Rapport

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter

2014:59

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som pdf-fil
eller beställas från www.esv.se

Datum: 2014-12-15
Dnr: 3.8-1360/2014
ESV-nr: 2014:59
Copyright: Ekonomistyrningsverket
Rapportansvarig: Tina J Nilsson

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått ett regeringsuppdrag om effektivare statsförvaltning med fokus på myndigheternas kärnverksamhet. Uppdraget har delredovisats den 1 april 2014 (2014:29, delrapport) och den 25 april 2014 (ESV 2014:29, komplettering). Detta är ESV:s slutredovisning av uppdraget.

Uppdraget har genomförts med stöd från de 24 myndigheter som valde att bidra med exempel från sin verksamhet. Vi vill tacka myndigheterna för att de bidragit med sina exempel och för deras aktiva deltagande i uppdraget.

Generaldirektör Mats Wikström har beslutat om rapporten. Enhetschef Tina J Nilsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Eva Lindblom, utredarna Kenneth Eliasson och Jolanta Feliga samt Richard Shelley deltagit.

Innehåll

Förord ... **3**
Sammanfattning ... **7**
1 Inledning ... **9**
1.1 Tolkning av uppdraget ... 9
1.2 Uppdragets centrala begrepp ... 10
1.2.1 Ökad effektivitet ... 10
1.2.2 Kärnverksamhet ... 12
1.2.3 Samordning ... 12
1.2.4 Goda exempel ... 12
1.3 Tillvägagångssätt ... 13
1.4 Exempelmyndigheternas egenskaper ... 14
1.5 Disposition ... 16
2 Kraven på effektivitet och effektivisering ... **17**
3 Metoder för och exempel på effektivisering ... **19**
3.1 Metoder för att effektivisera ... 19
3.2 Olika metoder för att effektivisera – beskrivning av exempel ... 21
3.2.1 Samverkan ... 21
3.2.2 Utveckling av process/arbetssätt ... 24
3.2.3 Lednings- och styrformer ... 26
3.2.4 Målgruppsorientering ... 28
3.2.5 Organisering ... 30
3.2.6 Regelförenkling ... 32
3.2.7 Digitalisering ... 33
3.3 Sammanfattande iakttagelser ... 36
4 Incitament och hinder för effektivisering ... **38**
4.1 Incitament och hinder enligt företrädare för exempelmyndigheterna ... 38
4.1.1 Vilka incitament för effektivisering finns i dag? ... 38
4.1.2 Vilka hinder finns? ... 39
4.1.3 Vad kan regeringen respektive myndigheterna göra för att stimulera effektivisering? ... 39
4.2 De viktigaste incitamenten och hindren ... 40
4.3 Sammanfattande iakttagelser ... 43
5 Lokal servicesamverkan och kommersiell service ... **45**
5.1 Bakgrund ... 45
5.1.1 Statsmakternas intentioner om lokal service ... 45
5.1.2 Lokal servicesamverkan - historisk överblick ... 46
5.1.3 Kommersiell service - historisk överblick ... 46
5.2 Lokal servicesamverkan ... 47
5.2.1 Södertälje – effektivisering genom målgruppsorientering ... 47
5.2.2 Kungälv – effektivisering genom organisering ... 48

5.3 Kommersiell service ... 49
5.3.1 Bygd och stad i balans i Örnsköldsviks kommun - effektivisering genom samverkan ... 49
5.3.2 Servicepunkt i Sillerud – effektivisering genom målgruppsorientering ... 50
5.4 Analys av exemplen ... 51
6 Trender och teorier om effektivisering ... 53
6.1 Effektivisering enligt forskning, offentliga utredningar och managementlitteratur ... 53
6.1.1 En effektivare verksamhet med bättre förståelse för tjänstelogiken ... 54
6.1.2 Att utgå från helheten och förstå verksamhetens syfte ... 55
6.1.3 Värdeskapande och variation i efterfrågan - ett nytt sätt att mäta kapaciteten i en organisation ... 56
6.1.4 Onödig efterfrågan ... 58
6.1.5 Olika aspekter av ledarskap – för en effektiv förvaltning ... 59
6.1.6 Har medborgare och företag behov av service i samverkan? ... 60
6.1.7 Incitament ... 61
6.3 Reflektioner kring och lärdomar av effektiviseringar i den primärkommunala verksamheten ... 65
6.4 Förutsättningar för att följa upp effektiviteten på en aggregerad nivå i staten ... 66
7 Slutsatser ... 72
Referenser ... 76
Bilaga 1 ... 79
Översiktlig beskrivning av exemplen myndighet för myndighet ... 79
Arbetsmiljöverket ... 79
Centrala studiestödsnämnden ... 80
Domstolsverket ... 81
Ekobrottsmyndigheten ... 82
Forskningsrådet Formas ... 83
Försäkringskassan ... 83
Kronofogden ... 83
Linköpings universitet ... 84
Livsmedelsverket ... 84
Länsstyrelsen i Värmlands län ... 84
Länsstyrelsen i Västernorrlands län ... 86
Länsstyrelsen i Västra Götalands län ... 86
Länsstyrelsen i Östergötlands län ... 87
Migrationsverket ... 87
Naturvårdsverket ... 88
Polismyndigheten i Gävleborgs län ... 89
Statens kulturråd ... 90
Statens veterinärmedicinska anstalt ... 90
Svenska ESF-rådet ... 91
Trafikverket ... 91
Transportstyrelsen ... 92
Universitets- och högskolerådet ... 93

Vetenskapsrådet 94
Åklagarmyndigheten 94
Bilaga 2 96
Sammanställning av myndigheternas kommentarer om incitament och hinder 96

Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har enligt uppdrag i regleringsbrevet för 2014 samordnat ett arbete för att identifiera exempel på ökad effektivitet i myndigheters kärnverksamheter. Arbetet har skett i samverkan med 24 myndigheter, som alla har bidragit med exempel från sina verksamheter. ESV har även belyst lokal servicesamverkan och kommersiell service ur ett effektiviseringsperspektiv.

I uppdraget bjöd ESV in samtliga 226 myndigheter att bidra med exempel på metoder för att åstadkomma effektivare kärnverksamheter. De 24 myndigheter som medverkat under hela uppdraget har delat med sig av sina exempel och erfarenheter till ESV och till varandra. De har också deltagit aktivt i de workshops vi anordnat om bland annat incitament och hinder för effektivisering. Det finns ett stort intresse för denna typ av frågor och det finns därför anledning för ESV och andra att fortsätta att utveckla och fördjupa arbetet om en effektivare statsförvaltning.

ESV har identifierat att de fem vanligaste sätten att effektivisera kärnverksamheter bland exemplen var genom:

- samverkan,
- utveckling av process/arbetssätt,
- lednings- och styrformer,
- målgruppsorientering och
- digitalisering.

Inte sällan var dessa metoder för effektivisering kombinerade med varandra. Ett helhetsperspektiv fanns hos flera myndigheter. Effektiviseringsarbetena utmärks vanligtvis också av ständiga förbättringar framför enskilda projekt och genomgripande omläggningar.

Flertalet av de deltagande myndigheterna har bedrivit sina effektiviseringsarbeten med anledning av utifrån kommande krav. Regeringen, medborgare och företag eller andra ställer krav på myndigheterna och myndigheterna försöker anpassa sig till att möta dessa krav. Hinder för framgångsrikt effektiviseringsarbete ansågs generellt vara myndigheternas invanda kulturer och arbetssätt.

Effektivisering inom ramen för lokal servicesamverken och kommersiell service handlar främst om effektivisering genom samverkan, organisering och målgruppsanpassning.

ESV har följande slutsatser och rekommendationer:

- Myndigheterna kan och vill effektivisera på många olika sätt. Utveckling av processer och arbetssätt är det som de allra flesta väljer att lyfta fram som exempel på effektivisering. Det är heller inte något som görs tillfälligt utan det är ett arbete som ständigt pågår.
- Det finns en stor effektiviseringspotential i att fokusera på onödig efterfrågan, framför allt hos de myndigheter som handlägger stora ärendemängder.
- Samverkan mellan myndigheter är en allt viktigare förutsättning för statsförvaltningens effektivisering. Det ställer ökade krav på såväl myndigheter som på regeringen att aktivt arbeta för att åstadkomma samverkan.
- Myndigheterna bör se över och utveckla möjligheterna att följa upp kostnader och kvalitet i effektiviseringsarbetet.
- Metoder för värdering av tillräcklig kvalitet behöver utvecklas.
- För att stötta myndigheternas effektiviseringssträvanden bör regeringen tydligare intressera sig för och uppmärksamma dessa ansträngningar.
- Styrning som kännetecknas av tillit främjar en verksamhetsutveckling för ökad effektivitet. Det gäller både i regeringens styrning av myndigheterna och i styrningen inom myndigheterna.

1 Inledning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i regleringsbrevet för 2014 fått i uppdrag att studera och förmedla exempel från myndigheters arbete att effektivisera sina kärnverksamheter. Enligt uppdragsbeskrivningen ska ESV:

”…identifiera och samordna ett arbete som visar på goda exempel i statsförvaltningen i form av ökad effektivitet i myndigheternas kärnverksamheter. Uppdraget innebär att identifiera resultat, arbetssätt, metoder, styrning och uppföljning och vilka lärdomar som finns för regeringens styrning av olika verksamheter och för övrig statsförvaltning. Uppdraget ska genomföras i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet). Uppdraget ska delredovisas den 1 april 2014 och slutredovisas senast den 15 december 2014.”

I samband med de inledande dialogerna med Finansdepartementet fick ESV även i uppdrag att belysa lokal servicesamverkan och kommersiell service ur ett effektiviseringsperspektiv.

Detta är ESV:s slutrapportering av uppdraget.

1.1 Tolkning av uppdraget

ESV:s uppdrag ingår som en del i arbetet för en effektiv ekonomisk styrning i staten. Regeringen önskar få kunskap om vilka effektiviseringsarbeten som genomförts och som pågår inom statsförvaltningen, vad de inriktats på, hur de bedrivs och vilka resultat de hittills gett. Detta som ett underlag för utveckling av regeringens styrning. I ESV:s dialog med Finansdepartementet om uppdraget har följande lyfts fram som särskilt viktigt.

ESV ska utifrån uppdraget starta ett arbete kring effektivitet i myndigheters kärnverksamheter. Detta ska ske i nära samarbete med deltagande myndigheter och bidra till ett utbyte och lärande mellan myndigheterna. Hur kan man se på effektivisering? Vilka faktorer påverkar effektiviteten i olika verksamheter? Hur mäter man resultat? Genom projektet kan myndigheter få exempel på hur effektiviseringsarbete kan bedrivas för att de ska kunna arbeta proaktivt med detta, utifrån den egna agendan.

I uppdraget ligger att belysa hur effektiviseringsarbete bedrivs i olika typer av myndigheter och verksamheter. Vad utmärker en verksamhetsanpassad effektivisering? För att belysa frågan bör ESV samla myndigheter av bland annat

olika storlek, olika uppdrag och olika typ av finansiering. Bland exemplen bör vi också fånga olika sätt att effektivisera.

Av intresse är också att fånga de incitament som finns för myndigheternas effektivisering. Vad ligger bakom de effektiviseringar som genomförs? Vilket tryck på effektivisering finns? Vilken roll har regeringens styrning i detta?

1.2 Uppdragets centrala begrepp

I uppdragsbeskrivningen nämns begreppen ”ökad effektivitet”, ”kärnverksamhet”, ”samordning” och ”goda exempel”. Nedan beskriver vi vad ESV lägger i dessa ord.

1.2.1 Ökad effektivitet

”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.”[1]

Enligt förvaltningspolitiska propositionen från 2010 (Prop. 2009/10:175) innebär kravet på effektivitet och god hushållning ”att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet”.

I enlighet med denna definition menar vi med ”ökad effektivitet” att en verksamhet utförs till lägre kostnad med oförändrad kvalitet, eller att det blir bättre kvalitet till samma kostnad. I vissa fall går det att uppnå båda delarna.

”Kvalitet” är ett mångtydigt ord. Här låter vi det beteckna olika egenskaper i en verksamhet och hos det som kommer ut från verksamheten, dess prestationer. Det kan vara att ärendehandläggningen har tagit den tid målgruppen kan anses ha skäl att förvänta sig eller att målgruppen är uttryckligen nöjd med den service den har fått. Det kan vara att ett handlagt ärende motsvarar förbestämda normer enligt regelverk, standarder, etc. Det kan också vara att verksamhetens prestationer har varit ändamålsenliga i bemärkelsen att de har bidragit till önskade effekter eller effektmål.[2]

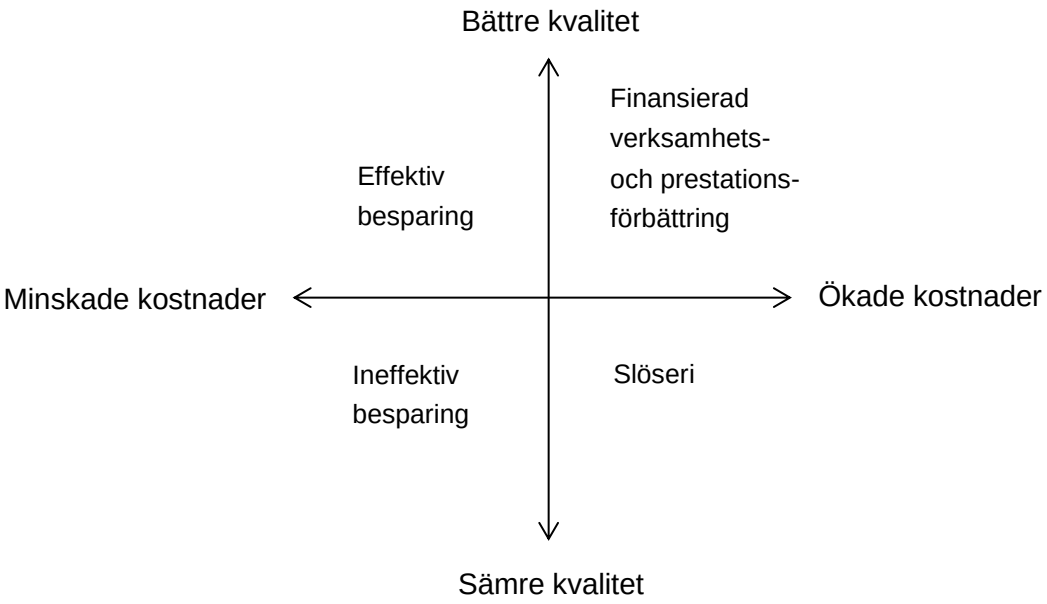
Att se effektivitet som ett förhållande mellan kostnader och kvalitet liknar hur vi brukar se på produktivitet. Effektivitet skiljer sig dock från produktivitet på en väsentlig punkt. Produktivitet bygger alltid på antalet producerade enheter. En verksamhet kan anses vara effektiv utan att den typen av antalsberäkning har byggts in i bedömningen. I och med att effektivitet bygger på kvalitet täcker begreppet in ett mycket vidare spektrum av god hushållning, från att det finns ekonomi i att

[1] Budgetlagen (2011:203) 1 kap. 3§.
[2] Se vidare ESV:s handledning om resultatredovisning (ESV 2012:42).

handlägga ärenden på ett rättssäkert sätt till att det finns ekonomi i att åstadkomma effekter på kort eller lång sikt.

I figur 1 illustrerar vi hur effektivitet kan förstås i termer av kostnader och kvalitet.

Figur 1. Effektivitet i dimensionerna kostnader och kvalitet



Besparingar och ökad effektivitet behöver inte alltid hänga ihop. Besparingar kan medföra både ökad effektivitet och ineffektivitet. Att göra stora besparingar med minst bibehållen kvalitet kan vara en alltför svår uppgift. Följden kan bli att kvalitetsförlusterna blir större än vad som kan motiveras av kostnadsminskningen. Ett sådant scenario kan då betecknas som en ineffektiv besparing. Inom staten är dock effektiviteten i en avgränsad verksamhet ofta sammanvävd med effektiviteten i andra omgivande verksamheter. För verksamheten A kan vi tänka oss att en förändring av verksamheten medför både bättre kvalitet och minskade kostnader, och därmed en effektiv besparing i den verksamheten. En sådan effektiv besparing kan möjliggöra bättre kvalitet i verksamheten B, det vill säga att de pengar som frigörs på ett ställe kan skapa mervärde på ett annat ställe. Effektivitet utmärks av en på det hela taget försvarbar balans mellan kostnader och kvalitet.

Undantagsvis kan även en försämrad totalkvalitet anses vara effektiv. I så fall kan det handla om att det inte finns resurser till en bästa offentliga service och att en näst bästa offentliga service blir god hushållning med befintliga resurser. Detta bör då vara sanktionerat av statsmakterna och ha stöd i de regelverk som gäller för myndigheten. Samtidigt innebär detta en förändrad värdering av vilken kvalitetsnivå

som anses godtagbar. Att relatera till en tidigare effektivitetsuppskattning kan därför tänkas bli relevant först när den förra kvalitetsnivån har justerats så att den motsvarar det nuvarande värdet. Ett tidigare ”bra” läge i figur 1 behöver alltså inte bli ineffektiv besparing just på grund av att kvaliteten har värderats på ett nytt sätt. Vad som kan anses kännetecknа ”tillräcklig” kvalitet kan variera över tid och mellan personer. Effektivitet är ett på flera sätt villkorat begrepp.

1.2.2 Kärnverksamhet

Med kärnverksamhet menar vi den verksamhet som myndigheterna genomför med stöd av uppgifter i sin instruktion eller annat regeringsbeslut. Det är de förvaltningsuppgifter eller den myndighetsutövning som fullgörs för att verkställa det statliga åtagandet.

Det är emellertid inte möjligt att på ett enkelt sätt avskilja kärnverksamhet från administration. Administrationen är i teorin till för att möjliggöra kärnverksamhet. Och för utvecklingen av kärnverksamheten kommer digitala lösningar att bli allt viktigare.

1.2.3 Samordning

ESV ska samordna ett arbete som visar på goda exempel i statsförvaltningen i form av ökad effektivitet i myndigheters kärnverksamheter. Samordningsdelen i uppdraget har betytt dels att ESV har uppmanat myndigheter att berätta om sina effektiviseringsarbeten, dels att de myndigheter som har bidragit med exempel har getts tillfälle att träffas för att utbyta erfarenheter om effektivisering. Därmed har ESV startat en lärandeprocess mellan olika myndigheter om hur effektivisering av kärnverksamheter kan bedrivas. Denna lärandeprocess kommer fortsätta även efter att uppdraget är avrapporterat. En vidare krets av myndigheter välkomnas att delta i ESV:s fortsatta aktiviteter om kärnverksamheternas effektivisering.

1.2.4 Goda exempel

I uppdragsbeskrivningen står att ESV ska visa på goda exempel i statsförvaltningen i form av ökad effektivitet i myndigheternas kärnverksamheter. I diskussionen om vad som är ett gott exempel har vi kommit fram till att det är svårt att tala om *goda* exempel. Det förutsätter att det finns underlag och information om att de insatser som gjorts i syfte att öka effektiviteten också har lett till önskade resultat. Som vi visar i rapporten finns väldigt lite information som kan verifiera detta. Många av de deltagande myndigheterna är inne i en pågående process som de förväntar sig kommer leda till mer effektiva kärnverksamheter.

Vi har därför valt att tala om exempel. De exempel i rapporten som vi särskilt lyfter fram har vi valt ut för att vi anser att de särskilt illustrerar olika metoder och

arbetssätt för att effektivisera. Vi bedömer också att de kan vara på väg mot ökad effektivitet. I några enstaka exempel finns också konkreta uppgifter om resultat som visar att effektiviten i vissa områden har ökat.

I ESV:s fortsatta arbete med effektivitet i kärnverksamheter kommer vi att utveckla kunskapen om myndigheters effektivitet. Med fördjupad kunskap kan vi sannolikt också tala om goda exempel.

1.3 Tillvägagångssätt

Uppdraget inleddes med att ESV skickade en inbjudan till samtliga 226 myndigheter som under vårvintern 2014 ingick i den statliga redovisningsorganisationen. I denna inbjudan välkomnade vi alla myndighetsledningar att bidra med exempel på metoder för att åstadkomma effektivare kärnverksamheter. I inbjudan formulerade vi oss så här:

”För att kunna genomföra uppdraget måste ESV få kunskap om det arbete som myndigheter gör och har gjort för att få en effektivare kärnverksamhet, men också vilka förutsättningar som krävs för att få goda resultat. Vi tror att det finns många erfarenheter och exempel som myndigheterna kan bidra med och vill därför bjuda in er att delta i detta projekt.”

ESV fick svar med exempelbeskrivningar från 26 av myndigheterna. Av dessa har 24 myndigheter medverkat under hela uppdraget och bidragit till exempelsamlingen.

I ett första steg bjöd vi in myndigheterna till ett uppstartsmöte där de fick presentera och diskutera sina exempel med varandra. De fick också diskutera incitament och hinder för effektivisering. I ett nästa steg kontaktade vi varje enskild myndighet för att få mer information om exemplen (metoder, arbetssätt, styrning, uppföljning och resultat) som underlag för vår samlade analys. Den 16 september bjöd vi tillsammans med Statskontoret in de 24 myndigheterna samt företrädare för Regeringskansliet till en workshop om incitament och hinder för effektivisering. De viktigaste incitamenten och hindren listades och analyserades i grupp. Utifrån myndighetsexemplen och underlagen från workshopen har vi tagit fram denna rapport. Myndigheterna och Regeringskansliet har getts möjlighet att faktagranska och komma med synpunkter på rapporten.

Att vi arbetat med de 24 myndigheter som aktivt valt att delta i uppdraget har varit positivt för genomförandet. Myndigheterna har varit engagerade och delat med sig av sina erfarenheter och tankar om effektivisering. De myndigheter som valde att svara på inbjudan kan dock ha vissa gemensamma egenskaper som bara finns i denna grupp. Av det skälet blir det svårt att dra generella slutsatser om effektivisering i den

statliga förvaltningen som helhet. Flera av de iakttagelser vi gör bland exemplen i urvalet stämmer dock överens med vad som framkommit i tidigare studier och analyser av effektivisering inom statlig förvaltning.

Följande 24 myndigheter har bidragit med exempel från sin verksamhet:

Arbetsmiljöverket
Centrala studiestödsnämnden
Domstolsverket
Ekobrottsmyndigheten
Forskningsrådet Formas
Försäkringskassan
Kronofogden
Linköpings universitet
Livsmedelsverket
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Migrationsverket
Naturvårdsverket
Polismyndigheten i Gävleborgs län
Statens kulturråd
Statens veterinärmedicinska anstalt
Svenska ESF-rådet
Trafikverket
Transportstyrelsen
Universitets- och högskolerådet
Vetenskapsrådet
Åklagarmyndigheten

1.4 Exempelmyndigheternas egenskaper

I uppdraget önskade Finansdepartementet att vi skulle samla myndigheter av bland annat olika storlek, olika uppdrag och olika typ av finansiering samt olika sätt att effektivisera. Urvalet bör med andra ord ha viss representativitet, om än ingen vetenskaplig sådan. Med en bra variation av myndigheter kan vi dessutom få en bild av hur en typ av effektivisering kan få olika utformning i olika verksamheter. Det kan ha betydelse för vilka slutsatser om verksamhetsanpassning vi kan dra.

I tabell 1 jämför vi exempelmyndigheterna och övriga myndigheter med avseende på deras myndighetsstorlek, departementstillhörighet, finansiering, geografiska lokalisering och verksamhetstyp.

Tabell 1. Myndighetsegenskaper i urvalet och i populationen

Bakgrundsfaktorer	*Urvalet av myndigheter*	*Andra myndigheter (exklusive urvalet)*
Myndighetsstorlek, årsarbetskrafter medelantal (standardavvikelse, högt värde = stor spridning)	2795 (5601)	737 (2014)
Departementstillhörighet, antal myndigheter per departement	Arbetsmarknadsdep.: 2	
	Finansdep.: 1	
	Justitiedep.: 5	
	Kulturdep.: 1	
	Landsbygdsdep. 1	
	Miljödep.: 2	
	Näringsdep.: 2	
	Socialdep.: 7	
	Utbildningsdep.: 3	
Finansiering, procentuell andel myndigheter med mer än 25 procent avgiftsintäkter	23	28
Geografisk lokalisering, procentuell andel av myndigheterna som är verksamma…	…på flera orter	
	66	45
	…på en ort exklusive Stockholm	
	17	15
	…enbart i Stockholm	
	17	40
Verksamhetstyp, procentuell andel verksamheter som utmärks av handläggning av stora ärendevolymer (uppskattningsvis)	67	15

Kommentar: Värdena i "Verksamhetstyp" är framtagna genom att vi i listan med myndigheter har markerat dem vi känner till har stora ärendevolymer att handlägga i sin kärnverksamhet ("stora" ärendevolymer är relativt myndighetens storlek). I några osäkra fall har vi stämt av mot myndigheternas årsredovisningar. Exempelvis: Försäkringskassan = ja; Svenska EFS-rådet = ja; Linköpings universitet = nej.

Myndigheterna som ingår i denna studie är blandade, dock inte alltid på samma sätt som myndigheterna i allmänhet. Stora myndigheter är överrepresenterade, men det finns även några medelstora och små myndigheter i vårt urval. De täcker in nio departement (Försvars- och Utrikesdepartementen saknas). Finansieringsstrukturen ser ungefär lika ut i urvalet och hos övriga myndigheter. Ungefär 25 procent av myndigheterna har mer än 25 procent avgiftsintäkter. Den geografiska spridningen är också ungefär likartad. Urvalet har dock en viss överrepresentation av myndigheter med kontor på flera orter, samt att det är något mindre vanligt att träffa på dem i Stockholm. Till sist är handläggning av stora ärendevolymer en överrepresenterad egenskap bland myndigheterna i urvalet.

Framför allt är det observationerna att myndigheterna i urvalet har många anställda och handlägger stora ärendevolymer som vi behöver ha med oss när vi går in i materialet med exempel. Dessa observationer påverkar våra analyser och slutsatser. Med urvalets sammansättning av myndigheter finns det ingen grund att dra generella slutsatser som är giltiga för hela statsförvaltningen; analyserna kan i huvudsak bli en kategorisering av de exempel vi har stött på i denna grupp av myndigheter.

1.5 Disposition

I kapitel 2 redogörs för de krav som ställs på förvaltningen vad gäller effektivitet och kvalitet i verksamheten.

I kapitel 3 går vi igenom de metoder för effektivisering som de medverkande myndigheterna har använt sig av. Vi redovisar också några exempel för varje effektiviseringsmetod. Även andra iakttagelser om myndigheternas effektiviseringsarbete redovisas.

Kapitel 4 handlar om incitament och hinder för effektivisering som myndigheterna lyft fram i uppdraget.

I kapitel 5 presenterar vi exempel på lokal servicesamverkan och kommersiell service.

Kapitel 6 handlar om trender och teorier om effektivisering där vi redovisar underlag från forskning, några statliga utredningar och erfarenheter från kommunala sektorn. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om förutsättningar för att följa upp effektivitet på en aggregerad nivå i staten.

I kapitel 7 redovisar vi avslutningsvis våra slutsatser utifrån uppdraget.

2 Kraven på effektivitet och effektivisering

Statsförvaltningens effektivitet regleras i budgetlagen (2011:203) 1 kap. 3§:
”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.”

I förvaltningslagen (1986:223) preciseras effektivitetskravet, 7 §:
”Varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen skall myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten skall sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt skall myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.”

