

Regeringsuppdrag

Rapport

Stöd för effektivisering



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2019-04-26

Dnr: 2018-00091

ESV-nr: 2019:29

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ami Keita Jansson

Förord

Regeringen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att ta fram ett metodstöd vid genomförandet av effektivisering i statsförvaltningen.

Ami Keita Jansson och Klara Tomson har tagit fram denna rapport.

ESV vill rikta ett stort tack till Statskontoret och övriga myndigheter som bidragit med värdefulla synpunkter i framtagandet av stödet.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Stöd för effektivisering och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm 2019-04-26

Clas Olsson

Ami Keita Jansson

Innehåll

Förord	3
1 Inledning	6
1.1 Bakgrund	6
1.2 Effektivisera mera!	6
1.3 Vem riktar sig stödet till.....	6
1.4 Stödets innehåll och upplägg.....	7
2 Om effektivitet, kvalitet och produktivitet	8
3 Fyra steg mot ökad effektivitet	9
3.1 Nulägesanalys	9
Grundläggande analys.....	9
Analys av myndighetens kostnader	10
Analys av helheten	11
3.2 Bestäm bör läge.....	15
3.3 Genomförande.....	16
3.4 Följa upp och säkerställa effekt	17
3.4.1 Effekthemtagning	18
3.4.2 Arbeta med nyttorealiserings	18
4 Tillvägagångssätt för effektivisering	19
4.1 Målgruppsorientering	19
4.2 Regelförenkling.....	20
4.3 Utveckla processer och arbetssätt.....	21
4.3.1 Onödig efterfrågan.....	22
4.4 Samverkan	22
4.5 Digitalisering	24
4.6 Några gemensamma framgångsfaktorer	25
5 Mått för att bedöma effektivitet	27
5.1 Mått för att bedöma resultat.....	27
5.1.1 Exempel på indikatorer.....	27
5.2 Mått för att bedöma kvalitet	29
5.3 Mått för produktivitet	30
5.3.1 Exempel på kompletterande mått för inre effektivitet.....	31
5.4 Koppla ihop verksamhet och kostnader.....	33
5.4.1 Redovisningsmodell och tidredovisning.....	33
5.4.2 Exempel på hur verksamhet kopplas till kostnad.....	35
6 Stöd och verktyg	37
6.1 Verksamhetslogik	37
6.2 Processkartläggning	38
6.3 Gap-analys	41
6.4 SWOT-analys	41

6.5 Nyckeltal för it-kostnader	42
6.6 Nyckeltal för administrativt stöd	44
6.7 Exempel på frågor vid analys av årsredovisningen.....	45
Bilaga 1 Mall för Gap-analys	46
Bilaga 2 Genomförandeplan	48
Bilaga 3 Effekthemtagningsplan	49
Referenser	50

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det här är ett metodstöd som Ekonomistyrningsverket (ESV) har tagit fram på uppdrag av regeringen för att effektivisera statsförvaltningen.¹ Vår förhoppning är att det ska vara en hjälp för statliga myndigheter i deras effektiviseringsarbete. Med det här dokumentet som utgångspunkt kommer ESV att ta fram ett webbaserat metodstöd riktat till myndigheterna. Där kan stödet förändras successivt i den fortsatta dialogen med myndigheterna.

Myndigheterna arbetar kontinuerligt med att utveckla sin verksamhet. För detta arbete finns en mängd metoder, modeller, ramverk och ledningssystem, till exempel SIQ managementmodell, ISO kvalitetsledning, Lean, TQM och Common Assessment Framework. En del myndigheter arbetar också strategiskt för att nå regeringens förvaltningspolitiska mål om en innovativ förvaltning, både för att förbättra effektiviteten i myndigheten och effekterna av myndighetens verksamhet. Här utvecklas successivt nya metoder och modeller. Myndigheterna arbetar exempelvis med tjänstedesign och så kallade policylabb och får inspiration från bland andra Innovationsguiden.se och SIS arbete med innovationsledning.

Det här metodstödet överlappar till viss del de modeller och ramverk som redan finns. Det är tänkt att vara ett komplement som fokuserar på vissa aspekter av effektiviseringsarbetet.

1.2 Effektivisera mera!

Effektivitet är en central komponent för att myndigheter ska nå uppsatta mål och samtidigt hushålla väl med statens medel. En effektivisering kan även frigöra medel för att skapa mer tid för kärnverksamheten eller utveckla en verksamhet. I det här stödet ger vi förslag på hur ni som arbetar på myndigheter kan gå till väga både för att undersöka möjligheterna till olika effektiviseringar, och sedan genomföra dem. Stödet är tänkt som ett inspirationsmaterial där ni väljer de delar som passar er bäst.

1.3 Vem riktar sig stödet till

Det här stödet riktar sig till alla som har ett uppdrag att planera för, eller genomföra, insatser i syfte att effektivisera en verksamhet eller delar av den. Stödet kan användas i myndighetens interna arbete, antingen när regeringen ställer krav på effektiviseringsinsatser eller när myndighetens ledning beslutar att effektivisera

¹ Regeringsbeslut, Fi2017/04838/BATOT, Uppdrag om stöd till myndigheters effektiviseringsinsatser, Finansdepartementet, 2017-12-21.

verksamheten. Det kan också användas i dialogen mellan myndigheten och dess myndighetshandläggare i Regeringskansliet.

Stödet bygger bland annat på ESV:s samlade erfarenheter från uppdrag och studier av myndigheters effektiviseringsarbeten. Vi har också genomfört intervjuer med personer som arbetat med effektiviseringar på myndigheter.

1.4 Stödets innehåll och upplägg

Stödet inleds med definitioner av ett antal grundläggande begrepp i avsnitt 2. Sedan går vi igenom olika steg i genomförandet av ett effektiviserings- eller förändringsarbete i avsnitt 3. Störst fokus är på nulägesanalysen där vi ger förslag på analyser i olika omfattningar och utifrån flera perspektiv. I avsnitt 4 beskriver vi vad vi ser är de fem vanligaste tillvägagångssätten för effektivisering och gemensamma framgångsfaktorer som framkommit i intervjuerna. I avsnitt 5 finns förslag och exempel på hur ni kan ta fram mått för resultat, kvalitet och kostnader som kan vara till stöd i att bedöma effektiviteten i en myndighet. Avslutningsvis finns avsnitt 6 med stöd, exempel, och verktyg som kan inspirera och vara till hjälp i arbetet med effektiviseringar.

2 Om effektivitet, kvalitet och produktivitet

I det här stödet avser vi med *effektivitet* relationen mellan resultat, kvalitet och de resurser som används i en verksamhet. Ju mindre resurser som krävs för att uppnå uppsatt resultat och kvalitet desto mer effektiv är verksamheten. På motsvarande sätt gäller att ju bättre resultat och kvalitet som kan fås för givna resurser, desto effektivare är verksamheten. Resultat avser det som myndigheten åstadkommer utifrån sitt uppdrag.

Begreppet *kvalitet* används ofta för att värdera något i positiv eller negativ mening. När vi säger att en tjänst eller en produkt har hög kvalitet menar vi vanligen att den uppfyller en viss funktion eller en målsättning väl. Kvalitet och effektivitet har tydliga likheter. Båda innebär att bedömningar görs utifrån målen för verksamheten. En skillnad är dock att kvalitetsbedömningen normalt inte inrymmer en vägning mot de resurser som använts. En verksamhet kan hålla hög kvalitet men ha låg effektivitet om verksamheten tar onödigt mycket resurser i anspråk.

Med *produktivitet* avses vanligen relationen mellan insatta resurser och prestationer eller volymer. Ju mindre resurser som krävs för att uppnå en viss prestation desto mer produktiv är en verksamhet. Produktivitet säger ingenting om en verksamhets kvalitet. En verksamhet som har hög produktivitet kan ju vara ineffektiv om fel saker produceras eller om det som produceras har låg kvalitet.

Det är ofta svårt att veta om en verksamhet är effektiv eller inte, särskilt om det inte finns jämförbar verksamhet i eller utanför myndigheten. Effektivisering behöver därför som regel mätas som en förändring över tid.

För att kunna mäta en sådan förändring behöver:

- resultatet vara definierat i mätbara mått/indikatorer
- kvaliteten vara definierad i mätbara mått/indikatorer
- resultat och kvaliteten vara kopplad till en kostnad.

Mer stöd för hur man kan arbeta med att fram mått eller indikatorer samt göra kopplingar till kostnader finns i avsnitt 5.

3 Fyra steg mot ökad effektivitet

I det här avsnittet beskriver vi fyra steg mot ökad effektivitet:

- nulägesanalys
- bestämma börläge
- genomförande
- uppföljning.

3.1 Nulägesanalys

Syftet med nulägesanalysen är att ”ställa en diagnos” på hur verksamheten eller myndigheten fungerar. Den utgör också en viktig del av beslutsunderlaget.

Nulägesanalysen ska resultera i:

- ett beslutsunderlag för börläget
- en beskrivning av vad verksamheten presterar i nuläget med utgångspunkt från mål och uppdrag
- ett underlag för en nollmätning för att kunna mäta framtida förändringar mot börläge
- vilka förändringar som behöver vidtas och en beskrivning av hur de leder till ökad effektivitet.

Grundläggande analys

Myndigheterna utför sin verksamhet utifrån instruktionen, regleringsbrevet och andra krav. Nya uppgifter tillkommer och andra tas bort. Vilka delar i verksamheten som prioriteras och förändras varierar över tid och har olika orsaker. Emellanåt kan det därför uppstå ett behov att göra en mer grundläggande analys, eller omprövning, av verksamheten. Med ett kritiskt och omprövande perspektiv ställs frågor om all verksamhet och om det finns mer effektiva sätt att genomföra myndighetens uppgifter och nå målen. Exempel på frågor kan vara:

- Hur väl svarar de olika verksamheterna mot de uppgifter, mål och krav som finns i vår instruktion, vårt regleringsbrev och andra uppdrag?
- Hur säkra är vi på att vi gör rätt saker?

Syftet är att förstå och analysera innebörden av myndighetens uppdrag och mål och vilka förutsättningar statsmakternas styrning ger i övrigt. Svaren visar också hur myndigheten har tagit hand om och omvandlat styrningen till konkreta aktiviteter och prestationer.

Andra frågor kan vara:

- Vilka är våra huvudsakliga uppgifter och hur är de prioriterade i regeringens styrning?
- Vilka mål har regeringen satt upp för vår myndighet och verksamhet?
- Vilka medel har vi för att utföra vårt uppdrag?
- Vilka är våra målgrupper och hur preciserar regeringen våra uppgifter och mål i relation till målgrupperna?
- Hur har vi tolkat regeringens mål och krav på vår myndighet och verksamhet?
- Är vår operationalisering av de övergripande målen och annan styrning relevant utifrån våra uppgifter och mål samt utifrån de krav som regeringen ställer på våra prestationer?
- Är vår operationalisering av de övergripande målen och annan styrning heltäckande utifrån våra uppgifter och mål samt utifrån de krav som regeringen ställer på våra prestationer?
- Motsvarar vår verksamhet de uppgifter som regeringen har gett oss?
- Finns det delar av verksamheten som inte matchar de uppgifter, mål och krav som regeringen har gett oss?
- Om det finns delar av verksamheten som inte matchar med de uppgifter, mål och krav som regeringen har gett oss, finns det andra skäl som motiverar dessa delar av verksamheten?

