

Förvaltningspolitik i förändring

– långsiktiga utvecklingstendenser
och strategiska utvecklingsbehov



MISSIV

DATUM
2019-06-11

ERT DATUM
2018-12-21

DIARIENR
2019/6-5

ER BETECKNING
Fi2018/03884/RS
(delvis)

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Inriktning och prioriteringar för Statskontorets förvaltningspolitiska arbete 2019–2020

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

I Statskontorets regleringsbrev för budgetåret 2019 anger regeringen att myndigheten ska identifiera långsiktiga förvaltningspolitiska utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov. I uppdraget ingår även att redovisa inriktning och prioriteringar under 2019 och 2020 för de underlag om förvaltningspolitikens utveckling som myndigheten ska bistå regeringen med.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredare Alexander Bjerner och utredare Martin Johansson, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Martin Johansson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag	9
1.1	Ett underlag för att utveckla förvaltningspolitiken	9
1.2	Så har vi genomfört arbetet	9
1.3	Vårt förvaltningspolitiska arbete för 2019–2020	10
1.4	Promemorians disposition	13
2	Långsiktiga utvecklingstendenser	14
2.1	En förvaltning i ständig strukturell förändring	14
2.2	Delvis motstående tendenser i regeringens styrning	22
2.3	En mer detaljerad styrning av kommunsektorn	27
2.4	Utmaningar i myndigheternas kompetensförsörjning	29
2.5	Ekonomiska utmaningar väntar förvaltningen	32
2.6	Ökat fokus på säkerhetsfrågor	34
3	Utvecklad myndighetsstyrning	36
3.1	Utveckla styrningen av stora myndigheter	37
3.2	Fortsätt arbetet med att minska onödig administration	37
3.3	Öka kunskapen om ekonomiska underlag som styrverktyg	39
3.4	Förbättra underlagen inför omlokaliseringar	40
4	Utmaningar i förvaltningens digitalisering	41
4.1	Tydliggör Myndigheten för digital förvaltnings roll	41
4.2	Samverkan kan driva på utvecklingen	42
4.3	Säkra kompetensen och förvaltningskulturen	45
4.4	Stärk styrningen av informationssäkerhetsarbetet	47
4.5	Hur kan automatiska beslut genomföras på önskvärd sätt?	50
5	Bättre underlag för att utveckla politik och förvaltning	53
5.1	Förbättra förvaltningens konsekvensanalyser	53
5.2	Skapa bättre förutsättningar för omprövning	55
6	En ändamålsenlig styrning av kommuner och regioner	58
6.1	Utveckla arbetet med riktade statsbidrag	58
6.2	Följ upp möjligheten till kommunal avtalssamverkan	61
6.3	Minska kommunsektorns administrativa kostnader	62
7	Ett samlat utvecklingsprogram för styrningen av förvaltningen	64
7.1	Stärk förmågan att styra förvaltningen sammanhållet	65
7.2	Reformera resultatstyrningen	68
7.3	Utveckla andra sätt att styra förvaltningen	71
7.4	Stärk förmågan att styra genom organisering	72
7.5	Skapa förutsättningar för systematiskt lärande och utveckling	73
7.6	Använd analys- och utvärderingsresurserna mer strategiskt	75

7.7	Utveckla förmågan att styra genom ledningsform och utnämningssmakt	75
7.8	Stärk arbetet med god förvaltningskultur	76
7.9	Stärk kunskapen om informella kontakter	79
	Referenser	82

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag att identifiera långsiktiga förvaltningspolitiska utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov. I promemorian redovisar vi våra iakttagelser och slutsatser. Promemorian är tänkt att fungera som ett diskussionsunderlag om hur förvaltningspolitiken kan utvecklas och vilka uppdrag och egeninitierade rapporter som Statskontoret kan göra under 2019–2020.

I promemorian redogör vi för ett antal tendenser som vi bedömer har präglat den offentliga förvaltningens utveckling under de senaste tio åren. Vi beskriver bland annat hur förvaltningens struktur har förändrats och vilka utmaningar det leder till. Vi beskriver vidare regeringens försök att hitta metoder för att hantera utmaningar som går på tvären över sektorerna.

I promemorian konstaterar vi att regeringens styrning av förvaltningen har präglats av två delvis motstående tendenser. Regeringen vill å ena sidan minska detaljstyrningen av myndigheterna. Samtidigt vill den å andra sidan styra mer sammanhållet utifrån statens samlade intressen.

Vi beskriver också hur ett antal utmaningar kopplade till de ekonomiska förutsättningarna, kompetensförsörjningen och ett ökat fokus på säkerhetsfrågor sannolikt kommer att påverka förvaltningen och regeringens styrning under kommande år.

Med utgångspunkt i de tendenser och utmaningar som vi identifierat i analysen beskriver vi sedan ett antal strategiska utvecklingsbehov. Det handlar om behov inom följande områden:

- Regeringens myndighetsstyrning
- De styr-, kompetens- och organisationsutmaningar som följer av den tekniska utvecklingen
- Regeringens behov av underlag för reformer och omprövning
- Den statliga styrningen av kommuner och regioner.

Inom dessa områden presenterar vi också ett antal förslag för hur regeringen kan agera för att möta de identifierade utvecklingsbehoven.

Promemorian avslutas med ett förslag till regeringen att formulera ett samlat utvecklingsprogram för styrningen av den offentliga förvaltningen. Bakgrunden till förslaget är att regeringen under senare år har gett uttryck för att den vill introducera en ny styrning av den offentliga sektorn. Det utvecklingsprogram som vi

föreslår kan vara ett sätt för regeringen att stärka och konkretisera det utvecklingsarbete som redan har påbörjats inom ramen för tillitsreformen.

Målsättningen med ett samlat utvecklingsprogram skulle vara att skapa förutsättningar för en mer flexibel och ändamålsenlig styrning som utgår från utvärderingar, analyser och beprövad erfarenhet. För att åstadkomma detta bör utvecklingsprogrammet stärka regeringens förmåga att styra förvaltningen mer sammanhållet. Inom ramen för utvecklingsprogrammet bör regeringen också överväga att reformera resultatstyrningen och förbättra förutsättningarna för att använda sig av andra sätt att styra sin förvaltning.

1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret ska enligt regleringsbrevet för 2019 identifiera långsiktiga förvaltningspolitiska utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov. Vi ska även redovisa inriktning och prioriteringar under 2019 och 2020 för de underlag för att utveckla förvaltningspolitiken som vi ska bistå regeringen med.

Uppdraget är en del av vårt instruktionsenliga arbete med att bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken, redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting samt samordna och främja arbetet för en god förvaltningskultur i staten. I vår uppgift ingår också att lämna förslag på utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet till regeringen.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 14 juni 2019.

1.1 Ett underlag för att utveckla förvaltningspolitiken

Vi redovisar uppdraget i form av en promemoria där vi redogör för vår analys av vilka strategiska utvecklingsbehov som Statskontoret och regeringen kan komma att behöva prioritera under kommande år. Promemorian är tänkt att fungera som ett diskussionsunderlag om hur förvaltningspolitiken kan utvecklas. Men den kan också vara ett underlag för en diskussion om vilka regeringsuppdrag Statskontoret ska få och vilka egeninitierade rapporter vi ska göra under 2019 och 2020.

I överensstämmelse med det övergripande uppdraget i vår instruktion är vår redovisning avgränsad till utvecklingen av statlig och statligt finansierad verksamhet och statens styrning av kommuner och regioner.

1.2 Så har vi genomfört arbetet

Inom ramen för uppdraget har vi gått igenom vår samlade produktion under de senaste fem åren. Syftet med genomgången har varit att sammanställa iakttagelser och slutsatser från utredningsverksamheten. I stort sett samtliga regeringsuppdrag som vi får innehåller någon form av förvaltningspolitisk frågeställning eller en frågeställning med bäring på förvaltningspolitiken. I vår utredningsverksamhet får vi också en förhållandevis god bild av hur förvaltningen utvecklas och fungerar.

Vi har kompletterat materialet med iakttagelser från vår omvärldsbevakning samt rapporter och utredningar med förvaltningspolitisk relevans som andra myndigheter har gjort. Vi har även gått igenom betänkanden, propositioner och skrivelser med förvaltningspolitiskt innehåll för perioden 2010–2019.

Med utgångspunkt i detta material har vi identifierat ett antal utvecklingstendenser och utvecklingsbehov. Dessa har vi sedan utgått från i det fortsatta arbetet.

Under arbetet har vi fört samtal med företrädare för Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Riksrevisionen. Vi har även fört samtal med Kommittén för teknologisk innovation och etik och inhämtat material från andra utredningar inom kommittéväsendet. Syftet med detta har varit att få synpunkter på de iakttagelser som vi har gjort och få in kompletterande idéer om vilka långsiktiga utvecklingstendenser och utvecklingsbehov som vi bör prioritera i vårt arbete.

Vi har också haft ett antal dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i förvaltningen. Vid mötena fick deltagarna diskutera de utvecklingstendenser och utvecklingsbehov som vi har identifierat. Vid mötena fick deltagarna också lyfta fram de utvecklingstendenser och utvecklingsbehov som de bedömde som viktiga för den egna verksamheten och för förvaltningen som helhet. Sammanlagt deltog cirka 70 personer i dialogmötena.

Inom ramen för uppdraget har vi genomfört ett seminarium om styrningen av offentlig sektor tillsammans med Förvaltningsakademin vid Södertörns högskola. Vid seminariet fick ett antal inbjudna forskare ge sin syn på vad som präglar styrningen av offentlig sektor och hur styrningen kan och bör utvecklas. Vid seminariet diskuterade de inbjudna forskarna även vilka förvaltningspolitiska utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov som är möjliga identifiera på längre sikt.

Under uppdraget har vi också löpande fört samtal med forskare inom ett antal av de ämnen som vi behandlar i rapporten. Det har inte bara rört sig om forskare med förvaltningspolitisk inriktning utan vi har även fört samtal med forskare inom digitalisering, automatisering och kommunal ekonomi.

Vi har även diskuterat frågorna om utvecklingstendenser och utvecklingsbehov med Statskontorets råd och vårt vetenskapliga råd.

1.3 Vårt förvaltningspolitiska arbete för 2019–2020

I detta avsnitt beskriver vi inriktningen för vårt förvaltningspolitiska arbete för 2019–2020.

1.3.1 Skriftserien Om offentlig sektor

I skriftserien *Om offentlig sektor* analyserar vi olika perspektiv av förvaltningens utveckling och utmaningar. Sedan 2010 har vi publicerat 35 rapporter i skriftserien.

Under perioden 2017–2018 publicerade vi fem rapporter i serien. I den senaste rapporten skriver vi om myndigheternas personalansvarsnämnder.¹

Vi kommer att fortsätta att publicera denna typ av skrifter för att bidra med kunskap om förvaltningspolitikens utveckling och med kunskapsunderlag till regeringens utveckling av förvaltningspolitiken.

Under 2019 har vi för avsikt att publicera fyra rapporter i serien. Vi har redan publicerat en rapport om otraditionella kommittéer.² Därutöver har vi tänkt att publicera en rapport om bisysslor i förvaltningen och en forskarantologi om förvaltningspolitikens utveckling. Under året har vi också för avsikt att uppdatera vår tidigare rapport om den statliga tillsynen.³

Statskontoret har även i uppdrag att följa upp och beskriva den offentliga sektorns utveckling. Det har vi tidigare gjort i form av den årliga rapporten, *Offentlig sektor i korthet*. Men från och med 2019 har vi avgränsat vår redovisning till myndigheter under regeringen. Den senaste rapporten publicerade vi i juni 2019.⁴

1.3.2 Arbetet med att redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting

Statskontoret har sedan 1 maj 2018 i uppgift att redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting. Under senare år har vi också fått särskilda regeringsuppdrag att översiktligt redovisa och analysera utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting och deras verksamheter. Vi har avrapporterat de särskilda uppdragen i en promemoria och två rapporter.⁵ Den 1 februari 2020 kommer vi att lämna vår redovisning av hur den statliga styrningen av kommuner och landsting har utvecklats under 2019.

1.3.3 Arbetet för en god förvaltningskultur och mot korruption

Statskontoret har sedan den 1 januari 2017 i uppgift att samordna och främja arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Inom ramen för denna uppgift ska vi särskilt verka för att utveckla och intensifiera arbetet med att upptäcka och förebygga korruption och andra oegentligheter i staten. Det gör vi genom ett statligt nätverk mot korruption.

¹ Statskontoret (2018) *Myndigheternas personalansvarsnämnder*.

² Statskontoret (2019) *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer*.

³ Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsyn - Om utformningen av statlig tillsyn*.

⁴ Statskontoret (2019) *Statsförvaltningen i korthet*.

⁵ Statskontoret (2016) *Samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting*; Statskontoret (2019) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018* och Statskontoret (2019) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

Vi kommer att lämna en översiktlig bedömning av resultatet av vårt arbete med nätverket mot korruption den 26 juni 2019.

1.3.4 Förvaltningspolitiska seminarier och förvaltningspolitisk dag

Statskontoret ordnade under perioden 2017–2018 tolv seminarier med fokus på förvaltningspolitik och förvaltningskultur. Vi tog bland annat upp frågor om statliga myndigheters lokalisering, myndighetsstyrelser, samspelet mellan staten och näringslivet, ombildningen av polisen och vad vi kan lära av skandaler i förvaltningen. I genomsnitt deltog 60 personer per seminarium, framför allt tjänstemän i förvaltningen.

Under 2017 och 2018 arrangerade vi även sju frukostseminarier för myndighetschefer med liknande teman. Myndighetschefer från cirka 100 olika myndigheter deltog.

Vi fortsätter med både frukostseminarierna och de förvaltningspolitiska seminarier under 2019 och 2020.

Sedan 2011 har Statskontoret även arrangerat en årlig förvaltningspolitisk dag för högre chefer i staten. Den förvaltningspolitiska dagen 2018 samlade närmare 350 deltagare på temat *Förtroende för staten – ett Sverige i förändring*.

Den förvaltningspolitiska dagen 2019 hade temat *Myndighetsstyrning i praktiken* och lockade cirka 330 personer.

1.3.5 Internationell verksamhet

Statskontoret samordnar och administrerar det svenska arbetet i European Public Administration Network (EUPAN), som är ett informellt nätverk för förvaltningspolitiska frågor. Vi deltar tillsammans med Arbetsgivarverket på de arbetsgruppsmöten och generaldirektörsmöten som det aktuella ordförandelandet arrangerar. Under 2019 är Rumänien och Finland ordförandeländer, följt av Kroatien och Tyskland under 2020. Sverige är ordförandeland i EU, och därmed i EUPAN, nästa gång våren 2023.

Statskontoret bistår även Finansdepartementet i OECD-arbetet inom ramen för projektet Government at a Glance, som är en sammanställning av nyckeltal i syfte att jämföra den offentliga sektorns prestationer mellan olika länder. I det uppdraget ingår det att medverka vid OECD-möten, att informera och lämna underlag till Finansdepartementet och att samordna insamlingen av underlag inom Sverige.

Vi bistår även Finansdepartementet i OECD-arbetet inom ramen för The Working Party of Senior Public Integrity Officials, vars arbete syftar till att stärka den offentliga sektorns integritet och arbete mot korruption.

Statskontoret tar även emot utländska delegationer och det förekommer att vi blir inbjudna att tala om förvaltningspolitiska frågor i andra länder. Vi kommer att fortsätta att möta dessa förfrågningar efter förmåga under 2019–2020.

1.4 Promemorians disposition

I det inledande kapitlet beskriver vi hur förvaltningen och förvaltningspolitiken har utvecklats under senare år. Här redogör vi för ett antal av de förvaltningspolitiska utvecklingstendenser som vi har identifierat. Av utrymmes- och resursskäl är vår beskrivning inte heltäckande utan vi har varit tvungna att avgränsa oss. I kapitlet redovisar vi därmed de utvecklingstendenser som vi bedömer vara mest angelägna och som vi bedömer har stor betydelse för utvecklingen av förvaltningspolitiken.

I efterföljande kapitel (kapitel 3–6) redogör vi för ett urval av de utvecklingsbehov som vi har identifierat. Vi redogör för behov av utveckling inom fyra områden:

- regeringens styrning av de statliga myndigheterna
- de styr-, kompetens- och organisationsutmaningar som följer av den tekniska utvecklingen
- regeringens behov av underlag för reformer och omprövning
- den statliga styrningen av kommuner och regioner.

I kapitel 7 redogör vi avslutningsvis för det samlade utvecklingsprogram för styrningen av förvaltningen som vi menar att regeringen behöver ta fram för att hantera nuvarande och framtida utmaningar.

2 Långsiktiga utvecklingstendenser

Under de senaste tio åren har det hänt en hel del inom det förvaltningspolitiska området. Regeringen har i omgångar förändrat resultatstyrningen för att utveckla en mer verksamhetsanpassad och strategisk myndighetsstyrning. Den senaste förändringen var att regeringen initierade tillitsreformen. Andra förändringar är att digitaliseringen av förvaltningen har fortsatt och intensifierats.

Vi har också fått en ny förvaltningslag och kraven på myndigheternas interna styrning och kontroll har förändrats. Förvaltningens struktur har fortsatt att förändras och trenden mot mer renodling håller i sig. Samtidigt har riksdagens och regeringens intresse för myndigheternas lokalisering och servicegivande ökat och är i dag viktiga förvaltningspolitiska frågor.

Kompetensförsörjningen är liksom tidigare en utmaning för myndigheterna där allt fler ser att staten behöver hitta gemensamma lösningar. Under senare år har frågor om den statliga värdegrunden och god förvaltningskultur också blivit allt viktigare.

I efterföljande avsnitt beskriver vi kortfattat de utvecklingstendenser som vi har identifierat i vårt arbete.

2.1 En förvaltning i ständig strukturell förändring

Myndighetsstrukturen är i ständig förändring. I avsnittet nedan beskriver vi därför några av de förändringar som vi har noterat i vårt arbete. Det handlar om att myndigheterna blir färre men ofta större och att regeringen fortsatt eftersträvar en ökad specialisering och ett fokus på kärnan i de offentliga åtagandena genom renodling. Vidare redogör vi för förvaltningens återkommande utmaningar med samordning och samverkan i så kallade tvärfrågor och om ett ökat intresse för att hitta nya sätt att organisera det offentliga åtagandet på.

2.1.1 Myndigheterna blir färre men myndighetssfären växer

Under lång tid har den mest påtagliga förändringen av myndighetsstrukturen varit att myndighetskoncerner med regional organisation har slagits samman till en sammanhållen myndighet. Utvecklingen har varit del i ett försök att åstadkomma ökad nationell likvärdighet, effektivisering genom stordriftsfördelar och en mer ändamålsenlig styrning. Inom ramen för denna utveckling har några av de största förvaltningspolitiska reformerna under senare år tagit form.

Utvecklingen innebär att antalet myndigheter under regeringen har fortsatt att minska. Samtidigt är många av de nya myndigheterna mycket stora. Flera av de största myndigheterna i den svenska förvaltningen har tidigare varit myndighets-

koncerner med en regional organisation. Det gäller till exempel Försvarsmakten, Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Resultatet av dessa reformer har varierat mellan sektorer och mellan myndigheter. En lärdom som är möjlig att dra av sådana erfarenheter är att en reform nästan aldrig blir som man har tänkt sig från början.⁶ Några av reformerna har också lett till tillfälliga problem och nedgångar i myndigheternas resultat.⁷

Minskningen av antal myndigheter sker nu i en svagare takt än under tidigare årtionden. I början av 1990-talet fanns det strax över 1 300 myndigheter under regeringen. Antalet myndigheter halverades sedan fram till och med början av 2000-talet. År 2000 fanns det 643 myndigheter, 2010 var de 391 och 2019 finns det 340 myndigheter under regeringen.⁸ Det ser därmed ut som att vi nu har nått en nivå där antalet myndigheter stabiliserar sig, även om myndighetsfloran fortfarande förändras.

Även om antalet myndigheter har minskat över tid betyder det inte att den statliga förvaltningen har minskat som helhet. Ett sätt att illustrera den utvecklingen är att se till myndigheternas resurser i form av årsarbetskrafter. Då ser vi att utvecklingen snarare går åt andra hållet – det vill säga antalet sysselsatta och årsarbetskrafter i staten fortsätter att öka.⁹

År 2019 uppgick antalet årsarbetskrafter till cirka 226 000 vilket kan jämföras med de 197 000 årsarbetskrafter som myndigheterna hade 2009 då vi hade det senaste trendbrottet. Under perioden 2005–2009 minskade antalet årsarbetskrafter vid de statliga myndigheterna varje år.¹⁰ Men sedan 2009 har antalet årsarbetskrafter i staten ökat något varje år.¹¹

Det finns i dag 21 myndigheter som har mer än 2 000 årsarbetskrafter. Dessa myndigheter svarar för mer än 70 procent av det totala antalet årsarbetskrafter i staten. Störst är Polismyndigheten som förfogar över 28 000 årsarbetskrafter.

Denna strukturförändring med fler stora myndigheter innebär nya utmaningar för regeringen när det gäller hur dessa myndigheter ska styras. Det handlar både om att det finns en risk för att regeringen styr för mycket och för detaljerat eller styr för

⁶ Se till exempel Statskontoret (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer* och Ivarsson Westerberg (2017) *Det finns ett kaos mellan verkligheten och kartan. Rapport från Förvaltningsakademiens seminarium om den stora polisreformen*.

⁷ Se till exempel Ivarsson Westerberg (2017) *Det finns ett kaos mellan verkligheten och kartan. Rapport från Förvaltningsakademiens seminarium om den stora polisreformen* och Statskontoret (2018) *Ombildningen till en sammanhållen Polismyndighet. Slutrapport*.

⁸ Statskontoret (2019) *Statsförvaltningen i korthet*.

⁹ Ibid.

¹⁰ Statskontoret (2018) *Offentlig sektor i korthet*.

¹¹ Statskontoret (2019) *Statsförvaltningen i korthet*.

lite och för övergripande. I flera fall har styrningen också kritiserats för att vara för kortsiktig och ryckig.¹² Det finns också exempel på att styrningen kan bidra till att samordningen inom en myndighet försvåras.

I vår uppdragsverksamhet har vi också sett att det är utmanande för de stora myndigheternas ledningar att få till en väl fungerande intern styrning, planering och uppföljning.¹³ Detta är till del en klassisk problematik som handlar om att ju större en organisation är desto svårare blir det för organisationsledningen att direkt övervaka och kontrollera vad som sker till följd av en styrintention.¹⁴

Många små myndigheter med särskilda förutsättningar

Slutligen kan vi konstatera att myndighetsstrukturen som helhet är relativt spretig. Samtidigt som ett tjugotal av de stora myndigheterna svarar för den absoluta merparten av den statliga förvaltningens resurser, så finns det också många små myndigheter.

År 2018 hade mer än en tredjedel av de statliga myndigheterna mindre än 50 årsarbetskrafter.¹⁵ Att myndigheterna är så pass olika stora försvårar för regeringen att få genomslag för de generella krav som alla myndigheter förväntas klara på egen hand. Framförallt de små myndigheterna har ofta behov av stöd och gemensamma lösningar för att kunna leva upp till de krav som ställs på myndigheter. Det är inte heller ovanligt att små och medelstora myndigheter har svårt att hålla sig med vissa typer av specialistkompetenser som de behöver för att kunna bedriva en effektivt och väl fungerande administration och verksamhet.¹⁶ På sikt ser vi detta som en utmaning som regeringen kan komma att behöva hantera.

2.1.2 En mer renodlad och komplett myndighetsstruktur

Många av de förändringar i myndighetsstrukturen som regeringen har genomfört under senare år har syftat till att renodla myndigheternas respektive uppgifter.

¹² Se till exempel Inspektionen för socialförsäkringen (2016) *Försäkringskassan i förändring. En studie av myndighetens styrande dokument 2005–2016*; Statskontoret (2018) *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* och SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*.

¹³ Se till exempel Statskontoret (2016) *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*; Statskontoret (2017) *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*; Statskontoret (2018) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*; och Statskontoret (2018) *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

¹⁴ Castillo & Ivarsson Westerberg (2018) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

¹⁵ Statskontoret (2018) *Offentlig sektor i korthet*.

¹⁶ Statskontorets dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning och exempelvis Statskontoret (2018) *Hinder för att använda myndigheternas öppna data*.

Renodling är ingen ny företeelse. Denna strävan mot en ökad specialisering och ett större fokus på kärnan i de offentliga åtagandena har under lång tid präglat förvaltningspolitiken. Tidigare har renodling ofta handlat om att ompröva det statliga åtagandet, men under senare år har det framför allt handlat om att hitta en funktionell ansvars- och rollfördelning mellan myndigheter.¹⁷

Under senare år har renodling handlat om att regeringen vill få till en komplett struktur i en sektor. Till stor del har det handlat om att skilja utvecklande och genomförande funktioner från uppföljande och utvärderande funktioner.

