområdet kundnöjdhet ska följande anges:

- Värdet på den totala kundnöjdheten.
- Värden på kundernas nöjdhet rörandes:³³
 - Upplevd service
 - Upplevd öppenhet
 - Upplevd effektivitet

Alternativ: Ange myndighetens egna indikatorer.

Resultaten av kundundersökningar av olika slag ger en bra bild av kundernas upplevelse av myndigheten och kan då tjäna som utgångspunkt i myndighetens arbete med att öka sin service till kunderna. En bra kundundersökning kan även ge vägledning beträffande vilka insatser som ger önskade effekter.

Delområde 2: Tillgänglighet enligt myndigheterna

Myndigheterna ska vara tillgängliga för *alla* oberoende av kön, ålder eventuella funktionshinder och kulturell bakgrund. Myndigheterna ska även ha hög tillgänglighet oberoende av tid på dygnet och geografisk placering. Den information som myndigheten lämnar ska dessutom vara enkel att förstå.

Som indikator på delområdet tillgänglighet ska följande anges:

- Antal inkomna kontakter fördelade per kanal³⁴.

Alternativ: Ange myndighetens egna indikatorer.

Antalet inkomna kontakter visar dels på vilka kanaler som är tillgängliga för myndighetens kunder dels i vilken omfattning de används. Genom jämförelser över tid går det att undersöka om det sker överflyttningar mellan olika kanaler eller om det totala antalet kontakter ökar om nya kanaler tillkommer.

Delområde 3: Serviceåtaganden

Myndigheterna ska bereda och handlägga sina ärenden och förfrågningar så snabbt de kan men de får inte ge avkall på kvaliteten i sin hantering. Olika ärendetyper och frågeställningar tar olika lång tid att hantera beroende på grad komplexitet. Det är därför viktigt att myndigheterna klargör för kunderna hur lång tid olika ärenden kommer att ta.

³³ Se även diskussionerna i kapitel 4.1.

³⁴ Med *kanal* avses både manuella och elektroniska kontaktvägar mellan myndigheten och medborgare/företag, såsom personliga möten, fast och mobil telefoni, kundtjänster, brev, Internet, servicetelefoni, e-post.

Som indikator på delområdet serviceåtaganden ska följande anges:

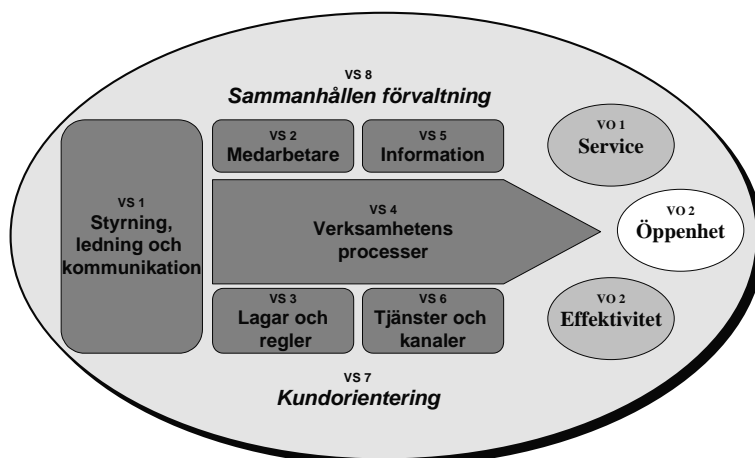
- För hur stor andel av ärendena³⁵ uppfylls eventuella serviceåtaganden eller servicemål?

Alternativ: Ange myndighetens egna indikatorer.

Genom att ange och publicera sina mål för den service som myndigheterna kan ge när det gäller beredning och handläggning av ärenden och förfrågningar kan kundernas förväntningar på myndigheten anpassas till en för myndigheten rimlig nivå. Dessa mål ska dessutom följas upp så att myndigheten kan visa att de håller vad de lovar.

³⁵ Med *ärenden* avses ansökningar, anmälningar, registreringar, förfrågningar som kommer in till myndigheten och som kräver att ett beslut tas eller att en åtgärd eller bedömning görs hos myndigheten.

2.2.3 Värdeområde 2: Öppenhet



Under området öppenhet belyses medborgarnas och företagens möjlighet till insyn i myndigheternas arbete, om myndigheternas arbete sker på ett rätts-säkert sätt samt om myndigheterna ger medborgarna och företagen möjlig-het att lämna synpunkter på verksamheten.

Värdeområdet öppenhet delas in i följande delområden:

- Insyn
- Rättssäkerhet
- Delaktighet

Delområde 1: Insyn

Medborgarna och företagen ska ha möjlighet till insyn i myndigheternas arbete. På övergripande nivå innebär det till exempel att myndigheten be-skriver de lagar som myndigheten har att rätta sig efter samt att myndig-heterna gör förordningar, rapporter och styrdokument tillgängliga för med-borgare och företag.

För den enskilde medborgaren eller företaget kan insyn röra mera praktiska frågor, till exempel myndighetens telefonnummer, adress och webbplats, var man hittar blanketter, vem man ska vända sig till samt när beslutet kan för-väntas komma.

Det som fokuseras i denna modell är hur stor kundernas insyn är när det gäller hanteringen av det egna ärendet.

Som indikator på delområdet insyn ska följande anges:

- Andel ärendeslag som kan följas via elektroniska kanaler.
- Alternativ: Ange myndighetens egna indikatorer.*

Genom att möjliggöra för kunderna att följa sitt ärende via elektroniska kanaler kan kunderna på ett enkelt sätt få veta vem som handlägger ärendet, hur långt i processen som ärendet har kommit, när beslutet kan förväntas bli klart. Informationen kan då erhållas oberoende av tid och geografisk placering samt utan att belasta myndigheten med telefonsamtal, post eller e-post.

Delområde 2: Rättssäkerhet

Rättssäkerhet innebär att det finns en förutsägbarhet i hanteringen av ärendet, grunderna på vilka ärendet bedöms ska vara kända. Rättssäkerhet står även för en enhetlig behandling av medborgare och företag över hela landet oberoende vem man är. Ett sätt att säkerställa detta är genom interna kontroller och kvalitetsuppföljningar, vilka även kan ses som en del i verksamhetsprocessen.

Som indikatorer på delområdet rättssäkerhet ska följande anges:

- Andel överklaganden på myndighetens beslut av totala antalet beslut.
 - Andel av överklagandena som lett till någon åtgärd.

Alternativ: Ange myndighetens egna indikatorer.

Andel överklaganden på myndighetens beslut av totala antalet beslut är inte ett direkt mått på rättssäkerhet men kan ses som en indikator på att myndigheten arbetar på ett rättssäkert sätt. Om det är många överklaganden som leder till åtgärder kan det vara ett tecken på att det finns brister i myndighetens sätt att hantera sina ärenden.

Delområde 3: Delaktighet

De flesta myndigheter får synpunkter av olika slag på sin verksamhet av sina kunder. Det som är intressant är att undersöka hur dessa synpunkter hanteras inom myndigheten. Om vissa synpunkter återkommer kan det vara ett tecken på att något borde förändras i myndighetens sätt agera.

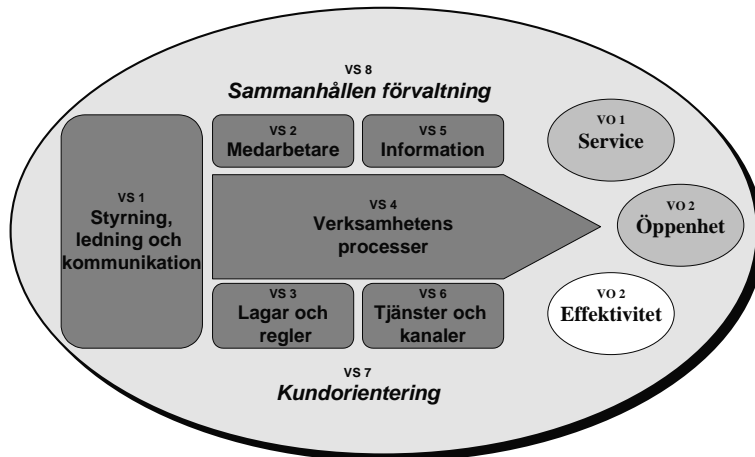
Som indikator på delområdet delaktighet ska följande anges:

- Finns det rutiner för en systematisk synpunktshantering?

Alternativ: Ange myndighetens egna indikatorer.

Myndigheterna ska göra det möjligt för medborgarna och företagen att kunna lämna synpunkter på myndigheternas verksamhet. För att det ska ske på ett effektivt sätt samt ur ett rättviseperspektiv ska dessa synpunkter hanteras på ett systematiskt och likvärdigt sätt.

2.2.4 Värdeområde 3: Effektivitet



Myndigheterna ska använda sina resurser effektivt och optimera användningen av de mest kostnadseffektiva lösningarna för att fullgöra sina uppdrag. Myndigheternas effektivitet kan mätas utifrån hur deras processer ser ut, hur informationen används samt kostnaderna för verksamheten i relation till vad som kommer ut ur verksamheten. Varje myndighet måste ställa sig frågan: Hur vet vi att vi är effektiva? Varje myndighet måste också försöka förstå och därmed mäta vad som är effektivitet inom respektive myndighet.

Värdeområdet effektivitet delas in i följande delområden:

- Processeffektivitet
- Informationseffektivitet
- Kostnadseffektivitet

Delområde 1: Processeffektivitet

Själva kärnan i en myndighets verksamhet är deras processer. En viktig del i myndigheternas strävan efter effektivitet är att myndigheternas processer är utformade på ett sådant sätt att onödiga moment och fördröjningar i ärendehanteringens försvinner.

Som indikatorer på delområdet processeffektivitet ska följande anges:

- Hur lång är handläggningstiden³⁶ för de tre största ärendeslagen³⁷?
 - Hur stor andel av handläggningstiden består av effektiv tid som myndigheten arbetar med ärendet (hanteringstid)?

Alternativ: Ange myndighetens egna indikatorer.

Handläggningstiden, främst hur stor del av tiden som handläggaren aktivt arbetar med ärendet, ger en bild av den tid som ärendet är vilande. Orsaker till att ett ärende är vilande är till exempel ärendebalanser och kötider, inväntande på att andra ska lämna uppgifter eller att kunden ska komplettera sina uppgifter. Genom att minska tiden som ärendet är vilande kan hela handläggningsprocessen snabbas upp, vilket gynnar såväl kunden som handläggarna.

Delområde 2: Informationseffektivitet

Många myndigheter hanterar en mängd information, både information som endast används internt och information som utbyts med andra aktörer (offentliga och privata). En del i en effektiv verksamhet är att inte dubbel-lagra information, att automatiskt utbyta information med andra och att inte begära in uppgifter från medborgare och företag som redan finns hos myndigheten eller som kan inhämtas från andra myndigheter.

Som indikator på delområdet informationseffektivitet ska följande anges:

- Hur stor andel av den information som myndigheten utbyter med andra aktörer (både offentliga och privata) sker automatiskt?

Alternativ. Ange myndighetens egna indikatorer inom området.

Informationsutbytet mellan aktörer ska så långt som det är möjligt automatiseras. Förutom att det går snabbare än manuellt genomförda utbyten minska risken för att uppgifter blir felaktiga.

Delområde 3: Kostnadseffektivitet

Myndigheterna ska använda sina resurser på ett effektivt sätt, det är då lämpligt att förutom att titta på de faktiska kostnaderna även sätta dem i relation till vad som myndigheten producerar – myndighetens prestationer. För att få en mer heltäckande beskrivning av prestationerna måste man även ta hänsyn till eventuella kvalitetsförändringar hos prestationerna över tid samt förändringar i värdet av prestationerna (betalningsvilja eller alternativkostnader).