Inför diskussionerna är det bra att sammanställa dokument som: myndighetens instruktion, regleringsbrev, särskilda uppdrag, gällande regelverk (lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd), EU-direktiv och årsredovisningar. Kanske finns det också utredningar som berör myndighetens verksamhet, en myndighetsanalys av Statskontoret eller granskningar av internrevisorn som kan inkluderas. Analysen kan kompletteras med intervjuer med personer på berört departement, internrevisorer och personer med ansvar för att utforma myndighetens interna styrning och uppföljning.

Analys av myndighetens kostnader

En annan viktig del i nulägesanalysen är att få en uppfattning om hur myndighetens resurser används genom att analysera verksamhetens kostnader. Om ni inte har fått ett riktat effektiviseringskrav från regeringen, som definierar vad som ska effektiviseras, så kan det finnas behov av att se över hur kostnaderna i hela myndigheten fördelar sig. En sådan översyn gör det möjligt att se var den största potentialen att effektivisera finns.

Några exempel på frågor som kan användas till stöd för analys av myndighetens kostnader är:

- Hur ser verksamheternas resultat ut i förhållande till utnyttjad budget?
 - Om resultatet bedöms som gott men verksamheten har ett sparande över tid, kan det vara ett tecken på att verksamheten är överfinansierad.

- Om resultatet bedöms som dåligt, men verksamheten överskrider budget kan det var ett tecken på underfinansiering.
- Hur har verksamhetskostnaderna förändrats jämfört med tidigare år? Titta till exempel på:
 - Styckkostnader för prestationer
 - Fördelning personal-, lokal- och övriga kostnader
 - Verksamhetskostnad per årsarbetskraft
- Hur har avgifterna utvecklats?
- Hur ser planen eller utvecklingen ut för myndighetens verksamhetsinvesteringar?
- Speglar myndighetens budgetfördelning prioriteringar i verksamheten?
- Hur ser fördelning av kostnader ut mellan kärnverksamhet och stödverksamhet? (Se även exempel på nyckeltal för stödverksamhet i avsnitt 6.5.2)
- Har myndigheten en extern- och internredovisning som är utformad efter uppföljningsbehov och återrapporteringskrav?
- Hur träffsäkra är myndighetens prognoser? Outnyttjade medel hade kanske kunnat användas bättre i andra delar av verksamheten?
- Hur ser myndighetens kostnadsfördelning och kostnadsutveckling ut jämfört med andra myndigheter?

Analys av helheten

För att få en ökad förståelse för förutsättningarna att bedriva er verksamhet mer effektivt kan ni behöva analysera olika aspekter på myndigheten och vilka faktorer som främjar respektive hindrar en effektiv verksamhet. Men en sådan analys kräver mycket tid och resurser. Tänk därför över innan ni börjar vilka områden som är viktigast att fokusera på. Ofta är det mer fruktbart att gå på djupet inom ett område än att skumma på ytan i samtliga områden.

Nedan finns förslag på aspekter som kan analyseras.

Ledning och styrning: En del i arbetet med att se över om verksamheten bedrivs effektivt är att se om myndighetens *ledning och styrning* gör det möjligt att leverera tjänsterna effektivt och om styrningen leder verksamheten mot målen. Inom en myndighet ska oftast flera styrformer samverka (så att styrningen inte spretar åt olika håll) så som mål, strategier, regler, värderingar och organisationsstruktur.

Här är exempel på frågor som kan användas i en sådan analys:

- Överensstämmer de interna målen och styrningen med de övergripande uppgifterna och målen för verksamheten?
- Är den interna styrningen av verksamheten tydlig och konkret eller drar olika delar av styrningen åt olika håll?

- I vilken utsträckning lämnar ledningen ett tolkningsutrymme till de som ska utföra verksamheten?
- Är tolknings- och handlingsutrymmet på rätt nivå för att alla ska kunna arbeta effektivt?
- Har myndigheten brutit ner, tolkat och operationaliserat sitt uppdrag på ett överskådligt och relevant sätt så att det är tydligt för medarbetarna?
- Tolkar alla inom myndigheten uppdraget och inriktningen på verksamheten på samma sätt?
- Understödjer verksamhetens mål och styrning effektiva processer och arbetssätt?
- Är uppföljningen upplagd och genomförd så att den bidrar till en kontinuerlig utveckling och ett lärande?
- Finns det en tydlig och klart kommunicerad ordning för vem inom myndigheten som fattar beslut i vilka frågor?
- Känner alla i myndigheten till beslutsordningen och i vilken utsträckning följs den i praktiken?
- Upplever medarbetarna att de har tydliga mandat för att genomföra sina uppdrag?
- Hur fungerar samarbetet i ledningsgruppen? Drar alla åt samma håll eller finns det otydligheter som kan leda till dubbelkommandon eller risker för ineffektivitet?

Material som kan användas i analysen är arbetsordningen, verksamhetsplanen, strategier, resultat från medarbetarenkäter samt beskrivningar av operativa mål och av kvalitets- och ledningssystem. Det kan sedan kompletteras med intervjuer med myndighetens ledning, ledningsgruppen, andra chefer och medarbetare samt till exempel med en enkät till medarbetare.

Struktur och samverkan: En effektiv verksamhet kräver en fungerande organisationsstruktur och goda förutsättningar för intern och extern samverkan. Det kan därför vara bra att kartlägga hur myndighetens struktur ser ut – avdelningar, enheter och funktioner – och hur de kan samverka för att göra det möjligt att leverera effektivt. Exempel på frågor kan vara:

- Finns det en tydlig ansvars- och rollfördelning inom myndigheten och inom olika organisatoriska enheter?
- Finns utarbetade relationer och mötesstrukturer mellan de roller som behöver samverka?
- Skapar den befintliga strukturen de förutsättningar som krävs för att myndigheten som helhet ska kunna lösa sina uppgifter och nå sina mål eller finns det behov av en ändrad ansvars- och rollfördelning?
- Finns det en risk för dubbelarbete inom myndigheten eller att frågor inte hanteras eftersom de hamnar mellan organisatoriska enheter?

- I vilken utsträckning förutsätter genomförandet av uppgifterna samverkan mellan olika delar av myndigheten eller med externa aktörer?
- Finns det faktorer som hindrar eller begränsar samverkan för de enheter som behöver det för att lösa sina uppgifter och nå sina mål?
- Vilka incitament för och uppföljning av samverkan finns?

Material att utgå från i en sådan analys är myndighetens arbetsordning, organisationsbeskrivningen, processbeskrivningar och beskrivningar av samverkansbehov och valda samverkanslösningar. Det kan sedan jämföras med vad som kommer fram i intervjuer med personer i olika delar av organisationen. På så sätt kan ni få en bild av om det finns skillnader mellan den *formella* organisationsstrukturen och den *faktiska* strukturen. Det är en viktig aspekt eftersom det har visat sig att gamla informella strukturer kan leva kvar trots att myndighetshetsledningen har beslutat om en ny organisation och uppgiftsfördelning.

Processer och arbetssätt: För att få veta hur effektiv myndigheten är, är det viktigt att ta reda på om de identifierade processerna och arbetssätten gör det möjligt att leverera effektivt på det som ska göras och uppnås. Det ska vara effektivt både ur ett kostnads- och kvalitetsperspektiv. Genom att kartlägga organisationens processer och se hur de fungerar får ni reda på hur effektiv organisationen är. Exempel på frågor kan vara:

- Är myndighetens processer och arbetssätt effektiva för de uppgifter myndigheten ska lösa och de mål som ska nås?
- Är myndighetens processer och arbetssätt anpassade utifrån våra målgrupper och deras behov?
- Stödjer eller hindrar våra processer och arbetssätt oss från att bedriva en verksamhet med hög effektivitet och kvalitet? Vad är det som skapar problem i arbetet och varför?
- Har myndigheten ett strukturerat och systematiskt arbete för att ständigt förbättra processer och arbetssätt?

Utgångspunkten för denna del kan vara att jämföra befintliga processbeskrivningar med hur arbetet faktiskt utförs.

Kompetens och resurser: En effektiv verksamhet förutsätter rätt kompetens och resurser. Ett sätt att analysera det är att göra en kompetenskartläggning och jämföra den befintliga kompetensen med de behov som ni har identifierat. Det eventuella glappet mellan den tillgängliga och behövda kompetensen kan ligga till grund för en analys av om detta leder till problem ur ett effektivitetsperspektiv. Grundläggande frågor är:

- Har organisationen rätt kompetens och på rätt plats för att utföra sitt uppdrag?
- Hur arbetar myndigheten för att utveckla kompetensen i organisationen i relation till det som myndigheten ska göra?

Kultur: En förutsättning för en effektiv och väl fungerande myndighet är att kulturen stödjer myndighetens uppdrag och leverans. En analys av kulturen i er myndighet kan ta upp en mängd olika frågor och aspekter. Syftet med analysen är att identifiera de värderingar, normer och handlingssätt som styr verksamheten och undersöka om, och i sådana fall hur, detta påverkar era resultat och hur ni fullgör ert uppdrag.

Ett första steg i en sådan analys är att kartlägga och identifiera organisationens värdegrund och kultur genom att gå igenom aktuell dokumentation och genomföra intervjuer med anställda för att få en mer konkret bild. Det kan göras genom att ni fokuserar på tre områden: *samsyn på uppdraget, trygghet i rollen som statsanställd och etisk kompetens*. För att analysera dessa områden kan följande frågor användas:

- Har ledningen och medarbetarna samma syn på uppdraget, uppgifterna och målen?
- Har medarbetarna varit involverade i arbetet med att uttolka uppdraget?
- Har medarbetarna en god kännedom om och förståelse för uppdraget och de värderingar och förhållningssätt som ledningen vill ska prägla verksamheten?
- Är det tydligt för medarbetarna vilket uppdrag de har och hur det uppdraget är en del i myndighetens övergripande uppdrag?
- Hur arbetar myndigheten med att utveckla verksamheten samt med att nå det förvaltningspolitiska målet om en innovativ och samverkande förvaltning?²
- Har medarbetare och ledningen kännedom om relevanta regelverk och är de nedbrutna i praktiskt tillämpbara riktlinjer, processer och rutiner?
- Hur ser ledarskapet i myndigheten ut?
- Skiljer sig ledarskapet och kulturen åt mellan olika delar av verksamheten?
- Hur är diskussionsklimatet i myndigheten?
- Finns det formaliserade processer för att återkoppla och föra dialog med ledningen?
- Har personalen kompetens att hantera etiskt svåra situationer och göra avvägningar mellan viktiga förvaltningspolitiska värden?

När ni har besvarat frågorna kan ni analysera i vilken utsträckning er värdegrund och kultur stödjer förmågan att genomföra verksamheten på ett effektivt sätt. I analysen är det också bra att identifiera vad som är positivt respektive negativt med den

² Regeringens förvaltningspolitiska mål (prop. 2018/19:1, utgiftsområde 2): En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

rådande kulturen och hur den skulle kunna förbättras för att ännu bättre stödja myndighetens uppdrag, mål, tjänster och processer.

Material och metoder som ni kan använda er av för att analysera förvaltningskulturen är dokument som beskriver önskvärdt beteende, er myndighets värdeord, intervjuer med chefer och medarbetare samt fokusgrupper. Det som kommer fram där kan ni jämföra för att få en bild om det finns en eller flera kulturer i myndigheten och om detta kan vara ett problem ur ett effektivitetsperspektiv.