I praktiken har detta ofta inneburit att regeringen renodlar tillsyns- och analysverksamhet genom att föra över dessa uppgifter till nya, ofta relativt små myndigheter. Till viss del kan den utvecklingen ses som ett försök att få till en mer enhetlig förvaltning och öka kontrollen i en decentraliserad förvaltningsmodell med ett ökat antal privata utförare. Att inrätta oberoende tillsyns- och analysmyndigheter har varit en trend under relativt lång tid.¹⁸

Renodling har också handlat om att lyfta ut viss stödverksamhet eller sådan verksamhet som är möjlig att köpa på marknaden ur de statliga myndigheterna.¹⁹ Ett exempel på detta är att regeringen har bildat Statens servicecenter och anslutit andra myndigheter till myndighetens tjänster.

Renodlingstanken har bidragit till en ökad sektorisering av förvaltningen, vilket i sin tur har ökat behovet av samverkan och samordning mellan myndigheter, sektorer och olika administrativa nivåer. Eftersom myndigheterna därmed behöver lägga mer tid på att samverka och samordna sig har denna strukturförändring sannolikt bidragit till att administrationen i förvaltningen har ökat.²⁰

Ökningen av tillsynsmyndigheter har medfört att de administrativa kraven på andra aktörer i förvaltningen ökat.²¹ Så är till exempel fallet inom utbildningsområdet där de administrativa kraven har ökat på kommun- och skolnivå.²²

Renodlingen av stödverksamhet och verksamhet som är möjlig att köpa på marknaden kan innebära att myndigheterna behöver stärka sin kompetens inom vissa

¹⁷ Statskontoret (2016) *Renodling av statlig verksamhet*.

¹⁸ Ibid. och Ivarsson Westerberg och Sundström (2014) *Syns inte med finns ändå – Ett seminarium om förvaltningspolitik*.

¹⁹ Statskontoret (2015) *Renodling av statlig verksamhet*.

²⁰ Ibid. och SOU 2018:79 *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning*.

²¹ Se till exempel Ahlbäck Öberg (2010) *Framväxten av granskningssamhället – en fråga i författningspolitisk skugga*; Ivarsson Westerberg och Jacobsson (2013) *Staten och granskningssamhället* samt Forssell och Ivarsson Westerberg (2014) *Administrationssamhället*.

²² Se till exempel Castillo och Ivarsson Westerberg (2018) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

områden. Det handlar till exempel om upphandlingskompetens och kompetens att styra genom avtal. För små, nybildade eller nyligen ombildade myndigheter kan detta vara en utmaning som är svår att hantera och lösa.

2.1.3 Styrelserna och överdirektörerna blir fler

En tydlig förvaltningspolitisk utvecklingstendens under senare år är att frågan om myndigheternas ledningsform och ledningar har blivit mer aktuell än tidigare.²³ I centrum för dessa diskussioner står myndighetsstyrelsernas roll och ansvar samt hur regeringen använder sig av styrelser och överdirektörer i sin styrning.

Under senare år har regeringen valt att ändra ledningsformen för ett antal stora enrådighetsmyndigheter. Till exempel har regeringen ändrat ledningsformen från enrådighet till styrelse för Försäkringskassan, Statens jordbruksverk och Skatteverket. År 2019 leddes 39 myndigheter av en styrelse. Det kan jämföras med 2014 då 32 myndigheter leddes av en styrelse.²⁴

Antalet överdirektörer tillsatta av regeringen har också ökat. Under de senaste fem åren har regering tillsatt överdirektörer vid bland annat Arbetsförmedlingen (2017), Försäkringskassan (2018), Migrationsverket (2018), Statens jordbruksverk (2018), Trafikverket (2015) och Transportstyrelsen (2016). I dag finns överdirektörer vid 15 av myndigheterna under regeringen. Åtminstone en tredjedel av dessa tjänster har tillkommit efter 2015.

I flera fall har regeringen motiverat den förändrade ledningsformen med att den vill stärka sin styrning av myndigheten och få ökad insyn i verksamheten. I vissa fall har regeringen försökt säkerställa att myndigheten har rätt förutsättningar och kompetens för att lösa vissa uppgifter.

Flera av de myndigheter som nu har fått styrelser har tidigare haft insynsråd. Men eftersom insynsråden saknar beslutsbefogenhet och enbart ska ge råd till myndighetschefen har detta inte varit tillräckligt för att skapa rätt förutsättningar för att styra och utveckla verksamheten.

Utvecklingen mot fler myndighetsstyrelser och överdirektörer kan ses som ett tecken på att regeringen vill skapa förutsättningar för att kunna styra mer om det skulle behövas. Det kan också vara ett tecken på att regeringen behöver få bättre insyn i och kontroll på myndigheterna, men utan att behöva använda sig av särskilda uppdrag eller återrapporteringskrav.

Styrelserna och överdirektörerna har många gånger tillsatts för att ge stöd till myndighetschefen och för att skapa bättre förutsättningar för att utveckla

²³ Se till exempel Statskontoret (2018) *Myndighetsstyrelser i praktiken* och diskussionen som följt på händelserna i Statens fastighetsverk och Transportstyrelsen 2016 och 2017.

²⁴ Statskontoret (2019) *Statsförvaltningen i korthet*.

myndigheten och den framtida inriktningen av verksamheten.²⁵ Det kan också handla om en ambition att skapa bättre förutsättningar för den interna styrningen och uppföljningen i en myndighet.²⁶ Utvecklingen kan därmed även ses som ett uttryck för att regeringen och Regeringskansliet varken vill eller kan styra i detalj utan i stället vill förstärka en myndighetslednings samlade kompetens och förmåga. Det handlar då snarare om en förstärkt ledning än om en förstärkt styrning. Detta är en intressant utveckling som vi bedömer att regeringen bör kunna bygga vidare på och utveckla om den vill förändra sitt sätt att styra förvaltningen.

Generellt sett använder sig regeringen av ledningsformen styrelsemyndighet när en myndighet har ett omfattande finansiellt ansvar, komplexa eller tvärssektoriella uppgifter eller bedriver en affärsliknande verksamhet. Men vi har i tidigare studier sett att frågan om ledningsform inte har varit prioriterad inom regeringen och Regeringskansliet. Det har saknats konsensus om syftet med olika ledningsformer och därmed också om vilka myndigheter som bör ha vilken ledningsform. Det har i sin tur lett till att myndigheter med liknande verksamhet har olika ledningsform.

Samtidigt vet vi att ledningsformen är viktig för myndigheterna. En styrelse kan till exempel spela en värdefull roll när det gäller att granska hur en myndighet förvaltas eller när det gäller förmågan att fatta svåra myndighetsbeslut.²⁷ Samtidigt finns det fortfarande en viss osäkerhet om vilken roll en styrelse egentligen ska spela när det gäller att leda och styra myndigheten.²⁸

De förändringar som regeringen har genomfört under senare år kan vara ett sätt att prioritera frågan om myndigheternas ledningsform och ledningar mer. Samtidigt pekar vissa myndighetschefer på att det fortfarande är otydligt hur rollfördelningen och samspelet mellan styrelse, styrelseordförande, myndighetschef och överdirektör är tänkt att fungera. Det finns också exempel på att regeringen kan behöva se till att styrelseordföranden och myndighetschefen har samma kunskapsgrund och förståelse för vad myndighetsledningen ansvarar för, till exempel när det gäller den delegerade arbetsgivarpolitiken.²⁹

Under 2018 gjorde vi en studie av hur myndighetsstyrelserna arbetar och fungerar i praktiken. Studien visar att samspelet och dialogen mellan styrelseordförande och myndighetschef är avgörande för att styrelsearbetet ska fungera väl. Men studien visar också att styrelserna sällan har fört en strukturerad diskussion om vilka frågor som styrelsen ska diskutera eller fatta beslut om. Det är också ovanligt att hela styrelsen träffar departementsledningen. I stället är det ofta myndighetschefen som

²⁵ Se till exempel Regeringen (2018) *Stärkt ledning för Jordbruksverket*, 2018-08-16.

²⁶ Se till exempel Regeringen (2017) *Regeringen utser överdirektör för Migrationsverket*, 2017-10-26.

²⁷ Statskontoret (2014) *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

²⁸ Statskontoret (2018) *Myndighetsstyrelser i praktiken*.

²⁹ Statskontorets dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning.

informerar styrelsen om vad den politiska ledningen anser om och vill säga till myndigheten. Av studien framgår också att det finns flera risker för att styrelserna inte får den information de behöver för att kunna ta ansvar för verksamheten.³⁰

2.1.4 Frågor på tvären utmanar den svenska modellen

Många av de problem och utmaningar som politiken och den offentliga förvaltningen har att lösa under kommande år skär över sektorerna. Under mycket lång tid har det också funnits en efterfrågan på en mer sammanhållen styrning av förvaltningen.

Frågan om samverkan mellan statliga myndigheter, men också mellan staten och kommunsektorn har fått allt större vikt över tid. Det handlar om att den svenska förvaltningen behöver stärka sin förmåga att hantera de utmaningar som följer av förändringar i omvärlden och av att människors behov och förväntningar förändras. Men det handlar också om utmaningar som följer av medlemskapet i EU, den svenska förvaltningsmodellen och resultatstyrningen. Ett flertal rapporter har pekat på att förvaltningsmodellen och resultatstyrningen medfört ökade behov av samverkan inom och mellan sektorer.³¹

Behovet av en sammanhållen styrning och metoder för att hantera målkonflikter och göra prioriteringar mellan olika politiska mål på myndighetsnivå är också något som lyfts som viktiga utvecklingsbehov av högre chefer i förvaltningen. En utvecklingstendens under senare år är att det har blivit allt svårare för politiken och förvaltningen att hantera den här typen av frågor samt att antalet frågor har ökat. Många av de myndighetschefer och högre chefer i förvaltningen som vi har pratat med lyfter fram svårigheterna med samverkan, Regeringskansliets organisation och regeringens styrning som utmaningar när det gäller myndigheternas förmåga att lösa och hantera tvärsektoriella frågor.³² När det gäller de tvärsektoriella frågorna efterfrågar många myndigheter mer styrning, tydligare styrning eller en annan form av styrning än den som regeringen använder sig av i dag.

Regeringen försöker hitta lösningar på förvaltningens utmaningar med samverkan

Även representanter från regeringen har gett uttryck för de svårigheter som uppstår när fler olika offentliga aktörer behöver samverka för att tillgodose medborgarnas behov och lösa sina utmaningar. Vid den förvaltningspolitiska dagen 2019

³⁰ Statskontoret (2018) *Myndighetsstyrelser i praktiken*.

³¹ Se till exempel Statskontoret (2005) *Sektorisering inom offentlig förvaltning*; Statskontoret (2006) *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*; SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet* och SOU 2018:22 *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*.

³² Statskontorets dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning.

uttryckte civilministern Ardalan Shekarabi exempelvis att samverkan är en av den svenska förvaltningsmodellens största utmaningar.

I våra utredningar har vi också noterat att regeringen allt oftare försöker styra med horisontella och mer otraditionella metoder. Utvecklingen kan vara ett sätt för regeringen att hitta ändamålsenliga arbetsformer som ger förutsättningar för att hantera komplexa och sektorsövergripande samhällsproblem. Ytterligare ett motiv för regeringen att använda otraditionella styrmetoder kan vara att staten inte kontrollerar de resurser som krävs för att hantera ett specifikt samhällsproblem. Under senare år har vi studerat tre sådana sätt att styra: nationella samordnare, överenskommelser samt strategier och handlingsplaner.³³

Slutligen kan nämnas att riksdagen har beslutat om att förtydliga kraven på samverkan i förvaltningslagen. Förändringarna trädde i kraft i 1 juli 2018. Det återstår att se vilken effekt den ändrade regleringen får.

2.1.5 Intresse för förvaltningspolitisk innovation

En utvecklingstendens under senare år är att det finns en efterfrågan på nya sätt att organisera statlig och statligt finansierad verksamhet. Det handlar dels om myndigheter som är mer fristående från regeringen än vad förvaltningsmyndigheter normalt sett är, dels om organisationsformer som är enklare att starta, lägga ned och billigare att driva än vad förvaltningsmyndigheter normalt sett är. Denna utveckling är kanske inte så förvånande med tanke på att det finns få organisatoriska alternativ inom staten.

Ett sådant exempel är förslaget om en ny myndighet för att främja och skydda mänskliga rättigheter. Enligt förslaget ska denna myndighet vara mer oberoende än en vanlig förvaltningsmyndighet och ha rätt att utse sin egen styrelseordförande och myndighetschef.³⁴

Vi har också sett att antalet särskilda råd, beslutsorgan och rådgivande funktioner vid de statliga myndigheterna har ökat över tid.³⁵ Vi tolkar även denna utveckling som en önskan om organisatoriska alternativ och lösningar för olika uppgifter som den statliga förvaltningen har att utföra. Trots det vet vi ganska lite om effekterna av dessa olika varianter att organisera och hantera åtaganden och uppgifter.

Till detta kan även läggas att regeringen och Regeringskansliet ofta använder sig av kommittéväsendet för uppgifter som normalt sett hade kunnat utföras av en befintlig myndighet, men där man ser en kommitté som en mer flexibel och användbar

³³ Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionell form*; Statskontoret (2014) *Överenskommelser som styrmedel* och Statskontoret (2018) *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?*

³⁴ Ds 2019:4 *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige*.

³⁵ Statskontoret (2019) *Statsförvaltningen i korthet*.

organisationsform. Kommittéväsendet har traditionellt sett använts för att ta fram ett beslutsunderlag för ett politiskt ställningstagande. Men under 2018 hade var sjunde kommitté ett mer otraditionellt uppdrag.³⁶ Regeringen har exempelvis nyligen tillsatt kommittén för teknologisk innovation och teknik med uppdraget att identifiera policyutmaningar kopplade till den tekniska utvecklingen. Inom ramen för uppdraget ska kommittén löpande lämna förslag till regeringen på nya insatser, lagar och regler som kan bidra till en positiv utveckling.³⁷

Regeringens användning av kommittéformen kan ses som en innovativ förvaltningspolitisk lösning på olika utmaningar som kan vara svåra att hantera inom ramen för förvaltningsmyndigheterna. Kommittéformen gör det möjligt att i mindre skala och under kreativa former pröva nya idéer och arbetssätt. Den gör det också möjligt att under en begränsad tid fokusera på och samla kraft runt en avgränsad fråga.³⁸

2.2 Delvis motstående tendenser i regeringens styrning

Vi bedömer att regeringens styrning av förvaltningen i dag präglas av två delvis motstående tendenser. Det handlar för det första om en önskan om att minska detaljstyrningen för att i stället ge utrymme till myndigheterna att strategiskt och långsiktigt utveckla sin verksamhet. Det handlar för det andra om att regeringen tar tillbaka viss beslutsmakt som tidigare har varit delegerad till myndigheterna.

2.2.1 Mer flexibel styrning av förvaltningen

Under slutet av 2000-talet påbörjade regeringen ett arbete med att utveckla styrningen av sina myndigheter.³⁹ Bakgrunden var återkommande kritik om att styrningen innehöll för många och för otydliga styrsignaler, samt inte var tillräckligt flexibel. För att få till en mer långsiktig och strategisk orientering, började regeringen därför utveckla resultatstyrningen med syfte att etablera en mer verksamhetsanpassad styrning.

Regeringen avskaffade bland annat den verksamhetsstruktur med gemensam mål- och resultatstruktur som hade införts 2001. Styrningen skulle i stället anpassas till myndigheternas olika förutsättningar och uppdrag. Regeringen tydliggjorde också att myndigheternas instruktioner skulle vara det grundläggande styrinstrumentet.

³⁶ Statskontoret (2019) *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer.*

³⁷ Kommittédirektiv 2018:85 *Samordnad och accelererad policyutveckling kopplad till den fjärde industriella revolutionens teknologier.*

³⁸ Statskontoret (2019) *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer.*

³⁹ Utvecklingens inriktning slogs fast i Regeringens proposition 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009* och Regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Regeringen skulle däremot i mindre utsträckning ge myndigheterna kortsiktiga uppdrag i regleringsbrev eller genom återrapporteringskrav.⁴⁰

Vår uppföljning av utvecklingen visade att både departementen och myndigheterna upplevde att den mer flexibla modellen hade resulterat i en bättre grund för styrningen än den tidigare gemensamma verksamhetsstrukturen.⁴¹ Vi konstaterade också att instruktionernas funktion som grundläggande styrdokument hade stärkts, samtidigt som regleringsbrev hade minskat i omfattning. För några av de studerade myndigheterna hade också återrapporteringskraven minskat och myndighetschefens utrymme att ta ett långsiktigt ansvar för verksamheten ökat.

Men bilden varierar mellan myndigheterna. Fortfarande anser många myndighetschefer för framför allt större myndigheter att kraven på återrapportering är för omfattande.⁴²

Tilltagande kritik mot tidigare reformer mynnar ut i nya förvaltningspolitiska initiativ

I budgetpropositionen för 2016 initierade regeringen återigen ett arbete med att utveckla styrningen av den offentliga sektorn. I propositionen bedömer regeringen att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Syftet med arbetet är att minska detaljstyrningen för att ge utrymme för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. En målsättning är att skapa mer handlingsutrymme för de som arbetar i verksamheterna.

En bakgrund till regeringens initiativ är den tilltagande kritik av utfallet av en del förvaltningspolitiska reformer som genomfördes i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet.⁴³ Dessa reformer hämtade inspiration från styrmodeller inom den privata sektorn och fokuserade mer på resultat, decentralisering, delegerat ansvar för budget och organisation, uppföljning och medborgarnas behov. Reformerna syftade till att effektivisera förvaltningen och dämpa utgiftsutvecklingen i den offentliga sektorn.

Regeringen bedömer visserligen att delar av dessa reformer har bidragit till att Sverige har en förvaltning i världsklass, men att de i en del avseenden också har medfört negativa konsekvenser. Det gäller exempelvis ökad administration och olika former av snedvridande incitament. Reformerna har också ökat efterfrågan av

⁴⁰ Regeringens proposition 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009*. och Regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

⁴¹ Statskontoret (2013) *Flexibilitetens fördelar och nackdelar – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.

⁴² Statskontoret (2016) *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning*.

⁴³ Se till exempel SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*; Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2017) *Dags för omprövning* och Sundström (2016) *Strategisk styrning bortom NPM*.

information samt på kontroll och uppföljning, vilket har lett till att den offentliga sektorn riskerar att inte ta tillvara på den kompetens som finns hos de som arbetar i verksamheterna.⁴⁴

För att utveckla styrningen av den offentliga sektorn inrättade regeringen 2016 den så kallade Tillitsdelegationen. Delegationens uppdrag är att genomföra projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling om hur den offentliga sektorn kan styras mer tillitsbaserat.⁴⁵ Delegationen ska dessutom lämna förslag på hur och när en gemensam introduktionsutbildning för statsanställda kan införas.⁴⁶ Delegationen ska redovisa sitt slutbetänkande till regeringen i maj 2020. Även Statskontoret fick i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet.⁴⁷

Med tillitsreformen vill regeringen skapa bästa möjliga förutsättningar för den offentliga förvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt samt upprätthålla värden som rättssäkerhet, jämlikhet, jämställdhet och medborgarperspektivet. Vi uppfattar att det starka fokus på effektivitet som har präglat de senaste decenniernas förvaltningspolitiska reformer har tonats ned något till förmån för en förvaltning som ska leverera högre kvalitet.

2.2.2 Starkare uttryck för idén om en sammanhållen förvaltning

Framväxten av en mer verksamhetsanpassad och flexibel styrning har inneburit att myndighetsledningarna har fått utrymme att strategiskt och långsiktigt utveckla sin verksamhet. Samtidigt har under de senaste åren en delvis motstående idé om en mer sammanhållen förvaltning tagit sig allt starkare uttryck. Detta manifesteras främst av att regeringen har visat ett allt större intresse för att styra staten som en koncern.

Koncernstyrning innebär att regeringen i större utsträckning utgår från statens samlade intressen när den styr sina myndigheter. De främsta motiven för regeringen att styra förvaltningen som en koncern är att öka produktiviteten och effektiviteten samt att erbjuda medborgare och företag en bättre service och tillgång till fysiska möten. En del av besluten syftar också till att upprätthålla och öka allmänhetens förtroende för staten som helhet. Vi bedömer att utvecklingen delvis är en reaktion på den långtgående delegeringen till myndigheterna och de svårigheter som denna delegering innebär för politiken att få genomslag inom områden som går utöver enskilda myndigheters uppdrag.

⁴⁴ Regeringens proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*.

⁴⁵ Kommittédirektiv 2016:51 *Tillit i styrningen* och kommittédirektiv 2017:119 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)*.

⁴⁶ Kommittédirektiv 2019:6 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)*.

⁴⁷ Fi2016/00372/SFÖ (delvis) *Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor*.

Koncernperspektivet återfinns i flera förvaltningspolitiska initiativ som regeringen har tagit under senare år. Nedan beskriver vi tre exempel från den senaste mandatperioden:

- regeringens styrning av den offentliga förvaltningens digitalisering
- myndigheternas lokalisering
- inrättandet av en gemensam servicekontorslösning vid Statens servicecenter.

Digitaliseringen leder till behov av fler gemensamma lösningar

Regeringen har genom åren prövat olika sätt att organisera förvaltningens digitalisering. Under lång tid byggde utvecklingen på centraliserade lösningar där bland annat Statskontoret hade en central roll. Men under de senaste 15 åren har regeringen organiserat stödet till utvecklingen av den digitala förvaltningen i olika myndigheter och kommittéer. Mellan 2009 och 2015 gick uppdraget i första hand till E-delegationen som bestod av myndighetschefer från 16 myndigheter.

Statskontoret bedömde 2014 att den samlade besluts- och genomförandekraften inom e-förvaltningsområdet, inklusive mer kraftfulla finansieringsmodeller och kompetensstöd för myndigheterna, behövde stärkas. Flera myndigheter och kommittéer samt även regeringen har gjort liknande bedömningar om att förvaltningen behöver bli bättre på att ta tillvara på digitaliseringens möjligheter.⁴⁸

Som ett led i en förstärkt styrning av förvaltningens digitalisering inrättade regeringen Myndigheten för digital förvaltning.⁴⁹ Myndigheten ska utveckla, samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Därutöver ansvarar myndigheten för flera nationella tjänster som används av hela den offentliga sektorn.

Regeringen har betonat att gemensamma lösningar och investeringar krävs för att kunna använda digitaliseringens möjligheter för att effektivisera förvaltningen. Under de senaste åren har regeringen också tagit initiativ i denna riktning genom att ge uppdrag till myndigheter att ta fram gemensamma lösningar för exempelvis e-arkiv⁵⁰ och IT-drift.⁵¹ Även många myndighetschefer och högre chefer i förvaltningen verkar dela regeringens uppfattning att digitaliseringen driver fram ett större behov av gemensamma lösningar. Av våra dialogmöten framgår att många myndigheter efterfrågar fler gemensamma lösningar.

⁴⁸ Kommittédirektiv 2017:117. *Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn.*

⁴⁹ Regeringens proposition 2018/19:1 *Budgetproposition för 2019 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

⁵⁰ N2014/3415/ITP. *Uppdrag att utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.*

⁵¹ Fi2017/03257/DF. *Uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig IT-drift.*

Ökat intresse för myndigheternas lokalisering och servicegivande

Under senare år har frågor om de statliga myndigheternas lokalisering och servicegivande hamnat allt mer i den politiska debattens fokus. Frågorna har nyligen aktualiserats och belysts i ett antal rapporter och utredningar.⁵² Vi har till exempel bistått regeringen med ett underlag om myndigheternas lokalisering.⁵³ Och vi kartlägger för tillfället vissa myndigheters planer för lokalisering.⁵⁴

Riksdagen och regeringen har också vidtagit förändringar på området. Riksdagen har till exempel tillkännagett för regeringen att den statliga närvaron bör öka i hela landet. Enligt riksdagen bör regeringen se till att statliga myndigheter lokaliseras till förorter och lägen utanför de dyraste områdena i Stockholms innerstad samt även pröva lokalisering till andra delar av landet.⁵⁵

Under den förra mandatperioden beslutade regeringen om att omlokalisera ett antal myndigheter från Stockholmsregionen till olika platser i landet. Regeringen har också som utgångspunkt att nya myndigheter framför allt ska lokaliseras utanför Stockholmsregionen.⁵⁶ Sammanlagt berörs 19 myndigheter av regeringens beslut om att omlokalisera hela eller delar av myndigheter. Kammarkollegiet har också fått i uppdrag av regeringen att stödja de myndigheter som ska omlokaliseras.⁵⁷

Servicekontor i ny regi och på fler platser i landet

I februari 2019 lämnade regeringen en proposition till riksdagen om att ge Statens servicecenters förutsättningar att tillhandahålla lokal statlig service genom de statliga servicecenter som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket tidigare har drivit i samverkan. Den sakpolitiska överenskommelsen mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna slår också fast att fler servicekontor ska etableras i hela landet. Regeringen har också sagt att det är viktigt att fler statliga myndigheter ingår i serviceorganisationen. Detta är också något som vi har lyft fram i våra tidigare rapporter på området. Vi bedömer att fler myndigheter behöver

⁵² Se till exempel SOU 2016:26 *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder - landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar*; SOU 2018:43 *Statliga servicekontor – mer service på fler platser*; ST (2018) *Vad händer på myndigheten när jobben flyttas?* och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2019) *Slutredovisning rörande omlokalisering av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*.

