

OM OFFENTLIG SEKTOR

Renodling av statlig verksamhet



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	11
Definition och avgränsning	11
Genomförande	12
Bakgrund och utgångspunkter	15
Renodling i förvaltningspolitiken	15
Utgångspunkter	18
Motiv för att renodla statsförvaltningen	25
Kartläggning av organisatoriska förändringar	25
Sektorsvisa översyner av myndighetsstrukturer	28
Några gemensamma mönster i sektorsförändringarna	35
Oberoende är ett viktigt motiv i några fall	38
Att undvika rollkonflikter är en vanlig grund för renodling	43
Skillnader i rollfördelningen mellan olika sektorer	48
All tillsyn har inte renodlats i en egen myndighet	50
Förvaltningspolitiska aspekter på renodling	53
Styrning	53
Rättssäkerhet	58
Samverkan och kunskapsöverföring	62
Effektivitet och kostnader	69
Kompetensförsörjning	79
Sammanfattande analys och iakttagelser	83
Motiven för renodling är ofta formulerade på en övergripande nivå	83
Vanligast att tillsyns- och analysverksamhet renodlas	85
Syftet med renodling är ofta att skapa en tydligare rollfördelning	86
För- och nackdelar med renodling	88
Summary	91

Sammanfattning

Under de senaste åren har regeringen genomfört ett antal relativt omfattande förändringar av myndighetsstrukturen inom flera områden. Syftet med dessa förändringar har många gånger varit att renodla olika myndigheters roller för att åstadkomma en effektivare och mer rättssäker förvaltning.

Statskontoret har kartlagt i vilken omfattning verksamheterna har renodlats till fristående myndigheter och vilka motiven för renodlingen har varit samt övergripande analyserat för- och nackdelarna med renodling.

Statskontoret ska enligt sin instruktion bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken genom att bland annat följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Denna rapport om renodling av statlig verksamhet utgör en del av det uppdraget.

Vanligast att tillsyns- och analysverksamhet renodlas

Vår kartläggning visar att renodling av en verksamhet ofta sker i samband med en större översyn av myndigheterna inom en sektor. I vissa sektorer har omstruktureringarna skett vid ett och samma tillfälle, i andra har förändringarna genomförts successivt över en längre tidsperiod.

Under den studerade perioden har 16 myndigheter renodlats enligt den definition som vi har använt i studien. Av dessa är 6 tillsynsmyndigheter och 6 analysmyndigheter.

Regeringens syfte har ofta varit att utforma en funktionell ansvarsfördelning mellan myndigheterna inom en sektor som tydliggör att de har olika roller och uppgifter när det gäller att

bidra till de övergripande målen. Renodlingen handlar nästan alltid om att regeringen vill skilja mellan utvecklande och uppföljande funktioner.

Det finns en underliggande strävan efter att myndighetsstrukturen inom en sektor ska vara ”komplett”, det vill säga bestå av en viss uppsättning myndigheter. Detta är ofta ett underliggande argument när tillsyns- eller analysmyndigheter nybildas eller renodlas.

Motiven för renodling är ofta formulerade på en övergripande nivå

Statskontoret konstaterar att regeringen ofta har uttryckt motiven på en övergripande nivå när den har renodlat verksamheter och i samband med det bildat nya myndigheter. I formuleringarna har ambitioner om ökad effektivitet vävts samman med mål om ökad rättssäkerhet.

Ett skäl till de allmänt hållna motiven kan vara att det finns ett förvaltningspolitiskt ställningstagande som förespråkar renodling av roller. Ställningstagandet har sitt ursprung i en ökad marknadsorientering inom den offentliga sektorn. Med detta synsätt finns en risk att alternativet att låta verksamheten vara kvar i den ursprungliga myndigheten eller att lägga verksamheten hos en annan myndighet inte övervägs.

Regeringen har sällan närmare beskrivit vilka effekter som man vill uppnå med förändringen. Detta skiljer organisatoriska reformer från de flesta andra reformer. Ofta har det också saknats tillförlitlig information om vad en verksamhet kostar, vilket kan göra det svårt att dimensionera den nya renodlade myndigheten och i efterhand bedöma om verksamheten har blivit effektivare. Renodlingen har i många fall inneburit en ambitionshöjning både genom krav på en effektivare verksamhet och genom ett faktiskt resurstillskott. Sammantaget leder detta till att de organisatoriska förändringarna är svåra, eller till och med omöjliga, att följa upp.

Därmed blir det också svårt att sammanställa den nödvändiga informationen inför omprövningar av de statliga myndigheternas verksamhet inom en sektor. Statskontoret har också konstaterat att det finns ett behov av att ta fram ett kunskapsunderlag om större omorganiseringar och dess konsekvenser.¹ Ett sådant kunskapsunderlag skulle kunna bidra till en vägledning för hur framtida organisationsförändringar kan följas upp och därmed komplettera Regeringskansliets handbok för organisationsförändringar på denna punkt.²

Syftet med renodling är ofta att skapa en tydligare rollfördelning

Det är vanligt att regeringen bildar nya eller ombildar myndigheter utifrån behovet av att skilja mellan olika roller, framför allt mellan tillsyn och utvärdering å den ena sidan och bidragsgivning och normering å den andra.

Vi kan dock konstatera att regeringens resonemang om rollfördelningen i viss utsträckning skiljer sig åt mellan olika sektorer. Regeringen har i vissa fall argumenterat för att normering och tillsyn ska finnas på samma myndighet. Skälet kan då vara att en separering skulle innebära alltför små myndigheter.

Det finns exempel på att gränserna har blivit oklara i samband med renodlingen och att det finns överlappningar av ansvar. Detta kan leda till såväl dubbelarbete som att viss verksamhet inte utförs. En överlappning i ansvar kan också vara medveten och bero på att regeringen vill ha en viss konkurrens eller få en verksamhet belyst på olika sätt.

¹ Vägen till en lärande och effektiv förvaltning – utvecklingsområden och prioriteringar 2015/2016, Statskontoret, dnr 2015/45-5, 2015-06-10.

² Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar, 2003.

Styrning och resursfördelningsbeslut lyfts en nivå vid renodling

Prioriteringen av resurser inom en sektor, mellan till exempel tillsyn och normering, lyfts till regeringen när dessa verksamheter bedrivs i fristående myndigheter. Regeringens möjligheter att styra och dimensionera verksamheten ökar därmed.

När en verksamhet renodlas i en fristående myndighet får den en egen instruktion och ett eget regleringsbrev och det ställs därmed krav på den nya myndigheten att återrapportera resultaten av verksamheten i en egen årsredovisning. För att kunna göra en väl avvägd prioritering måste regeringen säkerställa att återrapporteringen ger tillräckligt med information för att kunna prioritera mellan exempelvis utvecklande och uppföljande verksamhet.

Styrningen blir enklare i renodlade myndigheter. När olika verksamhetsformer samlas i en myndighet finns det risk för att den styrning som tillämpas är den som är bäst anpassad till den största (eller starkaste) verksamhetsformen, trots att den kanske är mindre lämpad för andra verksamheter inom myndighetens uppdrag. I en fristående myndighet kan styrningen anpassas till verksamheten på ett bättre sätt.

För- och nackdelar med renodling

Sammanfattningsvis har vi sett följande för- respektive nackdelar med att renodla en verksamhet i en egen myndighet.

Fördelar

- Renodling kan bidra till att synliggöra verksamheten för medborgare och andra aktörer.
- Regeringens styrning av verksamheten kan bli tydligare genom att myndigheten får en separat instruktion och ett separat regleringsbrev. Verksamheten får egna resurser och därmed anpassas storleken på verksamheten enligt regeringens önskemål.

- I en fristående myndighet med ett smalare uppdrag är det enklare att anpassa styrningen till verksamheten. Verksamheten kan drivas effektivare när alla är orienterade mot samma mål.
 - Transparensen och insynen ökar i och med att myndigheten måste ta fram ett antal dokument som till exempel budgetunderlag och årsredovisning. Verksamheten blir enklare både att följa och att följa upp.
 - Renodling av normering och tillsyn i olika myndigheter leder till att olika perspektiv på samma verksamhet kommer fram. Regeringen kan därmed få ett bättre beslutsunderlag.
 - Den samverkan mellan olika funktioner inom en sektor, exempelvis mellan normering och tillsyn blir efter organisationsförändringen extern och därmed synlig för övriga aktörer.
 - En ny myndighet har incitament att visa att verksamheten bidrar till målen inom sektorn.
-

Nackdelar

- Organisationsförändringar som leder till fler eller nya myndigheter inom en sektor ställer större krav på regeringens förmåga att styra och fördela uppdrag och resurser mellan myndigheterna.
- Kostnaderna ökar med fler fristående myndigheter eftersom varje ny myndighet innebär att vissa funktioner måste dubbleras.
- En ny myndighet måste motivera sin existens. Detta kan leda till krav på ökade resurser som överstiger nyttan för till exempel tillsyn.
- Det kan bli problem med rollfördelningen. Det blir fler som ska samverka vilket medför en risk för bristande kunskapsöverföring och dubbelarbete. Omfattande samverkan mellan myndigheter riskerar att bli byråkratisk och resurskrävande.

- Det finns en risk för att den normerande myndigheten och tillsynsmyndigheten kan ha olika uppfattningar om hur regelverken ska tolkas.
 - Det är sannolikt svårare att upprätthålla en samlad kompetens inom sakområdet i en renodlad myndighet med ett smalare uppdrag.
-

Inledning

Under de senaste åren har regeringen genomfört flera relativt omfattande förändringar av myndighetsstrukturen inom olika sektorer. Syftet med dessa förändringar har i många fall varit att renodla myndigheternas roller, uppgifter och funktioner för att därigenom åstadkomma en mer effektiv och rättssäker förvaltning. Exempelvis har Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillkommit på detta sätt. Statskontoret har uppmärksammat att det saknas ett kunskapsunderlag som visar hur vanligt det är att statlig verksamhet renodlas genom att en eller flera verksamheter bryts ut och bildar en egen myndighet, vilka motiven är för renodling samt vilka för- och nackdelar vi kan se av att en verksamhet renodlas. Syftet med denna studie är således att göra en kartläggning av sådana organisationsreformer och översiktligt diskutera konsekvenserna av dessa.

Definition och avgränsning

Begreppet renodling återkommer ofta när regeringen redovisar sina förvaltningspolitiska ambitioner. Det har ingen entydig definition, men om man ska generalisera kan man säga att det fram till början av 2000-talet ofta handlade om att begränsa det statliga åtagandet och sälja ut sådan verksamhet som inte bedömdes vara en offentlig kärnverksamhet. Därefter har renodling ofta använts när:

en funktion inom en eller flera myndigheter separeras från övriga verksamheter för att bilda en egen myndighet.

Det är också sådana förändringar som vi har fokus på i denna studie. Det handlar alltså om förändringar som innebär en funktionell förändring av rollfördelningen mellan myndigheterna i en sektor.

I praktiken är det dock inte alldeles enkelt att avgöra när vi har att göra med en sådan förändring i myndighetsstrukturen. En ny myndighet kan ta över viss verksamhet från en tidigare myndighet. Det kan också handla om att verksamhet bryts ut från flera myndigheter och läggs samman i en ny myndighet. Motiven till sådana förändringar är ofta renodling. I vår kartläggning utgår vi från definitionen av renodling i föregående stycke, men vi har valt en vid tillämpning av definitionen för att få med alla relevanta förändringar.

Vi har studerat de myndighetsförändringar som har genomförts under perioden 2004–2015.

Sådana förändringar som handlar om att verksamhet brutits ut från en myndighet och ombildats till ett bolag ingår inte i denna studie.

Genomförande

Studien har genomförts i flera steg

Vi har genomfört studien i flera steg. Den här rapportens disposition följer dessa steg. Rapporten inleds med ett bakgrundskapitel där vi sammanfattar hur regeringen har använt begreppet renodling och vilka uttryck som regeringens renodlingsambitioner har tagit sig sedan slutet av 1990-talet. I det kapitlet redovisar vi några av våra teoretiska utgångspunkter och vi fördjupar också diskussionen om våra metoder. I nästa kapitel redovisar vi resultatet av vår kartläggning av alla aktuella förändringar under perioden. I samband med detta lyfter vi också fram motiven för förändringarna. I det följande kapitlet går vi igenom olika förvaltningspolitiska aspekter på förändringarna. I slutkapitlet sammanfattar vi våra iakttagelser och drar vissa generella slutsatser om för- och nackdelar med renodling.

Metod och källmaterial

Studien baseras i huvudsak på dokumentgenomgångar. I vår kartläggning av myndighetsförändringar där motivet har varit renodling, har vi utgått från den förvaltningspolitiska skrivelsen samt budgetpropositioner.

Vi har också gått igenom Statskontorets myndighetsregister för att säkerställa att vi har fångat upp alla verksamhetsförändringar som vi kan kategorisera som renodling enligt vår definition.

Information om enskilda förändringar har vi hämtat från utredningar, propositioner och direktiv till organisationskommittéer. Vidare har vi använt oss av utredningar från Statskontoret och andra. Detta innebär att vi främst har använt oss av andrahandsinformation. Det är sällan som de utredningar som har genomförts av Statskontoret eller andra har haft fokus på att granska effekterna av myndighetsbildandet i sig. Frågan om för- och nackdelar med att en verksamhet har renodlats begränsas därmed i huvudsak till vad som har tagits upp i tidigare granskningar och studier.

Fördjupning i tre myndigheter

Vi har fördjupat oss något mer i tre av myndigheterna, *Statens skolinspektion* (Skolinspektionen), *Inspektionen för vård och omsorg* (IVO) och *Transportstyrelsen*. Vi har valt dessa myndigheter eftersom de kan sägas vara typexempel på renodling som har inneburit en funktionell utbrytning av verksamhet från en existerande myndighet (Skolinspektionen och IVO), eller som har utgjort en del av en större förändring av myndighetsstrukturen på ett område (Transportstyrelsen). Ytterligare en anledning till att dessa myndigheter har valts ut är att det handlar om myndigheter som Statskontoret har kunskap om och erfarenhet av, eftersom vi haft regeringsuppdrag som har berört dessa myndigheter.

För att i någon mån kunna ge en konkret anknytning till de frågeställningar som diskuteras har vi även intervjuat företrädare för Skolinspektionen och IVO. Det handlar om personer som har

varit med i förändringsprocesserna. Åsikterna som de har fört fram behöver inte stämma överens med den egna myndighetens uppfattning. Vi har också intervjuat bland annat de aktuella myndighetshandläggarna vid Regeringskansliet. Intervjuerna har tjänat som ett stöd i analysen.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Studien har genomförts av Viveka Karlestrand (projektledare) och Charlotta Edholm. Studiens design och frågeställningar har diskuterats i Statskontorets vetenskapliga råd och en intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Bakgrund och utgångspunkter

I det här kapitlet redogör vi för begreppet renodling och hur det har använts. Vi redovisar också utgångspunkterna för vårt arbete.

Renodling i förvaltningspolitiken

Renodling för att begränsa det statliga åtagandet

Tidigare har begreppet renodling ofta använts när det gäller frågan om det statliga åtagandet. Med andra ord rörde det sig om vad som skulle drivas av staten respektive vad som skulle vara ett kommunalt eller ett privat åtagande.

I den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst³ som kom 1998 redovisade regeringen fyra vägledande riktlinjer för de kommande årens förvaltningspolitiska utvecklingsarbete. En av dessa riktlinjer var renodling. Regeringens inriktning var att värna om kärnverksamheterna och att fortsätta att renodla den statliga verksamheten. Genom renodling främjas enligt regeringen de förvaltningspolitiska värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Som en del i detta arbete ingick fortsatta omstruktureringar och omprövningar av det offentliga åtagandet.⁴ De uppgifter som är artfrämmande för staten skulle avvecklas eller överlåtas till en annan huvudman. Syftet var också att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter samt mellan staten och andra rättssubjekt.⁵

³ Prop. 1997/98:136.

⁴ Prop. 1997/98:136, s. 16.

⁵ Prop. 1997/98:136, s. 35–36.

Omstruktureringsarbetet skulle enligt regeringen ses som en fortlöpande process. Syftet var att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de uppgifter och mål som hade fastlagts av riksdagen och regeringen. Regeringen menade att generella besparingar enligt osthyvelsprincipen riskerade att bli ett mindre verkningsfullt instrument i vissa situationer. Regeringen ansåg också att det fortsatta effektiviseringsarbetet i första hand borde inriktas mot att mer systematiskt pröva det statliga åtagandet på område efter område.⁶ Vidare fanns det, enligt regeringen, fortfarande stora effektivitetsproblem i den statliga förvaltningen som bland annat berodde på att myndigheter inte är ändamålsenligt organiserade och att myndigheter har överlappande uppgifter.⁷

Förvaltningspolitiska kommissionen⁸ pekade däremot på den statliga förvaltningens fragmentering som en särskilt problematisk företeelse. Fragmentering kunde, enligt kommissionen, definieras som brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar, tendens till splittring samt oförmåga att se till helheten och övergripande mål. Kommissionen menade att bland annat renodlingen kan ha bidragit till denna fragmentering.

Regeringen betonade dock renodlingens fördelar i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*⁹ genom att säga att renodlingen har medfört att styrproblemen har minskat och att effektiviteten har ökat i statsförvaltningen. Regeringen menade att den allt tydligare distinktionen mellan rättskipning, förvaltningsmyndigheternas myndighetsutövning och affärsverksamhet har bidragit till den positiva utvecklingen. De skarpa gränserna mellan olika sektorsföreträdare på olika nivåer inom statsförvaltningen är däremot ett problem.¹⁰

⁶ Prop. 1997/98:136, s. 16.

⁷ Prop. 1997/98:136, s. 36.

⁸ SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*.

⁹ Prop. 1997/98:136.

¹⁰ Prop. 1997/98:136, s. 37.

Renodling för att effektivisera inom ramen för det statliga åtagandet

Vikten av att kontinuerligt ompröva det statliga åtagandet är ett återkommande tema i regeringens skrivelser och propositioner under 2000-talet. I en skrivelse från 2001 säger regeringen att renodling innebär att eftersträva en avgränsning av statens uppgifter.¹¹ Regeringen menar att strukturförändringar är en integrerad del av utvecklingen av statsförvaltningen. Det innebär bland annat att regeringen kontinuerligt bedömer vilka åtgärder som behövs för att komma tillrätta med de effektivitetsproblem som beror på att myndigheter inte är ändamålsenligt organiserade, att myndigheter har överlappande uppgifter etc.¹² Renodling av myndigheters verksamhet kan också leda till att nya myndigheter bildas genom att uppgifter bryts ut ur redan befintliga myndigheter.¹³

Även i den senaste förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt¹⁴ från 2010 slår regeringen fast att renodlingen av den statliga verksamheten bör fortsätta genom ytterligare omprövningar av det offentliga åtagandet. Regeringens inriktning ska vara att värna om kärnverksamheterna, vilket innebär att uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten bör avvecklas eller överlåtas till annan huvudman och nytillkommande uppgifter bör noga prövas om de kan utföras av befintliga myndigheter.¹⁵

Utredningen som föregick propositionen lade några mer generella förslag som gällde renodling av utvärderingsverksamhet, forskning och tillsyn. Man pekade på att det saknades särskilda utvärderingsfunktioner inom vissa delar av den statliga förvaltningen, och att regeringen därför borde utreda detta behov.¹⁶ När det gäller tillsyn poängterade utredningen bland annat vikten

¹¹ Regeringens skrivelse 2000/01:151 *Regeringens förvaltningspolitik*.