³⁶ *Handläggningstid* (alternativt genomströmningstid) avser den tid som förflutit från det att myndigheten har fått ärendet till sig till dess att ärendet är färdigbehandlat och avslutat.

³⁷ *Största ärendetyperna* är de ärendetyper som har de största volymerna och där myndigheten måste göra en prövning eller bedömning av ärendet.

Som indikatorer på delområdet kostnadseffektivitet ska följande anges:

- Myndighetens totala produktivitet (*alternativt myndighetens totala styckkostnad per ärende, beslut, utbetalning, förfrågan, medborgare, företag*)
 - Myndighetens arbetsproduktivitet (*alternativt myndighetens personalkostnad per ärende, beslut, utbetalning, förfrågan, medborgare, företag*)
- Storleken på de besparingar som beräknas kunna hämtas hem av de under året genomförda investeringarna.

Alternativ: Ange myndighetens egna indikatorer.

Den totala produktiviteten samt arbetsproduktiviteten ger en bild av hur myndigheternas effektivitet utvecklas när man tar hänsyn till prestationerna ur ett antal olika aspekter såsom kvalitet och värdet för kunderna. Genom att ställa den totala produktiviteten mot arbetsproduktiviteten fås en bild av om prestationen är personalintensiv eller ej. Produktivitetsmålet fordrar dock att varje myndighet genomför ett arbete där man definierar hur produktiviteten kan mätas inom respektive myndighet. Myndigheterna måste härvid ta fram definitioner på hur kvaliteten i deras prestationer kan mätas. I de fall där produktivetsberäkningar saknas kan styckkostnad³⁸ per prestation användas, eller andra egenutvecklade mått som mäter hur effektivt myndigheten använder sina resurser.

Förutom att visa på skillnader i produktivitet är det relevant att undersöka om investeringarna leder till att besparingar görs hos myndigheten, att man hämtat hem de effektivitetsvinster som var tänkt med investeringarna.

³⁸ Styckkostnaden ger en mer övergripande bild av utvecklingen i kostnaderna över tid men i analysen av styckkostnaderna måste man även undersöka hur prestationernas volym och kvalitet utvecklats.

3 Stöd för att utveckla förvaltningen

Det primära syftet med modellen är att få en bild av hur utvecklingen av förvaltningen fortskrider, men tanken är även att modellen ska vara ett hjälpmedel i myndigheternas utvecklingsarbete.

3.1 Uppföljning av utvecklingen

Genom att låta myndigheterna göra uppföljningar enligt modellen får man en uppfattning om vilket arbete som görs hos myndigheterna samt vilka värden som myndigheterna skapar för samhället, medborgarna och företagen. Det finns då underlag för analyser av hur snabbt utvecklingen går inom olika områden, vilka områden som behöver stödjas, om det finns hinder som behöver undanröjas samt inom vilka områden det behövs mer stöd och incitament för att utvecklingen ska skjuta fart.

Uppföljningen ger riksdag och regering en bild av hur utvecklingen av förvaltningen fortgår. Resultaten kan även vara till hjälp för departementens styrning av myndigheterna. Uppföljningen visar vad myndigheterna har gjort, vad de planerar att göra samt vilka behov myndigheterna ser i framtiden. I de fall departementen har särskilda prioriteringar och krav kan dessa ställas mot den beskrivning av framtiden som myndigheterna gör och ge en *tidig* signal om departementen vill att vissa omprioriteringar ska göras i myndigheternas verksamhet.

Modellen kan även ge regeringskansliet en enhetlig struktur för hur uppföljningen av utvecklingen av den moderna förvaltningen kan göras. Om hela regeringskansliet använder samma struktur underlättas även möjligheterna för förvaltningsövergripande analyser.

3.2 Stöd för myndigheternas interna utvecklingsarbete

Förutom att användas som ett uppföljningsinstrument kan modellen användas av myndigheterna som ett instrument i det interna utvecklingsarbetet. Många myndigheter har redan idag egna utvecklade system för att följa upp sin verksamhet till exempel genom balanserade styrkort. Fördelen med den presenterade modellen är att den är gemensam för hela förvaltningen och därmed är det enklare att jämföra sig med andra liknande myndigheter. Genom att jämföra hur olika myndigheter arbetar med liknade frågor kan myndigheterna även få hjälp av varandra genom att lära och inspireras av varandra.

Vid det interna utvecklingsarbetet kan modellen användas som en gemensam utgångspunkt för att samla olika delar av myndigheten i arbetet med att utveckla myndighetens verksamhet. Genom att använda modellen kan en diskussion föras kring myndighetens strategier, prioriteringar, insatser och resultat. Modellen strukturerar även sättet att redovisa insatserna och resultaten.

Genom uppföljningarna får myndigheterna själva en samlad bild av vilket arbete som gjorts samt vilka resultat arbetet lett till. Om uppföljningarna görs över en längre tid finns det möjligheter att se om särskilda insatser har givit resultat i form av ett ökat värde för medborgare och företag.

4 Fördjupningsdelar

Under arbetet med att ta fram modellen har det framkommit ett behov av att arbeta vidare inom några områden som har beröring med modellen men som inte direkt påverkar utseendet på modellen eller implementeringen av den.

4.1 Kundnöjdhet

Kundnöjdhet är något som inte är direkt observerbart och därmed svårt, i princip omöjligt, att mäta direkt. Kundnöjdhet måste därför mätas indirekt genom att man mäter observerbara variabler som tillsammans bygger upp upplevelsen av nöjdhet hos kunden.

För att mäta kundnöjdheten kan man använda sig av en rad olika metoder. Det viktiga är att man använder en modell som på ett vedertaget sätt kan beräkna ett totalvärde (helhetsbetyg) för kundnöjdheten, kundnöjdheten för olika områden samt områdenas påverkan på den totala kundnöjdheten.

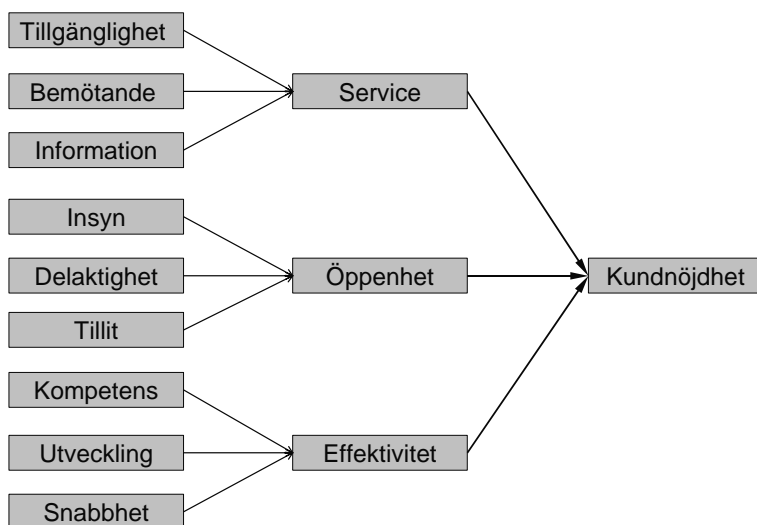
Genom att analysera de olika komponenternas "nöjdhetsvärde" samt styrkan av komponenternas påverkan på den totala kundnöjdheten kan man få en bild av vilka komponenter som myndigheten ska arbeta med för att den totala kundnöjdheten ska öka. Man får alltså både en bild av den totala kundnöjdheten och ett verktyg som visar var insatser ska sättas in för att öka kundnöjdheten.

4.1.1 Gemensamma frågeställningar för nöjdkundundersökningar

Flera av projektets referensmyndigheter har ställt sig positiva till att utveckla gemensamma frågeställningar för nöjdkundundersökningar. Tanken är att undersökningen ska bestå av en gemensam del och att det ska finnas möjligheter för de som använder undersökningen att komplettera med egna frågeställningar. För den gemensamma delen kommer det att vara möjligt att jämföra resultaten mellan myndigheterna.

Arbetet med att skapa en gemensam del i en kundundersökning påbörjades i maj 2005 och planerna är att arbetet ska vara klart under hösten 2005. I arbetet hittills har vi kommit fram till att kundnöjdhet byggs upp av tre områden – service, öppenhet och effektivitet. Varje område kan i sin tur sägas bestå av ett antal delområden. Dessa delområden syns längst till vänster i figuren nedan.

Figur 3 Kundnöjdhet – huvudområden och delområden



Utifrån denna struktur kommer förslag på konkreta frågeställningar (frågor) att arbetas fram.

4.2 Verktyglåda, goda exempel

Vid diskussionerna med myndigheterna framkom ett behov av erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna och även en samling av goda exempel som myndigheterna kan inspireras av.

För att ta vara på de erfarenheter som projektet gjort i sitt arbete skulle det vara möjligt att sammanställa en samling av goda exempel. I och med att modellen implementeras skulle samlingen efterhand fyllas på med nya exempel.

Ett exempel på hur man kan skapa ett gemensamt förhållningssätt inom en myndighet är Vägverkets intranät (Infarten). Infarten är ett arbetsverktyg som används av hela organisationen. Införandet av Infarten har lett till att arbetsprocesserna har setts över och man har beskrivit sina gemensamma processer. Det är en viktig del i ledningens styrning av verksamheten. Användningen av Infarten i det dagliga arbetet medför att man arbetar enligt samma rutin i hela myndigheten, det är ett viktigt led i att skapa *ett* Vägverk.

4.3 Processtudier

För att få en bättre bild av förvaltningen utifrån kundernas perspektiv skulle en särskild studie kunna göras där man utifrån ett antal kundsituationer frågar kunderna hur de anser att förvaltningen löser uppgiften. Exempel på situationer är ansökan om utskänkningstillstånd, ansökan om vapenlicens, starta företag, ordna omsorgen för ett funktionshindrat barn.

Genom att fråga kunderna kan man få en bild av om kunderna uppfattar förvaltningen som en sammanhållen enhet, om det finns hinder i hanteringen som gör det svårt för kunderna att veta vad de ska göra och vilken hjälp de kan få. Det går även att få en uppfattning om hur pass kundorienterad förvaltningen är.

4.4 Utökade tillämpningsområden

I uppdraget var en av avgränsningarna att endast statliga myndigheter med omfattande kontakter med medborgare eller företag skulle analyseras. Ett alternativ när det gäller att utveckla modellen är att anpassa den till *hela* förvaltningen så att den innefattar alla myndigheter, kommuner och landsting.

Vid en utvidgning av modellens tillämpningsområden, till samtliga myndigheter, måste en analys göras av vad som krävs för att modellen ska passa myndigheter som *inte* har omfattande kontakter med medborgare eller företag. Frågeställningar som skulle behöva analyseras är exempelvis: hur skiljer sig referensmyndigheternas verksamhet från de övriga myndigheternas? Hur ska modellen kunna anpassas till små myndigheter som har begränsade resurser för uppföljning?

Kommunernas verksamhet och även landstingens verksamhet skiljer sig mycket från statliga myndigheters. Det finns även en stor skillnad mellan kommunerna och landstingens verksamhet. För att modellen ska kunna användas av både kommuner och landsting måste analyser göras dels av vad som särskiljer kommunernas och landstingens verksamheter från statlig verksamhet dels vad som är särskiljande mellan kommunernas verksamhet och landstingens.

5 Implementering, förvaltning och utveckling av ramverket

När väl modellen är fastställd påbörjas arbetet med att implementera modellen inom förvaltningen, att få modellen att bli en naturlig del i förvaltningens uppföljning av sin verksamhet.