⁵³ Statskontoret (2016) *Statliga myndigheters lokalisering – ett samlat underlag*.

⁵⁴ Fi2019/01406/SFÖ *Uppdrag till Statskontoret att kartlägga vissa myndigheters planer för lokalisering av verksamhet*.

⁵⁵ Se till exempel näringsutskottets betänkande 2015/16:NU17 *Regional tillväxt*, riksdagsskrivelse 2015/16:201 och Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU25 *Statlig förvaltning och statistikfrågor*, riksdagsskrivelse 2015/16:208.

⁵⁶ Finansdepartementet (2018) *Ökad styrning av myndigheternas lokalisering*.

⁵⁷ Fi2016/03952SFÖ *Uppdrag att stödja myndigheter som är föremål för omlokalisering*.

involveras om servicegivandet på lokal nivå ska bli effektivt och leva upp till rimliga krav på kvalitet, tillgänglighet och arbetsmiljö.⁵⁸

Kraven om ökad lokal närvaro ställer myndigheterna inför svåra val

Riksdagen och regeringen kommer sannolikt att ha ett fortsatt intresse för frågor om myndigheternas lokalisering och medborgarnas tillgång till lokal service. Syftet med omlokaliseringarna och servicekontoren är att hålla ihop Sverige och skapa förutsättningar för de myndigheter som bedriver verksamhet i flera delar av landet att upprätthålla en lokal närvaro och rimlig servicenivå. Syftet är också att bevara förtroendet för staten och den offentliga förvaltningen i hela landet.

För myndigheterna kan omlokaliseringar och krav på ökad lokal närvaro innebära svåra avvägningar mellan olika förvaltningspolitiska värden. I våra dialoger med myndighetschefer som har omlokaliserat hela eller delar av sin verksamhet har vi fått exempel på att omlokaliseringarna kan få oförutsedda ekonomiska och kompetensmässiga konsekvenser som kan försämra myndighetens förutsättningar att bedriva verksamheten effektivt. Riksrevisionen har också visat på liknande resultat i sina granskningar av tidigare omlokaliseringar.⁵⁹

Våra tidigare uppdrag inom området visar också att det kan vara svårt att ekonomiskt och arbetsmiljömässigt motivera servicekontor på orter med en liten befolkning.⁶⁰ Kraven på lokal närvaro kan också vara svåra att hantera för myndigheter som ska göra besparingar eller minska antalet anställda.⁶¹

2.3 En mer detaljerad styrning av kommunsektorn

En tydlig förvaltningspolitisk tendens är att statens styrning av kommuner och regioner har ökat i omfattning, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste decennierna. Det gäller främst de riktade statsbidragen. År 2018 fanns det ungefär 180 riktade statsbidrag⁶² vilket kan jämföras med cirka 130 riktade statsbidrag 2016.⁶³ Statens styrning med mål och inriktningsdokument och kunskapsstyrningen har också blivit mer detaljerad och ökat i omfattning. I ett lite längre perspektiv har

⁵⁸ Statskontoret (2012) *Service i medborgarnas och företagens tjänst*.

⁵⁹ Riksrevisionen (2009) *Omlokalisering av myndigheter*.

⁶⁰ Statskontoret (2012) *Service i medborgarnas och företagens tjänst*.

⁶¹ Se till exempel Kronofogdemyndigheten och Arbetsförmedlingen.

⁶² Statskontoret (2019) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018*.

⁶³ Jämförelsen mellan de två åren är inte helt rättvisande eftersom det finns vissa skillnader i hur riktade statsbidrag har definierats i de två undersökningarna. Ökningen mellan de två åren är därför något mindre än vad som framgår av en direkt jämförelse av uppgifterna.

även regelstyrningen blivit mer detaljerad och fått ett ökat inslag av rättstillämpning.⁶⁴

Mängden styrning och de dokumentationskrav som följer av den statliga styrningen kan göra det svårt för enskilda kommuner eller regioner att bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Styrningen kan även få andra oönskade konsekvenser i form av minskad likvärdighet, ökade kostnader för administration och minskat politiskt handlingsutrymme på regional och lokal nivå.⁶⁵

En utmaning för den statliga styrningen är att olika kommuner och regioner har olika utmaningar, behov och förutsättningar. Därför skiljer sig kommunernas och regionernas möjligheter att hantera den statliga styrningen åt. I slutändan handlar därmed styrningen om att göra en avvägning mellan att åstadkomma mer nationell likvärdighet och att underlätta den kommunala självstyrelsen utifrån de regionala och lokala behoven.

Det finns flera skäl till att den statliga styrningen av kommuner och regioner ökar. Det handlar bland annat om att det finns ett starkt tryck på den nationella nivån att agera inom centrala politikområden där kommuner och regioner har det huvudsakliga ansvaret. Inom dessa områden har staten begränsade styrmöjligheter. Riktade statsbidrag och krav på skärpt tillsyn kan då bli ett sätt för den nationella nivån att göra politik och visa handlingskraft.⁶⁶

2.3.1 Fortsatt tillväxt av statlig reglering

Staten har stora möjligheter att styra kommuner och regioner genom lagstiftning, förordningar och myndighetsföreskrifter. Detta är också en möjlighet som staten utnyttjar i tämligen stor omfattning. Bara under 2018 trädde 15 nya lagar och förordningar och 22 nya lag- eller förordningsändringar av stor betydelse för den kommunala verksamheten i kraft.⁶⁷ Utöver detta tillkommer en stor mängd föreskrifter från statliga myndigheter. Staten kan i sin reglering av kommuner och regioner rikta sig till dem i deras egenskap av organisation, till de verksamheter som de ansvarar för eller till personalen som arbetar i verksamheterna.

Mycket av den statliga styrningen av kommuner och regioner kommer sig av att statliga myndigheter förtydligar lagstiftningen genom föreskrifter och allmänna råd.⁶⁸ Dessa förtydliganden kan ofta innebära detaljerade föreskrifter om hur

⁶⁴ Statskontoret (2019) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Se till exempel Castillo och Ivarsson Westerberg (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*.

kommuner och regioner ska utföra viss verksamhet. Det kan i sin tur leda till att kommuner och regioner får lägga mer resurser på administrativt arbete. Det finns också tecken på att förtydliganden av en viss lagstiftning kan leda till oförutsedda ambitionsökningar som inte alltid omfattas av finansieringsprincipen.⁶⁹

Sammantaget kan man säga att regelstyrning av kommunerna och regionerna i delar är mycket detaljerad. Även om en detaljerad regelgivning framstår som motiverad i det enskilda fallet blir resultatet av den samlade regelgivningen att handlingsutrymmet minskar. Om staten i lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd och annan mjukare styrning i detalj beskriver hur en verksamhet ska bedrivas minskar kommunernas och regionernas möjlighet att bedriva verksamheten så ändamålsenligt som möjligt utifrån de egna behoven och förutsättningarna.⁷⁰

2.4 Utmaningar i myndigheternas kompetensförsörjning

Sysselsättningen och antalet årsarbetskrafter i statsförvaltningen fortsätter att öka.⁷¹ Samtidigt pekar många statliga myndigheter på att de har svårt att rekrytera den kompetens som de behöver.⁷² Cirka hälften av Arbetsgivarverkets medlemmar pekar på att de har svårt att behålla sin personal.⁷³ Utmaningarna att rekrytera är som störst när det gäller högutbildade personer och personer med kompetens inom IT-området. Det beror på att myndigheterna där konkurrerar om kompetensen på den öppna marknaden.

Bristen på kompetens inom IT-området handlar framför allt om att det är svårt att rekrytera och behålla personer som utvecklar och förvaltar IT-system. Denna brist är problematisk med tanke på de behov som finns när det gäller digitaliseringen av förvaltningen.⁷⁴ I mindre och medelstora myndigheter finns det tecken på att det är svårt att rekrytera kompetens inom personal, ekonomi och upphandling.⁷⁵

När det gäller kompetensförsörjningen av chefer i statsförvaltningen är situationen god. Få myndigheter uppger att de har svårt att rekrytera och behålla chefer. Sett över tid har också möjligheterna att rekrytera chefer förbättrats något.⁷⁶

⁶⁹ Sveriges kommuner och landsting (2011) *Finansieringsprincipen ger ekonomiska förutsättningar för statligt beslutade åtgärder*.

⁷⁰ Statskontoret (2019) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

⁷¹ Statskontoret (2019) *Statsförvaltningen i korthet*.

⁷² Statskontorets dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning.

⁷³ Arbetsgivarverket (2018) *Konjunkturbarometer för den statliga sektorn*.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Statskontorets dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning.

⁷⁶ Arbetsgivarverket (2018) *Konjunkturbarometer för den statliga sektorn*.

Arbetsgivarverkets undersökningar visar att de statliga myndigheterna generellt sett har svårt att rekrytera och behålla kompetens.⁷⁷ En förklaring till detta är den starka utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden under senare år. Konkurrensen är hög och inom vissa områden har förvaltningen svårt att mäta sig lönemässigt.⁷⁸

Efterfrågan och bristen på arbetskraft kommer att vara stor även under kommande år.⁷⁹ De statliga myndigheterna behöver därmed även fortsättningsvis räkna med en hård konkurrens om den kompetens som finns på arbetsmarknaden. Samtidigt pekar Konjunkturinstitutet⁸⁰, Finanspolitiska rådet⁸¹ och Arbetsförmedlingen på att ekonomin mattas av, vilket bland annat märks i att nedgången i antalet arbetslösa bromsar in.⁸² Detta kan på något längre sikt förbättra förutsättningarna för den offentliga förvaltningens kompetensförsörjning.⁸³

En annan förklaring till att myndigheterna har svårt att rekrytera kompetens är att det inte alltid anses som attraktivt att arbeta i staten och att myndigheter konkurrerar med varandra om viss kompetens. Staten kan därför behöva utveckla ett gemensamt arbetsgivarvarumärke, gemensamma lösningar inom kompetensförsörjningsområdet och gemensamma karriärvägar.⁸⁴

2.4.1 Framtida pensionsavgångar behöver hanteras strategiskt

Under ett antal år framöver kommer en relativt stor del av de som arbetar i den statliga förvaltningen att nå pensionsåldern.⁸⁵ Det innebär att det kommer att ske en generationsväxling i staten under kommande år. Många myndigheter kommer därmed att behöva ersättningsrekrytera enstaka individer med specifik nyckelkompetens och förändra sina arbetssätt.

Pensionsavgångarna är en viktig faktor som myndigheterna behöver ta hänsyn till i sin strategiska kompetensförsörjning, men den får inte skymma sikten så att de glömmer eller tonar ned andra delar av det strategiska arbetet. Sett till utvecklingstendenserna och de framtida utmaningarna är det viktigt att fortsätta att analysera den statliga förvaltningens behov av kompetens på fem till tio års sikt.

⁷⁷ Arbetsgivarverket (2018) *Konjunkturbarometer för den statliga sektorn*.

⁷⁸ Statskontorets dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning.

⁷⁹ Arbetsförmedlingen (2018) *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2018. Prognos för arbetsmarknaden 2018–2020*.

⁸⁰ Konjunkturinstitutet (2019) *Konjunkturläget i mars 2019*.

⁸¹ Finanspolitiska rådet (2019) *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2019*.

⁸² Arbetsförmedlingens månadsstatistik 14 maj 2019.

⁸³ Så var till exempel fallet under lågkonjunkturen i början av 2000-talet.

⁸⁴ Statskontorets dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning.

⁸⁵ Statens tjänstepensionsverk (2018) *Pensionsavgångar inom statsförvaltningen. Statistikrapport 2018*.

Den kommande generationsväxlingen kan också ha betydelse för arbetet med den statliga värdegrunden och en god förvaltningskultur. Att äldre och erfarna tjänstemän slutar kan innebära att en del av de som har burit upp en myndighets värdegrund försvinner och ersätts av medarbetare utan kunskaper om och erfarenhet av de krav som ligger i tjänstemannarollen. Vi bedömer att det finns anledning för Tillitsdelegationen att beakta detta i samband med det förslag till gemensam introduktionsutbildning som delegationen har i uppdrag att ta fram.⁸⁶

2.4.2 Beroende av konsulter leder till nya kompetens- och åtgärdsbehov

En konsekvens av att myndigheterna har svårt att rekrytera och behålla kompetens är att de behöver använda sig mer av upphandlade konsulttjänster och externa uppdragstagare. Många myndigheter använder sig också av detta sätt för att hantera kompetensbrister i den egna organisationen.⁸⁷ De statliga myndigheterna köper årligen konsulttjänster för relativt stora belopp.⁸⁸ Inom ramen för vår utredningsverksamhet har vi också sett exempel på myndigheter som använder sig av en stor andel konsulter och som har blivit beroende av konsulter för att utveckla och bedriva delar av sin verksamhet eller särskilda utvecklingsprojekt.⁸⁹

Möjligheten att använda sig av externa uppdragstagare och konsulter ger myndigheterna ett visst handlingsutrymme och flexibilitet. Samtidigt innebär det att myndigheterna behöver ha tillgång till upphandlingskompetens och kunskap om att styra genom avtal. Riksrevisionen visar i en granskning att användningen av konsulttjänster överlag inte är välgrundad och att myndigheterna brister i sin kontroll av konsultanvändningen. En konsekvens av detta är att det finns risk för att myndigheternas inköp av konsulttjänster inte är effektiva och att myndigheterna inte hushållar med statens resurser.⁹⁰ I vår utredningsverksamhet har vi också sett prov på att små och medelstora myndigheter kan ha svårt att lösa den här typen av frågor.⁹¹ Ett stort inslag av konsulter i verksamheten kan också innebära att en myndighet behöver genomföra olika typer av åtgärder eller utbildningsinsatser för att bevara en god förvaltningskultur i hela myndigheten.

⁸⁶ Kommittédirektiv 2019:6 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen*.

⁸⁷ Se till exempel Statskontorets myndighetsanalyser och Arbetsgivarverket (2018) *Konjunkturbarometer för den statliga sektorn*.

⁸⁸ Riksrevisionen (2018) *Staten som inköpare av konsulter – tänk först och handla sen*.

⁸⁹ Se till exempel Statskontoret (2016) *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*.

⁹⁰ Riksrevisionen (2018) *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*.

⁹¹ Se till exempel Statskontoret (2016) *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet*; Statskontoret (2017) *Myndighetsanalys av Konstnärsnämnden* och Statskontoret (2017) *Myndighetsanalys av Forum för levande historia*.

2.5 Ekonomiska utmaningar väntar förvaltningen

Sverige står inför stora samhällsutmaningar. Jämfört med många andra länder är vi väl rustade för att möta dessa utmaningar. Trots det kommer det att finnas ett förändringstryck på den svenska förvaltningen under kommande år. Den statliga förvaltningen har stora investeringsbehov, inte minst när det gäller ny teknik och digitala tjänster riktade till medborgarna. Samtidigt står de offentliga finanserna inför utmanande tider, inte minst med anledning av den demografiska utvecklingen.⁹²

Många myndigheter har fått mer pengar och utvidgade uppdrag i de senaste årens budgetpropositioner. Trots ökade anslag uttrycker många myndigheter att budgeten för lokaler, löner och övriga förvaltningskostnader är ansträngd. Trenden under de senaste åren är också att allt färre myndigheter anslagssparar samtidigt som allt fler använder sig av anslagskrediten.⁹³

Politiken och förvaltningen kan därför behöva hitta sätt att förändra sig och öka sin förmåga att hitta nya och innovativa lösningar på de problem och utmaningar som följer av samhällsutvecklingen.

2.5.1 Demografin gör det svårare att finansiera välfärden

I takt med att demografin förändras ökar efterfrågan på de välfärdstjänster och kollektiva varor som den offentliga sektorn ansvarar för. Samtidigt innebär utvecklingen ekonomiska utmaningar eftersom allt färre kommer att behöva försörja allt fler.⁹⁴ Sveriges kommuner och landsting har till exempel pekat på kommunsektorn går hårdare tider till mötes. Under 2018 gick många kommuner och regioner med underskott.⁹⁵ Direktiven till och underlag från Kommunutredningen pekar också på framtida ekonomiska och kompetensmässiga utmaningar.⁹⁶

Vidare innebär urbaniseringen att förutsättningarna i dag skiljer sig åt mellan tätbefolkade stadskommuner och glesbefolkade landsbygdskommuner. De utmaningar som kommuner och regioner står inför tenderar att vara större i de mer glesbefolkade delarna av landet eftersom kapaciteten och robustheten både avseende ekonomi och kompetens redan är svag eller i vissa fall saknas. En fortsatt urbanisering kommer att driva på denna utveckling vilket innebär att frågan om regioners

⁹² Konjunkturinstitutet (2019) *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna 2019*.

⁹³ Arbetsgivarverket (2018) *Konjunkturbarometer för den statliga sektorn*.

⁹⁴ Se till exempel Mörck med flera (2019) *Kommunernas framtid*; SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* och SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*.

⁹⁵ Sveriges kommuner och landsting (2019) *Ekonomirapporten*.

⁹⁶ Kommittédirektiv 2017:13 *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen* och Kommunutredningen (2019) *Underlag och diskussionsfrågor till seminarium och hearing med Kommunutredningen den 15 maj 2019*.

och kommuners kapacitet blir en viktig förvaltningspolitisk fråga för framtiden. Även de senaste årens invandring har inneburit ett ökat demografiskt tryck på kommunerna och regionerna eftersom befolkningen har ökat i ett växande antal kommuner.

Något förenklat kan man säga att utmaningarna består i att kommunerna och regionerna kommer få det svårare att finansiera och kompetensförsörja verksamheterna på längre sikt, samtidigt som kraven på verksamheterna ökar. Detta ökar behovet av samarbete mellan staten och kommunsektorn och att ansvar och uppgifter är fördelade på ett funktionellt sätt som möjliggör en effektiv verksamhet och likvärdig service, tillgång och kvalitet i hela landet. Det är också viktigt att den statliga styrningen bidrar till att skapa förutsättningar för kommuner och regioner att klara sina åtaganden och för att vidareutveckla en rättssäker och effektiv förvaltning.

2.5.2 Ökade resurser till kärnan i det offentliga åtagandet

Under senare år har vi sett att regeringen och riksdagen har gjort särskilda satsningar inom de områden som skulle kunna sägas utgöra kärnan i det offentliga åtagandet. Det handlar till exempel om satsningar inom försvar, samhällsskydd, hälso- och sjukvård och utbildningsområdet. Till exempel har Försvarsberedningen föreslagit att anslagen för det militära försvaret ska ökas till 84 miljarder kronor från och med 2025 och att totalförsvaret och det civila försvaret ska få ytterligare medel under perioden 2021–2025.⁹⁷

Vi har samtidigt sett prov på vissa problem när det gäller leveransen och kvaliteten i grundläggande samhällstjänster, till exempel vattenförsörjning⁹⁸ och samhällsskydd.⁹⁹ Vi ser också att medborgarnas förtroende sjunker för vissa offentliga kärnverksamheter som polisen, äldreomsorgen, sjukvården och skolan.¹⁰⁰

Det finns därför anledning att tro att regeringen fortsatt kommer att vilja stärka förvaltningens förmåga att med god kvalitet tillgodose medborgarnas behov inom ramen för kärnan av det offentliga åtagandet. En sådan förstärkning kan innebära att kärnverksamheten och kärnan i det offentliga åtagandet kan behöva prioriteras upp på bekostnad av andra verksamheter och delar av åtagandet.

⁹⁷ Ds 2019:8 *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

⁹⁸ Se till exempel SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning – bakgrund, överväganden och förslag*.

⁹⁹ Se till exempel Regeringen (2015) *Rapport från Skogsbrandsutredningen* och SOU 2019:7 *Skogsbränderna sommaren 2018*.

¹⁰⁰ SOM-institutet (2019:13) *Svenska folket betygsätter offentlig verksamhet*.

2.6 Ökat fokus på säkerhetsfrågor

Under de senaste åren har den offentliga förvaltningens förmåga att hantera olika utmaningar kopplade till säkerhetsfrågor hamnat allt mer i fokus. Frågor om organiserad brottslighet och terrorbekämpning har till exempel varit på agendan. Samtidigt bedömer regeringen att det globala säkerhetsläget har försämrats. Företrädare för regeringen beskriver att Sverige sedan kalla krigets slut inte har tagit säkerhetsfrågor på tillräckligt stort allvar¹⁰¹ och i riksdagen har det vuxit fram ett brett stöd för ökade satsningar på försvaret och polisen. Frågorna har dessutom fått en förstärkt roll i och med att regeringen har inrättat ett säkerhetspolitiskt råd.

Säkerhetsperspektivet har även präglat diskussionen om hur förvaltningen bedriver sina verksamheter. En pådrivande kraft har varit ett antal uppmärksammade fall där offentliga organisationer har uppvisat brister i sitt arbete med informationssäkerhet. Brister i den offentliga förvaltningens arbete med informationssäkerhet har även identifierats av olika utredningar och myndigheter.¹⁰²

Regeringen har tagit initiativ som på en övergripande nivå kommer att påverka förvaltningens säkerhets- och informationssäkerhetsarbete. Regeringen har till exempel:

- gett en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag till en ny struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå.¹⁰³
- gett en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag till en ny myndighet för psykologiskt försvar.¹⁰⁴
- lanserat en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet för att skapa långsiktiga förutsättningar för ett effektivt arbete med informations- och cybersäkerhet samt höja medvetenheten och kunskapen i hela samhället.¹⁰⁵

¹⁰¹ Exempelvis energi- och digitaliseringsminister Anders Ygeman i Sveriges radio *Konflikt* (16/2 2019) och näringsminister Ibrahim Baylan i Sveriges radio *Ekots lördagsintervju* (2/2 2019).

¹⁰² Se till exempel Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018) *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*; SOU 2015:23 *Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten*; Ds 2017:66 *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* och Riksdagen (2016) *Informationssäkerhet på nio myndigheter*.

¹⁰³ Kommittédirektiv 2018:79 *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar*.

¹⁰⁴ Kommittédirektiv 2018:80 *En ny myndighet för psykologiskt försvar*.

¹⁰⁵ Regeringens skrivelse 2016/17:213 *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet*.

Under våra samtal med myndighetschefer och högre chefer i förvaltningen har vi mött olika reaktioner på att regeringen nu lägger mer tyngd på frågor som rör säkerhet och informationssäkerhet. Många uppfattar utvecklingen som positiv och menar att detta perspektiv även tidigare borde ha fått en mer framträdande roll. Andra uttrycker en viss oro för att pendeln nu riskerar att svänga för långt vilket skulle kunna hämma förvaltningens innovation och effektivisering. Dessa menar att de ökande kraven på säkerhet och informationssäkerhet riskerar att ta tid och resurser från myndigheternas kärnverksamhet.

3 Utvecklad myndighetsstyrning

Den statliga förvaltningen ska vara innovativ och samverkande. Förvaltningen ska vidare vara rättssäker och effektiv, ha väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidra till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.¹⁰⁶

Regeringen har också uttryckt en önskan om att minska detaljstyrningen och onödig administration samt att styrningen ska ske ur ett helhetsperspektiv.¹⁰⁷

Regeringen har därför gett bland annat Statskontoret och Ekonomistyrningsverket i uppdrag att lämna förslag som kan bidra till att regeringens ambitioner realiseras.¹⁰⁸

Av kapitel 2 framgår att det fortfarande finns utvecklingsbehov när det gäller myndighetsstyrningen och myndigheternas interna styrning och uppföljning. Det finns också behov av utveckling när det gäller regeringens förutsättningar att styra förvaltningen ur ett helhetsperspektiv (dessa behov adresserar vi i huvudsak i kapitel 7). I kapitlet redogör vi för hur vi kan bidra till en mer ändamålsenlig myndighetsstyrning. För att göra detta överväger Statskontoret att:

- ta fram en rapport om regeringens styrning av stora myndigheter och dessa myndigheters interna styrning och uppföljning i.
- ta initiativ till en studie om i vilken utsträckning myndigheterna och regeringen använder sig av budgetunderlag och årsredovisningar som strategiska verktyg i sin styrning.

Vi lämnar även förslag om att regeringen kan ge oss i uppdrag att:

- analysera hur ett långsiktigt arbete med att utveckla myndigheternas interna styrning och uppföljning kan organiseras och finansieras.
- ta fram förslag till verktyg för att identifiera onödig administration och snedvridande incitament inom myndigheter.
- följa upp de senaste årens omlokaliseringar av statliga myndigheter.