¹² 2000/01:151 *Regeringens förvaltningspolitik*.

¹³ 2000/01:151 *Regeringens förvaltningspolitik*, s. 11.

¹⁴ Prop 2009/10:175.

¹⁵ Prop. 2008/10:175, s. 87.

¹⁶ SOU 2008:118, s. 150.

av att skilja mellan tillsyn och främjande verksamhet.¹⁷ Utredningen ifrågasatte också om argumenten för särskilda forskningsmyndigheter fortfarande var aktuella, eller om regeringen borde pröva om inte dessa myndigheters verksamhet i vissa fall borde föras över till universiteten och högskolorna.¹⁸

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att begreppet renodling har använts under en längre tid, både i samband med förändringar av det statliga åtagandet och när det gäller förändringar inom ramen för det statliga åtagandet. Renodling i bemärkelsen roll- och ansvarsfördelning inom staten har aktualiserats framför allt under 2000-talet. I allmänhet har dock renodling, oavsett vilken betydelse som har lagts i ordet, betraktats som något positivt som används för att bland annat stärka rättssäkerheten och öka effektiviteten.

Utgångspunkter

Organisering är A och O

Grundläggande för regeringens styrning av statsförvaltningen är hur regeringen fördelar det statliga ansvaret på olika myndigheter. Regeringen strävar efter att skapa en organisatorisk struktur i statsförvaltningen som gör det möjligt att genomföra de politiska ambitionerna på ett ändamålsenligt sätt.

Regeringen kan välja att göra en funktionell uppdelning inom ett visst sakområde, eller en sektor. När regeringen bildar eller omstrukturerar myndigheter görs en avgränsning av den eller de aktuella myndigheternas ansvar och uppgifter. Myndigheterna ska göra vissa saker, men inte andra. När det handlar om en funktionell uppdelning inom en sektor blir det särskilt viktigt att tydliggöra myndigheternas ansvar och uppdrag i förhållande till de andra myndigheterna inom samma sektor. Myndigheternas ansvar och uppgifter ska inte överlappa, men det ska heller inte finnas risk för att någon viktig fråga inte hanteras. Regeringen

¹⁷ SOU 2008:118, s. 151.

¹⁸ SOU 2008:118, s. 156.

utgår från att myndigheterna inom en sektor ska bilda ett system där var och en av dem har sin uppgift för att förverkliga regeringens mål inom området. Detta innebär att regeringen också behöver tydliggöra hur myndigheterna förväntas arbeta tillsammans.

Regeringen beslutar om den statliga förvaltningens organisation

Organisatoriska förändringar av den statliga förvaltningen ingår normalt i regeringens kompetensområde. Det är regeringen som beslutar om nya myndigheter, ombildar och avvecklar myndigheter. Regeringen beslutar vidare om myndigheternas uppgifter, ledningsform med mera genom att fastställa myndigheternas instruktioner. I årliga regleringsbrev ger regeringen mer specifika uppgifter till myndigheterna och anvisar, efter riksdagens beslut om anslag, det vill säga resurser för att genomföra regeringsuppdragen.

Regeringskansliet har sedan 2003 riktlinjer för arbetet med organisations- och strukturförändringar inom staten, som senast uppdaterades 2007. Riktlinjerna är utformade som en handbok och behandlar de frågor av juridisk, personalmässig, administrativ och finansiell karaktär som behöver lösas vid organisatoriska förändringar. Mer strategiska frågor diskuteras i begränsad utsträckning.¹⁹ Handboken anger att organisatoriska reformer ska vara möjliga att följa upp bland annat när det gäller produktivitet och effektivitet.²⁰

¹⁹ Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar (2003) samt Supplement till Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar (2007).

²⁰ Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar (2003), s. 75.

Regeringens organisatoriska styrning syftar ofta till att synliggöra

En kompletterande bild av regeringens organisatoriska styrning ges i en forskningsstudie av regeringens styrning inom olika politikområden.²¹ I studien har man analyserat de olika politikområdena utifrån en modell och resultatet av den analysen visar att regeringen utövar sin styrning av förvaltningen på två sätt. För det första genom att organisera och för det andra genom att interagera med förvaltningen inom ramen för den existerande organiseringen. Enligt forskarna rymmer regeringens organisering fem delar.²²

För det första styr regeringen organisatoriskt genom att man inrättar formella organisationer, myndigheter, slår samman eller avvecklar myndigheter. Motivet handlar ofta om att regeringen vill förbättra förutsättningarna för att vissa frågor eller problem ska kunna hanteras. *För det andra* positionerar regeringen myndigheterna genom att koppla samman dem med befintliga myndigheter eller andra organisationer. Exempelvis genom att en myndighet ska granska andra organisationer inom ett visst område. *För det tredje* försöker regeringen stimulera effektivitet och kreativitet genom att utsätta myndigheter för konkurrens eller organisera dem så att skilda perspektiv kommer fram och bryts mot varandra. *För det fjärde* styr regeringen verksamhetens avstånd från politiken genom organiseringen. Exempelvis genom att betona att en utvärderingsmyndighet ska vara självständig.²³ *För det femte* sätter regeringen den organisatoriska förändringen i ett sammanhang för att därigenom tydliggöra vad som ska åstadkommas, exempelvis att en ny myndighet ska bidra till ordning och reda inom ett område.

Vilka strategier som regeringen väljer för att organisera statsförvaltningen påverkas dock av rådande normer och idéer när det

²¹ Jacobsson, Pierre, Sundström (2015) *Governing the embedded state*.

²² Jacobsson, Pierre, Sundström (2015) *Governing the embedded state*, s. 74.

²³ Ett tydligt exempel på detta var när Riksbanken gavs en självständig ställning 1999. Riksbanken, som tidigare hade varit en myndighet under regeringen blev då en myndighet under riksdagen.

gäller organisering och styrning.²⁴ Det kan handla dels om regler för vissa organisationers utformning, som följer av beslut inom EU, dels om managementrelaterade idéer, till exempel kring vikten av om en organisation bör präglas av decentralisering eller centralisering.

Myndigheter ser sig som ”riktiga organisationer”

En generell trend inom den offentliga sektorn är att myndigheter mer och mer ser sig som ”riktiga organisationer” i stället för som en del av staten. De utgör avgränsbara, mätbara och styrbara enheter som måste finna den bästa styrmodellen som gör dem effektiva, ger dem legitimitet och därmed kan säkra organisationens långsiktiga överlevnad.²⁵

Myndigheter har också blivit mer mottagliga för olika managementidéer som florerar i det privata näringslivet och i konsultvärlden. För att en ny myndighet ska kunna vinna legitimitet måste den visa att den utan dröjsmål uppfyller de krav som ställs på en effektiv organisation. Detta bidrar till en ökad efterfrågan på granskning av att myndigheter och offentligt finansierade verksamheter lever upp till effektivitetsidealen. Detta är en bidragande orsak till att renodlingen ofta handlar om att bryta ut tillsynsverksamhet eller skapa särskilda analysmyndigheter.²⁶

Utgångspunkter för Statskontorets analys

Perspektivet i vår studie har varit regeringens och Regeringskansliets. Vi kommer dock även i viss mån att beröra hur myndigheternas styrning har påverkats av att deras verksamhet har renodlats.

Frågan om det är för- eller nackdelarna som överväger vid en utbrytning av en verksamhet till en separat myndighet är inte alldeles enkel att besvara. För det första är det svårt att finna ett ”före” att jämföra med ett ”efter”. Ofta har utbrytningen av verk-

²⁴ Jacobsson, Pierre, Sundström (2015) *Governing the embedded state*, s. 75.

²⁵ Ivarsson Westerberg, Jacobsson *Staten och granskningssamhället*, s. 8.

²⁶ Holmblad Brunsson (2013) *Läran om Management*, s. 11.

samheten skett i samband med större förändringar av myndighetsstrukturen inom en sektor, vilket innebär att det inte finns någon sammanhållen myndighet att jämföra ett ”före” med. För det andra kombineras ofta den organisatoriska reformen med en ambitionshöjning och mer resurser till den utbrutna verksamheten – man vill förstärka tillsynen eller utvärderingen. Den organisatoriska förändringen kanske också sker parallellt med någon annan reform, exempelvis att lagstiftningen på ett område skärps. Eller som ett led i att balansera en annan reform, till exempel att ett ökat inslag av privata aktörer inom en viss verksamhet skapar behov av en starkare tillsyn.

Vi har kartlagt och dokumenterat de motiv som har angetts i samband med verksamhetsförändringarna. Vi har också försökt att kategorisera förändringarna efter vilken typ av motiv som har varit styrande, exempelvis om det har handlat om tydliga rollkonflikter eller om ambitionshöjningar funnits med i bilden. Det är svårt att värdera hur tungt de olika argumenten väger, men vi har velat ge en bild av hur vanliga de olika argumenten är och vilka som förs fram före respektive efter en verksamhetsförändring. Vi ägnar ett särskilt kapitel åt motiven.

Avsikten med det kapitel som följer efter kapitlet om motiven, är att lägga en grund för en diskussion av för- och nackdelar med renodling. Vi har letat i förarbeten efter analyser av vilka konsekvenser, positiva respektive negativa, en föreslagen organisatorisk förändring förväntas få. I vår genomgång av uppföljande rapporter, och i viss mån utifrån de intervjuer som vi har genomfört, har vi noterat sådana effekter som kan antas vara en följd av den organisatoriska förändringen. I kapitlet om för- och nackdelar, liksom i kapitlet om motiven, gör vi jämförelser på översiktlig nivå mellan sektorer och mellan myndigheter.

För att kunna beskriva och analysera effekterna närmare har vi valt att använda oss av följande förvaltningspolitiska nyckelord:

-
- styrning
 - rättssäkerhet
 - samverkan och kunskapsöverföring
 - effektivitet
 - kompetensförsörjning.
-

Dessa begrepp har olika dignitet, vissa är mer medel för att uppnå resultat och andra har mer karaktären av mål. De ingår i eller är nära förknippade med det övergripande målet för förvaltningspolitiken som är: *En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.*²⁷ Det är inte säkert att våra iakttagelser enkelt låter sig delas in enligt nyckelorden, men de ger oss en struktur att hänga upp våra resonemang på.

I det avslutande kapitlet sammanfattar vi våra iakttagelser och diskuterar olika aspekter av renodling med hjälp av våra nyckelord. Vi för också ett resonemang om några för- respektive nackdelar med renodling.

²⁷ Prop. 2009/10:175, s. 1.

Motiv för att renodla statsförvaltningen

Vår utgångspunkt för studien av renodling i statsförvaltningen har varit de förändringar som har ägt rum under perioden 2004–2015. Vi har noterat sådana förändringar som kan karaktäriseras som renodling, det vill säga förändringar som innebär en annan funktionell arbetsfördelning mellan myndigheterna i en sektor. Vi har studerat de nya myndigheter som har bildats genom utbrytning av verksamhet från en existerande myndighet. Även myndigheter som har etablerats mot bakgrund av exempelvis ett utökat behov av analyser inom en sektor ingår. Kapitlet inleds med en redovisning av Statskontorets kartläggning. Renodling av en myndighet sker sällan isolerat, utan ofta i samband med sektorsvisa översyner. Vi beskriver därför några sådana i det följande avsnittet. Återstoden av kapitlet ägnas åt motiven för renodling. För att få något att jämföra med, avslutar vi kapitlet med en genomgång av några myndigheter vars tillsynsverksamhet inte har renodlats.

Kartläggning av organisatoriska förändringar

Statskontoret har kartlagt vilka verksamheter som har renodlats i statsförvaltningen. Tabell 1 visar en sammanställning av nya eller ombildade myndigheter som har renodlats genom ny- eller ombildning under åren 2004 till 2015.

Tabell 1 Myndigheter som har renodlats under åren 2004–2015

Myndighet	Datum	Funktion	Utbrytning av verksamhet (ja/nej)	Ny myndighet (ja/nej)
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	2004-01	Tillsyn	Ja (fr. dåvarande AMS)	Ja
Energimarknadsinspektionen	2008-01	Tillsyn	Ja (fr. Energimyndigheten)	Ja
Statens skolinspektion	2008-10	Tillsyn	Ja (fr. Skolverket)	Ja
Transportstyrelsen	2009-01	Tillsyn	Ja (fr. Sjöfartsverket och dåvarande Vägverket)	Ja
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	2009-04	Analys	Nej	Nej
Inspektionen för socialförsäkringen	2009-07	Analys	Nej	Ja
Trafikanalys	2010-04	Analys	Nej	Nej
Försvarexportmyndigheten	2011-10	Främjande	Ja	Ja
Vårdanalys	2011-01	Analys	Nej	Ja
Kulturanalys	2011-04	Analys	Nej	Ja
Statens servicecenter	2012-06	Service	Ja	ja
Universitetskanslersämbetet (UK-ämbetet)	2013-01	Tillsyn	Nej	Nej
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	2013-06	Tillsyn	Ja	Ja
E-hälsomyndigheten	2014-01	Stödjande	Nej	Ja
Skolforskningsinstitutet	2015-01	Kunskaps-spridning	Nej	Ja
Upphandlingsmyndigheten	2015-09	Stödjande	Ja	Ja

Källa: Statskontorets bearbetningar av redovisade myndighetsförändringar i budgetpropositioner och annat offentligt tryck.

Totalt har vi noterat 16 omstruktureringar som kan sorteras in under vår definition av begreppet renodling. Regeringen var som mest aktiv från mitten och mot slutet av den period som vi har valt att studera. År 2004 bildades Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) genom en utbrytning av tillsynen från

dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen. Under de följande fyra åren skedde inga förändringar, utan omstruktureringarna är koncentrerade till åren 2008–2015. Totalt har sex tillsynsmyndigheter och sex analysmyndigheter tillkommit. Fyra av de sex nya tillsynsmyndigheterna har bildats antingen genom att regeringen har brutit ut tillsynsverksamheten från en annan myndighet, eller genom att en myndighet vars huvuduppgift redan tidigare var tillsyn inte har kvar övriga uppgifter.

Två av de nya analysmyndigheterna utgörs av ombildningar av tidigare analysmyndigheter inom respektive sektor. När det gäller skolområdet valde regeringen dock att inte bilda en särskild analysmyndighet, utan att i stället ge ett utökad uppdrag till en existerande analysmyndighet, IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering). Nyligen bildades även en forskningsmyndighet inom skolområdet, Skolforskningsinstitutet. Om man räknar in den har fyra nya analysmyndigheter bildats, vilket ger totalt sex nya eller ombildade analysmyndigheter.

I ett fall har en ny myndighet för främjandeverksamhet bildats genom utbrytning av verksamhet från en annan myndighet. Det handlar om försvarsområdet där Försvarsexportmyndigheten etablerades genom en överföring av verksamhet från Försvarets materielverk.²⁸

Vanligen sker renodlingen av myndigheterna inom en sektor, men i ett fall var renodlingen sektorsövergripande. Det handlar om ekonomiadministrativ verksamhet som bröts ut från flera myndigheter för att läggas samman i en ny myndighet, Statens servicecenter.

Den senast tillkomna myndigheten i vår sammanställning är Upphandlingsmyndigheten som startade sin verksamhet den 1 september 2015. Myndigheten svarar för statens upphandlingskompetens och består av verksamhet som tidigare fanns hos

²⁸ Försvarsexportmyndigheten lades ned den 31 december 2015.

Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Vinnova och Miljöstyrelsingsrådet.

Sektorsvisa översyner av myndighetsstrukturer

Ofta sker renodlingen och bildandet av nya myndigheter i samband med översyner och därpå följande förändringar av myndighetsstrukturen i en sektor.

Regeringen strävar efter att uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inom en sektor ska vara så ändamålsenlig som möjligt utifrån de politiska mål som regeringen vill uppnå. Ett sakområde som till exempel skolan utgör en sektor. En myndighet kan ansvara för samtliga funktioner i verksamhetsprocessen: styrning, planering, genomförande (eller stöd till de som genomför), uppföljning, granskning och utvärdering. Regeringen har dock ofta valt att dela upp dessa funktioner på flera myndigheter.

I många fall handlar renodling om att omfördela ansvaret för olika funktioner mellan de olika myndigheterna inom en viss sektor. Den organisationsförändring som renodlingen för med sig berör därför inte enbart den nya myndigheten, utan den påverkar även andra myndigheter inom sektorn. Behovet av renodling kan också handla lika mycket om att avgränsa uppdraget för den sektorsmyndighet som en verksamhet bryts ut ifrån. Vi återkommer till detta längre fram.

Tabell 2 Myndigheter som har bildats i samband med en översyn av en sektor under åren 2004–2015

Myndighet	Omstrukturering av sektorn (ja/nej)
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Nej
Energimarknadsinspektionen	Nej
Statens skolinspektion	Ja
Transportstyrelsen	Ja
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	Ja
Inspektionen för socialförsäkringen	Nej
Trafikanalys	Ja
Försvarsexportmyndigheten	Nej
Vårdanalys	Ja
Kulturanalys	Ja
Statens servicecenter	Annat
Universitetskanslersämbetet (UK-ämbetet)	Ja
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	Ja
E-hälsomyndigheten	Ja
Skolforskningsinstitutet	Nej
Upphandlingsmyndigheten	Nej

Källa: Statskontorets bearbetningar av redovisade myndighetsförändringar i budgetpropositioner och annat offentligt tryck.

Åtminstone sex större omstruktureringar av myndigheterna inom en viss sektor har ägt rum under 2004–2015, vilket framgår av tabell 2. Det handlar om skolektorn, transportsektorn, universitets- och högskolesektorn, hälso- och sjukvårdssektorn, kultursektorn samt sektorn för regional tillväxt. Inom de fyra första sektorerna har både tillsynsmyndigheter och analysmyndigheter bildats. Inom sektorerna kultur respektive regional tillväxt har analysmyndigheter bildats eller renodlats. I vissa sektorer har omstruktureringarna skett vid ett och samma tillfälle, i andra har förändringarna genomförts successivt över tid. Syftet med detta avsnitt är att ge exempel på hur renodlingen har genomförts inom olika sektorer.

Ansvarsfördelningen inom en sektor ska främja den övergripande måluppfyllelsen

Hur ansvaret ska fördelas mellan olika myndigheter är en central fråga i samband med översyner av myndighetsstrukturen i en sektor. Här följer några utgångspunkter för ansvarsfördelningen som återkommer, framför allt när fristående tillsyns- respektive analysmyndigheter bildas:

-
- Den ska vara funktionell och tydliggöra att myndigheterna har olika roller och uppgifter.
 - Den ska främja den övergripande måluppfyllelsen.
 - Den ska skapa förutsättningar för effektivitet.
-

Det finns ofta en underliggande idé om att myndighetsstrukturen kan utformas på ett optimalt sätt i dessa avseenden. Här utgör *skolsektorn* en bra illustration.