3.2 Bestäm börläge

När nulägesanalysen är klar har ni bättre kunskap om och förståelse för vad i verksamheten som inte fungerar effektivt och vad det beror på. Då är det dags att bestämma hur det borde vara, alltså hur ni vill att er verksamhet ska fungera när effektiviseringen är genomförd. Börläget kan också beskrivas som myndighetens eller verksamhetens målbild. Nulägesanalysen kan till exempel ha visat att handläggningstiderna i arbetet ökar över tid och att det borde kunna åtgärdas med ett nytt it-stöd. Börläget kan då vara att handläggningstiden ska minska med bibehållen kvalitet.

När ni fastställer ett börläge överväg den resursinsats som krävs. Vad blir till exempel kostnaden för att öka öppettiderna med en timme eller sänka handläggningstiden med fem dagar?

Börläget ska resultera i

- en beskrivning av hur ni vill att den del av verksamheten som ska effektiviseras och hur den ska utformas framöver. (Stäm av att övrig verksamhet som till exempel it-verksamheten eller annat stöd strävar åt samma håll.)
- målnivåer eller en riktning för effektiviseringen
- nivåer på nyckeltal eller indikatorer för det resultat som ska mätas. Utgångspunkten är nollläget.
- vilka av verksamhetens målgrupper som berörs
- beräkningar på vad den nya tjänsten eller processen kommer att kosta
- en avvägning om kostnaden är rimlig i förhållande till det förväntade resultatet
- en konsekvensanalys där de viktigaste skillnaderna mellan nuläge och börläge beskrivs
- en riskanalys, eller en SWOT-analys, där risken att ni inte når börläget är identifierad samt en åtgärdsplan för att eliminera riskerna.

Om förändringen gäller en specifik verksamhet, stäm av så att mål och förväntade effekter är i linje med övergripande mål och uppdrag för myndigheten.

Exempel på metoder som kan användas för att ta fram nu- och börläge är:

- processkartläggning (se avsnitt 6.2)
- gap-analys (se avsnitt 6.3)
- SWOT-analys (se avsnitt 6.4)
- onödig efterfrågan (<https://www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/utbildningar/webbutbildningar/>)
- verksamhetslogik (se avsnitt 6.1)
- nyttorealiserings³
- riskanalys
- konsekvensanalys⁴
- benchmarking (jämförande studier)
- intressentanalys.

3.3 Genomförande

En första fråga att ta ställning till inför genomförandet är om initiativet ska genomföras som ett projekt eller direkt i linjen. I det här avsnittet ger vi exempel utifrån att förändringen genomförs som ett projekt.

Förändringsarbete är en svår uppgift för de flesta organisationer och det finns många orsaker till att de önskade förändringarna uteblir. I det här avsnittet beskrivs några aspekter som är viktiga att tänka på för att lyckas. Vi har utgått från det som flera myndigheter har lyft fram som utmaningar i tidigare ESV-rapporter.⁵

En grundläggande förutsättning för att en effektivisering ska lyckas är att ledningen aktivt stödjer arbetet från början till slut. En annan viktig sak är en tydlig rollfördelning, bland annat mellan den ordinarie verksamheten och projektet, så att de som ska genomföra arbetet vet vad de har för mandat och ansvar.

Myndighetsledningens roll kan vara att:

- initiera projektet
- bära det yttersta ansvaret
- kommunicera projektets syfte och vad som eftersträvas
- säkerställa att projektet kan följas uppvisa intresse och få regelbundna avrapporteringar
- säkerställa resurser kommunicera vikten av samverkan till ansvariga i ledningen och till avdelningschefer.

Projektledningens roll kan vara att:

- ansvara för att projektmålen uppnås
- identifiera vilka som påverkas av förändringen
- identifiera hur förankringsarbetet ska genomföras
- ta fram en plan för hur förändringen ska kommuniceras
- bidra till att göra effektiviseringens syfte tydligt

³ För mer information se Vägledning för nyttorealiserings 2.0.

⁴ För mer information se ESV 2015:19, Tänka efter före-konsekvensutredning vid regelgivning.

⁵ För mer information se ESV 2017:70, Vägledning- att leda förändring i offentlig verksamhet.

- identifiera hur delegeringen av uppgifter kan och bör göras
- lyfta problem i genomförandet till ledningen
- delegera uppgifter till linjen.

Linjens roll kan vara att:

- utföra delegerade arbetsuppgifter
- följa upp effekterna av effektiviseringen (gäller ansvariga i linjen)
- säkerställa att myndigheten arbetar enligt det nya arbetssättet
- skapa förutsättningar för nya arbetssätt till exempel genom utbildning
- föreslå förbättringar och utveckling i verksamheten.

Arbetet med effektiviseringen bör stämmas av med och integreras i myndighetens ordinarie planerings- och uppföljningsprocess. Därutöver behövs en mer utförlig genomförandeplan för effektiviseringen. Genomförandeplanen ger en riktning och struktur till arbetet. Den ska innehålla målen för effektiviseringen, fastställa vem som är ansvarig, hur effektiviseringen ska göras och när. Exempel på genomförandeplan hittar ni i bilaga 2.

Här sammanfattar vi några saker som kan vara bra att göra för att lyckas med genomförandet:

- en gemensam målbild (använd till exempel verksamhetslogik, se avsnitt 6.1)
- stäm av i organisationen att tidpunkten är rätt
- tydlig ansvars- och rollfördelning
- kommunikation, bygg upp intresse och förtroende
- använd klarspråk
- ledningens stöd och intresse
- integrera uppföljningen med den ordinarie verksamhetsuppföljningen
- arbeta med förankring.

Mer om förändringsarbete finns att läsa i ESV:s vägledning *Att leda förändring i offentlig verksamhet* (ESV 2017:70).

3.4 Följa upp och säkerställa effekt

Förändring tar tid. Ofta märks effekterna av ett projekt först efter att resultaten av projektet fått verka ett tag och först då blir det intressant att mäta. Att mäta effekterna är en av de utmaningar som myndigheter nämnt i ESV:s tidigare studier, men det måste göras för att få veta om investeringen har gett önskad avkastning.

I det här avsnittet tar vi upp förutsättningar och tips för att följa upp effekten av en förändring. Att följa upp förändringar i verksamheten ingår nog i den ordinarie uppföljningen för de flesta myndigheter, men för att mäta effekten av själva projektet

kan man behöva ta fram en effekthemtagningsplan. I den ska det tydligt framgå vilka effekter som förväntas efter det att projektet är genomfört.

3.4.1 Effekthemtagning

En del i början av ett förbättringsprojekt är att ta fram en effekthemtagningsplan (se exempel i bilaga 3). En sådan plan bidrar till att summera och visualisera vilka effekter, såväl kvalitativa som ekonomiska, en satsning förväntas resultera i. Planen kan innehålla en beskrivning av respektive effekt, information om hur den ska mätas och följas upp, samt vem som ansvarar för att mätningen och hur uppföljningen sker. Effekthemtagningsplanen behöver följas upp och hållas uppdaterad, inte bara under projektets gång utan också efter att det har avslutats.

Eftersom effekterna i många fall uppstår efter att projektet avslutats är projekt- eller uppdragsledaren sällan den som ska säkerställa att förväntad effekt har uppnåtts. En effekthemtagningsansvarig kan istället behöva utses.

En tydlig plan för uppföljning och planering av effekthemtagning ska resultera i

- vilka effekter resultat som förväntas (kostnader och nyttor)
- vad som ska mätas, hur och när
- vem som ansvar för effekthemtagningen
- vem som ansvar för att följa upp.

3.4.2 Arbeta med nyttorealiserings

Nyttorealiserings kan beskrivas som ett systematiskt arbete med att säkerställa och optimera nyttan med de förändringar som ska genomföras. Det är ett bra stöd i arbetet med att styra investeringar och att säkerställa hemtagningen av den förväntade nyttan av förändringarna. Att arbeta med nyttorealiserings kan leda till ett säkrare investeringsbeslut.

Nyttorealiserings som beslutsunderlag kan säkerställa att man tillfredsställer de behov där nettonytta är störst, det vill säga att målgruppen får mer nytta för pengarna. Mer om nyttorealiserings finns på DIGG:s (Myndigheten för digital förvaltning) webbplats.⁶

⁶ <https://www.digg.se/digitalisering-av-offentlig-sektor/bättre-arbete-med-nyttorealiserings>.

4 Tillvägagångssätt för effektivisering

Det finns många olika metoder som kan användas för att effektivisera en myndighets verksamhet. I det här avsnittet beskrivs de metoder som ESV har sett är mest använda: målgruppsorientering, regelförenkling, utveckling av processer och arbetssätt samt samverkan och digitalisering. Därefter lyfter vi fram framgångsfaktorer som myndigheter har upplevt i sina effektiviseringsarbeten.

Analysera era behov för att kunna förflytta er till börläget och undersök om något eller några av tillvägagångssätten nedan kan användas för att ta er i mål.

Tillvägagångssätt för effektivisering

- Målgruppsorientering
- Regelförenkling
- Utveckla processer
- Samverkan
- Digitalisering.

4.1 Målgruppsorientering

En viktig utgångspunkt för både verksamhetsutveckling och effektivisering är att se till målgruppens behov, förutsättningar och förväntningar. Med målgrupp avses dem som verksamheten är till för.

Nedan förklaras några vanliga begrepp som ofta används vid med målgruppsorientering.

Behovsdriven utveckling handlar om att en myndighets verksamhetsutveckling ska utgå ifrån de behov som myndighetens målgrupper har. Det gäller inte minst när man utvecklar tjänster eller tar fram tekniska lösningar. Om en organisation inte arbetar behovsdrivet finns risken att man utvecklar tjänster som målgruppen inte vill eller kan använda. I den behovsdrivna utvecklingen är det centralt att skapa så stor förståelse som möjligt för hela den situation som en viss målgrupp befinner sig i när den kommer i kontakt med myndigheten. Det är också viktigt att veta vilka andra aktörer, utanför organisationens gränser, som har kontakter med målgrupperna och som kan påverka situationen.

Ju mer information man har om målgrupperna desto lättare är det att hitta lösningar som förenklar vardagen för dem. Ett sätt att bygga upp en sådan förståelse är genom *livshändelseperspektivet*. Det är viktigt att förstå skillnaden mellan livshändelse och livssituation. Man kan dela upp en persons liv i olika livssituationer, som till exempel hälsa, arbete och utbildning. För en person pågår flera olika livssituationer parallellt, men inte alla och inte alltid. Till exempel är inte arbete pågående förrän personen kommit upp i arbetsför ålder, och utbildning blir pågående först då personen söker sig till en utbildning. I en persons livssituation inträffar händelser som påverkar livssituationen. Dessa kallas livshändelser. Två exempel på livshändelser är att 'bli sjuk', som är knuten till livssituationen hälsa och 'bli arbetslös', som är knuten till livssituationen arbete.

Ett sätt att arbeta utifrån livshändelseperspektivet är med metoden *livshändelseanalys* där man försöker identifiera och förstå målgrupperna genom att samla in och konkretisera deras behov. Målgruppen involveras på olika sätt i en pågående process, för att komplettera och förfinas kunskapen. Sedan upprepar man processen tills svaren från målgruppen inte ger några nya insikter. Detta arbetssätt är influerat av metoden tjänstedesign.