¹⁰⁶ Regeringens proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹⁰⁷ Regeringens proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*; Regeringens proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*; Regeringens proposition 2017/18: 1 *Budgetpropositionen för 2018* och Regeringens proposition 2018/19:1 *Budgetproposition för 2019*.

¹⁰⁸ Se till exempel Statskontoret (2016) *Mer tid till kärnverksamheten*; Ekonomistyrningsverket (2017) *Krav på delårsrapport* och Ekonomistyrningsverket (2018) *Utvecklad intern styrning och kontroll*.

3.1 Utveckla styrningen av stora myndigheter

I kapitel två beskriver vi hur myndigheterna under de senaste decennierna har blivit allt större. Detta har medfört nya utmaningar för regeringen. Våra analyser av Försvarsmakten, Polisen, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Försäkringskassan visar att det är svårt för regeringen att få genomslag för sin styrning och att myndigheterna upplever delar av styrningen som allt för detaljerad och kortsiktig.¹⁰⁹ Det är även svårt för myndigheternas ledningar att nå ut till hela myndigheten med sina styrsignaler.¹¹⁰ Under senare år har också flera utredningar av andra aktörer visat att styrningen av stora myndigheter ofta är för kortsiktig, detaljerad och ryckig.¹¹¹ Vi bedömer därför att det finns ett behov av att se över och utveckla regeringens styrning av stora myndigheter och dessa myndigheters interna styrning och uppföljning.

Statskontoret överväger därför att ta fram en egeninitierad rapport där vi sammanställer våra erfarenheter och kunskaper av regeringens styrning av stora myndigheter och dessa myndigheters interna styrning och uppföljning. Syftet är att ta fram ny kunskap som kan bidra till att regeringen och myndigheterna kan utveckla sin styrning. I en sådan rapport bör det också vara möjligt att analysera och belysa förvaltningskulturens betydelse för en väl fungerande styrkedja.

3.2 Fortsätt arbetet med att minska onödig administration

Att minska förvaltningens administration har varit en återkommande målsättning i flera av de förvaltningspolitiska reformer som regeringen har genomfört under de senaste decennierna. Av kapitel 2 framgår dock att vissa delar av förvaltningen trots denna ambition fortfarande har utmaningar med onödig administration.

Administration uppstår till följd av både externa och interna krav. Regeringen kan därför behöva göra insatser på flera områden om myndigheterna ska komma till rätta med problemet att onödig administration stjäl tid från kärnverksamheten,

¹⁰⁹ Se till exempel Statskontoret (2018) *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* och Statskontorets dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning.

¹¹⁰ Statskontoret (2009) *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*; Statskontoret (2017) *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*; Statskontoret (2018) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*; Statskontoret (2018) *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* och Statskontoret (2019) *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*.

¹¹¹ Se till exempel SOU 2018:7 *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* och SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*.

leder till frustration bland medarbetarna och försvarar för cheferna att utöva ett gott ledarskap.¹¹²

3.2.1 Gå vidare med tidigare förslag för att minska administrationen

Vi har tidigare lämnat ett antal förslag om hur regeringen kan minska onödig administration inom myndigheterna. Det handlar bland annat om att fortsätta verksamhetsanpassa styrningen och utbilda tjänstemännen i hur olika styrverktyg kan användas i regeringens styrning. Men det handlar också om att regeringen kan ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att utveckla system för att myndigheters årsredovisningar i sin helhet kan hanteras digitalt.¹¹³

Vi har också lämnat förslag för att minska den administration som följer av att myndigheterna behöver lämna administrativa uppgifter till andra myndigheter. Vi har till exempel föreslagit att regeringen inför ett krav på samråd inför statliga myndigheters statistikinsamling, samt ger Statistiska centralbyrån i uppdrag att analysera behovet av att utveckla befintlig statistik om statlig förvaltning. Därutöver har vi även föreslagit att regeringen beslutar om ett tillägg till förordningen om konsekvensutredningar vid regelgivning så att förordningen även omfattar myndigheternas administrativa börda.¹¹⁴

Vi bedömer att fler av dessa förslag fortfarande är relevanta. Men vi har samtidigt förstått att vissa av förslagen inte har varit tillräckligt utredda för att det ska vara möjligt för Regeringskansliet att bereda förslagen vidare. Om regeringen vill gå vidare med något eller några av dessa förslag kan den ge Statskontoret eller någon annan aktör i förvaltningen i uppdrag att utreda frågan vidare. Det är i sådana fall viktigt att uppdragen avgränsas till enskilda förslag så att det är möjligt att rikta resurser och insatser dit de gör störst nytta.

3.2.2 Skapa strukturer för att minska intern administration

En relativt stor del av den administration som riskerar att stjäla tid från kärnverksamheten genereras av myndigheterna själva.¹¹⁵ Regeringen kan därför behöva skapa strukturer och ha tillgång till verktyg för att förvaltningen ska kunna arbeta systematiskt med att reformera resultatstyrningen. Vi bedömer att det finns två konkreta åtgärder som regeringen kan vidta för att åstadkomma detta.

Ett sätt kan vara att regeringen ser till så att det finns långsiktiga möjligheter för den typ av utvecklingsarbete som bedrivits inom ramen för Tillitsdelegationen. Det

¹¹² Statskontoret (2016) *Mer tid till kärnverksamheten*.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Hood (1999) *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality police, and Sleazebusters* och Statskontoret (2016) *Mer tid till kärnverksamheten*.

innebär att regeringen skulle behöva avsätta resurser för ett sådant arbete och hitta en lämplig hemvist för verksamheten efter att Tillitsdelegationen har avslutat sitt uppdrag. Om regeringen ser ett behov av att gå vidare med en sådan möjlighet kan den till exempel ge Statskontoret i uppdrag att ta fram ett underlag som belyser för- och nackdelar med olika sätt att organisera och finansiera en sådan verksamhet.

Ett annat sätt att hantera detta behov är att ta fram verktyg som gör det praktiskt möjligt att identifiera och analysera onödig administration och snedvridande incitament inom myndigheter. Statskontoret skulle på uppdrag av regeringen kunna ta fram en modell eller metod för detta. Ett sådant uppdrag borde med fördel kunna genomföras i samarbete med Ekonomistyrningsverket. Modellen skulle sedan kunna användas av Statskontoret eller någon annan myndighet för att på uppdrag av regeringen hjälpa myndigheter att praktiskt minska onödig intern administration och komma till rätta med snedvridande incitament som styrningen för med sig.

3.3 Öka kunskapen om ekonomiska underlag som styrverktyg

Vi har i några uppdrag under senare år belyst myndigheternas arbete med årsredovisningar och budgetunderlag.¹¹⁶ Det har i några av dessa fall visat sig att det finns brister i de underlag som myndigheterna lämnar till regeringen. Ett antal departement har också i samband med uppdragsdialoger lyft frågor om att myndigheternas ekonomiska underlag brister i transparens och att det är svårt att förstå det ekonomiska utfallet eller myndigheternas äskande.

Vi ser därför att det finns ett behov av att lyfta frågan om hur myndigheterna förhåller sig till bestämmelserna i det ekonomiadministrativa regelverket. Det finns också behov av att lyfta frågan om i vilken utsträckning som myndigheterna och regeringen använder sig av och kan använda sig av underlagen som strategiska verktyg i myndighets- och verksamhetsstyrningen.

Därför överväger vi att initiera ett arbete för att belysa myndigheternas arbete med årsredovisningar och budgetunderlag. Syftet med arbetet skulle vara att analysera hur underlagen används och kan användas som strategiska verktyg för att styra myndigheter och verksamheter samt bidra till utveckling på området. Ett sådant arbete bör ske i samverkan med Ekonomistyrningsverket. Om vi går vidare med en sådan studie kommer vi därför i ett första steg att kontakta Ekonomistyrningsverket för att diskutera hur ett sådant arbete skulle kunna läggas upp och bedrivas i samverkan mellan myndigheterna.

¹¹⁶ Statskontoret (2014) *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket*; Statskontoret (2018) *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* och Statskontoret (2019) *Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen*.

3.4 Förbättra underlagen inför omlokaliseringar

Regeringens ökade fokus på omlokaliseringar och krav på lokal närvaro medför vissa utmaningar för myndigheterna.¹¹⁷ Politikens syfte är att hålla ihop Sverige och skapa förutsättningar för de myndigheter som bedriver verksamhet i flera delar av landet att upprätthålla en lokal närvaro och rimlig servicenivå. Samtidigt ser vi att myndigheterna kan behöva stöd för att hantera omlokaliseringarna och kraven på lokal service. Det är viktigt att framtida omlokaliseringar kan genomföras utan negativa konsekvenser. De bör inte heller försämra myndigheternas förutsättningar att bedriva verksamheten effektivt och rättssäkert.

Vi bedömer därför att regeringen och myndigheterna kan behöva ytterligare underlag för att säkerställa att framtida arbete med omlokaliseringar blir så effektivt som möjligt. I och med de senaste årens beslut om omlokaliseringar finns det i dag gott om praktisk erfarenhet av att omlokalisera hela myndigheter eller delar av en viss verksamhet. Dessa erfarenheter borde tas till vara och användas för lärande och utveckling. De borde också kunna ligga till grund för och användas i samband med framtida beslut om omlokaliseringar. Sådana erfarenheter borde också kunna vara till hjälp för andra myndigheter som får i uppdrag att omlokalisera hela eller delar av sin verksamhet.

För att tillgodose behoven kan regeringen exempelvis ge Statskontoret i uppdrag att följa upp och sammanställa erfarenheterna av och analysera genomförandet och konsekvenserna av de omlokaliseringar av statliga myndigheter som har gjorts på senare år. Syftet med en sådan analys skulle kunna vara att lyfta fram erfarenheter och lärdomar som är möjliga att använda i liknande framtida omorganisationer av den statliga förvaltningen. Ett sådant underlag skulle till exempel kunna omfatta analyser av förberedelsearbete, genomförande och slutresultat samt utmaningar, kostnader och konsekvenser relaterade till omlokaliseringar.

¹¹⁷ Se slutsatserna i Statskontoret (2016) *Statliga myndigheters lokalisering – ett samlat underlag*.

4 Utmaningar i förvaltningens digitalisering

Regeringen vill att Sverige ska vara bäst i världen på att utnyttja digitaliseringens möjligheter. Regeringens mål för digitaliseringen av förvaltningen är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.¹¹⁸

Vi har identifierat ett antal områden där vi bedömer att det finns möjlighet att utveckla styrningen av förvaltningens digitalisering. I kapitlet föreslår vi att regeringen kan ge Statskontoret i uppdrag att:

- följa upp projekt som syftar till att utveckla förvaltningens digitalisering
- följa upp projekt som syftar till att effektivisera offentliga verksamheter genom automatiskt beslutsfattande samt utreda vilka konsekvenser denna teknik får för tillsynsmyndigheterna.

Vi lämnar också förslag om att regeringen kan utveckla sin styrning genom att:

- förtydliga Myndigheten för digital förvaltnings roll i förvaltningens digitalisering
- tillsätta en kommitté för att ta fram förslag på hur IT-försörjningen kan stödjas
- föra in frågan om informationssäkerhet i den årliga myndighetsdialogen
- inkludera informationssäkerhet som ett moment i den introduktionsutbildning som Tillitsdelegationen har i uppdrag att ta fram
- ge Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag om automatiskt beslutsfattande samt förtydliga regleringen på området.

4.1 Tydliggör Myndigheten för digital förvaltnings roll

Vi bedömer att inrättandet av Myndigheten för digital förvaltning tyder på att regeringen vill öka koncernstyrningen av förvaltningen, något vi ställer oss positiva till. Vi har vid flera tillfällen föreslagit att ansvaret för att främja och stödja myndigheternas digitalisering bör samlas hos en aktör för att förbättra förutsättningarna för en sammanhållen digitalisering och stärka den samlade besluts- och genomförandekraften. Med koncernstyrning kan det bli enklare att etablera gemensamma

¹¹⁸ Regeringskansliet (2012) *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning*.

lösningar för flera myndigheter, skapa lösningar som utgår från medborgarnas behov och hitta nya finansieringsmodeller.

Ett av motiven till att bilda Myndigheten för digital förvaltning var att Sverige har halkat efter andra jämförbara länder när det gäller att digitalisera den offentliga sektorn. Regeringen bedömde att den främsta orsaken till detta var att utvecklingsansvaret för digitaliseringen var delegerad till myndigheterna. Genom att samla ansvaret för frågorna hos en myndighet ville regeringen stärka utvecklingen.¹¹⁹ Flera myndighetschefer har också efterfrågat att regeringen styr utvecklingen tydligare och att den tar initiativ till fler gemensamma lösningar inom området.¹²⁰

Vi kan samtidigt se att det fortfarande är otydligt vilken roll som Myndigheten för digital förvaltning ska ha i digitaliseringen av förvaltningen. I våra dialogmöten har det till exempel framkommit att myndighetens roll framstår som otydlig. Det finns också frågor om myndigheten har det mandat och de resurser som krävs för att utveckla, samordna och stödja förvaltningens digitalisering på rätt sätt.

Som ett led i arbetet med att stärka koncernstyrningen av förvaltningens digitalisering kan regeringen med olika metoder tydliggöra Myndigheten för digital förvaltnings roll. Det kan exempelvis ske genom en strategi eller en reformberättelse som beskriver den förändringsresa som regeringen vill att förvaltningen ska göra och vilka aktörer som ska vara involverade i förändringen. Med en tydlig kommunikation kan regeringen skapa förståelse för det arbete som kommer att genomföras, samt legitimera och skapa handlingsutrymme för de aktörer som ska driva arbetet.

4.2 Samverkan kan driva på utvecklingen

Vi bedömer att det varken kommer att gå snabbt eller vara helt smärtfritt att förändra hur regeringen styr förvaltningens digitalisering. Arbetet kompliceras bland annat av att digitaliseringsfrågorna sträcker sig över i princip alla saksområden och att myndigheterna har kommit olika långt i sin utveckling. Arbetet kan också försvåras av att myndigheter är relativt självständiga organisationer med interna kulturer och potentiellt motstridiga intressen, både inom den egna organisationen och gentemot andra myndigheter.

Vi bedömer att Myndigheten för digital förvaltning kan vara en tydlig förändringsmotor i förvaltningens digitalisering. Det gäller särskilt i arbetet med att utveckla lösningar som är gemensamma för flera av förvaltningens organisationer. Men det kräver att Myndigheten för digital förvaltning och övriga myndigheter kan samverka på ett konstruktivt och framgångsrikt sätt.

¹¹⁹ Kommittédirektiv 2017:117 *Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn*.

¹²⁰ Statskontorets dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning.

Utifrån vår erfarenhet av samverkan mellan myndigheter vill vi betona att det inledningsvis är viktigare att arbeta upp formerna för hur arbetet organiseras än att varje enskilt projekt så fort som möjligt når sina mål. Det tar tid att utveckla en långsiktigt hållbar samverkan mellan myndigheter och det är ofta svårt att på förhand identifiera de utmaningar som kommer att uppstå.¹²¹ Utvecklingen av förvaltningens digitalisering kommer att vara ett kontinuerligt arbete utan en definitiv slutpunkt. I det långa loppet är det därför viktigt att få till en ändamålsenlig organisering och att aktörerna bygger upp en förtroendefull relation.

Vi har sett att samverkan mellan myndigheter fungerar bäst när det finns en gemensam målbild och en genuin vilja att samarbeta.¹²² Det kan därför finnas skäl för regeringen och myndigheterna att prioritera projekt som åtminstone delvis efterfrågas av de berörda myndigheterna eller som skapar en tydlig nytta för medborgarna. Vår erfarenhet är att en etablerad samverkan mellan myndigheter kan driva på utvecklingen och ge nya idéer om bredare samarbeten framöver.¹²³

Vi bedömer också att regeringen bör lämna utrymme för det oförutsedda i sin styrning. Alltför tydliga mål och tidsbegränsningar riskerar att fungera som ett hinder för att ta hänsyn till olika aktörers behov och frågor som dyker upp längs vägen.¹²⁴ Undersökningar visar dessutom att förvaltningen vanligtvis är lyhörd för regeringens önskemål, även när den inte formulerar konkreta mål eller exakta tidsramar för att genomföra en reform.¹²⁵

4.2.1 Finansiering i samverkan är en återkommande utmaning

En återkommande utmaning vid samverkan mellan myndigheter är frågan om hur de gemensamma projekten ska finansieras. Denna utmaning är i högsta grad relevant för projekt som syftar till att utveckla förvaltningens digitalisering. Bristen på central finansiering av gemensamma lösningar är det största problemet när det gäller att digitalisera den offentliga sektorn.¹²⁶ Projekten kan exempelvis kräva stora investeringar i ett inledande skede, något som kan vara svårt för att lösa inom ramen för den årliga budgetprocessen.

Ytterligare en utmaning gäller hur kostnader och nyttor ska fördelas mellan olika myndigheter. Det är inte alltid den aktör som står för merparten av finansieringen som också får de största nyttorna av projektet. För vissa förvaltningsgemensamma

¹²¹ Statskontoret (2017) *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*.

¹²² Statskontoret (2016) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* och Statskontoret (2017) *Frivilliga samverkan mellan några myndigheter- några exempel*.

¹²³ Statskontoret (2017) *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*.

¹²⁴ Statskontoret (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

¹²⁵ Jacobsson, Pierre & Sundström (2014) *Governing the embedded state*.

¹²⁶ Ekonomistyrningsverket (2017) *Digitaliseringen av det offentliga Sverige*.

lösningar kan nytta dessutom tillfalla förvaltningen som helhet, medborgare eller företag, snarare än enskilda myndigheter.

Extern finansiering genom exempelvis utvecklingsanslag har ofta varit en nyckel för att samverka mellan myndigheter ska ta steget från lösligare samverkan till en mer stabil förvaltning.¹²⁷ För att stärka möjligheterna att driva utvecklingen kan regeringen därför se till att Myndigheten för digital förvaltning har de resurser som krävs för att lösa de utmaningar som kan uppstå i de gemensamma projekten.

Finansieringen måste också vara säkerställd på lång sikt för att det ska vara möjligt att utveckla förvaltningsgemensamma lösningar. Vi och Ekonomistyrningsverket har tidigare lämnat förslag på modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur som regeringen och myndigheterna kan använda som underlag för att ta fram sådana lösningar.¹²⁸

4.2.2 Etablera strukturer för att lyfta utmaningar

Slutligen kan det finnas anledning för Regeringskansliet och Myndigheten för digital förvaltning att arbeta fram tydliga strukturer där det är möjligt för myndigheten att lyfta utmaningar som uppstår i de fall vissa myndigheter inte vill samverka på mer frivillig basis. För de involverade myndigheterna kommer nyttan med de föreslagna projekten att ställas mot organisationens egna utmaningar och prioriteringar. Med största sannolikhet kommer det uppstå tillfällen då olika myndigheter inte ser nyttan med att delta i gemensamma digitaliseringsprojekt. Vid dessa tillfällen kan regeringen behöva vara mer aktiv i sin styrning. Regeringen kan till exempel ha gemensamma dialoger med de involverade myndigheterna.

För att legitimera den övergripande processen med förvaltningens digitalisering kan det finnas anledning för regeringen att visa att den även kommer att använda mer formella styrverktyg när så behövs. Den kan exempelvis utfärda regeringsuppdrag eller öka myndigheternas incitament att använda gemensamma lösningar genom att ålägga dem att finansiera den aktuella lösningen.¹²⁹

4.2.3 Statskontoret kan följa upp projekt som ska stärka digitaliseringen

Att styra staten som en koncern går delvis på tvärs med den delegerade ordning som den svenska förvaltningen normalt tillämpar. Det kommer sannolikt att dyka upp svårigheter med att etablera den organisering för utveckling av förvaltningens

¹²⁷ Statskontoret (2016). *Frivillig samverkan mellan myndigheter*.

¹²⁸ Statskontoret (2018) *Modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur – exemplet verksamt.se*, Dnr 2018/40–5 och Ekonomistyrningsverket (2015) *Redovisning av uppdraget Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster*.

¹²⁹ Se Ekonomistyrningsverket (2015) *Redovisning av uppdraget Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster*.

digitalisering som vi beskriver ovan allt eftersom arbetet fortskrider. Regering kommer därför att behöva ha kunskapsunderlag för att löpande kunna utveckla styrningen.

Regeringen kan ge Statskontoret i uppdrag att följa upp vissa av de projekt som syftar till att utveckla förvaltningens digitalisering. I dessa uppföljningar kan vi dels undersöka hur väl målen för de enskilda projekten har uppfyllts, dels undersöka om projekten har genomförts på ett sätt som stärker myndigheternas möjligheter till långsiktig samverkan. Uppföljningarna skulle kunna användas som ett underlag i regeringens arbete med att utveckla sin styrning av förvaltningens digitalisering och som ett stöd för de myndigheter som ska driva på arbetet.

4.3 Säkra kompetensen och förvaltningskulturen

Staten har redan i dag och kommer sannolikt även i framtiden få svårt att locka till sig och behålla den kompetens som krävs för att digitalisera förvaltningen.¹³⁰

Under vårt arbete har flera aktörer lyft fram att det inte enbart är expertkompetens som förvaltningen behöver. Förvaltningen behöver också höja kompetensen i andra grupper, exempelvis chefer, jurister, verksamhetsutvecklare och beställare av de IT-tjänster som upphandlas.

Nedan presenterar vi två förslag på hur regeringen kan möta de utmaningar som följer av denna utveckling. Regeringen kan för det första undersöka möjligheten att underlätta för myndigheterna att skaffa den kompetens som de behöver. För det andra kan regeringen vidta åtgärder för att se till att även upphandlade konsulter och externa uppdragstagare har en förståelse för den offentliga sektorns särdrag och de värderingar och förhållningssätt som ska präglade förvaltningen.

4.3.1 Underlätta för myndigheternas kompetensförsörjning

Den offentliga förvaltningen präglas av en långtgående arbetsgivarpolitisk delegering. Ansvar för statliga verksamheters kompetensförsörjning vilar ytterst på respektive myndighetschef. Detta ansvar förutsätter att myndigheten arbetar strategiskt och operativt för att attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och avveckla den kompetens som behövs för att nå målen för verksamheten. Vår utgångspunkt är att förvaltningen även framöver ska styras utifrån denna princip.

Vi har i flera utredningar konstaterat att vissa myndigheter brister när det gäller den interna IT-kompetensen. Konsultberoendet är också stort inom vissa myndigheter samtidigt som leverantörsstyrningen kan vara bristfällig. Dessa brister kan bidra till

¹³⁰ Arbetsgivarverket (2018) *Digitaliseringen och den statliga arbetsgivarpolitiken* och Ekonomistyrningsverket (2018) *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*.

att kostnaderna för IT-lösningar blir högre än planerat och att myndigheterna använder sig av IT-system som inte är optimerade för deras verksamhet.¹³¹

Myndigheternas utmaningar ser olika ut beroende på myndigheternas storlek och verksamhet. Inom vissa områden och verksamheter finns det sannolikt skäl att se över möjligheterna att hitta gemensamma lösningar. Det beror på att alla delar av förvaltningen troligen inte själva kommer att kunna hålla sig med den kompetens som behövs för att driva digitaliseringsarbetet. Samtidigt finns det en risk för att inrättandet av Myndigheten för digital förvaltning och fler gemensamma lösningar leder till att myndigheterna blir osäkra på vilken kompetens de behöver. Det gäller särskilt om det är otydligt vad den enskilda myndigheten ska sköta och vad som ska skötas gemensamt.

För att skapa bättre förutsättningar för myndigheternas kompetensförsörjning kan regeringen tillsätta en kommitté med uppdrag att ta fram förslag på hur förvaltningens försörjning av relevant IT-kompetens kan stödjas. I uppdraget kan till exempel ingå att:

- se över om det finns regelverk som försvårar kompetensförsörjningen¹³²
- se över om det finns rätt förutsättningar för myndigheter att gå ihop resursmässigt för att säkerställa gemensam tillgång till viss kompetens
- se över om det finns eftertraktansvärda förmåner som staten kan erbjuda i anslutning till en statlig tjänst
- undersöka möjligheten att erbjuda anpassad utbildning till personer som redan arbetar i förvaltningen.

4.3.2 Utveckla stödet till myndigheterna vid upphandlingar

I samband med att digital teknik integreras i förvaltningens arbete kommer medarbetare med IT-kompetens att få ett allt större inflytande över verksamheten. Denna grupp kommer ofta från en bakgrund där frågor om statstjänstemannarollen och den offentliga förvaltningen inte har varit aktuella. Mycket av arbetet kommer sannolikt dessutom att genomföras av personer som endast under en kort period är inhyrda eller arbetar i förvaltningen. Vi har tidigare konstaterat att det kan vara svårare för myndigheter som använder sig av många konsulter att bevara en god förvaltningskultur.¹³³

¹³¹ Se till exempel Statskontoret (2016) *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar* och Statskontoret (2019) *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*.

