

Statskontorets småskrifter 2

Statsförvaltning i förändring

– möjligheter och utmaningar



Statsförvaltning i förändring

– möjligheter och utmaningar

STATSKONTORETS ÅRSBOK 2007

Miljö – allas ansvar

Privatpersoner, företag och myndigheter – alla behövs i arbetet för miljön.

E-Print i samverkan med Statskontoret tar ansvar för miljön vid trycksaksproduktion. E-print använder en modern produktionsteknik, som innefattar klorfritt papper samt att kolpulver används som färgbaser. Dessutom revideras E-prints miljöplan kontinuerligt.

Statskontorets småskrifter

Statskontoret har till uppgift att bistå regeringen med analyser och andra underlag som regeringen behöver för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Som ett led i detta arbete ger verket ut småskrifter.

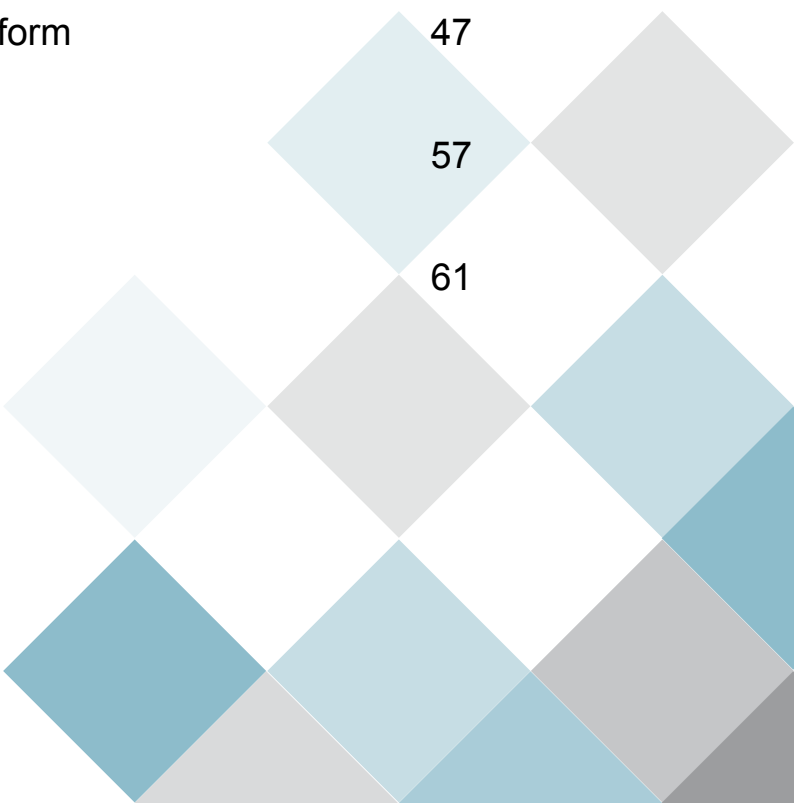
Skrifterna ska komplettera den ordinarie rapportutgivningen med övergripande analyser som speglar aktuella och framtidsinriktade förvaltningspolitiska frågor. De ska också i ett jämförande perspektiv återkommande följa och sammanfatta relevanta delar av den förnyelse av statsförvaltningen och den offentliga sektorn som pågår i andra länder.

Beställ publikationen på
www.statskontoret.se

© STATSKONTORET
ISBN: 978-91-7220-627-4
Tryck: E-Print AB, 2007

Innehåll

Förord	7
Statsförvaltningens utveckling	11
Omprövning av statliga åtaganden	19
Organisation som styrmedel	27
Likvärdig offentlig verksamhet	39
Samverkan som arbets- och verksamhetsform	47
Referenser	57
Statskontorets publikationer 2006-2007	61



Förord

All offentlig verksamhet bör kunna omprövas i takt med samhällets utveckling och förändringar i omvärlden. Omprövningsarbetet i dag är dock både sporadiskt och problemfyllt. Det behövs en ny ansats som gör det möjligt att regelbundet och systematiskt granska all statlig och statligt finansierad verksamhet. En omprövningsmodell som i grunden ifrågasätter verksamheten kan ge underlag för en diskussion om omprövningens villkor och hur effektiviseringsarbetet i förvaltningen kan drivas.

Regeringens val av organisation bör vid varje beslutstillfälle baseras på bästa möjliga kunskap. Det finns därför skäl för regeringen att diskutera val av organisation inom en statlig organisationspolitik. Det grundläggande perspektivet bör vara att riksdagens och regeringens beslut om struktur och organisation är ett kraftfullt styrinstrument. Av en sådan politik bör framgå att också samverkan förutsätter genomtänkt styrning och uppföljning – och möjligheter att utkräva ansvar.

Målet en likvärdig offentlig verksamhet förutsätter andra styrmedel än mål om regional och lokal anpassning. Krav på likvärdighet har ett pris i form av en mer centraliserad statlig förvaltning och minskat kommunalt självstyre. Om medborgare och företag ska kunna ställa krav på en effektiv offentlig förvaltning, behöver denna politiska avvägning göras tydlig. Om ansvarsutkrävande ska bli möjligt behöver också uppföljningen av de offentliga välfärdssystemen kompletteras ur ett medborgarperspektiv.

Det är dessa frågor som står i fokus för det nya Statskontorets första årsbok. Vid årsskiftet 2005/2006 omfördelades arbetsuppgifterna mellan de stabsmyndigheter som hjälper regeringen att utveckla förvaltningen. Statskontoret har

fullföljt ett första verksamhetsår med den renodlade uppgiften att vara central förvaltningsmyndighet för uppföljning och utvärdering av statlig och statligt finansierad verksamhet. Men Statskontoret har en lång tradition som regeringens utredningsmyndighet. Vi har kompetens och erfarenhet från ett mångårigt och omfattande arbete med uppföljningar, granskningar och utredningar om offentlig sektor. Utifrån de uppdrag som vi genomfört för regeringen, departementen och kommittéväsendet redovisar vi nu för första gången en analys av förvaltningens utveckling, i enlighet med vår nya instruktion och regleringsbrevet för budgetåret 2007. ▶

Regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2007 uppdraget till Statskontoret att göra en samlad analys som en åtgärd som vidtagits i syfte att stärka den kvalitativa uppföljningen av förvaltningens utveckling. Statskontorets insatser under år 2006 har avsett ett antal aspekter på den offentliga verksamheten som är centrala för regeringens möjligheter att genomföra en politik för uthållig tillväxt och full sysselsättning. I årsboken exemplifierar vi utifrån erfarenheter och resultat i våra uppdrag.

Vi inleder med att översiktligt redovisa den statliga förvaltningens utveckling, först genom en kort tillbakablick och sedan genom att uppmärksamma några av regeringens aktuella initiativ inom det förvaltningspolitiska området. Ur genomgången hämtar vi fyra frågor som vi menar är centrala för regeringens överväganden och som varit, och fortsatt är, aktuella i våra uppdrag.

Den första frågan handlar om tillvägagångssätt som ger regeringen och riksdagen underlag för att fortlöpande pröva vad som bör vara uppgifter för staten. Här vet vi att resultatstyrningssystemet inte förmår ge tillräckligt underlag. Regeringens avsikt är också att komplettera mål- och resultatstyrningen med externa utvär-

▶ Statskontoret biträder regeringen i arbetet med att stärka den offentliga förvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter på bästa möjliga sätt. Vi utvecklar och tillhandahåller kompetens och kapacitet inom främst följande professionella ansvars- och expertområden:

- vad som är eller borde vara statens uppgifter,
- hur dessa uppgifter styrs och organiseras eller skulle kunna styras och organiseras,
- vilka effekter och resultat som blir följden av dessa statliga åtaganden.

deringar. Vår erfarenhet är dock att det är svårt att få samsyn kring hur omprövning bör utformas för att förvaltningen ska kunna utvecklas i takt med tiden och de omgivande kraven. Det är därför viktigt att diskutera formerna för omprövning och att utveckla ett arbetssätt som ger underlag för politiska beslut om förvaltningen och de statliga uppgifterna. Vi visar på grunddragen i ett sådant system.

Den andra frågan rör organiseringen av de statliga uppgifterna. Organiserar vi för medborgarnytta, styrbarhet och kostnadseffektivitet, vilket i sig innebär avvägningar? Eller finns det också andra, och i vissa fall starkare, bakomliggande motiv, som att ge politisk uppmärksamhet åt ett område eller skapa sysselsättning? Vad som är en effektiv organisation blir en öppen fråga så länge målen inte är klara. Målen och kraven skiftar samtidigt över tid. Det går därför inte att slå fast eviga organisationsprinciper. Men det finns både inhemska och internationella erfarenheter att lägga till grund för vissa huvudlinjer för hur statlig verksamhet bör organiseras. Det finns möjligheter att göra tydligt hur alternativa organisationsformer bäst kan stödja målen för den aktuella verksamheten och ta hänsyn till de restriktioner i form av bl.a. generella mål som gäller för all offentlig verksamhet. Först då kan regeringen forma en rättssäker, effektiv och medborgarorienterad förvaltning.

Vår tredje fråga behandlar statens möjligheter att säkerställa likvärdighet för medborgarna i såväl statlig som kommunal verksamhet. Kommunerna svarar för en mycket stor del av vår konsumtion av offentligt finansierade tjänster, runt 70 procent. Vård, skola och omsorg är alla verksamheter under kommunalt huvudmannaskap. Hur långt är det t.ex. möjligt för staten att nå genom ingrepp som normering och ekonomisk utjämning utan att undergräva kommunal självstyrelse och lokal anpassning? Även om begreppet likvärdig kan ges olika innebörd, är likvärdighet i grunden oförenligt med långtgående lokal anpassning. Likvärdighet kräver centralstyrning i form av normering, tillsyn och uppföljning. Avvägningen mellan likvärdighet och lokal anpassning behöver därför göras tydlig på politisk nivå. En förutsättning för att medbor-

garen ska kunna utkräva ansvar i detta avseende är också att nuvarande system för uppföljning av de offentliga välfärdssystemen främst ur ett producentperspektiv kompletteras med uppföljning ur ett medborgarperspektiv.

Den statliga förvaltningen är i huvudsak organiserad sektoriellt efter sakområden. Det ger förutsättningar för en långtgående specialisering och därmed en effektiv och rättssäker hantering av de många och skiftande uppgifter som ingår i statens åtaganden gentemot medborgarna. Men det skapar i vissa avseenden också problem genom alltför skarpa gränser mellan olika myndigheters verksamhet. Den grundläggande ansvarsfördelningen kan därför behöva kompletteras med en effektiv samverkan över sektorsgränser och mellan huvudmän. Mer och bättre samverkan har under senare år blivit den lösning som ålagts myndigheterna och kommunerna eller prövats genom olika försöksverksamheter. Samverkan kan även omfatta den privata och den ideella sektorn.

Vår fjärde fråga gäller när samverkan löser problemen eller skapar nya. Samverkan gör det möjligt att i olika avseenden arbeta tvärsektorriellt. Men samverkan kan också leda till oklara ansvarsförhållanden och svårigheter att styra och följa upp verksamheten. Det är därför viktigt att regeringen överväger för- och nackdelar på kort och lång sikt på samma sätt som inför övriga organisationsbeslut.

Vi diskuterar sammantaget hur ett underlag kan tas fram som gör det möjligt för riksdag och regering att pröva vad staten bör göra och hur sambandet ser ut mellan de mål som sätts upp för dessa uppgifter och utformningen av en lämplig organisation.

Årsboken "Statsförvaltning i förändring" handlar om några av de val statsmakterna ställs inför när det gäller att forma en effektiv förvaltning för medborgare och företag. Vi hoppas att läsningen inspirerar till fortsatta tankar om den goda förvaltningen. Diskutera dem gärna med oss!

Stockholm i april 2007

Anders L. Johansson
Generaldirektör



Statsförvaltningens utveckling

Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2007 att en effektiv förvaltning är en allt viktigare faktor i konkurrensen om företagens etableringar i den globaliserade ekonomin och därmed av stor betydelse för tillväxt och sysselsättning. I regeringens utvecklingsarbete ingår därför att pröva vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter. En tydligare och mer överskådlig statlig förvaltningsstruktur förenklar också kontakterna för medborgare, företag och organisationer. Statsförvaltningen ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad.

Den internationella diskussionen om processer för utformning av politik betonar medborgarnas medverkan. I Amsterdamfördraget står tydligt att medborgarna ska konsulteras. OECD återupptar och utvecklar sitt tidigare arbete med att stärka kontakterna mellan regering och medborgare.¹ Arbetet utgår ifrån att utformning av politik ska ske öppet och med ett brett spektrum av medborgare som deltagare. En rapport väntas våren 2008 och kommer troligen att innehålla en översiktlig utvärdering av medborgardeltagande i policyprocesser.

Det finns för närvarande inte tillräckligt med bra mått och mätmetoder för att följa upp och beskriva den offentliga förvaltningens förmåga och utveckling. OECD:s arbete syftar till att tillhandahålla ett antal nyckeltal för bra styrning och effektiv offentlig service.² OECD räknar med att sent under år 2009 kunna publicera en första rapport, "Government at a Glance", utifrån bästa möjliga befintliga grunddata från

medlemsstaterna. Tanken är att rapporten ska ge regeringarna möjlighet att jämföra sin egen förvaltning med andras. Om OECD:s arbete blir framgångsrikt, kan det på sikt ge bättre förutsättningar för kvalitativ uppföljning av förvaltningens utveckling.

Hur har den svenska statliga förvaltningen utvecklats? Ett sätt att belysa detta är genom sysselsättningen. Enligt nationalräkenskaperna minskade antalet arbetade timmar i statliga myndigheter (inklusive socialförsäkringssektorn men exklusive affärsverken) med ca 12 procent mellan åren 1990 och 2004.

Den minskade sysselsättningen motsvaras dock inte av en minskning av verksamheten, eftersom tjänster i ökad utsträckning köpts in (fastighetskötsel, lokalvård, telefonväxel, IT, informationstjänster m.m.). Sammantaget ökade i stället kostnaderna (i fast pris) för den statliga produktionen med hela 16 procent under perioden. ▶

Verksamheten har alltså ökat i omfattning samtidigt som betydande rationaliseringar genomförts. Att verksamheten kunnat öka i omfattning beror bl.a. på en ökad avgiftsfinansiering.

Totalt sett uppgick värdet av de resurser som den statliga förvaltningen förbrukar i sin verksamhet, dvs. statlig konsumtion och bruttoinvesteringar, till 9 procent av BNP år 2005. Det är cirka 30 procent av statens och kommunernas sammanlagda resursanvändning.

Kostnaderna för den statliga förvaltningen är en mindre del av statens totala utgifter, drygt en femtedel. Övriga utgifter är transfereringar,

▶ 1990-2004

Den statliga sysselsättningen minskade med 12 procent.

Den statliga verksamheten ökade med 16 procent i fasta priser.

¹ "Strengthening Trust in Government: What Role for Government in the 21 Century", möte med OECD:s ministerråd i Rotterdam 2005

² Projektet "Management in Government: Comparative Country Data"

► Organisationer som faller utanför vårt myndighetsbegrepp är

- myndigheter i myndigheten, dvs. beslutsgrupper som fattar självständiga beslut utan att värdmyndigheten kan påverka utfallet; ledamöterna är ofta utsedda av regeringen,
- myndigheter direkt under Regeringskansliet, dvs. utlandsmyndigheterna,
- tillfälliga myndigheter, dvs. kommittéer och delegationer, råd och samordnare med tidsbegränsat mandat.

främst till hushåll, kommuner och företag, som alltså uppgår till närmare 80 procent av utgifterna. Med sysselsättningen som mått är universitet, högskolor och forskning den största sektorn inom staten. Den svarar för en fjärdedel av de statligt anställda.

Ett ofta åberopat mått på statens omfattning och utveckling är dock antalet myndigheter. Med hänsyn till att huvuddelen av statens kostnader inte sammanhänger med förvaltningens former utan dess innehåll, det statliga åtagandet, har måttet uppenbara brister. Samtidigt ger naturligtvis utvecklingen av antalet myndigheter inom statens olika verksamhetsområden en signal om politiska prioriteringar och tyngdpunktsförskjutningar. En viktig fråga blir därmed hur och på vilka villkor den befintliga statsförvaltningen ska utvecklas och förnyas. (Statskontoret. Småskrifter 1)

En ytterligare komplikation med att mäta förändringar i staten genom utvecklingen av antalet myndigheter är att avgränsningen av vad som är en myndighet varierar beroende på hur informationen ska användas. När det gäller statens ekonomiska redovisning är avgränsningen en, när det gäller staten som arbetsgivare en annan. För att kunna följa utvecklingen av antalet myndigheter har Statskontoret valt att räkna de myndigheter som lyder under regeringen eller riksdagen och som när det gäller grundläggande uppgifter, befogenheter och ansvar styrs av en instruktion eller en särskild lag.

Vi har föreslagit regeringen att det är på detta sätt som den statliga förvaltningsstrukturens utveckling bör följas, och regeringen har i mars i år gett SCB i uppdrag att utveckla ett myndighetsregister med denna utgångspunkt. ►

Utvecklingen under perioden 1990–2005

Under de femton åren mellan 1990 och 2005 har antalet myndigheter minskat med ca 60 procent, med den avgränsning som redovisats ovan (Statskontoret 2005:32). Totalt sett har även

sysselsättningen minskat, men antalet myndigheter har minskat i snabbare takt än sysselsättningen. Myndigheterna har således blivit färre men större. Den kraftiga minskningen av antalet myndigheter är dock en nettoförändring. Under perioden har också tillkommit myndigheter med för statsförvaltningen helt nya uppgifter och en majoritet av dessa myndigheter sysselsätter färre än 50 årsarbetare.

Motiven bakom förändringarna i förvaltningsstrukturen har varierat. Den bärande idén bakom reformeringen av den statliga förvaltningen vid början av 1990-talet var renodling, som i strikt form inriktades på att skilja affärsverksamhet från myndighetsutövning. Flera av de stora affärsverken bolagiserades och det statliga åtagandet förändrades från kommersiell monopolverksamhet till reglering och kontroll av de liberaliserade marknaderna. Myndigheterna omvandlades och byggdes successivt upp för dessa nya uppgifter. Detta gällde t.ex. Post- och telestyrelsen.

Renodling var vägledande också när det gällde ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Inledningsvis handlade det om att skilja dömande verksamhet från övrig myndighetsverksamhet, som tillsyn och myndighetsutövning. Senare har renodlingen även avsett att hålla isär myndigheternas tillsynsroll från övrig myndighetsverksamhet. Fristående myndigheter med ansvar för tillsyn och granskning har tillkommit, t.ex. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Reformerna vid periodens början avsåg således omfattningen av och karaktären på statens åtagande, men de kom successivt att bli mer fokuserade på i vilka former staten ska verka. De största minskningarna av antalet myndigheter följer av att myndigheter inom flera av statens olika verksamhetsområden slagits samman. Myndighetskoncerner med regional och lokal spridning har också fusionerats till större territoriella ansvarsområden eller ombildats till en sammanhållen myndighet, det vi kallar en myndighet. Försvarmakten och Skatteverket är

två tydliga exempel. Behov av bättre styr-
möjligheter och större enhetlighet i ärendehand-
läggningen har varit drivkrafter bakom dessa
förändringar.

Vi återkommer med en mer fyllig diskus-
sion om förvaltningsstrukturen i kapitlet om
organisation som styrmedel.

Antalet myndigheter minskar alltså oftare
genom omorganisationer än genom avveckling
av verksamheter. Det går således inte att dra
några slutsatser om omfattningen av det statliga
åtagandet av att antalet myndigheter har minskat.
Statens prioriteringar av olika verksamhetsom-
råden har dock ändrats över tid, bl.a. till följd
av förändringar i omvärlden. Utvecklingen av
sysselsättningen kan ses som en indikator på
att det statliga åtagandet även utanför den bo-
lagiserade verksamheten i viss utsträckning har
omprövats. De största förändringarna härvidlag
kan utläsas av att sysselsättningen inom för-
svarsområdet minskat, medan den ökat inom
utbildningsområdet.

Regeringens fortsatta utvecklings- arbete

Regeringen har markerat att ökade insatser be-
hövs för att nå ett effektivare utnyttjande av de
offentliga resurserna. Den statliga verksamhe-
ten bör få tydligt fokus på kärnuppgifter och
organiseras för att möjliggöra god kontroll,
tydlig ansvarsfördelning, samverkan och låga
kostnader.

RENODLING. Att inrikta verksamheten på kärn-
uppgifter kan ses som en återgång till den ut-
gångspunkt för utvecklingsarbetet som gällde
under 1990-talets början, nämligen renodling
av verksamheten. Redan i regeringsförklara-
ringen aviserade statsministern avveckling av
viss statlig verksamhet, och omprövning är ett
återkommande tema i budgetpropositionen för
2007. Genom att komplettera mål- och resul-
tatstyrningen med externa utvärderingar räknar
regeringen med att få bättre underlag för att

pröva det offentliga åtagandet. Planen är att
under våren 2007 lägga ut ett uppdrag om att ta
fram en utvärderingsmodell och sedan testa den
på ett par myndigheter (2006/07:FiU12).

Sveriges fortsatta medverkan i arbetet med
att utvidga och fördjupa den inre marknaden
ställer stora och nya krav på den offentliga för-
valtningen. Den kommitté som ser över den
statliga förvaltningens uppgifter och organisa-
tion, Förvaltningskommittén (dir. 2006:123), ska
bl.a. öka myndigheternas förmåga att fullgöra
sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-med-
lemskapet ställer. Ett underlag för kommittén är
vår förstudie av hur den statliga och kommunala
förvaltningen tillämpar och efterlever EG-för-
dragets regelverk för fri rörlighet för varor och
tjänster inom det icke-harmoniserade området
(Statskontoret 2006:16). Vi konstaterar att det
behövs en tydligare politik för hur den svenska
förvaltningen ska leva upp till målen för den inre
marknaden och att denna bör komma till uttryck
i regleringsbrev och andra styrdokument.