Skolmyndighetsutredningen (SOU 2007:79) behandlade hela myndighetssektorn och när man övervägde hur sektorn borde vara utformad hade en särskild tillsynsmyndighet en självklar plats. Att bilda en fristående tillsynsmyndighet var också en del i regeringens arbete med att utforma en myndighetsstruktur som skulle stödja måluppfyllelsen inom de berörda verksamheterna. En bärande tanke var att en tydlig rollfördelning skulle ge myndigheterna möjlighet att fokusera på en huvuduppgift och därmed få förutsättningar att kunna effektivisera verksamheten. Myndighetsstrukturen skulle underbygga och förtydliga ansvarsfördelningen inom staten samt mellan staten, huvudmännen och andra aktörer. Myndighetsstrukturen skulle även underlätta statens styrning av myndigheterna. Den skulle också främja samarbetet mellan olika myndigheter, samtidigt som den också skulle vara överskådlig för sina målgrupper och för allmänheten.²⁹

Samma resonemang som i skolsektorn återkom också i hälso- och sjukvårdssektorn inför bildandet av *Inspektionen för vård och omsorg*. I den sektorn fanns det brister i Socialstyrelsens

²⁹ Prop. 2007/08:50, s. 31.

styrning och uppföljning av tillsynsverksamheten men en funktionell uppdelning av sektorns myndigheter gav regeringen möjlighet att tydliggöra myndigheternas uppdrag i deras respektive instruktioner.³⁰ Från att tidigare ha varit en verksamhetsgren av flera inom Socialstyrelsen, blev tillsynen i stället kärnverksamhet i en fristående myndighet. Därmed synliggjordes tillsynen och därmed skärptes också kraven på styrning av tillsynen.

Även inrättandet av *Transportstyrelsen* föregicks av en liknande diskussion. Trafikverksutredningen (SOU 2009:31) uttryckte det som att Transportstyrelsen skulle se sin egen verksamhet, som inbegriper både normgivning och tillsyn, som ett medel för att uppnå olika samhällsmål inom transportsektorn och inte som ett mål i sig.³¹

Principen om renodling var central inom skolektorn

När det gäller skolektorn är det således tydligt hur idén om renodling är en utgångspunkt för förändringen. Här är det uppenbart att regeringens renodlingsambitioner omfattar alla myndigheterna inom den sektorn och inte enbart den tillsyns- eller analysverksamhet som brutits ut till en separat myndighet. Spegelvänt blir ju även verksamheten mer renodlad på den myndighet som tillsyns- eller analysverksamheten har brutits ut från.

Uppdraget till skolmyndighetsutredningen 2007 var att se över myndighetsstrukturen och minska antalet myndigheter. Utbildningsinspektionens uppgifter skulle dessutom renodlas och förstärkas.³² Utredningen konstaterade också att staten hade signalerat att renodlingsprincipen var central på tillsynsområdet. Det var inte bara tillsynen som skulle renodlas, utan regeringen var tydlig med att renodlingstanken omfattade även Skolverket vars verk-

³⁰ Prop. 2012/13:20, s. 85.

³¹ SOU 2008:44, s. 317.

³² Dir. 2007:28, s. 11.

samhet skulle fokusera på föreskrivande, uppföljande och utvecklande uppgifter inom skolväsendet.³³ Förändringen av myndighetsstrukturen resulterade i att åtta skolmyndigheter ersattes med tre 2008.³⁴

Renodling i flera lager inom transportsektorn

Under 2009 och 2010 genomfördes omfattande organisatoriska förändringar bland myndigheterna inom transportsektorn. I kapitel 2 kunde vi konstatera att begreppet renodling har använts på framför allt två olika sätt dels för att avgränsa det statliga åtagandet, dels för att fördela ansvaret inom en viss sektor. Vi hittar exempel på båda användningsområdena inom transportområdet.

Den 1 januari 2009 bildades den nya inspektionsmyndigheten *Transportstyrelsen* genom att Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen lades samman med motsvarande verksamhet, det vill säga regelgivning och tillsyn, hos dåvarande Banverket och Vägverket. När Transportstyrelsen bildades var avsikten bland annat att förbättra möjligheterna att arbeta mer samlat och kraftfullt med frågor som var gemensamma för alla trafikslag som regel-förenkling, e-förvaltning och avgiftssystemets konstruktion.³⁵ Myndigheten skulle kunna bidra till mer strategiska avvägningar kring hur medelsarsenalen skulle kunna utformas i stort för att nå de transportpolitiska målen. Myndighetens insatser skulle då också kunna prioriteras utifrån var nyttan är som störst inom ramen för det transportpolitiska regelverket.³⁶

Trafikverksutredningen pekade även på att utvecklingsarbetet skulle kunna vinna på en ökad samordning och ett ökat erfarenhetsutbyte mellan trafikslagen när det gäller utvecklingen mot

³³ Prop. 2007/08:50, s. 32.

³⁴ I budgetpropositionen för 2009 återfinns Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. I prop. 2007/08:50, s. 49 finns en uppräknning av myndigheterna före förändringarna.

³⁵ SOU 2008:44, s. 329, 325–326, 333.

³⁶ SOU 2008:44, s. 334.

mer av system- och funktionskontroll med ökade inslag av egenkontroll. Här hade trafikslagen kommit olika långt innan samslagningen.³⁷

Den renodling som skedde inom transportsektorn innebar att rollfördelningen bland myndigheterna förändrades både funktionellt och verksamhetsmässigt. Ett grundläggande syfte var att skilja mellan myndighetsroll (till exempel att utöva säkerhetstillsyn på järnvägsområdet) och förvaltarroll (till exempel att bygga och underhålla järnvägssystemet). Regelgivning, tillsyn och tillståndsgivning separerades från förvaltande uppgifter. Dessa uppgifter, som tidigare hade varit uppdelade per trafikslag i flera olika myndigheter, samlades i några gemlängsiktiga infrastrukturplaneringen för de andra två trafikslagen från Luftfartsverket respektive Sjöfartsverket till Trafikverket.

Även analysuppgifterna fördelades om. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) lades ned och merparten av verksamheten bildade den nya analysmyndigheten Trafikanalys. En mindre del av SIKA fördes till Trafikverket.³⁸

Successiva förändringar av myndighetsstrukturen inom vård- och omsorgssektorn

Inom vård- och omsorgssektorn har regeringen förändrat myndighetsstrukturen mer stegvis. Liksom inom skolsektorn handlar det här om verksamhet som huvudsakligen inte bedrivs i statlig regi. Statens ansvar är att utforma riktlinjer för hälso- och sjukvården och för socialtjänsten samt att granska dessa verksamheter.

Tillsynen över socialtjänsten låg fram till och med 2009 hos länsstyrelserna. Det var stora regionala skillnader mellan länsstyrelserna i hur tillsynen över socialtjänsten fungerade. Tillsynen var därför i fokus för organisationsförändringarna under den första delen av den period som vi har studerat. Det går att

³⁷ SOU 2008:44, s. 332.

³⁸ Prop. 2009/10:59, s. 26. Uppgiften om att merparten av SIKA:s verksamhet fördes till Trafikanalys har hämtats från artikel på Wikipedia 2015-12-15.

sätta etiketten ”renodling” på den förändring som genomfördes den 1 januari 2010 när tillsynen bröts ut från länsstyrelserna och fördes över till Socialstyrelsen. Socialstyrelsen hade redan då ansvar dels för tillsynen över det näraliggande verksamhetsområdet hälso- och sjukvård, dels för det regelverk som styr socialtjänsten. Enligt den utredning som låg till grund för organisationsförändringen var detta ett första steg mot att i ett nästa steg bilda en fristående tillsynsmyndighet.³⁹

När utredningens förslag remissbehandlades ansåg en majoritet av remissinstanserna att tillsynen borde bli en fristående myndighet direkt. Regeringen menade dock att det inte var klarlagt om det var lämpligt att skilja på normering och tillsyn inom hälso- och sjukvården eftersom denna fråga inte hade utretts.⁴⁰ En central fråga är här hur tillsynens erfarenheter ska tas om hand i normeringen om dessa uppgifter ligger på olika myndigheter och eftersom utredningens uppdrag var begränsat till tillsynen hade den frågan inte penetrerats. När den statliga myndighetsstrukturen inom vård- och omsorgssektorn utreddes några år senare stod denna fråga i centrum. Idén om att de statliga myndigheterna skulle kunna organiseras utifrån ett integrerat kunskapsystem var en kärna i de förslag om strukturförändringar som utredningen presenterade.⁴¹

Vård- och omsorgssektorn involverar en mångfald av aktörer. Därför behövdes, enligt utredningen, ett tydligare statligt stöd för kunskapsstyrningens alla delar: utvärdering, uppföljning, jämförelser, lärande och kunskapsspridning.⁴² Ett av utredningens förslag var att en fristående tillsynsmyndighet skulle bildas.⁴³ Detta ledde till att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bildades den 1 juni 2013 genom att tillsynen över vård och omsorg bröts ut från Socialstyrelsen till en fristående myndighet.

³⁹ SOU 2007:82.

⁴⁰ Ds 2012:20, s. 151.

⁴¹ SOU 2012:33, s. 186 ff.

⁴² Prop. 2012/13:116, s. 24.

⁴³ SOU 2012:33, s. 193.

Även i denna översyn av myndigheterna inom sektorn var inriktningen att myndighetsstrukturen behövde utvecklas mot ökad tydlighet, effektivitet och ändamålsenlighet.⁴⁴ Utredningen lämnade flera förslag till förändringar och regeringen har successivt behandlat dem. Men till skillnad från till exempel skolsektorn har inte regeringen vid ett och samma tillfälle tagit ställning till hur de olika myndigheterna ska samspela med varandra.

Några gemensamma mönster i sektorsförändringarna

Synliga myndigheter i en tydlig struktur

Det finns några gemensamma drag i renodlingsåtgärderna som är värda att uppmärksamma. Ett vanligt mål med förändringar av myndighetsstrukturen är att roll- och ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna i sektorn ska bli tydligare för de aktörer och medborgare som är berörda. Framför allt ska tillsynen bli synligare. Detta var till exempel en viktig ambition när det gäller IVO. Regeringen ville skapa tydlighet för aktörer och medborgare när det gäller hur de statliga åtagandena ser ut och vilka myndigheter som bär ansvar för vilken verksamhet.⁴⁵

Företrädare för *Socialstyrelsen* lyfter fram att deras roll som kunskapsmyndighet har blivit tydligare, vilket underlättar dialogen med huvudmännen. Den risk för osäkerhet om i vilken roll Socialstyrelsen uppträdde vid kontakter med huvudmännen, om det var i en granskande eller i en stödjande roll, är undanröjd i och med att IVO bildades.⁴⁶

Även när det gällde *Skolinspektionen* var tydligheten viktig. Regeringen ville skapa en myndighetsstruktur för statens åtagande inom skolsektorn som var tydlig, överskådlig och förutsägbar.⁴⁷

⁴⁴ Dir. 2011:4.

⁴⁵ Prop. 2012/13:20, s. 95.

⁴⁶ Intervju Socialstyrelsen 2015-12-09.

⁴⁷ Prop. 2007/08:50, s. 31 och 38.

Den kompletta myndighetsstrukturen

En underliggande tanke när regeringen renodlar myndigheter är att det finns en optimal myndighetsstruktur som ska bestå av en viss uppsättning myndigheter med olika roller. En sådan struktur kan, förutom en sektorsmyndighet, också bestå av en tillsynsrespektive en analysmyndighet. Ett tydligt exempel på detta finner vi återigen inom *skolsektorn*.

Regeringen jämförde sammansättningen av myndigheter inom olika sektorer och konstaterade att det fanns en särskild myndighet inom hälso- och sjukvårdssektorn, som hade till uppgift att värdera och tillgängliggöra forskningsresultat för att dessa ska bli enklare att omsätta i praktisk tillämpning, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU). Även om sammanställning av forskningsresultat ingick i Skolverkets uppdrag, saknades det en motsvarande myndighet inom skolsektorn. Mot denna bakgrund beslöt regeringen att bilda Skolforskningsinstitutet som började sin verksamhet den 1 januari 2015. Det framgår inte av direktiven till organisationskommittén om det fanns problem med Skolverkets arbete på denna punkt.⁴⁸ Forskningssammanställning ingår dock fortfarande i Skolverkets uppdrag.⁴⁹

Andra reformer och omvärldsförändringar driver fram renodling

En gemensam faktor bakom förändringarna både inom skolsektorn och inom hälso- och sjukvårdssektorn var att verksamheter hade förändrats på ett sätt som krävde ökad tillsyn och uppföljning. Bland annat genom ett ökat inslag av privata aktörer. En fristående tillsynsmyndighet, *IVO* skulle ha bättre möjligheter att utvecklas på ett sätt som skulle kunna svara mot utvecklingen inom sektorn, menade regeringen. Den ökade mångfalden och den höga förändringstakten inom vård- och omsorgssektorn gör

⁴⁸ Dir. 2014:7.

⁴⁹ SFS 2015:249.

att det är viktigt att kunna följa kvalitetsutvecklingen i verksamheterna noga.⁵⁰

Ett liknande resonemang fördes inför bildandet av den nya trafikslagsövergripande myndigheten *Transportstyrelsen*. Tillsyn blev en av kärnverksamheterna i myndigheten. Regeringen menade att detta innebar att tillsynen kunde bli mer enhetlig och att tillsynen också skulle få bättre möjligheter att svara mot de förändringar som följer bland annat av att marknader avregleras, av att offentlig verksamhet drivs i privat regi och av EU-krav.⁵¹

När det gäller *Skolinspektionen* konstaterade regeringen att skolväsendet var föremål för omfattande reformer som bland annat innebar en ny skollag med skärpta sanktionsmöjligheter mot huvudmännen. Därför behövdes en myndighetsstruktur som stödjer en ökad fokusering på uppföljning och tillsyn.⁵² Regeringen aviserade en skärpt skollag med bland annat förtydligade mål och kursplaner och ökade sanktionsmöjligheter gentemot huvudmän som inte följer regelverket. Därmed behövdes ökat fokus på tillsyn och uppföljning. I uppdraget till den nya inspektionsmyndigheten skulle det läggas större vikt vid kvalitetsgranskning, jämfört med tidigare.⁵³

I ytterligare några fall sammanfaller bildandet av den nya myndigheten med regelförändringar som exempelvis innebär att tillsynen behöver utökas. Det gäller exempelvis för Universitetskanslersämbetet⁵⁴ och Energimarknadsinspektionen⁵⁵.

Andra myndigheter som har bildats i samband med översynen av en sektor

Vi avslutar vår genomgång av översyner på sektorsnivå med att konstatera att, när regeringen ser över myndigheterna inom en

⁵⁰ Prop. 2012/13:20, s. 90.

⁵¹ Prop. 2008/09:31, s. 48.

⁵² Prop. 2007/08:50, s. 38.

⁵³ Prop. 2007/08:50, s. 38.

⁵⁴ Prop. 2011/12:133, s. 14.

⁵⁵ Dir. 2007:140, s. 2.

sektor, sker ofta även andra omflyttningar av uppdrag mellan myndigheterna. I flera fall handlar det om att regeringen stöper om verksamheter som även tidigare har bedrivits i fristående myndigheter. Det gäller till exempel Tillväxtanalys och Trafikanalys som bildades 2009 respektive 2010. Även Universitetskanslersämbetet (UKÄ), som är en tillsynsmyndighet, tillkom 2013 i samband med en omstrukturering av myndigheterna inom universitets- och högskolesektorn. Myndigheten har sitt ursprung i Högskoleverket vars verksamhet renodlades till huvuduppgifterna tillsyn och kvalitetssäkring.⁵⁶ Kulturanalys är en ny myndighet som bildades 2011 i samband med en översyn av myndigheterna inom kultursektorn.

Oberoende är ett viktigt motiv i några fall

Statskontoret har gjort en genomgång av vilka motiv som varit särskilt framträdande när regeringen har renodlat verksamheter. Ett motiv som återkommer är att en viss verksamhet behöver drivas på ett oberoende sätt, vilket vi ger några exempel på i detta avsnitt. Detta motiv är nära kopplat till att olika roller behöver skiljas åt, vilket vi återkommer till i nästa avsnitt.

Oberoende som motiv för att skapa ny myndighet

Motivet att en verksamhet behöver bedrivas inom ramen för en fristående myndighet, för att den ska kunna vara oberoende, har använts av regeringen och av utredningar i flera fall.

⁵⁶ Dir. 2011:52, s. 7.

Tabell 3 Myndigheter där oberoende har varit ett viktigt motiv för bildandet under åren 2004–2015

Myndighet	Oberoende viktigt som motiv (ja/nej)
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Ja
Energimarknadsinspektionen	Nej
Statens skolinspektion	Ja
Transportstyrelsen	Ja
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	Ja
Inspektionen för socialförsäkringen	Ja
Trafikanalys	Nej
Försvarsexportmyndigheten	Nej
Vårdanalys	Ja
Kulturanalys	Ja
Statens servicecenter	Nej
Universitetskanslersämbetet (UK-ämbetet)	Nej
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	Ja
E-hälsomyndigheten	Nej
Skolforskningsinstitutet	Nej
Upphandlingsmyndigheten	Nej

Källa: Statskontorets bearbetningar av redovisade myndighetsförändringar i budgetpropositioner och annat offentligt tryck.

Av tabell 3 framgår att detta är tydligt när det gäller Vårdanalys, Skolinspektionen, Transportstyrelsen, ISF, IVO, Tillväxtanalys och Kulturanalys. Oberoendet kopplas ofta till ökad rättssäkerhet. Med oberoende avses oftast förhållandet till andra myndigheter och aktörer, inte från regeringens policyskapande. Detta uppmärksammades också av Statskontorets studie av fristående utvärderingsmyndigheter från 2011.⁵⁷

⁵⁷ Statskontoret (2011) *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend*.

Oberoende särskilt tydligt för Vårdanalys

Vårdanalys (Myndigheten för vård- och omsorgsanalys) inrättades 2011 mot bakgrund av de ökade möjligheterna för patienter att välja vårdgivare som också har medfört ett behov av att stärka patienternas ställning genom att ge dem tillgång till information från en nationell oberoende granskningsfunktion.⁵⁸ En sådan oberoende och kompetent instans för utvärdering hade tidigare saknats. Uppdraget att följa upp större sjukvårdsreformer gavs ofta till Socialstyrelsen i samverkan med huvudmännen, vilket var problematiskt ur objektivitetssynpunkt eftersom dessa aktörer också har ansvar för att genomföra reformerna. En trovärdig utvärdering kräver att man på nationell nivå skiljer mellan genomförande och uppföljning.⁵⁹

Avsikten med Vårdanalys var att myndigheten skulle komplettera och inte överta de befintliga myndigheternas arbete.⁶⁰ Därmed skulle patienternas och medborgarnas insyn i och förtroende för hälso- och sjukvården kunna stärkas, ansåg regeringen.⁶¹ Den oberoende granskningsfunktionen skulle även vara ett stöd för de nationella beslutsfattarna, genom att de får en bättre kunskapsgrund inför beslut om satsningar och förändringar av sjukvårdssystemet.⁶² Med oberoende menade regeringen att granskningarna skulle kunna omfatta hela hälso- och sjukvårdssystemet, däribland myndigheternas arbete, och att den inte skulle vara i beroendeförhållande till vårdgivarna. Den oberoende positionen innebar vidare att myndigheten skulle kunna granska både privat och offentligt utförd vård.⁶³ Samtidigt skulle representanter för patienter och brukare ges möjlighet att påverka myndighetens ställningstaganden genom en referensfunktion.⁶⁴

⁵⁸ Prop. 2009/10:1, utg. 9, s. 39.