Tjänstedesign utgår också från en behovsstyrd verksamhetsutveckling, och är steget efter behovsanalysen. Inom tjänstedesign planerar och organiserar man både människor, infrastruktur, kommunikation och andra komponenter för att utveckla och förbättra en tjänst utifrån ett användarperspektiv där målet är att förbättra användarens upplevelse av tjänsten. Genom att utforma en tjänst efter användarens behov blir den användarvänlig och relevant ur målgruppens perspektiv. Mer om behovsdriven utveckling finns att läsa i eSams vägledning för behovsdriven utveckling.⁷

4.2 Regelförenkling

Ett ändamålsenligt regelverk är en förutsättning för effektivitet. Att löpande se över och förenkla era föreskrifter och allmänna råd gör det lättare för medborgare och företag att förstå och följa regelverken. Det i sin tur minskar risken för felaktiga tolkningar.

En utvärdering av hur ni på myndigheten själva tolkar olika regler kan också vara en del av regelförenklingen. Ser ni möjligheter utifrån de regler som finns eller ser ni hinder? Om en alternativ tolkning är möjlig kan den tolkningen övervägas om den samtidigt kan bidra till att verksamheten kan bedrivas mer effektivt.

⁷ <http://www.esamverka.se/stod-och-vagledning/vagledning-ar-a--o/behovsdriven-utveckling.html>.

Det kan vara svårt att hitta rätt balans mellan regelförenkling och rättssäkerhet. Vid behov tala med Regeringskansliet om att gemensamt arbeta med regelförenklingar som kan leda till en effektivisering. Som myndighet ska ni årligen pröva ändamålsenligheten i de regler som styr verksamheten och vid behov lämna förslag till författningsändringar i myndighetens budgetunderlag (2§ förordning om årsredovisning och budgetunderlag).

Vissa myndigheter inrättar en särskild funktion som regelbundet ser över att myndighetens regler är ändamålsenliga. Den kan ha i uppgift att belysa hur regler kan förändras för att förenkla för myndighetens målgrupper eller leda till en effektivare administration.

4.3 Utveckla processer och arbetssätt

Att utveckla processer och arbetssätt syftar till att identifiera och ta bort onödiga arbetsmoment och på så sätt effektivisera verksamheten.⁸ Myndighetens flöden visualiseras för att få en tydlig bild av nuläget och på så sätt lättare kunna identifiera förbättringsområden. En samstämmighet kring hur flödet i arbetsprocesserna ser ut skapar bra förutsättningar för arbetet. Det underlättar bland annat arbetet med att bestämma hur processerna borde fungera. Det är viktigt att ta reda på hur de som arbetar i processen ser på den och vilka förbättringsförslag de har. Lika viktigt är det att de som processen är till för har möjlighet att ge sina synpunkter på vad de anser fungerar bra och mindre bra.

Det är inte ovanligt att en myndighets process, utifrån medborgarens perspektiv, är nära sammanlänkad med andra myndigheters processer. Då är det viktigt att ha en dialog med dessa myndigheter för att se om man tillsammans kan förbättra effektiviteten.

Arbetet med att identifiera processerna är att

- ge helhetsförståelse
 - Visar på ett tydligt och överskådligt sätt vad som görs i verksamheten.
 - Visar samband, relationer och kontaktytor som finns i verksamheten.
 - Visar hur värden för den huvudsakliga mottagaren byggs upp i verksamheten.
- bidra till gemensamt arbetssätt
 - Konkretiserar hur arbetet ska gå till.
 - Möjliggör jämförelser mellan olika enheter.
 - Möjliggör gemensamt utnyttjande av resurser, system samt en enad begreppsapparat.
- möjliggöra effektivisering och förbättring
 - Lyfter fram det som varit dolt inom enheterna eller ”fallit mellan stolarna”.

⁸ Det som beskrivs om processer i detta avsnitt baseras bl.a. på SIQs ramverk och metod för processbaserad verksamhetsutveckling. (Institutet för Kvalitetsutveckling, SIQ.se.)

- Minskar riskerna för suboptimering.
- Möjliggör en utvärdering av nyttan utifrån huvudsaklig mottagare och effektivitet i arbete.
- Ge förbättrade förutsättningar att planera, styra, följa upp och förändra verksamheten.

Fördjupad information om hur man genomför en processkartläggning finns i avsnitt 6.2.

4.3.1 Onödig efterfrågan

Flera myndigheter arbetar med så kallad onödig efterfrågan. En del ärenden som kommer in till myndigheter beror på att medborgares tidigare kontakter eller informationssökning inte har lett till önskat resultat, trots att det borde kunna ha gjorts det. Kontakten benämns "onödig" eftersom den hade kunnat undvikas om allt blivit rätt första gången. Genom att studera och förstå orsakerna bör man kunna eliminera delar av den onödiga efterfrågan, som i vissa fall visat sig vara ganska stor. Genom att exempelvis analysera epost och telefonsamtal för att bättre förstå medborgarens frågor och behov kan man öka kunskapen om varför inte den första kontakten "lyckades".⁹ Metoden används kanske främst av dem som arbetar med verksamhetsutveckling och effektivisering på en myndighet, men även den som är chef och ansvarar för verksamheten kan ha nytta av den.

Vill du veta mer om onödig efterfrågan, gör gärna ESV:s webbutbildning.

<https://www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/utbildningar/webbutbildningar/>

4.4 Samverkan

Erfarenheterna från ESV:s arbete för en effektivare statsförvaltning visar att effektiviseringsarbete i allt större utsträckning förutsätter samverkan mellan myndigheter, eller mellan myndigheter och andra aktörer. Myndigheter kan exempelvis samverka för att effektivisera verksamheten genom att

- tydliggöra ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter vars verksamhet överlappar varandra
- överbygga glapp mellan offentliga aktörers verksamheter som drabbar målgruppen ur ett livshändelseperspektiv
- med ett gemensamt erfarenhetsutbyte dela på eller tydliggöra ansvaret för kostnader och andra resurser för att nå gemensamma mål
- underlätta informationsinhämtning mellan varandra eller från målgrupperna, för att göra det lättare att lämna information till myndigheterna

⁹ Fransson och Qvist, Onödig efterfrågan inom Skatteverket Karlstad University Studies 2016:38.

- driva gemensamma utvecklingsprojekt, till exempel digitala möten.

Formulera en gemensam målbild

När det finns gemensamma frågor som ingen aktör själv kan lösa, öppnas möjligheten för att effektivisera genom samverkan. En förutsättning för en bra samverkan är att det är tydligt vad man ska samverka kring. Börja med att sätta upp en gemensam målbild. Representanter för olika myndigheter, och i vissa fall tvärfunktionella kompetenser, sammanförs för att nå en samsyn om nuläge och börläge.

Ett vanligt hinder för samverkan är när någon av de inblandade myndigheterna måste gå utanför sin vanliga roll eller uppgift. Man måste se sin verksamhet ur ett nytt perspektiv och ta ett övergripande ansvar för den enskilde, eller för samhället i stort. En av framgångsfaktorerna i de fall ESV har granskat har varit att samhällsnyttan och inte det egna uppdraget har blivit vägledande för de olika aktörerna. Genom att identifiera problem, se vilka andra aktörer som berörs och påbörja samtal om problemen, finns stora möjligheter till effektivisering.

Det är lättare för de ingående parterna i ett samverkansprojekt att enas och söka konstruktiva lösningar om de diskuterar en fråga utifrån medborgarens eller målgruppens perspektiv. Det kan till exempel göras med en livshändelseanalys.

Upprätta en överenskommelse

I ett samverkansprojekt är det bra att skapa en överenskommelse för den övergripande styrningen. Där kan ni beskriva det gemensamma syftet/målet, förtydliga ansvarsfördelningen, finansieringen och vem som utför olika uppgifter på respektive myndighet samt beskriva projektets styrgrupps, arbetsgrupps och referensgrupps uppgifter och sammansättning. En sådan överenskommelse hjälper till att skapa en bild av samverkan som en gemensam organisation. Ett vanligt problem vid samverkan är finansieringen. Några frågor som ofta dyker upp är: Vem eller vilka av aktörerna i en samverkan ska avsätta medel? Ska olika aktörer avsätta olika mycket? Får myndigheten avsätta anslag för samverkan? Hur ska den fortsatta förvaltningen finansieras?

Om kostnaderna och nyttan fördelas olika mellan de samverkande aktörerna kan det leda till problem med finansieringen av samverkansprojekt, även om nyttan för den gemensamma målgruppen kan vara stor. De flesta myndigheter har i uppgift att verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan

vinnas för enskilda samt för staten som helhet.¹⁰ Det är därför viktigt att se staten som en helhet där samverkan kan leda till ökad effektivitet.

Mer om samverkan finns här: <http://esamverka.se/stod-och-vagledning.html>.

4.5 Digitalisering

Digitalisering handlar om att utnyttja den digitala teknikens möjligheter för att utveckla och förbättra en verksamhet. En stor del av det effektiviseringsarbete som i dag sker genom digitalisering påverkar hela myndighetens verksamhet i form av processer, strukturer, system och arbetsmiljö. Digitaliseringen gör det möjligt att både uppnå en ökad nytta för medborgarna och samtidigt få stora kostnadsbesparingar. Det kan ske genom automatisering av exempelvis en ärendeprocess, men också med mer genomgripande förändringar genom förbättrade eller helt nya verksamhetsmodeller.

Digitaliseringen i sig har inget egenvärde, utan vinsterna kan uppstå i samspelet med andra tillvägagångssätt för att effektivisera verksamheten. Grundläggande bör vara att den digitala verksamhetsutvecklingen utgår från att skapa värde för den verksamheten är till för och samhället i stort.¹¹ ESV ser digitaliseringen som ett medel för att uppnå såväl intern som extern effektivitet. Genom att använda digitaliseringens möjligheter finns goda förutsättningar för verksamheter att bli mer effektiva samtidigt som medborgarnytan av olika tjänster ökar.

I intervjuer som ESV gjort med myndigheter som genomfört digitaliseringsprojekt har vi identifierat ett antal framgångsfaktorer:

- Digitaliseringen bör utgå ifrån organisationens eller verksamhetens nuläge och behov.
- Fundera på vilka processer som är i störst behov. Var finns de största kostnaderna och var skulle digitaliseringen medföra störst nytta?
- Involvera anställda inom organisationen i arbetet då de är en viktig källa till kunskap om hur verksamhetsprocesserna är konstruerade.

Expertgruppen för digitala investeringar identifierade sex områden som myndigheter bör utveckla för att bli framgångsrika i sina digitala investeringar.¹² Kortfattat är dessa:

- Digital verksamhetsutveckling bör utgå ifrån att skapa värde för kunden, företag och samhället i stort.

¹⁰ Myndighetsförordning 2007:515, 6 §.

¹¹ SOU 2018:72 Betänkande av Expertgruppen för digitala investeringar.

¹² SOU 2018: 72 Betänkande av Expertgruppen för digitala investeringar.

- Styr och följ upp mot effektmål.
- Arbeta med återkoppling och kontinuerligt lärande.
- Involvera ledningen.
- Säkerställ att hela verksamheten går i takt.
- Etablera en kultur som främjar effektivitet och sunt kritiskt tänkande.

Mer om digitalisering hittar du här www.digg.se/.

4.6 Några gemensamma framgångsfaktorer

Nedan tar vi upp några gemensamma framgångsfaktorer som vi identifierat utifrån intervjuer med myndigheter om de olika tillvägagångssätten.