5.1 Implementering

För att modellen ska kunna implementeras behövs en mer detaljerad beskrivning av modellens praktiska användning. Beskrivningen skulle kunna innehålla förslag på hur arbetet kan organiseras på myndigheterna, vilka funktioner/roller som är berörda av de olika delarna i modellen, hur beskrivningarna av arbetet med värdeskaparna skulle kunna se ut, hur en redovisning och analys av en indikator skulle kunna se ut se ut.

För att öka genomslagskraften av en beskrivning av modellen skulle förutom en skriftlig presentation även en webbaserade vägledning kunna tas fram.

5.2 Förvaltning

Modellen är ett första steg i att följa upp hur utvecklingen av den moderna förvaltningen fortgår. Det är önskvärt att modellen lever och utvecklas i och med att förutsättningarna för verksamheten förändras. Det skulle även kunna vara så att det uppkom behov av att fördjupa vissa delar i modellen.

För att modellen ska kunna utvecklas och leva vidare som ett instrument för aktiv uppföljning måste det finnas en myndighet eller annan aktör som ansvarar för att förvalta ramverket. Förvaltningsansvaret skulle bland annat innebära att tillhandahålla modellen, att samla in kommentarer på modellen och att vid behov göra mindre justeringar i modellen. I ansvaret skulle även ingå att uppmärksamma regeringskansliet på om det föreligger behov av större utvecklingsinsatser. I förvaltningsansvaret ingår *inte* att faktiskt genomföra större utvecklingsinsatser som till exempel att utveckla nya delar eller att markant förändra innehållet i befintliga delar i modellen. Större förändringar i modellen ska ske i samråd med regeringskansliet.

Vi rekommenderar att den föreslagna nya förvaltningspolitiska myndigheten³⁹ får ansvaret för förvaltningen av ramverket.

³⁹ Se betänkandet *Regeringens stabsmyndigheter*, SOU 2005:32.

5.3 Insamling och analys

Modellen bygger på att merparten av arbetet med uppföljningen görs av respektive myndighet. Däremot krävs att någon ansvarar för att resultaten från uppföljningarna samlas in och analyseras på en förvaltningsövergripande nivå. Analyserna ska sedan kunna ligga till grund för bedömningar av utvecklingen men även fungera som ett styrinstrument för regeringskansliet i sitt arbete med att få till stånd den moderna förvaltningen. För att undvika "stuprörstänkandet" i analyserna är det viktigt att förvaltningsövergripande analyser görs löpande. Man skulle därmed få en mer sammanhållen bild av de insatser som görs och hur de hänger ihop mellan myndigheterna.

Vi rekommenderar att den föreslagna nya förvaltningspolitiska myndigheten får ansvar för insamlingen och de övergripande analyserna av resultaten från uppföljningarna.

5.4 Självtvärderingsinstrument och handledare

Modellen fungerar som ett självvärderingsinstrument som innebär att myndigheterna själva gör de bedömningar av vad myndigheterna gjort samt vad som är möjligt att genomföra. På längre sikt kan det innebära att myndigheterna utvecklar egna bedömningskriterier som kan komma att variera mycket mellan myndigheterna. Ett sätt att ensa bedömningarna är att utveckla ett system med utomstående handledare som antingen deltar i arbetet eller i efterhand går igenom myndigheternas uppföljningar och kvalitetsbedömer dessa. De utomstående handledarna skulle kunna komma från den myndighet som förvaltar systemet eller den myndighet som genomför de övergripande analyserna. Även en situation där myndigheterna utvärderar varandra är fullt rimlig. Att myndigheterna hjälper till att utvärdera varandra skulle kunna ge intressanta samverkansvinster på sikt.

6 Uppföljningen hos myndigheterna

6.1 Utgångspunkter och metod

I uppdraget som regeringen givit Statskontoret anges att Statskontoret ska genomföra en första uppföljning samt göra fallstudier av ett antal e-tjänster och analysera nyttan och potentialen med 24-timmarsmyndigheten.

Under arbetets gång visade det sig mer lämpligt att ta ett vidare grepp och genomföra en första uppföljning som även tog upp frågor om myndigheternas arbete med att utveckla sin verksamhet i enlighet med målen om den moderna förvaltningen, att göra fallstudier på enskilda e-tjänster skulle inte ge lika mycket.

Utifrån de diskussioner som förts inom projektet samt med uppdragsgivaren, de interna referenspersonerna och den externa referensgruppen arbetades en första version av modellen fram. Denna första version av modellen var utgångspunkt för workshops som genomfördes på myndigheterna som ingått i referensgruppen.

Syftena med att genomföra workshops på myndigheterna var att:

- testa modellen,
- samla in underlag till slutrapporten samt
- ta in erfarenheter inför det fortsatta arbetet.

6.1.1 Generellt om definitionen av den moderna förvaltningen och modellen

Ett antal gemensamma kommentarer och reflektioner återkom vid i stort sett samtliga workshops. De viktigaste av dem presenteras nedan.

Myndigheterna framhöll att det var bra att vidga beskrivningen av vad 24-timmarsmyndigheten står för. 24-timmarsmyndigheten för ofta tankarna till IT och till tillgänglighetsfrågorna. En vidgning av innebörden som innebär att fokus riktas på vilka värden eller nyttor som skapas av verksamheten anses gynna utvecklingen totalt sett.

Generellt kan sägas att modellen togs emot positivt hos myndigheterna. De flesta ansåg det vara bra att införa en *enhetlig uppföljningsmodell* för förvaltningen. Myndigheterna anser att det finns en nytta med en enhetlig

modell både för den enskilda myndighetens interna arbete samt som en styrmodell för förvaltningen som helhet.

Den interna nyttan anses vara följande:

- Modellen kan tjäna som utgångspunkt för myndighetens uppföljning av utvecklingen med sitt arbete för att bli en modern myndighet.
- Det är bra att ha en modell att diskutera kring i samband med myndigheternas interna utvecklingsarbete, den ger ett gemensamt "språk".
- Med de värdeområden som finns i modellen får myndigheterna en målbild som kan användas vid exempelvis prioriteringar av projektinitiativ.
- Genom att införa ett gemensamt sätt att mäta medborgarnas och företagens (kundernas) attityder till förvaltningen får myndigheterna dels feedback från kunderna till sitt förbättringsarbete, dels möjligheter att jämföra sig med andra.
- Det är nyttigt att se helheten och att sätta enskilda insatser och åtgärder i ett vidare perspektiv. Modellen synliggör områden som man på myndigheterna borde arbeta mer med.
- Modellen är till god hjälp vid det interna utvecklingsarbetet och kan med vissa justeringar användas som ett internt balanserat styrkort.

Den externa nyttan anses vara följande:

- Det är bra med en gemensam och enhetlig styrmodell för alla myndigheter, men modellen måste kunna anpassas utifrån varje myndighets verksamhet.
- Genom att öppet redovisa medborgarnas attityder till förvaltningen, myndigheternas interna effektivitet och deras öppenhet, verkar det för att den offentliga sektorns legitimitet stärks.
- De olika departementen i regeringskansliet kan få en gemensam referensram i synen på utvecklingen av den moderna förvaltningen.
- En gemensam struktur är viktig för utvecklingen av den moderna förvaltningen.
- Resultaten kan användas som underlag för förvaltningsövergripande analyser.

Flera myndigheter menade att det kan finnas en skillnad mellan mätetal som publiceras externt och mätetal som endast används för den interna styrningen, dvs. att alla mätetal inte passar för extern redovisning.

Det kan konstateras att workshopen och diskussionerna kring modellen har inneburit att olika delar av myndigheten har samlats för att diskutera frågorna. Det har för många myndigheter blivit ett startskott för att gemensamt diskutera frågan, inte bara de som tidigare har varit närmast berörda, exempelvis enskilda projekt och IT-funktionen. Noteras kan att vissa myndigheter inte hade kallat IT-funktionen till workshopen eftersom de ansåg att diskussionen i första hand rörde verksamhetsutveckling och inte IKT.

6.1.2 Behov av åtgärder från regeringskansliet och andra frågeställningar

Att införa en uppföljningsmodell på myndigheterna förutsätter vissa åtgärder från regeringskansliets sida.

- Det är viktigt att uppföljningen sker inom ramen för ordinarie styrning, till exempel genom regleringsbrev.
- Uppföljningen och modellen måste utformas på ett sätt som gör att myndigheterna ser en *egen* nytta med att använda modellen, de ska inte "bara" göra det för regeringskansliets skull.
- Det är viktigt att man från departementens sida använder modellen som en utgångspunkt för sin dialog och styrning av myndigheterna.
- Det måste tydligt framgå att departementen ser uppföljningarna som viktiga, så att de får hög prioritet hos respektive myndighets generaldirektör och ledning.

När det gäller frågor kring kommande uppföljningar och förvaltningen av modellen lyftes följande frågor fram:

- Vem ska göra den förvaltningsövergripande analysen?
- Vem kommer att få ansvaret för att följa upp de olika myndigheternas arbete med uppföljningsmodellen?
- Hur ska kvaliteten på uppföljningen bibehållas, ska exempelvis externa handledare besöka myndigheterna för att utvärdera arbetet med utvecklingen av den moderna förvaltningen?

6.2 Resultat från workshops

6.2.1 Värdeskaparna

Styrning, ledning och kommunikation

Så gott som samtliga myndigheter i referensgruppen använder sig av styrkort och andra styrinstrument. Få myndigheter har dock tagit fram och kommunicerat en målbild av den framtida moderna myndigheten. Myndigheterna menar att avsaknaden av tydliga målbilder och visioner bland annat beror på bristen på en övergripande förvaltningsgemensam vision eller målbild. Myndigheterna har som regel utvecklat en mängd olika styrtal. Problemet som flera anger är att det finns för många styrparametrar vilket medför att det saknas fokus och grund för prioriteringar i utvecklingsarbetet.

Några myndigheter menar att det kommer att ställas krav på ett nytt ledarskap inom förvaltningen. Kraven på de framtida ledarna kommer att växa med avseende på förändringsledning, förståelse av teknik, anpassning till medarbetarnas ökande utbildningsnivå samt behovet av omvärldsbevakning och överblick. En viktig fråga är: vilka ytterligare krav på ledarskapet kommer det att ställas i den moderna myndigheten?

Idag anges ett problem vara att myndighetsledningar är experter på sakpolitik medan kompetensen inom förvaltningspolitik och verksamhetsutveckling är eftersatt.

Medarbetare

Medarbetare ses som den viktigaste resursen i den förändringsprocess som pågår. Det kan handla om att dels utveckla den kompetens som dagens medarbetare besitter, dels tillföra kompetens som idag saknas. Myndigheterna är överens om att det i framtiden kommer att krävas en annan sorts kompetens för att möta kraven från omgivningen. Några myndigheter rapporterar om att man påbörjat kompetensinventeringar men ingen har kunnat redovisa en kravlista på morgondagens medarbetare. Även frågan om hur en ökad användning av modern teknik påverkar arbetsmiljön togs upp, hur påverkas arbetsmiljön av att handläggarna blir "låsta" vid datorn åtta timmar per dag? En fråga som kommer att behöva utredas är de långsiktiga effekterna av att människor i allt högre utsträckning kommer att interagera med IKT. Medvetenheten om arbetsmiljöfaktorer tycks dock vara god hos de myndigheter som ingått i referensgruppen.

Lagar och regler

Medvetenheten hos myndigheterna är stor om att lagar och regler måste ses över för att man ska kunna skapa till exempel elektroniska tjänster och interna handläggningsstöd. Hittills har många myndigheter tagit tag i frågan när det uppkommer problem, det har dock inte funnits någon enhetlig syn på frågan. Ett flertal myndigheter anger att man nu startat mer övergripande översyner av de regler och förordningar som har relevans för utvecklingen av den moderna myndigheten. I några fall handlar det om att få till stånd lagändringar men i de allra flesta fall är det myndighetens egna skapade regler och förordningar som sätter begränsningarna.