¹³² Se till exempel Arbetsgivarverket (2018) *Digitaliseringen och den statliga arbetsgivarpolitiken*.

¹³³ Statskontoret (2015) *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet* och Statskontoret (2017) *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*.

Tillitsdelegationen har fått i uppdrag att lämna förslag till en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda. Inom ramen för uppdraget ska delegationen kartlägga bland annat om de konsulter som upphandlas får någon introduktion om vad det innebär att arbeta i staten.¹³⁴ Den introduktionsutbildning som delegationen ska lämna förslag på tycks dock inte omfatta konsulter.

Därför kan regeringen behöva vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att även inhyrda konsulter har kunskap om den statliga värdegrunden och en förståelse för den offentliga sektorns särdrag. Regeringen skulle exempelvis kunna ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ta fram stöd för hur myndigheterna i samband med upphandlingar kan ställa krav på att konsulterna ska förstå de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen.

Ett annat alternativ är att regeringen tar ett större grepp om frågan om vilka konsekvenser en omfattande outsourcing av verksamhet får för den offentliga förvaltningen. Vi har tidigare observerat att det finns vissa luckor när det gäller dessa frågor. Det kan därför behövas fler och djupare studier exempelvis om sambandet mellan outsourcing och styrning eller outsourcingens övergripande konsekvenser för staten, näringslivet och tjänstemannarollen.¹³⁵

4.4 Stärk styrningen av informationssäkerhetsarbetet

Den offentliga förvaltningens arbete med informationssäkerhet har under de senaste åren hamnat allt mer i fokus. Frågan har växt dels genom att media har uppmärksammat hur det offentliga hanterar känslig information, dels genom att utredningar och myndigheter har pekat på brister i informationssäkerhetsarbetet.¹³⁶

För att stärka förvaltningens arbete har regeringen lanserat en nationell strategi för informationssäkerhet. Flera myndigheter genomför i dag åtgärder för att stärka förvaltningens arbete.¹³⁷ Samtidigt finns det tecken på att arbetet inte går tillräckligt fort. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bedömer exempelvis att gapet mellan risker till följd av digitaliseringen och utvecklingen av säkerhetsarbetet fortfarande ökar.¹³⁸

¹³⁴ Kommittédirektiv 2019:6 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen*.

¹³⁵ Statskontoret (2015) *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*.

¹³⁶ Se till exempel Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018) *Nationell risk- och förmågebedömning 2018*; SOU 2015:23. *Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten*; Ds 2017:66. *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*; Riksrevisionen (2016) *Informationssäkerhet på nio myndigheter* och SOU 2018:25. *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

¹³⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019) *Samlad informations- och cybersäkerhetsplan för åren 2019–2022*.

¹³⁸ Kvartal (2019-01-15) *Fredagsintervjun Special – Dan Eliasson*.

Under våra samtal med myndighetschefer har vi mött olika reaktioner på att frågan om informationssäkerhet har vuxit i betydelse. Många uppfattar att utvecklingen är positiv och menar att detta perspektiv borde ha fått en mer framträdande roll redan tidigare. Andra uttrycker en viss oro för att pendeln nu riskerar att svänga för långt mot säkerhetsperspektivet, vilket kan hämma innovation och effektivisering. Nedan ger vi några exempel på hur regeringen kan stärka styrningen av arbetet med informationssäkerhet.

4.4.1 Se över möjligheterna till fler gemensamma lösningar

Våra samtal med myndighetschefer och högre chefer i förvaltningen visar att myndigheternas ledningar upplever att arbetet med informationssäkerhet är svårt. Framför allt mindre och medelstora myndigheter ser utmaningar både med finansiering och kompetensförsörjning. För dessa myndigheter kan det vara svårt att motivera investeringar i informationssäkerhet, eftersom de sällan ger en synbar eller upplevd nytta direkt vid investeringstillfället. Det finns därför en efterfrågan på fler gemensamma lösningar på området. Behovet av samordnade åtgärder ökar också i och med att många myndigheter är beroende av andra myndigheter för sin informationshantering, exempelvis i de gemensamma digitala funktionerna.¹³⁹

Många myndigheter behöver operativt stöd, inklusive finansiering och upphandlingsstöd, för att upprätthålla informationssäkerheten i samband med verksamhetsutveckling och digitalisering. Vi bedömer att arbetet med informationssäkerhet därför bör vara en del av den koncernstyrning av digitaliseringen och den kompetensförsörjningsstrategi som vi beskrev i föregående avsnitt (4.1–4.3). Ett incitament för myndigheter att ansluta sig till gemensamma digitala lösningar kan då vara att det hjälper dem i informationssäkerhetsarbetet. Vi ser därför positivt på att regeringen genom uppdraget till Försäkringskassan att erbjuda samordnad och säker statlig IT-drift redan har tagit initiativ i denna riktning.¹⁴⁰ Vi vill dock betona vikten av att regeringen säkerställer en permanent lösning för IT-driften i god tid innan Försäkringskassans uppdrag löper ut 2020.¹⁴¹

¹³⁹ SOU 2017:114 *Reboot – omstart för den digitala förvaltningen*.

¹⁴⁰ Fi2017/03257/DF *Uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig id-drift*.

¹⁴¹ Försäkringskassan bedömer i uppdragets delrapportering att det finns en risk för att permanenta former inte finns tillgängliga 2021. Försäkringskassan (2018) *Delredovisning avseende Uppdrag att erbjuda samordnad och säker IT-drift dnr Fi2017/03257/DF*.

4.4.2 Säkra en hög medvetenhet i myndigheternas ledningar

I många organisationer brister kunskapen om vikten av god informationssäkerhet. Arbetet med säkerhetsfrågor ligger ofta på en säkerhetsansvarig eller en IT-avdelning med ett eller flera chefsled upp till myndighetens ledning.¹⁴² Med en sådan organisation finns det en risk att de som arbetar i en myndighet uppfattar arbetet med informationssäkerhet som något som försvårar pågående projekt. Förvaltningen tenderar också att betrakta informationssäkerhet som en ren IT-fråga. Myndigheterna riskerar därför att förbise både administrativa och organisatoriska säkerhetsåtgärder.

Formellt sett ansvarar ledningen för hela myndighetens verksamhet, inklusive informationssäkerheten. Samtidigt är en del av problematiken bakom förvaltningens bristande informationssäkerhet att myndigheternas ledningar inte har prioriterat frågan tillräckligt mycket.¹⁴³ Våra intervjuer visar dessutom att myndigheternas ledning inte alltid uppfattar att informationssäkerhet ingår i det intyg om intern styrning och kontroll som vissa myndigheters ledningar lämnar i årsredovisningen. Regeringen kan därför behöva tydliggöra ledningarnas ansvar inom detta område.

Ett alternativ till detta är att regeringen tar upp frågan om informationssäkerhet i dialogen med myndigheternas ledningar. Regeringen kan exempelvis överväga att föra in frågan i cirkuläret för den årliga myndighetsdialogen. En risk med denna metod är att de olika departementen sannolikt är mer intresserade av sakfrågorna än av myndigheternas arbete med informationssäkerhet. För att understryka frågans vikt kan det säkerpolitiska rådet särskilt poängtera betydelsen av att frågan om informationssäkerhet tas upp i myndighetsdialogen.

4.4.3 Höj den generella medvetenheten

De som arbetar med myndighetens kärnverksamhet upplever ofta att frågor om informationssäkerhet inte ingår i deras ansvar. Arbetet tenderar att delegeras till en särskild funktion inom myndigheten vars perspektiv ofta tillfrågas sent i olika utvecklingsprojekt. Arbetet med informationssäkerhet riskerar därmed att ses som ett hinder för myndigheternas utveckling.

Samtidigt ser vi att informationssäkerhetsperspektivet behöver genomsyra den offentliga förvaltningens arbete. Regeringen kan därför behöva höja den generella kunskapsnivån. Ett sätt att göra det är att låta Tillitsdelegationen överväga om informationssäkerhet ska ingå som ett delmoment i den introduktionsutbildning som delegationen ska ta fram.

¹⁴² Intervju med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁴³ Riksrevisionen (2016) *Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter*; SOU 2015:23 *Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten* och intervju med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

4.5 Hur kan automatiska beslut genomföras på önskvärt sätt?

Allt fler offentliga organisationer kommer sannolikt inom en snar framtid att använda sig av automatiska beslut.¹⁴⁴ Sådana metoder används redan i dag av flera myndigheter. En internationell utblick visar också att automatiskt beslutsfattande används av verksamheter inom i stort sett alla offentliga sektorer.¹⁴⁵

För den offentliga förvaltningen innebär tekniken möjligheter att effektivisera verksamheten. Inom förvaltningen bedömer många att den regelstyrda processen i ett automatiskt beslutsfattande dessutom är mer rättssäker än motsvarande manuell handläggning. Det beror på att automatiskt beslutsfattande minskar riskerna för mänskligt godtycke och att det växer fram olika kulturer inom en organisation.¹⁴⁶

Samtidigt kan rättssäkerheten i stället försämrats om det automatiserade förloppet är slutet och svårförståeligt för de medborgare som berörs. Då ett ärende handläggs automatiskt har den enskilde inte heller möjlighet att åberopa särskilda omständigheter som den aktuella algoritmen inte tar hänsyn till. Automatiska beslut baserade på algoritmer kan även förstärka vissa existerande ojämlikheter.¹⁴⁷

Ytterligare en risk när offentliga organisationer inför automatiskt beslutsfattande är att de gör sig beroende av en metod som de inte fullt ut kan kontrollera. Det har exempelvis hänt att myndigheter har haft svårt att upptäcka och utreda fel som uppstår i det automatiska beslutsfattandet.¹⁴⁸ Metoden kan dessutom försämra de aktuella handläggarnas yrkesutövning enligt dem själva. Det finns därmed en risk att medarbetarna kommer att motverka utvecklingen.¹⁴⁹

Det är ofta aktörer inom näringslivet som utvecklar och driver på tekniken med automatiska beslut. En nyckelfaktor för att förvaltningen ska kunna använda sig av automatiska beslut på ett ändamålsenligt vis är att man tar hänsyn till den offentliga sektorns särart när man överför och lånar in metoder från privat sektor. Vi bedömer därför att det finns anledning för regeringen att möta denna utveckling på ett mer proaktivt sätt än vad som hittills har skett.

¹⁴⁴ SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

¹⁴⁵ Exempel hämtade från Algorithm Watch (2019) *Automating Society*.

¹⁴⁶ Se till exempel SOU 2018:25. *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

¹⁴⁷ O'Neil (2016) *Weapons of Math Destruction*.

¹⁴⁸ SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

¹⁴⁹ Se till exempel <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/halland/robot-tar-over-i-kungsbacka>.

4.5.1 Myndigheten för digital förvaltning kan ta fram kunskapsunderlag

Delegering är grunden för den svenska förvaltningsmodellen. I linje med detta anser vi att det är organisationerna själva som är bäst lämpade att bedöma om det är lämpligt och ändamålsenligt att införa automatiska beslut.

Den tekniska utvecklingen innebär samtidigt att organisationerna inom den offentliga förvaltningen kommer att ställas inför likartade möjligheter och utmaningar. Regeringen kan därför ge Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag. Vi bedömer att verksamheterna har ett behov av ett underlag som samlar kunskap om förvaltningens erfarenheter av att införa automatiskt beslutsfattande. Underlaget kan exempelvis ta upp frågor om möjligheterna till insyn, allmänhetens förtroende, hur den interna ansvarsfördelningen påverkas, råd vid upphandling, oönskade effekter och hur berörda yrkeskategorier kan involveras i utvecklingen.

4.5.2 Regeringen kan förtydliga regelverken

Det finns signaler om att delar av förvaltningen avvaktar med att automatisera eftersom de uppfattar att rättsläget gällande automatiskt beslutsfattande är oklart. Denna osäkerhet riskerar att hämma utvecklingen mot en ökad grad av automatiskt beslutsfattande.¹⁵⁰ I förlängningen skulle detta kunna leda till att förvaltningen går miste om möjligheter att effektivisera verksamheten.

Digitaliseringsrättsutredningen presenterade 2018 ett antal förslag på regeländringar som har att göra med automatiskt beslutsfattande.¹⁵¹ Genom att gå vidare med förslagen kan regeringen både stärka den enskildes insyn och tydliggöra det rättsliga läget för de organisationer som känner osäkerhet inför att införa metoden. Konkret innebär förslagen att myndigheterna ska kunna lämna ut information om vilka databaser eller andra digitala källor som används och hur de vid handläggning av mål eller ärenden använder algoritmer eller datorprogram som påverkar automatiserade urval eller beslut. Sedan tidigare gäller att uppgifter som utgör underlag i ett mål eller ärende som huvudregel ska tillföras handlingarna i det målet eller ärendet, även när underlaget kommer från databaser eller andra digitala källor.

På kommunal nivå är det i dagsläget oklart i vilken utsträckning automatiskt beslutsfattande över huvud taget får användas. Även här skulle ett förtydligande av regelverket kunna främja utvecklingen.¹⁵²

¹⁵⁰ SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Sveriges kommuner och landsting (2018) *Automatiserat beslutsfattande i den kommunala förvaltningen*.

4.5.3 Statskontoret kan följa upp metodens effektivitet

Erfarenheter av digitaliseringsprojekt visar att förhoppningarna om effektivisering och kostnadsbesparing relativt ofta inte infrias, alternativt att det tar betydligt längre tid än vad verksamheten hade förutsett.¹⁵³ Man bör heller inte underskatta de finansiella insatser som krävs för att etablera och förvalta den infrastruktur som är nödvändig för att införa automatiskt beslutsfattande i en organisation. För att få en bild av om införandet av automatiskt beslutsfattande leder till en mer effektiv användning av tillgängliga resurser kan regeringen ge Statskontoret i uppdrag att följa upp ett antal sådana projekt. I ett sådant arbete skulle vi också kunna samverka med Myndigheten för digital förvaltning, som har ett löpande uppdrag att följa och analysera utvecklingen av förvaltningens digitalisering.

4.5.4 Statskontoret kan undersöka möjligheterna till tillsyn

När den offentliga förvaltningen i allt högre grad använder sig av automatiskt beslutsfattande kan det innebära en utmaning för befintliga tillsynsmyndigheter. Frågan är vilka verktyg och vilken kunskap som krävs för att dessa myndigheter ska kunna granska de automatiska besluten.¹⁵⁴ För att utveckla arbetet på detta område kan regeringen ge Statskontoret i uppdrag att utreda hur behovet ser ut och hur ett urval av tillsynsmyndigheter redan nu arbetar med att möta de nya krav som utvecklingen medför.

¹⁵³ Institutet för framtidsstudier (2018) *Förbjuden framtid? Den digitala kommunen*.

¹⁵⁴ Se diskussion om tillsyn i Algorithm Watch (2019) *Automating Society* och SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

5 Bättre underlag för att utveckla politik och förvaltning

För att kunna genomföra reformer och styra den offentliga förvaltningen effektivt behöver regeringen ha tillgång till bra beslutsunderlag. Vi bedömer att regeringen har ett behov av att förbättra sina förutsättningar att kunskapsbaserat möta framtida utmaningar. I kapitlet ger vi därför några exempel på hur regeringen kan gå tillväga för att stärka den offentliga förvaltningens förmåga att ta fram underlag som är ändamålsenliga och väl genomarbetade. Vi lämnar förslag om att regeringen till exempel kan:

- tillsätta en utredning för att se över de krav som ställs på myndigheterna och kommittéväsendet i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning och i kommittéförordningen.
- etablera ett nätverk av myndigheter med kompetens inom olika områden för att utveckla stödet till myndigheter och kommittéer att göra konsekvensanalyser
- ge Statskontoret i uppdrag att utreda hur stödet till myndigheter och kommittéer i arbetet med att göra samhällsekonomiska konsekvensanalyser och kostnadsberäkningar kan utvecklas och organiseras
- ge Statskontoret i uppdrag att ta fram en modell för omprövning av olika åtaganden
- ge Statskontoret i uppdrag att utveckla modellen för myndighetsanalyser så att modellen mer fokuserar på frågor om kostnadseffektivitet.

5.1 Förbättra förvaltningens konsekvensanalyser

Under senare år har det i olika sammanhang framkommit att ett antal av de reformer som Sverige har genomfört har fått oförutsedda konsekvenser och negativa effekter. En förklaring till detta är att besluten har utgått från ofullständiga underlag.¹⁵⁵ Vissa bedömare anser att en del av reformernas negativa konsekvenser borde ha varit möjliga att förutse, om de hade föregåtts av heltäckande analyser av konsekvenser och samhällsekonomiska kostnader.¹⁵⁶ I många fall har de konsekvens-

¹⁵⁵ Se till exempel Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2018) *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*; Statskontoret (2018) *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* (2018:27) och Riksrevisionen (2017) *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*.

¹⁵⁶ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2018) *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*.

analyser som legat till grund för olika beslut istället utgått från ett allt för smalt perspektiv.

Under senare år har arbetet med konsekvensanalyser framför allt fokuserat på administrativa konsekvenser för företag och näringsliv.¹⁵⁷ Men Regelrådets årsrapporter visar att en relativt stor andel av de konsekvensutredningar som rådet har uttalat sig om inte lever upp till regelverkens krav.¹⁵⁸ Det finns därmed brister även i förvaltningens analyser av konsekvenser för företag och näringsliv.

Den offentliga förvaltningens arbete med konsekvensanalyser skulle kunna genomföras mer systematiskt. Kommittéväsendet har fått kritik för att arbetet med konsekvensanalyser kommer in för sent i deras arbetsprocesser.¹⁵⁹ Sverige har också valt att ställa sig utanför delar av det arbete för metodutveckling och genomförande av konsekvensanalyser som OECD och EU driver.¹⁶⁰

Vi bedömer därför att regeringen bör se över möjligheterna att förbättra förvaltningens förmåga att göra konsekvensanalyser. Nedan ger vi två exempel på hur regeringen kan gå vidare på detta område.

5.1.1 Se över och förtydliga kraven om konsekvensanalyser

Om den offentliga förvaltningens konsekvensanalyser ska utvecklas behöver arbetet bli en integrerad del av förslagsarbetet och i högre grad ske systematiskt. Regeringen kan bidra till detta genom att tillsätta en kommitté med uppdrag att se över de krav som ställs på myndigheterna och kommittéväsendet i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning och i kommittéförordningen.

Kommittén kan exempelvis utreda om det finns skäl att mer i detalj styra arbetsprocesserna genom tillägg i kommittéförordningen eller om fler perspektiv än konsekvenser för företag behöver lyftas fram och preciseras i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. I uppdraget kan även ingå att se över om regleringen behöver omfatta fler beslutssituationer än regelgivning.

¹⁵⁷ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2018) *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*.

¹⁵⁸ Se till exempel Regelrådet (2018) *Årsrapport 2018* och Regelrådet (2017) *Årsrapport 2017*. Under 2017 och 2018 var det 44 procent av de granskade förslagen som inte levde upp till de krav som ställs i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

¹⁵⁹ Se till exempel Riksrevisionen (2017) *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*; Ramböll (2014) *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar* och Lemne (2010) *För långt från regeringen och för nära – Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död*.

¹⁶⁰ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2018) *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, se även Nerhagen, Forsstedt & Hultkrantz (2017) *Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige*.

5.1.2 Utveckla stödet till kommittéer och myndigheter

Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket har i uppgift att svara för metodutveckling, rådgivning och utbildning med anledning av förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Det bör vara möjligt att bygga vidare på och utveckla detta stöd.

Ett sätt för regeringen att stärka arbetet med konsekvensanalyser och skapa bättre förutsättningar för metodutveckling, rådgivning och utbildning inom området är att skapa en ny organisation för arbetet. Regeringen kan till exempel etablera ett nätverk av myndigheter med kompetens och erfarenheter inom olika områden. Det finns flera fördelar med en sådan lösning. För det första innebär det att fler myndigheter och perspektiv kan bli representerade och få genomslag i arbetet. För det andra kan det förstärka resurserna inom området.

Analys- och utvärderingsutredningen har lämnat ett förslag som det bör vara möjligt att bygga vidare på. Utredningen konstaterar att samverkan och erfarenhetsutbytet mellan analys- och utvärderingsmyndigheterna brister. Staten använder sig därmed inte av den samlade kompetens som finns tillgänglig. Utredningen föreslår därför att analys- och utvärderingsmyndigheterna, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret får i uppdrag att ingå i ett nätverk för att driva på metodutvecklingen och erfarenhetsutbytet.¹⁶¹ Ett sådant nätverk skulle i ett nästa steg kunna få i uppgift att stödja kommittéer och myndigheter i deras arbete med samhällsekonomiska konsekvensanalyser.

För att komma vidare med frågan om en ny organisation för att stärka arbetet med konsekvensanalyser kan regeringen ge Statskontoret i uppdrag att utreda för- och nackdelar med olika alternativ och lämna förslag till hur arbetet kan organiseras.

5.2 Skapa bättre förutsättningar för omprövning

För att staten ska vara ändamålsenligt och effektivt organiserad behöver riksdagen och regeringen kunna ompröva det befintliga och invanda. Det har under relativt lång tid funnits krav på att staten behöver stärka sin förmåga att göra omprövningar av olika åtaganden och verksamheter. Dessa krav har bland annat medfört att antalet analys- och utvärderingsmyndigheter har ökat över tid.¹⁶² Under 1990-talet var det relativt vanligt att ompröva det offentliga åtagandet, men under 2000-talet har dessa omprövningar minskat i omfattning.¹⁶³

Vi bedömer att frågan om omprövning kommer att bli mer aktuell under de kommande åren. Enligt Konjunkturinstitutet står Sverige inför ekonomiska utmaningar

¹⁶¹ SOU 2018:79 *Analys- och utvärderingar för effektiv styrning*.

¹⁶² SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* och SOU 2018:79 *Analys- och utvärderingar för effektiv styrning*.

¹⁶³ SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

som kommer att kräva finanspolitiska prioriteringar.¹⁶⁴ Inom den offentliga förvaltningen finns det också frågetecken om i vilken utsträckning som staten klarar av att leverera i enlighet med medborgarnas förväntningar när det gäller vissa centrala offentliga åtaganden, exempelvis försvar, samhällsskydd, vård och skola.¹⁶⁵

Regeringen kan använda olika metoder för att skapa ekonomiskt utrymme för reformer. På senare tid har detta främst skett genom det produktivitetsskrav som finns i pris- och löneomräkningen och krav på rationaliseringar inom specifika verksamheter i samband med att uppgifter flyttats mellan myndigheter. Om regeringen vill skapa större ekonomiskt handlingsutrymme kan det vara mer effektivt att i högre grad ompröva delar av det offentliga åtagandet.

Mot bakgrund av de utmaningar som Sverige står inför bedömer vi därför att det finns anledning för regeringen att se över möjligheterna att med viss kontinuitet få underlag för att systematiskt ompröva olika delar av det nuvarande åtagandet. En väl fungerande omprövning förutsätter oberoende underlag. Det vill säga underlag framtagna av en aktör som inte har en hemvist eller några intressen i den sektor, myndighet eller verksamhet som är ämne för omprövning.

5.2.1 Ta fram en modell för systematisk omprövning

För att kunna ompröva delar av det offentliga åtagandet behöver regeringen och riksdagen underlag som bland annat beskriver hur väl olika verksamheter når sina mål, om verksamheterna bedrivs kostnadseffektivt, om det finns fortsatt behov av verksamheten och om det finns risk för dubbelarbete gentemot andra verksamheter. Sist men inte minst behöver regeringen beskrivningar och analyser av alternativa handlingsvägar och sätt att utforma och organisera det offentliga åtagandet.

I dagsläget använder inte regeringen i någon större utsträckning sina analys- och utvärderingsmyndigheter för att ta fram underlag för omprövningar. Regeringen kan visserligen använda de utredningar som myndigheterna tar fram, men för omprövningar av olika åtaganden framstår nyttan av dessa utvärderingar som begränsad.¹⁶⁶ Inför beslut om omprövning behöver regeringen underlag som även blickar framåt och belyser vilka handlingsalternativ som står till buds och hur olika handlingsalternativ kan tänkas påverka en framtida utveckling.¹⁶⁷

För att öka sina möjligheter att få underlag som gör det möjligt att systematiskt ompröva olika åtaganden kan regeringen ge Statskontoret i uppdrag att ta fram en

¹⁶⁴ Se till exempel Konjunkturinstitutet (2019) *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna 2019*.

¹⁶⁵ Samtal med Statskontorets råd och Statskontorets dialogmöten med myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning.

¹⁶⁶ SOU 2018:79 *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*.

¹⁶⁷ SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

modell för sådana analyser. Regeringen kan då ge Statskontoret i uppdrag att ta fram underlag för omprövning, på samma sätt som den i dag använder sig av vår modell för myndighetsanalyser.