För myndigheterna regleras kravet i myndighetsförordningen (2007:515), 3§:
”*Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.”*

Effektivisering av myndigheterna och deras verksamhet förutsätts ske med bland annat fyra andra bestämmelser i myndighetsförordningen:
6 § första och andra stycket:

- Myndigheten ska fortlöpande utveckla verksamheten.
- Myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

8 § punkterna 2 och 3: Myndighetens arbetsgivarpolitik

- se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten,
- skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet

Med 3§ i myndighetsförordningen sätts *kravet på effektivitet* också i relation till det samlade förvaltnings- eller verksamhetsansvaret. Det sker genom hänvisningen till gällande rätt, förpliktelserna mot EU gällande rätt samt kravet på tillförlitlig och rättvisande redovisning.

Effektiv verksamhet är också en av de sex principerna i den statliga värdegrunden.

Den överordnade principen för demokratin regleras i regeringsformens inledande bestämmelse att all offentlig makt utgår från folket. Regeringen preciserar detta

uppdrag med instruktioner till myndigheterna. Där bestäms och tydliggörs vad, vilka uppgifter myndigheterna ska genomföra. Därmed ges en central förutsättning för effektiv verksamhet.

I Regeringsformen 9 kap. finansmakten finns två viktiga bestämmelser för effektiv förvaltning av statens medel.
3§: *Riksdagen beslutar* [med budgeten] *om anslag för bestämda ändamål*. Medelsförbrukningen kopplas därmed till ett syfte och ett uppdrag. Effektiviteten är ett kriterium för balans mellan mål och medel.
7§: *Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt.*

Slutligen så lyfter regeringen fram effektiviseringens betydelse i den förvaltningspolitiska propositionen från 2010 (Prop. 2009/10:175)[3].
”Myndigheternas kontinuerliga arbete med att utveckla verksamheten utifrån medborgarnas och företagens behov är avgörande för att uppnå ökad kvalitet och produktivitet i statsförvaltningen. Genom fler innovativa lösningar i offentlig tjänste-produktion bör ytterligare effektivitetsvinster kunna göras.”

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

Villkor och förutsättningar för vad som kännetecknar den goda, effektiva styrningen i statsförvaltningen ges också.
”Statlig verksamhet är av olika karaktär, kunskapsintensiv och specialiserad. Styrningen bör i så hög grad som möjligt vara utformad så att den bäst gynnar syftet med respektive verksamhet. Styrningen av statlig verksamhet utvecklas med inriktningen att kombinera olika styrformer i syfte att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden. Styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk.”

[3] Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

3 Metoder för och exempel på effektivisering

I detta avsnitt presenterar vi olika metoder och arbetssätt som de medverkande myndigheterna har använt för att effektivisera sina verksamheter. En beskrivning av samtliga exempel finns i bilaga 1.

3.1 Metoder för att effektivisera

ESV har identifierat ett antal olika metoder för effektivisering som myndigheterna som medverkat i uppdraget har arbetat med. De olika typerna av effektivisering är:

- Effektivisering genom *samverkan* med myndigheter eller andra aktörer.
- Effektivisering genom *utveckling av processer och arbetssätt*. Här ingår exempelvis arbete med att förbättra ärendeflöden (Lean).
- Effektivisering genom utveckling av *lednings- och styrformer*. Det kan vara allt från strategier, målformulering och uppföljning till ändrade ledarskapsstilar och synsätt. Här kan också ingå åtgärder avseende myndighetens planering och styrning.
- Effektivisering genom tydligare *målgruppsorientering*, det vill säga anpassning efter de behov myndighetens klienter eller ”kunder” har. För myndigheter som är beroende av andra aktörer för att uppnå resultat i förhållande till målgrupperna ställs också krav på samverkan.
- Effektivisering genom *organisering*, exempelvis samordning av verksamhet inom eller mellan myndigheter eller outsourcing.
- Effektivisering genom *regelförenkling*.
- Effektivisering genom *digitalisering*, till exempel verksamhetsstöd som förenklar handläggningsprocesser.

Så här ser fördelningen mellan de olika metoderna för effektivisering ut bland våra exempel.

Tabell 2. Fördelning av exemplen per effektiviseringsmetod

Metod för effektivisering	*Antal exempel*
Samverkan	10
Utveckling av process/arbetssätt	16
Lednings- och styrformer	13
Målgruppsorientering	8
Organisering	3
Regelförenkling	2
Digitalisering	8

Kommentar: Frekvenstalen som redovisas här skiljer sig något från motsvarande siffror i delrapporten (ESV 2014:29, komplettering). Det beror huvudsakligen på att exemplen har blivit närmare studerade än vad som var möjligt vid tillfället för delrapporteringen. Fördelningens mönster är dock oförändrat.

De flesta av myndigheterna i undersökningen arbetar med flera olika metoder för att öka effektiviteten i verksamheten. Många har tagit ett samlat grepp över effektiviseringen. Sett till de enskilda metoderna är utveckling av processer och arbetssätt det mest förekommande sättet att effektivisera kärnverksamheter. Samverkan, lednings- och styrformer, målgruppsorientering och digitalisering kommer på en delad andraplats. Organisering och regelförenkling är de minst vanliga metoderna att effektivisera.

Flertalet av exempelmyndigheterna handlägger stora ärendevolymer. Det kan förklara varför utveckling av processer och arbetssätt är ett vanligt metodområde för effektivisering bland dessa myndigheter. Lösningar på till exempel flödesproblem kan ge stora vinster där. Att flera myndigheter har exempel med någon form av samverkan är heller inget som förvånar. Komplexa offentliga tjänster omfattar ofta flera utförande aktörer. En väl fungerande samverkan mellan myndigheter och andra aktörer kan resultera i en mer effektiv verksamhet. Kategorin lednings- och styrformer är på sätt och vis en övrig kategori. Den omfattar allt från att formulera interna mål och att förbättra verksamhetsplaneringen till att ta ett samlat grepp över myndighetens strävan att vara så effektiv som möjligt. Att många myndigheter har exempel i kategorin målgruppsorientering betyder att effektiviseringsarbetet i dessa fall har ett utifrån-och-in-perspektiv. Det har ett starkt samband med utveckling av processer och arbetssätt, där målgruppsorientering i regel är startpunkten för effektiviseringen, det vill säga att utifrån målgruppens behov anpassa och effektivisera verksamheten. Digitalisering är också en vanlig metod bland myndigheterna i urvalet. De exempel som hör dit kan handla om att skapa digitala akter eller på annat sätt modernisera äldre ärendehandläggningssystem. Även detta kan bidra till förbättrad service till målgrupperna.

Exempel som belyser regelförenkling är relativt få till antalet. Det kan bero på att myndigheterna inte själva råder över alla regler utan kan behöver involvera regeringen i frågan. Vi har dock ingen heltäckande empiri om hur vanligt det är att myndigheterna föreslår regelförenklingar till regeringen, till exempel enligt bestämmelserna för budgetunderlaget (som föreskriver att myndigheten ska pröva ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten). Vi har också få exempel på organisering.

3.2 Olika metoder för att effektivisera – beskrivning av exempel

I detta avsnitt presenterar vi några av de exempel myndigheterna har delgivit oss och som vi anser vara särskilt illustrativa för respektive effektiviseringsmetod. I praktiken har myndigheterna ofta arbetat med flera olika effektiviseringsmetoder parallellt och sammanvävt. Detta framgår också av bilaga 1. Så långt det är möjligt försöker vi använda myndigheternas språkbruk. Om till exempel ”kund” är det uttryck som används av en myndighet ändrar vi inte det. Samlat använder vi dock uttrycket ”målgrupp” för att beskriva kunder, medborgare, företagare eller andra.

3.2.1 Samverkan

Det finns flera olika exempel på samverkan med delvis olika syften. En typ av samverkan handlar om att tydliggöra ansvarsfördelning mellan olika myndigheter vars verksamhet riskerar att överlappa varandra (Arbetsmiljöverket). Samverkan genom gemensamt erfarenhetsutbyte i syfte att komma fram snabbare i sitt eget utvecklingsarbete är ett annat sätt att samverka (Domstolsverket). En tredje variant är att samverka om gemensamma mål, krav eller arbetssätt/åtgärder för att kunna genomföra verksamheten på ett effektivt sätt (Naturvårdsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten). Ytterligare en typ av samverkan handlar om att utifrån kundens behov tydliggöra vilka aktörer som är viktiga att samverka med för att kunna ge medborgaren/kunden bra service (Polismyndigheten Gävleborg). Det finns också ett exempel på samverkan kring it-system och processer (Universitets- och högskolerådet), där samverkan dessutom har byggts upp under lång tid.

I flera av exemplen har regeringen tryckt på om behovet av samverkan, genom att ge regeringsuppdrag till myndigheterna. De tre exempel som beskrivs nedan visar på detta.

Länsstyrelsen i Värmlands län

Arbetet med att inrätta en gemensam inlämningsfunktion för skogsägare är en del i det för länsstyrelserna och Skogsstyrelsen gemensamma projektet ”En dörr in”, vilket pågått sedan 2010. Utveckling av inlämningsfunktionen pågår sedan årets

början. Huvudsyftet är att underlätta för skogsägarna att göra rätt och bidra till att bevara skogens natur- och kulturmiljövärden. Till inlämningsfunktionen ska anmälningar och ansökningar som har anknytning till skog kunna lämnas in oavsett vilken myndighet som ska handlägga och utöva tillsyn.

Formerna för samverkan har inledningsvis varit huvudfokus för att lägga en god grund för det fortsatta utvecklingsarbetet. En överenskommelse har slutits mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelserna vilken beskriver organisation och ansvarsfördelning.

Hittills har på kostnad-nyttobas valts två ärendeprocesser som piloter: Forn- och kulturlämningar i samband med avverkningsanmälan samt ärenden kring dikningsåtgärder i skogsmark. För dessa har en översiktlig lösningsbild arbetats fram i samverkan. En del i lösningen innebär vidareutveckling av den befintliga e-tjänsten för avverkningsanmälan som finns under *Mina sidor för skogsägare*.

Några utmaningar att ta itu med i det fortsatta arbetet med att utveckla den gemensamma inlämningsfunktionen är följande:

- Tillvarata kundbehov
- Kvalitetssäkra bakgrundsinformationen
- Förankra enhetlig handläggning
- Följa övriga initiativ i omvärlden inom e-förvaltningsområdet

Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten deltar också i utvecklingsarbetet. De är ägare av databaser vilka innehåller information som används vid handläggningen. Dessutom deltar skogsnäringen genom branschorganisationer samt små och stora skogsföretag.

Länsstyrelsen anser att arbetet med inlämningsfunktionen är mycket angeläget eftersom det rör själva kärnan i förvaltningspolitiken, det vill säga förenkling och effektivisering genom e-förvaltning i samverkan mellan myndigheter och med kunden.

Migrationsverket

Migrationsverkets exempel är intressant eftersom det beskriver ett regeringsuppdrag där regeringen utgått från ett systemperspektiv på en verksamhet – asylprocessen – och som förutsätter samverkan. Uppdraget ställer krav på samverkan mellan Migrationsverket och nio andra myndigheter/ aktörer. I uppdraget har en delrapport tagits fram – ”Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats”. Delrapporten publicerades i april 2014. Exemplet avser ett inledande men avgörande första steg i ett långsiktigt effektiviseringsarbete.

Målet för utgiftsområde 8 Migration är att *”säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.”* Målet kräver ett organiserat samarbete mellan flera olika aktörer på flera nivåer i den offentliga sektorn. I delrapporten prövas ”systemets” förmåga att tillgodose kravet på en kort total vistelsetid i mottagningen bland annat genom beräkning av den totala ledtiden från ansökan om asyl till bosättning. De som bosatte sig i en kommun under 2013 hade i snitt en vistelsetid på 239 dagar, en siffra som dock rymmer stor spridning.

Rapportens värde är att den bidrar med ökad kunskap om systemets förmåga och ger en gemensam utgångspunkt till det fortsatta utvecklingsarbetet.

Universitets- och högskolerådet

I början av 2000 gav Utbildningsdepartementet dåvarande Verket för högskoleservice ett uppdrag att tillsammans med alla lärosäten utveckla ett gemensamt antagningssystem och utveckla en effektiv och samverkande organisation kring detta system. Kraven som ställdes på det gemensamma systemet var bland annat flexibilitet, transparens, lättillgänglighet, kortare ärendehandläggning och rättssäker behandling av sökande. Det nya systemet togs i drift 2005. Idag sker antagningen gemensamt för 37 lärosäten. Resultatet av denna samverkan har blivit ett enhetligt och effektivt antagningssystem och nöjda kunder.

Samverkan omfattar idag följande områden:

- Samordning av all nationell antagningsverksamhet, systemdrift av antagningssystemet, support och information till sökande och lärosäten.
- Information till sökande om antagningsprocessen, bland annat via webbplatserna Antagning.se och Universityadmissions.se samt för information till studie- och yrkesvägledare.
- Bedömning av utländsk utbildning.
- Systemförvaltning.

Utvecklingen av samverkansformerna har pågått under hela 2000-talet. För att samverkan ska kunna fungera har Universitets- och högskolerådet tillsammans med representanter från lärosäten bildat ett förvaltningsråd, som årligen är rådgivande till att ta fram en Förvaltningsplan som utgår från förvaltningsstrategin. Förvaltningsplanen utgör den övergripande planen för vidareutveckling och underhåll av antagningssystemet under respektive år. Förvaltningsplanen innehåller framför allt mål och planer för förvaltningsåret.

UHR har även ett produktionsråd med lärosätesrepresentanter som är rådgivande vid planeringen av antagningsarbetet och som deltar i arbetet med utvecklingen av antagningsprocessen.

Utvecklingen av systemet är avgiftsfinansierat och storleken på avgiften baseras på antalet sökande för antagningstjänst och antalet helårsstudenter för licenstjänst.

3.2.2 Utveckling av process/arbetssätt

Att utveckla processer och arbetssätt i syfte att effektivisera verksamheten är vanligt bland våra exempel. Det gäller både verksamheter som hanterar många ärenden, men också flera tillsynsmyndigheter. Flera myndigheter har arbetat med att kartlägga sina kärnprocesser för att på så vis kunna fokusera och lägga mer tid på kärnverksamheten (Arbetsmiljöverket, Kulturrådet, Vetenskapsrådet). Det finns också flera exempel på Lean-inspirerade arbetssätt där medarbetarna har medverkat i att skapa bättre arbetsflöden för att på så vis effektivisera verksamheten (Livsmedelsverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten). De två exemplen nedan visar också på detta.

Försäkringskassan

Inför 2014 ändrades Försäkringskassans organisation så att den kom att baseras på kundernas livssituationer. Baserat på kundundersökningar och intervjuer bestämde man sig för följande livssituationer:

- Tillfälligt nedsatt arbetsförmåga
- Leva med funktionsnedsättning
- Utan behov av ersättning
- Väntar eller har barn
- Ny i Sverige eller arbetssökande
- Varaktigt nedsatt arbetsförmåga

För varje livssituation finns en kundansvarig chef som har ett sammanhållet ansvar för kundens flöde genom hela myndigheten och att försäkringen på ett effektivt sätt bidrar till att avsedda effekter uppnås i samhället. De kundansvariga har föreskriftsrätt i förhållande till övriga avdelningar och staber. Differentieringen ger ökade förutsättningar såväl för att automatiseringsgraden i hanteringen successivt kan öka som för att mer utrymme kan skapas för att hantera mer komplicerade och tidskrävande fall.

Ett teambaserat arbetssätt introduceras för närvarande. Det innebär att 8-14 medarbetare ingår i självplanerande grupper. Man fördelar själva arbetet i gruppen och driver ett lärandebaserat förbättringsarbete. Ett lokalt kvalitetsutvecklingsverktyg

med indikatorer och mått utvecklas som stöd åt sådana team. Chefsrollen blir mer coachande. Även controllerrollen förändras och går från att vara kontrollerande och komma med lösningar till att arbeta mer på uppdrag av teamen.

Forskare från Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet studerar så kallad onödig efterfrågan vid Försäkringskassan och Skatteverket. Studierna visar att så många som 7 av 10 inkommande samtal till Försäkringskassans kundcenter avseende Sjuk och Förälder är onödiga. Med det menas att man tidigare har misslyckats med att tillgodose kundens behov. Vanligast är att kunden saknar information om statusen på sitt ärende. Särskilt fokus kommer att riktas mot dessa frågor under 2015.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Vid länsstyrelsens näringslivsenhet har det sedan 2009 bedrivits ett Lean-inspirerat arbete med att förbättra verksamheten med avseende på bland annat handläggningstider. En utgångspunkt för arbetet var ett behov att korta handläggningstider och väntetider för kunderna. En annan utgångspunkt var att många medarbetare skulle gå i pension inom 3-5 år och att det fanns ett behov av att föra över deras kompetens till nya medarbetare. En tredje utgångspunkt var minskade budgetramar och därmed ett behov att minska antalet medarbetare på enheten.

Arbetet inleddes dels med en processkartläggning för att identifiera bland annat tidsödande moment och där det fanns risk för fel, dels med en enkät till medarbetarna om hur de upplevde bland annat rutiner, ansvarsfördelning och arbetsbelastning.

En viktig del i förbättringsarbetet var att göra om ansökningsblanketterna. Vägledande i det arbetet var att ifrågasätta värdet av all information som krävdes av kunden. ”Vi ställde oss frågan till varje uppgift på blanketten: Hur påverkar denna uppgift vårt beslut? I de fall vi inte kunde hitta att uppgiften påverkade vårt beslut togs uppgiften bort.” Den tid som gick åt till att begära in och vänta på kompletteringar kunde därmed kortas utan att kvaliteten i besluten påverkades.

En annan åtgärd som har sparat mycket tid är att man har gått från fullständig granskning av alla utbetalningar till riskbedömning av projektägaren och projektet. Alla utbetalningar blir fullständigt granskade bara när risken för fel värderas som stor. Vid liten bedömd risk tillämpas begränsad granskning för vissa utbetalningar. Dock gör man fortfarande alltid en fullständig granskning vid slututbetalningen.

I en andra omgång av förbättringsarbetet sattes fokus på bland annat tydligare prioriteringsordningar (vilket ärende ska handläggas först?), tydligare krav på

sökanden att lämna in kompletterande uppgifter (när ska ärendet avslås på grund av saknade uppgifter?) och ökad arbetsrotation.

Resultaten av förbättringsarbetet från 2009 till 2014 är i huvudsak följande:

- Minskat mötestiden från ca 8-10 timmar per månad och medarbetare till ca 2,5 timme per månad och medarbetare.
- Gamla ärenden ligger inte längre kvar. 2008 var det 66 procent av ärendena som blev klara inom 6 månader; 2011 var det 95 procent som blev klara inom 6 månader.
- Färre antal handläggare har handlagt ett ökat antal ärenden; 2009 bestod enheten av 27 medarbetare och i juli 2014 hade enheten 20 medarbetare.
- I Jordbruksverkets revisioner av länsstyrelsens hantering av Landsbygdsprogrammet har betygen efter såväl substansgranskning som systemgranskning blivit ett steg bättre det senaste året; från 3 till 4 resp. från 2-till 3 på den 5-gradiga betygskalan.
- Antalet fel som uppdagats i de interna handläggningskontrollerna har för 2012 och 2013 minskat för utbetalning (från 174 till 122) men ökat för ansökningar (från 17 till 82). Ökningen på ansökningssidan förklaras av ett ökat antal kontroller och nya medarbetare.

3.2.3 Lednings- och styrformer

Lednings- och styrformer är en ganska bred kategori och de flesta effektiviseringsarbeten kan sägas omfatta förändringar av lednings- och styrformer. Det finns några exempel där detta ingår som en del i ett strategiskt helhetsgrepp på myndighetens utvecklingsarbete (Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket). I andra fall har effektiviseringsarbetet huvudsakligen varit inriktat på att utveckla formerna för styrning (Naturvårdsverket, Formas, Kulturrådet, Vetenskapsrådet) eller på ledningens kommunikation (Kronofogden). Bland exemplen finns också de som utgått från ett kundperspektiv och på så vis utvecklat ledningen av verksamheten (Polismyndigheten Gävleborgs län, Försäkringskassan). Några av exemplen beskrivs närmare nedan.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket (AV) fick under åren 2007-2009 en minskning av sitt förvaltningsanslag med totalt 155 miljoner kronor eller 30 procent. En direkt följd av den finansiella neddragningen blev att antalet medarbetare minskade. För närvarande har antalet medarbetare minskat med 34 procent sedan 2006. Samtidigt har AV under åren från och med 2007 delvis fått ett utökat och ändrat uppdrag. Detta har i sin tur medfört att AV behövt utveckla bland annat den interna styrningen och organisationskulturen. Flera av utvecklingsaktiviteterna har även haft syftet att öka nyttan för intressenterna.

Tre viktiga byggstenar i förändringsarbetet har varit att

- skapa en ny styrning och arbetssätt för inspektionsverksamheten,
- skapa en analysverksamhet som bland annat används som strategiskt verktyg för myndighetens prioriteringar men även för att öka kunskapen för uppdragsgivaren och alla intressenter
- skapa en kommunikationsverksamhet som del i kärnverksamheten

För styrningen av inspektionsverksamheten har det varit AV:s ambition att skapa en enhetlig och flexibel inspektion som har bättre förutsättningar för att uppfylla de strategiska målen. Det har också varit viktigt att hitta uppföljningsmått som visar om inspektionsverksamheten utvecklas åt rätt håll. Inspektionen består dels av egeninitierade eller planerade aktiviteter, dels av händelsestyrd obligatorisk tillsyn. Prioriteringar av nationella aktiviteter har blivit en strategisk fråga för myndighetens ledning. AV har idag som riktmärke att ägna 40 procent av den totala inspektionstiden åt nationella inspektionsaktiviteter. AV anser att nationella inspektionsaktiviteter bidrar till att ge en ökad spridning av arbetsmiljöfrågorna, som i sin tur kan avtäcka och synliggöra arbetsmiljömässiga oegentligheter. Urvalet baseras bland annat på ett så kallat tillsynsindex. Tillsynsindexet är en rankning av hur viktigt det är att besöka olika arbetsställen. Urvalet sker utifrån nio olika kriterier bland annat antalet arbetsolyckor inrapporterade från arbetsgivaren, nivån på sjukskrivningar och statistik när det gäller arbetsskador. Urvalssystemet håller på att uppdateras.

Arbetsmiljöverket har lyft fram analysverksamheten som en viktig kunskapskälla för att sprida kunskap till de som praktiskt arbetar med arbetsmiljö samt till intern prioritering och utveckling av verksamheten. År 2009 inrättade myndigheten en funktion för omvärldsanalys och 2011 en enhet för statistik och analys. Omvärldsrapporterna tas fram årligen och ingår i det strategiska arbetet. Under 2011-2012 har externa forskare på uppdrag av Arbetsmiljöverket medverkat med underlag till en större framtidsanalys ”AV 2020” som bland annat har använts som underlag för myndighetens budgetunderlag till regeringen.

Samtidigt som AV har utvecklat en ny styrning med tonvikt på mål har man också utvecklat ett nytt arbetssätt för de som arbetar inom verksamhetsområde inspektion. Alla kompetenser behöver inte finnas vid alla regionala kontor. Myndigheten strävar efter att utveckla en organisation där inspektionskompetenser ska kunna användas över regionala gränser. Inspektörer ska ha en bredare kompetens och kunna arbeta inom olika branscher vilket skapar förutsättningar för effektivare användning av de tillgängliga personella inspektionsresurserna.

Kronofogden

Kronofogden har arbetat med att förbättra chefernas kommunikativa förmåga. Kronofogdens kommunikativa förhållningssätt har först definierats i myndighetens policydokument. Fokus ligger på att skapa mening och sammanhang för medarbetarna samt att skapa delaktighet, vilket förväntas leda till ökat engagemang hos medarbetarna och i slutändan till en bättre (effektivare) verksamhet. För att implementera myndighetens kommunikationsambitioner har en rad insatser gjorts.

Alla ledningsgrupper på alla nivåer inom Kronofogden har genomgått workshops i ledningskommunikation. Syftet har varit att skapa förståelse för och samsyn kring ledningsgruppernas och chefernas kommunikativa uppdrag och att få dem att ta detta ansvar och på så sätt bidra till en framgångsrik ledningskommunikation. Vid workshoparna har cheferna utbildats och försetts med handfasta verktyg och metoder för sitt dagliga kommunikationsarbete. Workshoparna har letts av de kommunikatörer som finns i varje verksamhetsområde, vilket har varit en poäng i sig eftersom det gett dem möjlighet att bygga relationer med ”sina” chefer.

Kommunikation finns med som en röd tråd genom det chefsutvecklingsprogram som alla chefer inom myndigheten genomgår. En av sju moduler fokuserar helt på chefens kommunikativa uppdrag.

Alla chefer har fått en handbok till stöd i sitt kommunikativa uppdrag, med avsnitt om bland annat kommunikationsplanering, engagerande möten, förändringskommunikation och återkoppling. På Kronofogdens intranät och via kommunikationsworkshoparna och handboken har cheferna försetts med verktyg, modeller och metoder som de kan använda i vardagen för att effektivisera sin kommunikation. Några exempel är verktyg för budskapsmodell, metod för val av kanal och mall för kommunikationsplanering. Cheferna kan också utvärdera sina möten och få råd om förändringskommunikation.

Under 2014 kommer Kronofogden att göra en första mätning av chefernas kommunikativa förmåga, för att därefter upprepa mätningen vartannat år. Utvärderingen kommer att göras dels genom en enkät som medarbetarna får fylla i, och dels genom en enkät där cheferna själva får bedöma sina förutsättningar att leva upp till de förväntningar som finns på kommunikativt ledarskap.

3.2.4 Målgruppsorientering

Att sätta målgruppens behov i centrum kan ge nya perspektiv för verksamhetsutveckling och effektivisering lyfts fram i flera exempel. Hos Domstolsverket och Polismyndigheten i Gävleborgs län är kund- eller målgruppsorienteringen utgångspunkt för arbetet.

Domstolsverket

Även om saklighet, opartiskhet och principen om likhet inför lagen är grundläggande värden för den svenska förvaltningen menar man inom domstolsväsendet att rättsäkerheten inte enbart innefattar juridisk riktighet utan också begriplighet i kontakter med allmänheten och i beslut.

Sedan 2009 har Domstolsverket initierat, gett stöd och hållit samman Sveriges Domstolars arbete med förtroendefrågor. Ett högt förtroende hos allmänheten är viktigt inte bara för domstolarnas legitimitet, utan även för effektiviteten i verksamheten.

En del i arbetet har varit att ta fram strategier dels för bemötandet av parter och vittnen, dels för utformningen av domar och beslut. Som en följd av dessa strategier arbetar nu 69 av Sveriges 75 domstolar med bemötande- och domskrivningsfrågor på så sätt som beskrivs i strategierna. Inom ramen för det arbetet har domstolarna bland annat genomfört cirka 2 000 kvalitativa intervjuer med parter och vittnen, haft möten med professionella aktörer och språkgranskat domar och beslut.

Resultaten från undersökningarna har gett domstolarna mängder av exempel på vad som upplevs som ett gott bemötande, bra information och begripliga domar och beslut. Mot bakgrund av detta har domstolarna tagit fram domstolsspecifika riktlinjer för bemötande och rekommendationer för domskrivning. Konkret innebär detta exempelvis att domstolarna tillhandahåller mer information om domstolsprocessen, förser de som är kallade till domstolen med information om praktiska frågor inför förhandlingen och undviker ord och uttryck som upplevs som svåra.

Förutom ett ökat förtroende hos allmänheten kan det bidra till en effektivare handläggning av mål och ärenden.

Några exempel på det är:

- Tydligare information innebär att parter och vittnen bättre kan förstå vad som förväntas av dem. Detta medför en ökad benägenhet att frivilligt medverka i domstolsprocessen, vilket bidrar till en mer renodlad och effektiv handläggning.
- Ett gott bemötande i förhörssituationen underlättar för förhörspersoner att lämna en fri och fyllig – och därmed mer korrekt – berättelse.
- Mer begripliga domar och beslut kan medföra att parter i mindre omfattning överklagar dessa, vilket innebär effekthemtagningar längre upp i instansordningen.