En annan aspekt på lagar och regler är alla de EU-regler som kommer och som är svåra att påverka. Denna fråga tas upp av bland annat Finansinspektionen och Konsumentverket.

Verksamhetens processer

Allt fler myndigheter har på senare tid upptäckt ett behov av att se över den interna verksamheten, det vill säga: hur kan de interna processerna effektiviseras med hjälp av bland annat modern teknik? Myndigheterna anser att det behövs en sammanhållen syn på vad som ska utvecklas internt. Det som komplicerar den interna utvecklingen är att det är svårare att visa på nyttan med interna investeringar. Denna uppkommer oftast på längre sikt men kostar mycket på kort sikt. Myndigheternas arbete med processerna står i fokus hos vissa, medan andra ännu inte haft kraften att sätta igång ett omfattande kartläggnings- och utvecklingsarbete. Inom exempelvis Försäkringskassan pågår ett intensivt arbete med att utveckla en verksamhetsarkitektur som ska kunna bära de krav som finns på den moderna myndigheten. Samtliga myndigheter är medvetna om vikten av att rekonfigurera processer, arbetssätt och rutiner som ett led i att digitalisera verksamheterna. Alla har dock, som redan nämnts, av olika skäl inte kunnat iscensätta det arbete som krävs. Några myndigheter anger att man strävar efter att skapa ett digitalt ärendeflöde och vissa har kommit en bit på väg i denna strävan. Flera myndigheter talar om vikten av att förstå kundens process för att kunna utveckla myndighetens verksamhet. Exempelvis Vägverket har kommit långt när det gäller att förstå vad deras kunder behöver som resenärer i det svenska vägtrafiknätet. CSN och AMS är andra som utvecklat processer utifrån kundernas behov.

En annan del är att kunna prioritera mellan olika insatser, att i förväg kunna göra beräkningar av det värde som insatserna förväntas generera. Tullverket använder en modell för kostnads-/intäktsanalys, TullNytta som baseras på PENG-modellen⁴⁰, som hjälpmedel för sina prioriteringar.

⁴⁰ *Öka nyttan av IT – Att skapa och värdera nyttan i verksamheten med hjälp av PENG*, Lars-Erik Dahlgren, Göran Lundberg och Lars Stigberg, mars 2000, ISBN 91-88595-56-0.

Genom att vända blicken inåt har myndigheterna även insett att arbetet med att utveckla en modern myndighet inte enbart är en teknikfråga utan även en verksamhetsutvecklingsfråga som rör hela organisationen och dess processer.

Information och teknik

Satsningarna på att utveckla IKT-system för att ge bättre service och högre effektivitet är relativt omfattande. Samtliga myndigheter som ingår i referensgruppen har utvecklat e-tjänster och några av myndigheterna har satsat på att digitalisera ärendeprocesserna. Frågor om IT-arkitektur, e-ID, systemintegration, e-arkiv och andra tekniska frågor ansågs inte utgöra några större problem men de tar stora resurser i anspråk. De problem som förknippas med teknik anses vara på ett annat plan som handlar om styrning, ledning och kommunikation. Svårigheter att förändra normer, kultur och vanor är betydligt större problem än de begränsningar tekniken sätter. Som exempel nämns svårigheterna att komma överens om olika angreppssätt för att utbyta information. Här handlar det snarare om integritetsproblem, svårigheter att komma överens och olika syn på hur viktigt det är att utbyta information.

Tjänster och kanaler

Myndigheterna har satsat mycket på att utveckla sina webbplatser och utveckla nya tjänster på dem, även servicetelefonier är en viktig kanal i mötet med kunderna och på senare tid har SMS-tjänster blivit vanligare. Hittills har alltså myndigheternas prioriteringar främst varit att skapa bra gränssnitt och tjänster mot kunderna. Det är naturligt eftersom det är ett bra sätt att snabbt visa på resultat eftersom fokus i debatten har riktats mot e-tjänster och tillgänglighet via Internet. Satsningarna på att utveckla nya tjänster och kanaler har huvudsakligen utgått från myndighetens egna processer och inte från kundens processer och behov.

Kundorientering

När prioriteringarna har gjorts av vilka tjänster som ska utvecklas och vilka insatser som ska göras har insatser som i första hand leder till en effektivisering av myndighetens arbete prioriterats, till exempel har allt mer av arbetet överlåtits på kunderna. Kunderna ska själva utföra en del av arbetet i processen vilket tidigare utförts av handläggare. Flera myndigheter anger att man anlagt ett kundperspektiv när man utvecklat verksamheten. Kundernas behov har kartlagts genom djupintervjuer och andra metoder. Ett exempel på kundmedverkan är Tullverkets samverkansgrupp för utvecklingsfrågor med representanter från näringslivsorganisationer och företag. Myndigheterna nämner samtidigt att effektivitetsperspektivet varit tungt vägande. Ett flertal av de myndigheter som ingått i referensgruppen säger att

de arbetar kundorienterat i utvecklingen av verksamheterna. Myndigheterna är överens om att kundperspektivet är ett krav om man vill förbättra effektiviteten eftersom om ingen använder tjänsterna, så kommer inte heller investeringskalkylerna att hålla. Ett flertal myndigheter genomför mer eller mindre regelbundet undersökningar av medborgares och företags attityder till myndigheten. Undersökningarna används för att identifiera områden där förbättringar bör ske och där åtgärder bör sättas in. Flera av myndigheterna efterlyste en enhetlig och gemensam metod för att mäta kundernas nöjdhet.

Sammanhållen förvaltning

Insatser görs för att skapa den sammanhållna förvaltningen. Ett flertal myndigheter redovisar dock problem med denna strävan. Ett sådant problem är att myndigheternas förmåga idag inte mäts i den "horisontella" dimensionen, dvs. över myndighetsgränserna. Ett annat problem anses vara att ingen myndighet har det övergripande ansvaret för en kundprocess. Problemen är störst när det gäller samverkan mellan myndigheter tillhörande olika departement, men problemet existerar även när myndigheter som tillhör samma departement ska samverka. Ett flertal myndigheter redovisar också problem med att olika departement har olika synsätt på frågor som handlar om tolkning av lagen, standardisering av teknik och utbyte av personinformation.

För att en sammanhållen förvaltning ska kunna utvecklas i den takt som är tänkt är det viktigt att det finns en gemensam och förvaltningsövergripande arkitektur.⁴¹ Det skulle innebära hela förvaltningen har samma "spelplan" där de kan verka tillsammans enligt fastslagna normer och regler.

6.2.2 Skapat värde

Service

De flesta myndigheter gör som ovan nämnts någon slags kundundersökningar och resultaten på dessa visar att kunderna i stort sett är nöjda med den service som myndigheten ger. De olika myndigheterna använder dock en mängd olika metoder för att mäta kundernas attityder till myndigheten, vilket gör det svårt att värdera och jämföra resultaten. Myndigheterna efterlyser därför, enligt ovanstående diskussion, en metod för att mäta kundernas attityder som är gemensam för förvaltningen. Serviceåtaganden har etablerats på vissa myndigheter, exempelvis Försäkringskassan och Tullverket, och arbetet med att skapa bra och hållbara serviceåtaganden anses vara prioriterat hos myndigheterna.

⁴¹ Exempelvis: Diskussionsunderlaget *Den offentliga förvaltningen i e-samhället*, Statskontoret 2004:27.

Öppenhet

Det finns svårigheter med att mäta öppenhet uttryckt som delaktighet, rätts-säkerhet och insyn. Det är något som ska genomsyra all verksamhet. Rätts-säkerhet står för en enhetlig behandling över hela landet. Rätts-säkerhet skulle kunna ses som en kvalitetsstämpel på handläggningen. Hanteringen ska vara rätt genomförd, det ska finnas klara regler om vad som gäller och handläggarna måste följa dessa. Att så är fallet kan undersökas genom interna kontroller och kvalitetsuppföljningar. Många myndigheter arbetar med att utveckla gemensamma riktlinjer för handläggningen och med att utveckla system för kvalitetsuppföljningar.

Effektivitet

I stort sett alla myndigheter redovisar produktivitetmått eller styckkostnaderna för sina ärenden, beslut, förfrågningar och liknande. Däremot är det av naturliga skäl svårt och ogörligt att jämföra dessa mellan myndigheterna. Ibland kan det även vara svårt att jämföra över tid eftersom till exempel styckkostnaderna påverkas av volymerna som kan variera mycket mellan åren. Beträffande produktiviteten uppstår det problem om man vill härleda produktivitetökningar till exempelvis satsningar på IKT. Investeringar i IKT har hittills inte fått det genomslag i exempelvis produktivitetsstatistiken som eventuellt förväntats av myndigheterna. Massiva investeringar i ärendehanteringssystem och andra system har inte mer än marginellt påverkat produktiviteten hos vissa myndigheter. Mot bakgrund av den forskning⁴² som finns kring sambandet mellan investeringar i IKT och produktivitet menar vi att uteblivna effekter i form av högre produktivitet förmodligen beror på att andra åtgärder och insatser i verksamheten eftersatts.

Många myndigheter kan dock redovisa kostnads- och personaleffektiviseringar som följd av att man infört e-tjänster och samtidigt förändrat arbets-sätt och processer. Några exempel följer här: Finansinspektionen har genom att automatisera sin ärendehantering halverat sina handläggningstider på två år. Konsumentverket har klarat av en stor ökning av antalet förfrågningar med oförändrad personalstyrka och bemanningen i växeln har minskat genom utvecklandet av en ny Talsvarsfunktion. Skatteverket redovisar stora besparingar på e-deklarationer och såväl CSN som Bolagsverket kan upp-visa stora effektiviseringar genom nytänkanden och digitaliseringar.

⁴² Nobelpristagaren Robert Solow konstaterade 1987 i the New York Times Book Review att "We see the computer age everywhere except in the productivity statistics". Därefter har flera forskningsresultat pekat på att investeringar i IKT leder till produktivitetökningar förutsatt att de kompletteras av andra faktorer som förändrade arbets-sätt, processer, ledning och styrning, etc. Se exempelvis: *Beyond the Productivity Paradox – Computers are the Catalysts for Bigger Changes*, Erik Brynjolfsson och Lorin M. Hitt, 1998.
<http://grace.wharton.upenn.edu/~lhitt/bpp.pdf>.

7 Analys

Genom erfarenheterna från genomförda workshops och arbetet med att utveckla modellen går det att få en bild av utvecklingen när det gäller myndigheternas strävan mot att bli bättre, effektivare, öppnare, etc. Generellt kan konstateras att myndigheterna i referensgruppen har kommit långt i sin utveckling och att arbetet är prioriterat. Man kan också se en omsvängning av arbetet från att utveckla gränssnitt mot kunderna till att fokusera på vad som sker inom myndigheten. Ett flertal myndigheter har valt att se e-tjänster som medel för att uppnå andra nyttor och värden. I vissa avseenden har e-tjänster tidigare setts som självändamål och det har ansetts positivt om myndigheterna har kunnat uppvisa en e-tjänst, obeaktat om den genererat någon nytta.

7.1 Nulägesanalys

Den läsare som förväntat sig ett mått, eller en sammanfattande siffra över hur långt utvecklingen nått blir antagligen besviken. De resultat som genereras av den presenterade modellen måste analyseras och sättas in i sitt sammanhang. Att sträva efter ett sammanfattande mått är enligt vår bedömning mindre intressant. Vi bedömer därvid att problemet att avgöra hur långt utvecklingen nått är komplext och fordrar en helhetssyn som inte medger enbart kvantitativa mått. Modellen i sig är en betydande förenkling av de komplicerade sammanhang som råder.