Omprövning av det offentliga åtagandet handlar både om vad det offentliga ska göra och hur åtagandet ska organiseras. Det är därför en fördel om underlag som ska ligga till grund för omprövning tar hänsyn till de samlade effekterna av regeringens insatser inom olika områden. Till skillnad från myndighetsanalyserna skulle en sådan modell vara mer tematisk och verksamhetsområdesövergripande. Överlag skulle analys- och utvärderingsmyndigheterna¹⁶⁸ i större utsträckning behöva ta fram underlag och kunskap som utgick från ett verksamhetsperspektiv.¹⁶⁹

5.2.2 Utveckla modellen för myndighetsanalyser

En indikator på om en verksamhet kan behöva omprövas är om den bedrivs kostnadseffektivt eller inte. Analys- och utvärderingsutredningen har konstaterat att regeringens underlag i dessa frågor behöver förbättras eftersom olika analyser och utvärderingar sällan beaktar om en verksamhet bedrivs kostnadseffektivt.¹⁷⁰

För att göra omprövningar behöver regeringen veta inom vilka områden det är möjligt att göra olika former av effektiviseringar. Statskontorets modell för myndighetsanalyser kan bland annat användas för att identifiera områden där det finns skäl för regeringen att göra omprövningar. Modellen skulle även i högre grad än vad som är fallet i dag kunna användas för att bedöma om olika verksamheter bedrivs kostnadseffektivt.¹⁷¹ Regeringen kan därför ge Statskontoret i uppdrag att utveckla modellen för myndighetsanalyser så att modellen mer fokuserar på frågor om kostnadseffektivitet.

I dessa delar ser vi också ett behov av att utveckla vårt utbyte med övriga analys- och utvärderingsmyndigheter. Vi kommer därför att undersöka möjligheterna för ett myndighetsnätverk med syfte att utbyta erfarenheter av att göra utredningar med fokus på kostnadseffektivitet. Syftet med ett sådant nätverk bör vara att samla kunskap om organisering, finansiering, styrning och kompetensfrågor så att förvaltningens samlade kompetens kan användas på ett bättre sätt och att regeringen därmed får tillgång till bättre underlag för omprövning.

¹⁶⁸ I detta fall inbegriper detta begrepp även Statskontoret och Ekonomistyrningsverket.

¹⁶⁹ Statskontoret (2016) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* och SOU 2018:79 *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*.

¹⁷⁰ SOU 2018:79 *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*.

¹⁷¹ Ibid.

6 En ändamålsenlig styrning av kommuner och regioner

Med tanke på kommunsektorns utmaningar och den statliga styrningens utveckling under senare år bedömer vi att kommunsektorns förutsättningar att leverera välfärdsverksamheter med hög effektivitet och kvalitet behöver adresseras under kommande år. Den statliga styrningen behöver utvecklas så att den skapar bättre förutsättningar för kommuner och regioner att bedriva sina verksamheter rätts-säkert, effektivt och i enlighet med gällande mål och krav.

Vi bedömer att det i ett första steg främst handlar om att den statliga styrningen behöver bli mindre detaljerad. Den administration och de kostnader som följer av styrningen behöver minska i omfattning. Styrningen behöver också i ökad utsträckning ta hänsyn till att utmaningarna, behoven och förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika kommuner och regioner.

När det gäller utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner och förmågan att möta kommunsektorns framtida utmaningar bedömer vi att regeringen kan:

- ge Statskontoret i uppdrag att sammanställa de samlade erfarenheterna och den samlade kunskapen om riktade statsbidrag som finns i olika delar av förvaltningen
- utveckla sin förmåga att styra genom överenskommelser
- ge Statskontoret i uppdrag att följa upp och vid behov lämna förslag med syfte att utveckla förutsättningarna för kommunal avtalssamverkan
- ta initiativ med syfte att åstadkomma lägre administrativa kostnader för kommuner och regioner.

6.1 Utveckla arbetet med riktade statsbidrag

En del av statens styrning av kommuner och regioner sker genom riktade statsbidrag. Som framgått av kapitel 2 har antalet riktade statsbidrag ökat under senare år.

De riktade bidragen kan fungera som ett stöd för kommuner och regioner när de utvecklar sina verksamheter. Men bidragen kan också ha negativa effekter. Det kan till exempel vara svårt för kommuner och regioner att planera och styra sina verksamheter, bland annat eftersom de riktade statsbidragen innebär en detaljstyrning som de kan få svårt att hantera. Många av bidragen medför också administrativa

kostnader för kommuner och regioner.¹⁷² Bidrag förknippade med administrativa kostnader eller krångliga ansökningsförfaranden är särskilt en utmaning för mindre kommuner och regioner.¹⁷³

Det stora antalet riktade statsbidrag försvårar för kommuner och regioner att bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Rent principiellt anser därför Statskontoret att de riktade statsbidragen bör minska i antal och att de bidrag som är absolut nödvändiga bör slås samman till bredare och mer övergripande bidrag. Staten bör i huvudsak styra kommunsektor genom generella bidrag. Samtidigt bedömer vi det som mindre sannolikt att antalet riktade statsbidrag kommer att minska i närtid. Sett till den historiska utvecklingen, det parlamentariska läget och innehållet i januariavtalet¹⁷⁴ bedömer vi att antalet riktade statsbidrag snarare kommer att öka under kommande år.

Framtida riktade statsbidrag bör därför bli så effektiva som möjligt och utformas på ett sätt så att de negativa konsekvenserna minimeras. Vi vet att det framför allt är tre aspekter som orsakar problem för kommuner och regioner. Det handlar om mängden riktade statsbidrag samt tidsramarna och utformningen av bidragen.¹⁷⁵ Statskontoret kan bistå regeringen med underlag och analyser i ett arbete med att utveckla styrningen genom riktade statsbidrag

Ett sätt för regeringen att utveckla sin styrning av kommuner och regioner kan vara att ge Statskontoret i uppdrag att sammanställa och analysera de samlade erfarenheterna av och den samlade kunskapen om riktade statsbidrag som finns i förvaltningen. Vi har tidigare tagit fram ett liknande underlag inom ramen för ett regeringsuppdrag.¹⁷⁶ Detta underlag kan dock behöva uppdateras, eftersom det finns mycket ny kunskap om och nya erfarenheter av riktade statsbidrag i förvaltningen. Dessa kunskaper och erfarenheter är dock spridda på olika aktörer på såväl statlig som kommunal nivå. Till detta kan också läggas den ekonomiska forskningens slutsatser om generella och riktade statsbidrags samlade effekter.

En samlad analys av den offentliga förvaltningens erfarenheter av styrning genom riktade statsbidrag skulle göra det möjligt att dra lärdom av allt som vi redan vet

¹⁷² De administrativa kostnaderna kan följa av de regelverk som styr bidragen, men de kan också följa av kommuners och regioners egen styrning.

¹⁷³ Se till exempel Riksrevisionen (2017) *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*; Mörck med flera (2019) *Kommunernas framtid* och Statskontoret (2019) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

¹⁷⁴ Det avtal som regeringspartierna slöt med Centerpartiet och Liberalerna i januari 2019.

¹⁷⁵ Statskontoret (2019) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*.

¹⁷⁶ Statskontoret (2011) *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting*.

om bidragens effekter och betydelse. Detta kan sedan användas för att utveckla den framtida styrningen av de verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för.

Inom ramen för ett sådant uppdrag skulle det också vara möjligt att ta fram ny kunskap om varför regeringen och Regeringskansliet använder sig av riktade statsbidrag och hur man ser på dessa i förhållande till de andra styrmedel som står till buds. I diskussionen framstår ofta generella statsbidrag som det enda alternativet till riktade statsbidrag. Men riktigt så enkelt är det inte utan staten har fler styrmedel att tillgå. Vi behöver därför veta mer om varför politiker och tjänstemän gör de val som de gör när det gäller styrningen av kommuner och regioner. Det handlar om att förstå vilka problem som de riktade statsbidragen är tänkta att lösa och om det finns andra och bättre alternativ att lösa dessa problem.

Med utgångspunkt i ett sådant samlat underlag skulle det sedan vara möjligt att utveckla och ta fram riktlinjer eller vägledningar för vad regeringen och Regeringskansliet bör beakta när den utformar riktade statsbidrag. Av ett sådant material bör det också kunna framgå vilka andra alternativ som man kan använda sig av i styrningen och vilka för- och nackdelar som följer av de olika styrmedlen.

För Regeringskansliets tjänstemän kommer riktade statsbidrag även fortsatt att framstå som en rationell lösning på just den utmaning som de försöker lösa. Och i ett enskilt och avgränsat fall kan ett riktat statsbidrag framstå som en lämplig lösning. Det är när metoden överutnyttjas som styrningen på en systemnivå blir dysfunktionell. För att minska antalet riktade statsbidrag eller få till en ordning med bredare riktade statsbidrag kan regeringen se över hur arbetsprocesserna inom Regeringskansliet kan utvecklas. Syftet med en sådan översyn bör vara att utveckla arbetsprocesser och verktyg som gör det möjligt för tjänstemännen att se och förstå hur den samlade statliga styrningen av kommuner och regioner ser ut och samspelar. Statskontoret kan bistå regeringen med underlag i ett sådant arbete.

6.1.1 Utveckla förmågan att styra genom överenskommelser

En konkret åtgärd för att kunna minska på antalet riktade statsbidrag är att regeringen utvecklar sina möjligheter att styra genom överenskommelser. Vi har i en tidigare studie belyst hur regeringen kan använda sig av överenskommelser som styrmedel, när de fungerar som mest effektivt och när det är lämpligare att använda sig av andra styrmedel.¹⁷⁷

Överenskommelser bygger på frivillighet. Som styrform skiljer sig därmed överenskommelser från andra styrmedel. Överenskommelser innebär också ofta att man kombinerar olika styrmedel. Det kan till exempel handla om en kombination av riktade statsbidrag och kunskapsutvecklande insatser. Eftersom överenskommelser bygger på frivillighet förutsätter de samarbete och dialog mellan staten och

¹⁷⁷ Statskontoret (2015) *Överenskommelser som styrmedel*.

kommunsektorn vilket kan bidra till en gemensam problembild och att styrningen uppfattas som mer legitim. En dialog mellan två jämbördiga parter gör det också möjligt att beakta och ta hänsyn till olika problem som kan uppstå genom olika kombinationer av styrmedel.

Om regeringen vill förbättra kunskapsläget och utveckla sin styrning på området kan den ge Statskontoret eller någon annan aktör i förvaltningen i uppdrag att utvärdera någon eller några av de befintliga överenskommelser som finns mellan regeringen och Sveriges kommuner och landsting. Utvärderingarna skulle sedan kunna läggas samman för att generera ny kunskap och insikt om hur regeringen kan använda sig av överenskommelser i sin styrning av kommuner och regioner.

Statskontoret skulle också kunna göra en särskild studie av styrning genom överenskommelser inom ramen för vårt uppdrag att redogöra för statens styrning av kommuner och regioner. Syftet med en sådan studie skulle kunna vara att på ett övergripande plan beskriva och analysera erfarenheter av styrning genom överenskommelser. En sådan studie skulle i sådana fall inte begränsas till en särskild överenskommelse utan ta fram ett brett material som beskriver regeringens, Regeringskansliets, de statliga myndigheternas samt kommuners och regioners erfarenheter. Ambitionen skulle vara att ta reda på för- och nackdelar med styrformen och vad man behöver tänka på när man styr genom överenskommelser. En sådan analys skulle sedan kunna ligga till grund för rekommendationer till regeringen om hur den kan och bör använda sig av överenskommelser som styrmedel.

6.2 Följ upp möjligheten till kommunal avtalssamverkan

Interkommunal samverkan har lyfts fram som ett av flera sätt att skapa bättre förutsättningar för kommuner och regioner att lösa olika typer av utmaningar. Det har också blivit allt vanligare att kommuner samverkar om olika verksamheter. Men det är fortfarande relativt ovanligt att kommuner samverkar om kommunala kärnverksamheter som barnomsorg, grundskola och äldreomsorg.¹⁷⁸

Sedan den 1 juli 2018 finns det en generell rätt till kommunal avtalssamverkan. Genom avtalssamverkan kan kommuner och regioner överlåta utförandet av sina uppgifter till en annan kommun eller en annan region. Att förenkla möjligheterna till kommunal samverkan och extern delegering har ansetts vara ett viktigt led i att ge kommuner och regioner goda förutsättningar att möta dagens och framtida utmaningar.¹⁷⁹ De nya samverkansmöjligheterna har också mottagits tämligen väl av kommunsektorn även om det fortfarande finns viss osäkerhet om vilka

¹⁷⁸ Kommunutredningen (2019) *Underlag och discussionsfrågor till seminarium och hearing med Kommunutredningen den 15 maj 2019*.

¹⁷⁹ Regeringens proposition 2017/18:151 *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*.

begränsningar som lagen om offentlig upphandling sätter för olika samverkansbehov.

För att säkerställa att de förändrade möjligheterna till avtalssamverkan har fått avsedd effekt kan regeringen behöva följa upp hur kommuner och regioner använder sig av den nya möjligheten till avtalssamverkan. Regeringen kan exempelvis ge Statskontoret eller någon annan aktör i förvaltningen i uppdrag att följa upp och analysera hur pass väl regelförändringen har fungerat för att hantera kommunsektorns framtida utmaningar. Syftet med en sådan uppföljning bör vara att analysera effekterna av de utökade möjligheterna till avtalssamverkan bland annat när det kommer till möjligheterna att hantera framtida utmaningar.

Inom ramen för en sådan uppföljning skulle det vara möjligt att besvara frågor om vilka kommuner och regioner som har utnyttjat de nya möjligheter som lagstiftningen ger och vilka resultat som man har uppnått genom samverkan. Det kan också handla om att identifiera och analysera upplevda och reella juridiska begränsningar för kommunal avtalssamverkan. I ett uppdrag bör också ingå att lämna förslag till hur förutsättningarna för kommunal samverkan kan förbättras. Det kan handla om förändringar av befintliga regelverk eller om att ta fram och utveckla information om vad som faktiskt gäller.

6.3 Minska kommunsektorns administrativa kostnader

Ett sätt för regeringen att förbättra förutsättningarna för kommuner och regioner är att se till att de administrativa kostnader som följer av statens styrning minskar över tid. En stor del av dessa kostnader uppstår när statliga myndigheter förtydligar lagstiftningen genom föreskrifter och allmänna råd.

Regeringen skulle därför kunna tydliggöra för de statliga myndigheterna att de ska beakta de administrativa kostnader som deras regelgivning kan skapa för kommuner och regioner. Regeringen kan exempelvis ta ett principbeslut om att kostnader som följer av statlig reglering riktad till välfärdssektorn över en tioårsperiod inte ska öka. Ett sådant beslut skulle innebära att myndigheter som har föreskriftsrätt i ökad utsträckning blir tvungna att beräkna och ta hänsyn till de administrativa kostnader som uppstår som en konsekvens av deras regelgivning. Om en ny regel eller ett allmänt råd innebär ökade administrativa kostnader för kommunerna eller regionerna måste myndigheten presentera ett förslag som innebär att den totala administrativa kostnaden över tid inom myndighetens ansvarsområde inte ökar. Flera länder inom OECD har infört en sådan princip.¹⁸⁰

Ett skarpare, men sannolikt något svårare alternativ är att regeringen tar ett principbeslut om att de administrativa kostnaderna till följd av statlig regelgivning ska minska över tid. OECD har sammanställt medlemsländernas erfarenheter av att

¹⁸⁰ OECD (2019) *One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries*.

införa den här typen av principer. Sammanställningen visar att regeringen inför ett sådant arbete skulle behöva göra vissa val när det gäller metod och genomförande.¹⁸¹ Vill regeringen ta ett principbeslut om att minska de administrativa kostnaderna till följd av statlig regelgivning kan den därför behöva utreda hur en sådan process i praktiken ska se ut. Statskontoret kan bistå regeringen med underlag i ett sådant utredningsarbete.

Inom ramen för ett strukturerat arbete med att minska på kommunernas och regionernas administrativa kostnader kan regeringen också se över om den behöver förtydliga myndigheternas ansvar för att beräkna och beakta administrativa kostnader vid regelgivning. Av den nuvarande regleringen framgår inte detta ansvar på ett tydligt sätt. Det kan också finnas skäl för regeringen att se över om det behövs en funktion eller en metod för att systematiskt analysera om myndigheters föreskrifter och allmänna råd innebär ofinansierade ambitionshöjningar. I dagsläget är det oklart i vilken utsträckning och på vilket sätt finansieringsprincipen tillämpas när det gäller de ambitionshöjningar som kan följa av de statliga myndigheternas föreskrifter. Statskontoret kan bistå regeringen med underlag i ett sådant arbete.

Ytterligare ett förslag för att på längre sikt minska kommunernas och regionernas administrativa kostnader är att regeringen inför en ordning med systematiska översyner av den samlade regleringen inom vissa områden där de har verksamhets- eller utföransvar. Det kan till exempel handla om socialtjänstområdet eller skolområdet

Denna typ av systematiska översyner kan behövas eftersom regeltillväxten har varit hög inom vissa områden, vilket har resulterat i att regelverken blivit merkomplexa och mer omfattande. Syftet med översynerna bör i sådana fall vara att pröva och ompröva reglering samt att bedöma i vilken utsträckning regleringen är ändamålsenlig i relation till de administrativa kostnader som följer av den. Ett sådant arbete bör omfatta samtliga lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som styr huvudmän, utförare och verksamheter inom det specifika området.

¹⁸¹ OECD (2019) *One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries*.

7 Ett samlat utvecklingsprogram för styrningen av förvaltningen

Under senare år har regeringen gett uttryck för att den vill introducera och utveckla en ny styrning inom den offentliga sektorn. En del i detta handlar om att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och modeller för styrning baserade på tillit.¹⁸² Styrningen ska också bli mer strategisk och verksamhetsanpassad samt utgå från ett helhetsperspektiv. Ambitionen är att det nya sättet att styra ska göra det möjligt att utveckla och effektivisera förvaltningen.¹⁸³

Vi tolkar regeringens ambition om en ny styrning som att den så långt som möjligt vill styra med tillit när det är möjligt. Det vill säga att regeringen vill styra på en armlängds avstånd och med ett stort ansvar och handlingsutrymme för myndigheternas ledningar och de som arbetar i verksamheterna. Men samtidigt vill regeringen förbehålla sig rätten att använda sig av en tydlig, detaljerad och direkt styrning när den aktuella frågan och situationen kräver det.

Arbetet med att utveckla en ny styrning bedrivs inom ramen för tillitsreformen. Än så länge har det dock inte kommit så mycket konkreta åtgärder ur reformen. För att skapa rätt förutsättningar för det fortsatta reformarbetet kan regeringen därför behöva formulera *ett samlat utvecklingsprogram för styrningen av förvaltningen*.

Ambitionen med ett samlat utvecklingsprogram bör vara att på ett konkret och kraftfullt sätt introducera ett nytt synsätt på styrning och utveckla en mer flexibel och ändamålsenlig styrning som utgår från utvärderingar, analyser och beprövad erfarenhet. Det handlar om att formulera ett program som gör det möjligt för regeringen och Regeringskansliet att utnyttja de möjligheter som följer av en mer strategisk användning av hela den styrarsenal som man förfogar över. Ett sådant förhållningssätt bör frigöra resurser i Regeringskansliet och göra det möjligt att rikta styrkapacitet och styrning till de områden där det verkligen behövs mer styrning.

Ett samlat utvecklingsprogram kan därför stärka regeringens förmåga att styra förvaltningen mer sammanhållet. Vi bedömer att en sådan utveckling bör vara möjlig genom ett systematiskt arbete med att reformera resultatstyrningen och åtgärder och insatser som syftar till att utveckla andra sätt att styra förvaltningen.

¹⁸² Se Kommittédirektiv 2016:51 *Tillit i styrningen*.

¹⁸³ Se till exempel Regeringens proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016* och Regeringens proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*.

Ett samlat utvecklingsprogram bör kunna utgå från Tillitsdelegationens arbete och befintliga underlag om hur styrningen kan utvecklas.¹⁸⁴ Statskontoret kan också hjälpa regeringen med ytterligare underlag. I sammanhanget är det viktigt att säga att vi ser att det finns en risk för att de nya idéerna om en tillitsbaserad styrning läggs ovanpå resultatstyrningen och att vi därmed får ytterligare ett lager av styrning som myndigheterna behöver anpassa sig till. Det är därför viktigt att det fortsatta reformarbetet också innebär att regeringen minskar annan styrning.

I avsnitt 7.1–7.9 utvecklar vi några idéer som skulle kunna ingå i programmet.

7.1 Stärk förmågan att styra förvaltningen sammanhållet

Samhällets förmåga att hantera komplexa samhällsproblem och tvärspektoriella utmaningar är en av vår tids stora ödesfrågor. I takt med att samhället blir allt mer komplext blir också den här typen av problem allt vanligare. Samtidigt har den här typen av utmaningar varit något av en akilleshäl för svensk förvaltning.¹⁸⁵

Även om det finns många goda exempel på fungerande samverkan i svensk förvaltning¹⁸⁶ så innebär samverkan mellan myndigheter eller mellan staten och kommunsektorn nästan alltid någon form av utmaning. Särskilt om samverkan ska vara stabil över tid. Detta beror till viss del på den svenska förvaltningsmodellen med ett litet och sektoriserat regeringskansli, fristående myndigheter, långtgående delegering av ansvar, kommunal självstyrelse och en utvecklad resultatstyrning.¹⁸⁷

I och med tvärfrågornas betydelse och att det historiskt sett har varit svårt att få till en mer sammanhållen styrning bör regeringens förmåga att styra sammanhållet stå i centrum för ett framtida utvecklingsprogram. I efterföljande avsnitt ger vi därför några exempel på hur regeringen kan stärka sin förmåga att styra sammanhållet.

7.1.1 Regeringen kan gå vidare med befintliga förslag

När det gäller frågan om hur regeringen kan få till en mer sammanhållen styrning är kunskapsläget relativt gott. Det finns också många förslag om hur styrningen

¹⁸⁴ Se till exempel Statskontoret (2016) *Mer tid till kärnverksamhet*; Statskontoret (2016) *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*; Statskontoret (2016) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* och SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

¹⁸⁵ Se till exempel SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten: slutbetänkande*; Statskontoret (2005) *Sektorisering inom offentlig förvaltning*; Page (2005) *Joined-up government and the civil service*; Statskontoret (2006) *På tvären – styrning av tvärspektoriella frågor* och SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

¹⁸⁶ Statskontoret (2017) *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*.

¹⁸⁷ I sammanhanget är det dock viktigt att understryka att förvaltningsmodellen, resultatstyrningen och sektoriseringen har tjänat Sverige väl och samtliga dessa delar har bidragit till att Sverige i dag har en förvaltning i världsklass.

kan bli mer sammanhållen. Ett första sätt för regeringen att komma vidare i frågan kan därmed vara att värdera och prioritera bland befintliga förslag. Det kan till exempel handla om de förslag som vi lämnade 2016. Vi föreslog då att regeringen:

- där det är lämpligt utvecklar sin resultatredovisning till riksdagen utifrån livshändelser
- genomför gemensamma dialoger med flera myndigheter som komplement till den ordinarie myndighetsdialogen
- tillsätter en arbetsgrupp för att se över hur Regeringskansliets organisation och arbetssätt bättre kan stödja en sammanhållen styrning
- utvecklar en mer sammanhållen styrning av mottagande och etablering av nyanlända, plan- och byggprocessen samt skolväsendet.¹⁸⁸

Vi föreslog också att Regeringskansliet skulle komplettera det befintliga stödet för styrning av myndigheter med gemensamma principer för styrning av samverkan.¹⁸⁹ Liknande och närliggande förslag har också framförts i andra utredningar.¹⁹⁰ Om regeringen bedömer att dessa förslag är värda att gå vidare med kan den till exempel ge Statskontoret eller någon annan aktör i förvaltningen i uppdrag att utreda förslagen så att de blir möjliga att praktiskt genomföra.

7.1.2 Utvärdera befintliga försök att styra tvärsektoriellt

Ett annat sätt för regeringen att utveckla sin förmåga att styra sammanhållet kan vara att utvärdera olika försök av att styra tvärsektoriellt samt sammanställa befintlig kunskap om och erfarenheter av tvärsektoriell styrning. Utifrån en sådan sammanställning bör det vara möjligt att ta fram goda exempel och riktlinjer för hur styrningen i tvärsektoriella frågor kan utvecklas. En sådan sammanställning skulle även kunna ge en bättre förståelse för varför det är så svårt för regeringen att styra sammanhållet och en bättre empirisk grund för ett fortsatt utvecklingsarbete. Inom ramen för ett sådant arbete skulle det också vara möjligt att samla upp tidigare analyser av hur regeringen har styrt och kan styra i tvärsektoriella frågor.

Vi har för tillfället i uppdrag att följa upp hur Agenda 2030 påverkar förvaltningens hållbarhetsarbete samt att utvärdera arbetet med jämställdhetsintegrering i myndigheter. Båda dessa uppdrag skulle kunna ingå i en sammanställning av erfarenheter av tvärsektoriell styrning. Andra områden som skulle vara intressanta att belysa är arbetet med förvaltningens digitalisering, utvecklingen av totalförsvarets förmåga och arbetet mot segregation.