– Utvecklingsarbete med bemötande och domskrivning verkar även öka arbetsglädjen hos domstolpersonalen, vilket i sig kan ha positiva effekter på verksamhetens effektivitet.

Polismyndigheten i Gävleborgs län

Polismyndighetens i Gävleborgs län exempel beskriver systemsyn på verksamheten som ett sätt att arbeta med effektiviteten i kärnverksamheten. Utgångspunkten är den primära målgruppens (kundens, klientens) behov och hur verksamheten så effektivt som möjligt ska tillgodose detta, systemets förmåga att skapa värde för den primära målgruppen. Med det här synsättet har ett team hos Polismyndigheten i Gävleborgs län utgått från ett utifrån- och-in-perspektiv och skapat ett system som är ändamålsenligt för den primära målgruppen och utifrån uppdraget.

Polismyndigheten i Gävleborgs län har genomfört en försökverksamhet för att pröva vilka metoder som effektivt förebygger att ungdomar hamnar i kriminalitet, blir utsatta för brott och återfaller i brott. De ville också identifiera vilka systemfaktorer i organisationen som påverkade resultaten. Dessutom skulle teamet som har haft ansvar för försöksverksamheten utveckla proaktiva metoder för att minska risken för återfall i brott.

I det praktiska arbetet innebar det att teamet såg på ungdomsbrottsligheten i två perspektiv. Det första perspektivet innebar att se på verksamheten på det traditionella sättet, det vill säga att utreda brott som begåtts av ungdomar. Utvecklingsarbetet syftar ur detta perspektiv till att myndigheten ska bli snabbare på att utreda – med andra ord öka produktiviteten. Efterfrågan i det första perspektivet kan beskrivas som de anmälningar som kommer in till ungdomsenheten.

Det andra perspektivet innebar att se ungdomarna och förstå deras problem. Samhällets aktörer samverkar med den unga och dennes föräldrar för att på så sätt ”stänga av” efterfrågan. Genom att försöka hindra ungdomar från att komma in i en kriminell livsstil kan de få hjälp till ett bättre liv. Det innebär också färre brottsoffer, betydande besparingar för samhället och att rekryteringsbasen för livsstilskriminalitet och grov organiserad brottslighet minskar.

3.2.5 Organisering

Det är ganska få exempel som vi klassat som effektivisering genom organisering. Ett av dem (CSN) beskriver en omfattande organisationsförändring som genomfördes i syfte att frigöra resurser för att klara en nödvändig systemförnyelse men också för att det fanns en överkapacitet och att man kunde klara uppdraget med färre medarbetare. Ett annat (Statens veterinärmedicinska anstalt) är en övergång till en processorganisation där syftet varit att effektivisera verksamheten. Ett tredje beskrivs

närmare nedan och handlar om organisering genom specialisering (Åklagarmyndigheten).

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har prövat att koncentrera handläggningen av ett par ärendetyper. Ett av dessa försök har handlat om trafikbrott.

Handläggningen av bötesmålen på trafikområdet har sedan 2012 varit koncentrerade till landets två minsta åklagarkammare i Karlskrona och Östersund. Det har inneburit att man på dessa åklagarkammare har inrättat särskilda trafikenheter bestående av fyra beredningsadministratörer och två åklagare. Såväl administratörs- som åklagartjänsterna har varit tjänster som tillförts kamrarna.

Enligt Åklagarmyndighetens utvärdering av trafikbrottsprojektet (mars 2014) bedöms försöket ha fungerat väl. I förhållande till en spridd hantering har koncentreringen inneburit en snabbare handläggning, en ökad enhetlighet och en högre kunskaps- och erfarenhetsnivå till underlag för utvecklingsarbete. Enligt utvärderingen kan en fortsatt koncentrering även leda till ytterligare kvalitetsvinster. I utvärderingen har man dock inte kunnat få fram jämförbara kostnadsuppgifter före och efter koncentreringen och man har heller inte hittat andra stabila hållpunkter för kostnadsuppskattningar. Man har därför inte kunnat analysera närmare om koncentreringen har medfört en billigare hantering. En bedömning som ändå görs är att verksamheten förmodligen inte kan bedrivas billigare än vad som skett under försökstiden.

Koncentreringen av trafikbrotten har också medfört ett par andra positiva resultat. Trafikenheterna strafförelägger en större andel inkomna brottsmisstankar, vilket innebär att en lägre andel brottsmisstankar förs till domstol. Under 2013 har domstolarna besparats ca 1200 sådana brottsmisstankar att avgöra. I en enkät till landets alla åklagarkamrar har mer än hälften svarat att arbetsbördan har minskat på grund av koncentreringen och att de frigjorda resurserna har underlättat planeringen av övrig verksamhet. Flertalet kamrar (81 procent) vill att trafikenheterna fortsatt handlägger trafikärendena.

När försöket startade fanns det farhågor om att beredningen av trafikbrott skulle upplevas som monotont. Så har dock hittills inte blivit fallet. Beredningsassistenterna har tvärt om uppgett att arbetet är roligt, utmanande och tillräckligt varierat. Bland åklagarna har man schemalagd tid på trafikjouren och de åklagare som har sådan tjänstgöring har inte trafikjour varje dag utan kan arbeta med andra ärenden än trafikbrott.

3.2.6 Regelförenkling

Att arbeta med regelförenkling för en mer effektiv verksamhet är inte så vanligt bland exemplen. De två exempel vi har (Arbetsmiljöverket och ESF-rådet) handlar om att förenkla och förnya regler och föreskrifter så att de blir lätta för företagen/kunderna att förstå och följa. På så vis kan fel förebyggas, vilket i sin tur innebär att kontrollerna kan inriktas på de områden där behoven är störst.

Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverket (AV) har utarbetat strategiska mål för regelutvecklingen, tanken är att ange en tydlig riktning i utvecklingen.

Målen är:

- Arbetsgivare och skyddsombud har stort förtroende för AV
- Det är lätt att hitta och förstå reglerna
- Intressenter som besöker AV:s webbplats upplever att de finner information och webbtjänster som stödjer deras arbetsmiljöarbete

Arbetet med att förenkla regler och minska antalet föreskrifter har bedrivits under de senaste 20 åren. Föreskrifterna skrivs enligt en ny struktur och som komplement finns vägledningar med praktiska anvisningar. Myndigheten har också fokuserat på enkelhet och begriplighet i sina skrivningar.

AV har utvecklat och moderniserat olika typer av stöd när det gäller regelverket, stödet underlättar för små företags arbete, bland annat med systematiskt arbetsmiljöarbete. Det pågår ett intensivt arbete med att utveckla den nya webbplatsen som ska förenkla kommunikation med intressenter och ge arbetsgivarna verktyg, till exempel checklistor och interaktiva utbildningar, som underlättar deras arbetsmiljöarbete.

Svenska ESF-rådet

Svenska ESF-rådet är förvaltande myndighet för Europeiska Socialfonden (ESF) i Sverige. De har utvecklat sin hantering av programmets bidragsprocess. Därmed ska man kunna frigöra resurser från administration till ökat fokus på programmens genomförande och mål.

Bakgrunden är att den europeiska revisionsrätten i en granskning uppmärksammat att fel i bidragshanteringen till 80 procent beror på regelverkets utformning. Under programperioden 2007-2013 infördes därför möjligheter för förvaltningsmyndigheterna att utveckla och tillämpa förenklade kostnadsalternativ, som schabloniserad kostnadsredovisning.

Utvecklingen har drivits i olika steg. ESF-rådet deltar sedan 2009 i ett Europeiskt nätverk för Result Based Management som har att initiera och utveckla metoder för ett resultatstyrt programgenomförande och få igång erfarenhetsutbyte mellan medlemsländerna.

I Sverige har ESF-rådet sedan 2012 arbetat fram metoder för förenklade kostnadsalternativ, till exempel standardkostnader, klumpsummor eller s.k. flat-rates. Beräkningsmetoderna är definierade i fondförordningar. De förenklade kostnadsalternativen som tagits fram av rådet ska implementeras i programgenomförandet 2014-2020.

Ekonomisk granskning har hittills varit en stor del av rådets kärnprocess. Med de nya metoderna kommer behovet av kontroller att minska avsevärt. Resurser kan därmed utnyttjas för att styra programmet mot mål. Detta medför ändrad kompetensprofil, bland annat ökar behovet av utvärderingskunskap.

Effektivitetsvinsterna bedömer rådet som stora, man ser tre viktiga vinster för verksamheten.

- Förenklat projektgenomförande för stödmottagarna (kunderna),
- Frigörande av resurser i förvaltningsmyndigheten för att arbeta med projektstyrning och uppföljning för ökat resultat i programgenomförandet.
- Effektiviserade interna processer.

3.2.7 Digitalisering

Digitalisering i förvaltningen har pågått under lång tid. Det finns flera exempel där myndigheterna arbetat med digitalisering och ny teknik. Det bidrar till att effektivisera ärendehandläggningen, men är också ett sätt att förbättra tillgängligheten gentemot kunderna. Det visar flera exempel (Arbetsmiljöverket, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län). Nedan ges två exempel.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Länsstyrelsen har startat ett digitaliseringsprojekt för verksamheten inom samhällsbyggnadsområdet. Det handlar om digitalt arbetssätt, digital ärendehantering och digitalisering av befintliga planarkiv.

Samhällsbyggnadsenheten hanterar dagligen stora mängder material som bland annat rör infrastrukturplanering, översiktsplanering och detaljplanering. Materialet landar efter hand i ett fysiskt planarkiv som länsstyrelsens medarbetare och ibland även allmänheten behöver ha tillgång till. I takt med att den tekniska utvecklingen går

framåt blir detta arkiv allt mer svårhanterligt, särskilt med anledning av att samhällsbyggnadsenheten finns utspridd på tre orter. Ett digitalt planarkiv gör det enklare att söka ärenden samtidigt som det förbättrar tillgängligheten för både länsstyrelsens medarbetare och allmänheten.

Bakom digitaliseringsprojektet ligger att samhällsbyggnadsenheten ska bli en papperslös enhet som ligger i framkant vad gäller användning av tillgänglig modern teknik. Digitaliseringen av planarkiven syftar till att effektivisera användningen av planarkiven och öka tillgängligheten till arbetsmaterial både inom och utanför länsstyrelsesfären. Den frigör även utrymme för nya arbetsplatser vilket både Göteborg och Mariestad är i behov av.

Som en följd av digitaliseringen av planarkiven behöver Samhällsbyggnadsenheten övergå till att upprätthålla en fullständig digital akt. Detta kommer att påverka enhetens arbetssätt. Ett delsyfte med projektet blir därmed också att utveckla rutiner för ett digitalt arbetssätt och förbereda inför ytterligare kliv mot en fullskalig digital ärendehantering.

I digitaliseringsarbetet har ingått att scanna in befintligt arkivmaterial. Alla beslutshandlingar ska finnas att tillgå digitalt. Det innebär att man i framtiden spar på både lagringsytor och pappershantering vilket bedöms positivt både utifrån miljömässiga och ekonomiska skäl.

Själva handläggningstiden av ett ärende blir effektivare då alla handlingar finns samlade på samma ställe och man har lätt tillgång till både nyinkomna och tidigare inkomna handlingar. När arkivet är digitaliserat finns även äldre handlingar att tillgå snabbt och enkelt och tiden att ta sig till pappersarkivet för att leta där elimineras. Att leta digitalt går snabbt.

Man kan konstatera att digitaliseringen inte bara ger en tidsvinst utan också ger ett samlat arbetsunderlag som är lätt överblickbart.

Projektet är i stort sett slutfört och målsättningarna kommer att uppnås.

- Arbetsmaterial som behöver sökas över orterna går snabbt och enkelt att komma åt.
- Allmänheten kan enkelt och snabbt få tillgång till efterfrågade handlingar.
- Arkivet tar mindre lokalutrymme; det har frigjort utrymme för nya arbetsplatser.
- Man får en klar överblick över hur många ärenden man har under handläggning, vilket också är en fördel om någon blir sjuk, slutar eller har semester.

Statens veterinärmedicinska anstalt

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) har effektiviserat sin kärnverksamhet via det egenutvecklade laboratorieinformationssystemet SVALA. Det används för diagnostik och analysverksamhet och databasen används för sjukdomsövervakning. Utvecklingsarbetet kan beskrivas som en övergång från pennor, papper och pärmar till digitalhantering. Procedurer har förenklats och blivit säkrare samtidigt som kapaciteten ökat stort.

För utvecklingen av SVALA anställdes it-utvecklare som tillsammans med ett urval av SVA-anställda och inhyrda konsulter arbetade med att ta fram kravspecifikationer och bygga det nya systemet efter verksamhetens behov.

Utvecklingsarbetet påbörjades år 2002 och hösten 2006 introducerades SVALA. Systemet har sedan genomgått kontinuerliga förbättringar med uppgraderingar i nya versioner som är anpassade efter den diagnostiska verksamhetens behov.

En fördel med att SVA själva utvecklat systemet och har egna it-utvecklare anställda som kan systemet är att man snabbt kan anpassa systemet till nya behov som kan dyka upp vid stora sjukdomsutbrott.

Resultatet är ett system som ersatt flera tidigare separata system och som dessutom effektiviserat arbetet ute på laboratorierna.

- En av de största effektivitetsvinsterna är hög flexibilitet; det är lätt att koppla ihop med olika typer av analytiska instrument.
- Det ger effektivare överföring av analysresultat direkt från analysinstrumenten och mindre risk för fel som kan ske vid manuella överföringar av analysresultat.
- Systemet kan även exportera analyssvar elektroniskt via nätet direkt in i stora kunders databaser. Merparten av svarsrapporter till enskilda kunder skickas även ut elektroniskt vilket minskar arbetet med att skicka papperssvar via brev vilket dessutom medför en miljövinst.
- Personalen på olika avdelningar har tillgång till alla resultat (även dem från andra avdelningar) vilket underlättar kommunikationen mellan de olika avdelningarna vid SVA.

Under år 2014 har ett arbete inletts för att Livsmedelsverket också ska kunna utnyttja SVALA för delar av sina egna analyser. Samarbetet bedrivs som ett myndighetssamarbete med gemensam projekt- och styrgrupp. Med en ökad volym får man ett bättre utnyttjande av systemet vilket är till fördel för båda myndigheter.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Effektiviseringsarbeten kan gå till på en rad olika sätt. Vissa myndigheter har tagit ett helhetsgrepp, där hela myndigheten har omfattats av olika insatser och åtgärder för att öka effektiviteten i verksamheten. Ofta har då flera metoder och arbetssätt använts – från ledning och organisering till utveckling av processer och arbetssätt samt digitalisering. Det gäller exempelvis Arbetsmiljöverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Naturvårdsverket och Trafikverket. Här har generaldirektören varit drivande bakom förändringarna. Andra exempel visar på effektivisering av en avgränsad del av myndighetens totala verksamhet där enskilda chefer eller medarbetare sett behov av ökad effektivitet i den egna verksamheten. Det har skett på olika sätt, exempelvis genom att arbeta med processer och arbetssätt men även samverkan och regelförenkling. Ofta är detta arbete medarbetardrivet.

Lean-liknande arbetssätt har varit populära effektiviseringsmetoder. De har varierat lite mellan myndigheterna, men de har alla vissa gemensamma nämnare. Förändringsarbetena har varit medarbetardrivna och de har initierats i relation till den primära målgruppens behov. Ett större ansvar bland medarbetare och team har matchats med ett mer coachande ledarskap bland chefer.

I vissa exempel finns ett utifrån-och-in-perspektiv, det vill säga ett tryck från målgrupper och kunder att effektivisera verksamheten. Det kan handla om krav på att sänka avgifter, höja kvaliteten eller helt enkelt konkurrens i förhållande till andra myndigheter och aktörer. I andra exempel finns ett mer inifrån- och-ut-perspektiv där man internt kommit fram till att det finns behov av att se över arbetssätt och resursanvändning för att kunna arbeta mer effektivt.

Oavsett perspektiv och omfattning förutsätter ett framgångsrikt effektiviseringsarbete ofta eldsjälar. Det finns flera exempel som visar på medarbetare eller chefer som aktivt drivit på effektiviseringsarbetet.

Alla myndigheter har inte kunnat presentera uppföljningsdata i förhållande till effektiviseringsprojekten. Det saknas ofta uppgifter om kostnadsutveckling och kvalitetsutveckling. Som ESV har noterat har ambitionerna att effektivisera varit betydligt mer framträdande än kunskaperna om effektiviseringsprojektens samband med kärnverksamheternas kostnader och kvaliteter. En förklaring är förstås att det kan vara svårt att mäta eller avgöra vad som ska mätas. De få myndigheter som har tagit fram relevanta uppföljningsdata eller gjort kvalificerade bedömningar visar dock att det inte är omöjligt. I dessa fall handlar det heller inte om komplicerade utvärderingar, utan man har i stort sett använt befintliga interna uppföljningssystem.

Ett exempel på en myndighet som har robusta uppföljningsdata av effektivitetsutvecklingen är Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Där har man kontinuerligt kunna följa hur kostnaderna och resultaten har utvecklats. Redan innan länsstyrelsens effektiviseringsprojekt startade hade man god kännedom om kostnader och olika kvalitetsaspekter, exempelvis hur lång väntetiden från ansökan till beslut i genomsnitt var och hur stor andel av de ansökande som fick vänta oacceptabelt länge. I samband med vidtagna åtgärder i effektiviseringsprojektet har man sedan kunnat följa hur trenderna på en rad olika parametrar har utvecklats.

Åklagarmyndigheten är ett exempel på en myndighet som har en underbyggd uppföljning av olika kvalitetsaspekter och i ett fall en kvalificerad uppskattning av kostnaderna. Med anledning av sin effektiviseringsåtgärd att koncentrera verksamhet har man bland annat kunnat påvisa snabbare handläggning och ökad enhetlighet i handläggningen. När det gäller kostnadsutvecklingen var det inte möjligt att ta fram relevanta kostnadsuppgifter från före och efter åtgärden. Myndigheten anser ändå – i en kvalificerad bedömning – att verksamheten förmodligen inte kan bedrivas billigare än vad som skett med effektiviseringsåtgärden.

4 Incitament och hinder för effektivisering

En del i uppdraget har varit att analysera incitament och hinder för effektivisering. Vad ligger bakom de effektiviseringar som genomförs? Vilket tryck på effektivisering finns? Vilken roll har regeringens styrning i detta? Den empiri vi redovisar i detta avsnitt bygger i huvudsak på den workshop vi genomförde tillsammans med Statskontoret den 16 september 2014. Då möttes representanter från 22 av de 24 medverkande myndigheterna i uppdraget samt företrädare från Regeringskansliet för att diskutera incitament och hinder för effektivisering i myndigheternas kärnverksamheter. I ett första steg inventerades tankar och idéer om incitament och hinder för effektivisering. I nästa steg fick deltagarna ange vilka incitament och hinder som ansågs vara mest betydelsefulla för den egna verksamheten.

4.1 Incitament och hinder enligt företrädare för exempelmyndigheterna

Följande frågor diskuterades under seminariet:

- Vilka incitament för effektivisering finns idag?
- Vilka hinder finns?
- Vad kan regeringen respektive myndigheterna göra för att stimulera effektivisering?

Här följer ett axplock av inläggen under diskussionen:

4.1.1 Vilka incitament för effektivisering finns i dag?

”Besparingar är incitament och det skapar tryck, även om uppdragen blir fler och utan att det innebär mer pengar.”

”Incitament kan uppstå från olika tryck, vi har avgiftsfinansierad verksamhet och vi har tryck från branschen.”

”Incitament kan komma av att man behöver vidta åtgärder och skapa mervärde för medborgarna.”

”Vi är utsatta för konkurrens, sedan har vi tryck från kunder, vi måste kunna ge kvalitet. Vi har många krav på oss, inte bara nationella utan också internationella.”

”Vi får hela tiden ett inflöde av ärenden som vi måste hantera, vi kan inte välja bort, vi måste ta hänsyn till rättssäkerhet och samtidigt måste vi effektivisera. Incitament kommer från konkurrens och våra uppdragsgivare har förväntningar på ett resultat.”

”Incitament är både yttre och inre och man inser att man måste vara en modern myndighet som tar hänsyn till båda. Arbetsmiljömässigt är det bättre att jobba på en modern myndighet.”

”Medierna skapar tryck, men det är inte bara de traditionella medierna. Sociala medier skapar också tryck, nu går det direkt ut i chattar, det blir ett starkt incitament.”

4.1.2 Vilka hinder finns?

”Hos oss fanns motstånd hos personalen när vi utvecklade ett nytt it-system, det var ett stort motstånd, mycket gnäll, jobbigt när vi lanserade det. Nu har vi haft det i åtta år och nu börjar alla bli nöjda.”

”Vi är mitt i gnällväldet, medarbetarna vill ha kvar det gamla it-systemet, både äldre och yngre, fast alla ser fördelarna med det nya. Det är en tung förändringsprocess.”

”För några år sedan befann vi oss i ett läge där vi inte hade en ordentlig kompassriktning, vart vi skulle gå. Vi fick sedan hjälp från ESV och det var nyttigt. Att inte ha en kompassriktning är ett hinder. Sedan får vi ingen entydig kompassriktning från våra uppdragsgivare. Det finns krav på att vi ska kunna lämna besked på kort tid, men ju snabbare vi gör det kan det bli problem med rättsäkerheten.”

”Utvecklingen har drivits på av personalen, då blir det ett incitament, men fackliga organisationer har varit ett hinder. Det är först de sista åren som de fackliga organisationerna har vänt.”

”Det finns en ovilja att vara först, en riskobenägenhet, att man kan förlora på att misslyckas.”

4.1.3 Vad kan regeringen respektive myndigheterna göra för att stimulera effektivisering?

”Några myndigheter har varit i framkant när det gäller personaldrivet arbete, vi har också haft Lean-projekt. Det händer mycket positivt när man börjar jobba med personaldrivna system.”

”De som jobbar med kärnprocesser måste diskutera syftet med verksamheten och formulera tydliga syften för delprocesserna. Vi har klarat av delarna, men vi har ännu inte lyckats att effektivisera hela kedjan från början till slut.

”Vi har gått från ensamarbete till att jobba mer i team och grupper, det leder till kompetensöverföring.”

”Man måste ha helhetssyn. Myndighetsledningen måste se alla delsystem, hur allt hänger ihop. Man måste gå över myndighetsgränserna.”

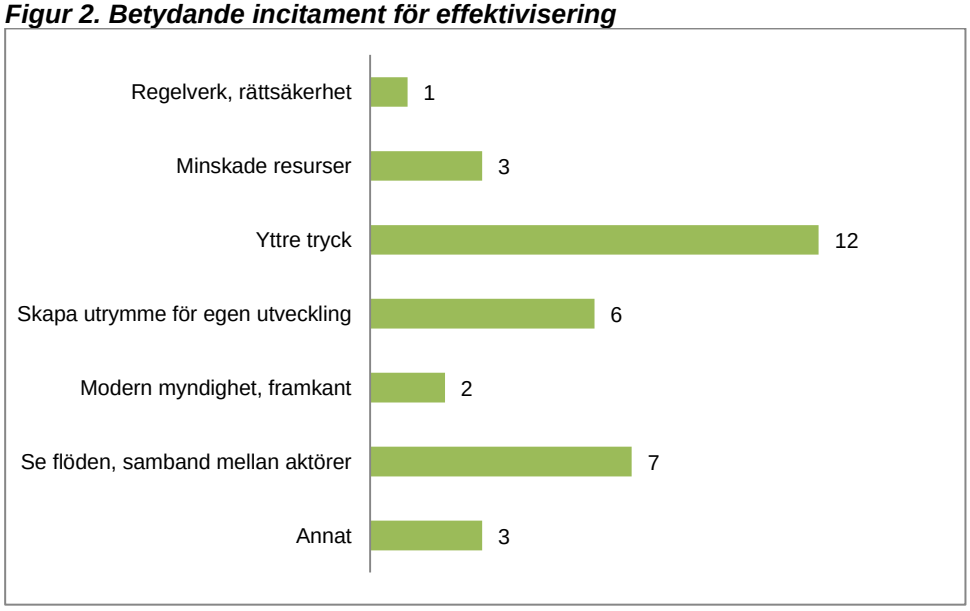
”Vi vill inte ha starkare styrning, det som är intressant är myndighetsdialog. Det tycker jag att vi har och den dialogen är värdefull. Vi har möten där vi diskuterar vad uppdragsgivaren vill ha.”

”Ett större intresse från departementets sida är viktigt. Vi hade gjort en stor besparing men reaktionen från departementet var att de ställde sig frågande till varför vi ville lämna tillbaka pengar.”

4.2 De viktigaste incitamenten och hindren

I detta avsnitt redovisar vi de incitament och hinder som exempelmyndigheterna ansåg ha störst betydelse för effektivisering. Figur 2 visar mönstret av betydande incitament (för en mer detaljerad sammanställning se bilaga 2).

Figur 2. Betydande incitament för effektivisering



Kommentar: Siffrorna är antalet ”gillanden”. Kategorin annat består av nyttan med verksamheten, allas önskan att göra ett bra jobb och att ta tillvara på möjligheter att omfördela resurser inom ramen för ett resultatfokus.

Yttre tryck ansågs vara det viktigaste incitamentet för effektivisering. Yttre tryck skapas av olika förhållanden. Det kan vara krav i form av förändrade förväntningar, önskemål och behov från målgrupper. I det fallet blir målgruppens behov viktigare

än resurser. Samtidigt framkom det att det kan vara svårt att entydigt definiera vem som är målgrupp, om det är statsmakterna eller målgrupperna.

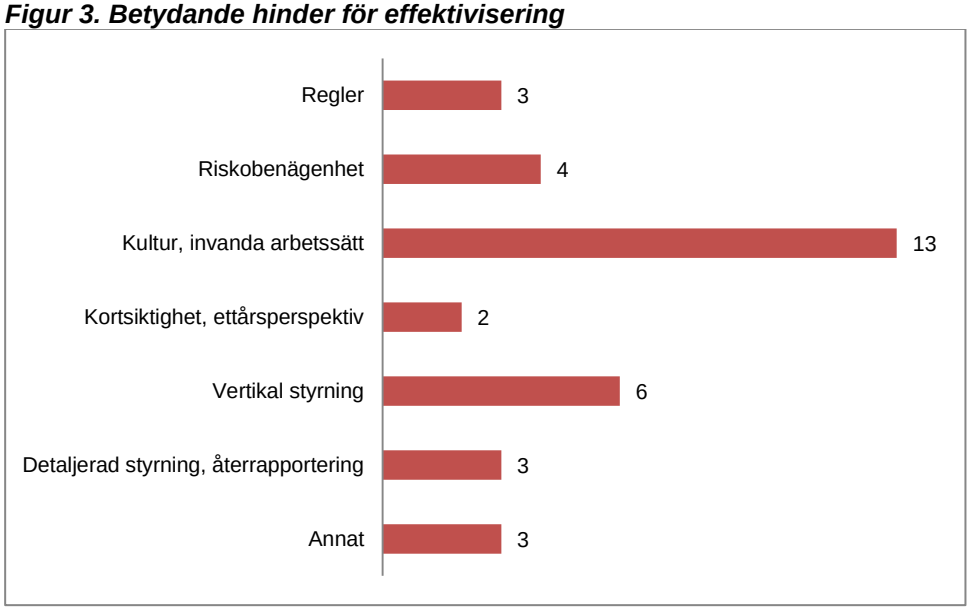
Branschorganisationer och företag skapar också tryck på myndigheterna. Konkurrens är en annan betydande faktor – att det finns en risk att bli av med verksamheten samt att beslutsfattandet överlämnas till externa parter. Medierna och digitalisering spelar en allt större roll vilket skapar ett tryck på myndigheterna. Anpassning till regleringar på EU-nivå leder också till incitament för att effektivisera.