⁵⁹ Ds. 2010:3, s. 127–128.

⁶⁰ Dir. 2010:58, s. 5.

⁶¹ Prop. 2009/10:1, utg. 9, s. 39.

⁶² Prop. 2009/10:1, utg. 9, s. 52.

⁶³ Prop. 2009/10:1, utg. 9, s. 54.

⁶⁴ Dir. 2010:58, s. 4–5.

Vårdanalys skulle också vara oberoende i så måtto att myndigheten självständigt skulle besluta vad den ska följa upp och utvärdera, liksom inriktningen på verksamheten på både kort och lång sikt. Regleringsbrevet till Vårdanalys är dock relativt omfattande och antalet regeringsuppdrag har ökat sedan myndigheten bildades. Uppdragen är i huvudsak långsiktiga systemanalyser och utvärderingar.

Att utvärdering och granskning ska bedrivas oberoende var viktiga argument även när *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* och *Kulturanalys* bildades. En konsekvens av att de regionala försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket slogs samman i en myndighet var att tillsynen och den operativa verksamheten integrerades i en och samma myndighet. Inför bildandet av ISF 2009 var regeringen tydlig med att det krävdes en oberoende tillsyn av socialförsäkringen för att medborgarna skulle få en ökad tilltro till att socialförsäkringen hanteras rättssäkert och effektivt.⁶⁵ Även när det gäller Kulturanalys, som startade sin verksamhet 2011, motiverade regeringen inrättandet av en separat myndighet med att den oberoende analysen och uppföljningen inom kulturområdet behövde förstärkas.⁶⁶ Både ISF och Kulturanalys är nya myndigheter med i huvudsak ny verksamhet.

Policyrelevans viktigt när det gäller Tillväxtanalys

När myndigheten *Tillväxtanalys* bildades var det viktigt att säkerställa att utvärderingen skulle vara oberoende av den operativa verksamheten. Därför behövde utvärderingsfunktionen, liksom tidigare Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), organiseras i en separat myndighet.⁶⁷ Utvärderingsinsatserna inom det tillväxtpolitiska området behövde förstärkas, ansåg regeringen. Däremot betonas inte myndighetens oberoende lika starkt i förarbetena som för de myndigheter som vi har nämnt ovan, utan syftet med att inrätta *Tillväxtanalys* var att skapa ett utvärderings-

⁶⁵ Prop. 2008/09:1, utg. 10, s. 34.

⁶⁶ Prop. 2009/10:3, s. 89.

⁶⁷ Prop. 2007/08:78, s. 9.

och analysorgan för regeringen. De kunskapsunderlag som myndigheten levererar ska vara relevanta och tillämpbara i utvecklingen av politiken.⁶⁸ Myndigheten ska endast i begränsad omfattning bedriva egeninitierad verksamhet. Den ska också kunna ta uppdrag från andra centrala myndigheter.⁶⁹

En uppföljning av Tillväxtanalys bedömer att myndigheten är den myndighet bland alla analysmyndigheter som har störst andel formella uppdrag och därmed minst utrymme att på egen hand initiera analyser.⁷⁰

Utvärderingsuppdrag ges sällan till en befintlig myndighet

När en analysmyndighet inrättas är det ofta för att regeringen anser att det behövs en oberoende funktion för att utvärdera verksamheter inom en viss sektor. Utvärderingen ska ske oberoende från andra aktörer. Alternativet att förlägga utvärderingsfunktionen hos en befintlig myndighet övervägs därför sällan. Ett alternativ till en separat analysmyndighet skulle dock kunna vara att ge en existerande analysmyndighet ett tilläggsuppdrag.

När det gäller *Trafikanalys* saknas tydliga motiveringar till varför det behövdes en fristående myndighet, annat än att de sammantagna förändringarna inom området ökar behovet av en väl utvecklad funktion för utvärdering och analys. Trafikanalys skulle vara regeringens utvärderings- och analysorgan för frågor inom hela transportområdet.⁷¹ Trafikverksutredningen föreslog att utvärderingsfunktionen skulle läggas hos den befintliga forskningsmyndigheten Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Utredningen hänvisade dels till regeringens tveksamhet att bilda nya myndigheter, dels menade man att storleksskäl talade emot en fristående myndighet eftersom den riskerade att bli för liten för att kunna attrahera och behålla kompetens.⁷²

⁶⁸ Prop. 2007/08:78, s. 10.

⁶⁹ Dir. 2008:68, s. 2–3.

⁷⁰ Dir. N 2015 D, PM 2015-10-29, s. 48.

⁷¹ Dir. 2009:76, s. 5.

⁷² SOU 2009:31, s. 173.

Regeringen bedömde dock att denna lösning inte uppfyllde kravet på att utvärderingsfunktionen skulle vara fristående från de verksamheter den skulle granska.⁷³

När regeringen fann behov av en särskild utvärderingsfunktion inom skelsektorn lades uppdraget hos den befintliga analysmyndigheten Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). I IFAU:s uppdrag ingick redan att utvärdera effekter av åtgärder inom utbildningsväsendet på arbetsmarknaden. Uppdraget utvidgades till att bland annat även omfatta utvärderingar av vilka effekter olika utbildningsinsatser har på elevers resultat.⁷⁴

Att undvika rollkonflikter är en vanlig grund för renodling

När en myndighet bildas genom att en verksamhet bryts ut handlar det nästan alltid om att regeringen vill att en myndighets normerande eller förvaltande verksamhet ska skiljas från uppföljning, tillsyn eller analys för att undvika en rollkonflikt.

⁷³ Prop. 2009/10:59, s. 30.

⁷⁴ Prop. 2011/12:1 utg. 16, s. 56.

Tabell 4 Myndigheter där rollkonflikter har varit ett viktigt motiv för bildandet under åren 2004–2015

Myndighet	Rollkonflikt viktigt som motiv (ja/nej)
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Ja
Energimarknadsinspektionen	Ja
Statens skolinspektion	Ja
Transportstyrelsen	Ja
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	Nej
Inspektionen för socialförsäkringen	Nej
Trafikanalys	Nej
Försvarsexportmyndigheten	Ja
Vårdanalys	Nej
Kulturanalys	Nej
Statens servicecenter	Nej
Universitetskanslersämbetet (UK-ämbetet)	Ja
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	Ja
E-hälsomyndigheten	Nej
Skolforskningsinstitutet	Nej
Upphandlingsmyndigheten	Ja

Källa: Statskontorets bearbetningar av redovisade myndighetsförändringar i budgetpropositioner och annat offentligt tryck.

Vi har funnit åtta myndigheter där ett viktigt motiv har varit att skilja mellan roller: *IAF*, *Energimarknadsinspektionen*, *Skolinspektionen*, *Transportstyrelsen*, *Försvarsexportmyndigheten*, *Universitetskanslersämbetet (UKÄ)*, *IVO* och *Upphandlingsmyndigheten*. Detta framgår även av tabell 4.

Tillsynsuppgifter ska inte blandas med normering eller bidragsförmedling

Tillsynsuppgifter ska inte blandas med utvecklande eller bidragsförmedlande uppgifter och uppgifter av föreskrivande karaktär

bör hållas åtskilda från tillsynen Det framhöll skolmyndighetsutredningen i likhet med tillsynsutredningen.⁷⁵ Detta är extra tydligt när det gäller *Skolinspektionen*. Skolmyndighetsutredningen ansåg därför att det inte fanns något alternativ till att bilda en egen myndighet för tillsynsverksamheten. Utredningen hänvisade också till EU och dess krav på tillsynsmyndigheters oberoende.⁷⁶

Detta framgår också när det gäller *IVO*. Regeringen betonade att tillsynen krävde integritet, tydlighet och likabehandling gentemot tillsynsobjekten.⁷⁷ Genom att etablera en fristående myndighet kunde tillsynsarbetet bedrivas självständigt från normering, kunskapsutveckling och bidragsgivning.⁷⁸

Tillsyn och normering ska skiljas från förvaltning

När *Transportstyrelsen* bildades var syftet främst att separera myndighetsutövningen, det vill säga normgivning, tillståndsprövning och tillsyn, från förvaltarrollen bland myndigheterna på transportområdet. Detta skiljer därmed Transportstyrelsen från de myndigheter som nämndes i föregående avsnitt där det i stället handlade om behovet av att framför allt skilja mellan tillsyn och utvärdering å den ena sidan och bidragsgivning och normering å den andra.

Inom järnvägsområdet respektive luftfartsområdet fanns det sedan tidigare helt fristående myndigheter för tillsyn, Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen. När Transportstyrelsen bildades 2009 var motivet bland annat att regeringen ville åstadkomma en motsvarande självständig granskning inom sjö- och vägsektorerna. Inom dessa sektorer låg ansvaret för tillsynen i självständiga enheter hos Sjöfartsverket respektive dåvarande Vägverket. Därmed skulle tillsyn och även normgivning kunna bedrivas skilt

⁷⁵ SOU 2004:100 *Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*.

⁷⁶ SOU 2007:79, s. 91–92.

⁷⁷ Prop. 2012/13:20, s.90.

⁷⁸ Prop. 2012/13:20, s. 90.

från infrastrukturförvaltare och transportansvariga inom hela transportsektorn.⁷⁹

Flera remissinstanser pekade på att det nära samarbete som en tillsynsmyndighet behöver ha med tillsynsobjekten i arbetet med föreskrifter och tillstånd, skulle kunna försvåra ett oberoende i inspektionsverksamheten.⁸⁰ Regeringen menade dock att dessa risker motverkas bland annat genom de internationella regelverk som ställer krav på Transportstyrelsens interna kontroll. Regeringen ansåg vidare att det var såväl lämpligt som effektivt att den myndighet som utfärdar föreskrifter inom ett område också har ansvar för att säkerställa att föreskrifterna får avsedd verkan. Det skulle innebära att erfarenheter från tillsynen skulle kunna användas i arbetet med att utforma föreskrifter.⁸¹

Statskontoret menade i en uppföljning att genom att ansvaret för tillsyn och normgivning har skilts från förvaltarrollen har en grund lagts för en oberoende tillsyn och normgivning. Transportstyrelsen bör ha lättare än tidigare myndigheter att verka fristående från de olika ”branschkrifterna” eftersom inte myndigheten själv har ansvar för förvaltningen av infrastrukturen.⁸²

Statskontoret konstaterade vidare att den övergripande roll- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inom transportområdet är tydlig efter organisationsförändringarna.⁸³ Men samtidigt fann Statskontoret att för både Transportstyrelsen och Trafikverket innebar denna renodling av rollerna utmaningar i olika avseenden. I de tidigare trafikverken, där de reglerande uppgifterna låg inom samma organisation som de förvaltande, fanns det en inbyggd ”naturlig broms” mot alltför ingripande reglering eftersom denna kunde påverka myndigheternas förvaltande uppgifter. Den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan

⁷⁹ Prop. 2008/09:31, s. 47.

⁸⁰ Prop. 2008/09:31, s. 53–55.

⁸¹ Prop. 2008/09:31, s. 57.

⁸² Statskontoret 2015:14, s. 145.

⁸³ Statskontoret 2015:14, s. 143.

myndigheterna innebär att det inom Transportstyrelsen saknas en sådan balanserande funktion till myndighetens regleringsarbete.

Men rollkonflikterna har rört andra målkonflikter också

Att regeringen har velat skilja på verksamheter som rymmer potentiella målkonflikter är tydligt i fler fall än *Skolinspektionen*, *IVO* och *Transportstyrelsen*.

Tidigare var *Energimarknadsinspektionen* en delvis självständig del av Energimyndigheten. Det var dock en ordning som innebar besvärande roll- och målkonflikter.⁸⁴ Det faktum att det var en självständig del av en myndighet innebar att Energimyndighetens ledning saknade inflytande över dess arbete, samtidigt som generaldirektören var ansvarig för årsredovisning och budgetunderlag. Därutöver menade regeringen att tillsynens trovärdighet kunde påverkas negativt av att Energimyndigheten som helhet förknippades med rollen som främjare och stödjare av vissa energislag och energiteknik.⁸⁵ Vidare hade Energimarknadsinspektionen, innan den blev fristående, i uppgift att förmedla stöd till viss forskning.⁸⁶ Energimarknadsinspektionen blev en fristående myndighet 2008.

Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) hade ansvar för tillsyn både av arbetsförmedlingarnas och av arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt utfärdade AMS föreskrifter för hur reglerna skulle tillämpas. AMS hade därmed dubbla roller och det var något som inte främjade tilltron till arbetslöshetsförsäkringen, ansåg regeringen. Det var mot denna bakgrund som *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)* bildades. IAF övertog samtliga uppgifter från AMS när det gäller arbetslöshetskassorna. IAF fick också rätt att granska arbetsförmedlingens handläggning av arbetslöshetsförsäkringsärenden.⁸⁷

⁸⁴ Dir. 2007:140, s. 1.

⁸⁵ Statskontoret 2007:10, s. 9.

⁸⁶ Statskontoret 2007:10, s. 44.

⁸⁷ Prop. 2001/02:151, s. 25 samt dir. 2002:111, s. 4.

Försvarexportmyndigheten var en myndighet som bildades för att reducera rollkonflikter inom en verksamhetsmyndighet. Tidigare svarade Försvarets materielverk (FMV) för både försäljning av krigsmateriel och exportstöd till försvarsindustrin och upphandling för Försvarsmaktens räkning. Fördelen med den dåvarande ordningen var att samma expertkompetens kunde utnyttjas i flera roller. Utredningen som föregick bildandet av myndigheten konstaterade samtidigt att även med en fristående myndighet går det inte att uppnå en fullständig separation, när det gäller roller mellan denna och de övriga försvarsmyndigheterna, dels eftersom Försvarsmakten utgör referenskund, dels eftersom kopplingen är stark mellan utveckling och export av stridsflygsystemet Gripen.⁸⁸

Skilnader i rollfördelningen mellan olika sektorer

Statskontorets kartläggning visar att rollfördelningen mellan myndigheter av samma typ men inom olika sektorer skiljer sig. Tillsynsutredningen konstaterade år 2002 att de olika statsmakterna har valt olika lösningar när de har fördelat ansvar för normering och tillsyn mellan myndigheterna. Utredningen fann dock inte starka principiella skäl för att göra på det ena eller andra viset, utan menade att verksamhetsområdets art måste avgöra vad som är att föredra. Varje område bör analyseras för sig. Det var dock utredningens intryck att det i flera fall har varit tillfälligheter som har avgjort organiseringen.⁸⁹ Tio år senare gav Statskontoret uttryck för samma uppfattning och underströk vikten av att rollfördelningen är konsekvent mellan verksamhetsområden med liknande förutsättningar och att den också framstår som tydlig för alla inblandade.⁹⁰

När det gäller tillsynsmyndigheterna har *IVO* det ”snävaste” uppdraget. *IVO* har tillsyn, klagomålshantering och tillståndsprövning. Inte heller *Skolinspektionen* har normerande uppgifter, men

⁸⁸ Fö 2009:A, s. 192–193.

⁸⁹ SOU 2002:14, s. 89.

⁹⁰ Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsyn*, s. 84.

har ett något bredare uppdrag än IVO i och med att kvalitetsgranskning ingår hos Skolinspektionen och sedan 2010 även råd och vägledning inom ramen för tillsynen. IVO har inte ansvar för kvalitetsgranskning, den ligger i stället hos en särskild myndighet, *Vårdanalys*.⁹¹ Enligt Statskontorets myndighetsanalys av Skolverket har det varit särskilt utmanande för Skolverket att definiera sin roll i förhållande till Skolinspektionen. De två myndigheternas uppdrag ligger i vissa delar mycket nära varandra.⁹²

IAF, Energimarknadsinspektionen och Transportstyrelsen har alla i varierande grad även normerande uppgifter. *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* är snarast ett mellanting mellan en tillsynsmyndighet och en analysmyndighet.⁹³ Detsamma gäller för *UKÄ* som, förutom tillsyn, även ägnar sig åt effektivitetsgranskning och chefsutveckling. Även *Vårdanalys* ska, förutom uppföljning och utvärdering, bedriva effektivitetsgranskning.

Det är svårt att dra några slutsatser utifrån denna genomgång. Det finns ingen given ”mall” för hur den statliga förvaltningen ska organiseras. Regeringen har uttalat att den statliga förvaltningen ska organiseras på ett ändamålsenligt sätt och att styrningen ska vara verksamhetsanpassad.⁹⁴ De skillnader mellan sektorer som vi har observerat kan därmed vara en följd av skilda verksamhetsförutsättningar.

Det är viktigt med en tydlig ansvarsfördelning

Vikten av att ansvarsfördelningen är tydlig framhålls ofta i förarbetena. Det gäller till exempel för skolsektorn där detta särskilt påtalas i direktiven till utredningen om en översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet.⁹⁵

⁹¹ Dir 2010:58, s. 3.

⁹² Statskontoret 2015:16 *Myndighetsanalys av Skolverket*, s. 16.

⁹³ I SOU 2015:46 lämnas ett förslag om att ISF ska få ansvar för klagomålshantering.

⁹⁴ Prop. 2009/10:175, s. 114.

⁹⁵ Dir. 2007:28.

Skolinspektionen övertog tillsynen över och kvalitetsgranskningen av skolväsendet från Skolverket. Skolinspektionen fick också ansvar för att pröva och godkänna bidrag till fristående skolor.⁹⁶ Begreppet kvalitetsgranskning handlar om att granska tematiskt, ett särskilt skolämne eller ett problemområde.⁹⁷ Men gränsdragningen mellan Skolverkets utvärderingsuppdrag och Skolinspektionens uppdrag att göra kvalitetsgranskningar diskuteras inte i propositionen. Några remissinstanser pekade dock på att det kan vara problematiskt att lägga inspektion respektive uppföljning och utvärdering i två olika myndigheter eftersom dessa uppgifter kompletterar varandra.⁹⁸

Det faktum att myndigheterna skulle ha nytta av att utbyta information menade regeringen borde kunna skapa förutsättningar för ett gott samarbete mellan myndigheterna och det skulle även kunna ses som en ytterligare kvalitetskontroll att två myndigheter bearbetar information som rör samma verksamhet.⁹⁹

All tillsyn har inte renodlats i en egen myndighet

Det kan dock vara på sin plats att nämna att det finns myndigheter där tillsynen fortfarande ryms inom sektorsmyndigheten, även om den i dessa fall ofta utförs av länsstyrelserna eller kommunerna. Exempelvis gäller detta *Jordbruksverket*, *Livsmedelsverket*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, *Myndigheten för yrkeshögskolan* och *Skogsstyrelsen*. Skogsstyrelsen är ett exempel på en myndighet som både har bidragsutbetalning och tillsyn.

Både *Myndigheten för yrkeshögskolan* och *Skogsstyrelsen* är exempel på myndigheter som rymmer uppgifter som i andra myndigheter inte har bedömts vara möjliga att förena. När det gäller *Myndigheten för yrkeshögskolan* lyfte regeringen fram att man i andra sammanhang har ansett att den kontrollerande och

⁹⁶ Prop. 2007/08:50, s. 36.