¹⁸⁸ Statskontoret (2016) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

7.1.3 Stärk förmågan till analys av verksamhetsområden

En sammanhållen styrning behöver utgå från verksamhetsområden snarare än från enskilda myndigheter. En sådan styrning förutsätter därför att Regeringskansliet har förmåga att utgå från en helhetsbild och samordna sin styrning. Det innebär att det behöver finnas en förmåga och en kapacitet att analysera styrning och resultat utifrån verksamhetsområden eller utifrån ett systemperspektiv.

Vi bedömer att regeringen och Regeringskansliet till viss del saknar den möjligheten i dag. Ett skäl till det är att det under relativt lång tid har saknats en organisation med uppgift och resurser att följa upp och analysera regeringens styrning och lämna rekommendationer och stöd till regeringen när det gäller hur styrningen bör utformas och utvecklas. I dag har flera myndigheter till uppgift att göra detta för avgränsade områden och sektorer.

En stor del av utvecklingen av styrningen har därför skett genom enstaka och många gånger tidsbegränsade initiativ. Insatser och åtgärder har dessutom skiljt sig åt mellan olika departement. Delar av utvecklingen har också skett utifrån antaganden som senare har visat sig vara skakiga och vilat på en relativt svag kunskapsgrund.¹⁹¹ En del av de val som har gjorts inom olika sektorer framstår också vara mer baserade på tillfälligheter och trender i omvärlden än på beprövad erfarenhet, kunskap och analys om vad som faktiskt är en väl fungerande styrning. Detta är dock inte unikt för svensk förvaltning utan något som präglar den moderna förvaltningen i många länder.¹⁹²

Ett sätt för regeringen att ta sig an denna fråga kan vara att ge Statskontoret och Ekonomistyrningsverket i uppdrag att inleda ett utvecklingsarbete med syfte att stärka förmågan att analysera olika verksamhetsområden utifrån ett helhetsperspektiv. Ekonomistyrningsverket bedriver i dag ett sådant utvecklingsarbete. Det finns dock skäl som talar för att Ekonomistyrningsverket och Statskontoret bör samverka i denna fråga eftersom myndigheterna har kompletterande kompetenser och erfarenheter.

Utifrån ett sådant utvecklingsarbete skulle det vara möjligt för Regeringskansliet att antingen på egen hand eller genom uppdrag till en myndighet systematiskt analysera styrningen av ett antal särskilt prioriterade verksamhetsområden. Syftet med analyserna skulle vara att identifiera och lämna förslag på styrning som bör förändras för att underlätta samverkan och samordning mellan aktörer eller hur organiseringen av området kan förändras för ökad måluppfyllelse. Utifrån en sådan

¹⁹¹ Brante (2014) *Den professionella logiken: Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*.

¹⁹² Se till exempel Brunsson (2006) *Mechanisms of Hope. Maintaining the dream of the rational organization* och Furusten (2007) *Den institutionella omvärlden*.

analys skulle det sedan vara möjligt för regeringen att förändra styrningen så att den utgår från en helhetsbild och blir mer sammanhållen.

Vi har tidigare föreslagit att den här typen av analys bör göras för mottagandet och etableringen av nyanlända, fysisk planering och bostadsbyggande samt skolväsendet.¹⁹³ Men vi ser också att det finns ett behov av sådana analyser av styrningen av samhällets samlade insatser för att motverka segregation, miljö- och klimatpolitiken och jämställdhetspolitiken.

7.1.4 Utveckla verktygen för att styra sammanhållet

Under vårt arbete har vi tagit del av exempel på att de praktiska förutsättningarna för tjänstemännen i Regeringskansliet att verka för en sammanhållen styrning kan behöva förbättras. Det kan till exempel handla om möjligheten att få en helhetsbild av vilka uppdrag och styr signaler som riktas mot olika myndigheter och verksamheter. Vi vet sedan tidigare att myndigheterna uppfattar bristande samordning inom Regeringskansliet som ett återkommande problem.¹⁹⁴ Denna bristande samordning kan bland annat leda till konflikter mellan en myndighets olika uppdrag och försvåra samarbete myndigheter emellan samt mellan staten och kommunsektorn.

Regeringskansliet skulle därför kunna undersöka hur det är möjligt att förbättra stödet till tjänstemännen så att det blir möjligt att få en överblick på regeringens samlade styrning. Detta bör kunna ske genom att man utvecklar digitala verktyg och tjänstemännens digitala arbetsplats. Det kan till exempel handla om att göra konkret information om den samlade styrningen av olika verksamhetsområden tillgänglig digitalt så att den enkelt kan användas i olika arbetsprocesser.

7.2 Reformera resultatstyrningen

Vi bedömer att regeringen under de senaste decennierna har organiserat förvaltningspolitiken på ett sätt som har lett till en relativt snäv syn på styrning. Myndighetsstyrning har under lång tid i mångt och mycket varit synonymt med ekonomi- och resultatstyrning.¹⁹⁵

Resultatstyrning innebär att styrningen av en verksamhet i huvudsak fokuserar på resultat i stället för på organisering, processer och procedurer. Styrningen går ut på att formulera mål och att följa upp resultat.¹⁹⁶ Det innebär att den som styrs

¹⁹³ Statskontoret (2016) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

¹⁹⁴ Statskontoret (2016) *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning*.

¹⁹⁵ Se till exempel Sundström (2014) *Politik utan hemvist. Utmaningar och utvecklingsbehov i förvaltningspolitiken*; Sundström (2016) *Strategisk styrning bortom NPM* och SOU 2015:36 *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*, bilaga 2 *Fotnoter till förvaltningspolitiken*.

¹⁹⁶ Alexius (2017) *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt*.

behöver ta fram information om verksamheten och dess resultat som den som styr kan använda sig av för att följa upp och utvärdera verksamheten. Detta sätt att styra kan användas på flera nivåer i förvaltningen. Det kan till exempel handla om att styra ett verksamhetsområde, en myndighet eller de som arbetar i en myndighet.

Under de senaste decennierna har det fokus och de resurser som regeringen har lagt på att utveckla förvaltningspolitiken och styrningen av förvaltningen till stor del kommit att läggas på att utveckla resultatstyrningen som styrform. Enligt vår mening har regeringen även kommit att använda resultatstyrning vid tillfällen då styrformen är mindre väl anpassad för de problem och utmaningar som förvaltningen har att hantera och lösa. Det har i sin tur medfört en del mindre önskvärda konsekvenser:

- Regeringens styrning har inte verksamhetsanpassats i tillräckligt hög grad.¹⁹⁷ Det har medfört att krav på målformuleringar, resultatindikatorer och återrapportering gäller alla myndigheter, trots att styrformen inte fungerar lika väl för alla de olika verksamheter som ingår i förvaltningen.¹⁹⁸
- Behovet av information, kontroll och styrning har ökat, både internt i myndigheterna och i Regeringskansliet. Administrationen har därför ökat samtidigt som tiden för kärnverksamheten har minskat.¹⁹⁹
- I många myndigheter har detaljstyrning och tvingande krav i form av särskilda uppdrag och krav på återrapportering begränsat handlingsutrymmet och förmågan att hitta innovativa lösningar på både nya och gamla problem.
- Ny styrning har lagts i lager på gammal styrning, vilket har lett till en i vissa fall mindre väl fungerande överstyrning.

I rapportens tidigare kapitel har vi identifierat ett antal utmaningar och tendenser. Ett genomgående tema i dessa är att regeringen behöver stärka sin förmåga att hantera komplexa samhällsproblem och tvärssektoriella utmaningar. Samtidigt innebär en väl utvecklad och allt för snävt tillämpad resultatstyrning att det blir svårare för olika aktörer inom förvaltningen att samarbeta. Det blir också svårare för staten och kommunsektorn att samarbeta vilket är allvarligt med tanke på kommunsektorns framtida utmaningar.

¹⁹⁷ Se till exempel SOU 2007:75 *Att styra förvaltningen – regeringens styrning av sin förvaltning*.

¹⁹⁸ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2017) *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*.

¹⁹⁹ Se till exempel Statskontoret (2016) *Mer tid till kärnverksamheten*; Castillo och Ivarsson Westerberg (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna* och SOU 2018:79 *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*.

Vi bedömer att det starka fokuset på resultatstyrningen har stärkt förvaltningens sektorisering, och därmed gjort det svårare för regeringen att styra på ett sammanhållet sätt. Om regeringen vill utveckla sin förmåga att styra sammanhållet och statens förmåga att samarbeta med kommuner och regioner i olika frågor behöver resultatstyrningen reformeras.

7.2.1 Analysera resultatstyrningens lämplighet och tillämpning

Ett sätt för regeringen att reformera resultatstyrningen är att analysera och bedöma i vilken utsträckning resultatstyrningen används inom olika områden och på vilket sätt den är ett hinder för en mer sammanhållen styrning och ett mer samordnat agerande från förvaltningens sida. Det kan till exempel ske genom att ge samtliga departement inom Regeringskansliet i uppdrag att analysera om resultatstyrningen är en lämplig styrform för de verksamheter som departementet ansvarar för.

I analyserna bör man utgå från och ta hänsyn till den aktuella myndighetens huvudsakliga verksamhet och myndighetens behov av att kunna samverka med andra myndigheter inom den egna sektorn och i andra sektorer för att lösa sina uppgifter. Det innebär att analyserna också måste utgå från verksamhetsområden och inte enskilda myndigheter för att de ska vara funktionella. I uppdraget bör ingå att bedöma på vilket sätt resultatstyrningen bör användas om den bedöms vara en funktionell styrform.

Vi inser att det är en grannliga uppgift att analysera resultatstyrningens lämplighet och tillämpning. Vi rekommenderar därför regeringen att i ett första steg fokusera på de största myndigheterna och de myndigheter som är av särskild vikt för att statens samarbete med kommuner och regioner ska fungera. I ett nästa steg kan sedan arbetet utökas till andra myndigheter och verksamhetsområden. Statskontoret kan också bistå regeringen och Regeringskansliet i det praktiska analysarbetet.

Det är en svår uppgift att formulera tydliga mål för vad förvaltningen förväntas leverera i form av resultat och effekter. Detsamma gäller för uppgiften att ta fram resultatindikatorer för att följa upp och utvärdera genomförandet av politiken. Departementen behöver därför ha tillgång till rätt kompetens.²⁰⁰ Det är därför viktigt att regeringen involverar berörda myndigheter, analys- och utvärderingsmyndigheterna, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret i analysarbetet.

Statskontoret kan bistå departementen med underlag

För att skapa förutsättningar för ett systematiskt arbete med att reformera resultatstyrningen kan regeringen ge Statskontoret i uppdrag att ta fram underlag inför departementens analyser. Vi kan även bistå departementen med underlag i samband med att översynerna genomförs.

²⁰⁰ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2017) *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*.

Regeringen kan till exempel ge Statskontoret i uppdrag att göra en analys av vilka förklaringar det finns till att de ursprungliga idéerna om resultatstyrningen enbart har fått begränsat genomslag i den praktiska utformningen av styrningen trots att det har gjorts upprepade försök att få till en måttfull och verksamhetsanpassad styrning.²⁰¹ I en sådan analys skulle det också vara möjligt att belysa vad som särskiljer offentlig verksamhet från annan verksamhet, hur förutsättningarna att styra offentligtanställda och privatanställda skiljer sig åt och på vilket sätt det bör påverka valet av styrverktyg.

För att skapa rätt förutsättningar för översynerna kan regeringen också överväga att ge Statskontoret i uppdrag att ta fram ett förslag till en indelning av de statliga myndigheterna utifrån deras huvudsakliga verksamhet. En sådan indelning skulle kunna fungera som ett konstruktivt hjälpmedel när departementen analyserar och bedömer om resultatstyrning är en lämplig styrform eller inte för de verksamheter som departementet ansvarar för.²⁰² En sådan indelning skulle kunna utgå från och bygga vidare på den indelning av förvaltningens verksamheter som har föreslagits av Rune Premfors med flera²⁰³ och som Per Molander har vidareutvecklat.²⁰⁴

7.3 Utveckla andra sätt att styra förvaltningen

För att kunna styra förvaltningen på ett ändamålsenligt vis behöver regeringen göra överväganden om vilka styrformer som är lämpliga för olika former av situationer och verksamheter. Detta är på intet sätt någon lätt uppgift utan handlar om att ha en förmåga att förstå och ta hänsyn till hur styrningen villkoras av och samspelar med den aktuella styrkontexten. Styrning i form av mål och resultatuppföljningar behöver till exempel samspela med redan gällande organisering, regler, värderingar och normer inom ett område.²⁰⁵

En ändamålsenlig styrning förutsätter att regeringen och Regeringskansliet kan pröva och ompröva formerna för styrningen för att säkerställa att den ger bästa möjliga förutsättningar för att nå de politiska målen. Det handlar om att för varje enskilt verksamhetsområde hitta en balans i styrningen när det gäller i vilken

²⁰¹ Se till exempel Sundström (2006) *Management by results: its origin and development in the case of the Swedish state*; SOU 2007:75 *Att styra förvaltningen – regeringens styrning av sin förvaltning* och SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta - om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

²⁰² Detta förslag innebär inte att vi anser att regeringen ska utveckla en särskild styrning för olika grupper av myndigheter utan det handlar om att ta fram verktyg som kan hjälpa till i arbetet med att verksamhetsanpassa regeringens styrning.

²⁰³ Premfors med flera (2009) *Demokrati och byråkrati*, s. 102–113.

²⁰⁴ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2017) *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*.

²⁰⁵ Alexius (2017) *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt*.

utsträckning man använder sig av organisering, regelstyrning, resultatstyrning, ledarskap och kultur etcetera. En ändamålsenlig styrning förutsätter därför noggranna analyser av olika verksamhetsområden så att styrningen kan utformas på ett sätt som skapar rätt förutsättningar för myndigheterna att genomföra sin verksamhet effektivt, rättssäkert och med hög kvalitet. Vi bedömer därför att det finns ett behov av att utveckla andra sätt att styra förvaltningen på.

I avsnitt 7.4–7.8 diskuterar vi hur detta kan gå till och ger några exempel på åtgärder som regeringen kan vidta för att utveckla sin förmåga att styra på andra sätt.

7.4 Stärk förmågan att styra genom organisering

Ett sätt för regeringen att reducera behovet av att styra är att den utvecklar sin och Regeringskansliets förmåga att styra genom organisering. Det handlar om att skapa bättre förutsättningar för regeringen att kombinera styrning genom att ange de institutionella ramarna för förvaltningsarbetet med så kallad mikrostyrning.²⁰⁶

Enligt viss förvaltningspolitisk forskning är en ändamålsenlig organisering grunden för en hög måluppfyllelse.²⁰⁷ Det är genom organiseringen av ett politikområde som regeringen skapar de praktiska förutsättningarna för att förverkliga sina ambitioner. De institutionella ramarna är avgörande för i vilken utsträckning som förvaltningens olika delar klarar av att hantera de problem och frågor som de är satta att hantera. Organiseringen sätter också gränser för förvaltningens förmåga att samarbeta, samverka och agera samordnat.²⁰⁸

Genom en ändamålsenlig organisering kan regeringen skapa en förvaltning som är uppmärksam på, förstår och på ett klokt sätt reagerar på förändringar i omvärlden. Många gånger utan att regeringen behöver vidta ytterligare styråtgärder.

Regeringen kan genom sitt sätt att organisera ett verksamhetsområde bygga in vissa sätt att se på olika samhällsproblem i förvaltningen. Det handlar om att skapa organisatoriska enheter som löpande kan följa vad som händer inom ett område och som har resurser och mandat att hantera olika skeenden och händelseutvecklingar. Genom att positionera enheterna i förhållande till varandra och till andra organisationer i samhället kan regeringen också bygga in förutsättningar för att förvaltningens olika delar agerar samordnat och samarbetar med andra relevanta aktörer. På så vis kan regeringen genom en ändamålsenlig organisering bygga in vissa sätt att

²⁰⁶ Statskontoret (2016) *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning* och Jacobsson, Pierre och Sundström (2014) *Governing the embedded state*.

²⁰⁷ Se till exempel Jacobsson, Pierre och Sundström (2014) *Governing the embedded state*.

²⁰⁸ Ibid.

handla och reagera på i förvaltningen.²⁰⁹ Vi bedömer att ett sådant arbetssätt skulle göra det möjligt för regeringen att styra mer sammanhållet.

Något förenklat kan man säga att organisering handlar om att inrätta formella organisationer med instruktioner, ledningar och resurser. Regeringen positionerar sedan dessa organisationer så att de kopplas samman med och relateras till andra organisationer. Det handlar både om en positionering i förhållande till regeringen och i förhållande till andra organisationer.

I positioneringen kan regeringen instruera en myndighet att den ska samverka med någon annan organisation eller att den ska ta hänsyn till vissa grupper i samhället eller att den ska basera sitt arbete på forskning eller samverka med forskare. Positioneringen blir på så vis avgörande för hur en organisation agerar och löser sitt uppdrag. Den blir också avgörande för hur en organisation hanterar och förhåller sig till olika målkonflikter som kan finnas inom ett område. Genom positioneringen kan regeringen till exempel försäkra sig om att svåra avvägningar och komplicerade målkonflikter vid behov återförs till regeringen.

Det är också möjligt att stimulera effektivitet, kvalitet och kreativitet i förvaltningen genom olika sätt att organisera en sektor eller ett område. Det kan till exempel ske genom att regeringen bygger in konkurrenssituationer inom en sektor. Ett konkret exempel på hur detta kan gå till är det sätt som man har valt att organisera det offentliga åtagandet inom forskning och högre utbildning. Effektivitet, kvalitet och kreativitet kan också stimuleras fram genom att regeringen skapar system för granskning och jämförelser mellan myndigheter och verksamheter. Regeringen kan på så vis försäkra sig om att det sker ett kontinuerligt inflöde av nya och konkurrerande perspektiv och idéer inom en sektor eller ett område.

7.5 Skapa förutsättningar för systematiskt lärande och utveckling

Vi bedömer att regeringen behöver stärka sin förmåga att styra mer flexibelt för att den ska komma till rätta med de utmaningar som vi har pekat på, och de problem som regeringen lyfter fram i Tillitsdelegationens direktiv.²¹⁰ För att göra det behöver regeringen och Regeringskansliet bygga upp en förmåga att systematiskt samla upp och lära sig av tidigare erfarenheter och kunskap om olika sätt att styra och organisera staten och olika offentliga åtaganden. Det handlar om att skapa förutsättningar för att framtida styrning i större utsträckning ska kunna utgå från utvärderingar, analyser och beprövad erfarenhet.

²⁰⁹ Jacobsson, Pierre och Sundström (2014) *Governing the embedded state*.

²¹⁰ Kommittédirektiv 2016:51 *Tillit i styrningen*.

I dag finns inte riktigt rätt förutsättningar för detta på grund av hur förvaltningspolitiken är organiserad.²¹¹ Vi ser därför att det också finns skäl för regeringen att se över hur den kan få ett bättre stöd av sina stabsmyndigheter på detta område.²¹²

Vi bedömer att det finns behov av en gemensam erfarenhets- och kunskapsbank om hur organisering och styrning fungerar i staten. Det behövs en funktion som har i uppgift att löpande samla upp och analysera erfarenheter av regeringens styrning och organisering av olika områden. En sådan funktion skulle också kunna ha i uppgift att samla upp erfarenhet och kunskap från andra länder, forskning etcetera som kan bidra till att regeringen stärker sin förmåga att styra på ett ändamålsenligt sätt.

Ett sätt för regeringen att göra detta kan vara att ge Statskontoret eller någon annan aktör i uppdrag att vidareutveckla det förslag om hur förvaltningspolitiken på ett bättre sätt kan stimulera lärande, kritiskt tänkande och policyskapande som finns i bilaga 2 till Benchmarkingutredningens betänkande.²¹³ Förslaget syftar till att förbättra förutsättningarna för en kontinuerlig diskussion om och utveckling av regeringens styrning i alla dess former.

Enligt förslaget kan ett sådant behov tillgodoses genom att regeringen inrättar en organisation med ansvar för att ta tillvara och systematisera erfarenheter av regeringens styrning. En sådan organisation kan sedan med utgångspunkt i de underlag som den har ansvar för att ta fram utveckla förhållningssätt och metoder avseende regeringens styrning. En sådan organisation skulle också kunna ha i uppgift att ge råd och rekommendationer till regeringen när det gäller hur olika områden bör organiseras och styras.

Vi ser inte att det nödvändigtvis behöver vara en myndighet som har denna uppgift. Det skulle lika gärna kunna vara ett nätverk av myndigheter och institutioner vid olika universitet och högskolor. Det viktiga i sammanhanget är att organisationen får tillgång till en bred kompetens och garanteras ett kontinuerligt inflöde av erfarenheter, idéer och perspektiv från olika delar av förvaltningen. Detta är viktigt eftersom en sådan organisation behöver ha förmåga att kritiskt analysera och vid behov ompröva befintliga styrideal samt tänka nytt när det gäller hur styrningen av förvaltningen kan utvecklas.

²¹¹ Se till exempel SOU 2015:36 *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*, bilaga 2 *Fotnoter till förvaltningspolitiken* och Sundström (2016) *Strategisk styrning bortom NPM*.

²¹² I det här fallet Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret.

²¹³ SOU 2015:36 *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*, bilaga 2 *Fotnoter till förvaltningspolitiken*.

7.6 Använd analys- och utvärderingsresurserna mer strategiskt

Regeringen har över tid byggt upp kvalificerade och relativt omfattande resurser för analys- och utvärdering. Regeringen bör kunna använda sig av dessa resurser på ett mer strukturerat och genomtänkt sätt än vad som sker i dag. Det kan till exempel handla om att använda sig av analys- och utvärderingsmyndigheterna i sitt arbete med att utveckla en ny styrning av den offentliga sektorn.

En genomtänkt och systematisk användning av befintliga resurser skulle sannolikt göra det möjligt att tona ned vissa delar av resultatstyrningen till förmån för andra former av styrning. I stället för att styra genom årliga återrapporteringskrav skulle regeringen kunna utforma en ordning där berörda myndigheter med utgångspunkt i beslutade reformer och förändringar samt tecken på effektivitetsproblem fick i uppdrag att analysera och utvärdera olika reformer och verksamhetsområden.

I en sådan ordning är det dock viktigt att fokusera på verksamheter och åtaganden snarare än på enskilda myndigheter. Analys- och utvärderingsmyndigheternas underlag skulle sedan kunna ligga till grund för en analys och omprövning av om styrningen och organiseringen av olika områden är ändamålsenlig.

7.7 Utveckla förmågan att styra genom ledningsform och utnämningssmakt

I kapitel 2 lyfter vi fram att antalet styrelser och överdirektörer har ökat. Vi bedömer att detta kan vara ett uttryck för att regeringen vill styra mer såväl som mindre. Vi pekar också på ett antal utmaningar som uppstått till följd av denna utveckling som regeringen kan behöva adressera. Vi bedömer också att frågor om ledningsform och utnämningssmakten kan vara viktiga delar i ett fortsatt arbete med att utveckla styrningen av förvaltningen.

Ledningsformen är viktig för myndigheterna. Samtidigt vet vi att frågan om ledningsform inte har varit prioriterad.²¹⁴ Vi bedömer därför att det finns skäl för regeringen att ge frågan om myndigheternas ledningsform en ökad prioritet. Regeringen kan göra detta genom att precisera syftet med olika ledningsformer och sedan se till så att dessa tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer att det kan vara en väg framåt när det gäller regeringens ambition att minska detaljstyrningen och onödig administration. Statskontoret kan bistå regeringen i ett sådant arbete.

Inom ramen för ett sådant arbete kan det också vara nödvändigt att ta fram och utveckla olika former av stödmaterial som myndigheterna kan använda sig av. Det handlar bland annat om att lösa problem av det slag som vi har pekat på i tidigare rapporter. I vår rapport om myndighetsstyrelser såg vi till exempel att styrelserna

²¹⁴ Se till exempel Statskontoret (2014) *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys* och Statskontoret (2018) *Myndighetsstyrelser i praktiken*.

sällan har fört en strukturerad diskussion om vilka frågor som styrelsen ska diskutera eller fatta beslut om. Vi såg också att det fanns risk för att styrelserna inte får den information de behöver för att kunna ta ansvar för verksamheten. Men det handlar också om risker för en otydlig rollfördelning mellan styrelse, styrelseordförande, myndighetschef och överdirektör samt hur samspelet mellan dessa är tänkt att fungera. Statskontoret kan vid behov bistå regeringen med ytterligare underlag på detta område.