Tillit från ledningen: Resultatet av en effektiviseringsinsats innebär i det flesta fall ett förändrat arbetssätt. För att genomföra ett förändringsarbete måste ledningen visa tillit till medarbetarna – utvecklingsarbetet måste ta sin utgångspunkt ifrån medarbetarna. En väg till detta är att skapa en struktur för att arbeta med daglig styrning och löpande förbättringar och få in medarbetarnas bidrag som en del i det dagliga arbetet i stället för i stora förbättringsprojekt.

Involvera jurister och annan kompetens i ett tidigt skede: För effektiviseringsprojekt som involverar förändringar av regler och hur de tillämpas bör juristerna eller annan relevant kompetens involveras i ett tidigt skede. Om jurister eller andra funktioner ingår i en arbetsgrupp med tvärfunktionell kompetens och om denna får ett gemensamt mål riktas fokus mot lösningar istället för hinder som det annars lätt blir.

Arbeta systematiskt med förändringsledning. Förändringsledning handlar om ett strukturerat arbetssätt för att skapa en förflyttning av en organisation från nuläge till böriläge (nyläge) med hänsyn tagen till den nytta vi vill uppnå.¹³

Arbeta agilt: Agil kommer från det engelska begreppet ”agile” som betyder lättroilig. Att arbeta agilt innebär bland annat att erkänna att det är svårt att förutsäga exakt hur en framgångsrik effektivisering (genom exempelvis eliminering av onödig efterfrågan, regelförenkling och digitalisering) innan projektet ens är påbörjat. Man lär sig vad som går att uppnå och vad som fungerar framgångsrikt (och vad som inte fungerar) under arbetets gång. I linje med detta är det nödvändigt att de som arbetar med projektet löpande följer upp, utvärderar och har avstämningar både med varandra och med myndighetsledningen och diskuterar projektets fortsatta utveckling.

Kommunikation: Att aktivt arbeta med en planerad och tydlig kommunikation är en viktig del för att lyckas med effektiviseringsarbetet. Informera om förändringar men

¹³ ESV 2017:70 Vägledning Att leda förändring i offentlig verksamhet.

lyssna också till kritik från medarbetare. Att upprätthålla en bra dialog med arbetstagarorganisationerna kan också underlätta. En annan framgångsfaktor är att i informationsmaterial och annan kommunikation med målgrupper arbeta med klarspråk. Ett vårdat, enkelt och begripligt språk ökar tydligheten. Det kan leda till färre missförstånd och mindre onödig efterfrågan, samt en ökad upplevd kvalitet och ett ökat förtroende hos era målgrupper. Oftast finns viktig information att hämta i organisationen.¹⁴

¹⁴ ESV 2017:70 Vägledning Att leda förändring i offentlig verksamhet.

5 Mått för att bedöma effektivitet

Effektivitet handlar om att nå sina mål/resultat med god kvalitet och till en rimlig kostnad.

Syftet med detta avsnitt är att inspirera och ge stöd i hur ni kan ta fram mått för att följa och bedöma effektiviteten i er myndighet. Vi ger förslag på mått för att bedöma resultat, kvalitet och produktivitet. Därefter visar vi exempel på hur man kan koppla ihop verksamhet och kostnader.

5.1 Mått för att bedöma resultat

Resultat kan vara svårt att mäta och för att spegla hur resultatet utvecklas eller uppnås kan indikatorer behöva tas fram.¹⁵ Vid val av resultatindikatorer kan man börja med att ställa sig tre frågor: Vad ska indikatorerna fokusera på i förhållande till målet? Vilka aspekter ska mätas av tillståndet som ska förändras? Vilka är mottagarna av informationen?¹⁶ En metod som kan användas för att besvara dessa frågor är verksamhetslogik, se avsnitt 6.1.

Vid val av indikatorer är det bra att tänka på att de bör vara

- definierade och tydliga i vad de mäter
- relevanta och belysa ett område som är viktigt för verksamheten att förbättra
- påverkbara, det vill säga att aktiviteter på myndigheten ska kunna påverka riktningen på indikatorn
- komplettera och balansera varandras effekter
- hållbara över tid och
- inte för många.¹⁷

5.1.1 Exempel på indikatorer

Här följer några exempel på resultatindikatorer som är kopplade till olika myndigheters uppgifter. Exempelen visar resultatindikatorer för myndigheter som arbetar med fysiska personer, med ärendehandläggning samt med tillsyn och kontroll.

Exempel 1:

Myndighetens uppgift: Att matcha arbetssökande med dem som söker arbetskraft

Mål: Effektivare matchning

Exempel på resultatindikatorer:

- Andelen arbetsgivare som får tillräckligt många sökanden

¹⁵ ESV 2012:41 Resultatindikatorer och ESV 2014:49 Att få rätt saker att hända

¹⁶ ESV 2007:32 Resultatindikatorer - en idé skrift

¹⁷ ESV 2012:41 Resultatindikatorer och ESV 2014:49 Att få rätt saker att hända

- Andelen som har gått till arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning.

Exempel 2:

Myndighetens uppgift: Att handlägga ärenden, exempelvis arbetstillståndsärenden, lantmäteriförrättningar eller studiemedelsärenden

Mål: Kortare handläggningstider utan att kvaliteten försämras

Exempel på resultatindikatorer:

- Genomloppstiden per ärende och ärendetyp utifrån sökandens perspektiv (privatpersoner och företag)
- Andel överklagande i beslutade ärenden
- Kundupplevd kvalitet (exempelvis "upplevd ansträngning för att få sitt ärende löst").

Exempel 3:

Myndighetens uppgift: Att utöva tillsyn för att kontrollera att verksamhetsutövarna har en fungerande säkerhetsstyrning (system för riskhantering).

Mål: Bibehålla/Förbättra den höga säkerhet som idag råder inom svensk spårtrafik

Exempel på resultatindikatorer:

- Upptäckta säkerhetsrisker genom tillsyn.
- Varje företags förmåga att upprätthålla en god säkerhetskultur (företagens förmåga att hantera och övervaka risker bedöms i en fördefinierad mognadstrappa).
- Antal och typ av incidenter/olyckor per företag.

Exempel 4:

När det krävs samverkan mellan flera myndigheter för att nå önskade effekter är det bra att definiera resultatindikatorer som kopplar samman arbetet från respektive myndighet. Det här exemplet är hämtat från rättskedjan¹⁸

Mål: Samstämmighet i rättsliga bedömningar

Målet knyter ihop rättssäkerhet, kvalitet och de rättsligt centrala principerna om enhetlighet, förutsebarhet och proportionalitet. Här avses rättskedjans (som består av polis, åklagare, domstol och kriminalvården) handläggning i bemärkelsen överensstämmelse med gällande lagstiftning.

Exempel på resultatindikatorer:

- Andelen slutredovisade brottsmisstankar som lett till beslut om åtal.
- Andelen ogillade brottsmisstankar i avkunnade och meddelade domar i förhållande till samtliga brottsmisstankar som stämts av åklagare.
- Andelen brottsmisstankar för vilka hovrätt gör en ny bedömning i skuldfrågan. Det vill säga, där hovrätt ändrar tingsrätts dom från fällande till friande, respektive från friande till fällande.

När det krävs samverkan mellan flera myndigheter för att nå önskade effekter är det bra att definiera resultatindikatorer som kopplar samman arbetet från respektive myndighet

¹⁸ BRÅ 2018:8 En modell för uppföljning av rättskedjans myndigheter, en idéskiss.

5.2 Mått för att bedöma kvalitet

Att bedöma kvalitet är komplicerat då det är en egenskap hos en tjänst eller vara och kan betraktas på olika sätt beroende på var i processen man befinner sig.

Professionen kan ha ett perspektiv men som kund eller medborgare kan kvalitet uppfattas på ett annat sätt. Till stor del handlar det om organisationens förmåga att tillfredsställa förväntningar som är angivna, underförstådda eller obligatoriska och som ställs av en organisation, dess kunder eller andra intressenter. Det kan gälla till exempel rättsliga krav, professionella metodkrav eller tekniska krav. För att bredda perspektivet kan en utgångspunkt i kvalitetsarbetet vara förvaltningslagens grunder för god förvaltning:

- legalitet
- objektivitet
- proportionalitet
- service
- tillgänglighet
- samverkan.

Här är exempel på mått som kopplar till grunderna för god förvaltning:

- Andel korrekta beslut.
- Antal och typ av återkravsärenden.
- Antal och typ av överklaganden.
- Att handläggning utförs på rätt sätt, till exempel har rätt underlag eller rätt dokumentation.
- Mått utifrån kundenkät (kundnöjdhet, tillgänglighet, öppettider).
- Genomloppstid, från ansökan till beslut, per ärendetyp.
- Upplevd lätthet/svårighet att få besked från myndigheten (kundenkät).

Här är exempel på hur man kan dela upp kvaliteten:

- Resurskvalitet (påverkbara förutsättningar för verksamheten). Det kan handla om personalens tillgänglighet, kompetens och nätverk till samverkande aktörer, lokaler, tillgång till utrustning, digitala lösningar och aktuell information eller arbetets organisation.
- Processkvalitet (kvalitet i arbetssätt), alltså de aktiviteter som utförs och sättet de utförs på för att tillgodose behov och ställda krav på arbetet.
- Produktkvalitet (kvalitet i resultat) som uppnås genom arbetet. Mått på produktkvalitet kopplar till utfallet från arbetet för den aktuella målgruppen.

Här följer exempel på mått av resurs-, process och produktkvalitet:

Resurskvalitet

- personalomsättning
- frisktal
- tillgänglighet till kompetens (behörig personal) i relation till när kompetensen behövs
- tillgänglighet it (störningar, avbrott i it-system).

Processkvalitet

- antal och typ av kompletta ärenden/ansökningar per typ och tidsperiod
- antal och typ av onödig efterfrågan (i exempelvis telefon- och mejlkontakter med kund och andra intressenter)
- antal och typ av kompletteringar per ärendetyp
- antal överlämningar av ärendet mellan olika handläggare under ärendets gång
- antal och typ av fel som uppstår i processen.

Produktkvalitet

- antal/andel korrekta beslut
- antal och typ av återkravsärenden
- antal och typ av överklaganden
- genomloppstid (från ansökan till beslut) per ärendetyp, till exempel antal dagar från att brottsanmälan gjordes till dess att ett beslut har fattats alternativt ärendet har överlämnats till åklagare
- antal och typ av beslut i rätt tid utifrån medborgarens/företagets perspektiv
- antal/andel ärenden som löses vid första kundkontakt
- kontinuitet i kontakten med kunden (antal olika personer som varit inkopplade i ärendet gentemot kunden).

5.3 Mått för produktivitet

Produktivitet är ett mått på hur mycket som produceras för en given resursmängd eller under en viss tid. Det är en kvot och uttrycker ett förhållande mellan två komponenter. Täljaren kan uttryckas i antal, vikt, volym eller kronor. Nämnaren kan uttryckas exempelvis som kostnader eller tid.

$$\text{Produktivitet} = \frac{\text{Prestationer/volym}}{\text{Kostnad eller tid}}$$

Omvänt kan produktivitet uttryckas som en styckkostnad:

$$\text{Styckkostnad} = \frac{\text{Kostnad/tid}}{\text{Prestation/volym}}$$

Eftersom produktivitet och styckkostnad är relativa mått är de intressanta först vid

- jämförelser över tid, eller
- jämförelse med en liknande prestation eller volym på till exempel en annan enhet eller organisation.

För att få en rättvis jämförelse är det viktigt att kostnadsberäkningarna utförs på samma sätt.