⁹⁷ <http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Var-verksamhet/>, 2015-10-14.

⁹⁸ Prop. 2007/08:50, s. 36–37.

⁹⁹ Prop. 2007/08:50, s. 39.

den främjande uppgiften borde skiljas åt. I detta fall ansåg dock regeringen att verksamheten var av för liten omfattning för att uppgifterna på ett meningsfullt sätt skulle kunna delas mellan två eller flera olika myndigheter. Myndighetens arbete borde dock organiseras så att de uppgifter som rör tillsyn och kvalitetsgranskning skiljs från myndighetens övriga uppgifter.¹⁰⁰

När det gäller *Skogsstyrelsen* har regeringen försökt begränsa och reglera myndighetens uppdragsverksamhet. Skogsstyrelsen utvar tillsyn av skogsvårdslagstiftningen och bedriver också rådgivnings- och uppdragsverksamhet. Inför bildandet av Skogsstyrelsen föreslog en utredning att Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet borde skiljas personalmässigt från myndighetsutövningen.¹⁰¹ Rollkonflikten berördes dock inte av regeringen när förändringen beslutades.¹⁰²

I 2008 års skogspolitiska proposition begränsade regeringen Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet till sådant som kunde anses tydligt samverka med myndighetsutövningen för att nå uppsatta mål inom skogspolitiken. Uppdragsverksamheten fick heller inte negativt påverka konkurrensen. Regeringen ansåg dock fortfarande att det inte var befogat att skilja personalmässigt mellan myndighetsutövningen och uppdragsverksamheten.¹⁰³ Statskontoret konstaterade i en myndighetsanalys 2010 att Skogsstyrelsens organisation innebar risker för rollkonflikter, främst vid mindre lokalkontor.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Prop. 2008/09:68, s. 56.

¹⁰¹ SOU 2005:39, s. 112.

¹⁰² Prop. 205/06:1 utg. 23, s. 36–37.

¹⁰³ Prop. 2007/08:108, s. 86–87.

¹⁰⁴ Statskontoret 2010:13, s. 103–104.

Förvaltningspolitiska aspekter på renodling

I det här kapitlet har vi samlat våra iakttagelser om vilka effekterna blir av renodling och vilka potentiella för- och nackdelar som finns med den. Kapitlets struktur följer våra nyckelord: *styrning, rättssäkerhet, samverkan och kunskapsöverföring, effektivitet samt kompetensförsörjning.*

Styrning

Regeringen prioriterar resurser mellan olika verksamheter

En funktionell uppdelning av myndigheterna inom en sektor innebär att det blir regeringens ansvar att föreslå hur resurser ska fördelas och därmed göra avvägningar mellan exempelvis hur mycket som ska läggas på utvecklande och stödjande uppgifter jämfört med kontrollerande och uppföljande uppgifter. Denna uppgift låg tidigare oftast inom sektorsmyndigheten. Regeringen utnyttjade då sällan möjligheten att styra resursfördelningen genom särskilda anslagsposter.¹⁰⁵

Denna konsekvens av renodlingen är något som regeringen sällan diskuterar. Ett undantag utgörs av utbrytningen av tillsynen från Socialstyrelsen till den fristående myndigheten *IVO*. Regeringen konstaterar då att förändringen innebär att ansvaret för att prioritera mellan statens olika åtaganden när det gäller hälso- och sjukvård, lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialtjänstverksamhet, lyftes från Socialstyrelsen till riksdag och regering i anslagsstyrningen.^{106 107} Även

¹⁰⁵ Varken Skolverkets eller Socialstyrelsens regleringsbrev hade särskilda anslagsposter för tillsyn före utbrytningen av dessa verksamheter (2007 respektive 2012).

¹⁰⁶ Prop. 2012/13:20, s. 94.

¹⁰⁷ Prop. 2012/13:20, s. 87.

om det inte anges uttryckligen i förarbetena inför andra renodlingsåtgärder gäller detta även inom andra områden, exempelvis skelsektorn.

Detta innebär att regeringen behöver säkerställa att den får tillräckligt med information för att kunna göra prioriteringar mellan myndigheterna och därmed mellan olika medel, som till exempel mellan utvecklingsverksamhet och tillsyn, för att nå målen inom en sektor.

När det gäller transportsektorn gav förändringarna ett delvis motsatt resultat. I och med att en trafikslagsövergripande myndighet bildades för tillsyn och normgivning, *Transportstyrelsen*.

Enklare styrning i en renodlad myndighet

Styrningen blir enklare i renodlade myndigheter, det vittnar flera myndighetsrepresentanter om. När olika verksamhetsformer samlas i en myndighet finns det risk för att den styrning som tillämpas är den som är bäst anpassad till den största (eller starkaste) verksamhetsformen, trots att den styrningen kanske är mindre lämpad för andra verksamheter inom myndighetens uppdrag. I en fristående myndighet kan styrningen anpassas till verksamheten. Det är sannolikt också enklare för en renodlad myndighet att utveckla en strategi för verksamheten.

Det är skillnad mellan att styra en normerande myndighet och en tillsynsmyndighet, säger företrädare för *IVO*. Det är lättare att styra en myndighet med ett smalare uppdrag. Organisationen kan anpassas till uppdraget. Exempelvis kan processerna för verksamhetsutveckling skräddarsys efter de krav som ställs på tillsynsverksamhet.¹⁰⁸

Företrädare från *Skolinspektionen* är av en liknande uppfattning och menar att om en myndighet blir en renodlad tillsynsmyndighet innebär det att styrningen kan fokusera på att skapa förutsättningar för att hantera så många ärenden som möjligt. ”Tillsyn är produktion”, säger en av de personer som vi har intervjuat.

¹⁰⁸ Intervju IVO, 2015-11-09.

Verksamheten kan drivas effektivare när alla, även stödfunktionerna, är orienterade mot samma mål. Exempelvis är det en fördel att den juridiska stödfunktionen kan inriktas på att stödja snabba beslutsprocesser i tillsynsverksamheten, snarare än på att utforma regelverk.¹⁰⁹

Olika verksamhetsformer ställer olika krav på styrningen

Inför bildandet av *IVO* framhöll regeringen att olika funktioner eller verksamhetsformer ställer olika krav, både på regeringens styrning och på myndighetens interna styrning. Tillsynen styrs främst genom krav i regelverk.¹¹⁰ Andra verksamhetsformer, som till exempel kunskapsproduktion eller myndighetsutövning mot enskilda personer eller företag, ställer andra krav på styrningen.¹¹¹

Innan tillsynsuppdraget lyftes från Socialstyrelsen hade tillsynen kommit att bli Socialstyrelsens största uppgift.¹¹² Trots detta var myndighetens tillsynsuppdrag inte konkretiserat i instruktionen.¹¹³ Statskontoret hade konstaterat att Socialstyrelsens olika uppdrag förutom tillsyn, bland annat kunskapsstyrning, ställde skilda krav myndighetens interna styrning och uppföljning. För den del som var uppdragsstyrd behövdes främst system för att styra resursutnyttjandet i olika uppdrag och projekt. Tillsynen handlar däremot om myndighetsutövning, vilket ställer krav på rättssäkerhet och transparens, och Socialstyrelsen saknade system för att följa detta.¹¹⁴ Tillsynen hade därför inte någon tydlig särställning gentemot Socialstyrelsens övriga åtaganden och det gick inte att koppla resultaten inom tillsynen till de finansiella resurserna.¹¹⁵ Kritiken från Statskontoret byggde bland annat på att Socialstyrelsens huvudprocesser, däribland tillsynen, var

¹⁰⁹ Intervju Skolinspektionen, 2015-11-10.

¹¹⁰ Prop. 2012/13:20, s. 85–86 (IVO).

¹¹¹ Verksamhetsformer finns uppräknade i Premfors m.fl. (2003) *Demokrati & byråkrati*, s. 100 ff.

¹¹² Prop. 2012/13:20, s. 85–86 (IVO).

¹¹³ Statskontoret 2012:11, s. 31.

¹¹⁴ Prop. 2012/13:20, s. 86.

¹¹⁵ Prop. 2012/13:20, s. 86.

sammanlänkade. Statskontoret menade att detta riskerade att göra tillsynen otydlig gentemot andra statliga styrformer.¹¹⁶

Inför bildandet av IVO pekade regeringen därför på att det inom den nya myndigheten måste finnas en fungerande ledning och styrning mellan de centrala och de regionala nivåerna. Det var viktigt att den nya myndigheten redan från början hade ändamålsenliga system och rutiner för intern styrning och kontroll, prioritering samt uppföljning av tillsynsärenden och av handläggningstider. Regeringen lyfte även fram vikten av att myndigheten skulle ha systematiska metoder för kunskapsåterföring.¹¹⁷ Det är annars ovanligt att regeringen lämnar konkreta anvisningar när det gäller den interna styrningen i en ny myndighet.

Fristående myndigheter bidrar till ökad transparens

När en ny myndighet bildas blir verksamheten automatiskt föremål för de förordningar som ställer krav på myndigheternas styrning och uppföljning och som innebär att de bland annat måste producera ett budgetunderlag och en årsredovisning. Därmed blir både finansiell information och resultatinformation om exempelvis tillsyn allmänt tillgänglig, vilket innebär att transparensen ökar. Det blir då också enklare för såväl aktörer inom området som medborgare att få del av informationen. När det gäller tillsynen kan man tillägga att denna är ett centralt statligt ansvar och när tillsynsverksamhet bildar separata myndigheter blir den verksamheten tydligare för medborgare och andra aktörer. Det hör dock till ovanligheterna att regeringen lyfter fram dessa aspekter när verksamheter förs till fristående myndigheter. Men några undantag finns.

Ett exempel på det är den nya myndigheten *Försvarexportmyndigheten* där regeringen betonade att en fördel med denna myndighet var att den skulle bidra till öppnare och mer transparenta processer. Etableringen av myndigheten skulle även ge tydligare roller och en klarare ansvarsfördelning.¹¹⁸ Statskontoret

¹¹⁶ Statskontoret 2012:11, s. 41.

¹¹⁷ Dir. 2012:67, s. 4.

¹¹⁸ Dir. 2009:114, s. 2.

konstaterade också i en myndighetsanalys att bildandet av Försvarsexportmyndigheten hade lett till tydligare rollfördelning och ökad transparens i det statliga exportstödet.¹¹⁹ Försvarsexportmyndigheten lades dock ned den 31 december 2015. Regeringen menar nu att stödet till försvarsexporten kan bedrivas mer kostnadseffektivt i en annan myndighetsstruktur.¹²⁰

Ett annat exempel gäller *Vårdanalys*. I det fallet tydliggjorde regeringen att ett skäl till att verksamheten skulle bedrivas i form av en förvaltningsmyndighet var att det innebar att generella förvaltningsregler skulle kunna tillämpas. Därmed skulle krav på insyn och tydliga ansvarskedjor kunna tillgodoses.¹²¹

Åtterrapporering som möjliggör omprövning av verksamheter

För att få en så bra återrapporering som möjligt är det viktigt att myndigheternas långsiktiga uppgifter framgår av instruktionen. Det var tydligt inför bildandet av *Skolinspektionen*. Enligt skolmyndighetsutredningen var ett problem att skolmyndigheternas årsredovisningar sällan gav en samlad bild av hur väl verksamheten uppfyller sina mål. Årsredovisningarna gav inte heller tillfredsställande svar på frågor av den typ som bör ställas för att kunna värdera och ompröva verksamheten inom ramen för det löpande budgetarbetet och mål- och resultatstyrningen. Förutom att de nya skolmyndigheternas uppdrag skulle framgå av deras instruktioner, var det därför också viktigt att antalet särskilda regeringsuppdrag skulle begränsas.¹²²

Företrädare för Skolinspektionen pekar på att bildandet av utbildningsinspektionen inom Skolverket 2003 innebar en uppgradering av tillsynsverksamheten. Övergången till en fristående myn-

¹¹⁹ Statskontoret 2014:30.

¹²⁰ Prop. 2014/15:99, s. 82.

¹²¹ Dir. 2010:58, s. 3.

¹²² SOU 2007:79, s. 84.

dighet innebar därför en förstärkning av den självständiga ställning som utbildningsinspektionen hade inom Skolverket.¹²³ Företrädare för Regeringskansliet menar att utbrytningen av tillsynsverksamheten från Skolverket till Skolinspektion, som innebar två myndigheter i stället för en, gav en möjlighet till en tydligare styrning genom instruktioner och regleringsbrev.¹²⁴ Våra intervjupersoner på Skolinspektionen understryker också att Skolinspektionen från början har haft ett relativt kortfattat regleringsbrev, vilket man menar är en förutsättning för en faktisk självständighet.¹²⁵

Sedan *IVO* blev en separat myndighet har dialogen om deras tillsyn blivit tydligare, menar företrädare för Regeringskansliet. Att det finns en funktionell uppdelning av de statliga myndigheterna ger tydlighet och transparens. Däremot har inte återrapporteringskraven från regeringen när det gäller tillsynen förändrats. Dessa hade samma omfattning även innan förändringen.¹²⁶ Detta har personer som vi intervjuat vid *IVO* pekat på och man lyfte också fram att verksamheten därutöver till stor del är uppbunden av författningsreglerade krav på frekvens i tillsynen av HVB-boenden¹²⁷ samt hantering av enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården.¹²⁸

Rättssäkerhet

Vår studie visar att ett av de viktigaste motiven för att renodla tillsynsverksamhet är att rättssäkerheten ska öka. Ofta förs också ökad enhetlighet i regel tillämpningen fram som ett motiv för att skilja ut tillsynen, vilket också ligger inom ramen för ökad rättssäkerhet.

¹²³ Intervju Skolinspektionen, 2015-11-10.

¹²⁴ Intervju på Utbildningsdepartementet, 2015-11-04.

¹²⁵ Intervju Skolinspektionen, 2015-11-10.

¹²⁶ Intervju Socialdepartementet, 2015-11-06.

¹²⁷ Hem för vård eller boende.

¹²⁸ Intervju *IVO*, 2015-11-09.

Renodling av tillsynsverksamhet syftar ofta till ökad rättssäkerhet

Ett grundläggande syfte med offentlig tillsyn är att stärka efterlevnaden av lagar, förordningar och föreskrifter. Tillsynen ska säkerställa att demokratiskt fattade beslut får genomslag i praktiken. Genom en effektiv och rättssäker tillsyn säkerställs att regler följs så att enskilda inte själva behöver kontrollera att till exempel företag följer reglerna.¹²⁹

För att bli mer effektiv och rättssäker bör tillsynen vara tydligare och mer enhetlig menade regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen.¹³⁰

I betänkandet *Tre nya skolmyndigheter*¹³¹ hålls ökad rättssäkerhet fram som ett viktigt motiv för att genomföra organisationsförändringar inom skelsektorn. Två separata skolmyndigheter, *Skolverket* och *Skolinspektionen*, ger förutsättningar för en tydlig rollfördelning dem emellan menar man i utredningen. Tydligheten bidrar i sin tur till ökad förutsägbarhet och därmed ökad rättssäkerhet för alla berörda. Genom att renodla statens uppgifter och låta en separat myndighet, Skolverket, få ansvar för kursplaner och tillhörande kommentar- och referensmaterial skapas grundläggande förutsättningar för en opartisk granskning av skolans kunskapsresultat menar man vidare.

Flertalet remissinstanser var positiva till förslaget att inrätta Skolinspektionen. En farhåga som framfördes var dock att både Skolverket och Skolinspektionen får normerande uppgifter och att detta med tiden kan leda till att de gör olika bedömningar av skolverksamheten.¹³²

¹²⁹ Skrivelse 2013/14:155, s. 26.

¹³⁰ Prop. 2009/10:175, s. 95.

¹³¹ SOU 2007:79.

¹³² Prop. 2007/08:50, s. 36–37.

Efter bildandet av Skolinspektionen konstaterade Riksrevisionen i en granskning¹³³ att det bland rektorer och huvudmän finns en uppfattning att de båda myndigheterna, det vill säga Skolverket och Skolinspektionen, inte fullt ut gör samma uttolkningar av lagen. Det kan dock vara svårt att skriva regler och föreskrifter som i alla lägen är entydiga. Myndigheterna har dock ett gemensamt juristnätverk som ska hantera den typen av frågor.

En förutsättning för att tillsynen ska uppfattas som legitim är att den fungerar i enlighet med de krav som ställs. Det var bland annat mot denna bakgrund som regeringen bildade *IVO*.¹³⁴ Statskontorets tidigare utvärdering av den samlade tillsynen hos Socialstyrelsen visade att denna inte fungerade tillfredsställande; bland annat var systemen för att styra och följa upp tillsynen inte tillräckligt effektiva.¹³⁵

Inför bildandet av *IVO* menade regeringen att en åtskillnad mellan å ena sidan kunskapsutveckling, bidragsgivning och normering och å andra sidan tillsyn ger störst tydlighet och oberoende och därmed legitimitet åt tillsynsarbetet.¹³⁶ Ett av målen med tillsynen är att skapa en ur rättssäkerhetssynpunkt enhetlig tillämpning av regelverket.¹³⁷ I *IVO*:s instruktion ställs också krav på att myndigheten ska bedriva tillsynen på ett enhetligt sätt inom landet.¹³⁸ Det handlar om att ärenden med lika eller snarlika sakfrågor ska behandlas och bedömas lika.¹³⁹

Enligt företrädare för Socialstyrelsen är en av de stora vinsterna med att tillsynen har renodlats att legalitetsprincipen har stärkts, det vill säga att en regel ska vara tydlig och tillämpningen förutsägbar. Det finns en risk när normering och tillsyn ligger i samma

¹³³ RiR 2013:16 *Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?*

¹³⁴ Prop. 2012/13:20, s. 90 (*IVO*).

¹³⁵ Prop. 2012/13:20, s. 86 (*IVO*).

¹³⁶ Prop. 2012/13:20, s. 94 (*IVO*).

¹³⁷ SOU 2007:82, s. 414–415.

¹³⁸ Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

¹³⁹ Statskontoret 2015:8, s. 95.

organisation att tillsynens tolkning av regelverket kan färgas av intentioner som visserligen har funnits i normeringsarbetet, men som inte har kommit till uttryck i regelverkets slutgiltiga utformning.¹⁴⁰

Bakgrunden till förslaget att bilda *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen* var att regeringen i propositionen, *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring*¹⁴¹, hade påtalat brister i hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen och att rättssäkerheten måste öka. En ökad rättssäkerhet var därmed ett tungt argument för att bilda inspektionen.

Energimarknadsinspektionen är en myndighet med normerande, verkställande och dömande uppgifter. Statskontoret menade i rapporten, *Energimarknadsinspektionen – organisation och samverkan*,¹⁴² att en sådan organisatorisk lösning kan innebära en del problem när det gäller rättssäkerheten. De som genomför tillsynen kommer kanske inte att påtala eventuella brister i normgivningen om det är kolleger inom samma myndighet som har ansvar för dessa uppgifter.

Bristande enhetlighet kan bero på hur tillsynen är organiserad i myndigheten

Hur väl en myndighet lyckas uppnå en enhetlig bedömning av tillsynsärenden beror på flera faktorer än om tillsynen är organiserad i en fristående myndighet eller inte. Om det finns många regionala enheter och om det är ett omfattande tillsynsuppdrag försvårar det möjligheterna att uppnå likabehandling.