Vid denna första preliminära uppföljning med hjälp av den föreslagna modellen har vi i första hand strävat efter att testa modellens tillämplighet och inte de resultat som genererats.

7.1.1 Värdeskaparna – arbetet hos myndigheterna

Få myndigheter har sett till *hela* kundprocessen när man utvecklat tjänster och gränssnitt. Interna frågor som till exempel elektronisk mottagning, lagring och spridning av dokument, vilka är viktiga delar i digitaliseringen av processerna, har varit eftersatta.

Genom att man inte sett till hela kundnyttan i första hand har man inte nått önskad användningsgrad på de tjänster som utvecklats och därmed är det svårare att få investeringarna att bli lönsamma. I stället innebär investeringarna en merkostnad för myndigheten i och med att resurser används för att utveckla och förvalta nya system samtidigt som de gamla och traditionella kanalerna finns kvar. Kanaler som dessutom används i större omfattning än de nya. Vår uppfattning är dock att det finns en stor strävan efter ett

kundorienterat utvecklingsarbete hos myndigheterna. Hos några myndigheter har detta fått genomslag i hur man faktiskt arbetar, medan andra kanske har en del kvar innan ett till fullo kundorienterat arbetssätt genomsyrar verksamheten.

Myndigheterna har dock problem att samverka kring gemensamma lösningar som är bra för kunderna. Flera myndigheter säger att de saknar incitament för att samverka och att det behövs någon som talar om för dem inom vilka områden samverkan gör störst nytta. Som det är idag förekommer samverkan eventuellt om två parter tjänar på samarbetet och ingen behöver underordna sig den andra parten. Samarbete är däremot betydligt svårare om det finns asymmetri i vem som tjänar på ett samarbete. Det gör att myndigheterna anser det viktigt att regeringskansliet eller någon annan central aktör utser ansvariga för olika samverkansområden. Idag arbetar myndigheterna oftast enligt ”stuprörsmodellen”, var och en för sig med sina egna problem för ögonen. Orsakerna är flera men i grunden handlar det om styrning och ledning från centralt håll. Stuprörsmodellen leder också i vissa fall till att ingen tar samhällsansvaret utan att insatser som vore bra för medborgare och företag och som involverar flera myndigheter riskerar att falla mellan stolarna.

Det finns olika anledningar till att det i vissa fall varit svårt att hämta hem de förväntade vinster som man kalkylerat med när man utvecklat e-tjänster. En sådan faktor är överoptimistiska kalkyler och en annan faktor är att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning förändrat sina arbetssätt, processer och rutiner i samband med gjorda investeringar. Man har så att säga ”asfalterat kostigarna” för att använda en utsliten klyscha. Myndigheterna har inte rekonfigurerat sina verksamheter, det vill säga omdefinierat processer och arbetssätt samt sättet på vilket man skapar värde.

7.1.2 Skapat värde

Den uppföljning vi redovisar här har inte primärt syftat till att mäta statusen på utvecklingen av den moderna förvaltningen. Denna uppföljning har i första hand syftat till att testa modellen och inhämta synpunkter som är relevanta för genomförandet av projektet. Därför ska vi vara försiktiga med att uttala oss angående vilka resultat myndigheternas utvecklingsarbete hittills skapat. Vi väljer dock att reflektera kring resultat som ändå kan skönjas.

Tillhandahållandet av god service

När det gäller medborgares och företags attityder till myndigheterna är det svårt att uttala sig om medborgarnas uppfattning om service, öppenhet och effektivitet. De attitydundersökningar som genomförts av myndigheterna är av varierande kvalitet och dessa visar i vissa fall på att medborgare och före-

tag är tämligen nöjda med vad myndigheterna presterar. Flera myndigheter använder attitydundersökningar och ytterligare flera uttrycker en ambition om att på ett strukturerat sätt använda kundundersökningar som mäter kundnöjdheten för att identifiera förbättringsområden. Myndigheterna i referensgruppen arbetar tillsammans med Statskontoret under våren och hösten 2005 med att ta fram en modell för att mäta medborgares och företags upplevelse av myndigheternas service, öppenhet och effektivitet.⁴³ Det är viktigt att de metoder som används av myndigheterna är vetenskapligt korrekta och bygger på principer som är vedertagna och brett accepterade. Om alla myndigheter skulle använda samma metod för kundundersökningar uppnås flera fördelar som exempelvis jämförbarhet och lägre kostnader.

Satsningarna på elektroniska tjänster, förändrade arbetssätt och mer kundorienterade angreppssätt har dock burit frukt i ett flertal fall. Exempelvis utnyttjar många deklareranter möjligheten att deklarerat elektroniskt, studiemedelstagare får bättre service via olika kanaler och AMS platsbank på Internet är flitigt använd. Samtliga myndigheter som ingått i referensgruppen kan uppvisa bra och intressanta exempel på utveckling av tjänster som dessutom lett till högre kundnytta och nöjdare kunder.

Fortfarande är dock exemplen på ”horisontell” samverkan, dvs. över myndighetsgränserna, få och hittills har medborgare, företag, kunder, brukare eller vad man väljer att kalla dem bara kunnat se ett fåtal bra och konkreta fall där flera myndigheter samverkar för att skapa värde för dem.

Arbetet med att öka öppenheten

Vi kan se att myndigheterna gör en hel del för att exempelvis öka möjligheterna till insyn och deltagande genom synpunktshantering, användning av fokusgrupper vid utvecklingsarbete och möjlighet att via Internet följa sitt ärende.

Ingen myndighet kan med säkerhet säga att tilliten till myndigheten stärkts men ingen kan heller säga att den minskat. Det blir dock allt vanligare att människor hämtar och söker information via myndigheternas webbplatser varför man förmodligen kan säga att om myndigheter inte fanns representerade på webbplatser och dylikt så skulle tilliten vara sämre.

Statskontoret har tidigare genomfört en attitydundersökning till internetanvändare angående den offentliga sektorn. Resultaten visade att respondenterna till stor del (7,2 på en 10-gradig skala) instämde i att myndigheternas webbplatser ökar möjligheten till insyn.⁴⁴ Undersökningar av

⁴³ Arbetet beskrivs i kapitel 4.1.

⁴⁴ *Internetanvändare och den offentliga sektorns webbplatser*, Statskontoret 2003:18A.

medborgarnas förtroende för förvaltningen görs också regelbundet av andra aktörer.⁴⁵

Effektiviseringen av myndigheterna

Sett till den inre effektiviteten är det också svårt att uttala sig efter denna första uppföljning, huruvida myndigheterna blivit bättre. Stora satsningar på att automatisera processer har genomförts och många av dessa satsningar förutsätter i kalkylen att myndigheten lyckas hämta hem vinsterna i form av färre anställda eller ett effektivare utnyttjande av resurserna. Skatteverket kan visa att man sparar pengar om medborgare deklarerar via nätet och CSN kan visa att man sparar pengar på att ”göra rätt från början”. Alla myndigheter kan intuitivt säga att man kommer att spara pengar på att genomföra en rad åtgärder som har att göra med effektivare arbetssätt. Hittills är det dock svårt att få fram några siffror på besparingarna.

7.1.3 Uppföljningens begränsningar

Vår beskrivning av den moderna förvaltningen är ett uttryck för att vi ser förvaltningen som en förvaltning som går i takt med samhällsutvecklingen i stort. Med ny teknik, ökad globalisering, förändrade beteenden, förskjutningar i värderingar, etc. förändras människors preferenser och förvaltningen måste anpassa sig till omvärlden.

För att förvaltningen ska kunna bibehålla en hög kvalitet trots att prognoserna visar på att det kommer att bli mer att göra men med minskade tillgängliga resurser måste förvaltningen ta tillvara den effektiviseringspotential som den nya tekniken ger. Vi kan säga att förvaltningen befinner sig i ett brytningsstadium mellan traditionell förvaltning och den nya moderna förvaltningen. Där den traditionella förvaltningen i mångt och mycket är baserad på personliga besök och kontakter samt papper medan den moderna förvaltningen utgår från andra typer av kontakter som möjliggörs med hjälp av modern teknik och där modern teknik även möjliggör förändringar i sättet att bedriva verksamheten internt. Det vi vill mäta med hjälp av vår modell är hur denna transformering fortgår: vilka strategier som finns hos myndigheterna, vilka områden som prioriteras, vilka insatser myndigheterna gör samt vilka resultat som åstadkoms.

⁴⁵ Exempelvis: SOM-institutet vid Göteborgs universitet.

7.2 Målkonflikter

Viktiga mål för förvaltningen är att förvaltningen ska: ge service till medborgare och företag, arbeta effektivt och ha stor öppenhet i sin verksamhet. Dessa mål är lika viktiga att uppnå, men det kan uppkomma konflikter mellan dem. Vid sådana tillfällen är det upp till regeringskansliet och myndigheterna att göra en avvägning mellan de olika målen och bedöma vilket av dem som i en viss situation väger tyngst.

7.2.1 Kundnytta kontra effektivitet

I all utveckling av nya kanaler och tjänster görs en avvägning mellan den förväntade kundnyttan och de rationaliseringar som uppstår (effektiviteten). Ett exempel på när kundnyttan kan ställas mot effektivitetsmålet är Vägverkets SMS-tjänst "Vem äger fordonet?"⁴⁶. Tjänsten har blivit populär och många av förfrågningarna kan ses som "nöjesförfrågningar".⁴⁷ Naturligtvis används tjänsten även till mer seriösa ändamål, till exempel används tjänsten av polisen när de stoppar bilar för kontroll och döva kan få svar på ett enkelt sätt. Tjänsten kostar mycket att driva och det finns en diskussion inom Vägverket om man via skattemedel ska tillhandahålla "nöjestjänster".

7.2.2 Effektivitet kontra öppenhet

När myndigheterna bygger upp eller ser över sina processer måste man, förutom att skapa så enkla och effektiva processer som möjligt, även se till att kravet på öppenhet och transparens i myndigheternas verksamhet tillgodoses. Det kan då ibland innebära att extra moment måste ingå i en ärende-process vilket skulle kunna stå i kontrast mot kravet om en effektiv myndighet.

Konflikten mellan å ena sidan målet att öka effektiviteten och å andra sidan skydda den personliga integriteten vid elektroniskt utbyte av information betraktas som klassisk. Om man med risk för den personliga integriteten, menar en risk för att även annan information överförs, än den som är nödvändig för att avgöra det aktuella ärendet eller att en handläggare som är uppkopplad mot ett register också har möjlighet att söka fram information om helt ovidkommande personer, erbjuder dock nya tekniker för informationsutbyte möjligheter att begränsa denna konflikt och minska integritetsriskerna.

⁴⁶ Man kan genom att skicka ett SMS med ett registreringsnummer få tillbaka uppgifter om vem som äger fordonet.

⁴⁷ Ett exempel som gavs var att vid en ishockeymatch ropades ett registreringsnummer ut i högtalarna och ett flertal av publiken knappade in numret och skickade iväg en förfrågan.

Med dessa tekniker kan såväl samkörningar som handläggares direkt-åtkomst i stor utsträckning ersättas av ett tillvägagångssätt där det är verksamhetssystemet som efterfrågar informationen och då givetvis endast med avseende på sådana privatpersoner för vilka handläggning av ett ärende har initierats. Svaret, i form av ett standardmeddelande, innehåller då också enbart de uppgifter som behövs för att handlägga ett ärende av aktuellt typ.