Att skapa utrymme för utveckling ansågs vara en viktig anledning att effektivisera. Effektivisering kräver att resurser kan avdelas till utvecklingsarbete. Men för att skapa ett lagom stort sådant utrymme även bland hårt ansträngda myndigheter är det nödvändigt att det först finnas ett litet utrymme för en enkel effektiviseringsåtgärd. Att se hur olika flöden är beskaffade bedömdes som en lika viktig anledning att starta effektiviseringsprojekt. Att ro i hamn sådana projekt kan emellertid kräva en del resurser, inte bara för genomförande utan också för uppföljning och analys.

Regelverk, minskade resurser och viljan att ligga i framkant fick mindre uppmärksamhet. I gruppen som helhet bedömdes dessa faktorer som mindre viktiga. Intressant att notera är att minskade resurser inte ansågs vara en av de viktigare anledningarna till att effektivisera. Annat yttre tryck, bland annat krav från målgrupper, prioriterades högre.

De inventerade hindren för effektivisering bedömdes också. Figur 3 visar mönstret av betydande hinder (för en mer detaljerad sammanställning se bilaga 2).

Figur 3. Betydande hinder för effektivisering



Kommentar: Siffrorna är antalet "gillanden". Kategorin annat består av att det kan ta tid att omsätta idéer till praktik, uppdraget som sådant och att verksamheten fungerar väl.

Kultur och invanda arbetssätt ansågs vara det klart mest dominerande hindret för effektivisering. Det handlade mycket om hur myndigheterna är organiserade och ledda samt inrotade i vissa tankemönster och beteenden. När det gäller fasta tankemönster kunde det handla om att organisationsidéer om funktioner bromsade utvecklingen av processorientering. Låg personalomsättning kunde vara idémässigt konserverande och bidra till en skeptisk inställning till förändring. Ofta fanns en oklarhet i botten. Skulle förändringen verkligen leda till positiva effekter?

Ett annat problem som lyftes fram var revirtänkande som ledde till bristande samarbetsvilja och att myndigheternas ledningsgrupper upplevdes som allt för homogena. Myndighetsrepresentanterna menade att om man vill få till en förändring är det viktigt att det skapas en förståelse och ett annat synsätt hos personalen och att det är viktigt att jobba med ett personaldrivet system.

Ibland kan en myndighet sakna en ordentlig kompass och då kan det behövas hjälp utifrån. Någon utomstående (till exempel Riksrevisionen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket) kan se verksamheten på nytt sätt som blottlägger saker som behöver åtgärdas. Även mål som regeringen kan ange för myndighetens verksamhet ansågs behöva tydliggöras eller åtminstone bli angivna för verksamheten.

Den vertikala styrningen, det vill säga regeringens styrning av myndigheten, ansågs också vara ett viktigt hinder. Det som främst framhölls i den delen var en otålighet och ovilja från regeringens sida att vänta ut långsiktiga effekter. Regeringens

styrning av olika verksamhetsdelar kunde dessutom befaras suboptimera verksamheten som helhet. Som en av deltagarna menade är det inte alltid som mål, indikatorer, aktiviteter hänger ihop och stödjer syftet med verksamheten.

Riskobenägenhet, regler, kortsiktighet och detaljstyrning fick mindre uppmärksamhet när det viktigaste skulle fram. Dessa hinder bedömdes generellt som mindre viktiga när de ställdes mot andra hinder.

Till obenägenheten att ta risker fanns dock flera andra aspekter iblandade, som bör nämnas. Effektiviseringsprojekt är behäftade med risken att effektiviseringen tar mer resurser i anspråk än vad som kan motiveras av resultatet som kommer ut av effektiviseringen. Ibland kan det vara högst osäkert om en effektiviseringsåtgärd leder till en effektivare verksamhet, men om det blir som det var tänkt kan vinsterna bli väldigt stora. Några av deltagarna menade att det kan vara viktigt att regeringen och Regeringskansliet backar upp och stödjer myndigheterna i sådana fall. Annars blir det ofta bara de mer säkra och kanske mindre givande åtgärderna som genomförs.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Flertalet av de deltagande myndigheterna har effektiviserat sina verksamheter med anledning av utifrån kommande krav. Målgrupper, regeringen eller andra ställer krav på myndigheterna och myndigheterna försöker anpassa sig till och möta dessa krav. En intressant iakttagelse är att besparingskrav från regeringen bedömdes som ett mindre viktigt incitament för effektivisering än krav som kom från verksamhetens målgrupper. Trots att besparingskrav från regeringen är något som är nödvändigt för myndigheterna att hantera var det ändå ingen huvudanledning för dem till att sätta igång effektiviseringsarbeten.

Hinder för myndigheterna i sitt effektiviseringsarbete ansågs generellt vara myndigheternas invanda kultur och arbetssätt. Organisationens utformning och interna resursfördelning kan gynna revirtänkande. Vissa befästa förhållningssätt kan leda till ett inifrån-och-ut-perspektiv, som i sin tur leder till försämrade möjligheter att målgruppsanpassa. Invanda arbetssätt ger också en trygghet (man vet vad man har).

Även om riskobenägenhet bedömdes som ett mindre viktigt hinder bottnade det i ett intressant resonemang om betydelsen av regeringens och Regeringskansliets uppbackning. Myndigheterna behöver ha ett uttryckligt stöd från regeringen/Regeringskansliet för att gå in i effektiviseringsprojekt med stora risker.

I obenägenheten att ta risker ligger också att utvecklingsprojekt eller ständigt förbättringsarbete innebär kostnader. Det kan råda osäkerhet om de satsade resurserna kommer att betala sig. Som Åklagarmyndigheten har formulerat det: ”Tid som läggs på förändringsarbete är också tid som tas från de sedvanliga kärnuppgifterna och det är viktigt att de förändringar som genomförs i slutändan uppväger den tid och den kostnad som det innebär”[4].

[4] Åklagarmyndigheten 2014, rapport Lean-projektet.

5 Lokal servicesamverkan och kommersiell service

Under uppdragets gång har vi också fått i uppgift att belysa hur effektiviseringsarbetet går till när det gäller lokal servicesamverkan och kommersiell service. Lokal servicesamverkan handlar om samordning av statlig verksamhet medan lokal kommersiell service berör till exempel tillgång till dagligvaror, bensin, grundläggande betaltjänster och apoteksombud. I det senare fallet sker ofta en samverkan mellan offentlig och kommersiell service.

5.1 Bakgrund

5.1.1 Statsmakternas intentioner om lokal service

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) står att utgångspunkten för de statliga myndigheternas service ska vara en så långt som möjligt likvärdig tillgång till service för alla.[5] I regeringens skrivelse 2013/14:155 står att utvecklingen av lokala servicekontor och annan kontorsnärvaro bör präglas av balans mellan möjligheter till samordning, lokala förutsättningar samt möjligheter till och utveckling av service genom andra kanaler, samt att de statliga och kommunala myndigheternas kontakter med medborgare och företag organiseras ändamålsenligt och effektivt och, när det är påkallat, i samverkan.[6]

Det finns inga generella författningskrav på myndigheternas lokala närvaro. Att myndigheterna ska samverka följer av 6§ andra stycket myndighetsförordningen (2007:515), där det föreskrivs att myndigheterna ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Förutsättningar för samverkan ges också i lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor, samtjänstlagen.

Regeringen har gjort en bedömning att utvecklingen av myndigheternas service är i huvudsak positiv och utgår från en rimlig avvägning mellan effektivitet och tillgänglighet. Lagen om samtjänst vid medborgarkontor utgör ett viktigt stöd för myndigheterna att upprätthålla och etablera lokal närvaro och service. Statsmakterna menar att det är viktigt med kunskap om vilka erfarenheter myndigheter och kommuner har av samverkan i samtjänst för att kunna avgöra om möjligheterna till samarbete bör kunna utvidgas ytterligare.[7]

[5] Proposition 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt
[6] Skrivelse 2013/14:155
[7] Skrivelse 2013/14:155

5.1.2 Lokal servicesamverkan - historisk överblick

Under åren 2003–2005 initierade statsmakterna projektet VISAM (Vi som samarbetar) som skulle leda till fördjupad samverkan mellan statliga myndigheter. När projektet var i slutfasen kom flera av myndigheterna överens om att fortsätta samverka.[8] Dessa myndigheter var Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket som i september 2007 träffade en överenskommelse om att samverka om service i det lokala mötet och tjänstesamverkan.[9] När etableringen av servicekontoren påbörjades under år 2008 var det endast Försäkringskassan och Skatteverket som gick vidare med tjänstesamverkan. Arbetsförmedlingen valde att stå utanför. Samtidigt kom Pensionsmyndigheten med i tjänstesamverkan i samband med att myndigheten bildades den 1 januari 2010.[10]

I dag finns 103 servicekontor där medborgare och företag kan få råd och stöd samt svar på frågor om Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets verksamheter och tjänster.[11] Vid flertalet kontor finns också Arbetsförmedlingen representerad i form av lokalsamverkan.[12]

En undersökning av myndigheternas service i samverkan gjordes av Statskontoret åren 2011-2012. Statskontorets rapport ger en positiv bild av initiativet till och införandet av servicekontor. Man ser potentialer för medborgare och myndighet genom förenkling. Samtidigt påpekas att det genomförs få strukturerade kartläggningar och analyser av medborgares behov av service och service i samverkan. Det är kopplat till att myndigheterna upplever att det är svårt att kartlägga behov. [13]

5.1.3 Kommersiell service - historisk överblick

Under årens lopp har flera initiativ tagits för att stärka den kommersiella servicen på landsbygden. Det har främst handlat om olika program för att främja tillväxt, konkurrenskraft, företagande och sysselsättning för att landsbygden ska utvecklas. Ofta har det skett genom stöd från såväl statliga som kommunala aktörer. I SOU 2009:92, *Se medborgarna – för en bättre offentlig service* framkommer ett mönster att utvecklingen av kommersiell service har skett på två sätt; ibland är det initierat från statsmakterna, ibland kommer initiativet underifrån, till exempel från lokalbefolkningen.[14]

[8] SOU 2009:92, Se medborgarna – för en bättre offentlig service, s. 55
[9] Statskontoret, 2012:13, Service i medborgarnas och företagens tjänst, s. 63
[10] Ibid
[11] ESV 2014:29, s. 13
[12] Statskontoret, 2012:13 s. 65
[13] Statskontoret, 2012:13, s. 22
[14] SOU 2009:92, s. 271

Lokal servicesamverkan innebär att myndigheter börjar samarbeta för att få bättre möjligheter att åstadkomma bättre verksamhet för kunden. Det är exempel på effektivisering genom *samverkan*, *organisering* och *målgruppsorientering*. När det gäller lokal kommersiell service kan man säga att samma tre typer av effektivisering används. Dessa tre effektiviseringstyper är kopplade till statsmakternas intentioner om en bra lokal service som grundar sig på *möjligheterna till samordnade servicelösningar*, att *kontakter med medborgare och företag organiseras ändamålsenligt och effektivt* samt att man *utvecklar service genom andra kanaler*.

För att hitta exempel har vår ansats varit att leta brett. Tidigare publikationer har undersökts. Vi har också tagit kontakt med berörda parter för att få exempel.

5.2 Lokal servicesamverkan

ESV undersökning av lokala servicekontor rör främst myndigheterna Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten och hur dessa hanterar de olika lokala förutsättningarna och utmaningarna. Två exempel där man har arbetat på olika sätt belyses.

5.2.1 Södertälje – effektivisering genom målgruppsorientering

Exemplet Södertälje handlar om effektivisering genom målgruppsorientering och där verksamheten utgår från brukarens behov och livssituation. Det är brukaren som blir styrande för verksamheten.

Alla servicekontor jobbar utifrån samma upplägg och med samma arbetssätt, men det kan finnas olikheter i hur man utför sitt uppdrag utifrån lokala utmaningar. De lokala utmaningarna kan handla om att det på en plats finns många personer i en viss livssituation, till exempel många nyanlända som fallet är i Södertälje.[15] Servicekontoret i Södertälje med Skatteverket som drivande part gjorde 2011 en genomlysning av den nyanländes kontaktytor. Man kom fram till att de aktörer som en nyanländ kommer i kontakt med arbetar utifrån sitt eget perspektiv och verksamhetsuppdrag och inte alltid utifrån den nyanländes situation. I kartläggningen identifierades ett antal aktörer som är centrala och därför initierades ett samarbete med dessa, det var Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Södertälje kommuns verksamhet svenska för invandrare och Södertälje kommuns enhet för försörjningsstöd.[16]

Syftet var att genomföra samordnade åtgärder som gör att den nyanlände upplever ett bättre stöd i sin nya situation. Ett annat syfte var att genom kunskap om olika

[15] Intervju med myndighetsrepresentant
[16] Slutrapport, 2014-01-31, Situation Nyanländ

myndigheters uppdrag och genom samverkan skapa en effektivare verksamhet och minska dubbelarbete och ledtider hos respektive aktör till nytta för den nyanlände. Man fann en metod för samverkan, OLA-modellen, som hade tagits fram av Trafikverket. OLA-modellen är ett systematiskt aktörs- och åtgärdsinriktat arbetssätt som syftar till att lösa ett specifikt problem.[17]

I oktober 2012 träffades parterna i Södertälje för ett första så kallat O-möte. Vid mötet skapades en gemensam bild av de nyanländas resa in i det svenska samhället. Till andra mötet (L-mötet), i januari 2013, hade deltagarna tagit fram förslag på lösningar till de problem som identifierats under O-mötet. Vid A-mötet presenterade parterna sina avsikter, som blev flera gemensamma workshops som handlade om att ta fram riktlinjer för att minimera dubbelarbete. Alla parter träffades för ett uppföljningsmöte i november 2013 och gick igenom alla avsikter och uppdaterade vilka som var genomförda och vilka som var kvar. Man kunde konstatera att nästan alla avsikter var påbörjade, inplanerade eller redan avslutade.

Resultatet blev ett nätverk för framtida samverkan med OLA-modellen som grund. Samarbetet har nu formaliserats och sker kontinuerligt inom ramen för en Lokal överenskommelse (lök). Det är Arbetsförmedlingen som är ansvarig och sammankallande myndighet för lök:en. Man har minskat dubbelarbete och ledtider hos respektive aktör och med relativt små medel gjort det enklare att vara nyanländ i Södertälje.

5.2.2 Kungälv – effektivisering genom organisering

Detta exempel belyser hur servicekontoret i Kungälv där Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har organiserat verksamheten tillsammans med Arbetsförmedlingen som sitter i samma lokal. Det handlar dels om att ta tillvara på teknik, dels om att personalen hjälps åt. Samlokaliseringen innebär att andra myndigheter får tillgång till Arbetsförmedlingens servicedatorer.

När det gäller personalen handlar det mycket om att hjälpa varandra. Vid samlokaliseringen sker ett ständigt lärande mellan anställda. Arbetsförmedlingens handläggare i Kungälv lär sig om de tre andra myndigheterna och kan lotsa kunden rätt.[18] Till exempel när det gäller EU-medborgare som kommer för att söka arbete ansöker Arbetsförmedlingen om samordningsnummer hos Skatteverket och om det finns oklarheter kan arbetsförmedlarna fråga andra myndighetsrepresentanter på servicekontoret.

[17] Förkortningen OLA står för Objektiva fakta, Lösningar och Agerande.
[18] Intervju med myndighetsrepresentant

Ett annat exempel kan handla om att en sjukskriven person som har deltagit i aktivitetsstöd hos Arbetsförmedlingen kan behöva komma i kontakt med flera myndigheter. Eftersom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är samlokaliserade kan ärendet lösas på ett snabbt och enkelt sätt. När kunden är på besök på Arbetsförmedlingen kan de ibland behöva kompletterande papper från Försäkringskassan vilket kunden då kan hämta direkt.

När det gäller frågor kring Aktivitetsstödet har man hjälp av varandra då Arbetsförmedlingen beslutar om förmånen och Försäkringskassan betalar ut den. Kunderna har inte alltid kontroll på vem som gör vad vilket innebär att de ställer frågor till fel myndighet, då har man möjlighet att lotsa kunden rätt.

Servicekontoret i Kungälv blir inte lika känsligt när det gäller bemanning då man har hjälp av varandra och på detta sätt klarar säkerheten.

Kunderna har ibland frågor som kan vara relaterade till samtliga myndigheter på kontoret och då är det en fördel att myndigheterna finns på ett ställe och man kan hjälpa kunden rätt. Användningen av e-tjänster ökar då man kan dra fördel av varandra. När det gäller Arbetsförmedlingens aktivitetsrapporter ska dessa göras med e-legitimation, vilket ger argument till andra parter att marknadsföra e-tjänster. Arbetsförmedlingen använder Pensionsmyndighetens e-tjänster som ett säljargument för deras kunder att skaffa e-legitimation.

Resultat av samarbetet med servicekontoret och Arbetsförmedlingen är att det ständigt sker ett lärande om varandras verksamheter, vilket leder till tidsoptimering eftersom personalen kan lotsa kunder rätt och dra nytta av att ha verksamheter under samma tak.

5.3 Kommersiell service

I detta avsnitt redovisar vi två exempel på kommersiell service. Båda har beröringspunkter och initierades på likvärdigt sätt, men har utvecklats på olika sätt.

5.3.1 Bygd och stad i balans i Örnsköldsviks kommun - effektivisering genom samverkan

Sommaren 2011 startade Örnsköldsviks kommun med hjälp av ett antal aktörer projektet *Bygd och stad i balans*. Projektet ingick i en större satsning för programmet Lokala servicelösningar som pågick mellan 2010-2013. Syftet var att stimulera lokalt

anpassade servicelösningar som tar hänsyn till varierande förutsättningar och behov, men också att finna generella metoder.[19]

I paketet *Bygd och stad i balans* fanns utveckling av nio Servicepunkter, förlagda till butiker och bensinmackar runt om i kommunen.[20] Vid en Servicepunkt skulle minst tre av följande servicemöjligheter finnas: dator med internetuppkoppling samt fri wifi, en caféhörna, kommunal information med inriktning mot turism och aktivitet, minst tre publika aktiviteter per år, exempelvis påsk-, halloween- och luciafirande och hemkörning av livsmedel.

Bygd och stad i balans förankrades tidigt bland flera aktörer. En lokal arbetsgrupp med representanter från de boende, föreningarna och företagen på orten har bildats.[21] Kommunen kopplade tidigt in Landsbygdsgruppen som hade en samordnande funktion. Landsbygdsgruppen lyder under kommunstyrelsen och är främst rådgivande. Landsbygdsgruppens sammansättning består av politiker, representanter från Kommunbygderådet, företagarrepresentanter och kommunala tjänstemän. Syftet med Landsbygdsgruppen är att stödja samverkan.[22]

Följande kunde noteras kring arbetet med *Bygd och stad i balans.* Servicepunkterna har etablerats på flera orter. Genom Landsbygdsgruppens samverkan med flera andra aktörer är planen att etablera ännu fler servicepunkter.[23] Kommunen har i sin budget avsatt pengar för att stödja arbetet.[24]

5.3.2 Servicepunkt i Sillerud – effektivisering genom målgruppsorientering

År 2007 startade ett nytt landsbygdsprogram för stöd och ersättning till landsbygden. Programmet syftar till att främja tillväxt, konkurrenskraft, företagande och sysselsättning på landsbygden.[25] Det övergripande målet är att hitta möjligheter för att samla service i en landsbygdsbutik med it som verktyg. I detta ligger att utforma ett grundservicepaket som är åtkomligt och kommunicerar med de myndigheter med flera som svarar för den generella servicen till medborgarna.

[19] Tillväxtverket, Lokala servicelösningar, http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/regionalutveckling/kommersiellochoffentligservice/lokalaservicelosningar.4.62577d6e125504a77e0800045114.html
[20] Tillväxtverket, Engagemang och vilja, s. 7
[21] Tillväxtverket, Engagemang och vilja, s. 7
[22] Örnsköldsviks kommuns hemsida
[23] Örnsköldsviks Kommun, Slutrapport, s. 6
[24] Socialdemokraterna Örnsköldsvik, Budget 2015 Framtid Örnsköldsvik 2015-2018 http://www.socialdemokraterna.se/upload/webbforalla/ak/%C3%96rnsk%C3%B6ldsviks%20bilder/Slutbudget%20S%202015.pdf
[25] SOU 2009:92, s. 271

Ett av delprojekten startades i Sillerud, en församling i Årjängs kommun med ca 1 100 invånare. Projektets vision är att den lokala servicepunkten i Sillerud – inrymd i livsmedelsbutiken – ska skapa möjlighet för medborgarna att söka information och utföra tjänster via nätet med hjälp av datorer med tillhörande it-tjänster. Utbildad butikspersonal ska ge service och vägledning till den enskilde medborgaren när denne vill nyttja nätet för att utföra sina tjänster.[26]

Tanken är att det inte ska finnas någon begränsning i serviceutbudet.[27] En lanthandlare har med finansiellt stöd av Tillväxtverket och länsstyrelsen jobbat i två år med projektet. I projektets slutfas bestämdes att lanthandeln i Sillerud permanent ska utöka sin verksamhet så att den blir ett slags medborgarkontor.[28]

Resultatet är att Silleruds handel har utvecklats till en kombination av livsmedelsbutik, bensinstation, postkontor, apotek, turistbyrå, systembolag, bibliotek och spelombud. I lanthandeln i Sillerud kan det handla om information från eller ärenden till Försäkringskassan, Systembolaget, polisen, banken, posten, apoteket och olika instanser i kommunen.

5.4 Analys av exemplen

Statsmakterna betonar att den lokala servicen är viktig, den kan främjas genom servicesamverkan, möjligheter till samordning, utveckling av service genom andra kanaler och att kontakter med medborgare och företag organiseras ändamålsenligt och effektivt. Effektiviseringen av arbetet med den lokala servicen handlar främst om effektivisering genom samverkan, organisering och målgruppsorintering, se tabell 3.

[26] SOU 2009:92, s. 271
[27] SOU 2009:92, s. 272
[28] SVT, Försök med servicenav i Sillerud blir permanent, 2014-03-31, http://www.svt.se/nyheter/regionalt/varmlandsnytt/forsok-med-servicenav-i-sillerud-blir-permanent

Tabell 3. Exemplen fördelade på typer av effektivisering och statsmakternas intentioner

Typer av effektivisering	**Statsmakternas intentioner**
Effektivisering genom samverkan → **Bygd och stad i balans i Örnsköldsviks kommun**	Möjligheter till samordning
Effektivisering genom organisering → **Servicekontoret i Kungälv**	Möjligheter till samordning Kontakter med medborgare och företag organiseras ändamålsenligt och effektivt
Effektivisering genom målgruppsorientering → **Servicekontoret i Södertälje** **Servicepunkt i Sillerud**	Möjligheter till samordning Kontakter med medborgare och företag organiseras ändamålsenligt och effektivt Möjligheter till och utveckling av service genom andra kanaler

Exemplet i Södertälje visar hur man har effektiviserat utifrån målgruppsorientering, det är målgruppen som är styrande och verksamheterna anpassas efter målgruppens livssituation.

Exemplet med servicekontoret i Kungälv rör effektivisering genom organisering. Exemplet visar på fördelarna när servicekontoret är samlokaliserat med Arbetsförmedlingen, även om Arbetsförmedlingen inte ingår i den formella tjänstesamverkan, finner man ändå andra sätt att organisera och hjälpa varandra.

När det gäller kommersiell service visar båda exemplen (Örnsköldsvik och Sillerud) på flera beröringspunkter och likartade initieringsmoment och startades som en del i ett större program/satsning på landsbygden. Båda exemplen visade också på spridning av andra tjänster. De stöttades av offentliga aktörer som statliga myndigheter och kommuner. Båda exempel visar på samma framgångsfaktorer: stöd från det offentliga, långsiktig strategi, förankring i bygderna, engagemang och eldsjälar.

Skillnaden ligger i perspektiv: Servicepunkten i Sillerud hade tidigt en vision om att det inte ska finnas en begränsning i serviceutbudet och att det är målgrupperna som ska vara styrande. Exemplet hade en tydlig målgruppsorientering. Servicepunkterna i Örnsköldsvik var till stora delar initierade uppifrån med konkreta mål om vad servicepunkterna skulle innehålla, fokus låg istället på samverkan för att utveckla servicepunkterna med det bestämda innehållet.

Undersökningen av exemplen visar att val av perspektiv spelar en betydande roll. Om aktörerna väljer målgruppsorientering, organiseringsperspektiv eller samverkansperspektiv kommer dessa val bli styrande när det kommer till effektiviseringsarbetet.

6 Trender och teorier om effektivisering

6.1 Effektivisering enligt forskning, offentliga utredningar och managementlitteratur

Den offentliga sektorns organisation, ledning och styrning har stor betydelse för kvalitet och effektivitet inom sektorn, men även för näringsliv, entreprenörskap och samhällets sammanhållning. Den pågående ekonomiska krisen har sannolikt skyndat på debatten om samhällssystemens oförmåga att tillräckligt flexibelt möta snabba och komplexa händelseutvecklingar. Runt om i vår omvärld pågår en intensiv diskussion om politikens och förvaltningens förmåga att tolka och ta itu med vår tids utmaningar. Det tycks råda enighet om att samhällsstyrningen har blivit allt mer komplicerad, vilket medför ändrade förutsättningar för, och krav på, statens roll i styrningen.

I juni 2013 lämnade det nationella rådet för innovation och kvalitet sitt slutbetänkande till regeringen. ”Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet” (SOU 2013:40). Rådets uppdrag var att analysera och föreslå riktning för innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet. I rapporten lyfter Innovationsrådet många viktiga områden för den framtida utvecklingen av statsförvaltningen. Det beskrivs ett antal förslag som syftar till att konkretisera regeringens politik för en mer innovativ offentlig verksamhet. I förslagen fokuserar rådet på att stärka statsförvaltningens förmåga att driva innovations- och förändringsarbete. Den organisatoriska förmågan till innovation har en stark koppling till förmågan till verksamhetsutveckling och till effektiv användning av resurser. Förslagen handlar om att rikta fokus på behov hos brukare, värdeskapande arbetsprocesser och systemsyn på offentlig verksamhet. I sina förslag pekar rådet på behovet av ökat handlingsutrymme för myndigheterna för att testa nya tjänster i offentlig verksamhet.

I detta kapitel beskriver vi några av de aktuella frågeställningarna kring effektivitet i offentlig verksamhet som har ställts inom forskningen och några statliga offentliga utredningar. Vi har fokuserat främst på frågor kring arbetsmetoder, ledarskap, incitament, principer för ledning och styrning.

Den kunskap som vi har valt att ta upp i detta kapitel speglar den utvecklingsväg som många myndigheter redan har klivit in på. De myndigheter som ingår i våra exempel arbetar ofta nära sina målgrupper och hanterar stora volymer av ärenden. Syftet var att hitta framgångsfaktorer för effektiviseringar både generellt men också med särskilt fokus för medborgarnära verksamheter.

I detta kapitel tar vi också upp de senaste målsättningarna med utveckling av e-förvaltning. E-förvaltning innebär en rad nya möjligheter för att höja effektiviteten och kvaliteten i förvaltningen. Det finns en stor effektiviseringspotential i digitaliseringen av offentlig verksamhet och i samordningen av information och system myndigheter emellan. Olika typer av elektroniska tjänster möjliggör en ökad transparens och tillgänglighet gentemot målgrupperna. Kontakterna med statsförvaltningen kan skötas via färre ingångar och på så sätt förenklas. Mer lättillgänglig information, till exempel via webben, kan främja innovation och delaktighet.[29]

Den kommunala sektorn har också arbetat med effektiviseringar inom sina olika verksamheter under längre tid och det är därför intressant att ta del av deras aktuella frågor kring effektivisering.