Exempel på produktivitetsmått är:

- beslut per handläggare
- rapport per utredare
- tid per rapport
- kostnad per rapport
- kostnad per beslut.

5.3.1 Exempel på kompletterande mått för inre effektivitet

Eftersom det inte finns något självklart samband mellan produktivitet och effektivitet¹⁹ kan andra mätningar behöva användas för att belysa den inre effektiviteten. Det kan vara dimensioner som genomloppstid, kapabilitet, flexibilitet och resursutnyttjande. Dessa mått, som vi beskriver här nedanför, är delvis överlappande med kvalitetsmåten.

Genomloppstid är den totala tiden från start till slut i processen, med uppdelning på väntetid och bearbetningstid. Ur kundperspektivet är den totala genomloppstiden det intressanta (den ingår även som ett förslag på mätning av produktkvalitet i avsnittet ovan) medan det ur ett internt perspektiv är mer intressant att mäta bearbetningstiden i relation till den totala genomloppstiden. Detta mått brukar benämnas flödes-effektivitet²⁰ och definieras som:

$$\frac{\text{Värdeadderande tid (bearbetningstid)}}{\text{Genomloppstid}} = \text{Flödeseffektivitet (\%)}$$

Flödeseffektivitet sätter fokus på den enhet – ärendet, projektet, medborgaren – som är ”föremålet” i processen. Måttet visar relationen mellan summan av tiden för de värdeskapande aktiviteterna och enhetens totala genomloppstid.

En hög flödeseffektivitet visar på en god förmåga att ha tillgängliga resurser i relation till när de behövs i processen för att driva arbetet framåt. Måttet kan

¹⁹ Johanson, Conny Hur bra är våra processer? Värdering av den inre effektiviteten”, Örebro universitet 2006.

²⁰ Modig Niklas och Åhlström Pär, Vad är lean? Stockholm School of Economics Institute for Research 2011

användas för att sträva mot en balans mellan välanvända resurser och korta väntetider.

Kapabilitet är processens förmåga att leverera ett jämnt och säkert resultat. Det handlar om hur organisationen möter efterfrågan. Kapabiliteten avgörs i hög utsträckning av olika former av variation i verksamheten och av hur väl man nyttjar olika resurser. Variationen orsakas av olika källor så som:

- kunders olika behov och efterfrågan över tid
- interaktionen med kund, andra externa aktörer och mellan medarbetare internt
- tillgängligheten till aktuell information och hur kommunikationen fungerar mellan parterna
- fel som uppstår i arbetet
- tillgång till utrustning
- yttre förutsättningar.

För att kunna mäta kapabiliteten krävs både mått på inflödet och på utflödet samt mått som säger något om förmågan att hantera variationen. För att kunna vara ett bra stöd i effektiviseringsarbetet kan måtten behöva förfinas genom att lägga till egenskaper som exempelvis geografi eller typ av företag/medborgare.

Exempel på kapabilitetsmått:

- Antal inkommande ärenden (per typ) och per tidsenhet (dag/vecka/månad) inklusive antal återkravsärenden och antal överklaganden.
- Antal beslutade volymer av ärenden (per typ) per tidsenhet (dag/vecka/månad) och uppdelade på beviljade/avslag samt korrekta beslut.
- Utveckling av ärendebalansen (sammansättning av ärendetyper och ärendets ålder).
- Antal/andel beslut (per typ) som beslutas direkt av automathandläggare alternativt manuellt utan komplettering.
- Antal och typ av beslut i rätt tid utifrån medborgarens/företagets perspektiv.
- Kontinuiteten i kontakten med kunden (antal olika personer som varit inkopplade i ärendet gentemot en kund).

Såväl genomloppstid som kapabilitet är relaterade till vad processen presterar och beror på flexibiliteten i processen och hur väl man nyttjar olika resurser.

Flexibilitet är processens förmåga att hantera olika kundbehov och situationer. Flexibilitet fordras för att hantera variationen i processen. Variationen är normalt sett stor i tjänstprocesser. Flexibilitet kräver tillgång till olika kompetenser och resurser samt handlingsutrymme för medarbetarna att använda sin professionella kompetens. Flexibilitet kostar resurser men brist på flexibilitet kan också orsaka kostnader, som

många gånger uppstår i någon annan del av organisationen eller hos någon annan part. Därför är det viktigt att ta reda på vilka konsekvenserna blir för andra – inte minst för kunderna – om den egna flexibiliteten förändras.

Exempel på mått på flexibilitet:

- Onödig efterfrågan kan beskrivas som kontakter som uppstår orsakade av ett misslyckat försök att skapa värde för en kund i ett tidigare skede. Det kan handla om extra telefonsamtal, mejl men även kompletteringar och hela ärendeslag som inte skulle förekomma om det blev rätt från början).
- Tillgänglighet till kompetens (behörig personal internt och hos samverkande parter) i relation till när kompetensen behövs.
- Tillgänglighet av it (störningar, avbrott i it-system).
- Tillgång till aktuell information (det är speciellt viktigt när flera parter arbetar i samma ärende).
- Tillgång andra kritiska resurser (teknisk utrustning, lokaler med mera) i relation till när behovet finns.

Resursutnyttjande styrs av efterfrågan och resurstillgång. Beslut om vilka resurser man väljer att ha och hur man väljer att använda dem har direkt påverkan på övriga faktorer i den inre effektiviteten. Det finns ett motsatsförhållande mellan resursutnyttjande och flexibilitet eftersom flexibilitet alltid kostar resurser. Det blir därmed ett strategiskt vägval att försöka hitta den perfekta designen av resursstruktur (intern och extern kompetens, digitala plattformar och annan utrustning, lokaler med mera) för att möta den variation som verksamheten har att hantera.

Exempel på mått på resursutnyttjande är:

- kostnader totalt för processen
- antal pågående ärenden per handläggare
- nedlagd tid i timmar per tidsenhet (dag/vecka/månad) per process per roll.

Flexibilitet och resursutnyttjande är relaterade till vilka förutsättningar processen har. För exempel mer nyckeltal kopplade till it-kostnader se avsnitt 6.5.

5.4 Koppla ihop verksamhet och kostnader

5.4.1 Redovisningsmodell och tidredovisning

Redovisningsplanen utgör grunden för myndighetens uppföljning av kostnader och kopplar ihop verksamheten med ekonomin. Den är indelad i två delar: externredovisning (kontoplan) och internredovisning (objektplanen). Externredovisningen visar vad som händer mellan myndigheten och omvärlden. Internredovisningen hanterar händelser, omfördelningar och resursanvändning inom myndigheten.

Objektplanen ger en bild av den verksamhet som myndigheten bedriver. Utgångspunkten bör vara att objektplanen ska spegla det styrnings- och uppföljningsbehov ni har på myndigheten.

Kontoplan		Objektplan Styrning och uppföljning			
Konto	Organisation	Verksamhet	Projekt	Finansiering	Motpart
Vad har hänt? Kostnad	Vem ansvarar?	Prestation Aktivitet	Preciserad uppgift	Finansiär	Mellan- havande

Organisation används för ansvarsställen så som avdelning eller enhet. Utgå från det delegerade ansvaret i arbetsordningen.

Verksamhet innefattar det arbete, aktiviteter, prestationer, processer som utförs på myndigheten. Utgångspunkten för hur ni delar in verksamheten bör vara de krav som finns i de externa och interna styrdokumenterna.

Projekt bör ha en preciserad uppgift med en i förväg bestämd resursram. Finns det ingen avgränsning bör det redovisas under verksamhet istället. Projektformen är ett sätt att delegera ansvar och befogenhet.

Finansieringsfältet används till att redovisa hur verksamheten är finansierad vilket vanligtvis är via anslag, avgifter eller bidrag.

Motpart visar vem vi har mellanhavanden med. Det är ett av inlagen i inrapporteringen till statsredovisningen och i bokslutsarbetet. Genom att ha det som ett fält blir det lättare att följa det löpande arbetet.

En viktig del i att få rättvisande bild av kostnaderna är att de gemensamma kostnaderna fördelas ut på rätt sätt. I en stor myndighet kan tidredovisning vara en förutsättning för detta. Tidredovisning handlar om att redovisa den tid som läggs på olika aktiviteter och uppgifter i myndigheten. Objektplanen är grunden för tidredovisningen. Tidredovisning kan bidra med att få underlag för

- bedömningen av tidsåtgång för olika aktiviteter, vilket ger förutsättningar för planering
- att relatera resultatet till den tid som lagts ned, vilket gör det möjligt att till exempel jämföra resultat och tid mellan olika enheter, eller jämföra resultat i förhållande till tid mellan åren
- att beräkna produktivitet

- att tiden läggs ned på det som är prioriterat.²¹

När ni utformar objektplanen och tidredovisningen kan det vara bra att tänka på följande:

- Utgå ifrån er instruktion och ert regleringsbrev.
- Kartlägg informationsbehovet.
- Ha en logisk struktur, så att till exempel budget och utfall hänger ihop.
- Involvera både chefer och medarbetare i arbetet med objektplanen för att säkerställa att den blir relevant.
- Tänk på att kraven på information kan se olika ut beroende på var ifrån efterfrågan kommer.
- Se till att det går att fördela både direkta och indirekta kostnader.
- Koderna bör vara lätta att identifiera, det bör framgå om det är en prestations-, organisations- eller finansieringskod.
- Se till att kodstrukturen är flexibel, så att det finns utrymme om det tillkommer ett informationsbehov.
- Ha en lagom ambitionsnivå, så att objektplanen inte blir för detaljerad.
- Strukturen ska vara enkel att förstå.²²

Mer om metoder för att fördela de gemensamma kostnaderna finns att läsa i ESV 2006:28 Flerfinansierad verksamhet.

5.4.2 Exempel på hur verksamhet kopplas till kostnad

Myndighetens uppgifter ska utgöra grunden för indelningen av verksamheten. Varje uppgift som går att avgränsa från en annan uppgift går också att redovisa.

Om myndighetens uppgift är att genomföra insatser för ett visst ändamål kan det ändamålet utgöra grunden för en indelning av verksamheten. Om uppgiften i sin tur är specificerad i olika insatser, som att utbilda, ge råd eller att utreda, kan indelningen underindelas på motsvarande sätt. I många fall används underindelning för att kunna styra enskilda aktiviteter av en insats med budget och utfall. Det innebär ofta att det är nödvändigt att både budgetera och redovisa arbetad tid per aktivitet. Den arbetade tiden är då även grunden för att fördela så kallade

²¹ ESV 2007:15 Tidredovisning behövs i statlig förvaltning

²² ESV 2014:49, Att få rätt saker att hända, ESV 2006:4 Redovisningsplan i praktiken

overheadkostnader för exempelvis staben eller lokaler som inte direkt kan hänföras till en viss aktivitet.

Exempel hur den ekonomiska redovisningen av myndighetens verksamhet kan organiseras.

Folke Bernadotteakademin har i uppgift att stödja internationell fredsfrämjande verksamhet.

Myndigheten ska samverka med nationella och internationella aktörer []

För att fullgöra sitt uppdrag ska myndigheten

1. rekrytera, förbereda, sända ut och stödja civil personal,
2. bedriva utbildning, samträning och övning, och
3. främja och bedriva erfarenhetshantering, doktrin- och metodutveckling och forskning []

Utdraget ovan är hämtat från 1-3§ Förordning (2013:727) med instruktion för Folke Bernadotteakademin.