För näringslivets utveckling är det viktigt att
den infrastruktur staten tillhandahåller omfattar
effektiva regelverk och kontrollmyndigheter,
men också att den offentliga sektorns tjänstepro-
duktion öppnas för konkurrens, en konkurrens
som ska ske på lika villkor mellan offentlig och
privat sektor.

En prioriterad uppgift för Förvaltningskom-
mittén är att överväga vad som bör vara stat-
liga uppgifter när det gäller konkurrensutsatt
verksamhet.

Statskontoret arbetar sedan många år med
frågor som rör konkurrens i gränslandet mellan
privat och offentlig sektor. ►

De frågor vi arbetat med har rört statens
olika roller: myndigheternas uppdragsverksam-
het, statens styrning, kontroll och tillsyn över
avreglerade marknader, det offentliga som ägare
av bolag, myndigheter som beställare eller som
tillhandahållare av offentlig information eller in-
frastruktur. Att renodla genom att ompröva hand-
lar främst om att ifrågasätta och precisera vad
som är statens kärnverksamhet och hur de olika

► "Den ökade medvetenheten om mark-
frågans betydelse för att få in fler aktörer
skapar goda förutsättningar för att uppnå
statens mål om fler hyresrätter till rimliga
kostnader. Det gäller också den ökade
lyhördheten och öppenheten i vissa kom-
muner för en dialog och vilja att släppa in
intresserade byggherrar i planarbetet."

(Statskontoret 2006:2)

► "En grundfråga är givetvis om ansvarsfördelningen mellan olika (offentliga) aktörer i det enskilda fallet resulterat i en så komplicerad struktur att inte heller en genomtänkt kombination av olika styrinstrument utgör en lösning på konstaterade sektoriseringsproblem. En omprövning av strukturer och ansvar i syfte att underlätta styrning och ansvarsutkrävande kan då vara den mest fruktbara lösningen."

(Statskontoret 2006:3)

rollerna ska utformas. I kapitlet "Omprövning av statliga åtaganden" redovisar vi erfarenheter och tankar om ett ramverk som gör det möjligt att på regeringens uppdrag ta fram underlag för att pröva det statliga åtagandet, inte bara ur ett konkurrens- och marknadsperspektiv.

ENKLARE FÖR MEDBORGARNA. Ett viktigt mål för regeringens översyn av förvaltningen är att förenkla för medborgare och företag och underlätta samverkan mellan statliga myndigheter och mellan stat och kommun. Detta ska åstadkommas genom en tydligare och mer överskådlig förvaltningsstruktur och ett minskat antal statliga myndigheter.

Vid en snabb blick på den nuvarande förvaltningsstrukturen framstår inte styrbarhet och överskådlighet som huvudmotiv för organisationen. Med dessa motiv som utgångspunkt finns mycket att göra och inte minst Statskontoret har ifrågasatt koncernmyndigheter, enfrågemyndigheter, nämndmyndigheter och myndigheter i myndigheter. Vi har dock samtidigt förespråkat särskilda tillsynsmyndigheter och betonat behovet av att hålla isär vissa typer av uppgifter i förvaltningen, främst av rättsäkerhetsskäl.

Organisationsförändringarna från 1990 och framåt har i huvudsak använts för att stärka den grundläggande svenska förvaltningsstrukturen med en stark centralmakt, svag regional nivå och starka primärkommuner. Sektorpolitiska överväganden har också betytt mer för organisationen än en förvaltningspolitisk vision. Utvecklingen har delvis inneburit en anpassning till en mer kontinental modell i och med EU-medlemskapet, bl.a. genom en starkare betoning på kontroll och tillsyn.

Förvaltningsstrukturen har också i hög grad påverkats av att lokalisering av statliga myndigheter använts som ett regionalpolitiskt instrument. Regeringen konstaterar i uppdraget (dir. 2007:28) till den utredare som ska se över myndighetsstrukturen inom skolväsendet att strukturen också hänger samman med lokaliseringen. "Små myndigheter och små geografiskt

spridda enheter har ofta problem med höga administrativa kostnader, samordning och sårbarhet. Å andra sidan är hyresnivåer och lönekostnader högre i huvudstaden. Ytterligare faktorer av betydelse är tillgången till kompetent personal, tillgänglighet för allmänheten och möjligheter för myndigheter att upprätthålla goda kontakter med kommunerna."

Vad som i ett medborgarperspektiv skulle vara den bästa organisationen är således inte självklart. Tillgänglighet och "en väg in" är också krav som riktas mot förvaltningen. Regeringen har tagit nya initiativ till regelförbättringar som, enligt budgetpropositionen för 2007, ska skapa en märkbar förändring i företagets vardag. Det gäller allt från att identifiera regler på EU-nivå, som skulle kunna förenklas, till sådana åtgärder som myndigheterna själva kan vidta för att förbättra service och tillgänglighet. Statskontoret har tidigare hjälpt såväl Avregleringsdelegationen som SimpLex-gruppen och har under år 2006 medverkat i Regeringskansliets arbete med att ta fram underlag för OECD:s granskning av det svenska moderniserings- och regelreformeringsarbetet. (OECD, 2007)

En särskild utredare (dir. 2006:30) utvärderar styrformen resultatstyrning i syfte att förbättra styrningen av myndigheterna. I den utsträckning som utredaren behandlar frågor om rollfördelning och ansvarsutkrävande i kedjan riksdag–regering–myndighet har utvärderingen också implikationer för förvaltningsstrukturen. Statskontoret har under senare tid i olika uppdrag för regering och Ansvarskommittén främst analyserat hur sektorisering och horisontella mål påverkar regeringens möjligheter att resultatstyra förvaltningen och de tvärsektoriella områdena. Vi har funnit att det i första hand är komplicerade strukturer som är svåra att styra som skapar en grogrund för sektoriseringsproblem. En eller flera statliga aktörer – ofta på flera nivåer – kan ha i uppgift att tillsammans med aktörer inom andra sektorer (främst kommuner) fullgöra ett offentligt åtagande. ►

Staten använder i princip samma styrinstrument vid styrning av tvärssektoriella uppgifter som vid styrning av mer avgränsade sektorer. Utmärkande för tvärssektoriella frågor är dock att statliga insatser i många fall har en begränsad räckvidd. Det är ofta andra aktörer än statliga som har det huvudsakliga ansvaret för uppgifternas genomförande, vilket innebär att styrningen till stora delar blir indirekt.

Tvärssektoriella frågor eller politikområden är mycket olika till sin karaktär. Vissa representerar snarast långsiktiga visioner och syftar till att uppnå ett idealtillstånd i samhället. Andra är mer konkreta till sin natur, praktiskt genomförbara och myndigheter förväntas ha en framträdande roll. Vi menar att det är viktigt att frågornas karaktär beaktas vid val av styrinstrument. Det gäller framför allt hur frågorna regleras och organiseras samt vilka system för uppföljning som bör användas (Statskontoret 2006:13).

I kapitlet ”Organisation som styrmedel” diskuterar vi hur valet och betoningen av de värden eller mål som ska uppnås påverkar utformningen av förvaltningen.

EFFEKTIVITET I KOMMUNAL VERKSAMHET.

En mycket stor del av den offentliga verksamhet som riktar sig mot medborgarna ligger inom kommunernas ansvarsområde. Principen om kommunal självstyrelse ger kommuner och landsting frihet att utforma sin verksamhet. Regeringen styr riket men har inga egna befogenheter att styra kommunerna. Statsmakternas styrning av kommunerna sker i allt väsentligt genom lagstiftning som, efter delegation från riksdagen, kompletteras med regeringens förordningar och en omfattande normering från olika statliga myndigheter. På vissa områden är det ytterst domstolar som avgör vilken ambitionsnivå som ska gälla för verksamheten.

Påverkan sker också genom generella och specialdestinerade statsbidrag. Målet för politikområdet Allmänna bidrag till kommuner är att skapa goda och likvärdiga förutsättningar för kommuner och landsting att uppnå de nationella

målen inom olika verksamheter. Inom verksamheter som regleras av lag finns emellertid stora variationer mellan kommunerna. Det framgår av resultatredovisningen för politikområdet i budgetpropositionen för 2007. En överenskommelse har träffats om en landsomfattande systematisk jämförelse i samverkan mellan staten och Sveriges kommuner och landsting för att förbättra kvalitet och produktivitet i de kommunala verksamheterna. ►

Det finns också områden inom vilka kommunernas medverkan är en nödvändig förutsättning för att uppfylla de nationella målen och nå en effektiv verksamhet men där kommunernas åtagande bygger på frivillighet. Det tydligaste exemplet är flyktningmottagandet, där ett femtiotal kommuner inte ingått avtal med staten om att ta emot flyktingar, trots att staten betalar kostnaderna.

I kapitlet ”Likvärdig offentlig verksamhet” diskuterar vi vilka förutsättningarna är för att genom statliga ingrepp ge medborgarna en likvärdig verksamhet.

EFFEKTIVITET I PRODUKTION AV VÄLFÄRDSTJÄNSTER.

Regeringens utvecklingsarbete syftar också till att öka effektiviteten i produktionen av välfärdstjänster. Kärnan är rättssäkerhet för medborgarna, enhetlighet och likabehandling. Regeringen vidtar åtgärder för att öka valfriheten, motverka överutnyttjande och fusk i skatte- och välfärdssystemen, förbättra tillsynen och prioriterar insatser för att ta till vara den enskildes arbetsförmåga. ►►

I en underlagsstudie till Socialförsäkringsutredningen har Statskontoret konstaterat att den varierande tillämpningen av arbetslöshets- och sjukförsäkringarna beror på en mängd olika faktorer. Några exempel är de dubbla rollerna för tjänstemännen på Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, bristande motivation att agera tufft i regeltillämpningen, externa, motverkande krafter i samhället samt ekonomiska, moraliska och sociala drivkrafter. Det räcker inte att studera en enskild aspekt i taget för att

► ”Statsmakterna har ett behov av att kunna följa upp den samlade utvecklingen – väsentligen produktionskapaciteten. Den har betydelse för om samhället kommer att kunna klara sina åtaganden gentemot ett ökat antal äldre, vårdbehövande, dagis- och skolbarn m.fl. Hur denna produktionskapacitet påverkas av nationella reformer av olika slag – kommunsammanslagningar eller -delningar, förlängd skolplikt, maxtaxa etc. är viktigt att kunna följa.”

(ESS, 2006)

►► Statskontoret har biträtt Finansdepartementet i ett internt arbete om valfrihet och effektivitet inom välfärdstjänster:

- vilken grad av valfrihet råder inom de stora välfärdsområdena (vård, skola, omsorg),
- vilka erfarenheter finns,
- vilka åtgärder främjar aktiva val,
- hur kan ett helhetstänkande främjas för att möta individer med sammansatta behov.

► "Å ena sidan har vi en politisk strävan efter likabehandling av individer i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna. Det ska i princip inte spela någon roll var i landet man bor för hur man ska behandlas i de båda försäkringarna. Å andra sidan har vi den politiska strävan att hela landet ska leva och att det ska råda likartade levnadsförutsättningar var man än bor."

(Statskontoret PM 2006-09-04)

►► "Den svenska förvaltningsmodellens grundprincip med en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning skall stärkas."

(Budgetpropositionen för 2007)

hitta ett långsiktigt fungerande åtgärds paket. Ett systemtänkande, som sträcker sig över flera olika områden, måste till. ►

I teorin bör mål sättas och målkonflikter hanteras av det politiska systemet. I praktiken hanterar stora myndigheter i dag målkonflikter i betydande omfattning. En förvaltning uppdelad på många och specialiserade myndigheter innebär ökade krav på regeringen och Regeringskansliet att samordna och hantera målkonflikter. Är de problem, som anses följa med nuvarande förvaltning, därför också ett uttryck för brister i kompetens och resurser för politisk styrning och samordning i Regeringskansliet? Eller är det, som vi hävdar i kapitlet om organisation som styrmedel, inte möjligt för regeringen att hantera alla målkonflikter eller väga alla sektors anspråk mot varandra? Även med den reservationen anser vi att förutsättningarna för politisk samordning och styrning skulle förbättras, om Regeringskansliet gavs ökat stöd i form av underlag, sammanställningar och utvärderingar. ►►

Flera av de uppdrag Statskontoret arbetat med har avsett ansvarsfördelningen mellan

statliga myndigheter och mellan stat och kommun och samverkan som ett sätt att överbygga fragmentering. Bakom samverkan ligger ofta ett behov av att förbättra det samlade utfallet för medborgare och företag av offentliga insatser. Men samverkan avser också att förhindra felaktiga utbetalningar och minska såväl förvaltnings- som transfereringskostnader. Utifrån våra erfarenheter av samverkan som medel för effektivisering belyser vi i ett avslutande kapitel de krav som ställs när regeringen beslutar om samverkan.

Vår summerande rapport om det gångna årets uppdrag startar således med en diskussion om bättre förutsättningar för omprövning av det statliga åtagandet och låter oss sedan reflektera över de mål som styrt och bör styra valet av organisation för det som är statens uppgifter. Vi fördjupar denna diskussion i separata kapitel om två mål som har aktuella, och särskilt starka, implikationer för styrmedlet organisation: en likvärdig verksamhet och en förvaltning som genom samverkan underlättar för medborgare och företag. ◆



Omprövning av statliga åtaganden

Begreppet omprövning används flitigt i det offentliga språket, med skiftande innebörd. Ibland används det synonymt med översyn eller utvärdering, men många skilda typer av analyser kan dölja sig bakom omprövningsbegreppet.

Inom ramen för mål- och resultatstyrningen följer myndigheterna exempelvis upp sin egen verksamhet. *Uppföljningen* handlar om att identifiera och beskriva prestationer och effekter, dvs. svara på frågan vad myndigheten har gjort och vad detta har fått för effekter. En uppföljning blir på så sätt ett viktigt led i myndighetens egen verksamhetsutveckling. En *utvärdering* ska förklara varför dessa effekter har uppstått och om det finns något orsakssamband med myndighetens prestationer. Utvärderingen kan utgöra underlag för *omprövning*, där man ifrågasätter den statliga åtgärdens existens eller grundläggande form. Det kan handla om huruvida det över huvud taget finns behov av statlig verksamhet inom det område som utvärderas, om rimligheten i valet av styrmedel eller om möjligheten att organisera verksamheten på ett alternativt sätt som bättre tar vara på resurser av olika slag. Mot omprövning kan ställas *revision*, som i grunden handlar om *kontroll* av en given statlig åtgärd mot en norm, en regel eller ett mål. Det kan handla om mer elementära kontroller av åtgärder (Nås rätt mottagare av rätt åtgärder?) eller mer avancerade kontroller av måluppfyllelse (Leder åtgärderna till önskvärda beteendeförändringar hos målgruppen?). Utvärdering och revision kan vara såväl intern som extern.

I omprövning ser vi således vissa gemensamma nämnare: att ifrågasätta och att fundera på alternativ till rådande ordning. Genom att

ifrågasätta det existerande kan omprövning ligga till grund för många olika sorters förändringar, stora som små. Vid omprövning kan exempelvis ifrågasättas vilka resurser som ska användas för olika ändamål, vilka regler som ska gälla för en viss verksamhet, vilka organisationer och andra styrmedel som staten ska använda, var gränslinjen ska dras mellan det statliga åtagandet och det omgivande samhällets ansvar, hur andra intressenters ansvar ska definieras och vilka mål som ska uppnås.

Att omprövning är en uppgift för riksdag och regering, dvs. det politiska systemet, är säkert alla överens om. Statsmakterna tar initiativ till, utfärdar direktiv för och beslutar om omprövning. Vi diskuterar hur underlaget för omprövningen kan tas fram och vad det bör innehålla. ▶

Vilket är syftet med omprövning?

Omprövning kan ha olika syften och dessa kan skifta över tiden. Ett syfte kan vara en allmän strävan efter att modernisera och anpassa den statliga verksamheten och förvaltningen till förändringar i omvärlden. Ett annat syfte ligger närmare rationalisering, dvs. att höja kostnadseffektiviteten och den inre effektiviteten hos förvaltningen. Ytterligare andra syften kan vara mer ideologiskt färgade: att minska det statliga åtagandet, renodla statens uppgifter eller att förbättra förutsättningarna för tillväxt och ökad sysselsättning.

Hur initieras omprövning?

Många modeller och organisationer för omprövning, ofta med internationella förebilder,

▶ Vad vi lyfter fram i detta kapitel är behovet av ett ramverk för en process som tar fram underlag för den politiskt styrda omprövningen.

► "Inte heller finns det några uppgifter om exempelvis vilka datorpaket som de anställda valt, vilka priser som har betalats eller vilka löneavdrag detta har medfört. Detta gör det svårt att avgränsa den grupp som åtnjutit den skattefria förmånen och beräkna ekonomiska effekter för olika aktörer. Vidare är "dator" inget enhetligt begrepp, då innehållet och kapaciteten kan skilja sig kraftigt över tiden. Definitionen på lånedator är inte heller entydig, vilket delvis kan förklara de stora skillnader som finns i branschstatistiken över levererade datorer."

(Statskontoret 2005:14)

har redovisats över åren, och flera förslag om systematisk omprövning har förts fram, från Förvaltningsutredningen (SOU 1979:61) och senare översyner. Nära omprövning ligger också förslaget om strategier för politikområden (Finansdepartementet, 2002) som var tänkta att visa hur försörjningen med resultatinformation skulle hanteras. Försök har också gjorts, i form av de fördjupade anslagsframställningarna inom ramen för treårsbudgeteringen och resultatkrivelsen för hela politikområden. Tydligast, och längst tillämpade, är kanske regeringens riktlinjer för hur kommittéer ska pröva offentliga åtaganden (Ds 2000:1). Ändå kan inte något tydligt mönster skönjas i omprövningsarbetet. Något som i sin tur leder till att en omprövning kan initieras när som helst, men också till att man kan avstå att ompröva.

Vilka konsekvenser får omprövning?

En större förändring av det statliga åtagandet inom ett visst område kan få olika sorters konsekvenser, både positiva och negativa, beroende på hur omgivningen ser ut och hur omprövningen görs. Detta kan gynna eller drabba medborgare, företag, kommuner och organisationer på olika sätt. Man bör skilja på å ena sidan de direkta konsekvenserna för staten, de anställda och den lokala arbetsmarknaden och å andra sidan de indirekta konsekvenserna för den berörda verksamheten och avnämarna. Konsekvenserna kan dessutom uppstå på olika lång sikt.

Omprövning stöter ofta på hinder, som delvis hänger samman med hur de som påverkas av förändringar i det statliga åtagandet reagerar och agerar.

Erfarenheter från Statskontorets omprövningsarbete

Statskontoret har under senare år genomfört en rad uppdrag av omprövningskaraktär med syfte att ge underlag för att effektivisera den statliga förvaltningen och skapa bättre fungerande marknader. Vi har t.ex. kartlagt och analyserat omfattningen av statlig kommersiell verksamhet och föreslagit åtgärder för att minska dess konkurrenshämmande effekter. Vi har vidare särskilt sett över bl.a. Statens pensionsverks roll och pensionsadministration, SMHI:s hela verksamhet, Lantmäteriets roll och uppgifter på den öppna marknaden samt Sjöfartsverkets och Sveriges geologiska undersöknings samarbete när det gäller sjögeografisk information. Uppdragen att se över reglerna om lånedator och att utvärdera Arbetslivsinstitutet hör också hit.

OBEROENDE UNDERLAG FÖR OMRÖVNING SAKNAS. Sverige är ett litet land och det är svårt att finna oberoende sakkunskap inom landet utanför den myndighet eller den verksamhet vi har att ompröva. Det kan exempelvis röra sig om tekniska frågor, marknadsutvecklingen eller juridiska frågor. Detta beror på att verksamheten ursprungligen har etablerats och utvecklats i en monopolliknade ställning så att myndigheten i praktiken dominerar hela branschen.

Dessutom är informationssystemen i den statliga förvaltningen av naturliga skäl konstruerade för andra syften än att ge underlag för att ompröva den egna verksamheten. Informationen tas fram för att styra verksamheten, belysa utvecklingen av vissa parametrar i hela landet eller som stöd för den egna kärnverksamheten. Den återrapportering som lämnas inom ramen för mål- och resultatstyrningen ger därför inte ett tillräckligt underlag för omprövning.

Bristen på lämpligt underlag utgör således ofta ett hinder eller en försvårande omständighet när vi tar fram underlag för regeringens omprövning. I exempelvis vårt uppdrag att se över reglerna för lånedator fanns information varken om vilka arbetsgivare eller om vilka arbetstagare som var med i systemet. Sådana uppgifter hade aldrig samlats in, eftersom ingen myndighet ansåg sig ha behov av det. Följden blev att vi för vår översyn fick förlita oss på mycket otillförlitlig branschstatistik. ►

MÅL- OCH RESULTATSTYRNING RÄCKER INTE. En ofta återkommande erfarenhet i omprövningsarbetet är att den redovisning och uppföljning som görs inom ramen för det löpande budgetarbetet och mål- och resultatstyrningen inte förmår ge tillräckligt underlag för omprövningar. Statlig redovisning är primärt uppbyggd för att ge underlag för att riksdag och regering ska kunna styra myndigheterna mot uppsatta politiska mål. Myndigheters redovisning ger dock sällan någon övergripande bild av hur väl verksamheten uppfyller sina mål eller svar på frågor av den typ som ställs i en omprövning. Det kan gälla var gränser går mellan myndighetsverksamhet och kommersiell konkurrensutsatt verksamhet eller i vilken mån en avgiftsfinansierad verksamhet täcker sina kostnader.

Exempel på detta finns i våra uppdrag om SMHI och Lantmäteriet. Avsaknaden av tydlig särredovisning av hur myndigheterna fördelade resurser och kostnader mellan olika verksamheter gjorde det svårt att dra slutsatser om huruvida uppdragsverksamheterna bar sig utan korssubventioner och fastställa gränser mellan myndighetsuppdrag och kommersiell verksamhet. ▶

En del av dessa redovisade brister kan sägas vara sådana som resultatstyrningen var tänkt att klara ut. I praktiken har detta inte fungerat.