6.1.1 En effektivare verksamhet med bättre förståelse för tjänstelogiken

Att framhålla betydelsen av medborgarens upplevda värde av mötet med förvaltningen har varit en viktig del inom förvaltningspolitiken under det senaste decenniet. I de två senaste förvaltningspolitiska handlingsprogrammen har regeringen fokuserat på fyra områden: medborgarens helhetsperspektiv, en sammanhållen förvaltning, strategisk styrning och e-förvaltning. Till viss del är det dem förvaltningen är till för som avgör om förvaltningen har en god service och kvalitet i sina tjänster.

Mycket av den kunskap som är relevant för offentlig tjänsteproduktion har växt fram under 2000-talet. En resa där myndigheterna försöker hitta rätt kvalitet på tjänster som de tillhandahåller för olika målgrupper.

Innovationsrådet tar i sitt slutbetänkande[30] upp vikten av att utgå från medborgarnas behov i utformningen av de offentliga tjänsterna och ger förslag hur förvaltningen kan förhålla sig till behov hos medborgare. Rådet redovisar resultaten av sin s.k. livshändelseanalys. Av rådets livshändelseanalys framgår att människor vill: få hjälp, få ett bra bemötande, få rätt information, att det går snabbt, att bli lyssnade på, få personlig kontakt och mötas av kunnig personal.

I den nyutkomna boken ”Tjänstelogik i offentlig verksamhet” av Johan Quist och Martin Fransson [31] fördjupas kunskapen om värdeskapande synsätt inom förvaltningen. Författarna ger en sammanfattande bild av ett nytt synsätt på

[29] Näringsdepartementet (2012), prop. 2009:10/175.
[30] Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet (SOU 2013:40)
[3131] Quist Johan och Fransson Martin, tjänstelogik för offentlig förvaltning – en bok för förnyelsebyråkrater Liber 2014

tjänsteproduktion. En central utgångspunkt för tjänstelogiken är att värdet av en resurs inte uppstår förrän vid användning. Enligt denna logik samskapas värden i samarbete mellan myndigheter och medborgare, företag och andra aktörer.

De viktigaste slutsatserna i boken handlar om att myndigheterna bör fokusera mer på att utforma sina tjänster som utgår från det som är både viktigt och värdeskapande för medborgare och företag och därmed eliminera/minska onödig efterfrågan. Medborgarna vill att deras grundläggande krav tillgodoses. Kraven handlar oftast om pålitlighet, tillgänglighet och bemötande. Olika behov hos olika målgrupper måste studeras för att hitta rätt form och rätt nivå på standardisering samt effektivisering av verksamheten. I sina möten med myndigheter vill medborgarna kunna välja den mötesform som passar dem bäst. Om en myndighet vill ta reda på hur effektiva deras tjänster är behöver man synliggöra resursslöseri genom att göra kostnadskalkyler utifrån den nytta som skapas för medborgaren.

En viktig uppgift för alla organisationer som vill arbeta utifrån värdeskapande är förmåga att växla mellan myndighetens egna perspektiv på verksamheten och det mer övergripande perspektivet som kunden/brukaren har. Perspektivbyte skapar bättre förståelse för den verklighet myndigheten agerar i. Det är en utmaning men också en nödvändighet för en effektiv och innovativ myndighet att se bortom den egna organisationen. Myndigheter och verksamheter bör ses som en del av ett system som levererar viss del av ett resultat inom ett givet område.

6.1.2 Att utgå från helheten och förstå verksamhetens syfte

I det tidigare avsnittet har vi betonat behovet av att se bortom den egna organisationen. Helhetsperspektivet och förståelse för verksamhetens syfte utifrån uppdraget är en viktig faktor för effektiviteten enligt vissa av våra exempel och enligt forskningen.[32]

Att ha helhetssyn handlar om:

- att ha förståelse för hur verksamhetens olika delar fungerar som helhet, det vill säga som ett system. Det handlar dels om att förstå beroenden mellan olika funktioner (enheter) som ingår i en och samma kärnprocess, dels om samverkan mellan olika delsystem (hur styrsystem, it-system etc. samverkar med och påverkar kärnverksamheten).
- att ha förståelse för verksamheten som ett socialt system (organisationskultur, verksamheten som en lärande organisation)

[32] Jernberg, B. (1995). Varför är kvalitetsarbete så svårt? Göteborg: Institutet för Kvalitetsutveckling, SIQ, Kotter John P (1996) – Leading change, Harvard Business Press. Se även ESV 2014:49 Att få rätt saker att hända – Verksamhetsstyrning i statliga myndigheter.

Många projekt genomförs enligt Kotter utan helhetssyn och utan att analysera konsekvenserna för arbetsfördelning, en bra fördelning av ansvar och befogenheter för medarbetarna, styrningens utformning, långsiktig hållbarhet etc.

Deming[33], en av kvalitetsrörelsens förgrundsgestalter, var tidigt ute med att understryka vikten av att betrakta organisationen som ett system, det vill säga ett nätverk av ömsesidigt beroende komponenter som samverkar för att uppnå det syfte som systemet har. Systemtänkande är också den femte disciplinen i Senges analys av den lärande organisationen. [34] Med systemtänkande avser Senge förmågan att uppfatta hur komplexa företeelser hänger samman och påverkar varandra, det vill säga förmågan att se företeelser i sitt fulla sammanhang snarare än som isolerade händelser. Systemtänkande kan öka vår förmåga att se den totala effekten av ett beslut.

Helhetssyn har många aspekter. Det innebär till exempel enligt Jernberg[35] att gå från Fayols funktionsindelade perspektiv på organisationen till ett flödesorienterat synsätt med någon man finns till för - en kund, brukare eller medborgare. Ledningen måste då samtidigt kunna hantera både flödesdimensionen och samordningsdimensionen, det vill säga samordningen mellan verksamhetens olika funktioner och verksamheter. Det kan också handla om att förstå beroendet mellan delarna både i tid och rum och vilka konsekvenser dessa beroenden får för styrningens utformning och hur denna påverkar effektiviteten i systemet som helhet.

6.1.3 Värdeskapande och variation i efterfrågan - ett nytt sätt att mäta kapaciteten i en organisation

Att målgrupper ofta medverkar på ett eller annat sätt i myndigheternas verksamhet påverkar möjligheterna att styra den. Behoven ser olika ut både i innehåll och i omfattning. Om myndigheter går för långt i standardiseringen och likformigheten av sina tjänster kan det skapa onödig efterfrågan och därmed en ineffektiv verksamhet.

[33] William Edwards Deming – (1986) New Economics for Industry, Government, and Education

[34] Senge Peter M, (2006**)** *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization,*, New York.
Systemtänkande kan öka vår förmåga att se den totala effekten av ett beslut. Hur ska en organisation se ut för att bli framgångsrik?
I en lärande organisation finns fem inlärningsprinciper:
• Systemtänkande
• Personligt mästerskap
• Tankemodeller
• Gemensamma visioner
• Teamlärande
Med hjälp av dessa fem discipliner kan en organisation utveckla sin förmåga att vara kreativ och innovativ. Disciplinerna ger dessvärre inga absoluta lösningar. Att skapa en lärande organisation är en process som hela tiden måste pågå. När kunskapen ökar, ökar medvetandet om den egna okunnigheten.

[35] ibid

För att kunna hantera målgruppernas varierade behov är det viktigt att förvaltningen för en dialog med dem. Behovsanalysen ska alltså göras tillsammans med den berörda målgruppen. Vilka behov har målgruppen, hur ska stödet eller insatsen utformas och hur ska de få del av den så att behovet blir mött?

I boken om tjänstelogik diskuterar författarna Johan Quist och Martin Fransson[36] förutsättningarna för standardisering och likformighet av rutiner i den offentliga verksamheten. Det finns fem dimensioner som är kopplade till att variation kan uppkomma i systemet:

- Ankomsttakt av olika ärenden
- Medborgare har olika behov och behoven kan variera även när det gäller samma typ av ärende
- Förmågan att bidra och göra rätt är olika hos medborgare
- Ambitionsnivån hos den enskilde medborgaren varierar vid möten med myndigheter
- Preferens hur medborgaren vill interagera med förvaltningen.

Var och en av de fem dimensionerna ställer krav på systemets förmåga att hantera den variation som kan uppkomma. Dessa olikheter gör att kunden för in variationer i den process där tjänsten produceras – processen för att leverera en tjänst varierar därför mycket från fall till fall.

Slutsatsen av ovanstående är att likvärdighet inte kan och inte alltid ska uppnås genom att göra på samma sätt. Seddon[37] uppmanar tjänsteproducerande organisationer att möta variation i förutsättningarna med variation i sättet att arbeta. Han menar att variationen som möter systemet måste tas in i arbetssättet.
Varje värdeskapande är unikt. Ska det standardiseras för att effektiviseras, då måste interaktionsmönstret mellan användare och verksamheten studeras. Att förstå mönstrets variation, och eftersöka orsakerna till den, är ett sätt att identifiera och mäta värdeskapandets viktigaste förutsättningar och egenskaper. Förståelse för variation ger verksamheten ett underlag inför beslut om:

- Standardiserat arbetsätt
- Organisering av arbete
- Behov av mätning.

Mått, standarder, kvantifierade mål etc. som styrparametrar i tjänsteproduktion begränsar medarbetarnas möjligheter att möta målgruppen på bästa sätt. Det kan betyda att organisationens förmåga att svara mot behoven minskar. Det är därför viktigt att fundera kring detta när myndigheterna standardiserar för att skapa

[36] Ibid, 54
[37] John Seddon – Bort från styrning och kontroll – omvärdering av Lean service, Studentlitteratur 2005

effektivitet i verksamheten. Nedanstående avsnitt om onödig efterfrågan belyser också denna problematik.

6.1.4 Onödig efterfrågan

Statliga myndigheter hanterar stora mängder kontakter med sina målgrupper. Den senaste forskningen kring effektiviteten i myndigheternas kontakter med medborgare visar på en stor besparingspotential. Detta beskrivs i en förstudie och en rapport (ISF 2014:10) som har tagits fram av Centrum för tjänsteforskning, Karlstads universitet. Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) har varit beställaren av detta forskningsprojekt. Försäkringskassan och Skatteverket har varit forskningsobjekt.

Av förstudien och rapporten framgår att det i kontakter mellan myndighet och medborgare/företag ofta uppstår problem som är kopplade till otydlighet, missförstånd, fel dimensionerad kundtjänst, otillräcklig kompetens och bristande kunskap om den tjänst som tillhandhålls. Detta skapar s.k. onödig efterfrågan. Resultatet visade att den andel som utgör onödig efterfrågan i mötespunkten inkommande telefonsamtal är cirka 70 procent inom Försäkringskassan, respektive 41 procent inom Skatteverket. Detta resultat visar på en stor förbättringspotential när det gäller kvalitet och produktivitet i ärendehanteringen på Skatteverket och Försäkringskassan.

Onödig efterfrågan är sådan efterfrågan som beror på att verksamheten underlåtit att göra något eller gjort något fel ur kundens perspektiv. Frågor om hur det går i ärendet, varför det tar så lång tid eller hur myndighetens information ska tolkas är exempel på onödig efterfrågan. Men det kan också vara handlingar som måste kompletteras eller uppgifter som ska rättas till.

Den onödiga efterfrågan är ett uttryck för att verksamheten inte förstår vad som är viktigt för kunden och därför inte agerar på ett effektivt sätt sett ur kundens perspektiv. Samtidigt som detta medför onödig efterfrågan skapar det också onödigt merarbete i verksamheten. De två försöksverksamheterna ger flera exempel på detta.

Den verkliga efterfrågan speglar i sin tur kundens bakomliggande behov. Ju bättre verksamheten blir på att hantera kundens verkliga efterfrågan och eliminera den onödiga efterfrågan, desto högre värde skapar myndigheten i samspelet med kunden, och desto bättre tillgodoses kundens bakomliggande behov.

I rapporten beskrivs att idén om onödig efterfrågan bygger på ett synsätt som säger att kostnaden uppstår i flödet och inte i aktiviteten, det vill säga från det att ett behov uppstår till dess att det har tillgodosetts. Det betyder att det är enklare att upptäcka att samma ärende kan ha orsakat exempelvis två telefonsamtal, ett mejl och ett besök på

ett kontor. I stället för att betrakta detta som fyra separata transaktioner så finns det en potential i att se att det i grunden är ett och samma ärende som kanske kunde ha hanterats med hjälp av ett enda telefonsamtal. Så länge ingen letar efter samband mellan de fyra interaktionerna kommer de att betraktas som fyra separata enheter av arbete som ska utföras. De kommer att bokföras och ligga till grund för all resursplanering samt målstyrning. I samband med detta lyfts behovet av att koppla kostnader till flödet istället för till aktiviteter.

Nu står projektet inför sin tredje fas som kommer att vara klar under 2015. I denna fas ska fokus läggas på tillvägagångsätt för att undanröja den onödiga efterfrågan.

6.1.5 Olika aspekter av ledarskap – för en effektiv förvaltning

Satsningar på att leda, utveckla och effektivisera näringsliv och förvaltning genomgår ständiga trendmässiga förändringar. 1980-talet såg ett doktrinskifte i Sverige inom ledarskapsområdet. Skiftet innebar att gå från ledning via detaljerade regler och anvisningar till en tro på ökad frihet och mer ansvar för medarbetarna samt ledning via idéer och visioner[38]. Begrepp som vision, affärs-/verksamhetsidé och organisationskultur lyftes fram som viktiga. Bakom doktrinskiftet låg bland annat den teknologiska utvecklingen med mera kunskapsintensiva verksamheter som följd. Idén att leda genom idéer och visioner hade samtidigt starkt stöd i forskningen. Denna visade bland annat att förståelse utgör basen för människors handlande i organisationer. Vi styrs inte direkt av regler och rutiner, utan av hur vi förstår dessa regler och rutiner.

Jernberg, Seddon[39] med flera betonar vikten av ett gemensamt syfte – att varje enskild medarbetare förstår för vem hon finns till och hur hennes arbete är en del av helheten. Detta kopplar också till Sandberg & Targamas diskussion om ett förståelsebaserat perspektiv som utgångspunkt för förändringsarbetet. Kotter[40] hävdar, i en uppmärksammad artikel i Harvard Business Review, att utan en genomarbetad vision blir ett förändringsarbete enbart en lista med förvirrande och disparata projekt. Det räcker dock inte med att ha en genomarbetad vision. Enligt Kotters erfarenheter underkommunicerar de flesta organisationer sin vision – ofta med en faktor 1:10 – och dessutom agerar inte alla i ledningen, liksom heller inte chefer på lägre nivåer, på ett sätt som ligger i linje med visionen, vilket gör att visionen inte får trovärdighet. Dessutom är det enligt Kotter[41] vanligt att ledningen inte agerar för att undanröja hinder för att arbeta utifrån visionen. Hinder kan ligga i tänkesätt, men ofta handlar det om strukturella hinder som exempelvis

[38] Jörgen Sandberg, Axel Targama – Ledning och förståse, Studentlitteratur 2013
[39] Seddon John (2005) - Bort från styrning och kontroll – omvärdering av Lean service, Lund, Studentlitteratur
[40] John P Kotters professor i ledarskap vid Harvard Business School - Leda Förändring (1994) kom redan för 10 år sedan och är en modern klassiker när det gäller förändringsledarskap.
[41] Ibid,58

arbetsorganisation eller belöningssystem. Detta pekar enligt Kotter på behovet av helhetssyn i förändringsarbetet, det vill säga en systemansats.

Doktrinskiftet utmanade – som Sandberg & Targama[42] framhåller – det dominerande perspektivet på ledning med top-down principen som ett viktigt inslag. Ledningen planerar vad som ska göras och hur det ska göras. Med stöd av staber formuleras regler och instruktioner som överförs till medarbetarna genom en hierarki av auktoritet och ansvar. Författarna urskilde två olika strategier för att leda arbetet: en som betonar arbetssätt (den byråkratiska principen) och en som betonar utfallet (mål- och resultatstyrningsprincipen).

Sandberg & Targama[43] hävdar emellertid att doktrinskiftet enbart skedde på en retorisk nivå. Sandberg & Targamas[44] slutsats är att förändringsarbete måste ta sin utgångspunkt i en bottom-up-princip snarare än i en top-down-princip. Detta innebär att en utgångspunkt måste vara medarbetarnas sätt att förstå sitt och organisationens arbete. Även Jernberg [45](1995) är inne på detta då han hävdar att ett framgångsrikt förändringsarbete inte bara är en fråga om ledningens engagemang, utan också i hög grad en fråga om ledningens mognad och egna förståelse av förutsättningarna för att bedriva ett effektivt förändringsarbete.

6.1.6 Har medborgare och företag behov av service i samverkan?

Ett flödesorienterat arbetsätt utifrån målgruppernas behov samt digitalisering av tjänster kräver en samverkande förvaltning. Förmågan till samverkan mellan myndigheter är en annan viktig faktor för en effektivare statsförvaltning. I avsnittet om e-förvaltningen beskriver vi att många myndigheter har utvecklat e-tjänster för att förenkla kontakten mellan förvaltningen och dess olika målgrupper. Men däremot är det fortfarande ofta medborgaren som måste samordna myndigheterna och kommunerna inom ett och samma ärende.

I en rapport ger Statskontoret[46] en samlad bild av medborgares och företags behov av service i samverkan. Detta görs utifrån de undersökningar som myndigheter med många medborgar- och företagskontakter har gjort. Undersökningarna har kompletterats med verksamhetsstatistik från och intervjuer med företrädare för samtliga berörda myndigheter.

Kartläggningen visar att myndigheterna har vissa kunskaper om medborgares och företags behov, men att dessa inte är strukturerade på ett sätt som gör det möjligt att

[42] Ibid, 58
[43] Jörgen Sandberg, Axel Targama – Ledning och förståelse, Studentlitteratur 2013
[44] Ibid,58
[45] Ibid,58
[46] Statskontoret : Service i medborgarnas och företagens tjänst (2012:13)

ge en samlad bild av behoven. Statskontorets analys tyder dock på att medborgares och företags behov av service i samverkan hänger samman med regelverkens och processernas komplexitet samt hur myndigheterna tillgängliggör sin service. Människors personliga egenskaper och förutsättningar har också betydelse för vilka behov av service i samverkan som olika grupper har. Statskontorets analys visar också att det finns olika motiv och drivkrafter bakom behoven samt att behovet av service i samverkan är som störst i samband med vissa särskilda livshändelser och processer.

Statskontoret konstaterar vidare att erfarenheterna säger att samverkan kan vara till gagn för medborgare och företag, till exempel genom att medborgare och företag kan spara tid. Samverkan kan också förenkla kontakterna mellan myndigheter och medborgare och företag. Service i samverkan kräver inte att den enskilde eller företaget vet exakt vilken myndighet som har ansvar för en viss fråga. Myndigheterna menar också att det är svårt att få horisontell samverkan att fungera eftersom regeringens styrning har fokus på vertikal samordning.

En ytterligare erfarenhet är att samverkan skapar förutsättningar för en bättre service än vad som hade varit möjligt om myndigheterna inte hade samverkat. Genom att samverka kan myndigheterna upprätthålla en hög servicenivå även i tider av anslagsbesparingar och färre besök. Om samverkan har lett till ökad effektivitet för myndigheterna anges inte i studien. Erfarenheterna visar också att samverkan tar tid och att det kan uppstå målkonflikter relaterade till myndigheternas konkurrerande uppdrag. Samverkan kan också försvåras av myndighetsinterna processer, styrmodeller och organisationskulturer. Dessutom upplever myndigheterna att de saknar incitament för att samverka.

6.1.7 Incitament

Till frågan om styrning med incitament har standardsvaret bland ekonomer länge varit detta: *Belöna en handling och du får se mer av den. Bestraffa en handling och du får se mindre av den.* Denna syn på incitament har funnits både i praktiken och i ekonometriska modeller. Användningen av belöningar och bestraffningar som instrument i beteendestyrning har dock kritiserats, men inte så mycket inom ekonomisk forskning utan främst inom den socialpsykologiska forskningen. Slutsatserna från denna forskning pekar i stort sett bara åt ett håll: Morötter och piskor fungerar sällan som motivationshöjare. Yttre stimuli av det slaget kan snarare vara kontraproduktivt och framkalla oavsiktliga bieffekter.

Den traditionella synen på incitament bland ekonomer har även kritiserats av en del ekonomer. Bland annat har 2014 års nobelpristagare i ekonomi, Jean Tirole, uttryckt sin förvåning över att ekonomer ofta har negligerat den socialpsykologiska

forskningen på området. Tirole har även visat att belöningarnas misslyckanden kan förstås rationellt och att de socialpsykologiska rönen därför kan läggas in i ekonometriska modeller.[47]

Daniel H. Pink har gått igenom och sammanställt den socialpsykologiska forskningen om incitament.[48] Enligt denna forskning finns det skäl att ställa sig skeptisk till nyttan med belöningar och bestraffningar. Sådana yttre stimuli kan

- släcka den inre motivationen
- minska prestationen
- krossa kreativiteten
- tränga undan bra beteende
- uppmuntra till fusk, genvägar och oetiskt beteende
- framkalla beroende
- främja kortsiktigt tänkande.

Egentligen är det bara för enformiga rutinuppgifter som belöningar kan fungera som motivationshöjare. Pink citerar en grupp forskare: ”Belöningar underminerar inte folks inre motivation för trista arbetsuppgifter eftersom det i dessa fall finns mycket liten inre motivation att underminera.” Enligt den forskning som Pink refererar till är det alltså människors inre motivation som utgör förutsättningen för att deras mer kvalificerade arbetsuppgifter ska bli effektivt utförda och på hållbara sätt.

Inre motivation innebär att se tillfredställelse i sitt arbete för arbetets egen skull. Det innebär inte att lönen är oviktig. Pink menar att i en värld av inre motiverade människor är det ur effektivitetssynpunkt viktigt att var och ens lön är rättvis och tillräcklig. Därmed kan pengafrågan strykas från agendan, så att de kan koncentrera sig på själva arbetet.

Enligt Pink är den inre motivationen villkorad av tre komponenter som han kallar autonomi, mästerskap och mening. Inre motiverade människor har, menar Pink, en strävan att vara självstyrande, en vilja att bli bättre och bättre på det de gör och en längtan efter att vara en del av något som är större än de själva. Ledningen för en organisation behöver därför agera främjande för detta, eller i vart fall inte stå i vägen för det.

I vad mån kan då myndigheternas anledningar att effektivisera sina kärnverksamheter tolkas inom ramen för någon av de båda idéerna om incitament, det vill säga antingen som yttre stimuli (belöning/bestraffning) eller som inre motivation?

[47] Bénabou, Roland och Tirole, Jean (2003). ”Intrinsic and Extrinsic Motivation” i *Review of Economic Studies*, 70. 489-520.
[48] Pink, Daniel H. (2009, 2012). *Drivkraft. Den överraskande sanningen om vad som motiverar oss*. Stockholm: Bookhous.

Förmodligen leder det tankarna fel att se besparingsbeting från regeringen som bestraffningar för oönskade handlingar. Inte desto mindre kan besparingsbeting tvinga fram metoder att utföra uppdraget billigare och utan att det medför kvalitetsförluster, åtminstone för en viss tid och bland vissa verksamheter. Allting kan inte kontinuerligt göras billigare utan att kvaliteten någon gång och för någonting påverkas negativt. Ett besparingsbeting borde dock kunna betraktas som ett yttre tryck att bli effektivare.

Att lyckas med effektivisering, oavsett var kravet att effektivisera kommer ifrån (den egna verksamheten, målgruppen eller regeringen) kan fordra en hel del kreativitet, tankemöda och engagemang. Det är ingen rutinuppgift att effektivisera. Den kategori av drivkrafter som kan vara inblandad i det sammanhanget är i så fall den inre motivationen. Det effektiva effektiviseringsarbetet kan därför behöva ges sådana förutsättningar att autonomi, mästerskap och mening främjas. För att effektiviseringsarbeten ska leda till ökad effektivitet kan det med andra ord krävas en organisationsmiljö som gynnar och förstärker drivkrafterna hos dem som har fått uppgiften att effektivisera.

6.2 E-förvaltning

En väl fungerande offentlig förvaltning är av avgörande betydelse för medborgarnas välfärd liksom för samhällsekonomin och den ekonomiska tillväxten. Myndigheterna använder it för att möta de ökade förväntningar som medborgare och företag har på att statsförvaltningen ska förenkla mötet med det allmänna. De söker också innovativa sätt att utföra sitt uppdrag på för att möta framtidens samhällsutmaningar.

Regeringen har sedan flera år lyft fram utvecklingen av en elektronisk förvaltning (e-förvaltning) som en central förutsättning för att uppnå de förvaltningspolitiska målen om en rättssäker, effektiv och innovativ förvaltning med fokus på medborgare och företag.[49] Målet för e-förvaltningsarbetet är att det ska leda till att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och skyldigheter samt att ta del av förvaltningens service. Regeringen har slagit fast att e-förvaltningsarbetet bör syfta till att åstadkomma lägre kostnader och största möjliga nytta för företag och medborgare, förvaltningen och samhället som helhet. Öppenheten i offentliga beslutsprocesser och tillgängligheten till offentlig information bör öka. Regeringen har också slagit fast att arbetet med e-förvaltning bör styras och samordnas på ett tydligare sätt.[50]

[49] Näringsdepartementet (2012) *Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning: Med medborgaren i centrum*, prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
[50] Prop. 2013/14:1 Budgetpropositionen för 2014

E-förvaltning definieras som verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser.[51] I praktiken spänner e-förvaltningsområdet över en mängd frågor kopplade till IT- och verksamhetsutveckling inom offentlig förvaltning. E-förvaltning inbegriper allt från hårda och mjuka infrastrukturfrågor, som utvecklingen av mobilnät, tekniska plattformar och datalagring, till service- och verksamhetsutveckling med hjälp av olika typer av informationshanteringssystem och elektroniska tjänster.

E-förvaltning innebär en rad nya möjligheter för att höja effektiviteten och kvaliteten i förvaltningen. Det finns en stor effektiviseringspotential i automatiseringen av offentlig verksamhet och i samordningen av information och system myndigheter emellan. Olika typer av elektroniska tjänster möjliggör en ökad transparens och tillgänglighet gentemot medborgare och företag. Kontakterna med statsförvaltningen kan skötas via färre ingångar och på så sätt förenklas. Mer lättillgänglig information, till exempel via webben, kan främja innovation och delaktighet.[52]

För att realisera samtliga dessa nyttor krävs dock en samverkande förvaltning och en samordning av utvecklingsarbetet för förvaltningsgemensamma elektroniska tjänster. Regeringen bedömer[53] att myndigheternas digitala omställning i dag utgör en av de starkaste drivkrafterna i statsförvaltningens förnyelsearbete. Verksamhetsutveckling och effektivisering går hand i hand. För att utnyttja de möjligheter som digitaliseringen ger krävs ett långsiktigt[54] och uthålligt utvecklingsarbete i samverkan mellan de statliga myndigheterna.

Statskontoret skriver i en rapport[55] att regeringen behöver stärka både den samlade beslutsförmågan och genomförandekraften inom e-förvaltningsområdet för att svensk offentlig förvaltning ska kunna nå målen om en digitalt samverkande förvaltning. Förvaltningen förmår i dag inte i tillräcklig utsträckning hantera information utifrån ett livshändelseperspektiv med medborgarens situation som utgångspunkt. Statskontoret har också noterat att samverkan är outvecklad inom offentlig förvaltning som helhet, både mellan sektorer (mellan förvaltningsmyndigheterna i statsförvaltningen) och mellan förvaltningsnivåer (stat-kommun-landsting).