Myndighetens uppgift är en grund för indelningen av verksamheten. Indelningen framgår av kontosträngen och då fältet Verksamhet.

- 1x Personalförsörjning till internationella insatser
- 2x Utbildning, samträning och övning
- 3x Forskning, policy- och metodutveckling

Exemplet ovan är hämtat från Folke Bernadotteakademin Årsredovisning 2018.

Indelningen kan i sin tur underindelas efter vad myndigheten gör som aktiviteter. I fältet verksamhet i kontosträngen kan t.ex.

Personalförsörjning till internationella insatser visas med en underindelning av verksamhet.

- 11 rekrytera civil personal
- 12 förbereda civil personal
- 13 sända ut civil personal
- 14 stödja civil personal

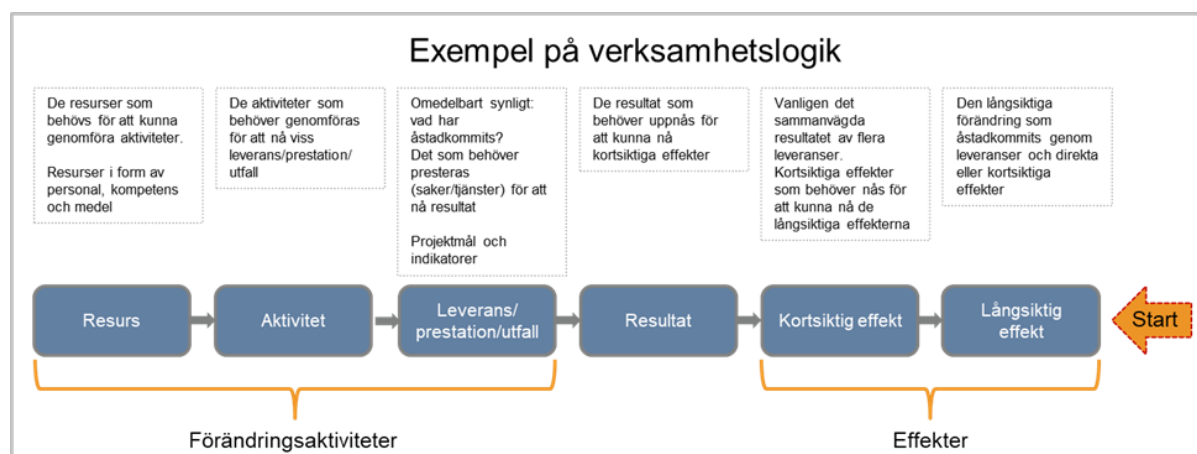
6 Stöd och verktyg

I det här avsnittet har vi sammanställt exempel på stöd och verktyg som kan vara användbara när en myndighet vill effektivisera sin verksamhet.

6.1 Verksamhetslogik

Fasen att följa upp och säkerställa effekt bör påbörjas redan under ett tidigt skede av en effektivisering. Det kan vara bra att beskriva effektiviseringen i en effektkedja, eller en så kallad verksamhetslogik, för att göra det tydligt hur man tänker sig sambanden mellan de resurser som kan användas och de aktiviteter som man planerar att genomföra med de förväntade prestationerna, resultaten och effekterna. En tydlig och genomtänkt verksamhetslogik är ett bra verktyg för att utvärdera effektiviseringen, både under den pågående förändringen och vid slutet.

Verksamhetslogik är ett systematiskt sätt att beskriva hur olika händelser och skeenden förmodas hänga samman. Verksamhetslogik kan användas både på förhand för planering och i efterhand för uppföljning och utvärdering.²³



För att kunna säga något om effektiviseringens resultat och effekter blir mätning före, under och efter genomförd förändring en central del. Beroende på vilka mål och effekter som har identifierats kan en uppföljning även behöva göras en tid *efter* att förändringen är avslutad eftersom det kan dröja innan vissa effekter kan nås.

Det här är centrala frågeställningar när man tar fram en verksamhetslogik:

1. Vad vill vi uppnå med effektiviseringen (den långsiktiga effekten)?
 - Vem eller vilka är vi till för?
 - Vad vill vi uppnå med våra insatser?

²³ ESV 2016:31 Vägledning verksamhetslogik.

2. Vilka åtgärder är nödvändiga för att nå visionen (den kortsiktiga effekten)?
3. Hur vet vi om det vi gör fungerar?
 - Vilka är våra indikatorer och deras basvärde?
 - Hur och när följer vi upp våra indikatorer?
4. Vad gör vi om målen inte uppfylls?

Handledning i verksamhetslogik:

www.esv.se/publicerat/publikationer/2016/verksamhetslogik/.

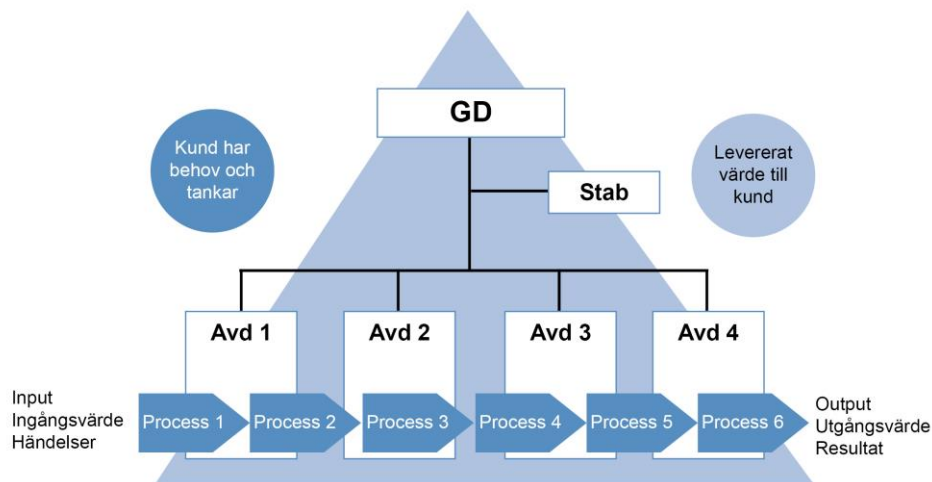
Webbutbildning verksamhetslogik: www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/utbildningar/webbutbildningar/.

6.2 Processkartläggning

En process är en serie aktiviteter som förädlar en vara eller en tjänst och som syftar till att uppnå ett bestämt mål samt skapa ett värde för kunden. Den har en väl definierad början och ett väl definierat slut. Alla processer har en intern eller extern kund. Processer är repetitiva, det vill säga de genomförs många gånger.²⁴

Huvudprocesser är de processer vars aktiviteter förädlar varor eller tjänster till en extern kund. Stödprocesser är de processer som stödjer huvudprocesserna och som främst har en intern kund.

²⁴ SIQ:s definition av process.



Så här kan arbetet med en processutveckling gå till:

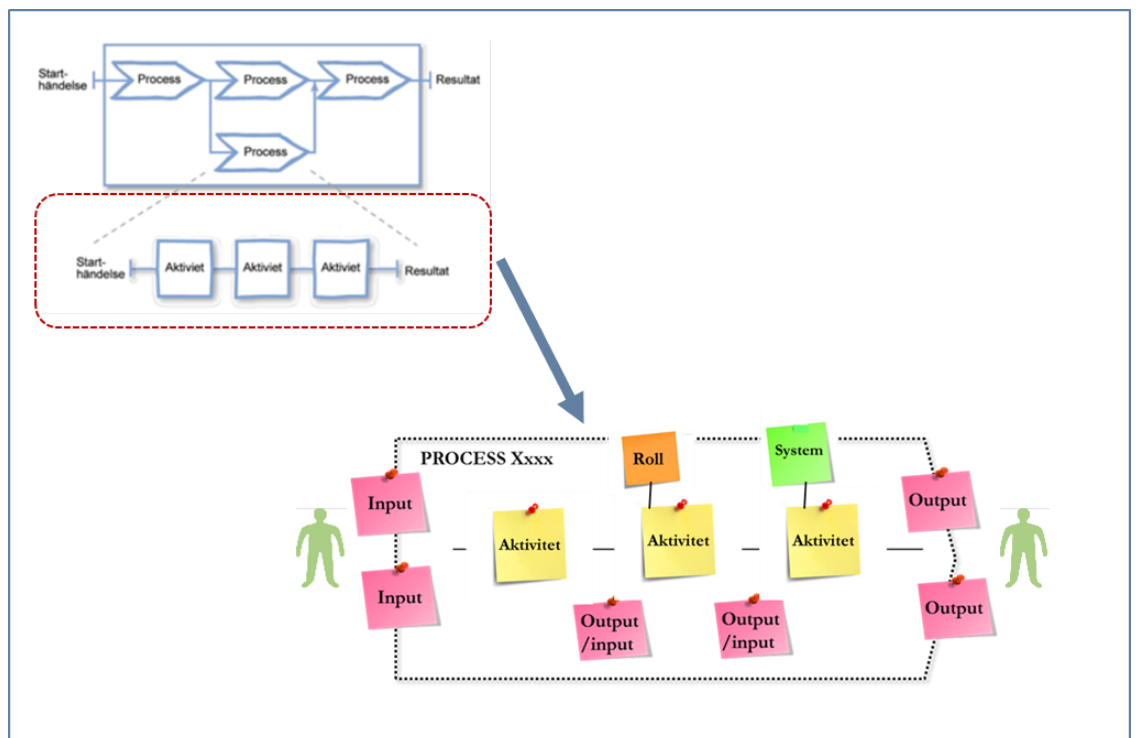
1. Ta reda på fakta om det aktuella området.
 - Gå igenom befintlig dokumentation.
 - Intervjua berörda personer.
2. Ta fram nuläget för området.
 - Gå igenom hur processen genomförs i dagsläget
3. Analysera nuläget för området.
 - Vad fungerar bra respektive mindre bra?
 - Vilka problemområden finns?
 - Är processen effektiv och värdeskapande?
4. Ta fram börläget/målläget för det aktuella området.
 - Identifiera förbättringsområden.
 - Hur ser processen ut när den är effektiv och värdeskapande?
5. Identifiera gapet mellan nuläge och börläge.
 - Vad är skillnaderna mellan nuläge och börläge?
 - Vad behöver ni göra för att ta er från nuläge till börläge? Identifiera aktiviteter.
6. Säkerställ införandet av processen.

- Vad krävs för att processen ska bli effektiv och värdeskapande? Identifiera aktiviteter.

Ett praktiskt sätt att identifiera och utveckla en process är att samla de berörda parterna i en workshop för att tillsammans identifiera och utveckla den valda processen. Det är viktigt att gruppen är tvärfunktionell, det vill säga att det finns personer från alla delar i processen.

Här visas några exempel på steg att gå igenom för att kartlägga en process.

- Definiera processens syfte.
- Beskriv processen och varför den existerar.
- Identifiera händelser som startar (triggar) processen (input).
- Identifiera resultat som avslutar processen (output).
- Identifiera mottagare av resultatet och vem eller vilka som är sändare av input alltså de som har behov.
- Identifiera aktiviteter som görs i processen.
- Identifiera start- och slutaktiviteter.
- Identifiera i vilken ordning övriga aktiviteter görs.
- Definiera aktiviteterna.
- Beskriv vilken roll som utför aktiviteterna.
- Beskriv vilket system som aktiviteterna utförs i.