Ytterligare en säkerhet mot missbruk eller att information kommer på avvägar ligger i att den handläggande myndighetens legala rätt att få ta del av den information som ingår i ett visst standardmeddelande, finns dokumenterad i en överenskommelse som kan kontrolleras maskinellt vid varje enskilt informationsutbyte.

7.2.3 Öppenhet kontra kundnytta

Öppenhet och insyn i myndigheternas verksamhet ses inte alltid som något positivt hos dem som är föremål för en myndighets verksamhet. Ett exempel är om ett företag får en anmärkning vid en tillsyn och tillsynsrapporten läggs ut på myndighetens webbplats. Det kan vara mindre fördelaktigt för företaget men kanske bra för dem som är kunder eller samarbetspartners till företaget.

Genom att tillgängliggöra information på webbplatser kan man nå en stor publik som annars inte skulle kunna få ta del av informationen. Det är en möjlighet, samtidigt som det finns en risk i att tillgängliggöra en stor mängd information. Exempelvis menar Finansinspektionen att genom att tillgängliggöra information via webbplatsen erhålls en större transparens i systemet. Tidigare hade bara ett fåtal tillgång till denna information. Dock måste man säkerställa att inte känslig information av misstag görs tillgänglig, varje myndighet måste göra riskanalyser och ta fram rutiner för att inte sådant ska hända. Bolagsverket ger ett exempel på när information skulle vara intressant för fler att ta del av men där integritetsreglerna sätter stopp för det. Bolagsverket har uppgifter om personer som har näringsförbud men eftersom näringsförbud i allmänhet beror på att brott har begåtts är det inte lämpligt att lägga ut uppgifterna på webbplatsen även om många skulle vara behjälpliga att veta vilka personer som har näringsförbud.

7.2.4 Effektivitet kontra sammanhållen förvaltning

Kraven på att myndigheterna ska arbeta effektivt inom sitt ansvarsområde kan mycket väl leda till att varje myndighet optimerar sin verksamhet utan att se till hela förvaltningen, vilket leder till en suboptimering i det stora hela. Att myndigheterna följs upp och tilldelas sina resurser var och en för sig innebär att myndigheterna oftast prioriterar åtgärder som leder till nytta och besparingar hos den egna myndigheten. Åtgärder som skulle gynna andra myndigheter eller samhället i stort är svårare att prioritera. Med den struktur och de styrmekanismer som finns idag saknar myndigheterna i stort sett incitament till samverkan. Det finns dock undantag som pekar på att samverkan kan komma till stånd och då egennyttan inte prioriteras.

7.3 Hinder och framgångsfaktorer

Utvecklingen av en modern förvaltning är en viktig del för att skapa en förvaltning som sätter kunden i centrum, som är effektiv och vars verksamhet bygger på öppenhet. Som vi tidigare konstaterat är detta en viktig utveckling för Sveriges framtida tillväxt och välstånd. Öppna och effektiva myndigheter som ger god service till medborgare och företag är viktiga institutioner i det svenska samhället. Det ska också konstateras att den svenska förvaltningen och byråkratin fungerar väl vilket innebär att det krävs relativt sett stora insatser inom vissa områden för att medborgare och företag ska uppfatta det som förbättringar. Det är dock viktigt att myndigheterna nu kan vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ta ytterligare kliv i riktning mot att bli ännu mer serviceinriktade, effektiva och öppna. Vilka är då de hinder och framgångsfaktorer för att utvecklingen sker i denna riktning?⁴⁸

7.3.1 Vid den enskilda myndigheten

Medvetenhet i hela organisationen

För att en förändring ska genomsyra hela myndigheten är det viktigt att den ses som en naturlig och viktig del i verksamhetsutvecklingen, inte som något som ligger utanför i till exempel särskilda projekt eller egna enheter. Medarbetarna måste förstå vinsten med att använda de möjligheter som nya arbetssätt och modern teknik ger och inte se det som ett hot. För att få med sig hela myndigheten i arbetet är ledarskapet mycket viktigt. Strävan efter och förståelsen av nyttan med utvecklingen av en modern förvaltning måste

⁴⁸ Hindren och framgångsfaktorerna är oftast spegelbilder av varandra vilket gör att vi i det följande beskriver vad som bör göras för att en god jordmån ska skapas för utvecklingen.

genomsyra verksamheter och myndighetschefer. Vill man ha förändring måste man också tillsätta goda förändringsledare.

Kundbehovet i centrum

Utvecklingen måste gå i linje med kundernas behov, det som är bra för kunden. Kunden måste använda de nya kanalerna för tjänsteleverans av fri vilja. Myndigheterna ska utveckla sin verksamhet utifrån kundernas behov, hittills har det funnits en tendens att utveckla avancerade tjänster även om behovet är större för enklare tjänster. Att sätta kundens (medborgarens och företagets) behov i centrum innebär till exempel att myndigheterna ska försöka förstå hur kundens värdeskapande process ser ut och hur myndigheten kan stödja denna process. På vilket sätt kan myndigheten bidra till att sänka medborgares och företags transaktionskostnader⁴⁹?

Myndigheterna måste se till att kundernas integritet bibehålls när man genom tekniska lösningar gör uppgifter lättillgängliga och när man i stor omfattning automatiskt utbyter information mellan flera aktörer.

Stora kostnader

Små och medelstora myndigheter har problem att utveckla nya lösningar på egen hand, dels är det kostsamt, dels är det inte säkert att volymerna för vissa typer av ärenden är så stora att det lönar sig att utveckla egna system. Om man satsade på fler gemensamma resurser, IKT-system, call-centers, etc. skulle stordrifts- och skalfördelar skapas. I detta sammanhang är spridningen av goda exempel och forum för erfarenhetsutbyten också viktiga.

Finansieringen av olika utvecklingsinsatser måste klargöras, ibland finns det politiska krav som avgränsar vad som kan göras. Utvecklingsarbete kräver långsiktighet vilket kan vara svårt att uppnå med dagens ettåriga budgetperioder.

Teknik

Eftersom mycket handlar om införandet och användandet av ny teknik är frågan om ny teknik är ett hinder eller en framgångsfaktor för utvecklingen av den moderna myndigheten? Med den teknik som finns tillgänglig idag är nästan allt möjligt att åstadkomma, begränsningarna ligger mestadels i våra inrotade vanor, våra tankemönster och vår kultur. Utmaningen för ledarna inom olika myndigheter ligger dels i förmågan att översätta en framtidsvision till tydliga målsättningar genom att omtolka de system som idag

⁴⁹ Transaktionskostnader är, förenklat, exempelvis kostnader för att söka och värdera information, upprätta och upprätthålla avtal, etc. Ekonomen Oliver E Williamson utvecklade teorin om transaktionskostnadsanalys, se t.ex. *Market and Hierarchies*, 1975 och *The Economic Institutions of Capitalism*, 1985.

skapar värde för medborgare och företag, dels i att säkerställa den process där medarbetarna byter tankemönster för att kunna omvandla vision och målsättningar till faktiska resultat.⁵⁰ Teknik är därmed såväl ett hinder som en möjliggörare. Den blir ett hinder om den hanteras isolerad från verksamheten. Tekniken blir däremot en fantastisk värdeskapare om den används för att stödja förändringar av kultur, arbetssätt och myndigheternas värdeskapande system. Man kan dock inte bortse från att satsningar på ny teknik leder till stora investeringar.

7.3.2 Mellan myndigheter

När varje myndighet arbetar för att optimera sin egen verksamhet utifrån sina givna resurser kan det vara svårt att prioritera utvecklingsinsatser som skapar värde för samhället i stort eller för andra delar av förvaltningen. Det är därför mycket viktigt att koncerntänkandet lyfts fram när det gäller arbetet med att utveckla förvaltningen. Någon måste se till hela förvaltningens verksamhet och vilka insatser som skulle leda till bäst resultat i samhället som helhet. I utvecklingsarbetet är det också viktigt att lära av varandra.

Incitament för samverkan

Eftersom varje myndighet arbetar utifrån sina mål måste det finnas incitament för samverkan, detta är särskilt viktigt när en utvecklingsinsats skulle ge en vinst hos någon annan än den egna myndigheten. Det innebär att de interna insatserna oftast prioriteras före de myndighetsgemensamma insatserna.

Det måste finnas en modell för hur kostnaderna ska fördelas när det finns flera aktörer (myndigheter) som ingår och där vinsterna av en investering återfinns hos en annan myndighet än den som fick ta kostnaderna. Det måste finnas en ekonomisk koncerntanke hos staten. Ett alternativ skulle vara en statlig riskkapitalfond som skulle kunna gå in och stötta sådana investeringar.

Samarbetet med privata aktörer borde kunna öka, det finns idag många privata aktörer som arbetar med problem som liknar de som många myndigheter också arbetar med.

⁵⁰ För en diskussion se exempelvis *Makten över framtiden – Om revolution, teknik och det nya marknadssamhället*, Bo Dahlbom, Liber AB, 2003.

Erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna

För att effektivisera förvaltningen måste man kunna använda den samlade kunskapen som finns inom förvaltningen. Det kan göras genom att öka erfarenhetsutbytet och lära av varandra. Goda exempel som visar på angreppssätt, arbetssätt och tekniska lösningar kan ge idéer och även kunna ligga som grund för en samverkan mellan myndigheter. Det bör dock noteras att goda exempel oftare ses som inspirationskällor än lösningar på konkreta problem, det är sällan man kan kopiera lösningen rakt av. Det krävs vanligtvis anpassningar till den egna myndighetens verksamhet.

Områden som kan belysas med goda exempel skulle kunna vara hur man löst arkiveringsfrågan vid digital lagring, hur man beräknar nyttan av en investering, hur man har hämtat hem vinsterna av en investering.

7.4 Konsekvenser för utsatta grupper

I uppdraget angavs att några konsekvenser av utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten skulle belysas – konsekvenser för de medborgare som inte har tillgång till modern informationsteknik och för den enskilde individens integritet och förtroendet för förvaltningen.

De myndigheter som ingått i referensgruppen har alla tydligt markerat att det är mycket viktigt att inte utestänga någon målgrupp. Med utvecklingen av nya kanaler och tjänster är målet att öka tillgängligheten. I denna utveckling försöker man så långt som möjligt anpassa kanaler och tjänster för att passa så många som möjligt.⁵¹ Andra exempel är Konsumentverkets policybeslut om att man ska kunna få samma information som finns på webbplatserna direkt via vanlig telefon. Myndigheterna pekar på att olika medborgargrupper har olika behov, exempelvis har det visat sig att invandrare i större omfattning än svenskfödda personer vill ha personliga kontakter, via besök eller telefon. Andra exempel är att kunderna använder olika kanaler för olika saker och AMS har som mål att deras kunder ska använda "rätt kanal för rätt uppgift". Det är viktigt att myndigheterna utvecklas i takt med kundernas behov men även att bibehålla etablerade kanaler gentemot kunderna. Däremot kan den del av verksamheten som inte har direktkontakt med kunderna i större grad anpassas till de möjligheter som modern teknik ger. Samtidigt måste myndigheterna ta fram kanalstrategier (strategier för hur man ska använda olika kanaler och hur de ska samverka) där man tydligt anger vilka möten man vill ha i olika kanaler. Strategin ska också svara på hur man tänker göra för att styra de olika grupperna till "rätt kanal".

⁵¹ Exempelvis används *Vägledningen 24-timmarswebben* och Web Accessibility Initiative (WAI:s) regler vid utvecklingen av webbplatser och e-tjänster.