[51] Finansdepartementet (2008) *Regeringens handlingsplan för eFörvaltning: Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning.*
[52] Näringsdepartementet (2012), prop. 2009:10/175.
[53] Ibid, sid 27
[54] Ibid, sid 29
[55] Statskontoret 2014:12, *Delegerad digitalisering. En utvärdering av e-delegationen*.

6.3 Reflektioner kring och lärdomar av effektiviseringar i den primärkommunala verksamheten

När det gäller effektivisering inom kommunsektorn är merparten av tidigare och nu pågående insatser inriktade på att pressa kostnader. Det har varit starkt fokus på budgetstyrning och kostnadskontroll. På senare år har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) arbetat med att ta fram resultatindikatorer och öppna jämförelser mellan kommunerna. Dessa samlas i en Statistisk databas (Kolada) som vuxit mycket. Nu finns omkring 3500 mått. Den ökade mängden av resultatindikatorer har gjort det lättare att jämföra kommuner än tidigare, eftersom det nu finns gemensamma definitioner på en stor mängd mått. Däremot upplever många kommuner att det är svårt att förstå, använda och tolka de jämförelser som görs. Den svåra frågan är: vad är det som gör att det på vissa håll är bra eller blir bättre?

På senare tid har också tillgänglighet och bemötande stått i fokus med lösningar som e-service, kundcenter med mera. Någon samlad bild av vad som har varit framgångsrika och mindre framgångsrika lösningar finns inte. En särskild utmaning består i att kommunerna ansvarar för så många olika verksamheter med stor spridning i både karaktär men också rent geografiskt på olika produktionsenheter. En huvudfråga är därför hur man får till ett meningsfullt helhetsgrepp ur både ett politiskt ledningsperspektiv och ett medborgarperspektiv.

SKL driver nu ett projekt med 230 av landets 290 kommuner för att ta fram ett 40-tal ”basmått” för kommunens resultat. Dessa mått och indikatorer avser både kostnader, processer, prestationer och effekter. Avsikten är att komma undan den uppsjö av mått som nu finns i kommunvärlden. Förhoppningen är att SKL kan bli mjukt normerande genom att ta fram en vägledning som är baserad på ett samarbete med ett mycket stort antal kommuner av olika storlek och karaktär. Projektet kan ses som ett sätt att erbjuda en grund till en styrmodell som sedan kan formas och vidareutvecklas av kommunerna.

Sverigestudien 2014 visar att företag och organisationer i Sverige inte lika spontant som i andra länder tar upp kund-/brukar-/medborgarperspektivet. En tänkbar orsak i den offentliga sektorn kan vara att vi haft en lång tradition av att politiker, inte minst på lokal nivå, som har sett sig främst som produktionsledare. SKL har med anledning av detta startat ett nätverk med kommuner där målet har varit att arbeta med kultur och värderingar som fokuserar på medborgare och brukare.

Kommunkompassen är ett utvärderingsinstrument som tillhandahålls av SKL sedan början av 2000-talet. Det baseras på en bearbetning av framgångsfaktorer som framkom i en bred internationell studie av kommuner i början av 1990-talet. Utöver

ett direkt utvecklingsstöd till enskilda kommuner, används det också som ett underlag för att utse Sveriges kvalitetskommun.

Motiveringarna till att välja de sex kommuner som hittills har utsetts till kvalitetskommun lyfter fram följande nyckelord och aspekter som särskilt betydelsefulla.

- Brett och framgångsrikt utvecklingsarbete baserat på modet att våga förändra.
- Stark förbättringstrend och särskilt förmågan att samspela och samverka innanför och utanför kommungränsen.
- Systematiska arbetssätt och goda resultat.
- Tappar inte bort att det är medborgarna och företagen som ska betjänas och sättas i främsta rummet. De ges genomgående bra service, som på ett förtjänstfullt sätt utvecklas med rigorös styrning, modern it och noggrann uppföljning.
- Kundfokus parat med att utveckla och förbättra är inbyggt i värdegrunden. Framgångsrikt arbete med att skapa ett tydligt styrsystem.
- Ett tydligt styrsystem har förbättrat service och tjänster till invånarna. Medvetna satsningar tillsammans med kontinuerliga uppföljningar har lett till avsevärda förbättringar inom många verksamheter.

Det har funnits en viss oro för att instrumentet har väl mycket fokus på rätt dokument med de rätta orden. Det beror på att i praktiken har det visat sig att även kommuner som ser bra ut i det hänseendet inte alltid skapar så bra resultat. Dokument har en tendens att stanna på ledningsnivå och hos styrspecialister medan resultaten skapas av dem som arbetar i fronten. Därför har nomineringsprocessen till Sveriges Kvalitetskommun sedan 2011 kompletterats med en analys av de faktiska resultat som uppnås i skola, äldreomsorg, etc.

Sammanfattningsvis ser SKL ett behov av att bättre gifta ihop de mjuka och hårda delarna i ledning och utvärdering av verksamheterna. När man utgår från kommuner och verksamheter som levererar goda resultat framkommer ofta betydelsen av goda ledare som på olika sätt både visar vägen med eget agerande och har en god pedagogisk förmåga att föra ut grundläggande riktlinjer. Det handlar om förhållningssätt och perspektiv. Vilket värde ska vi skapa och för vem.

6.4 Förutsättningar för att följa upp effektiviteten på en aggregerad nivå i staten

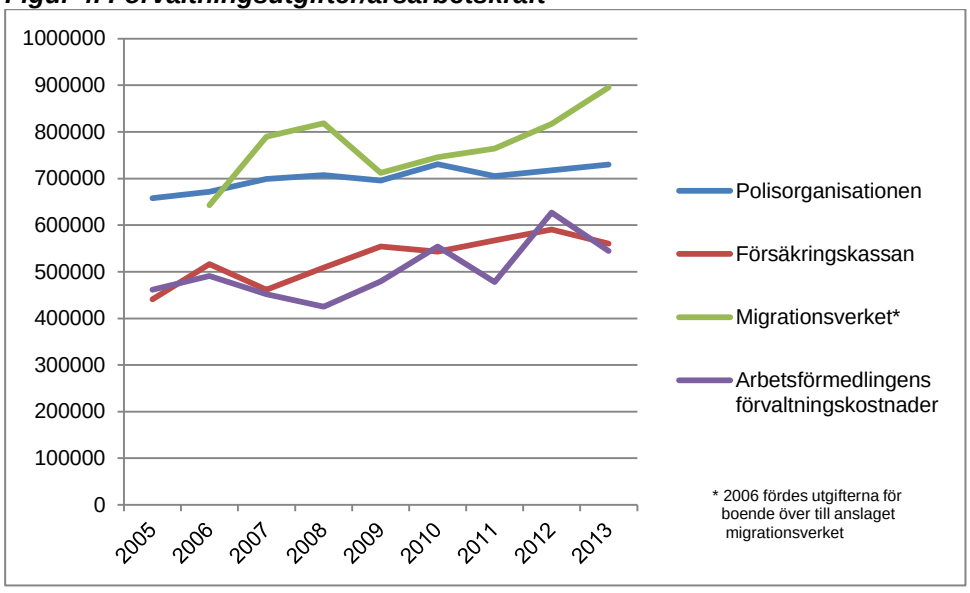
ESV har i detta uppdrag undersökt möjligheten att följa upp effektiviteten på olika aggregeringsnivåer inom statsförvaltningen. Det har vi gjort genom en analys som tar avstamp i staten som helhet för att sedan närma sig ett myndighetsperspektiv. Eftersom de data som i dagsläget rapporteras in av myndigheterna till det statliga

redovisningssystemet Hermes inte är tillräckligt detaljerad för analyser av staten som helhet har vi valt att analysera effektiviteten på några myndigheter som är likartade i den meningen att de handlägger stora ärendevolymer.

I analysen utifrån ett statligt perspektiv har vi tittat på utvecklingen för PLO-anslagen tillsammans med utvecklingen av antalet anställda inom de myndigheter som uppbär PLO-anslag. Analysen visar att mellan åren 2004 och 2013 finns inga tydliga tendenser mot att effektivisering förekommit på en aggregerad nivå inom staten. Vi har också tittat på utvecklingen mellan personalkostnader och antal anställda under samma period. Även i detta fall kan inget direkt samband mellan utveckling och effektivisering påvisas.

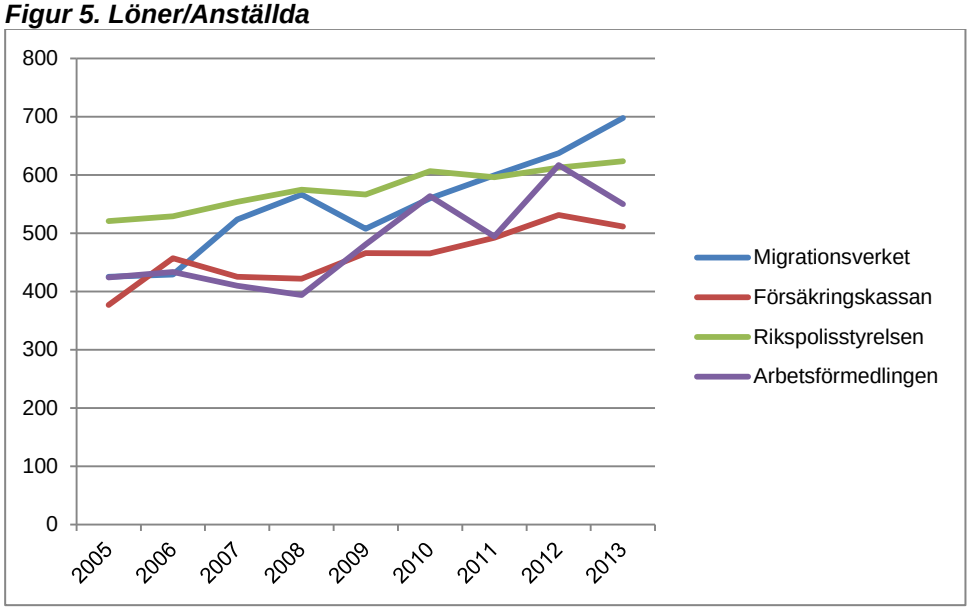
Denna analys fokuserar på effektivitet ur ett produktivitetsperspektiv, däremot fångas inte kvalitetsaspekten för staten som helhet.
Nedan redovisar vi en aggregerad analys som fokuserar på specifika myndigheter och sätter dem i relation till varandra. Fyra större förvaltningsmyndigheter valdes ut för att undersöka validiteten i denna typ av metod.

Figur 4. Förvaltningsutgifter/årsarbetskraft



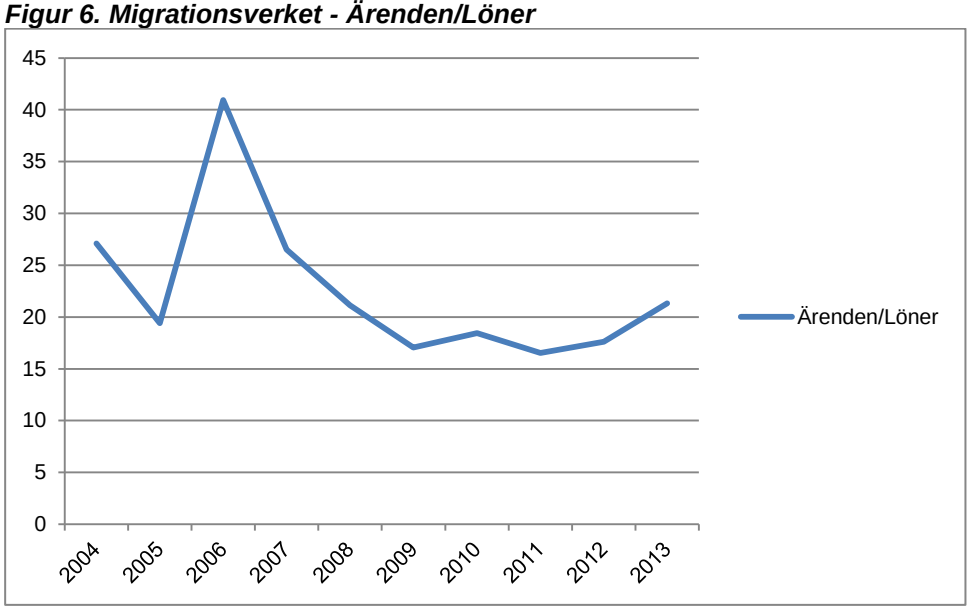
Myndigheterna följer, grovt, en liknande trend i utvecklingen av förvaltningsutgifter över årsarbetskraft. Migrationsverket avviker i början av serien, vilket till stor del beror på att deras anslagsstruktur förändrades under 2006. Arbetsförmedlingens nedgång år 2011 skulle kunna vara ett tecken på ökad effektivitet, men året efter återgick de till samma trend. Arbetsförmedlingens utfall är mer volatilt runt trenden men det innebär inte att man vissa år gör stora effektivitetsvinster för att året efter förlora dem.

Figur 5. Löner/Anställda



När det kommer till löner per anställd är det återigen Migrationsverket som sticker ut. De resterande tre följer en liknande trend med olika volatilitet runt trendlinjen. Migrationsverket har dock upplevt en kraftigare ökning av lönekostnad per anställd. Detta betyder inte nödvändigtvis att de andra myndigheterna har varit mer effektiva än Migrationsverket med att hushålla med resurserna. Inte minst eftersom Migrationsverket har mött en förändrad rekryteringssituation på senare år vilket har lett till högre lönekostnader generellt.

Figur 6. Migrationsverket - Ärenden/Löner



Det är också viktigt att peka på riskerna med att fokusera alltför mycket på ärendehantering relativt löner eller personal. I diagrammet ovan visas utvecklingen för avklarade ärenden över lönekostnader för Migrationsverket över en tioårsperiod. Grafen ger intrycket av att man 2006 gjorde en massiv effektivitetsvinst då man mer än dubblerade sin ärendehantering/lönekostnad från föregående år. Även om det kan förekomma en effektivitetsvinst är det mer troligt att en stor del av effekten som uppträder i grafen har att göra med den lag som var i kraft mellan 15 november 2005 och 30 mars 2006. Majoriteten av de som beviljades asyl med stöd av den temporära lagen fick sitt uppehållstillstånd 2006[56]. På grund av detta var sammansättningen av de ärenden som handläggarna hanterade annorlunda 2006 från tidigare och också efterföljande år vilket troligen påverkade hur många ärenden de beslutade om.

Även i denna analys är det produktivitetsaspekten som mäts, och inte kvalitetsaspekten. I diagrammet över ärenden/löner på Migrationsverket syns tydligt att flera ärenden hanteras relativt lön under 2006 och 2007 än 2005. Vad som inte går att utläsa är om denna ökning kunde åstadkommas utan att kompromissa med kvaliteten i ärendehanteringen. För att få denna detaljnivå måste analysen närma sig myndigheterna och deras effektiviseringsprocesser ytterligare. Genom att vara med i hela processen kan analytikern få en bild av myndighetens status innan projektet påbörjades relativt utfallet när effektivitetsinsatsen avslutats. Genom att öka mängden av kvalitativ information bereds även kvalitetsaspekten plats och analysen av effektiviseringen lyfts från att enbart omfatta produktivitet.

Vissa myndigheter följer redan upp produktivitet och kvalitet i sina årsredovisningar. Ett exempel är Försäkringskassan som har avsnitt i 2013 års årsredovisning där både produktivitet och kvalitet redovisas. När det gäller mätning av produktivitet tar Försäkringskassan en kvantitativ ansats och mäter kostnaden per ärende[57]. Försäkringskassan tittar sedan på hur denna styckkostnad har utvecklats över en treårsperiod.

[56] Migrationsverket (2008), ”Kort om migration”, url: http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6312900/1381926423462/Kort+om+migration+2008.pdf

[57] Försäkringskassans årsredovisning (2013), p. 30

Tabell 3. Styckkostnader per förmån, löpande priser

Förmån	2011 kr	2012 kr	2013 kr	Förändring 2012–2013, %	Förvaltnings-kostnader 2013, mnkr
Aktivitetsersättning	10 778	12 830	12 388	–3	325
Arbetsskadelivränta	28 747	32 855	29 536	–10	196
Bostadstillägg	898	891	882	–1	152
Rehabiliteringspenning	798	735	371	–49	38
Sjukersättning	11 723	10 034	9 241	–8	536
Sjukpenning	6 150	6 541	6 274	–4	2 977

Försäkringskassan kompletterar även den rent kvantitativa analysen med kommentarer för varje förmån. Där söker man förklara varför utvecklingen sett ut som den gjort. Minskningen av styckkostnad för sjukpenningen förklaras exempelvis med att inflödet av nya sjukfall i huvudsak består av kortare sjukfall som inte kräver lika mycket utredning som längre sjukfall.

Tabell 4. Tillgänglighet, svarstider, volymer och väntetid i kundcenter för privatpersoner respektive partner

	2011	2012	2013
Kundcenter, privat			
Inkomna samtal, antal	6 677 662	6 859 747	8 807 926
Besvarade samtal, antal	5 550 985	5 573 210	4 574 222
Tillgänglighet, procent (andel besvarade av antal inkomna)	83 %	81 %	52 %
Genomsnittlig väntetid, minuter	03:59	05:18	15 [1]
Kundcenter, partner			
Inkomna samtal, antal	856 111	832 445	794 936
Besvarade samtal, antal	775 586	743 429	632 646
Tillgänglighet, procent	91 %	89 %	80 %
Genomsnittlig väntetid, minuter	01:43	02:32	10 [1]

För att följa upp utvecklingen på kvalitetsområdet använder Försäkringskassan sig både av kvantitativa och kvalitativa mått. Man följer kontinuerligt upp hur kunderna upplever sina möten med Försäkringskassan. Till exempel erbjuds alla som ringer kundcenter att direkt efter samtalet svara på frågor om hur de uppfattar servicen[58]. Man tittar även på kvantitativa mått på kvalitet som exempelvis tillgänglighet.

I analysen kombineras de kvantitativa måtten med resultat från kundundersökningar och de viktigare händelserna under året. Exempelvis kan den försämrade genomströmningen till kundcenter förklaras av att man implementerat ett nytt telefonsystem. Försäkringskassan har märkt av att kunderna är irriterade på att

[58] Försäkringskassans årsredovisning (2013), p. 37

väntetiden har ökat men att när de väl kommer fram är de fortfarande nöjda med den service de får[59]. Här kan man koppla ett projekt - ny telefonilösning - med tydliga konsekvenser både i faktisk väntetid men också i hur kunden uppfattar mötet med myndigheten.

[59] Ibid, p. 44

7 Slutsatser

I statsförvaltningen pågår olika insatser och verksamhetsutvecklingsprojekt som syftar till att effektivisera verksamheter. ESV har i denna rapport presenterat 24 myndigheters exempel på effektivisering av kärnverksamheter. De 24 myndigheter som deltagit i uppdraget har varit generösa med att berätta om vad de har gjort och hur de har gått till väga i sitt effektiviseringsarbete. De har delat med sig till varandra och utbytt tankar och idéer om metoder, arbetssätt, styrning, incitament och hinder samt uppföljning och resultat för effektivisering. Myndigheterna har deltagit aktivt i de workshops vi genomfört om effektiviseringsarbete och om incitament och hinder för effektivisering.

Det är tydligt att det finns ett stort intresse för denna typ av frågor bland myndigheterna och även inom Regeringskansliet. Genom uppdraget har ESV bidragit till att lyfta upp effektiviseringsfrågan på agendan och erbjudit en arena för diskussioner om effektiv förvaltning och effektivisering. Myndigheterna har mycket att lära av varandra, men de kan även lära av andra sektorers arbete med effektivisering. Kommunsektorn är ett exempel. Det finns därför anledning att fortsätta att utveckla och fördjupa arbetet kring en effektivare statsförvaltning och effektivitet i myndigheters kärnverksamheter.

Den statliga verksamheten ska eftersträva hög effektivitet. Det innebär bland annat att inte använda mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Balansen mellan kostnader och kvalitet är viktig men inte alltid lätt att fastställa. Vad innebär effektivisering? Hur ska tillräcklig kvalitet bedömas? Det är frågeställningar som varje myndighetsledning bör ställa sig i sitt verksamhetsutvecklingsarbete.

Effektivisering görs på olika sätt men ofta kombinerat och samlat

Vi har identifierat ett antal olika metoder och arbetssätt som myndigheterna använder sig av när de har effektiviserat. De fem vanligast förekommande sätten bland våra exempel var effektivisering genom:

- Samverkan
- Utveckling av process/arbetssätt
- Lednings- och styrformer
- Målgruppsorientering och
- Digitalisering.

De flesta myndigheterna har inte bara använt sig av en metod utan kombinerat flera av dem för att åstadkomma en förändring. Det visar även exemplen på lokal servicesamverkan och kommersiell service. Vi tolkar det som att det finns en förändringsstrategi eller liknande som lägger grunden för det samlade effektiviseringsarbetet. *Vår slutsats är att myndigheter kan och vill effektivisera på många olika sätt. Det är också värt att notera att just utveckling av processer och arbetssätt är det som de allra flesta väljer att lyfta fram som exempel på effektivisering. Det är heller inte något som görs tillfälligt utan det är ett arbete som ständigt pågår.*

Minskad onödig efterfrågan har stor effektiviseringspotential

Flera av de myndigheter som har deltagit i uppdraget arbetar nära sina målgrupper för att hitta en balans mellan de behov målgrupperna har, de krav och regelverk som myndigheten utgår från i sitt uppdrag och de resurser som myndigheten förfogar över. Denna balansgång har också ofta varit inriktad på att minska onödig efterfrågan. Exempel på onödig efterfrågan är frågor från målgruppen om hur det går i ärendet, varför det tar så lång tid eller hur myndighetens information ska tolkas. Svårbegriplig eller svårtillgänglig information kan i sin tur leda till att handlingar måste kompletteras eller att uppgifter behöver rättas till. Resultatet från forskningsprojektet om onödig efterfrågan med Försäkringskassan och Skatteverket visar på stora förbättringspotentialer med en sådan ansats. *Vår bedömning är att det finns en stor effektiviseringspotential i att fokusera på onödig efterfrågan, framför allt hos de myndigheter som handlägger stora ärendemängder.*

Effektivisering förutsätter ofta samverkan

Värdeskapande arbetsätt och digitalisering lyfts fram som viktiga delar i statsförvaltningens utveckling och effektivisering. För att utnyttja dessa möjligheter ställs ofta krav på samverkan. Samverkan verkar dock inte vara något som sker av sig självt. Myndigheterna behöver ibland också stöd från regeringen för att samverkan och samarbete mellan myndigheter ska komma till stånd. Ofta är det så att myndigheterna själva har identifierat behovet och har förslag om hur man kan gå till väga men att effektiviseringsarbetet skulle underlättas om det också prioriterades från regeringens sida.

Flera av exemplen på samverkan utgår från regeringsuppdrag där det ställs krav på samverkan. Några myndigheter har också påtalat att samverkan är svår att få till om det inte finns tydliga krav på samverkan till alla berörda. Myndigheter som på egen hand försöker samverka med myndigheter och andra aktörer kan upptäcka att värdet av samverkan skiljer sig åt mellan aktörerna. En myndighet eller annan aktör som först tackar ja till en samverkansinvit kan efter en tid göra andra prioriteringar som går före. Regeringsuppdrag kan då vara ett sätt att göra samverkan mer uthållig. *Vår*

slutsats är att samverkan mellan myndigheter är en allt viktigare förutsättning för statsförvaltningens effektivisering. Det ställer ökade krav på såväl myndigheter som på regeringen att aktivt arbeta för att åstadkomma samverkan.

Utveckla uppföljningen vid behov

Vi har utgått från att ökad effektivitet behöver bygga på en balans mellan kostnader och kvalitet. Men det är inte bara som ett stöd för tanken vi har haft denna utgångspunkt utan vi har även haft en strävan att kunna observera balansen mellan kostnader och kvalitet. Att förstå graden av effektivitet i dimensionerna kostnader och kvalitet har därför haft betydelse för framför allt vår bedömning av statusen på uppföljningen i exemplen. Vissa exempel har uppgifter om kostnadsutveckling eller besparingar. Andra exempel har uppgifter om kvalitet. Kombinationen av båda dimensionerna saknas dock i de flesta fall. Bara i ett par fall finns uppföljning som grund för att kunna uppskatta hur kostnadsutveckling och kvalitetsförändring balanserar mot varandra. I dessa fall kan dimensionerna kostnader och kvalitet inte bara vara stöd för tanken, utan möjligen också fungera som beslutsstöd.

ESV menar att en utveckling av uppföljningen skulle kunna vara en angelägenhet för många myndigheter. Ett sådant utvecklingsarbete bör dock inte ses som ett villkor för att bedriva effektiviseringsarbete. Behovet av uppföljning behöver bedömas från fall till fall. Mindre eller avgränsade effektiviseringsinsatser behöver sannolikt inte samma underlag om utgångsläget som stora och genomgripande effektiviseringsprojekt. Vissa effektiviseringar kan medföra så självklara resultat att någon uppföljning inte behövs. Andra effektiviseringar kan vara sökande och innovativa på ett sätt som en uppföljning skulle riskera att motverka, åtminstone i inledningsfasen. *ESV:s slutsats och rekommendation är att myndigheterna bör se över och utveckla möjligheterna att följa upp kostnader och kvalitet i effektiviseringsarbetet.*

För en bättre förståelse av tillräcklig kvalitet

En uppskattning av effektiviteten förutsätter en värdering av kvalitetskomponenten, det vill säga vad som kan anses vara en tillräcklig nivå på kvaliteten. Det behövs någon grund för den värderingen. Sådana grunder kan stå att finna i vad statsmakterna har beslutat, bland annat i de regelverk som gäller för verksamheten, men också i de behov som verksamhetens målgrupper har. Även professionella krav kan ha betydelse. Detta kan med andra ord innebära en avvägning mellan såväl vertikala, horisontella som kollegiala stödjepunkter. En sådan avvägning förutsätter både principiella ställningstaganden och utveckling av själva avvägningsmetoden. *ESV:s slutsats är att metoder för värdering av tillräcklig kvalitet behöver utvecklas.*

Regeringens intresse för myndighetens effektivisering främjar myndighetens drivkraft att effektivisera

Flera myndigheter beskriver att effektiviseringsarbete ingår som en naturlig del i den långsiktiga och strategiska styrningen av verksamheten. Här upplever myndigheterna en otålighet från regeringens sida som kan motverka den uthållighet och långsiktighet som krävs för att ändra på invanda arbetssätt och arbetsprocesser.

Krav och förväntningar från dem man är till för ansågs vara det viktigaste incitamentet för effektivisering bland myndigheterna som deltog i uppdraget. Ett annat incitament som flera myndigheter lyfte fram gällde behovet av att se samband och flöden mellan olika aktörer. Båda dessa knyter an till metoder som handlar om samverkan och målgruppsorientering.

Myndigheterna önskar att regeringen och Regeringskansliet intar en mer coachande och stödjande hållning, exempelvis att frågor om effektivisering tas upp i samband med myndighetsdialogen. Regeringen och Regeringskansliet bör löpande visa intresse för myndigheternas effektiviseringsarbeten. I vissa fall kan det också krävas en mer formell styrning, till exempel via regleringsbrevet och i samband med att regeringen utser en ny generaldirektör/styrelse. *ESV rekommenderar regeringen att uppmärksamma myndigheternas effektiviseringssträvanden och samtidigt betona myndighetsledningens ansvar för verksamhetsutveckling*.