Det är viktigt att det finns system som kan säkerställa likvärdighet i en decentraliserad organisation. *Skolinspektionen* har utvecklats mot ökad enhetlighet. En fristående myndighet innebär att chefer och medarbetare är inriktade på samma sak. Det handlar om att få organisationen att tänka likadant kring vad som

¹⁴⁰ Intervju Socialstyrelsen 2015-12-09.

¹⁴¹ Prop. 1999/2000:139.

¹⁴² Statskontoret 2007:13.

är en lägsta acceptabel nivå i tillsynen. Detta är något som rättsenheten på Skolinspektionen arbetar med. Det är dock svårt att säga om rättssäkerheten har ökat sedan Skolinspektionen bildades, menar företrädare för myndigheten i en av de intervjuer som vi har genomfört.

Enligt företrädare för socialdepartementet var en av orsakerna till de tidigare problemen med bristande enhetlighet inom tillsynen av socialtjänsten att verksamheten bedrevs med otillräcklig regional samordning. En tanke med den nya organisationen var att man skulle uppnå en ökad enhetlighet.

Även efter *IVO:s* bildande verkar problemet med att tillämpningen inte är helt enhetlig till viss del finnas kvar. Statskontorets rapport om inrättandet av *IVO* visar att alla intressenter inte fullt ut instämmer i påståendet om att *IVO* i sin myndighetsutövning behandlar alla lika. Den uppfattningen är vanligare hos privata vårdgivare än bland övriga intressenter.¹⁴³ Granskningar som har genomförts av vissa ärendeslag visar blandade resultat när det gäller enhetlighet i hantering och bedömning.¹⁴⁴

Vidare visar Statskontorets uppföljning att det finns en osäkerhet bland medarbetarna om vad man menar med begreppet enhetlighet inom *IVO*.¹⁴⁵ *IVO* har påbörjat ett arbete med att utveckla ett handläggarstöd som ska användas vid bedömningar.¹⁴⁶

Samverkan och kunskapsöverföring

När nya myndigheter bildas genom att verksamhet bryts ut från existerande myndigheter blir samverkan mellan dessa myndigheter central. Frågor som tidigare avhandlades mellan enheter inom en myndighet blir då i stället föremål för formell samverkan mellan olika myndigheter.

¹⁴³ Statskontoret 2015:8, s. 53.

¹⁴⁴ Statskontoret 2015:8, s. 52.

¹⁴⁵ Statskontoret 2015:8, s. 56.

¹⁴⁶ Statskontoret 2015:8, s. 49.

Renodling ställer större krav på samverkan och kunskapsöverföring mellan myndigheterna

Samverkan är ett av få områden där regeringen uppmärksammar de möjliga nackdelarna med att bryta ut en viss verksamhet till en separat myndighet. Man konstaterar då att kraven på samverkan blir högre. Ju mer näraliggande myndigheternas uppdrag är, desto högre blir kravet på samverkan. Det finns annars en risk för att saker kan hamna mellan stolarna eller att myndigheterna tolkar lagstiftningen på olika sätt.

Regeringen menade att *Skolinspektionen* i sin inspektionsverksamhet skulle använda uppföljningsinformation och utvärderingar som Skolverket tar fram och Skolverket skulle i sin tur ha nytta av material från Skolinspektionen i sitt arbete med uppföljning och utvärdering. Skolmyndighetsutredningen påpekade också att det finns starka skäl för myndigheterna på skolområdet att samverka med varandra, utbyta erfarenheter, dra nytta av varandras kompetenser samt även överlägga om olika policyfrågor. Samverkan mellan myndigheterna är viktig för att öka måluppfyllelsen på skolområdet. Det är därför viktigt att de stödjande och inspekterande myndigheterna informerar varandra om sina iakttagelser och resultat.¹⁴⁷

Flertalet remissinstanser var positiva till förslaget att inrätta Skolinspektionen. Några var dock kritiska och en farhåga som framfördes var att tillsyn som bedrivs skild från andra uppgifter kan leda till bristande kunskap om verksamheten och riskerar då att bli formfokuserad och förutsägbar.¹⁴⁸

En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslaget att föra över tillsynsverksamheten från *Socialstyrelsen* till en ny myndighet. Men en synpunkt som flera av dem lyfte fram handlade om risken för försvagad kunskapsöverföring mellan den normerande

¹⁴⁷ SOU 2007:79, s. 143.

¹⁴⁸ Prop. 2007/08:50, s. 36–37.

och kunskapsstyrande verksamheten å den ena sidan och tillsynen å den andra sidan.¹⁴⁹

Före renodlingen hade Socialstyrelsen en processbaserad organisation där tillsynen var integrerad som ett styrmedel bland andra.¹⁵⁰ Ur Socialstyrelsens perspektiv fyllde resultatet från tillsynen en viktig funktion för att myndigheten skulle kunna värdera effekterna av andra styrmedel som vägledningar och allmänna råd eller regelstyrning. Sedan IVO bildades är Socialstyrelsen beroende av att IVO genomför tillsynen på ett sådant sätt att denna uppföljning blir möjlig samt att erfarenheterna från tillsynen redovisas till Socialstyrelsen.¹⁵¹

Enligt *IVO:s* instruktion ska myndigheten redovisa resultatet av tillsynen till de granskade verksamheterna och till det landsting eller den kommun som berörs.¹⁵² Socialstyrelsen menar dock i Statskontorets uppföljning att samverkan mellan Socialstyrelsen och IVO ännu inte riktigt har funnit sina former ännu. Myndigheterna behöver samverka på ledningsnivå för att tydliggöra gränssnitten mellan dem och för att identifiera områden där samverkan behöver förbättras. Syftet är att säkerställa att Socialstyrelsens normering och kunskapsstyrning och *IVO:s* tillsyn hänger ihop så att såväl offentliga som privata vård- och omsorgsgivare möts av samma budskap.¹⁵³ Övriga myndigheter som *IVO* samverkar med är i stort sett positiva till hur kontakten med *IVO* fungerar. Flera av myndigheterna betonar dock att *IVO* fortfarande är en relativt ny myndighet och att formerna för samverkan kan behöva ses över framöver.¹⁵⁴

Företrädare för Socialdepartementet menar att samverkan mellan Socialstyrelsen och *IVO* fungerar väl när det gäller exempelvis regeltolkningar. Man menar att det interna lärandet i en samlad

¹⁴⁹ Prop. 2012/13:20, s. 92–94.

¹⁵⁰ Statskontoret 2012:11, s. 35.

¹⁵¹ Intervju Socialstyrelsen, 2015-12-09.

¹⁵² SFS 2014:1049.

¹⁵³ Statskontoret 2015:8, s. 33.

¹⁵⁴ Statskontoret 2015:8, s. 33.

myndighet med både normering och tillsyn möjligen skulle kunna vara bättre än vad som är fallet med separata myndigheter, men det är inte säkert att detta lärande resulterar i en förbättrad förmedling av kunskaper till aktörerna inom sektorn.

Samverkan blir mer formaliserad

En konsekvens av att en verksamhet renodlas i en separat myndighet är att samverkan blir mer formaliserad och sker på en högre hierarkisk nivå.

Skolverket och *Skolinspektionen* har en överenskommelse som anger inom vilka områden man ska samverka och hur samverkan ska gå till. Företrädare för både *Skolinspektionen* och *Skolverket* menar att detta fungerar bra. De personer som vi har intervjuat på *Skolinspektionen* menar att samverkan mellan funktionerna normering och tillsyn gynnas av att det finns en uppdragsgivare (regeringen) som ställer krav på att de två ansvariga myndigheterna ska samverka.¹⁵⁵ I myndighetsanalysen av *Skolverket* kunde *Statskontoret* dock konstatera att det har funnits problem med samverkan med bland annat *Skolinspektionen*. Samverkan från *Skolverkets* sida var personberoende. Det fanns exempel på både där samverkan hade fungerat bra och där den hade fungerat dåligt.¹⁵⁶

Regeringen skriver i propositionen som föregick bildandet av *IVO* att man förutsätter att ett effektivt kunskapsutbyte mellan *Inspektionen för vård och omsorg* och *Socialstyrelsen* kan etableras.¹⁵⁷ Regeringen pekade på att det behövs väl utvecklade samarbetsrutiner mellan *Socialstyrelsen* och *IVO* för att undvika att onödiga revir uppstår.¹⁵⁸ När *IVO* observerar problem eller frågeställningar som har betydelse för sektorns utveckling ska myndigheten samverka med *Socialstyrelsen* så att iakttagelserna

¹⁵⁵ Intervju *Skolinspektionen*, 2015-11-11.

¹⁵⁶ *Statskontoret* 2015:16, sid. 52

¹⁵⁷ Prop. 2012/13:20, s. 95.

¹⁵⁸ Prop. 2012/13:20, s. 107.

tas tillvara på bästa möjliga sätt och bidrar till ett successivt lärande i sektorn.¹⁵⁹

Regeringen har från och med den 1 juli 2015 inrättat ett särskilt kunskapsstyrningsråd för samverkan mellan statliga myndigheter inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten. Rådet är författningsreglerat och syftet är att uppnå ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte i arbetet med tillsyn, styrning med kunskap samt regelgivning.¹⁶⁰ Rådet leds av Socialstyrelsens generaldirektör och i rådet ingår ytterligare åtta myndighetschefer.¹⁶¹

Rådet ska genom Socialstyrelsen rapportera till regeringen årligen. Rådet ska inte agera självständigt utan utgör en strategisk möjlighet för myndigheterna att samverka kring kunskapsstyrningen inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten. Samtidigt skapades också ett rådgivande organ, Huvudmannagruppen, med representanter från kommuner och landsting. Även detta råd leds av Socialstyrelsen. Parallellt har regeringen formulerat krav på att myndigheterna ska samverka i föreskriftsarbetet och att en gemensam föreskriftsamling ska etableras.¹⁶²

Företrädare för IVO konstaterar också att samverkan mellan tillsynen och Socialstyrelsens övriga verksamheter är mer formaliserad nu. Man ser dock främst fördelar med detta. Tidigare var samverkan mer kollegial och det var svårt att systematisera samverkan när verksamheterna fanns inom samma myndighet.

När *Transportstyrelsen* bildades stärktes det trafikslagsövergripande perspektivet och kraven på samordning inom sektorn förändrades. Trafikslagsövergripande samordning var tidigare nästan uteslutande en fråga om samverkan mellan myndigheterna inom sektorn. Nu blev en stor del av denna samverkan i stället

¹⁵⁹ Prop. 2012/13:20, s. 107.

¹⁶⁰ SFS 2015:155.

¹⁶¹ E-hälsomyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Inspektionen för vård och omsorg, Läkemedelsverket, Myndigheten för delaktighet, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket.

¹⁶² Prop. 2014/15:1, utg. 9, s. 65–70.

intern mellan olika avdelningar inom Transportstyrelsen. Utredningen pekade dock samtidigt på att Transportstyrelsens normgivnings-, tillstånds- och tillsynsverksamhet också behövde vara väl koordinerad med övriga statliga insatser på transportområdet, vilket kräver en fortlöpande dialog med de transportmyndigheter som har andra funktioner än Transportstyrelsen.¹⁶³

Risk för överlappande uppdrag

I föregående kapitel kunde vi notera att regeringen inför organisationsförändringarna ofta framhöll vikten av att ansvarsfördelningen ska vara tydlig. I praktiken kan det dock vara svårt.

Det finns områden där *Skolinspektionens* uppdrag gränsar till Skolverkets. Det är Skolverket som utformar och utfärdar styrdokument och informerar skolor om regelverket. Myndigheten har därmed det formella ansvaret för normeringsarbetet. Skolinspektionen utövar tillsyn utifrån styrdokumentet och ger råd till granskade huvudmän och skolor. Skolinspektionen gör tolkningar av regelverket och ger råd, vilket ger dem en delvis normerande roll. Vidare har båda myndigheterna i uppdrag att beskriva läget i den svenska skolan. Skolverket har det å sin sida genom sitt uppdrag att följa upp och utvärdera skolan, Skolinspektionen gör å den andra sidan tematiska kvalitetsgranskningar som beskriver situationen inom vissa områden.¹⁶⁴

Skolinspektionen framhåller att tillsynen utgår från lagstiftningen och mer sällan från den föreskriftsnivå som Skolverket ansvarar för. Följaktligen är det främst till regeringen som Skolinspektionen vänder sig när erfarenheterna från tillsynen visar att någon del av regelverket inte fungerar som det var tänkt.¹⁶⁵

År 2010 vidgades Skolinspektionens uppdrag till att, i förebyggande syfte, lämna råd och vägledning kopplad till tillsynen.¹⁶⁶ En person som vi har intervjuat vid Skolverket menar att om

¹⁶³ SOU 2008:44, s. 317–318.

¹⁶⁴ Statskontoret 2015:16 *Myndighetsanalys av Statens skolverk*, s. 16.

¹⁶⁵ Intervju Skolinspektionen, 2015-11-11.

¹⁶⁶ Prop. 2009/10:165, s. 544.

Skolinspektionen skulle tolka sitt råd- och vägledningssuppdrag så att man ger råd och vägledning till en specifik huvudman eller skola i specifika frågor kan det finnas en risk för att tillsynen senare riktar kritik mot samma verksamhet.¹⁶⁷ Detta innebär att det finns ett visst mått av konkurrens mellan myndigheterna. Intervjupersoner vid Skolinspektionen menar att det finns en strävan efter att ”vara först”.¹⁶⁸

Företrädare för Utbildningsdepartementet menar att Skolinspektionens kvalitetsgranskningssuppdrag och Skolverkets utvärderingssuppdrag är näraliggande och att gränsdragningen därmed kan vara svår. Kvalitetsgranskningar respektive utvärderingar görs dock med olika utgångspunkter och vidare har myndigheterna utvecklat former för hur de samverkar med varandra. Man påpekar också att regeringen ibland vill få samma fråga belyst från olika håll.

I myndighetsanalysen av Skolverket 2015 kunde Statskontoret konstatera att ambitionen om en tydlig ansvarsfördelning inte har fått fullt genomslag i praktiken. Det har varit särskilt utmanande för Skolverket att definiera sin roll i förhållande till Skolinspektionen.¹⁶⁹

I vissa fall har regeringen ansett att normering och tillsyn ska vara i samma myndighet

Att ansvaret för normering och tillsyn ligger på samma myndighet kan ha vissa fördelar ur ett kunskapsöverföringsperspektiv. I flertalet fall har dock fördelarna med att skilja på dessa verksamheter ansetts väga tyngre än kunskapsöverföringen. Det har varit en förtroendefråga gentemot både tillsynsobjekten och allmänheten att separera dessa verksamheter.

Det finns dock undantag där regeringen har ansett att fördelarna har övervägt med att ha normering och tillsyn i samma myndighet i samband med att verksamheter i en sektor har renodlats. Ett

¹⁶⁷ Intervju Skolverket, 2015-12-01.

¹⁶⁸ Intervju, Skolinspektionen, 2015-11-10.

¹⁶⁹ Statskontoret 2015:16 *Myndighetsanalys av Statens skolverk*, s. 16.

sådant exempel är transportsektorn där *Transportstyrelsen* verksamhet inbegriper både normgivning och tillsyn. I utredningen *Transportinspektionen – en myndighet för all trafik* menade man att fördelen med att samla normgivning och tillsyn i samma organisation är bland annat att föreskrifterna kan förväntas bli väl grundade i de erfarenheter som man har vunnit i tillsynsverksamheten.¹⁷⁰

Statskontoret diskuterar för- och nackdelar med att separera normering och tillsyn i en myndighetsanalys av *Myndigheten för yrkeshögskolan*. I analysen pekar Statskontoret på att yrkeshögskolan styrs av en ramlagstiftning. Det normerande arbetet för yrkeshögskolan och myndighetens praxis när det gäller arbetssätt och förhållningssätt gentemot utbildningsanordnarna var ännu under utveckling. Myndigheten hade för avsikt att mer aktivt pröva behovet av föreskrifter och allmänna råd för yrkeshögskolan. Erfarenheterna från tillsynen och kvalitetsgranskningen kan fungera som ett viktigt underlag i att utveckla normeringen för yrkeshögskolan. Det gäller särskilt som myndigheten har stort utrymme att tolka lag och förordning, menade Statskontoret.¹⁷¹

Effektivitet och kostnader

Ett vanligt argument för att renodla en verksamhet har varit ökad effektivitet eller förväntade kostnadsminskningar. Det har dock mer sällan varit ett huvudargument för renodling.

¹⁷⁰ SOU 2008:9, s.29.

¹⁷¹ Statskontoret 2012:29, s. 79.

Tabell 5 Myndigheter där ökad effektivitet har varit ett viktigt motiv vid bildandet under åren 2004–2015

Myndighet	Ökad effektivitet viktigt som argument (ja/nej)
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Ja
Energimarknadsinspektionen	Nej
Statens skolinspektion	Ja
Transportstyrelsen	Ja
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	Ja
Inspektionen för socialförsäkringen	Ja
Trafikanalys	Ja
Försvarsexportmyndigheten	Ja
Vårdanalys	Nej
Kulturanalys	Nej
Statens servicecenter	Ja
Universitetskanslersämbetet (UK-ämbetet)	Ja
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	Ja
E-hälsomyndigheten	Ja
Skolforskningsinstitutet	Nej
Upphandlingsmyndigheten	Ja

Källa: Statskontorets bearbetningar av redovisade myndighetsförändringar i budgetpropositioner och annat offentligt tryck.

Av tabell 5 framgår att ökad effektivitet har varit ett viktigt argument i samband med bildandet av 12 av de 16 myndigheterna som ingår i vår kartläggning. Nedan ger vi exempel på vad som har sagts om effektivitet och kostnader i samband med renodlingen av några verksamheter.

Ett syfte med renodling är att öka effektiviteten

Det finns ett tydligt effektivitetsperspektiv i etableringen av *IVO*. Verksamheten fungerade inte tillfredsställande hos Socialstyrelsen. Ärendebalanserna var för höga och handläggningstiderna för långa. Ärendebalansen hos Socialstyrelsen ökade med 60 procent

under 2011.¹⁷² Tillsynen hade heller inte någon tydlig särställning hos Socialstyrelsen.¹⁷³ Bildandet av en fristående tillsynsmyndighet kunde därför inte vänta enligt regeringen.¹⁷⁴

Regeringen menade vidare att en fristående tillsynsmyndighet bidrar till att tillsynen utövas med mer långsiktig planering, tydligare prioriteringar, ett mer strategiskt inriktat arbete och att möjligheter till gemensamma beslut och rapporter skapas, det vill säga möjliggör en effektivare tillsyn.¹⁷⁵

Regeringen blickade också framåt och konstaterade att utvecklingstakten inom vård- och omsorgssektorn var hög och mångfalden stor. Detta, menade regeringen, gjorde det viktigt att kvaliteten följdes noga och att problem kan åtgärdas snabbt och effektivt.¹⁷⁶

I fallet *Statens servicecenter* var huvudmotivet för att bilda myndigheten att öka effektiviteten och därmed minska kostnaderna. Ekonomistyrningsverket (ESV) och E-delegationen bedömde att det fanns en betydande effektiviseringspotential och kvalitativa fördelar med en koncentration av administrativ stödverksamhet, framför allt inom ekonomi- och personaladministration. Beroende på hur många myndigheter som beräknades ansluta sig till Statens servicecenter beräknades besparingspotentialen uppgå till mellan 55 och 295 miljoner kronor per år.¹⁷⁷

Transportstyrelsen bildades den 1 januari 2009. Banverkets, SIKAs, och Vägverkets arbetsuppgifter övergick till Trafikverket och en mindre del till Transportstyrelsen. De direkta kostnaderna för denna omställning kunde inte kvantifieras. Såväl de direkta omställningskostnaderna som de långsiktiga driftkostna-

¹⁷² Prop. 2012/13:20, s. 86.