Integritetsfrågan är också viktig; genom att man tillgängliggör allt mer information på webbplatser och att denna hantering allt mer automatiseras innebär det en ökad risk för att känslig information läggs ut på webbplatserna. Myndigheterna måste därför skapa rutiner för att kvalitetssäkra den information som läggs ut. Samkörningar och utbyte av information är andra fall då den personliga integriteten kan åsidosättas. Dagens regler gör att möjligheten till samkörningar/samutnyttjande begränsas för att den personliga integriteten ska bibehållas. Samtidigt kommer det krav på att lätta på reglerna för att kunna kontrollera för fusk samt för att kunna utveckla nya integrerade tjänster där olika myndigheters uppgifter används. Det gäller att inför varje regelförändring väga påverkan på den personliga integriteten mot den effektivisering som skulle kunna uppnås. Det är även viktigt att se till att resultaten från samkörningar hanteras på ett säkert sätt och att tydliga regler kring hanteringen tas fram.

7.5 Förvaltningspolitik kontra sakpolitik

En av avgränsningarna när det gäller arbetet med att utveckla modellen är att det är de *förvaltningspolitiska* målen som är i fokus för modellen. Vi har valt att lämna de sakpolitiska målen utanför.

I de diskussioner som förts hos myndigheterna framhölls att ett av de stora hindren för utvecklingen av den moderna förvaltningen var att de förvaltningspolitiska frågorna oftast får stå tillbaka till förmån för de sakpolitiska. Det är betydligt större fokus på till exempel antalet sjukpenningdagar jämfört med hur Försäkringskassan bedriver sitt interna arbete. Att så är fallet är inte så konstigt med tanke på att de administrativa kostnaderna är en så liten del i den totala kostnaden för till exempel socialförsäkring, arbetsmarknadsåtgärder och studiemedel så en besparing där märks inte särskilt mycket i den totala statsbudgeten. Mot detta resonemang kan framföras att det är den administrativa kostnaderna som myndigheterna faktiskt kan påverka genom att öka effektiviteten och kundnyttan i verksamheten. De sakpolitiska målen påverkas av så mycket mer än myndigheterna prioriteringar och insatser. Genom att öka förvaltningspolitikens betydelse i de mål som regeringen sätter till myndigheterna erhålls en legitimitet från myndigheternas sida att prioritera sådana insatser som ökar kundnyttan och som även kan effektivisera verksamheten.

8 Förslag

Utifrån erfarenheterna från arbetet med att ta fram modellen samt genomförandet av workshops har projektet kommit fram till ett antal förslag angående åtgärder och områden som behöver förbättras för att den utveckling som pågår ska fortsätta.

8.1 Sätt fokus på förvaltningspolitiken

För att få fart på utvecklingen krävs att förvaltningspolitiken får högre status. Idag finns en obalans mellan de sakpolitiska målen och de förvaltningspolitiska målen, där de sakpolitiska målen väger tyngst. Det gör att insatser som syftar till att öka måluppfyllelsen rörande de förvaltningspolitiska målen ofta får stå tillbaka för insatser som handlar om sakpolitiska mål.

Den föreslagna nya förvaltningspolitiska myndigheten skulle kunna ses som ett led i att öka förvaltningspolitikens tyngd. Det är viktigt att den nya myndigheten inte kontrollerar myndigheterna utan *stödjer* dem.

8.2 Skapa tydliga mål för vad utvecklingen ska leda till

Det saknas idag *konkreta* mål för vad utvecklingen av en modern förvaltning ska leda till. Regeringen och departementen måste utarbeta visioner och mål inom området. Avsaknaden av gemensamma mål gör att varje myndighet tar fram sina egna mål utifrån vad de anser vara viktigast. Det kan leda till suboptimeringar och att utvecklingen tar olika riktningar. Konkreta mål skulle innebära att myndigheterna fick en hjälp med att ta fram långsiktiga handlingsplaner för utvecklingsarbetet men även för att göra de mer kortsiktiga prioriteringarna avseende olika utvecklingsinsatser och projektidéer.

Förutom att det saknas konkreta mål, saknas en enhetlig styrning av arbetet med att utveckla en modern förvaltning. Styrningen måste bli tydligare och dessutom mer samstämmig mellan olika departement. De olika departementen ger idag olika signaler om vad som är viktigt.

8.3 Skapa samsyn bland de centrala aktörerna

Den centrala nivån har en mycket viktig roll i att skapa goda förutsättningar för utvecklingen. Den centrala nivån består bland annat av riksdag, regering, departementen, andra statliga aktörer så som stabsmyndigheterna, nämnden för elektronisk förvaltning och 24-timmarsdelegationen.

Det måste finnas en tydlig enighet kring målen för utvecklingen av den moderna förvaltningen hos de centrala aktörerna som verkar inom området. Idag kommer det en rad olika, ibland motsägande, budskap från aktörerna och det blir svårt för myndigheterna att veta hur de ska förhålla sig till de olika budskapen.

8.4 Fortsätt att arbeta med förändringar av lagar och regler

En adekvat rättslig reglering är en ram och grundförutsättning för arbetet med utvecklingen av förvaltningen. Rättsfrågor utpekade också ofta av myndigheterna som hinder mot utvecklingen av e-tjänster. I flera fall handlar juridiska hinder om feltolkningar och missuppfattningar. I andra fall handlar det om hinder som kräver författningsändringar för att möjliggöra och säkerställa en fortsatt utveckling mot den moderna förvaltningen.

Arbetet med förändring av de rättsliga förutsättningarna för den önskade utvecklingen av förvaltningen bör bedrivas mer samlat. Inom regeringskansliet krävs samsyn och samordning mellan departementen. Sådan samordning och samsyn är en förutsättning för myndigheternas utvecklingsarbete. Exempelvis krävs att olika departement har liknande förhållningssätt när de ska skapa förutsättningar för att "deras" myndigheter ska samverka. Det behövs också pedagogiska insatser för att klargöra de rättsliga förutsättningarna för myndigheterna.

8.5 Skapa gemensamma lösningar för gemensamma problem

För att utvecklingen ska fortgå och för att öka möjligheten till samverkan mellan olika aktörer krävs att det finns tydliga och enhetliga definitioner av de olika begrepp som används inom området. Det måste även finnas centrala riktlinjer och centralt framtagna lösningar för olika infrastrukturella problem, exempelvis e-ID och SHS, som ska användas av *hela* förvaltningen.

En viktig byggsten i den sammanhållna förvaltningen är också en gemensam och förvaltningsövergripande arkitektur. En arkitektur som skulle leda till ökat samarbete, ökad systematik och samordning inom förvaltningen. Den övergripande förvaltningsarkitekturen bör styras, utvecklas och ledas från en central aktör. En central styrning och utveckling av förvaltningsarkitekturen skulle avsevärt underlätta uppkomsten av en sammanhållen förvaltning. En förebild för uppbyggnaden av en förvaltningsgemensam arkitektur finns i USA, där man från centralt håll ansvarar för en *Federal Enterprise Architecture*⁵².

8.6 Öka insikten om att användningen av teknik inte är ett självändamål

Utvecklingen av förvaltningen med hjälp av modern teknik kan sägas ha kommit till en brytpunkt. I början var det naturligt att man såg tekniken som ett självändamål för utvecklingen. Allt mer resurser lades på teknik men det har varit svårt att visa på att investeringarna har lönat sig. Fler och fler har på senare tid kommit fram till att för att få full effekt av investeringar i teknik krävs även andra förändringar hos myndigheten, det räcker inte bara med teknik.

Alla aktörer (myndigheter, regering och riksdag) måste komma till insikt om att tekniken är att betrakta som en möjliggörare för utveckling, inte ett mål i sig. Teknik ska inte finnas för teknikens skull utan det måste finnas ett behov av den. Teknik är ett hjälpmedel för att utveckla förvaltningen, men det krävs mycket mer för att teknikens möjligheter ska kunna tas tillvara till fullo. För att utveckla verksamheten krävs att ett helhetsgrepp tas, utveckling handlar om styrning och ledning, förändringar i organisationen, i processerna och i medarbetarnas attityder.

8.7 Utse ägare av kundprocesser

Bland de viktigaste målen i utvecklingen av en modern förvaltning är att kundens behov ska stå i centrum samt att kunden ska uppleva förvaltningen som en helhet. Det innebär att förvaltningen måste se till kundens behov ur ett *helhetsperspektiv*, inte utifrån enskilda myndigheters ansvarsområden.

Eftersom Sverige har en myndighetsstruktur med relativt självständiga myndigheter som är ansvariga för sitt verksamhetsområde är det lätt att myndigheterna endast ser till de egna behoven i kontakten med kunderna. Man beaktar inte kundens totala process som kan innefatta kontakter med

⁵² Se <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/a-1-fea.html>.

andra myndigheter eller företag. Det kan då hända att vissa kunder hamnar "mellan stolarna" eller att myndigheterna "bollar" kunderna mellan sig utan att ta ansvar för kundens totala situation. För att undvika detta samt för att få en helhetssyn på kunden finns det behov av att någon aktör får ansvar för kundernas totala behov, oberoende av hur många myndigheter som är involverade vid en viss situation. Vi föreslår därför att regeringen ska utse olika myndigheter till ägare av kundprocesser med ansvar och befogenheter för att genomdriva förändringar. Vem som är ansvarig för en kundprocess bör avgöras från fall till fall.

8.8 Jämförelser mellan myndigheter – där det är lämpligt

Det primära syftet med att använda modellen vid uppföljningar är att få en bild av hur utvecklingen av förvaltningen fortskrider, men tanken är även att modellen ska vara ett hjälpmedel i myndigheternas utvecklingsarbete. Ett led i detta är att myndigheterna ska kunna jämföra sig med sig själva över tid för att se trender i utvecklingen och för att få en bättre återkoppling på sina prioriteringar och insatser.

Vid eventuella jämförelser mellan myndigheter måste jämförelsen göras mellan myndigheter med *liknande* verksamhet. Ett sätt vore att dela in myndigheterna i grupper efter vilket typ av verksamhet de bedriver. För vissa mått av mer övergripande karaktär till exempel totala värdet på kundnöjdheten skulle man kunna jämföra alla myndigheter med varandra, under förutsättning att samma metod och frågor används.

8.9 Krav på modellens användning i regleringsbrev

För att modellen ska kunna implementeras till fullo måste kravet på att använda modellen föras in i den ordinarie styrprocessen (regleringsbrev), annars finns en uppenbar risk att modellen inte används eftersom uppgiften då inte skulle tillhöra de mest prioriterade. Modellen måste dessutom *anpassas* till myndigheternas verksamhet, anpassningen ska ske i dialog med respektive sakdepartement. Vid denna dialog bestämmer myndigheten och sakdepartementet vad som är mest relevant att redovisa under respektive värdeskapare och värdeområde. I denna dialog bör en genomgång göras av alla uppföljningsmål som finns i regleringsbrevet så att inte olika sätt används för att mäta samma sak.

Referenspersoner

Myndighet	Namn
Arbetsmarknadsstyrelsen	Nicolay Beck
Centrala studiestödsnämnden	Hans Söderlund
Bolagsverket	Roland Höglund Mona Kramer
Finansinspektionen	Sarah Hegardt Grant
Konsumentverket	Per Wallgren
Försäkringskassan	Magnus Brattgård Anna Hartelius Lena Sandh
Skatteverket	Fredrik Andersson Birgitta André Åstrand Birgitta Brien Ulf Kjellin
Tullverket	Anders Hellberg
Vägverket	Maria Inghamn
24-timmarsdelegationen	Christina Kvarnström Bengt Lindstedt Carl-Öje Segerlund
Statens kvalitets- och kompetensråd	Thomas Johansson Lena Köling Abjörner Lars Stigendal
Statskontoret	Anders Dager Thomas Ericson Gustaf Johnssén Jenny Ljung Richard Murray Birgitta Nelson Olov Östberg
	Sören Lindh



STATSKONTORET Registrator
Ink. 2004-09-17
Dnr. 2004/458-5

Regeringsbeslut 17

2004-09-02 Fi2004/3904

Finansdepartementet

Till avd.....	E/M
Kontakt med.....	U
Besök.....	GD
Datum 20/9-04	Sign. R

Statskontoret
Box 2280
103 17 STOCKHOLM

Utarbetande av system för återkommande uppföljning av 24-timmarsmyndigheten

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att med utgångspunkt i de mål som regeringen fastlagt utarbeta ett system för återkommande uppföljningar av 24-timmarsmyndigheten och, så långt det är möjligt, genomföra en första uppföljning som grund för de fortsatta uppföljningarna.