6.3 Gap-analys

En gapanalys är ett verktyg som gör det möjligt att jämföra myndighetens aktuella prestation (nuläget) med sin potentiella prestation (nyläge eller målläge). Det ger en insikt om inom vilka områden som det finns rum för förbättring och vilka aktiva beslut som behöver tas samt hur resurserna fördelas optimalt. Analysen kan genomföras både på en strategisk eller operationell nivå inom myndigheten. Metoden kan användas i de flesta områden så länge det går att mäta den nuvarande positionen jämfört med en önskvärd position.

Förändringarna mellan ny-läget jämfört med nu-läget behöver identifieras. Därefter kan förbättringsförslagen (aktiviteterna) anges som beskriver vad som behöver göras för att åstadkomma de identifierade förändringarna. Det kan också vara bra att ange de förväntade effekterna av förbättringsförslagen. Det är enbart genom att lyfta fram de förväntade effekterna som vi kan veta att den tänkta förändringen är bra. En verksamhet kan till exempel förändras genom att något behöver avvecklas, förbättras eller utvecklas.

När förändringsinsatserna är identifierade är det bra att fundera på vilka som ni ska satsas på och sedan bestämma hur de ska prioriteras. Se mall för Gap-analys bilaga 1.

6.4 SWOT-analys

Med hjälp av en SWOT-analys kan man bilda översikt över verksamhetens nuläge samt vilka förutsättningar som finns för att nå börsläget. SWOT står för Strengths, Weaknesses, Opportunities och Threats (styrkor, svagheter, möjligheter och hot). Styrkor och svagheter är interna faktorer i verksamheten som tillsammans med nuvarande och framtida förutsättningar i omvärlden bestämmer vilka möjligheter och hot man har att jobba med.

Att analysera de interna och externa faktorerna med en SWOT-analys är ett väl beprövat hjälpmedel för att välja en strategi. Verksamhetens styrkor är en tillgång att satsa på. Svagheter kan däremot behöva arbetas bort, men kan även utgöra en utgångspunkt för att se möjligheter till utveckling.

Så här kan man göra en SWOT-analys:

- Beskriv myndighetens starka och svaga sidor – de interna faktorerna.
- Analysera möjligheterna och hoten – de externa faktorerna.
- Skriv in dem i de olika rutorna.

	Positiva	Negativa
Interna	Styrkor S	Svagheter W
	Möjligheter O	Hot T
Externa		

När ni gjort SWOT-analys behöver ni prioritera vad som är viktigast att fokusera på under respektive område. Frågor ni kan ställa er är:

- Hur kan vi utnyttja våra styrkor?
- Hur kan vi minimera våra svagheter?
- Hur tar vi tillvara våra möjligheter?
- Hur kan vi neutralisera hoten?

6.5

Nyckeltal är ett bra sätt att titta på hur utvecklingen har skett inom ett visst område. De kan också användas för att jämföra olika avdelningar, enheter och myndigheter med varandra. Nyckeltalen i sig är inte svaret utan bör ses som en utgångspunkt för att analysera och ställa frågor kring verksamheten. Nedan ger vi exempel på två områden där nyckeltal kan användas för att titta på utveckling över tid eller för att jämföra sig med andra.

6.5.1 Nyckeltal för it-kostnader

Efter lönekostnaderna är it-kostnader den största kostnadsposten för de flesta myndigheter, tätt följt av lokalkostnader. Att följa upp och analysera resursanvändningen inom it-området är därför viktigt vid bedömningen av myndighetens effektivitet. Här beskrivs nyckeltal som kan användas för att analysera myndighetens it-kostnader.

Nyckeltal	Kommentarer
-----------	-------------

<p>It-kostnadernas andel av myndighetens verksamhetskostnader</p>	<p>Hur stor andel av de totala verksamhetskostnaderna utgör it-kostnaderna?</p> <p>Omfattningen av myndighetens it -kostnader bör återspegla vilken roll it har för myndigheten och myndighetens strategi för verksamhetsutveckling med hjälp av it och digitalisering.</p>
<p>It-investeringar som andel av verksamhetskostnaden</p>	<p>Hur ser utvecklingen ut? Hur ser kopplingen ut till myndighetens digitaliseringsgrad?</p>
<p>Inhyrd it-personal som andel av total it-personal</p>	<p>Inhyrd it-personal kan vara en relativt ”lätt-rörlig” kostnad, men bör vara i linje med myndighetens strategi för personalförsörjning inom it-området.</p>
<p>It-kostnad per användare</p>	<p>Här ingår datorer med tillbehör, programvara och stödsystem. Nyckeltalet kan vara intressant att följa över tid.</p>
<p>Andel utkontrakterad verksamhet som andel av it-kostnaden</p>	<p>Andelen återspeglar myndighetens resurs-försörjningsstrategi inom it-området.</p>
<p>Kostnader för lagring</p>	<p>Även om kostnaderna för lagring per gigabyte kommer att minska över tid gör många bedömningen att behovet av lagringsutrymme kommer att öka.</p>
<p>Kostnader för att säkerställa, förbättra och ta fram ny funktionalitet</p>	<p>En återkommande obalans mellan de tre posterna – säkerställa, förbättra och ta fram ny kan riskera att skapa en situation där effektiviteten i befintliga system eller myndighetens förmåga att nyutveckla påverkas negativt.</p> <p>Fundera på hur balansen ser ut mellan resurser för att säkerställa befintliga system, underhålla och förbättra det stöd som finns och att utveckla nya system. Om till exempel andelen att utveckla ett nytt system är för låg över tid kan det innebära att myndigheten bygger upp en så kallad utvecklings-skuld. Om andelen är för hög kan det å andra sidan innebära att man kommer i otakt med utvecklingen i andra delar i organisationen</p>

Underlag för beräkning av nyckeltal hittar ni nedan:

<https://www.esv.se/contentassets/d38af70b40d3496cb06245fc14d66c6f/esv-2015-58-kartlaggning-av-it-kostnader.pdf>

6.5.2 Nyckeltal för administrativt stöd

Med administrativt stöd menar vi stödverksamhet som myndigheter behöver för att utföra sitt uppdrag. Dit räknar vi ledning, ekonomi, HR, kommunikation och övrigt, såsom upphandlingsstöd, vaktmästeri och bibliotek.

En viktig del i att bedöma effektiviteten utöver kostnaderna är hur väl de olika administrativa funktionerna fungerar som stöd till ledningen och kärnverksamheten.

Här är exempel på nyckeltal för det administrativa stödet:

Nyckeltal	Kommentar
Kostnaden för stödverksamhet av total verksamhetskostnad	<ul style="list-style-type: none">– Hur ser andelen och utveckling över tid.– Vilka är kraven på kärnverksamheten, är de relevanta, kan några tas bort?– Jämför med liknande myndigheter.
Kostnaden för ledningsfunktionen/ total verksamhetskostnad	
Kostnaden för ekonomifunktionen/ total verksamhetskostnad	
Kostnaden för personalfunktionen/total verksamhetskostnad	
Kostnaden för kommunikationen/ total verksamhetskostnad	
Kostnaden för övrigt/total verksamhetskostnad	

För beräkningar se

www.esv.se/contentassets/98a958c141fd42468961fa15c5cab640/2013-34-vagledning-for-berakning-av-nyckeltal-slutversion-2013-04-11.pdf

6.6 Exempel på frågor vid analys av årsredovisningen

Resultat	<ul style="list-style-type: none"> – Framgår det om myndigheten har uppnått sina mål eller resultat? <ul style="list-style-type: none"> • Redovisas bedömning mot målen? • Redovisas resultatet med hjälp av mått/indikatorer? – Redovisas trender och utveckling? – Finns det en koppling mellan resultat kostnaderna(resurs)?
Kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> – Redovisas bedömning av kvalitet? – Vilka aspekter på kvalitet redovisas? (kund, regelefterlevnad etc) – Hur ser utvecklingen ut?
Effektivitet	<ul style="list-style-type: none"> – Görs bedömning av effektivitet? – Hur har produktiviteten utvecklats?
Anslag/finansiering/kostnader	<ul style="list-style-type: none"> – Hur ser anslagsutvecklingen ut? <ul style="list-style-type: none"> • Hur ser korrelationen ut mellan förändringar i anslaget och förändringar i de uppgifter som myndigheten har? – Utnyttjar myndigheten krediten eller har myndigheten ett sparande? – Hur ser fördelningen och utvecklingen ut för personal, lokal och övriga kostnader? <ul style="list-style-type: none"> • Vad beror eventuella förändringar på? – Hur ser utvecklingen av myndighetens avgifter ut?
Väsentliga uppgifter	<p>Hur ser utvecklingen ut för:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Verksamhetskostnad/per årsarbetskraft – Antal årsarbetskrafter <ul style="list-style-type: none"> • Finns samband med digitalisering, ändrat uppdrag, arbete med verksamhetsutveckling etc – Låneram <ul style="list-style-type: none"> • Vilka större investeringar har myndigheten gjort? • Hur stor är låneramen jämfört med andra (liknande) myndigheter?

	<ul style="list-style-type: none">• Har myndigheten ha utrymme att finansiera ökad låneram?
Övrigt	<ul style="list-style-type: none">– Hur stor är sjukfrånvaron och hur ser utvecklingen ut?– Redovisas resultat från medarbetarundersökningar?– Redovisas arbete med verksamhetsutveckling?

Bilaga 2 Genomförandeplan

En genomförandeplan är en aktivitetsplan eller ett planeringsverktyg som kan vara ett stöd för myndigheten att uppnå det önskade börläget. Här är exempel på vad som kan ingå i en genomförandeplan.

Verksamhet	Vilken verksamhet är berörd?
Bakgrund	Nuläge/problem
Mål och mätning	Syfte/mål för effektiviseringen De mått indikatorer/nyckeltal från analysen av verksamheten som ska användas för att beskriva förändringen.
Ansvar	Hur arbetet ska följas upp och vem som ansvarar.
Budget	Vad kommer det att kosta?
Organisation	Hur projektet ska genomföras - i linje eller av projektgrupp. Rollfördelning
Tidplan	
Aktiviteter	Prioriterade aktiviteter och ansvarig för dessa.

Referenser

Catasús, Högberg, Johren, Boken om nyckeltal, Stockholm: Liber 2017

E-delegationen Vägledning i nyttorealiserings

ESV 2014:49 Att få rätt saker att hända

ESV 1999:14 Att läsa och tolka resultaträkning, balansräkning och anslagsredovisning

ESV 2006:11 Balanserat styrkort i statsförvaltningen

ESV 2013:34 Beräkna och använda nyckeltal för stödfunktioner

ESV 2014:54 Effektivare verksamhet genom ett ökat kundfokus

ESV 2014:59 Effektivisering av kärnverksamheter

ESV 2016:59 Effektivisering i statsförvaltningen

ESV 2017:60 Processen för planering och uppföljning

ESV 2006:4 Redovisningsplan i praktiken

ESV 2007:32 Resultatindikatorer

ESV 2014:50 It-kostnadsmodell- ett första steg mot gemensamt språk.

Fransson och Qvist, Onödig efterfrågan inom Skatteverket Karlstad University Studies 2016:38

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Johanson, Conny Hur bra är våra processer? Värdering av den inre effektiviteten”, Örebro universitet 2006

SIQ Managementmodell Version 2018:1

SOU 2016:78 Betänkande av välfärdsutredningen

SOU 2018:72 Betänkande av Expertgruppen för digitala investeringar

Tonnquist,Bo Projektledning, Stockholm Sanoma Utbildning AB 2014

Statskontoret 2008:17, Modell för myndighetsanalyser

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.