OMPRÖVNING UTMANAR BERÖRDA INTRESSEN. Med omprövningens logik följer att den utmanar de skilda intressen som på olika sätt är beroende av den existerande verksamheten. Det kan vara myndighetsledningen, anställda, samarbetsparter, avnämare, kunder, intressegrupperingar, fackliga företrädare, branschorgan eller politiska viljor. Omprövning, som olika intressen befarar kan leda till en försämring eller oönskad utveckling för egen del, kan resultera i påtryckningar och en omfattande lobbyverksamhet riktad såväl mot myndigheten Statskontoret och enskilda utredare som mot medier, politiker, tjänstemän i Regeringskansliet och andra beslutsfattare.

GRANSKADE VERKSAMHETER KÄNNER SIG UTPEKADE. En fråga som ofta hörs från representanter för den granskade verksamheten i samband med omprövning är: Varför oss? De pekar på andra liknande verksamheter som inte granskas på samma sätt. Omprövning ses inte som ett normalt led i utvecklingen av förvaltningen, utan de berörda känner sig särskilt utpekade som ineffektiva eller problematiska, vilket psykologiskt mobiliserar motståndet. Ett aktuellt, och i medierna mycket uppmärksammat, exempel är regeringens uppdrag till Statskontoret att utvärdera Arbetslivsinstitutet. Och frågan som ställs är: Varför granskar regeringen Arbetslivsinstitutet men inte andra forskningsinriktade myndigheter?

UTBUDDSSIDAN HÖRS MER ÄN EFTERFRÅGESIDAN. Representanter och förespråkare för dem som arbetar inom granskade verksamheter är som regel bättre företrädare än avnämare eller kunder. De har dessutom starkare incitament och möjligheter att argumentera mot förändring. Inte sällan kan hela organisationen mobiliseras mot befarade förändringar.

Argumenten för olika former av förändringar och förbättringar hörs däremot sällan, eftersom avnämare och kunder som känner av problemen med dålig service eller höga kostnader inte är lika välorganiserade och inte heller har tillgång till en legitim plattform för att föra fram sina åsikter.

Statskontoret har i utvärderingarna av sex avreglerade marknader (järnväg, post, tele, inrikesflyg, el och taxi) och i översynerna av tillsynen på elmarknaden och av kommunal busstrafik mött och debatterat med en rad starka, pådrivande representanter för producenterna och från fackligt håll. Samtidigt har järnvägs- och kollektivtrafikresenärer, flygresenärer och taxikunder, telekunder, postkunder och elkunder inte på långa vägar haft samma debattutrymme, i t.ex. medierna, eller på annat sätt kommit till tals. ▶▶

▶ "I stället för full kostnadstäckning poängterar ledningen att verksamheten skall gå med vinst. Statskontoret menar att det faktum att ledningen betonar ett positivt ekonomiskt resultat för hela verksamheten, riskerar att leda till att detta blir styrande för prissättningen och överskuggar andra mål (om t.ex. full kostnadstäckning) som finns för verksamheten."

(Statskontoret 2003:12)

▶▶ "Avsteg från kommunallagens rättsprinciper, såsom lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen, kan således medföra betydande negativa effekter för kommuninvånarna i form av ökade skatter eller ökade avgifter i den egna kollektivtrafiken utan att någon inomkommunal nytta erhålls."

(Statskontoret 2004:24)



► "Han förklarar också att eftersom verksamheten finansieras med avgifter så är det inte skattebetalarna som står för de extra bonuskostnaderna."

(Bolagsverkets tillförordnade generaldirektör enligt DN 2007-02-26)

►► "För att förbättra tillgängligheten till offentligt producerad information krävs en ökad tydlighet vid utformandet av myndigheters instruktioner och regleringsbrev. Av dessa bör framgå när myndigheter ska vara skyldiga att erbjuda viss information utan vinstintressen och när kommersiell informationsförsörjning är tillåten."

(Statskontoret PM 2005-06-23)

►►► "Vår undersökning visar också att departementen är den typ av producent som är minst benägen att kritisera den verksamhet som utvärderas."

(Statskontoret 2002:20)

FINANSIERINGSMODELLEN MINSKAR INCITAMENTEN TILL OMRÖVNING. Varje form av förändring för bättre effektivitet i förvaltningen får ekonomiska konsekvenser, som hänger ihop med bland annat valet av perspektiv och aktuell finansieringsmodell. Hur viktig och angelägen en förändring än synes vara i ett samhällsekonomiskt perspektiv, är det alltid svårt att argumentera för en sådan om den inte leder till statsfinansiellt lägre kostnader i verksamheten. Reformen som i ett längre perspektiv kan förväntas öka den samhällsekonomiska lönsamheten får lite gehör, om de kräver ökade resurser på kort sikt.

Kostnadseffektiviteten i en myndighet kan ibland vara möjlig att förbättra på bekostnad av en sämre effektivitet i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Myndigheters verksamhet har exempelvis kunnat expandera till att också omfatta rent kommersiell verksamhet, på bekostnad av en sämre fungerande marknad. Incitamenten för att ompröva sådana verksamheter blir svaga. Samma svaga incitament uppkommer, om finansieringen av en myndighets verksamhet kan flyttas över från skattebetalare till användare eller andra intressenter genom avgifter. ►

I vårt uppdrag att utreda åtgärder för att genomföra EU:s direktiv och stimulera till handel med offentlig information framgick att en rad myndigheter säljer förädlade informationstjänster på den öppna marknaden. När förädlingen sker med hjälp av grunddata som myndigheten ensam hanterar, blir det svårt för andra att på lika villkor ta upp konkurrensen. För att ändra på detta krävs dock i många fall att myndigheten som kompensation för uteblivna försäljningsintäkter får anslag som till fullo täcker framställningen av offentlig grunddata. ►►

Ett ramverk för fortlöpande omprövning

Förmågan att ompröva och göra justeringar i det offentligas uppgifter och verksamhet som svar på ett kontinuerligt omvärldstryck med

ständiga krav på förändringar måste sägas vara av avgörande betydelse för en modern förvaltning. En strukturrationalisering inom offentlig förvaltning förutsätter att det går att bygga upp en ersättare för det omvandlingstryck som finns i näringslivet genom marknaden. Våra erfarenheter visar att det finns behov av en samsyn på vad omprövning är, varför den är nödvändig och vad den kan åstadkomma.

Statskontoret vill gärna nylansera ett generellt, grundläggande ramverk för att ta fram underlag för regeringens och riksdagens omprövning. Syftet är att bidra till en samsyn på omprövning och samtidigt undvika de hinder och problem som redovisats tidigare. Modellen innebär att en systematisk och återkommande genomgång, omprövning, införs i princip för all statlig verksamhet. En sådan prövning kan ske av hela eller del av en myndighet. Den bör också kunna inriktas på tvärgående program av liknande verksamheter. Det är riksdag och regering som har initiativet, men när statsmakterna väl har tagit ställning till vilka verksamheter som ska omprövas och i vilken turordning, bör det finnas en tydlig och transparent arbetsmodell för att ta fram underlag och analyser.

Det är vidare viktigt vem som prövar och att prövningen görs opartiskt ur ett utifrånperspektiv. Granskningen bör därför göras av en oberoende instans. Även om det givetvis ingår i varje myndighets uppdrag att följa upp och internt utvärdera att verksamheten följer målen, kan en myndighet inte ges i uppgift att ta fram underlag för att ompröva sin egen verksamhet. Inte heller Regeringskansliet eller sektorsanknutna utvärderare är i denna mening oberoende. ►►►

Statskontoret har i två uppdrag undersökt hur regeringen använder utvärderingar (2000:17 och 2002:21). Analyserna har visat att den vanligaste användningen är för att bekräfta den förda politiken. Verksinterna uppföljningar och analyser görs, men dessa har främst syftet att vara verktyg för ledningen inom en myndighet och för att återrapportera om den årliga styrningen. De är inte tänkta som underlag för

regeringens arbete med att långsiktigt styra och utveckla offentlig verksamhet. De utvärderingar Regeringskansliet beställt används därför i mycket högre grad för att fatta beslut om förändrad politik liksom för kontinuerlig verksamhetsutveckling, än de utvärderingar som initierats av myndigheterna.

Ytterligare en förutsättning för en effektiv omprövning är att regeringen ger arbetet, liksom dess förberedelser, tyngd och vikt. Det måste finnas ett tydligt utpekad ansvar för att ta fram analyser och underlag som kan användas i omprövningar av offentlig verksamhet. Det är inte självklart att samma typ eller omfattning av granskning ska göras varje gång. Men det är viktigt att det finns ett till art och syfte igenkännbart ramverk för arbetet. (Statskontoret, Småskrifter 1)

Omprövningens utgångspunkt

Omprövningen bör innebära att man regelbundet går igenom den verksamhet staten bedriver eller finansierar. Huvudprincipen bör vara att all verksamhet omfattas, men det kan finnas principiella skäl att undanta viss verksamhet från prövningen, t.ex. domstolsväsendet eller försvaret. Utgångspunkten bör vara att verksamheten ska ifrågasättas i grunden (Ds 2000:1 och Ds 1994:53).

En sådan prövning kommer inte till stånd inom ramen för den årliga budgetprocessen utan kräver ett från de olika politikområdena mer oberoende perspektiv. Om man vill undvika att agera utifrån påtryckning från olika lobbyorganisationer är det en fördel om regeringens och riksdagens initiativ till omprövning sker regelbundet. Vad som skulle kunna vara en lämplig period är en politisk fråga att avgöra. Redan i dag finns politiskt bundna tidsperioder i form av mandatperioder (vart fjärde år) eller GD-förordnanden (vart sjätte år). I nordamerikansk solnedgångslagstiftning gäller att kongressen måste ompröva och besluta om att förnya en lag inom en tolvårsperiod.

En grundläggande utgångspunkt för prövningen bör vara att statlig verksamhet i första hand ska vara inriktad på frågor som innebär myndighetsutövning och därtill knuten verksamhet (tillsyn, rådgivning och kunskapsförmedling). Statlig verksamhet kan också vara produktion av sådana kollektiva nyttigheter som efterfrågas av medborgarna. I en del fall där medborgarna är villiga att betala för dem, men inte tillräckligt mycket för att säkra långsiktig finansiering. Dit kan t.ex. hänföras grundläggande information av typ statistik, som kan användas av olika intressenter i samhället för planering, prognoser m.m. och information som kan ge konsumenterna en bättre insyn i konkurrensförhållandena på marknaden.

Det kan också vara fråga om information som direkt behövs för det politiska beslutsfattandet, t.ex. om hur tillämpningen av en lag fungerar. Tillsyn och ingripanden från statens sida kan också motiveras av miljöproblem och andra s.k. externa effekter. När det gäller statlig kärnverksamhet, som myndighetsutövning och kollektiva nyttigheter, bör prövningen främst inriktas på ansvars- och uppgiftsfördelningen samt effektiviteten i och alternativen till befintliga produktionsformer, stöd och transfereringar. Viktiga komponenter i en granskning är:

- en analys av verksamhetens omfattning och innehåll, dvs. politiska mål, uppföljning av resultat (med fokus på effekter), organisation och finansiering,
- en intressentanalys med en uppdatering av intressenternas behov och krav, dvs. medborgare (geografi, demografi), brukare och skattebetalare, företag, ideella organisationer och det civila samhället, andra myndigheter (stat, kommun, landsting),
- en omvärldsanalys som belyser förändringar i omvärlden som kan påverka behov, utformning och innehåll i den aktuella verksamheten, dvs. ekonomi och marknad, teknik, ekologi och hälsa, socioekonomiska förhållanden och livsstil.



HUR VÄL UPPFYLLS MÅLEN FÖR VERKSAMHETEN? Måluppfyllelsen beror i hög grad på vilka styrmedel som används men också på hur träffsäkra åtgärderna är. Har verksamheten i sin nuvarande utformning förutsättningar att nå målen eller bör dess innehåll, omfattning, inriktning förändras? En principiell diskussion om styrmedel och deras effekter kan ligga till grund för att beskriva behov av förändringar och upptäcka möjligheter till förbättringar.

BÖR VERKSAMHETEN VARA ETT OFFENTLIGT ÅTAGANDE? Prövningen om verksamheten är ett offentligt åtagande bör baseras på en välfärdsekonomisk analys. Förekomsten av marknadsmisslyckanden som stordriftsfördelar och naturliga monopol, externa effekter och kollektiva nyttigheter, informationsproblem och höga transaktionskostnader antyder att verksamheten bör ingå i det offentliga åtagandet. Därutöver har staten en fördelnings- och stabiliseringspolitisk roll som motiverar statliga ingrepp, t.ex. att påverka fördelningen inom ekonomin eller att stabilisera tillfälliga konjunktursvängningar. Också den typen av överväganden kan motivera att staten på olika sätt griper in eller åtar sig uppgifter.

VARFÖR HAR STATEN TAGIT PÅ SIG DENNA UPPGIFT? I anslutning till omvärldsanalysen bör man också belysa frågan om den politik och de prioriteringar som ursprungligen beslutades för det aktuella verksamhetsområdet. Hur ser det ut i dag på det område där verksamheten en gång inrättades? På vilket sätt har förändringar i t.ex. miljö eller socioekonomiska förhållanden påverkat medborgarnas behov av verksamheten?

FINNS DET ALLTJÄMT ETT BEHOV AV VERKSAMHETEN HOS MEDBORGARE OCH BRUKARE? Tjänster inom ramen för det offentliga åtagandet kan definieras som tjänster som

inte skulle bli utförda om ingen annan beställde dem. I avsaknad av en direkt avtalsrelation mellan användare och leverantörer kan det finnas anledning att närmare belysa efterfrågesidan. Viktiga verktyg i detta arbete är olika former av kund- och brukarundersökningar (kundnöjdhetsindex) som ger besked om utförande och kvalitet och hur offentliga tjänster utnyttjas och används.

HUR VÄL UPPFYLLS GENERELL LAGSTIFTNING OCH MÅL? Utöver verksamhetsspecifika mål och regler styrs de flesta verksamheter också av generell lagstiftning. Uppgifter och verksamhet ingår ofta som verktyg i en mer övergripande politik som ska bidra till att generella mål om jämställdhet, mångfald, miljö etc. uppfylls. Utförande och effekter av många verksamheter kan också vara centrala för att uppnå konkurrens- eller konsumentpolitiska mål. Frågan om den generella måluppfyllelsen måste dock besvaras med utgångspunkt i den specifika verksamhet prövningen gäller.

ÄR VERKSAMHETEN KOSTNADEFFEKTIV? Även om denna omprövning i första hand handlar om att se om staten och myndigheterna totalt sett gör rätt saker, dvs. den yttre effektiviteten, finns det all anledning att också titta närmare på hur verksamhetens resurser hanteras internt.

FINNS DET ÖVERLAPPNING OCH DUBBELARBETE I FÖRHÅLLANDE TILL ANNAN VERKSAMHET? Frågan om effektivitet handlar även om den totala fördelningen av resurser mellan olika myndigheter. I takt med att såväl politiken som förvaltningen förändras, nya myndigheter tillkommer och andra organiseras om, finns en risk att myndigheter med likartade eller närliggande uppdrag faktiskt kommer att utföra visst dubbelarbete. Genom att man stämmer av och analyserar myndigheters uppdrag och

verksamhet i detta perspektiv ökar förutsättningarna för en mer effektiv resursfördelning inom förvaltningen.

PÅ VILKET SÄTT SKULLE FÖRFATTNINGAR INOM OMRÅDET KUNNA FÖRENKLAS OCH UPPGIFTSBÖRDAN MINSKAS? Ett viktigt mål i regeringens och myndigheternas regelförbättringsarbete är att regler och regelsystem ska förenklas utan att avsedda effekter försämras eller uteblir. Sambandet mellan de regleringar som styr ett område eller en verksamhet och dess resultat och måluppfyllelse behöver analyseras och följas upp. Enligt den s.k. SimpLex-förordningen (1998:1820) ska en särskild konsekvensanalys göras när nya regler övervägs som kan få konsekvenser för små företag. På motsvarande sätt kan det finnas anledning att analysera gällande reglers utformning och konsekvenser för den verksamhet de är satta att styra ur ett bredare perspektiv. Sådana analyser är viktiga för att få fram och upprätthålla enkla, rättvisa och ändamålsenliga regelsystem.

FINNS DET ALTERNATIVA LÖSNINGAR? Offentliga åtaganden omfattar verksamhet som produceras såväl av myndigheter som av andra. Avgörande är ofta inte vem som utför verksamheten utan i vilken mån det är den offentliga eller privata sektorn som styr och finansierar den. Frågan om det finns alternativa lösningar kan ha ett jakande svar av flera skäl. Antingen därför att tjänsten efter en välfärdsteoretisk analys inte

bedöms vara ett offentligt åtagande. Eller därför att den av olika skäl anses ingå i det offentliga åtagandet men är fullt möjlig att upphandla eller på andra sätt kontraktera marknadens aktörer att tillhandahålla i önskvärd omfattning och utförande.

Det offentliga åtagandet handlar om politikens räckvidd. Vad ska offentlig sektor göra och vad ska lämnas till marknaden, till arbetsmarknadens parter eller till den sociala ekonomin? Det är endast regering och riksdag som kan ta initiativet och ompröva statlig och statligt finansierad verksamhet.

I princip bör all verksamhet kunna omprövas i takt med samhällets utveckling och förändringar i vår omvärld. Statskontorets erfarenhet är dock att dagens sätt att bedriva omprövning inte fungerar bra. Det är för sporadiskt och ad hoc-betonat, brottas med många hinder och möter ofta starkt motstånd från etablerade intressen. Det är därför viktigt att tillförsäkra Regeringskansliet ett bra stöd så att regeringens omprövningsinitiativ kan vidareutvecklas genom att bli en del i en transparent plan eller strategi för arbetet med förvaltningens utveckling. En ny omprövningsansats behövs som innebär en systematisk och återkommande genomgång av statlig och statligt finansierad verksamhet. Den modell vi beskriver kan bilda utgångspunkt för en diskussion om omprövningens villkor och bidra till utveckling av en samsyn på effektivisering av förvaltningen. Samtidigt bör den skisserade modellen kunna bidra till att minska de problem och hinder som dagens omprövning brottas med. ▶◆

▶ "I vad mån verksamheter kan och bör utföras av staten eller andra tänkbara aktörer, är en långt större fråga än en organisations- och effektivitetstfråga. I grunden handlar den om vad som ska vara statliga åtaganden och är därmed en politisk och ideologisk fråga för regering och riksdag."

(Anders L. Johansson GD, Statskontoret)



Organisation som styrmedel

De viktigaste statliga styrmedlen är lagstiftning, annan normgivning och ekonomisk resursfördelning. Traditionellt brukar man säga att regeringen också förfogar över utnämningmakten och kontrollmakten. Till detta kommer dock många andra, mer eller mindre tydliga medel som en regering kan använda sig av för att uppnå sina syften. Man kan påverka dagordningen, bilda opinion, föregå med gott exempel, arbeta genom sina nätverk, förhandla och, inte minst, organisera.

Först måste vi göra klart vad vi menar med att organisera. Statskontoret ser här organisation från regeringens utgångspunkt. Regeringen bestämmer sig för en viss politik och vill få den genomförd på bästa sätt. Det handlar då inte om att välja ett enda styrmedel. De olika styrmedlen förutsätter varandra. Regler och pengar behövs nästan alltid, men det räcker inte. Det behövs någon som ser till att politiken blir genomförd, som kontrollerar att reglerna följs och som följer utvecklingen inom området och finslipar instrumenten. ▶

Att organisera är i grunden att fastställa strukturer för arbets- och beslutsfördelning. Vem ska göra vad och vem ska besluta i olika frågor?

Regeringen och riksdagen beslutar om hur uppgifter och ansvar ska fördelas mellan offentliga huvudmän och mellan statliga myndigheter eller andra organ som genomför statligt finansierad verksamhet. Det är styrning genom organisationsbeslut på denna övergripande nivå som vi behandlar i detta kapitel. När det gäller att organisera den offentliga verksamheten i hela samhället är frihetsgraderna och alterna-

tiven många. Därmed blir också styrningseffekten stor.

Inom en organisation (myndighet eller företag) är frihetsgraderna när det gäller organisation däremot inte så särskilt stora. Den kan gälla att fördela arbetsuppgifter i lämpliga grupper, etablera enheter för dessa och att fastställa beslutsordningen i olika frågor. På denna nivå kan organisation också beskrivas som ackumulerade processer, verksamhetsflöden, inom myndigheten eller företaget. I staten är ansvaret för den inre organisationen sedan länge delegerat till myndighetens ledning, dvs. oftast generaldirektören. Det handlar då om att använda organisationen och arbetsprocesserna som styrmedel för att lösa de uppgifter som regeringen lagt på myndigheten. Vi behandlar därför inte sådana frågor i detta kapitel.

Myndighetsövergripande verksamhetsprocesser handlar ofta om att samordna skilda statliga verksamheter ur ett medborgarperspektiv och är ett inslag i regeringens strävan att åstadkomma en sammanhållen förvaltning. Tvärgående verksamhetsprocesser innebär samverkan och frågan återkommer också i det särskilda kapitlet om samverkan. ▶▶

Det offentliga åtagandet

På en mycket principiell nivå handlar organisation om *politikens* räckvidd. Ska en verksamhet alls organiseras av den offentliga sektorn eller ska den lämnas till *marknaden*, till *arbetsmarknadens parter* eller till den *sociala ekonomin*? Sådana avväganden kan beskrivas som organisatoriska, men de har också ett starkt ideologiskt innehåll, vilket gör att vi inte ordar mer om dessa här. I stället utgår vi i detta kapitel från att bilden

▶ "Organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument för regeringen. Dagens mångfald av myndigheter av mycket varierande storlek och med många olika typer av uppgifter påverkar förutsättningarna för en effektiv styrning."

(Dir. 2006:123)

▶▶ "Krav på ökad medborgarorientering och ökad effektivitet utgör två centrala drivkrafter för samverkan mellan förvaltningens organisationer. Att tillgodose båda dessa aspekter samtidigt ställer nya krav på ledning och organisering av svensk förvaltning. Kärnan i en sådan utveckling utgörs av ökad horisontell samverkan, där verksamhetsflödena hamnar i fokus."

(Statskontoret. VISAM-projektet, 2005)

► "En förtydligad struktur med utpekad ledning och klara ansvarskedjor anses underlätta både en enhetlig och likformig rättstillämpning och en ökad flexibilitet i organisationen."

(Statskontoret 2005:32)

av det offentliga åtagandet är förhållandevis tydlig. Frågan är hur åtagandet ska organiseras för att fungera så bra som möjligt.

Kommunreform och decentralisering – tidigare organisationsprinciper

För den svenska välfärdsstatens uppbyggnad valde staten som organisationsprincip att låta *kommunerna* ta hand om merparten av den omfattande utbyggnad som ägde rum inom den offentliga sektorn under decennierna efter andra världskriget inom främst skola, omsorg och bostäder. Detta i sin tur förutsatte förhållandevis stora kommuner med goda administrativa resurser, vilket skapades genom kommunreformerna under 1950- och 60-talen, då antalet kommuner minskade från ca 2 500 till ca 300.

En del av reformarbetet administrerades dock av staten, främst arbetsmarknadspolitiken, jord- och skogsbrukets rationalisering och vägväsendets expansion, men också delar av bostadspolitiken, gymnasieskolan och i ett senare skede miljöpolitiken. Också här valdes en *decentraliseringsmodell*, inom staten i form av länsmyndigheter: länsarbetsnämnd, jordbruksnämnd, länsvägnämnd, länsbostadsnämnd, länskolnämnd samt länsstyrelse. Tanken bakom denna modell var att den centrala styrningen inte skulle bli alltför stark. Maktbalans byggdes in i systemet. Kloka politiker och intresseföreträdare i regionala styrelser och ansvarsfulla regionala chefer skulle kunna stå emot eventuell central överstyrning. Verksamheten skulle därmed få en viss lokal och regional förankring, även om den var statlig.

Också förstatliganden förekom. Det viktigaste exemplet är polisväsendet. Dock byggdes organisationen upp för att tillgodose visst lokalt inflytande, genom polisenämnder, och regionalt inflytande genom att länspolisorganisationen kopplades till länsstyrelserna.

Den här decentraliseringsmodellen förstärktes ideologiskt under 1970- och 80-talen, när tankar om när demokrati och brukarinflytande

stod på dagordningen. En annan tanke var då att samla flera av de statliga länsvis organiserade verksamheterna inom en s.k. samordnad länsstyrelse. Denna organisationsprincip, som kan kallas för *sektorssamordning*, genomfördes dock bara delvis (jordbruk och bostad).

Centralisering och sektorisering dominerar tänkandet nu

Under den senaste tioårsperioden har dessa båda principer frångåtts och i princip vänts till sin motsats. Under senare delen av 1990-talet slogs lokala och regionala myndigheter samman till myndigheter med ett större geografiskt ansvarsområde. Under 2000-talet har utvecklingen fortsatt så att lokala och regionala enheter mist sin status som egna myndigheter och blivit lokal- eller regionkontor. De tidigare centrala myndigheterna har blivit huvudkontor i en samlad myndighet, Skatteverket, Arbetsmiljöverket, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten för att nämna några. Begreppet enmyndighet har myntats. Det senaste exemplet är en ny myndighet för arbetsmarknadsfrågor, Arbetsförmedlingen, som regeringen föreslår ska inrättas fr.o.m. år 2008 genom att Arbetsmarknadsverket ombildas till en sammanhållen myndighetsorganisation och Arbetsmarknadsstyrelsen och de 20 länsarbetsnämnderna avvecklas (prop. 2006/07:89). ►

Motiven för dessa förändringar har varit av flera slag. Bland annat handlar det om ett förhållandevis enkelt *stordriftstänkande*. Lokala eller regionala enheter har bedömts vara för små för att kunna bedriva verksamheten effektivt. Samma resonemang gäller också i fall där enmyndigheter inte har bildats, t.ex. inom domstolsväsendet där antalet tingsrätter har minskat.

Ett annat och kanske främsta motiv för dessa organisationsförändringar har varit *ökad rätts-säkerhet*. Det är tydligt att kravet på lika tillämpning över hela landet kommit att bli viktigare än kravet på situationsanpassning. Därför måste alltså organisationen utformas så att centrala

riktlinjer får fullt genomslag i hela myndigheten. Det gäller hela vägen från regering till central myndighet och från den centrala myndigheten till regionala och lokala enheter. Implementeringskedjan måste vara väloljad. Den tidigare organisationsprincipen, där regionala och lokala självständiga myndigheter kunde balansera en möjligtvis alltför stark generaldirektör, försvårade möjligheten för regeringen att utkräva ansvar från denne. Frågan om en likvärdig myndighetsutövning gentemot medborgarna är temat för nästa kapitel. ▶

Ett ytterligare motiv för att bilda sammanhållna myndigheter är att det då blir lättare att *omfördela resurser geografiskt*. En sådan omfördelning kan vara befogad för att vissa specialiteter behöver samlas på ett ställe för att ta hand om förhållandevis sällsynta eller komplicerade ärenden. Som grädd på moset blir det också lättare att lokalisera vissa distansoberoende verksamheter till regionalpolitiskt utsatta orter. Inte minst det senare har gjorts möjligt genom utvecklingen inom området informations- och kommunikationsteknik, IKT. När nästan allt beslutsunderlag från blanketter skannas in eller kommer direkt från medborgare via nätet, kan handläggningen utföras var som helst i landet.

En lång rad av Statskontorets senare utredningar har förordat en sammanslagning av myndigheter inom myndighetsblock till en myndighet, främst av de skäl som nämnts ovan. Samtidigt som vi konstaterar detta, finns det skäl att vara vaksam och noga pröva argumenten för och emot inom varje nytt område. Det finns exempelvis anledning att vara observant på vilka konsekvenser utvecklingen mot enmyndigheter får för regeringens samtida strävan att åstadkomma en sammanhållen förvaltning. Myndigheterna i det s.k. VISAM-projektet, som syftade till att utveckla, pröva och etablera samverkansformer, kände av problemen i att styra mot enhetlighet och intern samordning inom de enskilda myndigheterna och samtidigt driva projekt som verkar för lokala lösningar i samarbete med andra myndigheter. ▶▶

Både centralisering och delegering

Med färre och större myndigheter direkt under regeringen minskar regeringens kontrollspann och därmed minskar trycket på att ägna tid åt att samordna organ med närliggande uppgifter och att hantera vissa detaljfrågor, t.ex. i samband med budgetprocessen. Men systemet med stora enheter leder också till att prioriteringar och avvägningar trycks neråt till förvaltningen. Målkonflikter som kan uppfattas som politiska kommer att hanteras inom en myndighet. Politikerna upptäcker att de avhånt sig styrmöjligheter. Ibland kan naturligtvis detta vara ett medvetet val. Regeringen kan inte hantera alla avvägningsfrågor. Men i andra fall kan politikerna ångra sig. Slutsatsen är att en organisationsmodell som är fördelaktig ur ett produktions- eller genomförandeperspektiv ter sig mindre bra ur ett styrningsperspektiv.

Problemet sektorssamordning kvarstår

Organisationstanken om regional sektorsamordning inom länsstyrelserna fullföljdes inte helt, som nämnts tidigare. Man kan snarare säga att principen om enhetlighet genom starkare central styrning ibland försvårat samordning. Enligt Ansvarskommittén finns ett stort behov av att ”återsamla staten” (SOU 2007:10). Det behövs ett tvärsektorieellt beslutsfattande utifrån helheter som kan balansera sektoriseringen. Kommittén föreslår en ny modell för samordning inom staten och ett utvecklat samspel mellan Regeringskansliet, länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. Länsstyrelsernas uppgift i denna samordning blir att redovisa tvärsektorieella kunskapsunderlag till regeringen.

Även om regeringen strävar efter att nå mer samstämmiga mål i sektorsövergripande frågor, går det inte att komma ifrån kritiken att den nuvarande statliga organisationen är alltför hårt mallad i olika sektorer. Myndigheterna i dessa sektorer ser primärt till sin sektor, samtidigt som många samhällsproblem är sektorsövergripande. ▶▶▶

▶ ”Den formella organisation som i dag råder utgör ett hinder snarare än ett stöd för verksamheten. En sammanslagning skulle förbättra förutsättningarna för en nationell enhetlig och effektiv verksamhet anpassad efter regionala förutsättningar på arbetsmarknaden.”

(Statskontoret 2004:16)

▶▶ ”Flera av de myndigheter som deltar i VISAM, har under de senaste åren genomgått stora förändringar mot bl a enmyndigheter. Det är då naturligt att den egna myndigheten står i centrum. En god sak har kommit att stå mot en annan, och VISAM har då inte kunnat hävda sig tillräckligt väl.”

(Statskontoret. VISAM-projektet, 2005)

▶▶▶ ”På det hela taget finns inte inom de olika berörda myndigheterna ordinarie mål som är tillräckligt tydliga och samstämmiga för att stimulera till ett samordnat arbete kring arbetslivsinriktad rehabilitering av anställda och arbetslösa långtidssjukskrivna.”

(Statskontoret 2006:3)

► "Beslutet att lägga ansvaret för det operativa programarbetet och administrationen på Regeringskansliet – trots dåliga erfarenheter från den första Östersjömiljarden – måste ses som ett uttryck för dessa politiska ambitioner. Normalt är att statliga myndigheter sköter operativa uppgifter. Regeringen ville ha kontroll och inflytande över programmet och det var viktigt att arbetet med att fördela stödet kom igång snabbt."

(Statskontoret 2006:8)

Detta leder i sin tur till ett ökat behov av att hitta former för att hantera s.k. tvärsektoriella frågor. Regeringskansliet spelar här en central roll både för att styrningen sker inom fastlagda strukturer och för att nödvändiga förändringar av strukturer och styrmedel kommer till stånd. Statskontoret bedömer att om Regeringskansliet ska kunna axla denna roll, måste regeringen ompröva en del av de uppgifter och den informationshantering som nu stjäl mycket tid och utrymme från analyser och strategiska överväganden. Bedömningen får stöd av organisationsforskare, som menar att Regeringskansliet borde "ägna mer tid åt att försöka påverka det som händer i samhället utanför. ... Samtidigt som villkoren för staten och statsförvaltningen har förändrats, har tänkandet kring statens organisering stått märkligt stilla." (Jacobsson, 2007)

SEKTORSSAMORDNING GENOM HIERARKI.

Hierarkin är ett instrument för samordning och avvägning mellan motstående intressen. De allra viktigaste samordningsfrågorna och avvägningarna ska därför hissas och hanteras på högsta nivå. Men det är inte möjligt för regeringen att hantera alla målkonflikter eller att väga alla sektorsers anspråk mot varandra.

I rapporten På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor (2006:13) diskuterar Statskontoret både administrativa processer och strukturer för att hantera tvärsektoriella frågor. Vi visar att det är svårt att hitta en generell organisationsprincip för styrning på tvären. I flera fall finns en central myndighet med uppgift att bistå och påverka andra myndigheter och andra delar av samhället, vilket i sin tur kan bidra till att de politiska målen uppnås, t.ex. målen för integration, folkhälsa eller bättre miljö. I andra fall, t.ex. för jämställdhet, ligger genomförandansvaret inom Regeringskansliet i kombination med regionala utposter inom länsstyrelserna.

Å ena sidan talar närheten till den politiska makten för att en fråga som hanteras inom Regeringskansliet får större genomslag än en som

ligger på en myndighet. Där är kanske hierarkin den naturliga metoden. Jämställdhet i förhållande till integration kan tas som ett exempel. Å andra sidan kan det vara riskabelt för en regering att ta på sig alltför många uppgifter, både samordnande och operativa, även om de är politiskt viktiga. Systemet kan bli överbelastat. Det naturliga alternativet är att tillämpa grundprincipen i den svenska förvaltningsmodellen, nämligen att riksdag och regering bestämmer yttre ramar, regler och ekonomiska förutsättningar och arbetar genom en självständig myndighet, som fattar de beslut som behövs för att genomföra politiken. ►

SEKTORSSAMORDNING GENOM FÖRVALTNINGSSYSTEMET.

En slutsats som vi drar i rapporten om styrning på tvären är att det är viktigt att bygga upp ett organisationssystem och beslutsprocesser som säkerställer att olika tvärsektoriella perspektiv beaktas på flera ställen i förvaltningssystemet. Ett exempel på en sådan ordning är den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen och det tämligen väl utformade samspillet mellan kommunen med planmonopol och statliga myndigheter som bevakare av sina sektorsintressen och länsstyrelsen som samordningsarkitekt.

Vi pekar också på två andra möjliga organisationsmodeller för att hantera sektorssamordning. Den ena är att ge vissa myndigheter ställningen som *sektorssamordnare* för ett vidare område än det egna förvaltningsområdet. Dessa blir primus inter pares i ett förvaltningssystem. Vägverket har t.ex. fått denna roll när det gäller trafiksäkerhet. Verket ansvarar alltså inte enbart för att trafiksäkerheten på det statliga vägnätet är god utan har även ett systemansvar som innefattar kommunala vägar, polisens trafiksäkerhetsarbete och länsstyrelsernas arbete i samband med körkort och trafiktillstånd.

Formaliserade samverkanssystem är en annan organisationsmodell som kan tillämpas inom komplexa samhällsområden där politikens utfall

är beroende av många olika aktörers handlande och där olika sektorer och nivåer är inblandade. Många politikområden är av den karaktären att det inte går att peka ut en enda instans eller myndighet som ansvarar för utvecklingen inom hela området. Det gäller t.ex. brottsförebyggande åtgärder, hälsa, miljö, regional utveckling och rehabilitering. Utvecklingen är snarare resultatet av en mängd samverkande faktorer, där offentliga aktörer endast rör över vissa. Frågorna skär genom samhället. De berör alla nivåer, från individen över grannskapet, skolan, kommunen till staten, och många olika sektorer.

Ett exempel på formaliserad samverkan är lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser mellan Försäkringskassan, länsarbetsnämnd, kommun och landsting. Denna samverkan innebär att särskilda s.k. samordningsförbund ska etableras. ▶

Vi återkommer till konsekvenser av olika former av samverkan i det avslutande kapitlet.

SEKTORSSAMORDNING GENOM NÄTVERK.

Statsvetenskapen talar numera ofta om att de klassiska styrinstrumenten, government, har kompletterats med mjukare och mer mångdimensionella styrformer, governance. Dit hör att etablera arenor, att definiera dagordningen, att vara stilbildare. Men dit hör också att organisera för samråd.

Det tydligaste exemplet på en sådan styrning genom form snarare än innehåll finner man inom den regionala utvecklingspolitiken. Där har regeringen ställt mycket stora krav på att fasta samverkansformer, s.k. *partnerskap*, ska utvecklas. Modellen har hämtat inspiration från EU men bygger också på en väl etablerad svensk konsensusstradition. Grundtanken är att många parter måste samverka, eftersom ingen sitter inne med hela medelsarsenalen. En tanke bakom partnerskapsmodellen, som ligger ganska långt från tidigare nämnda principer om centralisering och ansvarsutkrävande, är att parter som mer eller mindre tvingas att samverka gradvis

kommer att förstå varandra bättre och därmed prestera bättre resultat för helheten. ▶▶

I internationell förvaltningslitteratur möter man ofta begreppet nätverksförvaltning. Det är framför allt tre utvecklingstendenser som lett många organisationsforskare till slutsatsen att den som sitter i toppen av en hierarki i framtiden får en helt ny roll. Den offentliga sektorn utför inte själv längre alla sina uppdrag. Alltmer upphandlas och utförs av privata aktörer. Den informationstekniska utvecklingen har drastiskt sänkt transaktionskostnaderna för hantering av all verksamhetsinformation, vilket skapar nya möjligheter att dela med sig av information mellan organisationer som av olika skäl behöver samverka. Medborgarna ställer ökade krav på att kunna välja inte bara mellan olika utförare av offentliga tjänster utan också på att få skraddarsydda tjänster i stället för dagens förhärskande standardiserade. Den översta hierarkin kommer i framtiden inte på samma sätt att direkt leda och ansvara för en fortlöpande produktion i den egna myndigheten. I stället kommer kärnan i den nya rollen att bestå av förhandlingar, upphandlingar och kontraktsrelationer och, sist men inte minst, av att leda och följa upp ett nätverk av offentliga och privata utförare. ▶▶▶

Styrningen av den statliga förvaltningen utgår från en hierarkisk ordning, medan nätverksförvaltning i stället innebär att horisontella relationer byggs upp inom och mellan verksamheter. En genomförd nätverksförvaltning skulle därför bestå av myndigheter som i sin verksamhet i stor utsträckning använder funktioner som andra myndigheter och organisationer tillhandahåller. Statskontoret (2005) konstaterar i rapporten från VISAM-projektet att det krävs politiska initiativ och åtgärder av såväl regeringen som myndigheterna själva för att en nätverksförvaltning ska vara möjlig.

REGIONAL SEKTORSSAMORDNING. Diskussionen leder naturligt fram till frågan om det behövs en bättre organisation för regional

▶ "Statskontoret bedömer att det kan vara svårt att få någon part att ta över framgångsrika tidsbegränsade projekt... En orsak kan vara att verksamheten i Finsam är och ska vara av den karaktären att den ofta ligger i gränslandet till ordinarie verksamheter och alltså inte tydligt faller inom ramen för någon parts ordinarie uppdrag."

(Statskontoret 2006:6)

▶▶ "Behov av fasta samverkansgrupperingar där flera olika sektorer och huvudmän är företrädare kan säkert finnas också inom andra områden än regional utveckling. Innan nya organ bildas bör man dock noga fråga sig om det verkligen är bristen på samverkan som är områdets viktigaste problem. Alltför ofta framhålls "bättre samverkan" som ett obevisat och svärmot sagt mantra..."

(Statskontoret 2001:1)

▶▶▶ Governance präglas av:

- ömsesidigt beroende mellan organisationer i det aktuella nätverket. Governance är bredare än government och inbegriper även icke-stattliga aktörer. Gränsen mellan stat, marknad och civilt samhälle är otydlig och skiftande över tiden.
- pågående interaktioner mellan aktörerna i det aktuella nätverket, vilket ställer krav på utbyte av resurser och förhandlingar kring gemensamma värden.
- spelteoretisk samverkan byggd på förtroende. Logiken är en produkt av förhandlingen inom nätverket.
- en betydande grad av autonomi med begränsat ansvarsutkrävande. Även om staten inte har en oinskränkt position så kan den indirekt, och ofullständigt, styra de aktuella nätverken.

(Rhodes, 1997)

sektorssamverkan. Allt kan ju inte samordnas i Regeringskansliet eller med de modeller som nämnts ovan. Låt oss här endast peka på att Ansvarskommittén ser länsindelningsfrågan som en ny chans för staten att etablera en struktur som blir spårbildande på samma vis som länen varit i mer än 350 år, men nu med färre län.

Kommittén föreslår att antalet län i Sverige ungefär halveras. Sett utifrån ett statligt effektivitetsperspektiv verkar detta rimligt. Regeringens kontrollspann skulle minska, vilket skulle underlätta samspelet mellan regeringen och den regionala statsförvaltningen. Färre län har föreslagits av många tidigare länsutredningar. Det har dock hittills varit svårt att gå från förslag till genomförande, även om Skåne och Västra Götaland har börjat bra.

Kommer det att lyckas denna gång? Möjligtvis har en önskvärd strukturrationalisering av den statliga förvaltning hittills försvärats av att regionfrågan har knutits så hårt till länen som sådana och till länen som arena för regional utvecklingsplanering. Från början var länsindelningen enbart en statlig territoriell förvaltningsindelning. Allteftersom rikstäckande statlig verksamhet etablerades, anpassades denna till länen. När landstingen som politiska organ bildades, följde dessa också länsgränserna. Inledningsvis var deras uppgift att utse ledamöter till första kammaren. När sjukvården behövde byggas ut, fick landstingen ansvaret för detta. Senare har ytterligare frågor lagts dit: kultur, viss utbildning samt trafik och regional utveckling i vissa fall. Det finns alltså inget självklart samband mellan den statliga förvaltningens geografiska organisation och landets regionala politiska organisation. Sambandet har gradvis brutits under de senaste 20 åren, när de flesta statliga myndigheter frångått länsindelningen som en konsekvens av den tidigare nämnda centraliseringsprincipen.

Det är alltså fullt möjligt – om än tanke- mässigt krävande – att frigöra dessa frågor från varandra. Om det skulle visa sig svårt att genomföra Ansvarskommitténs *hela* för-

slag, skulle det faktiskt vara möjligt för staten att göra en *partiell* regional förvaltningsreform. Staten skulle då organisera sin regionala förvaltning i åtta–tio regioner, även om det fortfarande fanns 21 landsting. Inget hindrar egentligen att en länsstyrelse, precis som t.ex. en Banverksregion, arbetar över ett territorium som omfattar mer än ett län. Det gör redan de länsstyrelser som är vattenmyndigheter. Ett steg på vägen kan vara taget i och med att regeringen har beslutat om ett uppdrag att analysera och lämna förslag på koncentration och samordning av länsstyrelsernas kärnverksamhet (Fi2005/2459, Fi2007/604, delvis). Vad som möjligen låser tanken är själva namnet. Om länsstyrelserna hade hetat regionala statliga förvaltningskontor, hade det inte varit så konstigt. Här finns en möjlighet att bygga upp en regional arena för statlig sektorsamordning.

SEKTORSSAMVERKAN GENTEMOT MEDBORGARNA.

En annan aspekt på sektorssamverkan står att finna i det offentliga utbudet av tjänster till medborgaren. Här finns ett direkt samband mellan utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknik och nya former och kanaler att tillhandahålla tjänster och organisation. De statliga myndigheter som har direktkontakt med medborgarna har i allmänhet minskat sin personal och dragit ner på serviceutbudet lokalt, bl.a. beroende på allmänna rationaliseringar och på att fler frågor kan hanteras via internet. Mötet med medborgaren har också anpassats och blivit mer flexibelt genom de olika kanaler som ny teknik erbjuder.

De gamla tankarna om medborgarkontor har inte fått så stort genomslag, delvis beroende på att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun satte käppar i hjulet. En variant som nu diskuteras är statliga lokala servicekontor. Försäkringskassa, arbetsförmedling, polis, skatt, CSN, Bolagsverk och länsstyrelse kan mycket väl ha gemensamt servicekontor (front office) för information, service och enk-

lare tjänster, även om varje myndighets inre verksamhet (back office) inte förändras. Det förutsätter att personalen vid servicedisken har tillgång till de olika myndigheternas databaser. Tidigare har detta varit svårt att åstadkomma genom att integritetsaspekter tillmätts så stor vikt. Men nu håller en uppluckring på att ske. Integritetsskyddskommittén pekar i ett delbetänkande (SOU 2007:22) t.o.m. på att intresset för att analysera konsekvenserna för integritetsskyddet vid effektiviseringen av statsförvaltningen är svagt. I Australien och i Norge har regeringen tagit initiativ till att inrätta detta slags tvärsektorieella serviceorgan med fronten riktad mot medborgaren. I Sverige drivs denna utveckling av myndigheterna, vilket i och för sig är bra, men det ger inte samma kraft som i de nämnda länderna, där regeringen driver frågan.

I sin mest radikala form innebär tanken på lokala servicekontor att de delar av myndigheternas verksamhet som möter medborgare och företag lyfts ut och förs samman till en ny gemensam servicemyndighet. Statskontoret och myndigheterna i VISAM-projektet menar att detta är en vision som behöver utvecklas. ▶

Renodling som organisationsprincip?

Ett vanligt motiv för en organisationsförändring är renodling. Men detta är ett förrådigt begrepp. Efter vilket kriterium ska man renodla? Det finns en mängd möjligheter: efter uppgift, teknik, fysiska objekt, steg i en process, kompetens, roll, territorium, avnämare, problem m.fl. Ett aktuellt exempel är Ekobrottsmyndigheten, som i en färsk utredning föreslås avskaffas (SOU 2007:8). Myndigheten etablerades för att lyfta fram problemet med ekonomisk brottslighet och för att skapa en arena för samverkan mellan främst polis och åklagare. Renodling efter kriteriet problem, kan man säga. Förslaget nu innebär en återgång till en annan renodlingsprincip, nämligen efter funktion eller efter steg i rättsprocessen.

EU STYR UPPGIFTER OCH VERKSAMHETSLOGIK. Statsförvaltningens uppgifter påverkas inte bara över tid av den inhemska utvecklingen utan också av utvecklingen globalt, kanske främst i Europa. En del av de tillkommande offentliga uppgifter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och särskilda EG-direktiv har organiserats inom en ny fristående myndighet. Svenska ESF-rådet har exempelvis inrättats för att ta om hand uppgifter som hänger samman med Europeiska socialfonden. Andra uppgifter har i särskilda organisatoriska former, ”myndighet i myndighet”, tillförts en befintlig myndighet och har också skapat helt ny regional indelning. Fem länsstyrelser har t.ex. utsetts till vattenmyndigheter, i och med att Sverige delats in i fem vattendistrikt efter definierade naturliga avrinningsområden. En tredje grupp har kunnat inordnas helt i en befintlig myndighet. EU:s reglering och de fristående EU-myndigheterna har samtidigt lett till stora förändringar i de svenska myndigheternas arbetssätt, bl.a. omfattande internationella kontakter och samverkan. Läkemedelsverket, Nutek och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll är exempel på befintliga myndigheter som i hög grad påverkats av EU-medlemskapet. ▶▶

EU-medlemskapet och EU:s regelverk har således inneburit nya förutsättningar för hur regeringen kan styra den svenska förvaltningen genom bl.a. organisation och för hur myndigheterna arbetar och samverkar.

GE VISSA INTRESSEN EN PLATTFORM. I många fall är organiserande inte särskilt problematiskt och kräver inte djuplodande överväganden. Vissa områden hänger ihop på ett ganska naturligt sätt. Men i andra fall är det tydligt att regeringen genom att etablera en organisationsstruktur tydliggör vilka *intressen* och vilka *värden* som ska ha en talan, även om man i slutändan inte garanterar att dessa intressen får sin vilja igenom. Valet att organisera ombudsmän för vissa områden är ett exempel. Den

▶ ”Tanken är att mötet med medborgare är unikt och att det kräver kompetens som bäst utvecklas i en egen organisatorisk miljö. På så sätt skapas radikalt förändrade förutsättningar för utvecklingen av medborgarmötet. I praktiken innebär detta att dagens myndigheter blir av med delar av sina verksamheter.”

(Statskontoret. VISAM-projektet, 2005)

▶▶ ”På EU-nivå sker samarbetet inom ramen för den europeiska läkemedelsmyndigheten European Medicines Agency (EMA)... Läkemedelsverket utför, i likhet med andra nationella myndigheter i EU, utredningsuppdrag åt EMA genom att påta sig rapportörskap för en ansökan... Inom ramen för EMA sker dessutom ett omfattande normativt utvecklingsarbete och Läkemedelsverket deltar i ett stort antal arbetsgrupper på EU-nivå.”

(Statskontoret 2005:26)

► "Vi anser att regeringen bör ta initiativ till ett utredningsarbete som syftar till att inrätta en ombudsman för de mänskliga rättigheterna. En sådan lösning skulle ansluta till den resolution som FN:s generalförsamling antagit med rekommendationer för medlemsländerna... Till grund för en sådan myndighets arbete bör ligga en samordnad lagstiftning mot diskriminering ..."

(Statskontoret. Remissvar 1999-09-28)

►► "Det kan ligga ett symbolvärde i att inrätta en ny myndighet för att lösa ett specifikt problem. Men problemet kanske inte alls går att lösa genom just den åtgärden. De goda verksamhetsresultaten riskerar utebli och i sådana fall kan vi hamna i en modern variant av vad Tage Erlander betecknade som 'de stegrade förväntningarnas missnöje'".

(Statskontoret. Småskrifter 1)

svenska förvaltningshistorien är full av exempel på hur nya politikområden har etablerats och institutionaliserats. Man ger nyväckta frågor en röst. En viktig organisationsfråga uppstår när det börjar finnas väl många olika myndigheter eller andra organ som organiseras kring politiskt heta områden eller aktuella problem. Det finns ett läge där det blir för splittrat att låta varje område ha sin egen organisation. Då bör de föras samman med andra organ eller bilda nya block. Förslaget att slå samman DO, HO, HomO och JämO är ett exempel. ►

Regeringen har gett Förvaltningskommittén i uppdrag att se över myndigheter med ett opinionsbildande uppdrag. Gränsen mellan utredning, analys, information och opinionsbildning är inte alltid så lätt att dra. Myndigheter med uppgift att bevaka politiskt prioriterade områden kan knappast nöja sig med att se till att lagarna följs. De behöver också bevaka vad som sker inom området och kanske uppmärksamma lagstiftaren på problem som behöver hanteras genom ytterligare lagstiftning, resursfördelning eller på annat sätt. Regeringen kan därmed vara ganska säker på att det finns någon som kontinuerligt bevakar konkurrensfrågor, integritet, exportmöjligheter, kärnkraftssäkerhet osv., även om inte varenda händelse som kan inträffa inom dessa områden täcks in av lagstiftning. Men i många fall kan inte regeringens politiska mål uppnås utan att medborgarna som individer eller som medlemmar i andra kollektiv också påverkas. ►►

Då kan det bli en uppgift för statliga myndigheter att påverka medborgares beteende och kanske också värdegrund. Denna åsikt är inte okontroversiell. Statsvetare skiljer mellan en komunitär princip, att staten inte kan vara neutral i vissa centrala värdefrågor, och en autonomiprincip, som innebär att staten ska avhålla sig från att påverka medborgarna i värdefrågor.

RENODLING AV TILLSYN OCH UTVÄRDERING. Ännu ett exempel på en organisations-trend under det senaste decenniet är att kontrol-

laspekten inom den offentliga sektorn har lyfts fram, genom att tillsynsmyndigheter har bildats och att tillsynsarbete fått ökade resurser. I några fall har detta varit en naturlig konsekvens av en annan förändring, exempelvis avregleringen av telemarknaden, där staten har gått från operatör till systemövervakare. I andra fall har det skett som en politisk markering av att tillsynen bör prioriteras. Det beror på att ansvar och ansvarsutkrävande har tillmätts större vikt än tidigare prioriterade frågor som kompetensutveckling, förnyelse och delegering. Organisation av kontroll och tillsyn har också en tydlig koppling till de krav EU ställer på de nationella förvaltningarna. EU:s el- och gasmarknadsdirektiv kräver exempelvis att den nationella tillsynsmyndigheten ska vara oberoende.

I andra fall har motivet främst varit att renodla myndigheternas roller. Tanken är att rollen som utvecklare och stödjare kan komma i konflikt med rollen som granskare och "polis". Statens skolorganisation utgör ett intressant exempel. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna uppfattades på sin tid som alltför mycket överhet i förhållande till det kommunala skolväsendet. I början av 1990-talet avvecklades därför dessa och Skolverket bildades. Verkets uppgift skulle främst vara utvecklande och främjande. Därtill svarade verket för tillstånd till fristående skolor och tillsyn över dessa.

Det dröjde dock inte länge förrän det kom politiska signaler om att verket borde ägna sig mer åt kontroll och tillsyn även av de kommunala skolorna. En tillsynsavdelning bildades inom Skolverket, men detta räckte inte som en markering av tillsynsfunktionens betydelse. Därför delades verket i Myndigheten för skolutveckling, som främst ska ge service och råd till kommuner, och Skolverket, som fick tillsyn och kontroll som huvuduppgift. Verket har också ett antal regionala skolinspektioner. Man har nästan gått varvet runt tillbaka till gamla Skolöverstyrelsen och dess inspektörer. Och nu tillkallar regeringen på nytt en utredare (dir. 2007:28) som ska renodla och förstärka utbild-

ningsinspektionens uppgifter och överväga om inspektionen ska bli en självständig myndighet för kvalitetsgranskning och tillsyn och vilken stödjande eller utvecklande verksamhet som, inom ett ombildat Skolverk, därutöver ska rymmas i det statliga åtagandet.

Mot denna renodlingsprincip, efter roll eller funktion, står en annan renodlingsprincip, nämligen efter kunskap. Man mister kunskaps-synergier som uppstår genom att kunskap som byggs upp i den ena funktionen också behövs i den andra. Risker med att dela upp en verksamhet i separata myndigheter som har ett likartat professionellt innehåll är att erfarenheter som vinnas genom kontroll och tillsyn inte förs vidare till dem som ansvarar för normering, tillståndsgivning och utveckling. En grundläggande tes inom organisationsteori är att organisationer ska konstrueras så att lärande och förmåga till självkorrigering blir möjlig. Separeras funktionerna, måste man också acceptera att ett visst mått av dubbelarbete kommer att utföras inom de statliga myndigheterna.

Är det lämpligt att fortsätta på renodlingslinjen? Bör det finnas en socialförsäkringsinspektion och en polisinspektion (vilket nyligen har avvisats i SOU 2007:5)? Bör den kommunala miljötillsynen och livsmedelstillsynen, som också delvis utövas över andra kommunala förvaltningar och bolag, brytas ut och läggas inom staten på samma vis som arbetsmiljötillsynen? Utrymmet är för begränsat för en ingående argumentering. Låt oss dock bara föra fram en uppfattning. Två statliga myndigheter med samma revir, där den ena tillser den andra, riskerar att leda till kompetenskonflikter. Det tillsynspliktiga området bör vara vidare än en enda myndighets verksamhetsområde

Under senare år har regeringen skapat myndigheter eller andra organ som har till enda uppgift att utvärdera verksamheter inom specifika områden som arbetsmarknad, bistånd, livsmedelsekonomi och miljö. Motivet för denna form av renodling har ofta varit att man vill undvika de rollkonflikter som uppstår om en myndighet

har ansvar för att både genomföra och utvärdera politiken inom ett visst område. Även denna form av renodling bygger på en avvägning mellan olika värden. Det gäller att avväga vad som är viktigast: opartiskhet eller kunskap om den verksamhet som ska utvärderas; sakkunskap eller kunskap om utvärderingens metodik och hantverk; opartiskhet eller relevans för policyutformningen och det aktuella beslutsfattandet. Inte minst när syftet är att politikerna ska använda utvärderingarna för att ompröva den gällande politiken, är utvärderingsorgan, som är fristående från sektorintressen, att föredra. ▶

Hålla händerna borta eller hålla i rodet?

Utifrån ett styrningsperspektiv är det en principiellt viktig fråga i vilken verksamhetsform statlig verksamhet bör bedrivas. Formen avgör nämligen graden av styrbarhet. Att ha en verksamhet som en enhet inom Regeringskansliet eller att ha den i ett bolag är en väldig skillnad.

Staten spelar i dag över ett stort register. Den är delägare i vissa aktiebolag, ibland tillsammans med privata intressen, ibland tillsammans med t.ex. landstingen (ALMI). Staten äger andra bolag helt och hållet. Staten finns med i olika stiftelser, t.ex. branschforskningsorgan. Det finns fortfarande ett par affärsverk, även om de flesta har bolagiserats. Många myndigheter drivs helt utan att staten via budgeten tillför några ekonomiska medel. Andra har statliga anslag men drar därutöver in betydande belopp från annat håll. Det gäller t.ex. universiteten, som genom samverkan med företag eller EU i vissa fall får merparten av sina forskningsmedel från annat håll. Staten samverkar i partnerskap med många olika intressenter. Därtill finns alla vanliga statliga myndigheter, som också dessa varierar till beteckning och utformning.

Att det ser ut på det här viset kan ses som att staten är flexibel och har anpassat organisationsform efter verksamhetens art. Att helt låta sig nöja med en sådan tolkning är dock att vara

▶ "Vi anser att en komplettering av befintliga utvärderingsresurser ökar möjligheterna till en allsidig genomlysning av politikområdena samtidigt som det skapas förutsättningar för kunskapsackumulering inom området. En rad olika organisatoriska former kan övervägas för sådana sektorsspecifika utvärderingsresurser som står utanför verksamhetens utformning och genomförande."

(Statskontoret 2002:20)



► "Kommersiell verksamhet som bedrivs i myndigheter tillsammans med myndighetsutövning och andra samhällsuppdrag ger upphov till dubbla roller och rollkonflikter. Då myndigheten både är beställare och producent av tjänsten kan det vara svårt att agera neutralt i förhållande till andra aktörer på marknaden."

(Statskontoret 2005:19)

godtrogen i överkant. Historiskt arv, tillfälligheter av olika slag, brist på tid och rena misstag finns säkert också med som förklaring. Det kan även vara så att en lösning som i ett läge verkade klok i en senare situation inte var så lyckad. Regeringen kan t.ex. fullt avsiktligt avhända sig kontrollen över viss verksamhet genom att lägga den i en stiftelse. Motivet är att undvika s.k. politisk klåfingrighet. Problemet uppstår när organisationsstrukturen i sin helhet börjar bli alltmer ogenomtränglig eller när styrningen blir alltför tungrodd sedd utifrån regeringens perspektiv eller när den rådande verksamhetsformen utgör en hämsko för en effektiv verksamhet. De inbyggda trögheterna i strukturen kan göra den mycket svår att förändra.

Det finns exempelvis fortfarande affärsverk och det finns myndigheter vars verksamhet främst är marknadsberoende, även om vissa begränsade ekonomiska resurser kommer från statsbudgeten. Det finns skäl att ställa sig frågan om dessa verksamheter, som finansieras av avgifter från brukarna och som i vissa fall också bedrivs i konkurrens med privata aktörer, har en sådan marknadsmognad att de kan och bör bolagiseras. Både när det gäller Lantmäteriet och SMHI har Statskontoret föreslagit att sådana delar som avser kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet avskiljs från myndighetsuppgifterna i en fristående organisation, ett bolag. Det skulle ge konkurrensneutralitet och därmed förutsättningar för tillväxt i den privata sektorn, men det skulle också ge verksamheterna en större egen handlingsfrihet, samtidigt som regeringens arbetsbörda skulle minska. ►

En annan återkommande styrbarhetsfråga är högskolornas och universitetens självständighet. De har fått rätt att bilda egna bolag och regeringen har nyligen föreslagit förändrade sekretessregler vid forskningssamverkan (prop. 2006/07:91). Regeringen vill också ompröva politikerinslaget genom att lärosätena får ett ökat inflytande över styrelsernas sammansättning. Den akademiska friheten utgör en stark gemensam värdegrund. Av direktiven till För-

valtningskommittén framgår att regeringen avser att i särskild ordning se över styrningen och organisationen av universiteten och högskolorna. Motivet är att dessa har en annan roll och andra uppgifter än övriga förvaltningsmyndigheter.

En heltäckande förvaltningspolitik

Den statliga *arbetsgivarpolitiken* har decentraliserats. Där har en del av den statliga förvaltningspolitiken funnit sin form. Den statliga politiken för *kompetensutveckling* har genomgått ett antal förändringar under de senaste 20–30 åren. Mönstret har vanligtvis varit att regeringen beslutat att avskaffa utbildning som särskilt riktar sig till statlig personal. Ändå har behov av något slags kompetensutveckling, chefsutveckling eller motsvarande ständigt gjort sig påminda. Regeringen har nyligen tillkallat en särskild utredare (dir. 2007:20) för att se över stabsmyndigheterna, bl.a. Verket för förvaltningsutveckling, som arbetar med statlig kompetensutveckling. I uppdraget ingår att pröva det offentliga åtagandet och konkurrensutsatt verksamhet.

Regeringen har utformat strategier för hur *e-förvaltningen och servicen till medborgare och företag* kan utvecklas. Ett förslag till ny *myndighetsförordning* bereds och ordning är på väg att skapas i den spretiga uppsättningen av *ledningsformer*. Regeringen har gett Författningsutredningen i uppdrag att se över en annan viktig del av förvaltningspolitiken, nämligen *utnämningsspolitiken*. Slutligen pågår sedan hösten 2006 en översyn av statens system för *resultatstyrning*. Detta, sammantaget med Ansvarskommittén och en översyn av organisationspolitiken inom ramen för Förvaltningskommittén, kan leda till att Sverige så småningom får en mer heltäckande och samlad förvaltningspolitik.

Men hur ska denna *organisationspolitik* se ut? Det går inte att slå fast eviga organisationsprinciper. Verksamheter av olika karaktär och som bedrivs med olika teknik kräver olika slags organisation. Ett steg kan vara att tydliggöra dessa olikheter. Men även givet en viss karaktär

finns det en inneboende dynamik i varje verksamhet. En viss organisation innehåller ofta fröet till sin motsats. För mycket centralisering leder till krav på decentralisering, för mycket specialisering leder till krav på mer samordning, för mycket samordning leder till krav på tydligare rollfördelning osv. Men visst finns det erfarenheter, från Sverige och från andra länder, som kan utgöra en grund för vissa huvudlinjer i organisationen av statlig verksamhet. Och hur som helst finns det anledning att grundligt tänka igenom vilka huvudtankar som hittills har styrt den statliga organisationsutformningen och värdera dessa.

Att utforma organisation är ett av flera verktyg som regeringen förfogar över för att genomföra sin politik och för att säkra att rättssäkerhet, effektivitet och medborgarorientering präglar den offentliga förvaltningen. Även om det inte finns några eviga sanningar, så finns det eviga avvägningsfrågor. Strukturförändringar kommer att behövas i all framtid. De kommer säkert att delvis följa ett pendlingsmönster. Vad som är rätt i en situation är fel i en annan. Men det gör inte att val av organisation är något godtyckligt. Vi vill gärna instämma i ett påstående hämtat från den internationella debatten: Organization matters. ♦





Likvärdig offentlig verksamhet

Det finns en bred politisk uppslutning bakom krav på en mer likvärdig offentlig verksamhet. Men inte alla som skriver under på detta krav vill använda de styrmedel som måste till. Likvärdig verksamhet kräver en ökad tydlighet i lagstiftning, en mer centraliserad statlig förvaltning och en tydligare styrning, som kan inskränka det kommunala självstyret.

Ramlagstiftning och avreglering har på vissa områden gett kommuner och myndigheter ökade frihetsgrader, vilket i sin tur har lett till att den offentliga verksamheten bedrivs på litet olika sätt i olika delar av landet. På nationell nivå ses detta ofta som problematiskt. Skillnaderna i de insatser och den service medborgarna får bör minska. Få politiker vill dock ha en återgång till detaljstyrning, utan man vill tillåta vissa frihetsgrader men samtidigt sätta en borte gräns för alltför stora skillnader.

Likvärdig verksamhet är således någonting att sträva efter men också något som aldrig helt kan uppnås. Det gäller för övrigt också de andra förvaltningspolitiska grundsatserna om rättsäkerhet, effektivitet och demokrati.

Ordet *likvärdig* används numera ofta i politiska texter. Söker man på ordet likvärdig i riksdagens databas över dokument får man träff på 61 kommittédirektiv, 815 propositioner och skrivelser samt 2 627 motioner. Cirka hälften av träffarna avser dokument som upprättats de senaste sex åren, vilket tyder på en trend. Viss försiktighet är dock tillrådlig när det gäller att dra slutsatser av denna typ av undersökning. En förklaring kan vara att vi är inne i en trend där det nationella perspektivet är mer styrande än det lokala, åtminstone i den politiska dagsdebatten.

En annan förklaring kan vara att vi fått ett ökat intresse för bättre uppföljningssystem och att vi via internet också har fått ökade möjligheter att se om det finns "olikvärdig" verksamhet i olika delar av landet.

Uttalanden från samtliga partiers företrädare på nationell nivå visar att alla värnar om en likvärdig offentlig verksamhet. Men i vilken utsträckning och till vilken kostnad är inte lika klart. ▶

På kommunal nivå hör man sällan någon politiker argumentera för att den egna verksamheten ska göras likvärdig med grannkommunens. Det kommunala självstyret värnas, vilket kräver en viss handlingsfrihet att kunna bestämma nivå och formerna för den service som ska ges till medborgarna inom olika områden.

Det bör dock här också sägas att kravet på likvärdighet har olika tyngd beroende på vilket politikområde det handlar om. Kraven på en likvärdig verksamhet är sannolikt väsentligt högre inom skolområdet än inom t.ex. kulturområdet.

Lika samhällsservice över hela landet och till alla individer kan aldrig åstadkommas annat än för vissa enklare beslut och tjänster. Statskontoret har i en rapport konstaterat att begreppet likvärdig ofta används för att indikera en lägsta nivå på omfattning, kvalitet m.m. som inte bör underskridas. Däremot används begreppet i praktiken inte för att sätta ett tak för höga ambitioner. ▶▶

Att begreppet *likvärdig verksamhet* är något oprecist och kan tolkas olika är således både en fördel och en nackdel. I politisk debatt är det ofta en fördel att använda begrepp som kan rymma litet olika tolkningar och därmed skapa förutsättningar för enighet.

▶ "Likvärdighet bör enligt (Ansvars)kommitténs mening vara ett centralt vägledande värde för offentlig verksamhet, för utformningen såväl av samhällsorganisationen som av den statliga styrningen."

(SOU 2007:10)

"Det är viktigt att myndigheterna inom sina respektive verksamhetsområden behandlar medborgarna på ett likvärdigt sätt. Det ställer i sin tur krav på att, i de fall staten har ett direkt ansvar för verksamheten, den interna styrningen inom och samordningen mellan myndigheter fungerar väl. På motsvarande sätt är det angeläget att staten genom tillsyn säkerställer att den verksamhet som utförs av kommunerna sker på ett sådant sätt att förutsättningarna för en likvärdig behandling kan upprätthållas. Ambitionen är därtill att finna former för att allmänt utveckla statens styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten."

(Budgetpropositionen för 2007)

▶▶ "Det bör dock understrykas att dessa motiv oftare är outtalade än uttalade i de aktuella propositionerna. Det är också tveksamt om man kan hävda att likvärdighet verkligen är något som statsmakterna prioriterat inom detta område (anm. försörjningsstöd). Det man i praktiken ofta framhållit är snarare att det finns en lägsta nivå som stödet inte bör underskrida."

(Statskontoret PM 2004-08-31)

► "En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen skall utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser skall fördelas lika. Hänsyn skall tas till elevernas olika förutsättningar och behov."

1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (LPO 94)

►► "Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet."

Regeringsformen (1974:152) 1.9

"Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat."

Kommunallagen (1991:900) 2.2

►►► "Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet."

Skollagen (1985:1100) 1.2

Likvärdig service kräver ett medborgarperspektiv

Begreppet *likvärdig service* är något som ytterst måste bedömas med utgångspunkt från den enskildes situation. Vi har alla olika behov och förutsättningar. Därför måste i många fall den service som samhället ger olika medborgare skilja sig åt i omfattning och utformning. Det är bara därigenom medborgarna kan ges likvärdiga förutsättningar utifrån sina särskilda behov. ►

Likabehandling kontra likvärdighet

I grundlagen finns stadganden om att det offentliga i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen, likabehandlingsprincipen. Men hur förhåller sig denna princip till principen om den kommunala självstyrelsen och önskemålen om en likvärdig offentlig service? Frågan kan ställas, men här är inte plats att ge ett utförligt svar på denna stora och svåra fråga. Vi nöjer oss med att säga att kraven på likvärdig offentlig service i mångt och mycket kan ses som en generalisering av det gamla kravet på likhet inför lagen, nu utsträckt till att gälla de nya servicefunktioner som lagen ålägger stat, landsting och kommuner att ge till medborgarna. ►►

Kan lagstiftaren kräva att verksamheten är likvärdig?

Begreppet likvärdig används inte så ofta i lagtext³, även om det finns undantag. Det kanske är bra, eftersom begreppet är svårtolkat. Om det tydligt i lagen anges att likvärdigheten ska ses som ett övergripande mål, kan begreppet kanske användas. Målformuleringar kan ju tillåtas att vara litet luddiga. ►►►

Men om begreppet i lagstiftning används för att styra verksamheten, blir det svårare. Hur ska politiker i en enskild kommun kunna ta ansvar för att verksamheten görs likvärdig med den verksamhet som beslutas av olika po-

litiska majoriteter i 290 kommuner? Och hur stora skillnader ryms egentligen inom begreppet likvärdig? När begreppet används i lagstiftning eller styrdokument ger tolkningsbredden ett problem. Om den styrande parten inte klart uttalat hur styrsignalen ska tolkas, utblir sannolikt styreffekten.

En likvärdig verksamhet förutsätter styrning

En ganska enkel analys ger vid handen att om vi ska få en likvärdig offentlig verksamhet så krävs en stark central styrning, starkare än vad som är fallet i dag. Kravet på likvärdighet skiljer sig också åt beroende på om det är en verksamhet som helt sköts av staten eller om det är kommuner eller landsting som svarar för verksamheten.

Problemen med att den statliga verksamheten inte är likvärdig i hela landet finns främst i de stora statliga organisationerna. Det utvecklas regionalt eller lokalt skilda myndighetskulturer som medför att medborgaren blir olika behandlad beroende på var i landet han eller hon bor.

Vi har i flera fall kunnat konstatera att likabehandlingsprincipen inte alltid följs. Likartade ärenden leder till olika beslut beroende på handläggare och lokaliseringen i landet. Statskontoret har i en promemoria till Socialförsäkringsutredningen (PM 2006-09-04) försökt att klara ut varför enskilda tjänstemän hanterar likartade ärenden på olika sätt och varför det förekommer lokala och regionala variationer i tillämpningen.

Det korta svaret är att när det finns tolkningsutrymme i lagen, används detta utrymme för att anpassa verksamheten till de förutsättningar och synsätt som finns i olika delar av landet. Det finns också mer systematiska skillnader i lagens tillämpning gentemot medborgare i olika grupper, utifrån kön, medborgarskap och samhällsklass. Forskare har konstaterat att det

³ Ordet likvärdig finns i 44 lagar eller förordningar.

i princip går att uppnå full likhet inför lagen först när alla medborgare är jämlika i samhället. (Diesen, 2005)

Det är i princip tre krav som måste ställas för att man i en stor (statlig) organisation ska få en likvärdig verksamhet över hela landet:

ETT TYDLIGT REGELVERK. Ökande krav på en likvärdig statlig verksamhet kan medföra att lagar och regler tydligare måste ange vad som ska presteras, även om frihet ges till utövaren att avgöra hur resultaten ska nås. Renodlad målstyrning, som förekommer inom vissa verksamhetsområden, måste kanske kompletteras med ”resultatkontrakt” i den administrativa styrningen.

EN STYRBAR ORGANISATION. För att uppnå enhetlig verksamhet och beslut i en stor organisation krävs en kraftfull styrning från ledningens sida. I flera fall har vi konstaterat att verksamledningarna decentraliserat ansvar och delegerat beslutanderätten så att styrbarheten från central nivå har minskat. Detta leder med tiden till att verksamheten blir mer heterogen och att det bildas verk i verket. Så var t.ex. fallet i Migrationsverket. ▶

För att klara en enhetlig regeltillämpning har handläggningen av vissa ärenden i flera stora organisationer, t.ex. polisen, länsstyrelserna och Försäkringskassan, centraliserats till en plats i landet. Genom en sådan organisation uppnår man ett mer likformigt beslutsfattande, vilket är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Även den inre effektiviteten i ärendehantering påverkas positivt genom stordrift.

Frågan är var vi hamnar om alltmer av den statliga verksamheten organiseras i centrala specialistkontor. Får vi lokala små servicekontor med kundtjänster för flera myndigheter som sedan kommunicerar med dessa specialistkontor för att hantera olika ärenden? Möjligen har vi redan tagit några första steg mot en sådan förvaltningsmodell.

Ibland finns också strukturella problem i myndigheterna som gör det svårt att uppnå en likabehandling av medborgarna. Exempelvis har Försäkringskassan 180 politiskt sammansatta socialförsäkringsnämnder som beslutar i ärenden som ”under avsevärd tid har väsentlig betydelse för den enskilde ur försörjningssynpunkt.” Att en sådan organisation inte stärker enhetligheten i beslutsfattandet är rimligt att anta. Regeringen har i budgetpropositionen för 2007 aviserat att man tänker återkomma med förslag om att avskaffa socialförsäkringsnämnderna. Motivet är att man vill öka rättssäkerheten och effektivisera beslutsfattandet. I den promemoria (Socialdepartementet, 2007) som förbereder förslaget anges också som skäl för förändringen att försäkringskassans ”handläggning av enskilda ärenden skall vara rättssäker och lagstiftningen skall tillämpas lika i hela landet”.

Vi har i många utredningar funnit att uppgifter som läggs på länsstyrelserna utförs på olika sätt, om inte regelverket på ett visst område är så tydligt att variationer inte ryms. Detta är knappast förvånande. Själva idén med länsstyrelserna är att de ska prioritera sina insatser inom många samhällsområden efter regionala behov och förutsättningar. Därför varierar också ambitionsnivån och innehållet i verksamheten, t.ex. socialtjänsttillsyn eller krisberedskap. Kan krav på en mer likvärdig offentlig verksamhet förenas med länsstyrelseidén? Det går inte att blunda för att här finns en målkonflikt: Likvärdig verksamhet i hela landet eller en anpassning efter regionala behov? Man kan inte ha båda delarna samtidigt. ▶▶

I allmänhet gäller att möjligheterna att uppnå likvärdighet i myndighetsutövningen försvåras om det är flera myndigheter som förväntas fatta likvärdiga beslut. Detta hör samman med grundlagens förbud mot att påverka myndigheternas myndighetsutövning. Ska man få likvärdig hantering, vilket ställer betydande krav på samordning och styrning, krävs att bara en myndighet har rätt att fatta dessa beslut. Detta får därmed långtgående effekter på myndighetsstrukturen.

▶ ”Verksamheten bör bedrivas på ett likartat sätt i hela landet. Det är inte självklart att det behövs en mellannivå i form av nuvarande regionala indelning. Det viktiga är att Migrationsverket både formellt och i praktiken fungerar som en myndighet med en samlad ledning av verksamheten.”

(Statskontoret 2004:20)

▶▶ ”Den sociala tillsynen utövas inte på ett enhetligt sätt över landet – t.ex. avseende hur uppdraget och regelverket tolkas, vilka resurser som sätts av för arbetet och hur själva arbetet bedrivs. Socialstyrelsen har begränsade möjligheter att styra den operativa verksamheten på länsstyrelserna och utvecklingsarbetet avseende samverkan mellan länsstyrelserna går trögt.”

(Statskontoret 2006:9)



► "Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag."

Regeringsformen (1974:152) 11.7

Vi har i flera fall (även av andra anledningar dock) föreslagit att myndighetskoncerner bör slås samman till en myndighet. ►

ETT SYSTEM FÖR UPPFÖLJNING MED ETT MEDBORGARPERSPEKTIV. Statskontoret har tidigare i olika uppdrag pekat på att det är stora skillnader i produktivitet mellan olika försäkringskassor, länsstyrelser och andra liknande verksamheter som finns över hela landet. Däremot har det varit svårare för oss att bedöma om verksamheten, trots skillnader i produktivitet, är likvärdig sett ur ett medborgarperspektiv. Dagens uppföljningssystem är ofta inriktade på ekonomi, produktivitet och handläggningstider, dvs. på producenternas behov av information för att skapa en effektiv verksamhet. Effektiv verksamhet är viktig också för medborgaren som skattebetalare, men för att följa upp verksamheten ur medborgarens perspektiv krävs att även andra värden beaktas. Får medborgaren bättre hemtjänst i vissa delar av landet och döms man hårdare för ett visst brott i andra delar av landet? Hur ska detta följas upp?

I några fall har vi undersökt effekter för medborgarna genom att bilda jämförelsegrupper. I sådana effektstudier jämför man personer som fått del av en insats med personer som inte deltagit men som i övrigt är lika i de avseenden som skulle kunna påverka utfallet av insatsen, s.k. matchning eller tvillingstudie. Den första studien handlade om rehabilitering av intagna på fängelser, och det som mättes var återfall i brott. Den senaste studien av detta slag (Statskontoret 2005:25) avsåg insatser för att med olika åtgärder få långtidssjukskrivna tillbaka i jobb. Detta kan vara en metod för att ta reda på om statliga insatser är likvärdiga ur ett medborgarperspektiv.

Likvärdighet kostar

Att likvärdig service över hela landet kostar pengar är det ingen som ifrågasätter. Alla

kan påminna sig de debatter som varit om "samma postservice i hela landet" och "gör Sverige rundare" med hjälp av infrastrukturåtgärder. Till slut hamnar politikerna alltid i en avvägning mellan kravet på likvärdighet och vad den får kosta. Mycket av diskussionen om ramlagstiftningen och den statliga normeringen har också handlat om att sektorsmyndigheter driver upp kostnaderna för kommunerna. Det är nästan alltid den högsta ambitionsnivån som blir normerande.

Kan likvärdig verksamhet förenas med krav på kommunalt självstyre?

Redan portalparagrafen i regeringsformen slår fast att en av statskicketts grunder är kommunalt självstyre. Själva tanken med kommunalt självstyre är att kommunernas verksamhet ska kunna vara olika, beroende på politiska prioriteringar och anpassningar till lokala behov och förutsättningar. Att kommunernas verksamhet skiljer sig åt kan, litet tillspetsat, sägas vara själva poängen med kommunalt självstyre.

Att det finns stora skillnader i hur verksamheten bedrivs i kommuner och landsting är väl belagt. Några exempel: Chansen för överlevnad om man drabbas av en stroke kan minska med 30 procent om man bor i ett visst landsting jämfört med ett annat. I en kommun kan andelen äldre som får hemtjänst vara tre gånger högre än i grannkommunen. Chansen att få dispens för strandskyddsbestämmelser varierar starkt mellan kommunerna.

Alltför stora olikheter i levnadsvillkor och offentlig service mellan kommuner eller landsting är något som politiker och medborgare ofta finner oacceptabelt ur jämlikhets- och rättvisesynpunkt. Det kan vara förklaringen till att merparten av de propositioner som under perioden 1993–2003 preciserade ansvarsfördelningen i samhällsorganisationen också inskränkte kommunernas och landstingens handlingsfrihet, medan endast en fjärdedel vidgade densamma. (SOU 2003:123)

Krävs ytterligare inskränkningar i det kommunala självstyret?

En alltför långtgående central styrning utarmar lokal och regional demokrati och medför dessutom dålig anpassning till lokala förhållanden och därmed ineffektiv problemlösning. En alltför långt driven ambition att nå en likvärdig verksamhet i alla kommuner och landsting kan därför ha negativa effekter på självstyret och andra förvaltningspolitiska grundvärden som demokrati och effektivitet.

Motsatsen finns också. Är det ett problem när vissa kommuner ger medborgarna en bättre service än vad lagen kräver och kanske också en bättre service än vad andra kommuner ger? Några menar faktiskt det. Detta visar på att allt för långt drivna krav på likvärdighet skulle kunna få en negativ effekt på välfärdssystemen. Ingen kommun skulle få erbjuda medborgarna bättre förmåner än andra, även om den har råd med det. ▶

Det är uppenbart att det finns en motsättning mellan grundlagens regler om kommunalt självstyre och mer allmänt uttryckta krav på en likvärdig kommunal verksamhet. Därför krävs en politisk avvägning mellan kravet på likvärdig verksamhet och kravet på kommunalt självstyre när lagar och styrsystem i övrigt utvecklas. Under de senaste åren har handlingsfriheten minskat inom flera kommunala områden, vilket Ansvarskommittén påpekat.

Tillåter man däremot alltför små skillnader i den kommunala verksamheten, försvinner vitsen med att ha förtroendevalda i ledningen för denna verksamhet. Att låta statliga myndigheter ta över uppgifter från kommuner ger heller ingen garanti för att rättssäkerhet och likvärdighet främjas, vilket framgår av en rapport från Statskontoret. Som tidigare nämnts, finns det inom större statliga organisationer med regional organisation ofta betydande skillnader när det gäller insatsernas innehåll, genomförande och utfall. ▶▶

Hur kan man få en likvärdig kommunal verksamhet?

Det huvudsakliga instrumentet för statens styrning av kommuner och landsting är lagstiftningsmakten. Ekonomisk styrning i form av specialdestinerade statsbidrag kan tillämpas för att styra utvecklingsverksamhet under kortare perioder, men det är egentligen inget styrinstrument för löpande drift. Riksdagen kan ge regeringen befogenhet att besluta om förordningar, som i sin tur kan vara medel för att styra kommuner. I övrigt har regeringen, enligt grundlagen, inga egna befogenheter att styra kommunerna. Regeringen kan dock träffa överenskommelser med Sveriges kommuner och landsting. Detta betyder sammanfattningsvis att regeringen har svaga styrmedel i förhållande till kommunerna utöver möjligheten att ta initiativ till lagstiftning.

Anser man att det finns alltför stora skillnader i den kommunala verksamheten inom ett område måste de, som vi ser det, angripas på två fronter: genom att förbättra den statliga tillsynen och uppföljningen och genom strukturella åtgärder av olika slag, t.ex. en kommunreform, asymmetrisk uppgiftsfördelning inom en region eller ett ökat statligt ansvar för vissa uppgifter.

STÄRK TILLSYNYN OCH FÖRBÄTTRA UPPFÖLJNINGEN. En stor del av verksamheten kan inte regleras i lag. Det går inte att reglera att överlevnadsprocenten efter en stroke ska vara lika i hela landet och det går heller inte att i lag reglera hur många timmar hemtjänst en viss person ska få. En bättre statlig uppföljning och tillsyn kan däremot få en viss normerande effekt. Regeringen stöder ofta utvecklingsarbete som bygger på frivillighet och de verksamheter som kommit längst. Det kanske skulle vara effektivt att stödja dem som släpar efter i resultat? En mer kraftfull tillsyn kan därför ge en viss effekt.

Vi har i omgångar (Statskontoret 2005:20 och 2002:5) arbetat med att förbättra statens system för uppföljning av kommunal verksamhet. Om medborgarna får en god information

▶ I december 2006 betalade vissa kommuner ut ett extra tillägg till socialbidraget för de familjer som hade barn. Socialbidraget rymmer ingen norm för julklappar till barnen, men dessa kommuner betalade frivilligt ut några hundra kronor extra per barn så att barnen kunde få julklappar. En representant för Socialstyrelsen uttalade sig i P1-morgon och uttryckte sin tveksamhet om detta var förenligt med socialtjänstlagen. Socialstyrelsen skulle titta närmare på frågan...

▶▶ "Statsmakterna bör i förarbeten till regleringen explicit uttrycka de avvägningar som måste göras mellan olika värden, t.ex. mellan rättssäkerhet, enhetlighet, likvärdighet, effektivitet och lokaldemokratiskt inflytande."

(Statskontoret 2006:12)



om den egna kommunens verksamhet och kan jämföra med verksamhet i andra kommuner, kan de också ställa krav på förändringar via det demokratiska systemet. Dagens uppföljningssystem är huvudsakligen utformade för att ge producenterna och staten god information. Är det inte dags att också ge konsumenterna av kommunal verksamhet sådan information?

SE ÖVER UPPGIFTSFÖRDELNINGEN. Även om utjämningsystemet skapar förutsättningar för en likvärdig verksamhet avseende inkomster och kostnader, kan en enskild kommun ha stora skulder, behov av att göra dyrbara infrastruktur-satsningar eller liknande som gör att den måste spara mer på verksamheten än andra kommuner. En del kommuner är också så små att de har svårt att hålla specialiserad personal för mer krävande uppgifter. Alla kommuner klarar helt enkelt inte att hantera alla sina uppgifter på ett bra sätt.

Hur kan man lösa sådana problem som påverkar likvärdigheten i kommunens åtaganden? Statskontoret har i en rapport (2005:24) om asymmetrisk uppgiftsfördelning fört fram tanken att vissa uppgifter i vissa kommuner skulle kunna föras till kommunalförbund, landsting eller i vissa fall staten. Det viktiga är att verksamheten produceras effektivt och bra, inte vem som gör det.

I en annan rapport (2006:12) har vi analyserat möjligheterna för att riksdag och regering låter statliga myndigheter avgöra om en uppgift ska vara ett statligt eller ett kom-

munalt ansvar. En modell som presenteras i rapporten innebär att kommuner övertar hela ansvaret för en uppgift från staten men att en statlig myndighet under vissa förutsättningar kan ta tillbaka uppgiften. En annan modell är att staten behåller ansvaret för verksamheten men skriver avtal med kommuner om att de utför det praktiska arbetet. I denna andra modell skulle statens ansvar för likvärdighet kunna kombineras med kommunernas lokalkännedom. Modellen skulle exempelvis kunna användas inom tillsynsområdet.

Ansvarskommittén (SOU 2007:10) som menar att ett dynamiskt synsätt bör anläggas på likvärdighet. ”De lokala aktörernas strävan att förbättra den egna verksamheten i kombination med en nationell fokusering på likvärdighet skapar en samhällsorganisation där olika aktörer inspireras och/eller tvingas till förnyelse och därmed ökat värde för brukarna.”

Vår genomgång visar sammantaget att det är svårt att komma runt det faktum att krav på likvärdighet har ett pris i form av en mer centraliserad statlig förvaltning och minskat kommunalt självstyre. Det blir därmed mindre utrymme för lokal anpassning och för förtroendevalda beslutande organ. Sannolikt är också högt ställda krav på en likvärdig service över hela landet kostnadsdrivande. Kravet på åtgärder för att få likvärdighet i verksamheten riktas i dag ofta mot myndigheterna och kommunerna, men ytterst rör det sig om avvägningar av en sådan typ att de rimligen måste göras av riksdag och regering. ♦



Samverkan som arbets- och verksamhetsform

Samverkan är en ofta åberopad problemlösare på en mängd olika områden. Det kan handla om samverkan mellan skola och socialtjänst, mellan statliga myndigheter för att upprätthålla statlig service i glesbygd, mellan högskolor och näringsliv eller samverkan kring kris- och beredskapsfrågor.

Samverkan inom den offentliga förvaltningen rymmer företeelser av vitt skilda slag, både vad gäller innehåll, omfattning och varaktighet. Samverkan kan vara formell, dokumenterad och möjlig att mäta. Samverkan kan också vara informell och mer sällan dokumenterad. För vissa formella samverkansorgan är det möjligt att via offentlig statistik följa utvecklingen över tiden. Under de senast decennierna har samverkan mellan kommuner inom ramen för kommunalförbund ökat kraftigt. År 1980 fanns det 20 kommunalförbund. År 1990 var siffran obetydligt högre, medan antalet förbund hade stigit till det dubbla år 2000 och det sexdubbla år 2006 (120). Antalet samordningsförbund inom ramen för den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser tredubblades mellan åren 2005 och 2006, från 12 till 38, och ett 50-tal kommuner sade sig ha planer på att under det närmaste året starta förbund. (Statskontoret 2006:6) Att samverkan aktualiseras inom en mängd olika politikområden kan också utläsas av att en sökning i Rixlex visar att drygt hälften av samtliga propositioner och skrivelser mellan åren 2001 och 2006 tog upp frågan om samverkan.

Statskontoret har sedan länge följt och utvärderat samverkansinsatser och samverkansorgan. Erfarenhet från dessa studier används här för att diskutera företeelsen samverkan. En fråga

är hur väl verksamheter som bedrivs i samverkan lever upp till de förvaltningspolitiska krav som ställs på de mer traditionella arbets- och verksamhetsformerna inom offentlig förvaltning. Ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv är demokratiska krav på insyn, legitimitet i beslutsfattande och tydlighet i ansvarsförhållanden grundläggande. Ansvarsutkrävande ställer också krav på alla led i kedjan från beslut till styrning och uppföljning. Även krav på effektivitet och rättssäkerhet i förhållande till medborgarna är viktiga förvaltningspolitiska krav. En annan fråga som diskuteras är vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att samverkan ska kunna fungera effektivt.

Vad är samverkan?

Offentlig verksamhet organiseras i form av statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, aktiebolag, stiftelser och föreningar samt i vissa blandformer som är egna juridiska personer men underkastade delar av det offentligrättsliga regelsystemet, t.ex. korporationer i form av handelskammare. (Petersson, 1993)

Samverkan kan definieras som en mer eller mindre permanent arbetsform som bygger på samarbete över organisatoriska gränser, t.ex. kommungränser, myndighetsgränser eller gränser mellan aktörer inom offentlig och privat sektor. De samverkande aktörernas egna mål skiljer sig ofta åt i stort, men arbetet inom ramen för samverkan bedrivs vanligen med ett gemensamt mål och i bästa fall också utifrån gemensamma referensramar. Samverkan kan ske med olika grad av integration och interaktion mellan de samverkande parterna och i mer eller mindre juridiskt formaliserade strukturer.



► "Vår bedömning i stort är att samarbetet mellan de ingående parterna fungerar ganska väl. Berörda myndigheter och andra organ är engagerade i frågorna och handläggarna har tagit till sig de nya rutinerna, som anses smidiga och tidsbesparande. Detta utgör samtidigt ett bra incitament att använda kontrollrutinen. Det bör på sikt leda till att antalet felaktiga dubbelutbetalningar minskar."

(Statskontoret 2006:7)

Samverkan kan vara mer eller mindre formellt reglerad. En ur förvaltningspolitiskt hänseende viktig skiljelinje går mellan samverkan som sker inom ramen för *rättsligt reglerade samverkansorgan* respektive i annan form. I de fall då samverkan sker inom ramen för rättsligt reglerade organ, t.ex. kommunalförbund, kan också beslutanderätt delegeras till organet. I de fall då organet inte utgör ett rättssubjekt, t.ex. ett samrådsorgan eller ett partnerskap, saknar det normalt formella beslutsbefogenheter. De åtaganden och dokument som kommer fram ur planerings-, besluts- och genomförandeprocesser är i regel inte juridiskt bindande för de ingående parterna i sådana organ. Resultatet av aktörernas arbete får rättskraft först när de sluter avtal med varandra eller när de enskilda aktörerna var för sig beslutar om och genomför insatser inom sina respektive ansvarsområden i enlighet med gemensamma överenskommelser. Undersökningar av den kommunala nivån visar att de lösare och icke-reglerade formerna av samverkan är betydligt vanligare än de mer reglerade samverkansformerna. (Kastensson, 2005)

Samverkan kan också vara *frivillig* eller *obligatorisk*. Exempel på frivillig samverkan i rättsligt reglerade samverkansorgan är när ett antal kommuner väljer att samverka genom gemensamma förvaltningar (kommunalförbund och gemensamma nämnder) eller interkommunala bolag. Ett annat är samverkan som sker inom ramen för lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringstjänster, som under vissa förutsättningar möjliggör för Försäkringskassan, länsarbetsnämnder, landsting och kommuner att bilda samordningsförbund. Exempel på obligatorisk samverkan, som sker utan rättsligt reglerade samverkansorgan, är den som sker mellan myndigheter inom ramen för regeringsuppdrag.

Varför samverkan?

Syftet med samverkan är i grunden att mobilisera och samordna resurser för att mer effektivt

kunna arbeta mot och nå ett mer eller mindre väl definierat mål. För kommunerna kan det handla om att gå samman för att bli mer kraftfulla aktörer i förhandlingar med statliga myndigheter eller departement. Det kan också handla om att öka det egna inflytandet över frågor som egentligen kräver regionala snarare än lokala beslutsbefogenheter, t.ex. infrastruktur, regional tillväxtpolitik eller regional utveckling i stort. En viktig grund för kommunal samverkan är att kommuner i största allmänhet kan utöka sin resursbas genom att samutnyttja resurser och bedriva sin verksamhet mer kostnadseffektivt. (Gossas, 2006)

Samverkan mellan myndigheter kan handla om att motverka fragmentering, dvs. problem som uppstått som en följd av ökad specialisering och sektorisering i myndighetsvärlden. Det finns en rad samhällseliga uppgifter som kräver insatser från olika sektorer och politikområden. Ett exempel är rehabilitering, som ofta kräver insatser från både landsting, Försäkringskassan, arbetsförmedling och kommuner. Genom att mobilisera och samordna resurser över organisatoriska gränser kan individer i bästa fall ges både ett bättre och mer kostnadseffektivt stöd för att komma tillbaka i arbete. Ett annat exempel är det ökade informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan, som möjliggjordes genom en reform år 2002. Syftet med reformen var trefaldigt; de berörda myndigheterna skulle kunna undvika att göra felaktiga utbetalningar, effektivisera sin handläggning och ge bättre service. ►

Behovet av samverkan ökar också i takt med antalet tvärsektoriella frågor som preciseras inom förvaltningen. I dag kan cirka 15 av 48 politikområden betraktas som tvärsektoriella till sin karaktär. Bland dessa återfinns frågor som regional utveckling, ungdoms-, integrations-, jämställdhets-, storstads-, folkhälso- och handikappolitiken. (Statskontoret 2006:13)

Samverkan kan också vara en väg att öka myndigheters fokus och engagemang inom

vissa områden där regeringen av olika anledningar inte har gett uppdrag med preciserade mål och medel. I budgetpropositionen för 2007 ges exempel på hur samverkan har lett till att vissa tvärsektorieella frågor har fått en viktigare position inom de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheternas verksamheter genom att utvecklingsarbete nu sker inom ramen för myndigheternas ordinarie resurser. Detta sägs bl.a. vara fallet inom storstadspolitiken.

Inom näringslivspolitikerna är samverkan mellan privata och offentliga aktörer viktig för att uttolka och möta de differentierade behov som finns i olika delar av landet eller inom specifika branscher. Samverkan mellan privata och offentliga organisationer brukar benämnas partnerskap. De regionala partnerskapen kan omfatta statliga myndigheter, kommuner, landsting, regionala och kommunala självstyrelseorgan, näringslivet och dess organisationer, fackföreningar och näringspolitiska aktörer. Samverkan ger tillgång till ett bredare nätverk av resurser som krävs för att lösa ett visst problem. (Allardt, 1999)

Samverkan, demokrati och förvaltningspolitiska värden

Förvaltningspolitiken syftar till att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter på bästa möjliga sätt. Svensk statsförvaltning ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad. Insatserna inom ramen för politikområdet effektiv statsförvaltning ska bidra till en effektiv statsförvaltning, som i sin helhet kännetecknas av hög produktivitet, god kvalitet och bra service till nytta för beslutsfattare, medborgare och näringsliv. Frågan är om verksamhet som bedrivs i samverkan klarar att leva upp till dessa förvaltningspolitiska krav på samma sätt som verksamhet som bedrivs i mer traditionella former. Förvaltningsmyndigheter har t.ex. utarbetade och reglerade former för beslutsprocesser, styrning (regleringsbrev och instruktion) och uppföljning (årsredovisning, återrapporteringskrav).

Ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv är tydlighet i ansvarsförhållanden viktigt och grundläggande för ansvarsutkrävande. Kedjan styrning, uppföljning och ansvarsutkrävande kräver tydliga ansvarsförhållanden. Grundläggande för förvaltningspolitiken är de demokratiska grundvalarna, dvs. att en demokratisk stat lever för och genom sina medborgare och äger den legitimitet som medborgarna ger den. (SOU 2000:1)

DEMOKRATI. På vilket sätt kan då samverkan utgöra en utmaning eller ett hot mot demokratin? Gossas och Falkerby (2006) skiljer i en studie av kommunal samverkan mellan det formella och det normativa demokratiperspektivet. Det förstnämnda innebär att samarbete som beslutas i direktvalda organ, t.ex. kommunfullmäktige, i sig inte kan vara odemokratiska. Inte ens om beslutsfattandet sker genom metoder som inte är demokratiska, förutsatt att fullmäktige kan besluta om utträde ur samarbetet. Demokratin inskränks inte av samverkan enligt detta perspektiv, eftersom kommunen själv fattar beslut om sin medverkan. Det normativa perspektivet säger å sin sida att även om samverkansorganet i sig är demokratiskt, så kan likväl demokratiska värden hotas genom brist på koppling mellan väljare och valda, genom bristande insyn m.m.

KOPPLING MELLAN VÄLJARE OCH VALDA.

Kopplingen mellan väljare och valda kan minska i de fall då samverkan innebär att beslutsmakt delegeras till ett indirekt valt och självständigt organ. Detta gäller kommunalförbunden, vars beslut inte behöver bli godkända i fullmäktige och vars ledamöter utses av kommunfullmäktige i respektive medlemskommun. Beslutsorganet består alltså av personer som är indirekt valda, alternativt inte valda alls (vilket gäller ledamöter från andra kommuner). Ansvarsutkrävandet blir därmed också indirekt och måste gå via kommunfullmäktige. Kommunalförbundens beslut



► "Av den sakkunniges rapport kan slutsatsen dras att framför allt de rättsliga ansvarsfrågorna i vissa avseenden är oklara och att samordningsförbundens existens och verksamhet kan bidra till att denna oklarhet ökar. Oklarheten gäller både var det rättsliga ansvaret ska placeras och vilka personer som ska innefattas i den krets som träffas av ansvaret som regleras i brottsbalken."

(Statskontoret 2006:6)

gäller också ett större område än det geografiska område och den befolkning som kommunen i enlighet med lokaliseringsprincipen har rätt att fatta beslut om. De medborgare som berörs av kommunalförbundets beslut kan inte rösta fram vilka partier som ska representeras, inte heller rösta bort. För att få till stånd en förändring måste de påverka kommunens egna politiker att gå ur förbundet. (Gossas och Falkerby, 2006)

Partnerskapen, som introducerades med EU:s strukturfundsprogram och som kopplas till de regionala tillväxtprogrammen, utgör exempel på samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Fenomenet involverar också ofta samverkan mellan aktörer på flera olika samhällsnivåer samtidigt (nationell, regional, kommunal och lokal nivå), s.k. flernivåstyrning. Partnerskapen saknar formella beslutsbefogenheter. Det är först i samband med att enskilda projekt ska genomföras som aktörer förbinder sig att delta och finansiera delar av projektet. Trots detta kan partnerskapen sägas ha lett till en förskjutning i arbets- och maktförhållanden. Det finns också de som pekar på att den regionala utvecklingspolitiken riskerar att avpolitiserar genom partnerskapen. (Partnerskap och flernivåstyrning, 2003)

Statskontoret har studerat den finansiella samordningen där kommuner, landsting, Försäkringskassan och länsarbetsnämnder kan bilda samordningsförbund. De som representerar kommun och landsting i förbundet utses på partipolitisk grund och motsvarar ledamöter i indirekta organ. På motsvarande sätt som i diskussionen om kommunalförbund ovan kan varken kommun- eller landstingsmedlemmar utkräva ansvar av representanterna i samordningsförbundet. De tjänstemän som representerar en länsarbetsnämnd eller Försäkringskassan har inte något politiskt ansvar. Däremot kan de sägas ha ett förtroendeuppdrag med ett rättsligt syssломannaansvar för uppdragets genomförande. ►

Möjligheterna att utkräva ansvar, oberoende av om det gäller ett rättsligt eller politiskt ansvar, blir således inte enklare eller tydligare genom förbundet, utan förekomsten av samordningsansvar gör snarare ansvarsbildningen oklar och problematisk.

REPRESENTATIVITET. Ett problem vad gäller kopplingen mellan väljare och valda i kommunalförbunden är att de ledamöter som utses till styrelsen inte representerar den samlade politiska majoriteten i medlemskommunerna utan i stället majoriteten i var och en av de ingående kommunerna. Detta innebär problem för *representativiteten* både i kommunalförbund utan (direktionsmodell) och med fullmäktige.⁴

Representativiteten inom partnerskapsmodellen är också ofta begränsad och oklar. Detta gäller särskilt för grupper som även i andra sammanhang har begränsat inflytande men också för de organisationer som partnerskapen representerar. Frågan är om partnerskapen snarare riskerar att befästa en rådande maktstruktur än öka medborgarnas delaktighet. De skulle också kunna innebära att näringsliv och andra privata aktörer får för stort inflytande över samhälleliga beslut och resurser. (Partnerskap och flernivåstyrning, 2003) En iakttagelse i Statskontorets studie (2004:5) av uppföljningar och utvärderingar av de regionala tillväxtavtalen var dock att partnerskapen misslyckats med att engagera företagen i arbetet.

För denna form av samverkan är inklusion ett viktigt begrepp. Hudson (2001) konstaterar att alla inte har möjlighet att delta i partnerskapen. I vilken utsträckning man har möjlighet att delta beror på tillgång till resurser i fråga om politisk och ekonomisk makt samt vilka kunskaper man besitter. Både politisk, ekonomisk och meritokratisk makt är i vissa avseenden förknippad med personliga egenskaper som kön, klass, ålder, etnicitet och handikapp.

⁴ Förbund enligt direktionsmodell är den vanligaste formen för kommunalförbund; 2003 var hela 62 av de 77 kommunalförbunden av direktionsmodell, dvs. 80 procent (Falkerby 2004), och 2006 hade andelen ökat till 84 procent (98 av 116 förbund).

MÖJLIGHET TILL INSYN. Insynen i samverkansorganisationerna kan också i vissa fall vara bristande. Demokratiutredningen konstaterar i sitt slutbetänkande (SOU 2000:1) att flernivåstyrning riskerar att leda till slutenhet och att endast involvera ett fåtal. Även vad gäller partnerskapen kan det finnas problem med insyn. Medborgarnas insyn i partnerskapets verksamhet är begränsad och därmed också insynen i processer och vem eller vilka som bär ansvaret. (Elander, 1999) Formerna för att förankra och rapportera i den egna organisationen är ofta informella, samtidigt som deltagarna känner press på sig att driva överenskommelser som görs inom ramen för partnerskapen inom sina organisationer.

LEGITIMITET I BESLUTEN. Det är hos kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige eller riksdag som det politiska ansvaret ska utkrävas. Denna möjlighet finns kvar, om än indirekt, även då samverkansorgan bildas, t.ex. i form av kommunalförbund. Men om alltför uppgifter måste skötas i samverkan mellan kommuner, kan den enskilda kommunens handlingsfrihet bli beskuren och självstyrelsen urholkas. Det kan också vara svårt att bryta den konsensus som kanske uppnåtts över kommun- och partipolitiska gränser, när ett förslag som är berett i ett samrådsorgan når kommunfullmäktige. Detta kan i förlängningen leda till att legitimiteten i de fattade besluten minskar. Processer där de politiska församlingarnas beslut läses upp av överenskommelser gjorda i bredare konstellationer av regionala aktörer kan ge legitimitet men också undergräva den, beroende på hur befolkningen upplever sina möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande.

Demokratiutredningen skriver i sitt slutbetänkande att de parlamentariska församlingarnas betydelse utmanas genom lobbning, förhandlingssystem och partnerskap. Utvecklingen från ”governing” till ”governance” innebär att politikens utformning bestäms i interaktion mel-

lan aktörer i olika nätverk som delvis ersätter den traditionella regionala statliga styrningen. Demokratiutredningen såg en risk att de representativa organen enbart får till uppgift att formellt registrera beslut som fattats i andra sammanhang, där det medborgerliga deltagandet, den breda kunskapsinhämtningen och det offentliga ansvarsutkrävandet blir begränsat. Man menade också att all delegering av makt till förhandlingsbaserade beslutsprocesser kräver särskild motivering, och för alla organ som har fått politisk makt delegerad till sig måste största möjliga offentlighet krävas. Samtidigt tryckte utredningen på vikten av samarbete mellan myndigheter för att statsförvaltningen bättre ska kunna möta medborgarnas behov ur ett helhetsperspektiv.

EFFEKTIVITET OCH RÄTTSSÄKERHET.

Rättssäkerhet och effektivitet är viktiga krav som måste kunna ställas också på verksamhet som bygger på samverkan. Medborgarna bör kunna förvänta sig att statsförvaltningen utför sina uppgifter korrekt och effektivt. Det är för medborgaren som förvaltningen finns till och det är utifrån medborgarens perspektiv som förvaltningens effektivitet ska mätas. Men förvaltningen ska också vårda rättsstatens ansvar för likhet inför lagen, offentlighet, sekretess m.m. Enhetlighet och rättssäkerhet i myndighetsutövning, liksom likabehandlingsprincipen inom den kommunala förvaltningen, är grundläggande. Här är överprövning av myndighetsbeslut ett viktigt inslag genom att den garanterar den enskildes rättsskydd.

Verksamhetsformen är i sig ingen garanti för en effektiv verksamhet. Verksamhet som bedrivs i en samverkansorganisation kan varken förväntas ha sämre eller bättre effektivitet än verksamhet som bedrivs inom ramen för t.ex. förvaltningsmyndigheter. I vissa fall har Statskontoret (2002:23) gjort bedömningen att samverkan ger förutsättningar för att individens rättigheter ska kunna uppmärksammas och till-



► "Ett problem i fallet Framtidsprogrammet är att de tjänstemän från Näringsdepartementet som företräder regeringen i partnerskapet inte har beslutsbefogenhet över alla frågor som är regeringens ansvar. Istället har andra departement i praktiken vetorätt inom exempelvis utbildnings-, finans- och skattefrågor. Eftersom dessa departement rimligtvis inte är benägna att ge upp särskilt mycket av regeringens självständighet i syfte att stärka ett partnerskap de själva inte deltar i, finns det därmed risk för att det skapas frustration och besvikelse hos Framtidsprogrammets parter."

(Statskontoret 2006:14)

►► "Andelen projekt som återredovisade sitt arbete i tid var låg. En tredjedel hade kommit in till det utsatta slutdatumet i slutet av april 2005."

(Statskontoret 2005:23)

godoses, i och med det helhetsperspektiv som de många aktörerna innebär. Däremot erbjuder de etablerade verksamhetsformerna förvaltningsmyndighet, bolag, förening etc. utarbetade strukturer för styrning och uppföljning som för många samverkansformer inte är utvecklade eller tillämpliga.

Styrningen av samverkan rymmer en annan sorts komplexitet än att styra en myndighet. För att effektivt styra samverkan mellan myndigheter krävs att regleringsbrev samordnas, att de ingående myndigheterna inte har motstridiga mål och att regelverk och andra förutsättningar (t.ex. finansiering) stöder och möjliggör en samverkan. Om samverkan spänner över myndigheter som sorterar under flera departement, förutsätter detta också att Regeringskansliet och de berörda departementen samordnar sig. ►

I Statskontorets studie (2006:13) av hur tvärsektoriella politikområden organiseras, områden där samverkan mellan myndigheter inom olika sektorer ofta är en förutsättning för att nå målen, konstaterar Statskontoret att olika myndigheters ansvar bör regleras i regleringsbrev eller instruktion snarare än i förordningar som riktar sig till flera myndigheter. Generella krav i förordningar tenderar att få mindre fokus än direkta mål och uppdrag i regleringsbrevet. Vi föreslår vidare att ett antal myndigheter bör få sektorsansvar, ett ansvar som bör omfatta både ett samordnings- och uppföljningsansvar, där uppföljningen inriktas på att belysa samlade effekter inom det egna sektorsområdet.

Ansvarskommittén (SOU 2007:10) pekar på att statens styrning av kommunerna kan försvåras genom olika samverkansformer, eftersom styrningen måste göras i flera steg, från den enskilda kommunen, via kommunalförbund och till den tjänst som produceras för medborgaren. Samtidigt vill kommittén underlätta den interkommunala samverkan, men då med krav att kommunerna får i uppgift att redovisa de mer formaliserade konstellationer i vilka kommunen samverkar, vilka ekonomiska resurser som berörs och hur beslutsfattandet sker.

Vidare kan det finnas problem för regeringen att följa upp samverkan. För statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter finns formaliserade och vedertagna återrapporteringsstrukturer i form av årsredovisningar och andra rapporter. Sådana strukturer saknas för många samverkansformer.

I vissa sammanhang kan målen för samverkan vara otydligare än andra verksamhetsmål. Detta beroende på att det, när samverkan inleds, kan vara oklart vad den kommer att kunna leda till och därmed förknippat med osäkerhet att ställa alltför hårda krav. Otydliga mål är också svåra att följa upp.

Statskontorets utvärderingar av samverkansprojekt visar att alternativa uppföljningsprocesser riskerar att prioriteras ned av de involverade aktörerna. En utvärdering av särskilda statsbidrag till samverkansprojekt mellan kommuner och landsting med minskande befolkning åren 2002–2004 ger exempel på detta. ►►

Samverkansinsatser fångas ofta inte heller upp av de samverkande myndigheternas egna uppföljningssystem. I stället krävs att nya uppföljningssystem byggs upp. Ett exempel är System för uppföljning av samverkan inom rehabiliteringsområdet (SUS). Vad gäller denna typ av samverkansspecifika uppföljningssystem kan det finnas problem med dubbelregistrering, eftersom delar av verksamheten fortfarande måste registreras i de ordinarie systemen. Ett annat allvarligt problem är att användningen, nyttan och kvaliteten riskerar att minska, om systemen inte är nödvändiga för den löpande operativa verksamheten.

Förutsättningar för samverkan

I Statskontorets studier identifieras en mängd olika förutsättningar som bör vara uppfyllda för att verksamhet som bedrivs inom ramen för en samverkansorganisation ska kunna fungera effektivt. Dessa förutsättningar handlar om lagstiftning och regelverk, ekonomiska förutsätt-

ningar, organisation, styrning, kulturella faktorer och incitament och drivkrafter i de samverkande organisationerna.

LAGSTIFTNING OCH REGELVERK. Bristande samordning av lagstiftning och regelverk är vanliga hinder för samverkan. I vissa fall kan en stor flexibilitet i regelverket erbjuda öppningar. Sekretesslagstiftningen är ett hinder när det gäller att lämna ut uppgifter mellan olika myndigheter och kommunala aktörer. ▶▶

Handläggare från olika myndigheter kan inte hämta eller lägga in uppgifter i varandras system. Det kan också finnas hinder som innebär att nödvändiga uppgifter inte får utbytas i elektronisk form, att myndigheter inte får lagra information så länge som de behöver, att myndigheter inte är skyldiga att lämna ut information till andra myndigheter även om de får lov eller att myndigheter ibland inte är ålagda att lagra information som andra myndigheter behöver. Detta är iakttagelser som Statskontoret gjort i studier av informationsutbytet mellan myndigheter. ▶▶

STYRNING. I en utvärdering av mål- och resultatstyrningen (Statskontoret 2006:3) konstaterar vi att kraven på samverkan oftast har karaktären av övriga mål eller uppdrag i de studerade myndigheternas regleringsbrev. Detta kan göra att de framstår som lägre prioriterade i förhållande till andra mål. Målen för samverkan riskerar också att prioriteras ned, alternativt överges som en följd av att uppdragen är begränsade i tid. De övergripande målen i regleringsbrevet ger ofta förutsättningar för samverkan, men denna koppling kan gå förlorad, när myndigheter bryter ned de mål som finns i regleringsbrevet till operativa mål, indikatorer eller kvantitativa mått. Detta kan göra att målkonflikter uppstår. Det riskerar också att leda till att verksamheter som grundar sig på samverkan, och som ofta

inte är lika mätbara, prioriteras ned. För att ge förutsättningar för samverkan bör regeringens styrning:

- tydliggöra ansvarsfördelningen mellan de samverkande parterna,
- samordna mål för de olika aktörerna så att målkonflikter undviks,
- uttrycka önskad prioritet för samverkan i relation till annan verksamhet,
- precisera tydliga mål för samverkan,
- samordna insatserna internt inom Regeringskansliet.

Regeringskansliet behöver också ofta samordna sig internt för att hantera de regeländringar som är nödvändiga för att möjliggöra samverkan som måste genomföras inom olika departementsområden.

Det finns även exempel på att resurser har tillförts samverkansprojekt utan att de önskade effekterna har uppnåtts p.g.a. att regeringens styrning har varit för vag. Detta konstaterade Statskontoret i utvärderingen av statsbidrag till projekt för att främja samverkan inom kommuner och landsting med minskande befolkning. ▶▶▶

EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR. En förutsättning för samverkan är att de inblandade aktörerna har tillräckliga resurser för den verksamhet som ska bedrivas i samverkan. Om myndigheten ska samverka inom ramen för den befintliga finansieringen, riskerar samverkansinsatserna att konkurreras ut av den ordinarie eller övriga verksamheten vid myndigheten. Det kan finnas fördelar med att finansiera samverkan genom ett samlat anslag. En annan möjlighet är att ge anslag till en myndighet för att köpa tjänster av en annan myndighet. Det kan också handla om att olika system har olika ersättningsnivåer, varvid individer ges incitament att tillhöra ett system framför ett annat. ▶▶▶▶

▶▶ "Å ena sidan ska individen ges det skydd hon behöver och vill ha, å andra sidan ska hanteringen av ärenden mellan myndigheterna underlättas. Nuvarande lagstiftning och praxis prioriterar det förstnämnda. När förvaltningen i enlighet med en uttalad politisk vilja utvecklas mot en större integration i handläggningen utan avseende på traditionella organisationsgränser utmanas de förutsättningar som regleringen vilar på. Den en gång ändamålsenliga och välmotiverade rättsliga regleringen har kommit i otakt med utvecklingen."

(Statskontoret. VISAM-projektet, 2005)

▶▶▶ "Statskontoret föreslår att tiden som AMV får lagra information om arbetssökande i en arbetsmarknadspolitisk databas förlängs från två till tio år. En sådan förändring kommer att underlätta s.k. SGI-utredningar hos Försäkringskassan."

(Statskontoret 2006:7)

▶▶▶▶ "Vi bedömer att statsbidragets utformning med bl.a. allmänt hållna kriterier och lågt ställda krav på projektens innehåll och resultat inte i tillräcklig grad har svarat upp mot det övergripande syftet med bidraget. I stället har fokus hamnat på att stimulera samverkan i sig."

(Statskontoret 2005:23)

▶▶▶▶▶ "– uppmärksamma finansieringens viktiga betydelse för att åstadkomma samverkan kring sektoriseringproblemet. Ingen myndighet motsätter sig att hantera en ny tillkommande uppgift om man får ekonomiska resurser för detta."

(Statskontoret 2006:3)

► "Det är lättare att samarbeta utifrån en konkret uppgiftsfördelning än utifrån ett dokument som bygger på viljeinriktningar och gemensamma ambitioner. Om parterna har olika förväntningar på vad som ska åstadkommas och vem som bär ansvaret, kommer samarbetet inte att fungera. Det krävs därför en tydlig organisation och fördelning av ansvaret."

(Statskontoret 2006:14)

►► "En handläggare säger att man kan prata om samma ord, t.ex. sysselsättning, i timmar innan man kommer på att alla har olika definitioner av begreppet."

(Statskontoret 2006:6)

Men beroendet av särskilda medel kan också få till följd att verksamheten inte integreras i övrig verksamhet och därmed riskerar att läggas ned när de särskilda medlen upphör. Finansieringen, tillsammans med tydlighet i uppdraget, är således av betydelse för att insatserna ska kunna överleva på lång sikt.

Statskontorets utvärdering (2006:6) av den finansiella samordningen inom rehabiliteringsområdet konstaterar att svårigheterna att överföra framgångsrika projekt till den ordinarie verksamheten ofta förklaras med resursbrist. Den verksamhet som bedrivs inom ramen för Finsam ligger inte alltid tydligt inom ramen för någon av parternas ordinarie verksamhetsområde, vilket minskar intresset för omprioriteringar av den befintliga verksamheten.

ORGANISATION OCH ANSVARFÖRDELNING MELLAN DE SAMVERKANDE AKTÖRERNA. Det finns också utredningar som pekar på att styrning internt i de samverkande organisationerna är viktig. Chefer bör ge legitimitet åt samarbetet. Det måste finnas ett stöd centralt för samverkan på lokal nivå, om denna samverkan är frivillig. Men det krävs också ofta en lämplig styrning av verksamheten internt vid de samverkande myndigheterna. Lämpliga former för arbets- och ansvarsfördelning mellan parterna bör utformas (Försäkringskassan, 2005). Detta kan också innebära att utarbeta gemensamma arbetsmodeller där de samverkande parternas ansvar preciseras, ta fram manualer för stödverktyg och utbilda personal.

I Statskontorets utvärdering av Framtidsprogrammet konstaterar vi att en explicit uppgiftsfördelning är en viktig utgångspunkt för samverkan. ►

KULTUR. Det kan finnas skillnader i organisationskultur som kan vara av betydelse för hur väl samverkan fungerar. Skillnader i de samverkande organisationernas kompetens, kultur och språk-

bruk kan försvåra. De kan t.ex. leda till att man gör olika tolkningar av centrala begrepp som tillämpas i samarbetet. Kulturella hinder kan dessutom vara svåra att påverka genom förändringar som genomförs centralt i mål, uppdrag och lagstiftning. Här kan gemensamma metod- och planeringsdokument bidra till att skapa ökad klarhet och effektivitet i arbetsprocesserna. ►►

INCITAMENT OCH DRIVKRAFTER. För att samverkan ska fungera krävs en motivation och en förståelse för målet. Det finns en rad förutsättningar, behov, önskemål eller värderingar som kan bidra till en ovilja att utföra centralt fattade politiska beslut. Statskontorets utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket, Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan (Statskontoret 2006:7) visar att incitamenten för samverkan bygger på att det finns ett operativt behov av detta i den egna myndighetens arbete. När samverkan underlättar och effektiviserar vardagen för handläggare, finns det goda drivkrafter att få samverkan att fungera. Det motsatta gäller när det inte finns något operativt behov i verksamheten. Även målkonflikter kan minska incitamenten.

Vilka uppgifter kan och bör lösas genom samverkan?

De krav på ökad medborgarorientering och effektivitet som riktas mot förvaltningen ger drivkrafter för ökad samverkan. Samverkan är samtidigt, som framgått ovan, förknippad med vissa problem vad gäller demokratiska värden, oklara ansvarsförhållanden och svårigheter att styra och följa upp. Dessa problem måste vägas, dels mot de vinster som görs genom samverkan, dels mot de förutsättningar som finns att organisera verksamheten på annat sätt.

Alternativet till samverkan kan vara att lösa problemet genom att förändra ansvarsförhållanden inom den gängse myndighetsstrukturen. Det

kan handla om att mål och regelverk samordnas eller att någon befintlig myndighet får utökat ansvar. Det kan också handla om att en ny aktör får ansvar för frågan.

Om det handlar om samverkan mellan alltför små geografiska enheter kan det vara relevant att fundera över om den territoriella strukturen kan och bör förändras. Samverkan mellan kommuner sker i dag inom territorier av olika storlek, från grannkommuner till länsomfattande eller läns- och nationsöverskridande kommunsamarbeten. Ansvarskommittén noterar i sitt slutbetänkande att ett komplext mönster av samverkan håller på att växa fram på kommunal nivå. Bland annat för att möta dessa problem förslår man en ny regional struktur.

Samverkan kan vara en lösning i de fall då det inte är möjligt eller önskvärt att ändra uppgifts- och ansvarsfördelningen i befintliga strukturer. I det fall då man väljer en samverkanslösning är det relevant att ställa lika stora krav på demokratisk kontroll, rättssäkerhet, effektivitet och möjligheter till styrning och uppföljning som hade ställts om motsvarande verksamhet hade bedrivits i en mer traditionell verksamhetsform. I takt med att samverkan som arbets- och verksamhetsform ökar måste också nya och fastare strukturer för bl.a. styrning och uppföljning av samverkan utvecklas.

När samverkan väljs som arbetsform finns det en rad förutsättningar som bör vara uppfyllda för att samverkan ska kunna bli effektiv, bl.a. samordnade mål för de samverkande parterna och tydlighet i ansvarsfördelningen. Man bör också uppmärksamma finansieringens betydelse för möjligheten att hitta en långsiktig lösning för verksamheter som bedrivs i samverkan. ♦





Referenser

Allardt, E. (1999) *Globaliseringen, demokratin och välfärdssamhället I* Globaliseringen och demokratin (SOU 1999:56)

Kastensson, M., Hådal, L. och Rosander M. (2005) *Kommunala samverkansmönster. En kartläggning av interkommunal samverkan i Östgötaregionen*. Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS 2005:4)

Ds 1994:53 *Motiv för offentliga åtaganden*

Ds 2000:1 *Kommittéhandboken*

Dagens nyheter 2007-02-26 *Statliga Bolagsverket gav anställda bonus*

Diesen, Christian (2005) *Likhet inför lagen*. Natur och kultur

Elander, I. (1999) *Partnerskap och demokrati*. Ingår i Globalisering (SOU 1999:83)

ESS (2006) *Vad är effektivitet och hur mäta den i kommunal verksamhet?* Richard Murray, Statskontoret. I Mått på välfärdens tjänster (ESS 2006:2)

Falkerby, J. (2004) *Ensam kommun är inte stark. Om kommunal samverkan och effektivitet*. Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen

Finansdepartementet (2002). *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*

Finansutskottets betänkande 2006/07:FiU12 *Effektiv statsförvaltning m.m.*

Förordning (1998:1820) *om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor*

Försäkringskassan (2005) *Förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen*

Gossas, M. och Falkerby, J. (2006) *Kommunal samverkan och demokrati*. PM till Kommunala kompetensutredningen

Gossas, M. (2006) *Statens nätverksstyrning. Exemplet kommunsamverkan*. I Den kreativa staten. Institutet för Framtidsstudier



Hudson, C. (2001) *Regionala partnerskap – ett hot mot eller förverkligande av demokrati?* Umeå universitet, Centrum för regionalvetenskap (Cerum working paper 36:2001)

Jacobsson, B. *Myndighetsexplosionen är en chimär*. Axess 2007(2)

Kommittédirektiv 2006:30 *Utvärdering av resultatstyrningen*

Kommittédirektiv 2006:123 *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*

Kommittédirektiv 2007:20 *Översyn av stabsmyndigheter*

Kommittédirektiv 2007:28 *Översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m.*

OECD (2007) *Sweden: Achieving Results for Sustained Growth*. OECD Reviews of Regulatory Reform

Partnerskap och flernivåstyrning (2003) Bilaga 2 till PM Tillväxt och regionalisering till Ansvarskommittén

Petersson, O. och Söderlind, D. (1993) *Förvaltningspolitik*. 2. uppl. Publica

Proposition 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007*

Proposition 2006/07:89 *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m.*

Proposition 2006/07:91 *Sekretess vid forskningssamverkan*

Regeringsbeslut 2001-12-13 *Uppdrag angående förnyelse av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen*

Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*

Socialdepartementet PM 2007-02-14 *Avvecklingen av Försäkringskassans socialförsäkringsnämnder m.m.*

SOU 1979:61 *Förnyelse genom omprövning*

SOU 1998:25 *Tre städer – En storstadspolitik för hela landet*

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Politik för självstyrelse på 2000-talet*

SOU 2003:23 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*

SOU 2007:5 *Summa summarum. En fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av polis och åklagare?*

SOU 2007:8 *Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning*

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*

SOU 2007:22 *Skyddet för den personliga integriteten*

Statskontoret 1998:20 *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати eller byråkrati*

Statskontoret 2000:17 *Utvärderingar och politik – en kartläggning av utvärderingarna i budgetpropositionen*

Statskontoret 2001:1 *Samverkan 6.1. Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan?*

Statskontoret 2002:5 *Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting*

Statskontoret 2002:20 *Utvärderingar – av vem och till vad*

Statskontoret 2002:21 *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar*

Statskontoret 2002:23 *Tillsammans i storstaden. En studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen*

Statskontoret 2003:12 *Uppdrag och upphandling i lantmäteriet*

Statskontoret 2004:16 *Det nya Arbetsmarknadsverket*

Statskontoret 2004:20 *Tydligare styrning av Migrationsverket*

Statskontoret 2004:24 *Bättre konkurrens med kommunala bussbolag*

Statskontoret 2005:14 *Lånedatorsystemet. Gratis för arbetsgivare – dyrt för stat och kommun*

Statskontoret 2005:19 *Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata*

Statskontoret 2005:20 *Hur vet staten vad kommunerna gör?*

Statskontoret 2005:23 *Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt*

Statskontoret 2005:24 *Asymmetrisk uppgiftsfördelning – en principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden*

Statskontoret 2005:25 *Förnyad arbetslivsinriktad rehabilitering*

Statskontoret 2005:26 *Läkemedelsverkets avgifter och målsättning inom området humanläkemedel*



Statskontoret 2005:32 *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*

Statskontoret 2006:2 *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*

Statskontoret 2006:3 *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*

Statskontoret 2006:6 *Fortsättningen med Finsam*

Statskontoret 2006:7 *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar*

Statskontoret 2006:8 *Östersjömiljard 2 – en slututvärdering*

Statskontoret 2006:12 *Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner*

Statskontoret 2006:13 *På tvären – styrning av tvärssektoriella frågor*

Statskontoret 2006:14 *Staten och turistnäringen i samverkan. En utvärdering av Framtidsprogrammet*

Statskontoret 2006:16 *Förvaltning för fri rörlighet*

Statskontoret PM 2004-08-31 *Varför begränsar eller ökar staten kommunernas handlingsutrymme? En jämförelse mellan nio kommunala verksamheter*

Statskontoret PM 2005-06-23 *Fritt fram att avtala om offentlig information?*

Statskontoret PM 2006-09-04 *Enhetlig regeltillämpning i socialförsäkringarna – ett problematiskt ideal*

Statskontoret. Remissvar 1999-09-28 över *Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter* (SOU 1999:73)

Statskontoret. Småskrifter 1 (2006) *Förvaltningens byggstenar*

Statskontoret. VISAM-projektet (2005) *Mot en modern och sammanhållen förvaltning. Dilemman och strategiska vägval i förvaltningspolitiken*



Statskontorets publikationer 2006-2007

2006

- 2006:1 Den nya Försäkringskassan. Delrapport 1
- 2006:2 Hur fungerar bostadsförsörjningen?
- 2006:3 Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem
- 2006:4 Myndigheter och marknader på området för elektronisk kommunikation
- 2006:5 Telefonjour för personer i psykisk kris - organisering och finansiering
- 2006:6 Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer
- 2006:7 Informationsutbyte kräver bra förutsättningar. En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan
- 2006:8 Östersjömiljard 2 - en slututvärdering
- 2006:9 Samordnad tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård? Tre möjliga organisationsmodeller
- 2006:10 Sjögeografisk information till båtnad för samhället – samverkan, samordning och struktur
- 2006:11 Omvärldsbevakning - vad, var och för vem? En utvärdering av Institutet för tillväxtpolitiska studiers utlandsbaserade verksamhet
- 2006:12 Flexibel uppgiftsfördelning mellan stat och kommuner
- 2006:13 På tvären - styrning av tvärsektoriella frågor
- 2006:14 Staten och turistnäringen i samverkan. En utvärdering av Framtidsprogrammet
- 2006:15 Försäkringskassans och Skatteverkets administrationskostnader för ålderspensionssystemet – en analys och granskning
- 2006:16 Förvaltning för fri rörlighet

2007

- 2007:1 Myndigheters mångfaldsarbete. Delrapport 1 - Kartläggning inför utvärderingen av ett regionalt utvecklingsprojekt
- 2007:2 Joining-up for regional development. How governments deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities
- 2007:3 Behövs fristående granskningsorgan? Erfarenheter från Hallandsåskommittén
- 2007:4 Den nya Försäkringskassan. Delrapport 2

Vad gör staten? Hur styr och organiserar regeringen de statliga uppgifterna? Vilka resultat och effekter nås genom de statliga insatserna? Vilka förändringar bör regeringen göra för att utveckla svensk förvaltning? Statskontoret har en lång tradition av att arbeta med frågor av detta slag. Med årsboken **STATSFÖRVALTNING I FÖRÄNDRING** vill vi lyfta fram några av dessa frågeställningar.

Omvärlden förändras och samhället utvecklas. En viktig uppgift för regering och riksdag är att pröva och utveckla det statliga åtagandet. Vi föreslår hur arbetsformerna för att ta fram underlag för omprövning kan förnyas.

Organisering är ett kraftfullt styrmedel. Det finns anledning att värdera de huvudtankar som över tid styrt den statliga organisationen. De krav som ställs när regeringen väljer samverkan som arbets- eller verksamhetsform uppmärksammas i årsboken. Vår slutsats är att regeringens beslut kan underlättas om vissa huvudlinjer för organisation av statlig verksamhet finns samlade.

Ett grundläggande krav på den offentliga verksamheten är att medborgarna behandlas likvärdigt. Likvärdighet förutsätter tydliga normer, tillsyn och uppföljning. Ett medborgarperspektiv bör komplettera nuvarande uppföljning.

Dessa är några av statsmakternas viktiga val för att utveckla en effektiv förvaltning. Vi sitter inte inne med alla svar men genom våra erfarenheter och årsbokens frågeställningar hoppas vi stimulera till fortsatt diskussion om förvaltningens utveckling.



STATSKONTORET

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