Statskontoret skall med utgångspunkt i uppföljningsresultatet vid behov föreslå vilka ytterligare åtgärder som kan krävas för att uppnå målen med 24-timmarsmyndigheten.

Vid genomförande av uppdraget gäller i övrigt vad som framgår av *bilaga 1*.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2005. Lägesrapporter skall lämnas senast den 1 oktober och senast den 31 december 2004.

På regeringens vägnar

Gunnar Lund

Désirée Vesceetti Holmgren

Kopia till
Delegationen för utveckling av offentliga tjänster
Nämnden för elektronisk förvaltning
N/ITFoU
Fi/BA

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: registrator@finance.ministry.se
Telex
117 41 FINANS S



REGERINGSKANSLIET

Dnr 2004/458-5

Promemoria

Bilaga till regeringens
beslut

2004-08-05

2004-09-02, nr 17

Finansdepartementet

Utarbetande av system för återkommande uppföljning av 24-timmars- myndigheten

Bakgrund

Politikens inriktning och mål

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop.1997/98:136) och i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet En förvaltning i demokratins tjänst understrukt vikten av att den statliga förvaltningen aktivt använder informationstekniken i den egna verksamheten samt i samverkan med medborgare och företag. Informationstekniken skall användas till att förenkla och förbättra servicen till medborgare och företag, öka allmänhetens möjligheter till kontroll av och insyn och inflytande i myndigheternas verksamhet samt effektivisera den statliga verksamheten och samverkan mellan myndigheterna och andra delar av den offentliga sektorn.

Utvecklingsarbetet, som går under beteckningen 24-timmarsmyndigheten, innebär att medborgare och företag på elektronisk väg skall kunna få information, lämna uppgifter samt uträtta andra ärenden på ett snabbt och enkelt sätt oberoende av tid och plats. Medborgare och företag skall enkelt kunna hämta och lämna den information som är relevant i varje enskild situation oavsett hur ansvaret för olika samhällsuppgifter är fördelat mellan olika myndigheter eller mellan stat, kommun och landsting. Så långt det är möjligt skall en kontakt räcka för att framföra ett ärende. Medborgare och företag skall enkelt kunna ta del av offentlig information och därmed göras delaktiga i det offentliga beslutsfattandet.

Utöver bättre service och ökade insyns- och inflytandemöjligheter, är ett viktigt mål att åstadkomma en ökad effektivitet i den offentliga verksamheten. Utvecklingen mot allt mer datoriserade ärendeprocesser skapar bättre möjligheter för förvaltningen att arbeta över myndighetsgränser, vilket bidrar till förkortade handläggningstider och därmed till ökad effektivitet i förvaltningsprocessen. Samverkan mellan myndigheter kan bespara staten resurskrävande uppbyggnad av databaser och förbättra kvaliteten i lagrad information. Elektroniska tjänster för självbetjäning kan frigöra resurser som kan användas till att höja kvaliteten i statens verksamhet.

Som operativa mål för utvecklingen har regeringen i budgetpropositionen för 2003 angett att alla tjänster, som med bibehållen eller ökad kostnadseffektivitet kan tillhandahållas elektroniskt, också skall tillhandahållas elektroniskt. De elektroniska tjänsterna får inte utestänga grupper av medborgare. Det skall finnas elektroniska kanaler för deltagande i förvaltningens utvecklingsarbete. Det skall finnas säkra system för informationsutbyte och elektronisk identifiering för staten, som bygger på samverkan med näringslivet. Det skall finnas konkreta exempel på elektronisk servicesamverkan mellan kommuner och statliga myndigheter.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2003 också bedömt att utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten även fortsättningsvis skall bygga på att varje myndighet har ett självständigt ansvar för sina tekniska system och tjänster. Samtidigt har regeringen konstaterat att det behövs insatser för att stärka samordningen mellan myndigheter så att myndighetsgränserna inte utgör hinder för kommunikationen mellan myndigheter eller försvårar medborgarnas nyttjande av tjänster. Fasta samverkansformer behöver också skapas mellan stat, kommun och landsting för att utveckla tjänster som svarar mot medborgares och företags behov. Det är också viktigt att stärka regeringens styrning genom att ange tydligare mål för utvecklingen av elektroniska tjänster inom de enskilda myndigheterna.

Därtill har regeringen i budgetpropositionen för 2004 angett att ökad uppmärksamhet behöver riktas mot användar- och tillgänglighetsfrågor vid utbyggnaden av elektroniska tjänster så att inga grupper utestängs från informations-samhällets möjligheter. Det är en viktig demokratifråga, men även viktigt för att myndigheterna skall kunna tillgodogöra sig effektiviseringsvinsterna av sina investeringar i elektroniska tjänster.

Mot denna bakgrund har regeringen tillsatt en delegation för utveckling av offentliga e-tjänster (Dir. 2003:81) samt inrättat Nämnden för elektronisk förvaltning (SFS 2003:769). Delegationen skall stimulera utvecklingen och användningen av elektroniska tjänster i offentlig sektor. Delegationen presenterade i sitt delbetänkande SOU 2004:56, e-tjänster för alla, en lägesbeskrivning av förekomsten av e-tjänster inom hela den offentliga sektorn. Delbetänkandet innefattade även förslag på insatser som skulle bidra till att öka användningen och utbudet av e-tjänster. Nämnden skall fastställa gemensamma standarder för myndigheternas elektroniska kommunikation med varandra och med medborgare och företag. I detta ingår att fastställa grundläggande kvalitetsnormer för statliga myndigheters webbplatser för att därmed skapa förutsättningar för att grupper av medborgare inte utestängs.

Behov av uppföljning av effekter

Det har genomförts ett antal uppföljningar av utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten, främst när det gäller utbudet av offentliga tjänster på Internet. EU-kommissionen gör årligen länderjämförelser, i vilka man mäter utvecklingen av offentliga tjänster på nätet. I den senaste jämförelsen får Sverige hög placering när det gäller hur pass avancerade tjänsterna är. Sverige hamnar på tredje plats när det gäller andelen tjänster som innebär fullständig elektronisk

hantering. I en uppföljningsrapport av Lissabonstrategin¹ beskrivs Sverige som ett föredöme när det gäller att utveckla ett informationsamhälle för alla och ge offentlig service på nätet. Enligt en undersökning av Statskontoret² ökar utbudet av offentliga e-tjänster i Sverige stadigt. Minst varannan offentlig institution har någon avancerad interaktiv tjänst, t.ex. för att räkna ut skatt och avgifter eller ställa frågor. Däremot går utvecklingen av elektronisk ärendehantering långsammare, särskilt sådana tjänster som innebär någon form av individualiserad ärendehantering som kräver att användaren identifierar sig. Tullverket lyfts fram som den bästa myndigheten. Andra myndigheter som av Statskontoret utpekats som föredömen är Glesbygdsverket, Skatteverket, Vägverket, Barnombudsmannen och Arbetsmarknadsstyrelsen. Det förekommer även en viss uppföljning av hur medborgarna och företag använder elektroniska tjänster och hur nöjda de är med dessa. Statskontorets undersökningar ger indikationer på användning genom mätning av antalet besökare på förvaltningens webbplatser. Mellan november 2003 och januari 2004 besökte 3,5 miljoner individer förvaltningens webbplatser, vilket motsvarar 64% av alla Internetanvändare. Användarna är mycket nöjda, i synnerhet med tjänsten ”utfört ärende”.

En bra bild av utbud och användning är viktig för att ge indikationer på i vilken grad förvaltningen utvecklas i enlighet med regeringens målsättningar och riktlinjer. Av lika stor vikt är att få dels en redovisning av vilka förvaltningsinterna och samhällsekonomiska effekter som utvecklingen mot 24-timmarsmyndigheten ger, dels en analys av de faktorer som är avgörande för en fortsatt utveckling. En sådan redovisning behövs för att:

- effektivisera styrningen av förvaltningen och därmed utvecklingen vid myndigheterna inom området,
- redovisa till riksdagen och till allmänheten vilka effekter utvecklingen ger samt
- bedöma hur politikens inriktning på området skall utformas framöver i syfte att uppnå maximal måluppfyllelse.

Uppdraget

Statskontoret skall med utgångspunkt i de mål som regeringen fastlagt utarbeta ett system för återkommande uppföljningar av 24-timmarsmyndigheten och genomföra en första uppföljning som grund för de fortsatta uppföljningarna. Uppföljningen bör i första hand omfatta ett urval av statliga myndigheter med breda och omfattande kontakter med medborgare och företag.

I uppdraget ingår att göra fallstudier av ett antal e-tjänster och analysera nyttan och potentialen med 24-timmarsmyndigheten. I uppdraget ingår även att identifiera faktorer som varit avgörande för utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten.

¹ The Lisbon Scorecard IV, The status of economic reform in the enlarging EU, Centre for European Reform March 2004.

² Statusrapport till 24-timmarsdelegationen om tjänster, besökare och användning av offentliga webbplatser, Statskontoret mars 2004.

Uppföljningen bör innefatta bl.a. följande frågor. I den mån det finns kvantitativa uppgifter skall dessa redovisas.

- **Förvaltningsintern effektivitet**
 - Myndigheternas produktivitetsutveckling.
 - Hur kvaliteten i sakverksamheten påverkas av 24-timmarsarbetet.
 - Samverkan, i vilken utsträckning myndigheterna tillvaratar potentialen till ökad kostnadseffektivitet och utveckling av nya tjänster genom samverkan över organisationsgränser.

- **Samhällsnyttan med utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten**
 - Service: redovisning av handläggningstider samt bedömningar av 24-timmarsarbetet när det gäller ökad service till medborgare och företag.
 - Öppenhet och delaktighet: enklare tillgång till offentliga handlingar, enkelt att framföra synpunkter/klagomål samt ökad insyn i ärendehandläggningen.
 - Ökad tillgänglighet till offentlig service för grupper med särskilda behov, t.ex. funktionshindrade och invandrare.

- **Konsekvenser av utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten**
 - Belysa konsekvenser för de medborgare som inte har tillgång till modern informationsteknik, t.ex. när det gäller utbud av och kvalitet i den icke-elektroniska servicen.
 - Belysa konsekvenser för den enskilde individens integritet.
 - Belysa konsekvenserna för förtroendet för förvaltningen.
 - Belysa andra konsekvenser av utvecklingen, exempelvis sårbarhetsrisker.

Redovisning av uppdraget

Uppföljningen skall redovisas i både kvalitativa och kvantitativa termer. Statskontoret skall med utgångspunkt i uppföljningsresultatet vid behov föreslå vilka ytterligare åtgärder som kan krävs för att uppnå målen med 24-timmarsmyndigheten.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2005. Lägesrapporter skall lämnas senast den 1 oktober och senast den 31 december 2004.



STATSKONTORET

Box 8110, 104 20 Stockholm
Fleminggatan 20
Tel 08-454 46 00. Fax 08-791 89 72
www.statskontoret.se