Ledning och styrning utifrån tillit och förtroende

Både i forskningen och i våra exempel framhävs fördelar med ledarskap som bygger på ledning via idéer och övergripande mål istället för detaljstyrning. Tillit till medarbetarna och deras kunskap samt delegering av resultatansvar är viktiga komponenter för att skapa förändrings- och effektivitetstryck i en organisation. Forskningen förespråkar också att förändringsarbete bör tar sin utgångspunkt i en bottom-up-princip snarare än i en top-down-princip. Detta innebär att en utgångspunkt behöver vara medarbetarnas sätt att förstå sitt och organisationens arbete. I de flesta av våra exempel ansågs medarbetarnas delaktighet, engagemang samt förståelse för myndighetens uppdrag vara viktiga beståndsdelar i ett effektiviseringsarbete. *Vår slutsats är att styrning som kännetecknas av tillit främjar en verksamhetsutveckling för ökad effektivitet. Det gäller både i regeringens styrning av myndigheterna och i styrningen inom myndigheterna.*

Referenser

Bénabou, Roland och Tirole, Jean (2003). ”Intrinsic and Extrinsic Motivation” *i Review of Economic Studies*, 70. 489-520.

Deming, William Edwards (2000). *New Economics for Industry, Government, and Education.* Cambridge: IT Press.

ESV 2012:42. *Handledning Resultatredovisning*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

ESV 2014:29. *Delrapport. Kärnverksamhetens effektivisering – En undersökning av verksamhetsutveckling i statsförvaltningen*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

ESV 2014:29. *Komplettering till delrapport. Kärnverksamhetens effektivisering – En undersökning av verksamhetsutveckling i statsförvaltningen*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

ESV 2014:43. *Idéskrift. Tankar om styrning och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen.* Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

ESV 2014:49. *Vägledning. Att få rätt saker att hända: Verksamhetsstyrning i statliga myndigheter*. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Jernberg, B. (1995). *Varför är kvalitetsarbete så svårt?* Göteborg: Institutet för Kvalitetsutveckling, SIQ.

Kotter John P (1995). “Leading change. Why Transformation Efforts Fail”. *Harvard Business Review*. March-April, 59-67.

Näringsdepartementet (2012). prop. 2009:10/175. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.*

Pink, Daniel H. (2009, 2012). *Drivkraft. Den överraskande sanningen om vad som motiverar oss.* Stockholm: Bookhouse.

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.* Stockholm: Socialdepartementet.

Quist Johan och Fransson Martin, (2014). *Tjänstelogik för offentlig förvaltning – en bok för förnyelsebyråkrater*. Stockholm: Liber.

Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik.* Stockholm: Socialdepartementet.

Sandberg Jörgen och Targama Axel (2013). *Ledning och förståelse*, Lund: Studentlitteratur.

Seddon John (2005). *Bort från styrning och kontroll – omvärdering av Lean service*. Lund: Studentlitteratur.

Senge Peter M, (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization.* New York: Broadway Business.

Servicekontoret i Södertälje 2014-01-31. *Slutrapport, Situation Nyanländ*. Södertälje: Servicekontoret.

Socialdemokraterna Örnsköldsvik 2014. *Framtid Örnsköldsvik 2015-2018*. Örnsköldsvik: Socialdemokraterna http://www.socialdemokraterna.se/upload/webbforalla/ak/%C3%96rnsk%C3%B6ldsviks%20bilder/Slutbudget%20S%202015.pdf (hämtad 2014-10-15).

SOU 2009:92. *Se medborgarna – för en bättre offentlig service.* Stockholm: Socialdepartementet.

Statskontoret 2012:13. *Service i medborgarnas och företagens tjänst*. Stockholm: Statskontoret.

Statskontoret 2014:12. *Delegerad digitalisering. En utvärdering av e-delegationen.* Stockholm: Statskontoret.

SVT 2014-03-31 *Försök med servicenav i Sillerud blir permanent*. SVT http://www.svt.se/nyheter/regionalt/varmlandsnytt/forsok-med-servicenav-i-sillerud-blir-permanent (hämtad 2014-10-15).

Tillväxtverket (2014). *Engagemang och vilja, Lokala servicelösningar – ökad attraktionskraft i serviceglesa områden*. Stockholm: Tillväxtverket.

Tillväxtverket. *Lokala servicelösningar*. tillvaxtverket.se http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/regionalutveckling/komm

ersiellochoffentligservice/lokalaservicelosningar.4.62577d6e125504a77e0800045114.html (hämtad 2014-10-15).

Örnsköldsviks kommun, ornskoldsvik.se http://www.ornskoldsvik.se/

Bilaga 1

Översiktlig beskrivning av exemplen myndighet för myndighet

Arbetsmiljöverket

Lednings- och styrformer

Arbetsmiljöverket (AV) har utarbetat och fastställt en vision – ”Alla vill och kan skapa en bra arbetsmiljö”. Denna har som syfte att ge en gemensam verksamhetsplattform för uppdraget, förtydliga rollerna i organisationen, skapa helhetssyn samt hitta den bästa möjliga anpassningen till nya förutsättningar (minskade ekonomiska ramar). I relation till visionen har man sedan utvecklat och förtydligat sitt fokus på mål, förändrat arbetssättet för de som arbetar inom verksamhetsområde inspektion och förtydligat vad som är kärn-, styr och stödverksamhet.

Digitalisering

AV har arbetat med att förenkla, standardisera och effektivisera arbetsuppgifter för att minska resursbehovet. År 2011 startade AV ett program som bygger på ESV:s ”Ramverk för programstyrning av it-baserad verksamhetsutveckling (2008:11)”. I projekten används effekthemtagningsprocessen, som är en tillämpning av E-delegationens ”Vägledning i nyttorealisering 1.0”. I programmet har alla större gemensamma it-projekt samlats. Genom att bland annat införa e-tjänster och ett nytt it-stöd för handläggning av vissa tillstånd bedöms de interna kostnaderna kunna minskas med drygt en halv miljon kronor per år när det gäller tillståndsprocessen.

AV har bedömt att bildandet av en ”Svarstjänst” har varit betydelsefull för att förenkla och öka tillgängligheten för alla intressenter men även öka den interna effektiviteten. Svarstjänsten har ingått som en del i myndighetens utvecklingsarbete kring att skapa en samlad ingång till myndigheten. Svarstjänsten hanterar allmänna frågor, växel, beställningar av publikationer och e-tjänster. Alla handläggare till exempel inspektörer, statistiker, experter och jurister bedöms ha avlastats genom att Svarstjänsten själv handlägger mer än 90 procent av alla allmänna frågor. Att samla ett fåtal generalister i en svarstjänstfunktion anses bidra till högre effektivitet, kvalitet och mer enhetliga svar som myndigheten lämnar.

Regelförenkling

En ny föreskriftsstruktur har tagits fram i samråd med arbetsmarknadens parter och föreskriftsprocessen har kartlagts. I det arbetet har områden för effektivisering och

tidstjuvar identifierats. Ett exempel är regelverket om minderåriga där vissa krav på tillstånd har slopats, vilket har lett till att antalet ansökningar minskat med 30 procent inom området.

Utveckling av process/arbetssätt

AV har processkartlagt i stort sett samtliga kärnprocesser. De finns inom verksamhetsområdena analys, regler, kommunikation, inspektion, marknadskontroll och tillstånd. Målet har varit att öka tiden för kärnverksamheten genom effektivare lednings-, stöd- och kärnprocesser. I samband därmed har de som arbetar inom verksamhetsområde inspektion påbörjat förändring av sitt sätt att arbeta. De flesta inspektörer har idag en bredare kompetens vilket skapar förutsättningar för effektivare användning av de tillgängliga personella inspektionsresurserna. AV är ett exempel på att det är viktigt med långsiktighet och helhetssyn när man genomför effektivisering.

Samverkan

AV samverkar med andra myndigheter men även med arbetsmarknadens parter och internationellt. Utöver de generella kraven i myndighetsförordningen om samverkan har regeringen i AV:s instruktion angett specifika krav på samverkan och samråd. Ett bra exempel på överenskommelse om samverkan vid överlappande tillsynsområden är det som 2013 tecknades mellan AV och Skolinspektionen. I överenskommelsen delar myndigheterna upp tillsynsansvaret på skolområdet på ett tydligt sätt.

Centrala studiestödsnämnden

Organisering

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har genomfört en omfattande omorganisation. Dels har verksamheterna i Falun, Uppsala och Örebro uppfört, dels har verksamheterna koncentrerats efter kärnprocesserna (kundmöte, utbetalning och inbetalning). Förändringen innebar också att nya chefer har rekryterats.

En anledning att krympa myndigheten var att man behövde frigöra resurser för att klara en nödvändig men dyr systemförnyelse. En annan anledning var överkapacitet och att man kunde klara uppdraget med färre medarbetare.

Den totala besparingen är 51,1 miljoner kronor.

Digitalisering

Ett nytt it-system för ärendehantering håller på att införas. Det tidigare systemet var föråldrat.

Utveckling av process/arbetssätt

Ett processorienterat arbetssätt har införts. Medarbetarna tar ansvar för utvecklingen genom att arbeta med ständiga förbättringar (typ Lean). Inom varje verksamhetsområde ska kompetensen hos medarbetarna ha både den bredd och det djup som behövs. Enkla arbetsuppgifter håller på att försvinna.

Lednings- och styrformer

CSN har ändrat chefsrollen så att den bättre passar ihop med process-och medarbetaransvaret.

Målgruppsorientering

En viktig utgångspunkt för förändringsarbetet på CSN är att kundens behov ställs i centrum.

Domstolsverket

Målgruppsorientering

Utgångspunkten för detta arbete är antagande att ett gott bemötande bidrar till ökat förtroende för domstolarna och där med till en enklare och på så sätt effektivare handläggning av mål och ärenden. Med förtroende följer nämligen en ökad benägenhet att frivilligt medverka i domstolsprocesserna genom att exempelvis svara på olika förelägganden eller komma till en förhandling. Detta har en stor betydelse för domstolarnas kostnader när det gäller rättegångar.

Digitalisering

Reformen En Modernare Rättegång (EMR), som trädde i kraft den 1 november 2008, medförde flera förändringar av förfarandet i allmän domstol. Bland annat innebar reformen att en berättelse som lämnas i bevissyfte i tingsrätt som regel ska dokumenteras med hjälp av video och att hovrätten som huvudregel ska avstå från att kalla förhörspersoner på nytt utan i stället ta upp denna bevisning genom att spela upp den vid tingsrätten gjorda videoinspelningen.

Utvärderingen av reformen har visat att det har skett besparingar utifrån resurssynpunkt, färre förnyade förhör i hovrätten, att fler brottmål avgörs utan huvudförhandling i tingsrätten och kravet på prövningstillstånd i hovrätten har utvidgats.

Samverkan

Ett sätt att effektivisera verksamheter är att lära av varandra genom att ta del av andras erfarenheter för att komma snabbare fram i sitt eget utvecklingsarbete. Domstolsverket har tagit fram en övergripande arbetsmodell som kan anpassas till

olika former av erfarenhetsutbyten. Modellen kan kort beskrivas som en lär- och utvecklingsprocess inom och mellan domstolar där ”likar lär av likar”, vilket i detta sammanhang betyder att domstolarna - som i mångt och mycket har jämförbara arbetsuppgifter - lär av varandra. Modellen syftar dels till att säkra ett effektivt utbyte av erfarenheter mellan domstolarna, dels till att göra det möjligt för deltagande domstolar att åstadkomma förbättringar och effektiviseringar i den egna verksamheten.

Ekobrottsmyndigheten

Lednings- och styrformer

Under 2012 påbörjade Ekobrottsmyndigheten en kraftsamling mot finansmarknadsbrotten. En ny kammare för dessa brott inrättades. Målsättningen för kammaren blev att göra saker så enkelt som möjligt, att arbeta smartare och att i första hand bevissäkra. Engagemang, tålamod/uthålighet, vilja att ifrågasätta var andra viktiga aspekter. Att ständigt påminna om Ekobrottsmyndighetens kärnuppdrag, att utreda och lagföra brott, och inte förirras av finansmarknadens alla komplexa detaljer, var ett återkommande budskap från ledningen.

Utveckling av processer/arbetssätt

Inspirerat av Lean har medarbetarna engagerats i utvecklingsarbetet, som bland annat har resulterat i att flödena i ärendehanteringen gjordes om och att onödiga moment togs bort. En viktig strategi var att skapa rutiner för att så tidigt som möjligt i flödet identifiera de förundersökningar där det bedömdes möjligt att nå framgång och sedan prioritera bevissäkringen i dessa ärenden. Sammantaget ledde förändringarna till avsevärt förkortade handläggningstider, vilket medförde att resurser nu kan koncentreras till de viktigaste ärendena.

Samverkan

En framgångsfaktor för att skapa effektivitet i verksamheten var en smidig samverkan med Finansinspektionen. Finansinspektionen utövar tillsyn vid företag i finansbranschen och anmäler merparten av de finansmarknadsbrott som utreds vid Ekobrottsmyndigheten. Finansinspektionen är både kund till Ekobrottsmyndigheten och en viktig resurs i utredningsprocessen och det förebyggande arbetet. En väl fungerande samverkan är därför avgörande för en framgångsrik bekämpning av finansmarknadsbrott. Ekobrottsmyndigheten och Finansinspektionen har gemensamt tagit fram synpunkter och förslag till marknadsmissbruksutredningen, som ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2014. Vidare har myndighetens operativa samverkan med andra myndigheter fördjupats, både före och under förundersökningar.

Forskningsrådet Formas

Lednings- och styrformer

Formas har inlett ett arbete med att förbättra förutsättningarna för verksamhetsplaneringen. Det arbetet innefattar att fastställa vision och mål, koppla samman aktiviter och resurser, processorientera delar av verksamheten, tydliggöra roller och ansvar samt stärka ledarskapet. Arbetet har inletts med att schematiskt se över processfrågorna för att därefter kunna utse de enhetschefer och processledare som ska bära förändringen framåt. Förändringsarbetet är alltså bara i ett initialskede, men förväntas leda till en effektivare verksamhet.

Försäkringskassan

Målgruppsorientering

En viktig utgångspunkt för förändringsarbetet är att målgruppens behov sätts i centrum inom de ramar och syften som lagstiftningen sätter.

Utveckling av process/arbetssätt

Lean-tänkande används som ledstjärna för att utveckla arbetsprocesserna. Med denna utgångspunkt utvecklas processer och arbetssätt samt teknikstöd. Diversifiering görs med hänsyn till olika gruppers behov och förväntad längd och karaktär på relationen med Försäkringskassan. Exempelvis hanteringen av ett okomplicerat armbrott jämfört med en flerårig eller livslång funktionsnedsättning. Automatiseringsgraden i hanteringen ökas successivt liksom inslaget av teambaserat arbetssätt med självplanerande grupper. Lokallösningen i Stockholm har medvetet valts för att påverka arbetsformerna.

Lednings- och styrformer

Kundperspektivet ligger till grund för utvecklingen av den interna styrningen. I och med att kunden ställs i centrum får man ett samlat strategiskt grepp över verksamheterna samt en styrning och prioritering av allt utvecklingsarbete, det vill säga både styrningen av it-projekt och andra utvecklingsinsatser.

Kronofogden

Ledning- och styrformer

Kronofogden har inlett ett arbete med att stärka det kommunikativa ledarskapet. Alla ledningsgrupper på alla nivåer i organisationen har genomgått workshops i ledningskommunikation. Kommunikation är också ett obligatoriskt ämne i alla chefsutvecklingsprogram hos Kronofogden.

Kommunikation ses som en nyckel till att i ett första steg skapa mening, sammanhang och delaktighet. Det andra steget i den tänkta effektkedjan ses som ökat engagemang hos medarbetarna och det tredje steget som en effektivare verksamhet.

Linköpings universitet

Lednings- och styrformer

Linköpings universitet har strävat efter att få ett ökat gemensamt nyttjande av lokaler, ett mer flexibelt nyttjande av lokalerna och en ökad användning av externa lokaler under perioder då efterfrågan är som högst. Som stöd för det har man bland annat utvecklat gemensamt system för schemaplanering.

Universitetet inledde projektet med att sammanställa statistik över hur lokalbokningen de facto ser ut. För att legitimera och förankra bilden av nuläget har flera workshops genomförts. För närvarande pågår en utredning med syfte att ta fram verktyg för att hålla nere lokalkostnaderna genom ett mer flexibelt och effektivt användande av universitetets lokaler, som vid årsskiftet kommer att resultera i en rapport om lokaleffektivitet.

Livsmedelsverket

Utveckling av process/arbetssätt

Livsmedelsverket har med utgångspunkt i Lean skapat bättre arbetsflöden. Verksamheten har organiserats i team. Planering och kompetensutveckling har skett i team och inte på individnivå, vilket man ser som en framgångsfaktor. Allt utvecklingsarbete formas och genomförs så att det går att utvärdera på vetenskapliga grunder.

Några resultat: Genomförandegrad för 2013 års planerade kontrolltid är 92 procent, en ökning från 2006 då den var på 50 procent. Kassation av griskött har minskat från 10 procent år 2008 till 1 procent år 2012. Sjukfrånvaron har gått från 6,5 procent 2007 till 4,6 procent för 2013. Nöjd medarbetarindex som låg på år 2006 har ökat till 67 för en mätning år 2011. En kostnadsuppgång fram till år 2012 bröts under 2013 då produktiviteten ökade med över 3 procent.

Länsstyrelsen i Värmlands län

Länsstyrelsen i Värmlands läns exempel avser samverkan med Skogsstyrelsen, utveckling av arbetsätt inom en tillsynsuppgift och digitalisering inom en särskild del av administrationen.

Samverkan

Länsstyrelsen i Värmlands län har i samverkan med Skogsstyrelsen arbetat med projektet ”En dörr in”, som är en för de båda myndigheterna gemensam inlämningsfunktion för skogsägare. Huvudsyftet med projektet är att underlätta för skogsägarna att göra rätt och bidra till att bevara skogens natur- och kulturmiljövärden. Till inlämningsfunktionen ska anmälningar och ansökningar som har anknytning till skog kunna lämnas in oavsett vilken myndighet som ska handlägga och utöva tillsyn.

Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten deltar också i utvecklingsarbetet.

Utveckling av process/arbetssätt

Djurskyddstillsynen i Sverige reformerades och omorganiserades 2009. Uppdraget fördes från kommunerna till länsstyrelserna. Därmed skapades en potential för effektvisering genom ökad

- systematik i tillsynen där planerad tillsyn ska prioriteras istället för händelsestyrd
- produktivitet med fler kontroller, det vill säga tillsynsbesök per årsarbetskraft.
- kvalitet i form av större likformighet – och därmed rättsäkerhet - i tillsynen över länet

Problemet som motiverade utvecklingsarbetet är att *anmälningar* tenderar att prioritera bort det *planerade*. Länsstyrelsen i Värmlands län tar emot mellan 6-700 anmälningar/år. Utvecklingsarbetet har medfört att man har sänkt andelen anmälningar som leder till kontroll till under 50 procent. Produktiviteten har också ökat, från 60 kontrollbesök per årsarbetskraft 2009 till 110 kontrollbesök per årsarbetskraft år 2010.

Digitalisering

År 2009 införde länsstyrelsen digitala akter där handläggarna ansvarar för hela processen, från registrering till expediering.

Effekterna har varit flera och positiva.

- Uppgiften att serva allmänheten med offentliga handlingar har rationaliserats väsentligt
- Man har vinster i form av bättre sökbarhet
- Möjligheter till återanvändning, det vill säga bygga upp det organisatoriska minnets tillgänglighet
- Det är bättre ordning och reda

– Den snabbt ökade graden av digitala handlingar minskar behovet av fysiskt arkiv och det medför i sin tur minskade lokalkostnader.

Exemplet visar digitalisering som leder till verksamhetsförbättring. Förutom att tekniken fanns på plats var en annan viktig ingrediens att ledningen drev förbättringen med stöd i dels förvaltningslagen dels med fokus på den professionella identiteten.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Utveckling av process/arbetssätt

För att man på länsstyrelsens näringslivsenhet skulle kunna möta yttre krav som bättre service (vissa ärenden tog onödigt lång tid) och inre belastningar som stora pensionsavgångar och viss nedbantning av arbetsstyrkan infördes ett Lean-inspirerat arbetssätt. Utvecklingsarbetet har lett till påvisbara resultat i form av bland annat fler ansökningar och beslut på ett mindre antal medarbetare, kortare handläggningstider och färre handläggningsfel i förhållande till antalet ärenden samt bättre revisonsbetyg.

Målgruppsorientering

Målgruppsorientering är både en utgångspunkt för och en del av förbättringsarbete enligt Lean.

Digitalisering

Inom länsstyrelsens älgförvaltning har ett elektroniskt system för inrapportering av fällda älgar införts, vilket har underlättat hanteringen för både jägare och för länsstyrelsen. Även inbetalning av fällavgifter sker numer elektroniskt.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Digitalisering

Länsstyrelsen har på några områden digitaliserat en tidigare pappershantering. För hela länsstyrelsen gäller att inkommande papperspost numer digitaliseras direkt vid ankomst, varpå den diarieförs och distribueras till rätt person. En central funktion för digitaliseringen har därmed tillkommit. Vinsten blir enklare och snabbare åtkomst av alla handlingar. I verksamhetsområdet samhällsbyggnad pågår ett särskilt projekt för digitalisering av arbetssätt, ärendehantering och arkiv.

Utveckling av process/arbetssätt

Länsstyrelsens landsbygdsenhet är på väg att införa ett Lean-inspirerat arbetssätt. Flödestiderna mellan olika steg i ärendeprocesserna kommer att kunna kortas.

Arbetssättet innebär bland annat ett större medarbetaransvar och ett mer coachande ledarskap.

Målgruppsorientering

Lean är förbättring med fokus på kundnytta.

Länsstyrelsen i Östergötlands län

Exemplet från Länsstyrelsen i Östergötlands län härrör från ett långsiktigt utvecklingsarbete. Praktiskt har det tagit sig uttryck i att man har avfört ”onödiga moment” i arbetet.

Utveckling av process/arbetssätt

Exemplet avser tillsyn inom jordbruksområdet, bland annat djurtillsyn. Utvecklingsarbetet har haft sin utgångspunkt i dels statsmakternas beslut att centralisera uppdraget genom att föra det från kommuner till länsstyrelser, dels uppgiften att förbättra djurkontrollen. Här finns dock EU:s regelutveckling och Jordbruksverkets tillämpningsarbete tydligare med i beskrivningen

Effektiviseringsarbetet har varit medarbetarbaserat med lärande och förbättringar. Man arbetar på sikt, tre till fyra år framåt. Verksamhetsmålen är utgångspunkten. Man har gjort, och gör löpande processgenomgångar. Man fokuserar på att ta bort flaskhalsar och göra förenklingar. Det är också fråga om medarbetarträning – man vill ”vänja” de anställda vid egen genomlysning av arbetet. Det innebär att uppföljning i förhållande till mål – och regler – ska vara en del i det löpande arbetet.

I uppföljningen framkom bland annat att av 400 anmälningar kunde 25 procent bedömas vara befogade. Det innebär att resten, 75 procent av ärendena, innebär merarbete. Detta gjordes till utgångspunkt för en del av det fortsatta förbättringsarbetet.

Migrationsverket

Samverkan

Exemplet, en delrapport, är en analys av asylprocessen från ansökan till bosättning respektive återvändande genomföras utifrån en systemansats.

Det börjar med regeringsuppdraget *Uppdrag till Migrationsverket att genomföra en systemanalys från ansökan om asyl till bosättning eller återvändande* (Ju2013/8626/SIM). Det är ett arbete i ett myndighetsöverskridande perspektiv, förutom Migrationsverket även Arbetsförmedlingen, Domstolsverket,

Kriminalvården, länsstyrelserna, Rikspolisstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Skolverket, Skatteverket och Försäkringskassan har deltagit.

I delrapporten beräknas bland annat den totala ledtiden från ansökan om asyl till bosättning.

Naturvårdsverket

Utveckling av process/arbetssätt

2011 skapades en enhet för hantering av regeringsuppdrag och samtidigt utvecklades processen för arbetet med regeringsuppdrag. Enheten består av professionella projektledare. Verket har tillsammans med Miljödepartmentet utvecklat nya dialogformer för att säkra att uppdragen genomförs med förväntat resultat.

Samverkan

I verkets roll att vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken är ett centralt inslag att ta fram gemensamma bilder och förväntningar.

Verket utvecklar tillsammans med berörda så kallade målmanualer som beskriver arbetssätt samt krav på det underlag som olika parter inom miljömålssystemet ska bidra med. Vidare drivs ett arbete för att gemensamt skapa ”kartor” som visar olika aktörers miljöpåverkan i förhållande till de olika miljömålen och vilka insatser som behövs för att nå dem. Vart tredje år görs en fördjupad analys av utvecklingen och en bedömning av vilka insatser som är mest kostnadseffektiva och realistiska för att nå miljömålen.

Inom flera områden görs satsningar på digitalt stöd för att underlätta informationsutbyte mellan olika organisationer, till exempel i form av databaser, processtöd och stöd för digitalt samarbete mellan medarbetare i olika organisationer, så kallade resfria möten.

Lednings- och styrformer

2013 inleddes ett arbete med att förtydliga styrmodellen, som är baserad på balanserat styrkort. Verket har en rullande treårig strategisk plan som beskriver verkets utvecklingsfokus. Verksamhetsplaneringen tydliggör ledningens prioriteringar under året i form av prioriterade leveranser och utvecklingsinsatser. Budgetmodellen är också treårig och kopplad till it-förvaltningsmodellen (pm3).

Polismyndigheten i Gävleborgs län

Målgruppsorientering

Polisens exempel beskriver systemsyn på verksamheten som ett sätt att arbeta med effektiviteten i kärnverksamheten. Utgångspunkten är kundens behov och hur verksamheten så effektivt som möjligt ska tillgodose detta. När en verksamhet betraktas ur ett systemperspektiv sätter myndigheten systemets förmåga att skapa värde för kund i fokus och tittar på vilka faktorer som begränsar detta.

Samverkan

Att identifiera de viktigaste aktörer som myndigheten behöver samverka med för att på bästa möjliga sätt uppfylla syftet med verksamheten är en viktig pusselbit i skapandet av systemet för den konkreta verksamheten.

I arbetet mot ungdomsbrottsligheten har Polisen konstaterat att det krävs samverkan med följande aktörer:

- Socialtjänsten i Gävle kommun
- Skolan genom Barn- och ungdomsförvaltningen i Gävle kommun
- Länsstyrelsen i Gävleborgs län
- Brottsförebyggarna i Gävle
- Åklagarmyndigheten genom åklagarkammaren i Gävle

Lednings- och styrformer

Ett nytt sätt att se på uppdraget har utvecklats utifrån systembaserad styrning.
I det praktiska arbetet innebar det att Polisen såg på ungdomsbrottsligheten i två perspektiv. Det första perspektivet innebar att se på verksamheten på det traditionella sättet, det vill säga att utreda brott som begåtts av ungdomar. Utvecklingsarbetet syftar ur detta perspektiv till att man ska bli snabbare på att utreda – med andra ord öka produktiviteten. Efterfrågan i det första perspektivet kan beskrivas som de anmälningar som kommer in till ungdomsenheten.

Det andra perspektivet innebär att se ungdomarna och förstå deras problem. Samhällets aktörer samverkar med den unga och hans eller hennes föräldrar för att på så sätt ”stänga av” efterfrågan. Genom att försöka hindra ungdomar från att komma in i en kriminell livsstil kan myndigheten hjälpa dem till ett bättre liv. Det innebär också att man får färre brottsoffer, betydande besparingar för samhället och att rekryteringsbasen för livsstilskriminalitet och grov organiserad brottslighet minskar. Med ett systemsynsätt härleds mätetalen från syftet med verksamheten, formulerat utifrån målgruppens perspektiv.

Statens kulturråd

Utveckling av process/arbetssätt

Statens kulturråd har standardiserat och förenklat bidraghanteringen genom processutveckling.