¹⁷³ Statskontoret 2012:11, s. 10.

¹⁷⁴ Prop. 2012/13:20, s. 90.

¹⁷⁵ Prop. 2012/13:20, s. 95.

¹⁷⁶ Prop. 2012/13:20, s. 91.

¹⁷⁷ SOU 2011:38 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*, s. 99.

derna beror på hur det framtida arbetet organiseras, dimensioneras och hur snabbt förändringarna ska vara genomförda. Trafikverksutredningens uppfattning var dock att omställningsarbetet borde kunna hanteras inom nuvarande ramar och att det långsiktigt innebär såväl lägre direkta kostnader som en mer effektiv verksamhet.¹⁷⁸

Regeringen menade att även om verksamheten inom Transportstyrelsen även fortsättningsvis i huvudsak skulle komma att bedrivas inom varje trafikslag för sig, fanns det samordningsvinster att göra. Kunskaper från de olika områdena skulle kunna samordnas och användas på ett effektivt sätt och resultera i förbättringar av verksamheten. Den nya myndighetens storlek¹⁷⁹ förväntades leda till lägre kostnader för administration och IT.¹⁸⁰

Trafikanalys bildades 2010. Myndigheten har till huvuduppgift att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Vidare ska myndigheten ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet.

I betänkandet *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*¹⁸¹ konstaterades att det pågick en del förändringsarbete där ökad utvärdering inom olika sektorer var på gång. En oberoende utvärderingsfunktion är, enligt utredningen, central för att uppnå ökad effektivitet i transportsystemet.

Utgångspunkten för omstruktureringen av vissa myndigheter inom näringspolitikens och den regionala tillväxtpolitikens områden var att myndighetsstrukturen borde bli tydligare och effektivare. I propositionen 2007/08:78 föreslog regeringen därför

¹⁷⁸ SOU 2009:31 *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg del 1*, s. 215.

¹⁷⁹ Transportstyrelsen hade 1 850 anställda 2014.

¹⁸⁰ Prop. 2008/09:31, s. 57.

¹⁸¹ SOU 2009:31, s.182.

bland annat att myndigheten *Tillväxtanalys* skulle bildas. Regeringen ansåg vidare att en sammanslagning av resurser som var fördelade på flera myndigheter ger bättre möjligheter att ta tillvara verksamhetsmässiga samband. Inriktningen är att utbytet av de resurser som anslås ska öka, och att de totala utgifterna ska minska.¹⁸²

I samband med att en verksamhet renodlas höjs ofta ambitionsnivån

Att skapa en särskild myndighet för en viss verksamhet kan i sig sägas vara en ambitionshöjning. En separat myndighet kostar mer jämfört med att integrera verksamheten i en existerande myndighet eftersom den nya myndigheten behöver en ledning, administrativa funktioner, IT-stöd och lokaler. En särskild myndighet tar dessutom regeringens och Regeringskansliets styrkapacitet i anspråk.

¹⁸² Prop. 2007/08:78, s. 11.

Tabell 6 Myndigheter där det har skett en ambitionshöjning (resurstillskott) i samband med bildandet under åren 2004–2015

Myndighet	Ambitionsökning (ja/nej)
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Nej
Energimarknadsinspektionen	Nej
Statens skolinspektion	Ja
Transportstyrelsen	Nej
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	Nej
Inspektionen för socialförsäkringen	Ja
Trafikanalys	Nej
Försvarsexportmyndigheten	Nej
Vårdanalys	Ja
Kulturanalys	Ja
Statens servicecenter	Nej
Universitetskanslersämbetet (UK-ämbetet)	Nej
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	Ja
E-hälsomyndigheten	Ja
Skolforskningsinstitutet	Ja
Upphandlingsmyndigheten	Ja

Källa: Statskontorets bearbetningar av redovisade myndighetsförändringar i budgetpropositioner och annat offentligt tryck.

Vi har studerat förarbetena och jämfört med verksamheternas resurstilldelning innan de nya myndigheterna bildades. Som framgår av tabell 6 har knappt hälften av de nya myndigheterna har enligt denna genomgång fått utökade resurser. Givet det som vi sa i föregående stycke, att det finns en grundkostnad för att driva en myndighet, kan det därför vara svårt att säga vad som utgör en verklig ambitionsökning. I vissa fall har det dock varit tydligt uttryckt att ambitionsnivån höjs i samband med att en verksamhet renodlas.

Utgångspunkten för utredningens¹⁸³ förslag, när bland annat *Skolinspektionen* bildades, var att förändringarna skulle vara kostnadsneutrala för staten som helhet på kort sikt. Förslagen rymdes således inom de ekonomiska ramar som gällde för de berörda myndigheterna och skulle därmed inte innebära några ökade kostnader för staten. På längre sikt väntades omvandlingen till färre och mer koncentrerade myndigheter leda till att de samlade resurserna kunde användas mer effektivt. Utredningen hade emellertid svårt att uppskatta storleken på besparingen.

Redan i budgetpropositionen för 2007 talades dock om en ambitionshöjning av inspektionsverksamheten som då fanns hos Skolverket. Anslaget höjdes och 2008 tillfördes anslaget ytterligare 150 miljoner kronor främst avsedda för utbildningsinspektion, för att därmed möjliggöra tätare och skarpare inspektioner.¹⁸⁴

Det blev alltså en stor ambitionshöjning när Skolinspektionen bildades. Tillsynsfrekvensen har ändrats för vissa typer av tillsynsobjekt och antalet skolor har ökat, bland annat har många friskolor tillkommit. Det ställs därför större krav på tillsynen i dag än tidigare, enligt de vi har intervjuat på Skolinspektionen.

I samband med att *IVO* bildades bedömde regeringen att tillsynen av hälso- och sjukvården och äldreomsorgen behövde en permanent resursförstärkning.¹⁸⁵ Som en jämförelse var Socialstyrelsens kostnader 475 miljoner kronor för tillsynen och 39 miljoner kronor för tillståndsverksamheten, totalt 514 miljoner kronor år 2012.¹⁸⁶ *IVO*:s anslag för det första verksamhetsåret 2013 (halvår) uppgick till 376 miljoner kronor. För 2014 var anslaget 685 miljoner kronor och för 2015 var det 634 miljoner kronor.

¹⁸³ SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*.

¹⁸⁴ Prop. 2007/08:1 utg. 16, s. 127.

¹⁸⁵ Prop. 2012/13:1, utg. 9, s. 113.

¹⁸⁶ Socialstyrelsen 2013 *Årsredovisning 2012*.

Det är svårt att säga om effektiviteten har ökat

Vi har tidigare konstaterat att ambitionerna ofta höjs i samband med renodling eller med att verksamhetens grundförutsättningar har förändrats. Dessa faktorer gör det också svårare att svara på frågan om verksamheten har blivit effektivare.

De som vi har intervjuat, såväl på myndigheterna som på Regeringskansliet, har svårt att bedöma om verksamheterna bedrivs mer effektivt efter renodlingen. Dock har synpunkten förts fram att renodling är en förutsättning för en effektiv tillsynsverksamhet.

Det är också svårt att bedöma om effektiviteten har ökat, eftersom det ibland saknas tillförlitlig information om de faktiska kostnaderna före förändringen. Om en verksamhet ska renodlas i en ny myndighet ligger det inte i den ursprungliga myndighetens intresse att överdriva kostnaderna, utan snarare tvärtom, eftersom myndighetens anslag riskerar att minska med motsvarande summa.

Att förena tillståndsgivning och tillsyn är lämpligt ur effektivitetssynpunkt och vanligt förekommande hos andra statliga tillsynsmyndigheter menar regeringen i propositionen *Nya skolmyndigheter*.¹⁸⁷ Regeringen ansåg i likhet med utredningen att man får en tydlig och förutsägbar rollfördelning genom att skilja tillsynsuppgifterna från de föreskrivande, utvecklande och bidragsförmedlande uppgifterna, vilket i sin tur ger myndigheterna förutsättningar att genomföra sina uppgifter på ett effektivt sätt.¹⁸⁸

Riksrevisionen bedömde dock i en granskning av tillsynsverksamheten att det finns ett glapp mellan de förväntningar som såväl riksdagen, regeringen som allmänheten har på *Skolinspektionens* tillsyn och kvalitetsgranskning och vad Skolinspektionen

¹⁸⁷ Prop. 2007/08:50 s. 38.

¹⁸⁸ Prop. 2007/08:50 s. 38, *Nya skolmyndigheter*.

i praktiken, med givna resurser och med nuvarande inriktning, har kapacitet att göra.¹⁸⁹

Statskontorets uppföljning av *IVO:s* verksamhet visar att ärendebalansen har minskat under 2014, men handläggningstiderna är fortfarande långa. För nästan en tredjedel av klagomålsärendena mot hälso- och sjukvården överstiger handläggningstiden ett år. Statskontoret konstaterade att det effektiviseringsarbete som IVO hittills har bedrivit inte har fått genomslag på handläggningstiderna för klagomålen. Statskontoret noterade i sammanhanget att även Skolinspektionen hade långa handläggningstider efter att myndigheten hade inrättats och att det tog några år innan de fick ned sina handläggningstider.¹⁹⁰

Statskontoret bedömde vidare att IVO, i den nationella riskanalys som utarbetades under 2014, har identifierat riskerna för vården och omsorgen på ett systematiskt sätt. IVO har dock hittills endast kunnat frigöra marginellt utrymme för riskbaserad tillsyn. Den egeniniterade tillsynen har främst varit händelsestyrd.¹⁹¹ Statskontorets sammanfattande slutsats i rapporten¹⁹² blev därför att IVO inte har tillräckliga förutsättningar att uppfylla målet om en effektiv tillsyn.

I Statskontorets uppföljning av *Trafikverket* och *Transportstyrelsen* i rapporten *På rätt väg? – Uppföljning av Trafikverket och Transportstyrelsen*,¹⁹³ konstaterade Statskontoret att det har funnits brister i Transportstyrelsens tillsyn på järnvägsområdet och i tillsynen av Trafikverket. Bland annat har myndigheten avsatt för lite resurser för tillsynen. Ett motiv för att bilda Transportstyrelsen och Trafikverket var att garantera en effektiv

¹⁸⁹ RiR 2013:16 *Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?* s. 10.

¹⁹⁰ Statskontoret 2015:8 *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg*, s. 96.

¹⁹¹ Statskontoret 2015:8, s. 94.

¹⁹² Statskontoret 2015:8, s. 100.

¹⁹³ Statskontoret 2015:14.

och tillförlitlig tillsyn inom alla trafikslag. Statskontoret såg därför allvarligt på bristerna i tillsynen av Trafikverket.

Riksrevisionen har inlett en granskning av *Statens servicecenters* verksamhet under 2015. Syftet är att undersöka om den nya myndigheten har inneburit en effektivisering av statsförvaltningens administration. Under de första verksamhetsåren har Statens servicecenter gått med oväntat stora underskott, vilket tyder på inkörningsproblem. Det finns också, inom områden som systemstöd, ansvarsfördelning och kvaliteten på tjänsterna, tecken på att den ursprungliga tanken om stordriftsfördelar inte har infriats.

Renodling kostar pengar

Oavsett om en renodling har lett till fler myndigheter eller inte uppstår det kostnader när en ny myndighet bildas. Vissa är av engångskaraktär medan andra är bestående. Det kan ta tid innan den nya myndigheten är helt etablerad. Det finns därmed en risk för att effektiviteten blir lidande inledningsvis. Dessa konsekvenser är inte en effekt av renodlingen i sig utan kan uppstå vid alla typer av omorganisationer.

Det blir dyrare med flera myndigheter eftersom det för varje ny myndighet krävs bland annat lokaler och administration. I utredningen om upphandlingsstödet framtid,¹⁹⁴ förs ett resonemang om vilka merkostnaderna som förväntas uppstå om verksamheten organiseras i en fristående myndighet.

Det ställs högre krav på lednings- och stabsfunktionerna i en självständig myndighet än på motsvarande funktioner vid en enhet inom en myndighet.

En självständig myndighet måste lämna ett antal underlags- och redovisningsdokument till regeringen och vissa andra myndigheter. Den måste i viss utsträckning ha egna system för verksamhetsstyrning, ärendehandläggning och administration och kan också ha svårt att lösa lokalfrågorna på ett bra sätt.

¹⁹⁴ SOU 2012:32, s. 292–293.

Det är dock svårt att bedöma om dessa merkostnader kan ”hämtas hem” genom en effektivare verksamhet. Flera av de som vi har intervjuat menar att en ökad specialisering har förutsättningar att öka effektiviteten. Det är dock svårt att mäta eftersom renodlingen ofta också har inneburit en ambitionshöjning. Det kan också vara så att reformer har inneburit att tillsynen har fått ett annat fokus eller att komplexiteten i tillsynen har ökat.

En arbetsgrupp inom Socialdepartementet gjorde bedömningen att kostnaderna för den nya myndighetens verksamhet, det vill säga *IVO*, skulle kunna täckas inom ramen för de medel som då användes för motsvarande verksamhet inom Socialstyrelsen. I promemorian pekade man på att en renodlad tillsynsmyndighet möjliggör effektiviseringar, bland annat genom bättre styrning.¹⁹⁵

Utredningen om att inrätta en tillsynsmyndighet, *IVO*, menade dock att utgångspunkten, att omedelbart kunna effektivisera fram två olika myndigheter till samma kostnader som en, förefaller mycket svår, utan att samtidigt minska ambitionsnivån för någon del av uppdraget. Därför föreslog utredningen en permanent förstärkning av den nya myndigheten med 50 miljoner kronor för att kunna bibehålla nuvarande ambitioner.

Kompetensförsörjning

Risken för kompetensförluster är en fråga som ibland har berörts i samband med att olika verksamheter har renodlats.

En myndighet med ett mer avgränsat uppdrag kan ha lättare att utveckla en anpassad strategi för kompetensförsörjning, liksom att utveckla en myndighetskultur som stödjer uppdraget. En faktor på minussidan kan vara att det blir svårare att underhålla expertkompetensen i en mindre myndighet. En liten myndighet där vissa kompetenser kanske är singulära bli också mer sårbar för vakanser.

¹⁹⁵ Ds 2012:20, s. 181–182.

Kompetensförsörjningen förefaller inte vara något stort problem

De myndighetsföreträdare som vi har intervjuat har inte pekat på några större problem som rör kompetensförsörjningen.

I utredningen *Tre nya skolmyndigheter* menade man att de kommande organisations- och avvecklingsutredningarna bör inrikta arbetet på att minimera kompetensförluster och negativa personalkonsekvenser.¹⁹⁶

Kompetensförsörjningen inom *Skolinspektionen* fungerar väl, menar företrädare för myndigheten. Skolverket och Skolinspektionen rekryterar i viss utsträckning samma kompetenser. Inspektionsverksamhetens kompetensbehov har förändrats sedan Skolinspektionen bildades. I samband med att myndigheten startade gjorde ledningen för Skolinspektionen en översyn av kompetensbehovet. I den förra organisationen inom Skolverket hade de flesta utbildningsinspektörerna en pedagogisk utbildning. Översynen resulterade i ett beslut att den nya myndighetens kompetens behövde breddas med jurister och utredare, anger en företrädare för Skolinspektionen.¹⁹⁷

Med en samlad tillsyn hos *IVO* kan verksamheten bli mindre sårbar i betydelsen att den operativa tillsynens resurser och kompetens är så stora att tillsynens kvalitet och omfattning inte blir lidande av tillfälliga vakanser, sjukdom, utbildning och semester.¹⁹⁸ En särskild myndighet för tillsyn skapar också, enligt regeringen, möjligheter att från grunden utveckla en myndighetskultur som grundas på det lagreglerade tillsynsupdraget. Då kan det utvecklas en tydlig yrkesroll inom myndigheten vilket i sin tur gör det lättare att utarbeta en strategi för kompetensförsörjningen.¹⁹⁹

¹⁹⁶ SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter*, s. 17.

¹⁹⁷ Intervju Skolinspektionen, 2015-11-11.

¹⁹⁸ Prop. 2012/13:20, s. 83 (IVO).

¹⁹⁹ Prop. 2012/13:20, s. 95 (IVO).

En enkät om hur kommunerna och landstingen bedömde inspektörernas kompetens gjordes inom ramen för Statskontorets uppföljning av IVO:s första tid som fristående myndighet. Den vanligaste uppfattningen bland de tillfrågade var att inspektörernas kompetens var hög eller mycket hög.²⁰⁰ Företrädare för IVO lyfte fram en faktor som hade förändrats när det gäller kompetensutvecklingen för inspektörerna. På individnivå var möjligheterna större för dem att underhålla och utveckla sina sakkunskaper när tillsynsfunktionen låg hos Socialstyrelsen i och med att de då kunde delta i olika sakfrågeinriktade nätverk som fanns där.²⁰¹ Till exempel fanns det anställda på flera olika avdelningar som var experter på äldrefrågor och som kunde utbyta erfarenheter med varandra.

Representanter för IVO pekar också på att om olika sektorer har liknande myndighetsstrukturer, där tillsyns- och analysmyndigheter ingår, så förenklas lärandet och erfarenhetsutbytet mellan olika funktionsmyndigheter över sektorsgränserna.²⁰²

När *Transportstyrelsen* bildades fanns det farhågor hos några remissinstanser om att specialistkompetenser skulle kunna splittras och därmed försvagas.²⁰³ Transportstyrelsens verksamhet bedrivs på tretton orter. I Statskontorets uppföljning framkommer att det på vissa orter finns problem med att rekrytera vissa specialistkompetenser, vilket kan påverka förutsättningarna för likformighet och likabehandling mellan trafikslagen och för ett trafikslagsövergripande lärande.²⁰⁴

I myndighetsanalysen av *Myndigheten för yrkeshögskolan*²⁰⁵ menade Statskontoret att det är värdefullt att samla kunskapen i en organisation. Erfarenheter och kunskaper som vinnas i arbetet

²⁰⁰ Statskontoret 2015:8, s. 36.

²⁰¹ Intervju IVO, 2015-11-09.

²⁰² Intervju IVO, 2015-11-09.

²⁰³ Prop. 2008/09:31, s. 54–55.

²⁰⁴ Statskontoret 2015:14, s. 60.

²⁰⁵ Statskontoret 2012:29, s. 80.

med tillståndsgivning och tillsyn sprids lättare inom myndigheten om dessa funktioner samlas i myndigheten. Erfarenheterna från tillståndsgivningen och tillsynen kan till exempel användas i det analysarbete som myndigheten bedriver och som ligger till grund för tillståndsprövningen.

Även tillsynen kan ta del av den sakområdeskunskap som rör utbildningsformen och som medarbetare har i övriga delar av myndigheten. Om tillsynen bedrivs inom myndigheten ökar förutsättningarna för att tillsynen ska utföras med högre kompetens, i den meningen att tillsynen utförs av personer med kunskap om yrkeshögskolan.

Sammanfattande analys och iakttagelser

Motiven för renodling är ofta formulerade på en övergripande nivå

Hur regeringen väljer att organisera förvaltningen är grundläggande för hur regeringen sedan kan styra myndigheterna så att de politiska ambitionerna kan förverkligas. Regeringens politiska ambitioner inom olika områden omsätts i reformer som följs upp och revideras vid behov. Det är också naturligt att regeringen då och då ser ett behov av att förändra myndighetsstrukturen.

När regeringen gör organisatoriska förändringar, och i samband med det bildar nya myndigheter genom att renodla verksamheter, uttrycker regeringen ofta motiven på en övergripande nivå. I formuleringarna vävs ambitioner om ökad effektivitet samman med mål om ökad rättssäkerhet, utan att regeringen preciserar vad som ska uppnås. Detta innebär att regeringen får svårt att följa upp om de organisatoriska reformerna ger en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och en samlad ökad effektivitet.

Ett skäl till de allmänt hållna motiven kan vara att det finns ett förvaltningspolitiskt ställningstagande som förespråkar renodling av roller. Detta kan sägas ha sitt ursprung i en ökad marknadsorientering inom den offentliga sektorn. Ett ökat inslag av privata entreprenörer inom olika områden som genomför skattefinansierad verksamhet har skapat ett behov av mer tillsyn och utvärdering. Detta marknadstänkande återspeglas också i hur regeringen organiserar förvaltningen där myndigheterna inom förvaltningen kopplas till varandra genom att den ena myndigheten exempelvis ska granska eller utvärdera den andra myndighetens verksamhet. Eller att en myndighet ska förse en annan med tillämpbara forskningsresultat.

Att skilja mellan olika roller, att renodla, anses skapa förutsättningar för effektivitet. Därmed blir det ett givet ingångsvärde inför organisatoriska förändringar som innebär att ingen ytterligare motivering eller precisering av målen behövs. Man bortser då också lätt från nackdelar som att organisationsförändringar ger omställningskostnader och produktivitetsförluster.

Det här synsättet innebär också att det finns en risk att alternativet att låta verksamheten vara kvar i den ursprungliga myndigheten eller att lägga verksamheten hos en annan myndighet inte övervägs. Därutöver finns det sällan närmare beskrivet vilka effekter som regeringen vill uppnå med förändringen. Detta skiljer organisatoriska reformer från de flesta andra reformer.

Organisationsförändringarna har ofta omfattat en hel sektor. Regeringens syfte har då varit att utforma en funktionell ansvarsfördelning som tydliggör att myndigheterna har olika roller och uppgifter när det gäller att bidra till de övergripande målen. Detta anses skapa förutsättningar för en stärkt rättssäkerhet och en ökad effektivitet genom att myndigheterna kan fokusera på sina respektive uppdrag.

Det finns också en strävan efter att myndighetsstrukturen inom en sektor ska vara ”komplett”. Detta är ofta ett underliggande argument när tillsyns- eller analysmyndigheter nybildas eller renodlas. Sådana kan anses ingå i en ”komplett” myndighetsstruktur i en sektor. Ofta hänvisar regeringen till andra sektorer där det finns myndigheter med den föreslagna funktionen. Ett exempel är skolområdet där en myndighet för att sprida forskningsresultat – *Skolforskningsinstitutet* – skapades efter modell från hälso- och sjukvårdssektorn där *Statens beredning för medicinsk och social utvärdering* svarar för denna funktion.

Den renodlade verksamheten ska också tydliggöras och bli synligare för andra aktörer och allmänheten. Att denna målsättning är särskilt tydlig för tillsynsverksamhet, hänger sannolikt samman med en ökad betoning av tillsynsrollen inom den statliga förvaltningen.

Ett argument som återkommer i flera fall är att myndigheterna inom sektorn i och med förändringen blir mer anpassade för att möta omvärldsförändringar och framtida utmaningar. En gemensam faktor bakom förändringarna både inom skolsektorn och inom hälso- och sjukvårdssektorn var att verksamheterna hade förändrats på ett sätt som krävde ökad tillsyn och uppföljning. Detta berodde bland annat på ett ökat inslag av privata entreprenörer. Ett annat exempel är de omvärldsförändringar inom transportsektorn som hade skapat ett behov av mer samverkan mellan trafikslagen, vilket ledde till att en trafikslagsgemensam myndighet (Transportstyrelsen) bildades samt att en samlad funktion för förvaltning av de statliga väg- och järnvägsnäten och långsiktig infrastrukturplanering skapades inom Trafikverket.

Vanligast att tillsyns- och analysverksamhet renodlas

Vår kartläggning visar att renodling av en verksamhet ofta sker i samband med en större översyn av myndigheterna inom en sektor. I vissa sektorer har omstruktureringar skett vid ett och samma tillfälle, i andra har förändringarna genomförts successivt över en längre tidsperiod. Åtminstone sex sådana större förändringar har ägt rum under den studerade perioden 2004–2015.

Under den studerade perioden har 16 myndigheter renodlats enligt vår definition. Av dessa är sex tillsynsmyndigheter och sex analysmyndigheter. Ofta har det handlat om att regeringen har velat skilja på roller som de inte har ansett möjliga att förena i en myndighet. Därför har det varit vanligt med renodling av framför allt tillsyns- och analysverksamhet. Ofta har det inte ansetts lämpligt att tillsyn bedrivs i samma myndighet som svarar för normering, och analysverksamhet bör inte bedrivas i samma myndighet som ansvarar för den verksamhet som ska analyseras.

En anledning till att bryta ut exempelvis tillsyn från en existerande myndighet kan också vara att denna myndighet behöver renodlas. Ett syfte med att skapa Skolinspektionen var, enligt regeringen, att Skolverkets verksamhet behövde renodlas.

Ett annat argument som ofta har använts när fristående analysmyndigheter har skapats är oberoende. Ett exempel där detta var särskilt tydligt är Vårdanalys.

Syftet med renodling är ofta att skapa en tydligare rollfördelning

Det har varit vanligt att regeringen har bildat nya eller ombildat myndigheter utifrån behovet av att skilja mellan olika roller, framför allt mellan tillsyn och utvärdering å den ena sidan och bidragsgivning och normering å den andra. Detta var huvudsyftet när bland andra Skolinspektionen och IVO skapades. När Transportstyrelsen bildades var dock syftet främst att separera myndighetsutövning, det vill säga normgivning och tillsyn, från förvaltarrollen.

Vi kan konstatera att regeringens resonemang om rollfördelning i viss utsträckning har skilt sig åt mellan olika sektorer. I vissa fall har regeringen dock även argumenterat för att normering och tillsyn ska finnas på samma myndighet. Skälet kan då vara att en separering skulle innebära alltför små myndigheter.

Det finns exempel på att gränserna har blivit oklara i samband med renodlingen och att det finns överlappningar av ansvar. Detta kan leda till såväl dubbelarbete som att viss verksamhet inte utförs. En överlappning i ansvar kan också vara medveten och bero på att regeringen vill ha en viss konkurrens eller få en verksamhet belyst på olika sätt.

Vi noterar att frågan om rollfördelningen hittills har diskuterats oftare inom skolsektorn än inom hälso- och sjukvårdssektorn där förändringarna är av senare datum. En ny myndighet behöver finna sin roll och prövar kanske inte inledningsvis sina gränser. Med tiden kommer myndigheten att utifrån sitt uppdrag kunna bidra till nya lärdomar. Detta kan innebära att myndigheten från sin horisont ser ett behov av att mandatet utökas. Det är naturligt att erfarenheterna av den nya rollfördelningen leder till behov av

omprövningar. Det kan dock finnas en risk för oavsiktliga glidningar i ansvarsfördelningen som leder till att den ursprungliga rollfördelningen urholkas.

Styrning och resursfördelningsbeslut lyfts en nivå vid renodling

Prioriteringen av resurser inom en sektor, mellan till exempel tillsyn och normering, lyfts till regeringen när dessa verksamheter bedrivs i fristående myndigheter. Regeringens möjligheter att styra och dimensionera verksamheten ökar därmed.

När en verksamhet renodlas i en fristående myndighet får den en egen instruktion och ett eget regleringsbrev och det ställs krav på den nya myndigheten att återrapportera resultaten av verksamheten i en egen årsredovisning. För att kunna göra en väl avvägd prioritering måste regeringen säkerställa att återrapporteringen ger tillräckligt med information för att kunna prioritera mellan exempelvis den utvecklande och den uppföljande verksamheten.

Resursprioriteringen kan vara enklare att göra för en sektorsmyndighet med expertkunskap. Det finns dock en risk för att den prioritering som myndigheten gör inte fullt ut stämmer överens med regeringens prioriteringar. Det kan till exempel vara så att den uppföljande verksamheten som tillsyn, får stå tillbaka för mer utvecklingsinriktade delar av verksamheten.

Det är svårt att mäta om verksamheten blir effektivare

Vi har konstaterat att organisatoriska förändringar ofta har övergripande målformuleringar. Vidare saknas det ofta tillförlitlig information om vad en verksamhet kostar, vilket kan göra det svårt att dimensionera den nya renodlade myndigheten. Om det inte är fastlagt vad verksamheten kostade före förändringen är det också svårt att i efterhand bedöma om verksamheten har blivit effektivare. Ofta är renodlingen också kopplad till en ambitionshöjning, både genom krav på en effektivare verksamhet och genom ett faktiskt resurstillskott. Sammantaget leder detta till att organisatoriska förändringar är svåra, eller till och med omöjliga, att följa upp.

Därmed blir det också svårt att sammanställa den nödvändiga informationen inför omprövningar av de statliga myndigheternas verksamhet inom en sektor. Statskontoret har också konstaterat att det finns ett behov av att ta fram ett kunskapsunderlag om större omorganiseringar och dess konsekvenser.²⁰⁶ Ett sådant kunskapsunderlag skulle kunna bidra till en vägledning för hur framtida organisationsförändringar ska följas upp och därmed komplettera Regeringskansliets handbok på denna punkt.²⁰⁷

För- och nackdelar med renodling

Sammanfattningsvis har vi sett följande för- respektive nackdelar med att renodla en verksamhet i en egen myndighet. Vi har inte rangordnat för- och nackdelarna. De ska heller inte ses som att de nödvändigtvis uppträder varje gång en verksamhet renodlas utan de ska betraktas som möjliga för- och nackdelar.

Fördelar med renodling

- Renodling kan bidra till att synliggöra verksamheten för medborgare och andra aktörer.
- Regeringens styrning av verksamheten kan bli tydligare genom att myndigheten får en separat instruktion och ett separat regleringsbrev. Verksamheten får egna resurser och därmed anpassas storleken på verksamheten enligt regeringens önskemål.
- I en fristående myndighet med ett smalare uppdrag är det enklare att anpassa styrningen till verksamheten. Verksamheten kan drivas effektivare när alla, även stödfunktioner, är orienterade mot samma mål.

²⁰⁶ Vägen till en lärande och effektiv förvaltning – Utvecklingsområden och prioriteringar 2015-2016, Statskontoret, dnr 2015/45-5, 2015-06-10.

²⁰⁷ Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar, 2003.

- Transparensen och insynen ökar i och med att myndigheten måste ta fram ett antal dokument som till exempel budgetunderlag och årsredovisning. Verksamheten blir enklare både att följa och att följa upp.
 - Renodling av normering och tillsyn i olika myndigheter leder till att olika perspektiv på samma verksamhet kommer fram. Regeringen kan därmed få ett bättre beslutsunderlag.
 - Den samverkan mellan olika funktioner inom en sektor, exempelvis mellan normering och tillsyn, som före en organisationsförändring var intern, blir efter organisationsförändringen extern och därmed synlig för övriga aktörer.
 - En ny myndighet har incitament att visa att verksamheten bidrar till målen inom sektorn.
-

Nackdelar med renodling

- Organisationsförändringar som leder till fler eller nya myndigheter inom en sektor ställer större krav på regeringens förmåga att styra och fördela uppdrag och resurser mellan myndigheterna.
- Kostnaderna ökar med fler fristående myndigheter eftersom varje ny myndighet innebär att vissa funktioner för bland annat ledning och it-stöd måste dubblas.
- En ny myndighet måste motivera sin existens. Detta kan leda till krav på ökade resurser som överstiger nyttan för till exempel tillsyn.
- Det kan bli problem med rollfördelningen. Det blir fler som ska samverka vilket medför en risk för bristande kunskapsöverföring och dubbelarbete. Omfattande samverkan mellan myndigheter riskerar att bli byråkratisk och resurskrävande.
- Det finns en risk för att den normerande myndigheten och tillsynsmyndigheten kan ha olika uppfattningar om hur regelverken ska tolkas.

- Det är sannolikt svårare att upprätthålla en samlad kompetens inom sakområdet i en renodlad myndighet med ett smalare uppdrag.
-

Summary

In the past few years, the Government has implemented a number of fairly comprehensive changes to the governmental structure in a number of fields. The aim of these changes has often been to increase the specialisation of different government agencies in order to achieve a more efficient and legally secure administration.

Statskontoret has investigated to extent to which operations have been transferred to separate, specialised agencies and the motives behind this change. We have also carried out a comprehensive analysis of the benefits and drawbacks of this specialisation.

According to its instruction, Statskontoret (the Swedish Agency for Public Management) is to assist the Government by means of documentation for the development of public administration. This assistance includes follow-up and regular description of trends in the public sector. This report on specialisation of government operations is part of that assignment.

Supervision and analysis are most commonly specialised

Our investigation has shown that specialisation of operations is most commonly done in connection with a larger review of the government agencies involved in a specific sector. In some sectors, the restructuring has taken place in one go, while in others the changes have been gradual over a longer time period.

During the studied period, 16 government agencies have been specialised according to the definition used in the study. Of these, 6 are supervisory authorities and 6 are analysing authorities.

The Government's aim has been to create a well-functioning division of responsibility between the agencies found in a specific sector and clarifying their separate roles and duties when it comes to contributing to overall goals. The specialisation is almost always a result of the Government wanting to separate development functions from follow-up functions.

There is an underlying ambition for a structure's government structure to be "complete", i.e. consist of a certain set of agencies. This is often an underlying argument when supervision or analysis agencies are created or specialised.

The motives are often formulated on a general level

Statskontoret notes that the Government has often explicitly stated the motives on a general level when specialising operations, and in connection with the creation of new government agencies. The formulations combine an ambition for increased efficiency with goals regarding increased legal security.

One reason for the general nature of the motives may be that there is an administrative policy position which promotes specialisation of roles. The position has its roots in an increased market orientation of the public sector. Adopting this perspective entails a risk of overlooking the possibility of allowing operations to remain in their original government agency or transferring them to another existing agency.

The Government has rarely spoken in detail about the effects that the change is intended to bring. This sets organisational reforms apart from most other reforms. There has also often been a lack of reliable information about the costs of operations, which can make it hard to correctly dimension a new specialised agency and afterwards assess if the efficiency has increased. The specialisation has often meant an increase in ambition, both in the form of demands for more efficient operations and through actual increases in resources allocated. Overall, this results in the

organisational changes being hard, or even impossible, to evaluate.

It is therefore also hard to gather the required information to reassess the government agencies' operations in a given sector. Statskontoret has also noted that there is a need for a knowledge base regarding major reorganisations and their consequences.²⁰⁸ Such a knowledge base could provide guidance on how future organisational changes can be evaluated and thereby supplementing the Government Offices' handbook on organisational changes in this respect.²⁰⁹

The aim of the specialisation is often to clarify roles

It is commonplace for the Government to create new or restructure existing government agencies based on the need to keep roles separate, mainly between supervision and assessment on one hand and funding and standardisation on the other.

However, we can note that the Government's reasoning on role allocation differs to some extent between sectors. The Government has in some cases argued that standardisation and supervision shall be handled by the same government agency. The reason for this can be that a separation would result in agencies that were too small.

There are examples of boundaries being blurred in connection with specialisation measures, and there being an overlap in responsibilities. This can lead to both duplicate work and certain activities not being carried out. An overlap in responsibility can also be intentional and be motivated by the Government wanting

²⁰⁸ Vägen till en lärande och effektiv förvaltning – utvecklingsområden och prioriteringar 2015-2016, Statskontoret, ref 2015/45-5, 10/06/2015. [The path to adaptable and efficient administration – development and prioritisation areas 2015-2016]

²⁰⁹ Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations-och strukturförändringar, 2003. [Guidelines for the Government Offices' work with organisational and structural changes]

a certain competition or having certain operations viewed from several perspectives.

Governance and resource allocation decisions are elevated one level

The prioritisation of resources in a sector, between for example supervision and standardisation, is elevated to the Government when these operations are carried out in independent agencies. This increases the Government's ability to govern and dimension the operations.

When operations are specialised in an independent agency, it is given its own instruction and appropriation directions, meaning that the new agency is required to report the results of its operations in its own annual report. To prioritise well, the Government must ensure that the reporting provides enough information to be able to prioritise between, for example, developmental and follow-up operations.

Governance becomes easier in specialised agencies. When different operational forms are gathered in one agency, there is a risk that the governance that is applied is best suited to the biggest (or strongest) operational form, despite possibly being less well-suited for other operations within the same agency. In a separate agency, the governance can be better adapted to the operations.

The advantages and disadvantages of specialisation

In summary, we have found the following advantages and disadvantages with specialising operations in separate agencies.

Advantages

- Specialisation can help make operations more visible to citizens and other actors.
 - The Government's control of the operations can be made clearer by the agency being given a separate instruction and separate appropriation directions. The operations are given their own resources, meaning the size and scope of the operations can be adjusted to the Government's wishes.
 - In an independent agency with a narrower assignment it is easier to adjust the control methods to suit the operations. The operations can be more efficient when everyone is working toward the same goal.
 - Transparency increases as the agency has to produce various documents, such as budget documentation and annual reports. The operations become easier to monitor and follow up on.
 - Specialised standardisation and supervision in various agencies helps present different perspectives on the same operations. This can give the Government a better basis for making decisions.
 - After the organisational change, cooperation between different functions in a sector, such as between standardisation and supervision, becomes external and therefore visible to other actors.
 - A new agency has incentive to show that its operations contribute to the goals within the sector.
-

Disadvantages

- Organisational changes which lead to more or new agencies in a sector also makes demands of the Government's ability to control and allocate assignments and resources between the agencies.
- Costs increase as the creation of each new agency means that certain functions are duplicated.
- A new agency has to justify its existence. This can lead to demands for extra resources which exceed the added utility, for example in supervision.
- There can be problems with role allocations. More parties need to cooperate which entails a risk of lacking dissemination of knowledge and duplicate work. Extensive cooperation between agencies risks becoming bureaucratic and resource-intensive.
- There is a risk that standardising agencies and supervisory agencies disagree on how regulations should be interpreted.

It is most likely harder to maintain a collected expertise within the subject area in a specialised agency with a narrower assignment.