Inom ramen för ett sådant arbete finns det också skäl att se över insynsrådets roll och funktion. I ett antal fall har regeringen valt att ge en myndighet en styrelse och då tagit bort insynsråden. Vi vet också genom våra myndighetsanalyser att insynsråden ofta mer har karaktären av att vara en funktion som får information om verksamheten av myndighetschefen än en funktion som fungerar som ett stöd för och ger råd till myndighetschefen. Insynsråden tycks inte heller ha någon betydelse för vilken insyn som regeringen och Regeringskansliet har i verksamheten. Vi bedömer därför att det finns skäl för regeringen att se över och utvärdera insynsrådets funktion och nytta.

Utöver detta ser vi också att ett nytt sätt att styra förvaltningen på kan innebära ett behov av att se över hur regeringen använder sig av utnämningmakten och vilka egenskaper och vilken kompetens som framtidens myndighetschefer behöver ha. Ett sätt för regeringen att gå vidare med den frågan är att ge Statskontoret eller någon annan aktör i förvaltningen i uppdrag att ta fram en analys över framtida kompetensbehov och hur regeringen kan utveckla sitt sätt att använda sig av utnämningmakten som en central del i sin styrning.

7.8 Stärk arbetet med god förvaltningskultur

I ett antal av de regeringsuppdrag som vi har genomfört under senare år har vi sett exempel på brister i förvaltningskulturen. Vi har också sett brister när det gäller kunskapen, förståelsen och acceptansen för vad det innebär att vara en del av förvaltningen och att genomföra den politik som riksdag och regering har beslutat om.²¹⁵ Vi ser därför att det finns ett behov av att regeringen fortsätter att betona vikten av att myndigheterna arbetar för en god förvaltningskultur.

²¹⁵ Se till exempel Statskontoret (2015) *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption*; Statskontoret (2015) *Myndighetsanalys av Statens musikverk*; Statskontoret (2016) *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*; Statskontoret (2017) *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*; Statskontoret (2018) *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen*; Statskontoret (2018) *Analys av Medierådets verksamhet* och Statskontoret (2018) *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

Regeringen har som en del av arbetet med god förvaltningskultur under senare år arbetat med att stärka den statliga värdegrunden och dess genomslag i förvaltningen. Vi bedömer dock att detta arbete kan behöva stärkas för att tillgodose de behov av utveckling som finns på området.

7.8.1 Förklara och kommunicera innebörden av en god förvaltningskultur

Det behöver bli tydligt vad en god förvaltningskultur innebär för förvaltningen och vad det är förvaltningen ska sträva mot. I vårt arbete med att främja en god förvaltningskultur får vi ofta lägga tid på att förklara vad den statliga värdegrunden är och redogöra för dess innehåll. I vårt arbete tvingas vi därför lägga mycket tid på den frågan, i stället för att utbilda myndigheterna i hur de kan integrera den statliga värdegrunden i sitt uppdrag och hur de kan skapa en god förvaltningskultur som i sin tur gör det möjligt att genomföra uppdraget på ett bättre och mer effektivt sätt.

Vi bedömer att en god förvaltningskultur bygger på och genomsyras av den statliga värdegrunden och den enskilda myndighetens uppdrag. I vår utredningsverksamhet har vi dock sett prov på värdegrundsarbete som saknar förankring i den statliga värdegrunden eller där myndighetens uppdrag inte har en central plats.²¹⁶ Till del kan detta handla om att arbetet ofta kopplas ihop med ett arbete om myndighetens varumärke och att andra värderingar därmed lyfts fram och betonas.

I andra sammanhang har regeringen också tryckt på vikten av en resultatkultur i förvaltningen. Men det är inte helt tydligt i vilken utsträckning detta ska ses som en del av en god förvaltningskultur. Det finns vidare fler förvaltningspolitiska värden som myndigheterna behöver förhålla sig till och som inte uppenbart eller självklart omfattas av den statliga värdegrunden, till exempel innovation. I vissa fall kan det uppfattas som att det finns en konflikt mellan sådana värden och den statliga värdegrunden. Det är därför viktigt att återkommande förklara och kommunicera innebörden och vikten av en god förvaltningskultur.

7.8.2 Ta fram nya verktyg för arbetet med god förvaltningskultur

Det finns även andra behov inom detta område där regeringen kan behöva göra åtgärder. I vårt arbete med att främja en god förvaltningskultur har vi noterat att det finns en stor efterfrågan på utbildningar om de grundläggande frågorna som vi har svårt att tillgodose. För att tillgodose myndigheternas behov av utbildning kan regeringen behöva tillföra ytterligare resurser, till exempel genom en sådan gemensam introduktionsutbildning för alla statsanställda som Tillitsdelegationen har i uppdrag att ta fram.

²¹⁶ Se till exempel Statskontoret (2017) *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*.

Det behövs också ny kunskap och nya verktyg som myndigheterna kan använda sig av för att uppnå en god förvaltningskultur som bygger på den statliga värdegrunden. Här har Statskontoret en viktig roll att fylla. Under kommande år kommer vi att inleda ett utvecklingsarbete på detta område. Det handlar om att ta fram och sammanställa kunskap om vad som kännetecknar ett framgångsrikt arbete med en god förvaltningskultur. Syftet med ett sådant arbete bör vara att analysera erfarenheter av praktiskt arbete och utveckla ny kunskap om hur myndigheterna kan arbeta strategiskt med frågorna och hur frågorna kan integreras i den löpande ledningen och styrningen.

I förlängningen kan det också handla om att vi tar fram en modell för hur man kan analysera och utforma arbetet med god förvaltningskultur. Det kan handla om att hitta metoder för att analysera samspelet mellan det formella i form av till exempel regelverk och det informella i form av till exempel ledarskap och värderingar i en myndighet. Men det kan även handla om att ta fram kunskap om hur en myndighet kan använda sig av alla de styrverktyg som står till buds på ett balanserat sätt.

Med utgångspunkt i ett sådant arbete och vår utredningsverksamhet kan vi sedan ta fram vägledningar och stöd till myndigheterna. Det kan till exempel handla om vägledningar för hur en myndighet kan integrera den statliga värdegrunden i sitt uppdrag och hur den kan arbeta för att skapa en god förvaltningskultur som i sin tur medför att den kan genomföra sitt uppdrag på ett bättre och mer effektivt sätt. Men det kan också vara konkreta råd om hur man bedriver ett samordnat arbete, hur medarbetarna kan involveras i arbetet och hur man följer upp arbetet så att det bidrar till utveckling och lärande.

7.8.3 Stärk arbetet mot korruption

En förvaltning som har allmänhetens förtroende är avgörande för ett väl fungerande samhälle.²¹⁷ Det är därför viktigt att förvaltningen är fri från korruption och lever upp till principer om saklighet, likabehandling och opartiskhet.

Internationellt sett står sig Sverige bra i dessa avseenden och har gjort så i många år. Men det innebär inte att vi därför kan slå oss till ro. Det är snarare så att det just därför finns en risk för att frågor om korruption och risker för korruption tonas ned och underskattas i förvaltningen. Arbetet mot korruption riskerar därmed att prioriteras ned.

God offentlig förvaltning är Sveriges största tillgång.²¹⁸ En utgångspunkt för regeringens arbete är därför att förvaltningens arbete med att förebygga korruption

²¹⁷ Rothstein (2015) *De samhälleliga institutionernas kvalitet. Slutrapport från ett forskningsprogram.*

²¹⁸ Rothstein (2013) *God förvaltning är Sveriges största tillgång*, Dagens Nyheter 2013-10-13.

behöver stärkas och upprätthållas.²¹⁹ Samtidigt vet vi att ungefär var femte myndighet inte har analyserat riskerna för korruption i myndigheten.²²⁰ Det är särskilt problematiskt med tanke på att vi vet att riskanalysen är viktig för att myndigheterna ska ha ett fungerande arbetet mot korruption.²²¹ Vi vet också att myndigheterna har kommit olika långt i arbetet med att bli bättre på att upptäcka och förebygga korruption. Cirka 70 procent av myndigheterna skulle vilja ha ett bättre stöd i arbetet mot korruption.²²²

Om regeringen vill utveckla och stärka de statliga myndigheternas arbete mot korruption kan den ge Statskontoret i uppdrag att utveckla och tillhandahålla en särskild modell för analys av korruptionsrisker i statliga myndigheter. En sådan modell skulle kunna användas av myndigheterna själva eller användas av Statskontoret eller någon annan aktör i förvaltningen på uppdrag av regeringen. Vi kommer att beskriva detta förslag mer utförligt i den bedömning av arbetet med nätverket mot korruption som vi lämnar till regeringen i slutet av juni 2019.

7.9 Stärk kunskapen om informella kontakter

Ett sätt för regeringen att utveckla sitt sätt att styra förvaltningen är att stärka förutsättningarna för en dialog och fungerande informella kontakter mellan regeringen och förvaltningen. Dialog och informella kontakter kan ge regeringen löpande insyn i och information om myndigheternas verksamhet, förutsättningar och behov på ett annat sätt än vad formell årlig återrapportering kan göra. För att detaljstyrningen ska kunna minska och myndigheterna därmed ska få ett större handlingsutrymme kan regeringen behöva utveckla sitt sätt att använda sig av informella kontakter för att förtydliga den formella styrningen samt stödja och följa upp myndigheterna.²²³

En löpande dialog mellan regeringen och dess förvaltning är en grundläggande förutsättning för att styrningen ska fungera.²²⁴ Den årliga myndighetsdialogen kan

²¹⁹ Regeringens skrivelse 2012/13:167 *Riksrevisionens rapport om statliga Myndigheters skydd mot korruption*.

²²⁰ Statskontoret (2015) *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption* och enkät till Myndighetsnätverket mot korruption.

²²¹ Riksrevisionen (2013) *Statliga myndigheters skydd mot korruption* och Statskontoret (2015) *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption*

²²² Statskontoret (2015) *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption* och enkät till Myndighetsnätverket mot korruption.

²²³ Här avser vi enbart styrning i frågor där regeringen kan besluta, det vill säga sådant som ryms inom 11 kap. 6 § regeringsformen.

²²⁴ Se till exempel Jacobsson (1984) *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*; Czarniawska (1985) *Public sector executives: managers or politicians?*; Petersson (1989) *Maktens nätverk: En undersökning av regeringskansliets kontakter*; SOU 1997:15 *Samspelet mellan regeringen och förvaltningen* och SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

till exempel användas för att följa upp myndighetens arbete med instruktionsenliga uppgifter eller särskilda uppdrag. I dialogen kan regeringen ge kompletterande information om vad den formella styrningen syftar till. Till skillnad från den formella styrningen är de informella kontakterna interaktiva. I de informella kontakterna kan till exempel en myndighet föra fram åsikter och förslag till departementsföreträdare samtidigt som de får mer preciserade signaler som förtydligar den formella styrningen. Detta bidrar sannolikt till att kontakterna uppfattas som relevanta och viktiga.²²⁵

De informella kontakterna kommer sannolikt att bli ännu viktigare om regeringen väljer att gå vidare med sin ambition att reformera resultatstyrningen. Vi bedömer att en mer ändamålsenlig och balanserad styrning behöver bygga på att den formella styrningen kompletteras av informella kontakter som används på ett lagenligt och välavvägt sätt. Detta gäller särskilt inom mer komplexa och politiskt prioriterade verksamhetsområden där regeringen löpande behöver hålla sig informerad om utvecklingen och ha möjlighet att klargöra den formella styrningen.

Den löpande dialogen och den årliga myndighetsdialogen är inte minst viktig i styrningen av tvärssektoriella frågor.²²⁶ Regeringen kan till exempel i dialogen bekräfta att det är viktigt att myndigheten prioriterar en viss fråga eller gör insatser som är viktiga för det samlade utfallet i ett system eller ett verksamhetsområde även om det inte har någon tydlig direkt nytta för den egna myndigheten.

7.9.1 Förbättra förutsättningarna för väl fungerande informella kontakter

Samtidigt som det finns en insikt om att de informella kontakterna är viktiga finns det en osäkerhet om vad som gäller och en rädsla för att göra fel från Regeringskansliets och från myndigheternas sida.²²⁷ I ett antal av våra utredningar har vi sett betydelsen av de informella kontakterna och att kunskapen om vad som faktiskt gäller kan vara relativt låg. Det kan också finnas brister i hur Regeringskansliet och myndigheterna hanterar och tolkar kontakterna. Det kan i sin tur leda till en sammanblandning av roller och att myndigheternas interna styrning och strategiska planering på längre sikt försvåras.²²⁸ Kunskapsbristerna finns i första hand inom myndighetssfären och då främst på nivåerna under ledningsnivå.

²²⁵ Statskontoret (2016) *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning*.

²²⁶ Se till exempel Nyberg (2010), *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980–2012*.

²²⁷ SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

²²⁸ Se till exempel Statskontoret (2018) *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* och Statskontoret (2018) *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet*.

Det är viktigt att politiker och tjänstemän har en gemensam uppfattning om de informella kontakternas laglighet, lämplighet och betydelse. Regeringen kan därför behöva ta initiativ till att klargöra de konstitutionella grunderna för styrningen och de informella kontakterna. Ett sådant arbete bör omfatta både Regeringskansliet och myndigheterna.

Det är viktigt att arbetet bidrar till att alla som arbetar i förvaltningen förstår var gränserna för styrningen går, vilka konsekvenserna kan bli och vilka handlingsalternativ som står till buds i olika situationer. Därför kan regeringen behöva genomföra olika typer av utbildningsinsatser. Statskontoret kan bistå regeringen i ett sådant utvecklingsarbete. Men det är också viktigt att Ekonomistyrningsverket och Arbetsgivarverket deltar i arbetet.

En viktig del i en god förvaltningskultur är att politiker och tjänstemän har kunskap om vad som gäller vid informella kontakter och vilka handlingsalternativ som står till buds samt att de har förmåga att hantera kontakterna på ett korrekt sätt. Frågan om grunderna och förutsättningarna för informella kontakter bör därför tas upp i den introduktion som regeringen erbjuder nyutnämnda myndighetschefer och i regeringens chefsutvecklingsprogram samt i den introduktionsutbildning som Tillitsdelegationen håller på att ta fram förslag till.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, Shirin (2010) *Framväxten av granskningssamhället – en fråga i författningspolitisk skugga*, Statsvetenskaplig tidskrift, årgång 10:5.
- Alexius, Susanna (2017) *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat – en forskningsöversikt*.
- Algorithm Watch (2019) *Automating Society*, Bertelsmann stiftung, Berlin.
- Arbetsförmedlingen (2018) *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2018. Prognos för arbetsmarknaden 2018–2020*.
- Arbetsgivarverket (2018) *Digitaliseringen och den statliga arbetsgivarpolitiken*.
- Arbetsgivarverket (2018) *Konjunkturbarometer för den statliga sektorn*.
- Brante (2014) *Den professionella logiken: Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*, Liber, Stockholm.
- Brunsson, Nils (2006) *Mechanisms of Hope. maintaining the dream of the rational organization*, Liber, Malmö.
- Castillo, Daniel och Ivarsson Westerberg, Anders (2019) *Ängsliga byråkrater eller professionella pragmatiker? Administrativa effekter av statens indirekta styrning av kommunerna*. Förvaltningsakademien, Huddinge.
- Czarniawska, Barbara (1985) *Public sector executives: managers or politicians?* EFI, Handelshögskolan, Stockholm.
- Ds 2017:66. *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.
- Ds 2019:4 *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige*.
- Ds 2019:8 *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.
- Ekonomistyrningsverket (2015) *Redovisning av uppdraget Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster*.
- Ekonomistyrningsverket (2018) *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2017) *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*.

- Finansdepartementet (2018) *Ökad styrning av myndigheternas lokalisering*.
- Finanspolitiska rådet (2019) *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2019*.
- Ekonomistyrningsverket (2017) *Krav på delårsrapport*.
- Ekonomistyrningsverket (2018) *Utvecklad intern styrning och kontroll*.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2018) *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*.
- Forssell, Anders och Ivarsson Westerberg, Anders (2014) *Administrations-samhället*, Studentlitteratur, Lund.
- Furusten (2007) *Den institutionella omvärlden*, Liber, Malmö.
- Försäkringskassan (2018) *Delredovisning avseende Uppdrag att erbjuda samordnad och säker IT-drift dnr Fi2017/03257/DF*.
- Hood, Christopher (1999) *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality police, and Sleazebusters*, Oxford University Press, Oxford.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2016) *Försäkringskassan i förändring. En studie av myndighetens styrande dokument 2005–2016*.
- Institutet för framtidsstudier (2018) *Förbjuden framtid? Den digitala kommunen*.
- Ivarsson Westerberg, Anders och Jacobsson, Bengt (2013) *Staten och gransknings-samhället*, Förvaltningsakademin, Huddinge.
- Ivarsson Westerberg, Anders och Sundström, Göran (2014) *Syns inte med finns ändå – Ett seminarium om förvaltningspolitik*, Förvaltningsakademin, Huddinge.
- Ivarsson Westerberg, Anders (2017) *Det finns ett kaos mellan verkligheten och kartan. Rapport från Förvaltningsakademiens seminarium om den stora polis-reformen*, Förvaltningsakademin, Huddinge.
- Jacobsson, Bengt (1984) *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Studentlitteratur, Lund.
- Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon och Sundström, Göran (2014) *Governing the embedded state*.
- Kommittédirektiv 2016:51 *Tillit i styrningen*.
- Kommittédirektiv 2017:13 *Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhälls-utvecklingen*. Kommittédirektiv 2017:117 *Inrättande av en myndighet för digitalisering av den offentliga sektorn*.

Kommittédirektiv 2017:119 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03).*

Kommittédirektiv 2018:79 *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.*

Kommittédirektiv 2018:80 *En ny myndighet för psykologiskt försvar.*

Kommittédirektiv 2018:85 *Samordnad och accelererad policyutveckling kopplad till den fjärde industriella revolutionens teknologier.*

Kommittédirektiv 2019:6 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen.*

Kommunutredningen (2019) *Underlag och diskussionsfrågor till seminarium och hearing med Kommunutredningen den 15 maj 2019.*

Konjunkturinstitutet (2019) *Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna 2019.*

Konjunkturinstitutet (2019) *Konjunkturläget i mars 2019.*

Lemne, Marja (2010) *För långt från regeringen och för nära – Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död*, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, Stockholm.

Mörck, Eva med flera (2019) *Kommunernas framtid*, SNS Förlag, Stockholm.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2018) *Nationell risk- och förmågebedömning 2018.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2019) *Samlad informations- och cybersäkerhetsplan för åren 2019–2022.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2019) *Slutredovisning rörande omlokalisering av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*

Nerhagen, Lena, Forsstedt, Sara och Hultkrantz, Lars (2017) *Analys av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige*, Ekonomisk debatt, årgång 45–3.

Nyberg, Anita (2010), *Mycket snack och lite verkstad? Jämställdhetspolitikens genomslag i statsbudgeten 1980–2012*, Nationella sekretariatet för genusforskning, Göteborgs universitet, Göteborg.

OECD (2019) *One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries.*

O’Neil, Cathy (2016) *Weapons of Math Destruction*, Penguin Random House, New York.

Page, Edward (2005) *Joined-up government and the civil service*, i Bogdanor, Vernon (2005) *Joined-up government*, Oxford university press, Oxford.

Petersson, Olof (1989) *Maktens nätverk: En undersökning av regeringskansliets kontakter*, Carlsson, Stockholm.

Premfors, Rune med flera (2009) *Demokrati och byråkrati*, Studentlitteratur, Lund.

Ramböll (2014) *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar*.

Regelrådet (2017) *Årsrapport 2017*.

Regelrådet (2018) *Årsrapport 2018*.

Regeringen (2015) *Rapport från Skogsbrandsutredningen*.

Regeringens skrivelse 2012/13:167 *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption*.

Regeringens skrivelse 2016/17:213 *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet*.

Regeringens proposition 2008/09:1 *Budgetproposition för 2009*.

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

Regeringens proposition 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016*.

Regeringens proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*.

Regeringens proposition 2017/18: 1 *Budgetpropositionen för 2018*.

Regeringens proposition 2017/18:151 *En generell rätt till kommunal avtals-samverkan*.

Regeringens proposition 2018/19:1 *Budgetproposition för 2019*.

Regeringskansliet (2012) *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande förvaltning*.

Riksrevisionen (2009) *Omlokalisering av myndigheter*.

Riksrevisionen (2013) *Statliga myndigheters skydd mot korruption*.

Riksrevisionen (2016) *Informationssäkerhetsarbete på nio myndigheter*.

Riksrevisionen (2017) *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*.

Riksrevisionen (2017) *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*.

Riksrevisionen (2018) *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*.

Rothstein, Bo (2013) *God förvaltning är Sveriges största tillgång*. Dagens Nyheter 2013-10-13.

Rothstein, Bo (2015) *De samhällsliga institutionernas kvalitet. Slutrapport från ett forskningsprogram*. Makadam förlag, Stockholm.

SOM-institutet (2019:13) *Svenska folket betygsätter offentlig verksamhet*.

SOU 1997:15 *Samspelet mellan regeringen och förvaltningen*.

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten: slutbetänkande*.

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

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

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

SOU 2015:23 *Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten*.

SOU 2015:36 *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*.

SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*.

SOU 2016:26 *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder - landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar*.

SOU 2016:32 *En trygg dricksvattenförsörjning – bakgrund, överväganden och förslag*.

SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

SOU 2017:114 *Reboot – omstart för den digitala förvaltningen*

SOU 2018:7 *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*.

SOU 2018:22 *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*.

SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*.

SOU 2018:43 *Statliga servicekontor – mer service på fler platser*.

SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

SOU 2018:79 *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*.

SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*.

SOU 2019:7 *Skogsbränderna sommaren 2018.*

ST (2018) *Vad händer på myndigheten när jobben flyttas?*

Statens tjänstepensionsverk (2018) *Pensionsavgångar inom statsförvaltningen. Statistikrapport 2018.*

Statskontoret (2005) *Sektorisering inom offentlig förvaltning.*

Statskontoret (2006) *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor.*

Statskontoret (2009) *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar.*

Statskontoret (2011) *Tänk efter före. Om viss styrning av kommuner och landsting.*

Statskontoret (2012) *Tänk till om tillsyn - Om utformningen av statlig tillsyn.*

Statskontoret (2012) *Service i medborgarnas och företagens tjänst.*

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

Statskontoret (2014) *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket.*

Statskontoret (2014) *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.*

Statskontoret (2014) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionell form.*

Statskontoret (2014) *Överenskommelser som styrmedel.*

Statskontoret (2015) *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption.*

Statskontoret (2015) *Vägen till en lärande och effektiv förvaltning. Utvecklingsområden och prioriteringar 2015–2016.*

Statskontoret (2015) *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet.*

Statskontoret (2015) *Myndighetsanalys av Statens musikverk.*

Statskontoret (2015) *Överenskommelser som styrmedel.*

Statskontoret (2016) *Samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting.*

Statskontoret (2016) *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning.*

Statskontoret (2016) *Mer tid till kärnverksamheten.*

Statskontoret (2016) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*

Statskontoret (2016) *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten.*

Statskontoret (2016) *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.*

Statskontoret (2016) *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet.*

Statskontoret (2016) *Statliga myndigheters lokalisering – ett samlat underlag.*

Statskontoret (2016) *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar.*

Statskontoret (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer.*

Statskontoret (2016) *Renodling av statlig verksamhet.*

Statskontoret (2017) *Myndighetsanalys av Konstnärsnämnden.*

Statskontoret (2017) *Myndighetsanalys av Forum för levande historia.*

Statskontoret (2017) *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.*

Statskontoret (2017) *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur.*

Statskontoret (2017) *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation.*

Statskontoret (2018) *Modeller för fördelning av nyttor och kostnader för digital infrastruktur – exemplet verksamt.se*

Statskontoret (2018) *Offentlig sektor i korthet.*

Statskontoret (2018) *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen.*

Statskontoret (2018) *Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?*

Statskontoret (2018) *Analys av Medierådets verksamhet.*

Statskontoret (2018) *Hinder för att använda myndigheternas öppna data.*

Statskontoret (2018) *Myndigheternas personalansvarsnämnder.*

Statskontoret (2018) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.*

Statskontoret (2018) *Myndighetsstyrelser i praktiken.*

Statskontoret (2018) *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet.*

Statskontoret (2018) *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning.*

Statskontoret (2019) *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Statskontoret (2019) *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018.*

Statskontoret (2019) *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys.*

Statskontoret (2019) *Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen.*

Statskontoret (2019) *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer.*

Statskontoret (2019) *Statsförvaltningen i korthet.*

Sundström, Göran (2006) *Management by results: its origin and development in the case of the Swedish state*, International Public Management Journal, volume 9, Issue 4.

Sundström, Göran (2014) *Politik utan hemvist. Utmaningar och utvecklingsbehov i förvaltningspolitiken*, Stockholm School of Economics Institute for Research, Stockholm.

Sundström, Göran (2016) *Strategisk styrning bortom NPM*, Statsvetenskaplig tidskrift, årgång 18:1.

Sveriges kommuner och landsting (2018) *Automatiserat beslutsfattande i den kommunala förvaltningen.*

Sveriges kommuner och landsting (2019) *Ekonomirapporten.*