Samverkan

Genom beslut i riksdagen har bidragsprocessen förändrats så att Kulturrådet nu måste arbeta i samverkan med och via regionerna. Detta har medfört att nya externa samverkansformer måste utvecklas.

Lednings- och styrformer

Ett längre tidsperspektiv har introducerats i den interna styrningen. En dokumenterad struktur har beslutats för verksamhetsstyrning och uppföljning som tydliggör roller och ansvar.

Statens veterinärmedicinska anstalt

Organisering

År 2008 beslöts att införa en processorganisation med fyra huvudprocesser vilka löper som en matris genom organisationen. Dessa representerar SVA:s viktigaste verksamhetsområden:

- sjukdomsövervakning och beredskap,
- forskning och utveckling,
- kunskapskommunikation respektive
- diagnostik och analysverksamhet

Därtill har SVA stödprocesser för bland annat ekonomi, miljö och säkerhet.

Effektiveringsvinster med den nya organisationen är:

- Verksamhetsplaneringen har sin utgångspunkt från de fyra huvudprocesserna och berör all verksamhet vid SVA. De olika huvudprocessernas del av respektive mål är definierade
- Genom huvudprocessägarnas överblick av verksamheten kan problem uppmärksammas på ett tidigt stadium och konsekvenser av olika åtgärder överblickas.
- Medarbetarna kan se hur det arbete de deltar i har betydelse för övriga processer och därmed helheten.

Digitalisering

SVA har utvecklat ett laboratorieinformationssystem (SVALA) för diagnostik och analysverksamhet. Databasen används även för sjukdomsövervakningen. Systemet

har hög flexibilitet, liten risk för fel, har gjort pappershantering näst intill överflödig och har underlättat kommunikationen mellan olika avdelningar på SVA. Livsmedelsverket och SVA har under år 2014 träffat en överenskommelse om att ansluta Livsmedelsverket till SVALA så att vissa analyser vid Livsmedelsverket kan hanteras i systemet.

Svenska ESF-rådet

Regelförenkling

ESF-rådet har sedan 2012 arbetat fram metoder för förenklade kostnadsalternativ, till exempel standardkostnader, klumpsummor eller s.k. flat-rates. Med de nya metoderna kommer behovet av kontroller att minska avsevärt. Resurser kan utnyttjas för att styra programmet mot mål. Detta medför ändrad kompetensprofil, bland annat ökar behovet av kunskap om projektstyrning, uppföljning och utvärdering.

Trafikverket

Lednings- och styrformer

Genom bildandet av Trafikverket den 1 april 2010 skapades ökade möjligheter till effektiviseringar jämfört med vad som var möjligt i dåvarande Banverket och Vägverket var för sig. En sammanvägd planeringsfunktion bildades för de fyra trafikslagen, det uppstod stordriftsfördelar och synergier i den interna verksamheten samt skapades en statlig beställare av väg- och järnvägsentreprenader gentemot anläggningsmarknaden.

I samband med bildandet av Trafikverket har myndigheten fått krav från regeringen att minska anslaget för administration med 228 miljoner kronor.

I syfte att ta tillvara de möjligheter som uppstod genom bildandet av den nya myndigheten initierades tidigt inom Trafikverket ett omfattande förändringsarbete. Det övergripande målet var att utveckla förmågan att finna rätt mix av åtgärder i den fysiska planeringen, sänka interna kostnader och utveckla beställarrollen gentemot anläggningsmarknaden i syfte att öka produktivitet och innovation i entreprenadverksamheten. Det handlade i grunden om att frigöra och omfördela medel i verksamheten på ett sätt som skapar ”mer väg och järnväg för pengarna” och ökad samhällsnytta.

Trafikverket satte egna målvärden för programmet. Det blev nödvändigt att åstadkomma effektiviseringar för att inrymma verksamheten i det successivt sänkta anslaget för administration. Trafikverket valde dock att söka möjliga och genomföra effektiviseringar i den interna verksamheten med en långt vidare definition av intern verksamhet än vad som inryms i ett snävt administrationsbegrepp och som

finansieras av administrationsanslaget. Merparten av Trafikverkets interna verksamhet, med den definition som valdes, finansieras genom sakanslag för väg och järnväg. Effektiviseringsarbetet kom därigenom också att beröra själva kärnverksamheten. De mål Trafikverket satte upp i programmet har sedermera till stor del blivit en finansiell förutsättning i den nationella planen för transportsystemet för åren 2014-2025, som regeringen fastställde under våren 2014.

En del i effektiviseringsprogrammet var också att stärka resultatkulturen inom Trafikverket genom att utveckla mål- och resultatstyrningen i kombination med långtgående delegering av ansvar och befogenheter.

Effektiviseringsarbetet hölls samman i ett program, Trafikverket 2013. Programmet omfattade över 200 effektiviseringsinitiativ att genomföra, varav merparten genomförts och avslutats vid utgången av 2013.

Utveckling process/arbetssätt

I flera fall har verksamheter setts över med stöd av ”Lean-tänk”. Ett bra exempel på detta är handläggningen av vägvisningsärenden, där handläggningstider kunnat krympas väsentligt genom ett mer effektivt och över landet standardiserat arbetssätt. Så kallad arbetsplatsservice (lokalvård, vaktmästeri, etc) som tidigare bedrevs i egen regi har upphandlats och bedrivs nu istället av externa leverantörer. Detta har medfört besparingar, bland annat genom att servicenivån likställts över hela landet.

Organisationsförändringar och utvecklingen av nya arbetssätt har också möjliggjort effektiviseringar. Exempel på detta är att nationella organisationer bildats för it-respektive inköpsverksamheten. Vinsten består bland annat i att resurser kunnat användas på ett mer effektivt sätt och att gemensamma, standardiserade arbetssätt utvecklats.

Det sker förändringar i på vilket sätt Trafikverket agerar gentemot anläggningsmarknaden. Inriktningen är att agera på ett sätt som skapar förbättrade förutsättningar för anläggningsbranschen att åstadkomma ökad produktivitet och innovation. En del i detta är att Trafikverket i större utsträckning ska uttrycka egenskapskrav och funktionella krav på anläggningen som upphandlas och i mindre omfattning är tidigare beskriva hur arbetet ska gå till.

Transportstyrelsen

Målgruppsorientering

Transportstyrelsen har sänkt avgifterna för medborgare och näringsliv. För det har det fordrats sänkta kostnader i den samlade verksamheten.

Utveckling process/arbetssätt

Inledningsvis genomfördes en utredning, med interna resurser, för att skatta en möjlig effektiviseringspotential, med fokus på kärnverksamheten. Utredningen gav en ”baseline” där verksamhetsområden och potentiella aktiviteter identifierades. En möjlig effektiviseringspotential på drygt 400 miljoner identifierades för perioden 2012 – 2015. Detta har presenterades i en rapport i slutet av 2011.

Avdelningscheferna fick i uppdrag att fördjupa analysen utifrån de effektiviseringsmål som identifierats i rapporten. I överenskommelser mellan GD och berörda avdelningschefer sattes sedan ett effektiviseringsmål för respektive avdelning.

Planerade aktiviteter dokumenterades och har sedan följts upp varje tertial.
I januari 2013 lämnade GD-staben en uppdaterad effektiviseringsrapport som redovisade avdelningarnas resultat för 2012, och vilka ytterligare effektiviseringspotentialer som avdelningarna förmodligen hade för perioden 2013 – 2016. I ett senare steg har även effektiviseringspotentialen i huvudkontoret beaktats.

Transportstyrelsen har frigjort resurser för strategiska satsningar, klarat utökningar av verksamheten inom befintlig ram. De redovisade besparingarna för 2012 och 2013 är ca 200 miljoner kronor varav det enskilt största bidraget kommer från it-verksamheten.

Universitets- och högskolerådet

Samverkan

Antagningsprocessen med tillhörande it-system sattes i drift 2005, förstudie genomfördes 2000, innan dess hade Verket för högskoleservice ett eget system för programantagning som genomfördes på uppdrag av de flesta lärosäten och respektive lärosäte hade var sitt antagningssystem. I samband med detta inledde VHS och de 37 lärosätena ett samarbete för att få ett effektivare antagningssystem och en effektivare gemensam antagningsprocess.

UHR:s ansvar i samverkan med samtliga 37 lärosäten omfattar följande områden:

- Samordning av all nationell antagningsverksamhet, systemdrift av NyA, support och information till sökande och lärosäten.
- Ansvar för information till sökande om antagningsprocessen, bland annat via webbplatserna Antagning.se och Universityadmissions.se samt för information till studie- och yrkesvägledare.
- Bedömning av utländska betyg
- Systemförvaltning

Utveckning av process/arbetssätt

Universitet- och Högskolerådet har skapat en virtuell organisation där man samutnyttjar kompetensen till exempel kring utländska betyg (en gemensam pool) där 25 lärosätten och UHR samarbetar med varandra. Systemet är avgiftsfinansierat. Det finns många skalfördelar av en gemensamprocess – en anmälan, ett ställe för registrering, samma typ av handläggning.

Målgruppsorientering

Universitet- och högskolerådet använder sig av ett Lean-liknande arbetssätt i utvecklingen av sin verksamhet där målgruppens behov är utgångspunkt i utvecklingen av verksamheten.

Vetenskapsrådet

Utveckling av process/arbetssätt

Vetenskapsrådet har påbörjat ett arbete att processorientera verksamheten. Huvudprocesserna kartläggs för närvarande och syftet är att skapa mer strukturerade och ändamålsenliga arbetsflöden.

Lednings- och styrformer

Lednings- och stödprocesserna ses över för att bättre passa ihop med processorienterade huvudprocesser.

Digitalisering

I samband med att verksamheten processorienteras introduceras ett nytt it-system (Prisma) under 2014.

Åklagarmyndigheten

Samverkan

De lokala samverkansforumen mellan polismyndigheter och åklagarkammare har tagit fram gemensamma lokala åtgärdsplaner för utvalda fokusområden. Syftet är att man inom en eller flera brottskategorier ska kunna åstadkomma att fler anmälda brott utreds och att detta leder till lagföring.

Organisering

Åklagarmyndighetens hantering av enklare mängdärenden i förhållande till mer svårutredda brottstyper har fått en organisatorisk lösning. Trafikbrott har överförts från de 32 allmänna åklagarkamrarna i landet till åklagarkamrarna i Karlskrona och Östersund. Enklare mängdärenden vid de fem åklagarkamrarna i Stockholms län har överförts till en särskild mängdbrottenhet vid Västerorts åklagarkammare. Därmed

har utrymme skapats för att erfarna åklagare ska kunna ägna mer tid åt mer komplicerade brottstyper. För vissa särskilt komplicerade brottstyper finns dessutom specialiserade åklagare och särskilda organisatoriska enheter.

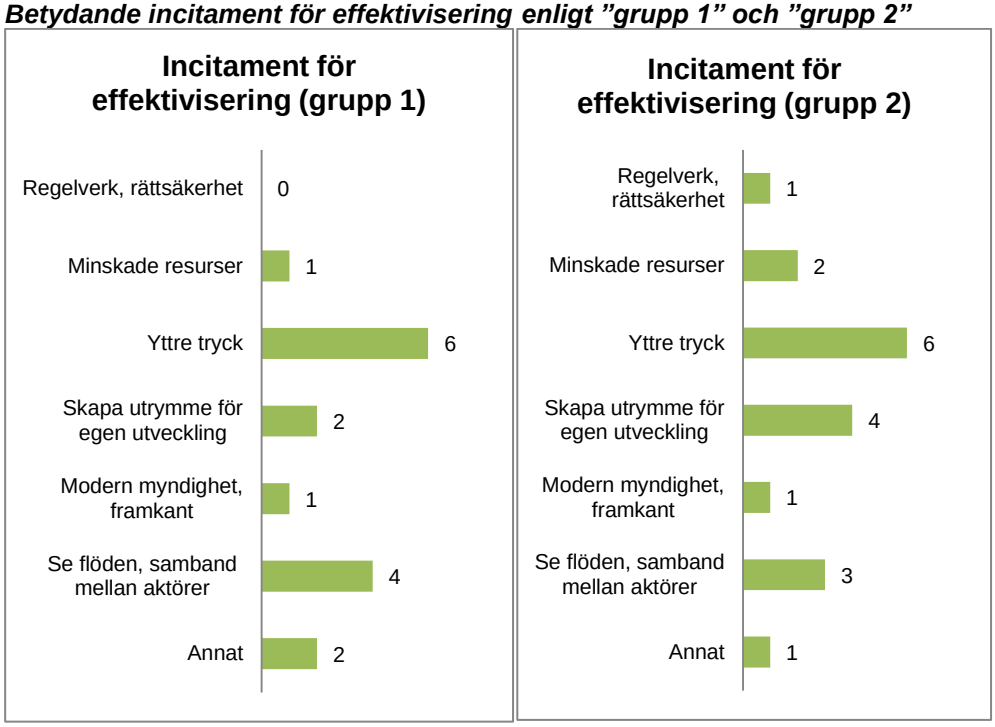
Utveckling av process/arbetssätt

Från 2012 har fyra åklagarkammare prövat att arbeta enligt Lean. Huvudsyftet med försöket har varit att skapa en modell för personaldrivet förändringsarbete. Lean-projektet utvärderades i början av 2014 och enligt svaren på en enkät var en övervägande majoritet positivt inställda till att bedriva förbättringsarbete enligt Lean. En slutsats i utvärderingen var samtidigt att ett Lean-inspirerat arbetssätt kräver att tid kan tas från annat arbete, bland annat i form av utbildningsinsatser i uppstartsfasen. Nyttan i slutändan ska också kunna anses vara värd uppoffringarna.

Bilaga 2

Sammanställning av myndigheternas kommentarer om incitament och hinder

Betydande incitament för effektivisering enligt ”grupp 1” och ”grupp 2”



Incitament (”grupp 1”)

Incitament	**Myndigheternas anteckning**	**Viktiga inlägg**	**Eventuella kommentarer**
Regelverk, rättsäkerhet			
Minskade resurser	Minskade resurser – eller snarare ökade kostnader – större behov av flexibilitet	Minskade resurser kan ses som incitament och ej hinder	
Yttre tryck – utifrån perspektiv	1. Önskemål/krav på förenklat effektiviserad programgenomförande: (a) Stödmottagare och (b) Uppdragsgivare 2. Krävs yttre tryck för att våga ta större grepp, från uppdragsgivare, kunder	Lämna beslutsfattande över till externa parter vilket skapar tryck Väva samarbete med kunder Kulturrelaterade incitament och hinder	”Yttre tryck kan man förhålla sig till, även där finns kulturaspekt” ”Som uppdragsmyndighet så är månadsuppföljning viktigt, om vi inte är snabba, då har vi ett problem, vi fungerar som

	3. Uppdragsmyndighet = starkt rationaliseringstryck 4. Yttre tryck – utifrån perspektiv. Ökad krav på service, transparens Ökad ärendemängd Önskemål om sänkt avgift 5. Underlätta för kunden 6. Livsmedelsverket Det yttre trycket från ”köttbranschen”	Kundernas behov väger mer än resurser Använda EU:s förordningar för att förenkla för oss själva Media har stark påverkan och tryck på myndigheterna både plus och minus Vetenskapsrådet – kunder är våra forskare som vi har 100 procent kontakt med	på en marknad men utan att ha frihetskrav som företag har.”
Skapa utrymme för egen utveckling	1. Förmåga hos ledningen att leda till förändring 2. Omfördela resurser från arbetet med ansökningar till utveckling och uppdrag som blir allt fler.		
Modern myndighet, framkant	1. Internt mål: en av Sveriges modernaste myndigheter		
Se flöden, samband	1. För vem finns vi? → Kundnytta! 2. se flöden, samband mellan aktörer En gemensam antagningsprocess Alla gör det de är bäst på. Systemstöd som är anpassat till olika användare 3. Effektivare och bättre rådgivare till regeringen Tydliggöra roller och relationer till andra aktörer inom forskarvärlden och forskningsfinansiärer 4. Se flöden, samband mellan aktörer – stärka interna aktörer i form av institutioner, ineffektivt nyttjande av lokaler, bristande kommunikation.		
Annat	1. Ökat resultatfokus Utnyttja möjligheter, EU-förordningar för att omfördela resurser från ekon. granskning till		

	resultatorienterat arbete på programnivå 2. Allas önskan att göra bra jobb och leverera rätt		

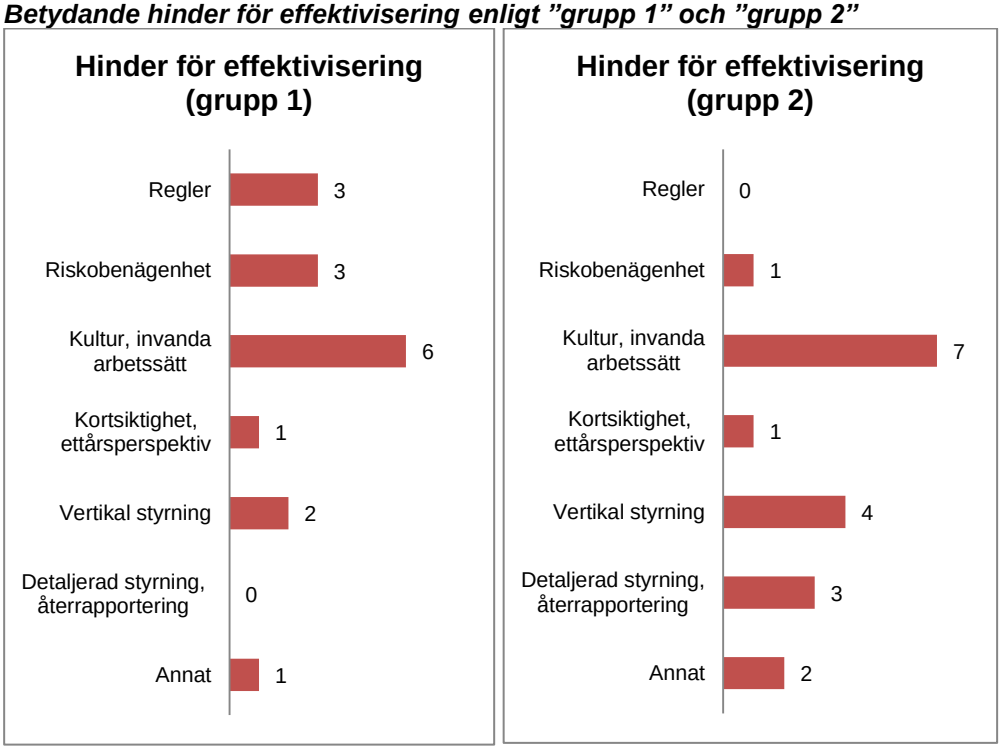
Incitament (”grupp 2”)

Incitament	**Myndigheternas anteckning**	**Viktiga inlägg**	**Eventuella kommentarer**
Regelverk, rättsäkerhet	1. Ensa verksamheter, juridiskt och administrativt rättsäkerhet och enhetlighet		
Minskade resurser	1. Frigöra resurser till andra uppgifter 2. Vi får fler uppgifter och måste aktivt fatta beslut om allt som kommer in, inga ”arbetsregulatorer”		
Yttre tryck – utifrån perspektiv (kundtryck, branschtryck, konkurrens)	1. Yttre tryck från branscher/personer på att tillgodose deras behov/efterfrågan 2. Nöjda intressenter effektivare e-tjänster en ingång/utgång svarstjänst Nöjda på departementet 3. Fortsatt arbete med och folk på förtroendeskapande verksamheter 4. Sänka avgifter 5. Konkurrensen/ jämförbarhet Risk för att bli av med verksamheten 6. Mervärde/nytta för kund → klara uppdraget	Regeringen? Kunden? svårt att definiera vem är kund	”Yttre tryck en motkraft, beror på vem som står för yttre trycket, departement eller kundbehov.” ”Enkla och komplexa ärenden, vi testinrättad en enhet, det är ett yttre tryck på oss, om vi får yttre tryck och finansiering då kan vi göra det, men skapa tryck själva kan vi inte, det är ledningsfråga. Frågorna blir isolerade.”
Skapa utrymme för egen utveckling	1. Interna utvecklingssatsningar 2. Skapa utrymme för arbete med ständiga	Komplexa ärenden kan förändras till exempel rutinbeskrivningar (processer, flöde)	”Viljan att kunna göra mer som ett incitament, kunna komma lite längre, man måste ha utrymme, ett sätt att skapa utrymme,

	förbättringar –> verksamhetsutveckling utifrån kundernas behov 3. Rättspatos, viljan att kunna göra mer, gräva djupare 4. Ledning som styr med effektivitetskrav, aktiva, ny styrmodell, processtyrning	Inre konflikter när det gäller olika typer av ärenden (enkla, komplicerade) Krävs en annan organisation Standardisering på rätt nivå, utrymme för individuell anpassning/bedömning Testorganisation → man klarar av med hjälp av externa finansiär, internt lärande Drivkrafter effektivisera – för att sänka avgifter Förändring = effektivisering	rationalisera det enkla och frigöra tid.”
Modern myndighet, framkant	1. Framkant, driva på utv. inom egna ansvarsområdet, nyttoperspektiv		
Se flöden, samband mellan aktörer,	1. Gemensamma uppdrag i regleringsbrevet för processer med fler myndigheter involverade 2. Ökat behov av att gemensamt minska systemets påfrestningar på individen och öka nyttan för den enskilde 3. Se över flöden → skapa arbetsmetoder som sparar resurser – skapa utrymme för de stora komplexa uppgifterna		”Kriminalitet mer komplex, kräver mycket av enskilda, då måste man se flöden och förenkla arbetet.” Länsstyrelsen: ”Vi har ett dubbelt uppdrag, vi är förvaltande och utvecklande, vi har olika hattar på oss i detta, strandskydd begränsade, artskydd begränsade, samhällsbyggande tillåtande. ” Migrationsverket: ”Vi jobbar med Lean, det har positiva effekter, men vi har också extremt standardiserade rutiner,

			vi tar ibland inte hänsyn till variationer.” .
Annat	1. Verksamhetsnyttan,		

Betydande hinder för effektivisering enligt ”grupp 1” och ”grupp 2”



Hinder ("grupp 1")

Hinder	**Myndigheternas anteckning**	**Viktiga inlägg**	**Eventuella kommentarer**
Regler	1. Sekretessregler förhindrar rationell datadelning 2. -Tvingande (snabba) regeländringar 3. Detaljerade regler framtagna av andra myndigheter, tre olika bedömningar		
Riskobenägenhet	1. Otydlighet kring risker kopplade till nytt arbetssätt (nationell/EU) 2. Obenägenhet till att förändra – på alla nivåer p.g.a. brist på incitament/belöning 3. Försiktighet, riskobenägenhet. Rädsla för negativa konsekvenser med att vara först	Rädsla → Kortsiktighet, hur mycket styr vi själva? Vad får man för att satsa på utveckling? Matfrågan – fanns inte med när myndigheten för folkhälsa bildades	"Matfrågan var inte med i folkhälsan när myndigheten Folkhälsomyndigheten bildades. Exempel på negligerande av samverkan."
Kultur, invanda arbetssätt	1. Obenägenhet till att förändra på alla nivåer p.g.a. rädsla för det okända 2. En relativt sett liten personalrörlighet 3. Funktionell organisation och tänkande i funktioner bromsar utvecklingen av processorientering. 4. Internt förändringsmotstånd Individberoende stuprörsstrukturer 5. Kultur – invanda arbetssätt – Relativ trögrörlighet internt och en skepsis till förändring		

	6. Långsiktig process att ändra medarbetarnas ”mindset” till ett nytt arbetssätt (schabloner/RBM)		
Kortsiktighet, ettårsperspektiv	1. Avsaknad av en innovationskultur – fokus på nuet/året		
Vertikal styrning	1. Ansvar för flera politikområden 2. Komplex organisation (styrelse och flera råd och kommittéer) med upplevda otydliga roller. Olika pengapåsar med flera olika beslutsfattare	Myndigheter bör i större utsträckning sträcka ut handen till varandra Hinder – konkurrens inom RK? Låsta strukturer i svensk förvaltning, ex kommuner, staten Fungerar bättre om samverkan är inskriven i Instruktionen Brister i dialogen, låsta strukturer, kommunstruktur, departementstruktur Inte systematiska möten med kommuner, att man återför dialogen	”Vi blir inte belönade om vi är duktiga, förutom den inre belöning, men det är sällan man se att man premierar myndighetssamverkan, departement är inte intresserade.” ”Jag tror att det hänger ihop med konkurrens inom regeringen. Statsråd konkurrerar om politisk uppmärksamhet, detta transformeras ner till myndigheterna, ofta blir myndighetssamverkan trots snarare än tack vare politikerna.” ”Man trycker på samverkan, men inte på hur det ska gå till” ”Hur-frågan är svår att lösa, det hänger på personliga initiativ. Myndighetssamverkan funkar bra i praktiska delar, enligt länsstyrelsen.”
Detaljerad styrning, återrapportering			
Annat	1. Lång tid att omsätta idéer till systemstöd Kan hindras av tvingande ändringar		

Hinder (”grupp 2”)

Hinder	**Myndigheternas anteckning**	**Viktiga inlägg**	**Eventuella kommentarer**
Regler			
Riskobenägenhet	1. Rädsla för konsekvenserna		
Kultur, invanda arbetssätt	1. Att förändra invanda synsätt, arbetssätt → kulturförändring, förstå varför, vilja förändra 2. Förståelse internt 3. Kultur, invanda arbetssätt, osäkerhet i vad det kan leda till, osäkerhet kring vad man vinner och förlorar 4. Revirtänkande = kan skapa bristande samarbetsvilja – förmåga 5. Revir/ Vem får räkna hem vinsten 6. Omorganisation, svårt motivera alla medarbetare i förändrings och effektivitetsarbete 7. Invanda arbetssätt sitter kvar under lång tid – saknas i vissa delar även tillit till arbete som genomförts → omarbete	Styrningskulturen är inte kopplad till syftet med verksamheten Kulturförändring kräver resurser och tid Effektivisera det enkla, och lägg resurser på mer komplicerade uppgifter	”Ändra ett beteende genom att man får mer tid, ledningen skapar utrymme, cheferna motiverade, gå på kulturen kräver tid.” ”Att hitta något i kulturen som man kan använda som lok, får den kalkylen att visa på plus. Detta har varit framgångsrikt hos oss.”
Kortsiktighet, ettårsperspektiv	1. Resursbrist, vinst först längre fram, högre kostnader inledningsvis		
Vertikal styrning	1. Vi förfogar inte över våra utredningsresurser 2. Styrningen av olika verksamhetsdelar suboptimerar verksamheten som helhet – mål, indikatorer, aktiviteter stödjer inte syftet md verksamheten 3. Oklara prioriteringar från beställaren → ger oklarheter över uppdraget och dess	Vertikal styrningen som håller tillbaka utvecklingen, ledningen	

	gränser och ”bristande resurser 4. Otydligt vad man vill uppnå.		
Detaljerad styrning, återrapportering	1. Att få genomslag i styrningen, återrapporteringen (kultur, synsätt) av vårt uppdrag Internt, produktionsplanering m.m., verksamhetsplaner Externt, mål i regleringsbrev m.m. 2. Produktivitetsmål – styrning mot högre produktion – hinner inte med 3. Verksamhetsmålen i regleringsbrevet (trubbigt instrument)		
Annat	1. Uppdraget och rollen 2. Väl fungerande verksamheter och högt NMI		

ESV gör Sverige rikare

–Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen
och granskar Sveriges EU-medel.
–Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.

Ekonomistyrningsverket
Drottninggatan 89
Box 45316
104 30 Stockholm
Tfn 08-690 43 00
Fax 08-690 43 50
www.esv.se
ISSN:
ISBN: