



2008:18

Utredning om myndighetsanalyser





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2008-12-08
ERT DATUM
2007-10-11

DIARIENR
2007/207-5
ER BETECKNING
Fi2007/8016
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utveckla externa myndighetsanalyser

Regeringen gav den 11 oktober 2007 i uppdrag åt Statskontoret, att i samråd med Verket för förvaltningsutveckling och Ekonomi- styrningsverket och i nära samverkan med myndigheter och samtliga departement i Regeringskansliet, utveckla förslag till modell för externa myndighetsanalyser (Fi2007/8016). Analyserna ska bl.a. utgöra underlag i regeringens mål- och resultatdialoger.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”Utredning om myndighetsanalyser” (2008:18). Den föreslagna modellen redovisas mer utförligt i rapporten ”Modell för myndighets- analyser” (2008:17).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren och utredare Maria Wikhall, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Maria Wikhall

Innehållsförteckning

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Bakgrund	13
1.2	Uppdraget	13
1.3	Syfte med myndighetsanalyser enligt direktivet	14
1.4	Avgränsningar	15
1.5	Uppdragets genomförande	15
1.6	Definition av begreppet modell	19
1.7	Rapportens uppläggning	19
2	Behovet av ett nytt instrument	21
2.1	Regeringen om inriktning och användning	21
2.2	En fördjupad bild av behovet av underlag inom Regeringskansliet	21
2.3	Intervjuer med personer som har arbetat som statssekreterare	24
2.4	Slutsatser	25
3	Myndighetsanalysen i relation till befintliga instrument	27
3.1	Kort om befintliga instrument och processer som genererar underlag till regeringen	27
3.2	Olika underlag för olika beslutssituationer	28
3.3	Stöd för en långsiktig och strategisk styrning, men ej underlag för genomgripande omprövning	32
3.4	Allmänna krav för en effektiv användning av myndighetsanalyserna	36
3.5	Slutsatser	39
4	Befintliga modeller och angreppssätt	43
4.1	Få modeller med extern utförare	43
4.2	Kvalitetsmodeller i korthet	45
4.3	Riskhanteringsmodeller i korthet	47
4.4	Iakttagelser med avseende på modellen för externa myndighetsanalyser	49

5	Modellen i korthet – innehåll, genomförande, utgångspunkter	55
5.1	Analysresultat	55
5.2	Analysernas innehåll och frågeställningar	56
5.3	Hur myndighetsanalysen bör genomföras	61
5.4	Användningsområde	63
5.5	Krav på analysresultatet	64
5.6	Modellens avgränsningar	65
6	Försöksvisa myndighetsanalyser	67
6.1	Allmänt om försöksverksamheten	67
6.2	Analysernas innehåll	68
6.3	Genomförandeprocessen	68
6.4	Om nyttan av myndighetsanalyser utifrån försöksanalyserna	72
6.5	Slutsatser	73
7	För- och nackdelar med: a) en förutbestämd modell b) prövning av samtliga myndigheter inom viss tidsperiod	75
7.1	a) För- och nackdelar med en förutbestämd modell	75
7.2	b) För- och nackdelar med att samtliga myndigheters verksamhet provas inom en viss tidsperiod	78
8	Nytta och kostnader för myndighetsanalyser enligt föreslagen modell	85
8.1	Användning och nytta av myndighetsanalyserna	85
8.2	Kostnader för myndighetsanalyserna	92
8.3	Samband nytta, kostnad och resursinsats/kalendertid	95

Bilagor

1	Uppdraget	97
2	Deltagare i försöksanalyserna	101
3	Intervjuer inom ramen för projektet	103
4	Exempel på enkät till anställda vid myndigheten – från försöksanalys av Kustbevakningen	105
5	Exempel på tidplan (kalendertid) för myndighetsanalys	111
	Referenser	113

Sammanfattning

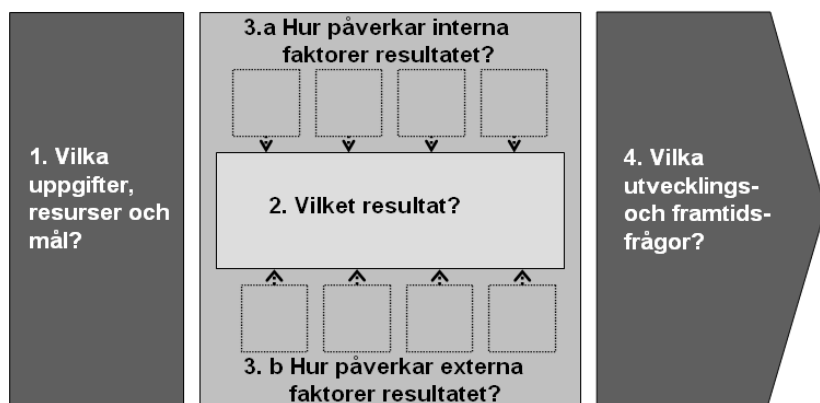
Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att i samråd med Verket för förvaltningsutveckling (Verva) och Ekonomistyrningsverket (ESV), och i nära samverkan med myndigheter och samtliga departement i Regeringskansliet, utveckla förslag till modell för externa myndighetsanalyser (Fi2007/8016). Analyserna ska bl.a. utgöra underlag i regeringens mål- och resultatdialoger. De systematiska myndighetsanalyserna ska också ge underlag i regeringens bedömning av om en myndighet är rustad att möta förändringar på sitt område, om verksamheten är avgränsad på lämpligt sätt, om regeringens styrning är ändamålsenlig, hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning samt om det finns verksamheter i statsförvaltningen som kan utvecklas ytterligare.

Den föreslagna modellen och dess användning

Statskontoret lämnar i det följande förslag till en modell för externa myndighetsanalyser. Modellen består av fyra *analysmoment*. Under respektive analysmoment återfinns de frågeställningar som myndighetsanalyserna syftar till att besvara. I modellen ingår också en *genomförandeprocess* som syftar till att stödja att analysmomenten kan genomföras på ett effektivt sätt. Modellen beskrivs i sin helhet i rapporten Statskontoret 2008:17, *Modell för myndighetsanalyser*.

I fokus för modellen står den analyserade myndighetens uppdrag och resultat. I det första analysmomentet analyseras myndighetens uppdrag, i det andra analyseras myndigheternas resultat och i det tredje momentet analyseras hur interna och externa faktorer påverkar detta resultat (se figur 1). I det fjärde momentet urskiljs utvecklings- och framtidsfrågor som bedöms vara särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppdrag och nå sina mål framöver.



Figur 1. Analysmoment i modell för myndighetsanalyser

Analysmomenten är *generella* i bemärkelsen att de innehåller frågeställningar som besvaras i alla analyser. De analyser som genomförs inom ramen för dessa frågeställningar är å andra sidan *verksamhetsanpassade*, dvs. de utgår ifrån den studerade myndighetens specifika uppdrag, mål och andra interna och externa förutsättningar.

Resultatet av myndighetsanalyserna

Med den föreslagna modellen tas analyser fram som:

- beskriver hur myndigheten fullgör sitt uppdrag,
- beskriver hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för den studerade verksamheten,
- pekar ut områden som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver, bl.a. där:
 - ... myndigheten kan behöva vidta åtgärder för att förstärka sitt interna arbete
 - ... regeringens styrning eller annan extern styrning av myndigheten kan behöva förändras,
 - ... det behövs vidare utredning för att hitta orsaker till, eller lösningar på, problem

Myndighetsanalysernas användningsområde

Modellen kan användas i analyser av en *enskild myndighet* eller av en *verksamhet* som bedrivs inom ramen för en, eller flera, myndigheters verksamheter.

En myndighetsanalys kan genomföras som *stöd till en specifik mål- och resultatdialog* och utgör då ett komplement till den analys av myndigheten som departementet genomför inför resultatdialogen. En myndighetsanalys kan också genomföras *som stöd för regeringens bredare bedömning* av en verksamhet och kan därmed ligga till grund för den mer långsiktiga styrningen av myndigheterna. Denna flexibilitet är ett resultat av att analysen kan fördjupas i sina delar. Om tid ställs till förfogande kan analysen fördjupas ytterligare, t.ex. genom att något av analysmomenten, eller någon eller några av de interna/externa faktorerna, belyses mer ingående.

Myndighetsanalyserna utgör underlag som kommer att tas fram mindre frekvent, men med analyser som är djupare och har ett längre (och mer framåtblickande) tidsperspektiv, än de underlag som genereras i den löpande uppföljningen. Samtidigt kommer analyserna vanligen att vara mindre djupa och mer frekventa än underlag som tas fram i samband med mer genomgripande omprövningar.

Myndighetsanalyserna ger i första hand underlag för regeringens styrning genom att urskilja områden med utrymme för förbättringar och effektiviseringar utifrån den analyserade myndighetens befintliga uppdrag. Modellen ger också stöd för att uppmärksamma *behovet* av mer genomgripande omprövningar, men inte för att utreda och föreslå alternativa lösningar för mer genomgripande förändringar av myndigheters verksamhet.

För- och nackdelar med att alla myndigheters verksamheter analyseras inom en viss tidsperiod

Statskontoret har analyserat för- och nackdelar med ett system där alla myndigheters verksamheter analyseras inom en viss tidsperiod och funnit att nackdelarna med ett sådant system överväger fördelarna. Nackdelarna är framför allt förknippade med att regeringens behov av myndighetsanalyser varierar över tiden mellan olika myndigheter och verksamheter. Det finns en rad förhållanden som ökar eller minskar

nyttan av att genomföra en analys av en viss myndighet vid en viss given tidpunkt. Om större förändringar nyligen har genomförts i en myndighets verksamhet kan detta öka nyttan av att begära in underlag, medan nyligen genomförda granskningar av verksamheten kan minska värdet av att begära in ytterligare underlag. Om myndighetsanalyser genomförs utifrån en tidsmässig systematik, utan att behov och mottagarkapacitet hos regeringen säkerställs, så är riskerna uppenbara för att kostnaderna för myndighetsanalyserna överstiger nyttan.

Statskontoret föreslår därför att regeringen istället *årligen i samband med mål- och resultatdialogen prövar om en myndighetsanalys bör genomföras*. Beslutet om att genomföra en myndighetsanalys kommer då att grunda sig på en rad olika kriterier som syftar till att garantera att det finns ett behov av underlag, liksom en mottagarkapacitet, hos regeringen.

För- och nackdelar med att använda en förutbestämd modell för myndighetsanalyser

Statskontoret har också analyserat för- och nackdelar med att använda en förutbestämd modell (jämfört med att regeringen beställer genomlysningar ad hoc och formulerar specifika uppdragsdirektiv för varje uppdrag). Statskontoret finner att fördelarna med att använda en förutbestämd modell för genomförande av *bredare myndighetsanalyser* överväger nackdelarna¹. Detta givet att modellen kan användas flexibelt så att den svarar mot regeringens behov (t.ex. genom särskilda fördjupningar i modellens olika delar) samt att även andra slags genomlysningar av myndigheter beställs i den mån sådana bättre svarar mot regeringens behov. I denna bemärkelse kompletterar de här föreslagna myndighetsanalyserna andra genomlysningar av myndigheters verksamhet som beställs ad hoc av regeringen och genomförs i regi av Statskontoret, kommittéer eller annan utförare.

Fördelarna utgörs bl.a. av att departementet får stöd för att utforma beställningar av myndighetsanalyser, att den analyserade myndigheten får förbättrade förutsättningar för framförhållning kring vilka insatser

¹ Med bredare myndighetsanalyser menas här analyser som spänner över myndigheters uppdrag, resultat samt myndighetsinterna och externa förhållanden som påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

som förväntas av denna samt att utföraren ges stöd att genomföra analyserna på ett effektivare sätt.

Myndighetsanalyserna framöver

För att ge mervärde bör myndighetsanalyserna endast i mycket begränsad utsträckning överlappa befintliga processer som genererar underlag till regeringens styrning. Modellen är, som nämns ovan, utformad för att generera analyser som är djupare, har ett längre tidsperspektiv men är mindre frekventa i genomförandet än den årliga uppföljningen av myndigheter som sker inom ramen för budgetprocessen. Men myndighetsanalyserna är samtidigt vanligen mindre djupa och mer frekventa än de genomgripande omprövningar som genomförs av externa parter, t.ex. inom ramen för kommittéväsendet eller av Statskontoret.

Statskontoret är, genom sitt uppdrag att granska den offentliga förvaltningen och ge underlag för omprövningar och effektiviseringar, väl rustat för att utföra myndighetsanalyser. Ett sådant uppdrag skulle dessutom stärka Statskontoret i dess uppgift att bygga upp en bredare kunskap om förvaltningen.

Myndighetsanalyserna utgör en av många olika slags granskningar som kommer att göras av statlig verksamhet. Behovet av att genomföra myndighetsanalyser med den här föreslagna modellen måste därmed vägas mot behovet av att genomföra andra slags genomlysningar av statliga verksamheter, reformer eller insatser, i Statskontorets eller annans regi.

Ett mer systematiskt arbete med myndighetsanalyser kommer att behöva anpassas till regeringens arbete med att utveckla myndighetsstyrningen, ett arbete som bl.a. inriktas mot att göra myndighetsstyrningen mer långsiktig och strategisk samt mot förändringar som innebär att myndigheterna kommer att vara mindre styrda i hur de redovisar resultaten av sin verksamhet.

I ett systematiskt arbete med myndighetsanalyser bör också erfarenheterna från genomförda analyser följas upp. Dessa erfarenheter bör i sin tur ligga till grund för en vidareutveckling av modellen i syfte att säkerställa regeringens nytta av myndighetsanalyserna.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Med myndighetsförordningen (2007:515) som trädde i kraft den 1 januari 2008, tydliggörs myndighetsledningens ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Vidare har myndigheternas uppgift att fortlöpande utveckla verksamheten förtydligats.

Regeringen finner att det finns behov av underlag som underlättar regeringens bedömning av om en viss myndighet i sin nuvarande utformning har förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med myndighetens uppgifter. Regeringen finner också att en systematisk metod för externa analyser av myndigheterna skulle utveckla och stödja arbetet med den årliga resultatstyrningen och bredda regeringens bedömningsunderlag.²

Regeringen konstaterar vidare i budgetpropositionen för 2007 att det årliga perspektivet är viktigt i regeringens styrning av myndigheterna, men att det också behövs djupare analyser av myndigheterna med ett längre tidsperspektiv. Regeringen avser därför att pröva en modell där en fristående part genomför en djupare analys utifrån en strukturerad helhetssyn.³

1.2 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att i samråd med Verket för förvaltningsutveckling (Verva) och Ekonomistyrningsverket (ESV), samt i nära samverkan med myndigheter och samtliga departement i Regeringskansliet, utveckla förslag till externa myndighetsanalyser (Fi2007/8016). Analyserna ska bl.a. utgöra underlag i regeringens mål- och resultatdialoger.

² Fi 2007/8016, *Uppdrag att utveckla myndighetsanalyser*. (Bilaga 1)

³ Ibid.

Ett förslag till modell för externa myndighetsanalyser ska tas fram. Förslaget ska omfatta både vad en analys ska innehålla (grundläggande frågeställningar, vilka dokument som ska analyseras samt hur omfattande en analys ska vara) och hur den ska genomföras (hur den analyserade myndigheten och andra intressenter bör involveras). I uppdraget ingår att försöksvis genomföra en eller ett par myndighetsanalyser utifrån föreslagen metod och föreslaget arbetssätt.

Statskontoret bör pröva för- och nackdelar med en ordning där samtliga myndigheters verksamheter kan prövas inom en viss tidsperiod. För- och nackdelar med att utgå från en förutbestämd modell ska analyseras.

I slutredovisningen ska ingå en samlad bedömning av nyttan och genomförbarheten av denna typ av myndighetsanalyser samt beräkningar av vad det kostar.

Statskontoret ska skriftligen redovisa uppdraget till regeringen senast den 15 december 2008.

1.3 Syfte med myndighetsanalyser enligt direktivet

Myndighetsanalyserna ska utgöra underlag för regeringens styrning av myndigheterna. De systematiska myndighetsanalyserna ska enligt direktiven bl.a. utgöra underlag i mål- och resultatdialoger mellan företrädare för regeringen och myndighetens ledning.

De systematiska myndighetsanalyserna ska också, enligt direktivet, utgöra underlag i regeringens bedömning av:

- om en myndighet är rustad att möta förändringar på sitt område
- om verksamheten är avgränsad på lämpligt sätt
- om regeringens styrning är ändamålsenlig
- hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rätts-säker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning

- om det finns verksamheter i statsförvaltningen som kan utvecklas ytterligare

1.4 Avgränsningar

Det ingår inte i Statskontorets uppdrag att lämna förslag till organisation eller finansiering av ett system för myndighetsanalyser. Den modell som föreslås i det följande är i detta hänseende utformad oberoende i förhållande till vilken organisation (myndighet eller företag) som kan få till uppgift att genomföra myndighetsanalyserna. Statskontoret kommer dock in på vissa frågor kring regeringens initiering av myndighetsanalyser inom ramen för den del av uppdraget som handlar om att analysera för- och nackdelar med en ordning där samtliga myndigheters verksamheter analyseras inom en viss tidsperiod (se avsnitt 7.2).

I de intervjuer som har genomförts med myndighetshandläggare och budgetsamordnare inom ramen för projektet har det framkommit behov av granskningar av även andra organisationsformer för det statliga åtagandet (bolag, affärsverk och stiftelser). I enlighet med direktiven avgränsas dock den föreslagna modellen till att enbart gälla analyser av regeringens förvaltningsmyndigheter eller delar av myndigheters verksamhet.

1.5 Uppdragets genomförande

1.5.1 Projektets organisation

Uppdraget har genomförts dels av en projektgrupp bestående av personer från Statskontoret och från ESV, dels av analysgrupper med ansvar för genomförande av de försöksvisa myndighetsanalyserna där personer från Statskontoret och ESV har medverkat. I försöksanalyserna har, utöver analysgrupperna, också representanter från departement och försöksmyndigheter medverkat (se bilaga 2).

Projektgruppen och analysgrupperna har delvis utgjorts av samma personer. I projektgruppen har följande personer ingått: Maria Wikhall,

Sami Soliman, Patrik Olofsson och Viveka Karlestrand från Statskontoret samt Johan Brandt från ESV.

Vidare har en samrådsgrupp bestående av projektmedarbetare samt av representanter från ESV och Verva varit kopplad till projektet. I samrådsgruppen har följande personer ingått utöver projektgruppen: Thomas Johansson (Verva), Håkan Dahlström (ESV) t.o.m. april 2008, Nils Eklund (ESV) t.o.m. april 2008 och Charlotta Eriksson (ESV) mellan maj och oktober 2008.

1.5.2 Samverkan med samtliga departement

Utvecklingsarbetet ska enligt direktiven bedrivas i nära samverkan med samtliga departement i Regeringskansliet. Denna samverkan har skett dels genom att en interdepartemental arbetsgrupp har varit kopplad till projektet, dels genom intervjuer med budgetsamordnare och myndighetshandläggare vid Regeringskansliet. Inom ramen för projektet har också ett mindre antal personer med erfarenhet av att arbeta som statssekreterare intervjuats för att fånga upp hur behovet av myndighetsanalyser kan se ut utifrån den politiska nivån inom Regeringskansliet.

Interdepartemental arbetsgrupp

Den interdepartementala arbetsgruppen har bestått av budgetsamordningschefer och budgetsamordnare från samtliga departement. Gruppen har träffats fyra gånger under projektets gång: i samband med att projektet startade, strax innan de två första försöksvisa myndighetsanalyserna satte igång, i anslutning till att de första två myndighetsanalyserna höll på att slutföras samt i anslutning till att den tredje försöksanalysen avslutades och ett utkast till slutlig modell förelåg.

Intervjuer med budgetsamordnare och myndighetshandläggare vid departementen

I syfte att få en mer preciserad bild av departementens behov av myndighetsanalyser har intervjuer med grupper av budgetsamordnare och myndighetshandläggare vid nio departement genomförts (se bilaga 3). Deltagarna sammankallades av departementens kontaktpersoner i den interdepartementala arbetsgruppen. Gruppernas sammansättning varierade därmed mellan olika departement. Vid mötena deltog i regel ett

antal budgetsamordnare och minst en myndighetshandläggare. Sammanlagt träffade Statskontoret ett femtiotal departementsrepresentanter inom ramen för dessa intervjuer.

Intervjuerna genomfördes i form av gruppintervjuer utifrån en semi-strukturerad frågemall. Intervjufrågorna avsåg bl.a. i vilka situationer departementet upplevde att det fanns behov av en myndighetsanalys samt vilken inriktning dessa myndighetsanalyser i så fall borde ha. Resultatet av denna intervjuundersökning redovisas bl.a. i avsnitt 2.2.

Eftersom de intervjuade inte utgör ett representativt urval av budgetsamordnare och myndighetshandläggare har det inte varit möjligt att dra generellt giltiga slutsatser om hur behovet av myndighetsanalyser ser ut vid departementen. Däremot ger intervjuerna en bild av hur behovet av myndighetsanalyser kan se ut inom olika delar av Regeringskansliet.

Intervjuer med statssekreterare

Inom ramen för projektet har också intervjuer med ett mindre antal personer med erfarenhet av att vara verksamma som statssekreterare genomförts. Detta för att fånga hur behovet av myndighetsanalyser kan se ut på den politiska nivån inom Regeringskansliet.

1.5.3 Samverkan med myndigheter

Uppdraget ska enligt direktiven också genomföras i nära samverkan med myndigheter. Denna samverkan har ägt rum, dels inom ramen för försöksverksamheten, dels genom ett antal möten med myndighetsrepresentanter.

Referensgrupp av myndighetsrepresentanter

En referensgrupp bestående av fyra kontaktpersoner från de myndigheter som har ingått i de försöksvisa myndighetsanalyserna, har varit knuten till projektet (se bilaga 2). Denna referensgrupp har träffats inför och efter de försöksvisa myndighetsanalyserna. Vidare har försöksanalyserna för Länsstyrelsen i Gävleborg och Kustbevakningen följts upp i diskussioner med de respektive myndigheternas ledningsgrupper.

Möte med en grupp av myndighetschefer

Under hösten anordnades ett möte med ett drygt tiotal myndighetschefer (se bilaga 3). Under detta möte diskuterades frågor kring modellens möjliga nytta för förvaltningen, kring möjlig utformning av modellen samt kring behovet av systematik i myndighetsanalyserna.

Möten med myndighetsföreträdare och andra experter

Uppdraget och modellen för myndighetsanalyser har vidare presenterats och diskuterats vid ett möte ordnat av Akademien för ekonomistyrning i staten. Akademien består både av myndighetsrepresentanter och av forskare vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. Projektet har också presenterats och diskuterats vid Ekonomichefs- och kontrollerrådet vid ESV. Detta råd består huvudsakligen av ekonomichefer, administrativa chefer och controllers.

1.5.4 Försöksvisa myndighetsanalyser

Syfte med försöksverksamheten

Statskontoret har, i enlighet med uppdraget, genomfört tre försöksvisa myndighetsanalyser utifrån föreslagen metod och föreslaget arbetssätt. Försöksverksamheten har använts för att testa och vidareutveckla föreliggande förslag till modell för externa myndighetsanalyser. Försöksverksamheten har också legat till grund för den värdering av nytta och kostnader av myndighetsanalyserna som har gjorts inom ramen för projektet. Erfarenheter från försöksverksamheten redovisas i kapitel 6.

Organisation av försöksverksamhet

De myndigheter som deltog i försöksanalyserna var Migrationsverket, Länsstyrelsen i Gävleborg samt Kustbevakningen. Myndigheterna valdes ut i samverkan mellan Finansdepartementet och den interdepartementala arbetsgruppen.

Respektive försöksanalys genomfördes under en tvåmånadersperiod. Migrationsverket analyserades under perioden april till början av juni, Länsstyrelsen i Gävleborg analyserades under april, maj och augusti och Kustbevakningen analyseras under perioden september till oktober.

Värdering av nytta och kostnader i försöksanalyserna

Konsulten Kim Forss har gjort en värdering av nytta och kostnader för de tre försöksvisa myndighetsanalyserna, bl.a. utifrån intervjuer med berörda departement, analyserade myndigheter samt analysgrupperna vid Statskontoret. Resultatet av denna värdering redovisas i underlagsrapporten *Utvärdering av försöksverksamhet med externa myndighetsanalyser*.⁴

1.6 Definition av begreppet modell

Begreppet *modell* kan definieras som en förenklad beskrivning av verkligheten. Detta uppdrag handlar om att ta fram en modell för myndighetsanalyser, dvs. en förenklad och schematisk beskrivning av vad en myndighetsanalys ska innebära, både vad gäller innehåll och genomförande.

Inom ramen för projektet har vi studerat olika modeller som syftar till att generera beskrivningar eller analyser av organisationer (myndigheter, kommuner eller andra organisationer). Vissa av dessa modeller föreskriver analyser som utgår ifrån organisationers olika byggstenar (t.ex. CAF) medan andra utgår ifrån en beskrivning av olika steg eller frågeställningar i en analysprocess (t.ex. COSO). Den modell som presenteras i det följande kan främst liknas vid den senare typen av modeller.

1.7 Rapportens uppläggning

I kapitel 2 diskuteras behovet av ett nytt instrument i form av myndighetsanalyser. Diskussionen utgår från regeringens bedömningar samt från intervjuer som har genomförts inom ramen för projektet, med departementsföreträdare och personer som tidigare har varit verksamma som statssekreterare.

I kapitel 3 diskuteras hur myndighetsanalyserna bör förhålla sig till befintliga instrument och processer som genererar underlag till regeringens styrning av myndigheterna.

⁴ Forss (2008), *Utvärdering av försöksverksamhet med externa myndighetsanalyser*.

I kapitel 4 beskrivs ett antal befintliga modeller som syftar till förbättringar och utveckling av förvaltningen. Modeller som beskrivs är bl.a. *Common Assessment Framework* (CAF) och de ramverk som tagits fram av *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), som projektet ska ta hänsyn till enligt uppdragsdirektiven. Slutsatser av befintliga modeller för den föreslagna modellens vidkommande dras vidare.

I kapitel 5 presenteras den föreslagna modellen i korthet. Vidare presenteras användningsområde, utgångspunkter för och avgränsningar av modellen. En fullständig beskrivning av modellen finns i rapporten Statskontoret 2008:17, *Modell för myndighetsanalyser*.

I kapitel 6 presenteras erfarenheter från de tre försöksvisa myndighetsanalyser som har genomförts inom ramen för projektet.

I kapitel 7 besvaras de två uppdragsfrågorna om för- och nackdelar med att använda en förutbestämd modell för myndighetsanalyser samt för- och nackdelar med att samtliga myndigheters verksamheter prövas inom en viss tidsperiod.

I det avslutande kapitlet redogörs för nytta och kostnader för myndighetsanalyser utförda med den här föreslagna modellen.

2 Behovet av ett nytt instrument

2.1 Regeringen om inriktning och användning

Regeringen säger i direktiven till uppdraget att myndighetsanalyserna till sin *inriktning* ska vara djupare, ha ett längre tidsperspektiv än det årliga perspektivet, samt ha en strukturerad helhetssyn. I direktiven står bl.a. att läsa: "Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2007 att det årliga perspektivet är viktigt i regeringens styrning av myndigheterna, men att det också behövs djupare analyser av myndigheterna med ett längre tidsperspektiv. Regeringen avser därför att pröva en modell där en fristående part genomför en djupare analys utifrån en strukturerad helhetssyn."⁵

Regeringen säger vidare om *användningen* att myndighetsanalyserna ska kunna ge stöd i den årliga resultatstyrningen men också att de på annat sätt ska kunna bredda regeringens bedömningsunderlag. Det handlar om att de ska utgöra underlag i regeringens mål- och resultatdialoger samt i regeringens bedömning om av en myndighet är rustad att möta förändringar på sitt område, om verksamheten är avgränsad på rätt sätt, osv. (se vidare under 1.3).

2.2 En fördjupad bild av behovet av underlag inom Regeringskansliet

I syfte att fördjupa bilden av hur regeringens och Regeringskansliets behov av ett nytt instrument ser ut, och som ett led i samverkan med departementen, genomförde projektet gruppintervjuer vid sammanlagt nio departement under våren 2008 (se avsnitt 1.5.2). Följande avsnitt grundar sig på vad som framkom i dessa intervjuer.

2.2.1 Om innehållet i myndighetsanalyserna

En relativt samstämmig bild som ges av departementsföreträdarna är att myndighetsanalysen bör ta sin utgångspunkt i myndighetens

⁵ Fi 2007/8016, *Uppdrag att utveckla myndighetsanalyser*, s. 2. (Bilaga 1)

instruktionsenliga uppgifter. Detta knyter också an till den förändring av resultatstyrningen som regeringen påbörjat, bland annat genom ändringar i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag⁶, men även mer generellt utifrån Styrtredningens diskussion om att styrningen (och därmed också dess underlag) bör bli mer långsiktig och strategisk.⁷

Respondenterna från i stort sett alla departement pekar också på att de i dag upplever att det är relativt vanligt att de saknar tillräckligt underlag för att kunna tolka och förstå myndigheternas *resultat*. Det finns också en mer utbredd uppfattning om att man inte hinner med att granska resultatredovisningen i önskvärd omfattning inför t.ex. mål- och resultatdialogerna.

Respondenterna menar att myndighetsanalyserna skulle kunna ge tjänstemännen vid Regeringskansliet stöd i att tolka hur resultaten har utvecklats över tiden, att pröva om resultatindikatorerna är heltäckande och rättvisande, om målen genomsyrar hela organisationen, om det finns dolda mål, om myndigheten gör rätt saker och hur myndigheten har definierat sin målgrupp. Detta för att ”se bakom” och få fördjupad förståelse av de befintliga underlagen.

Det finns delade uppfattningar om på vilket sätt, och ur vilket perspektiv, myndighetsanalyserna bör hantera frågan om myndigheternas interna effektivitet. Några lyfter fram att Regeringskansliet behöver kunskap om myndighetens interna effektivitet för att kunna bedöma myndighetens behov av anslag. Det kan t.ex. handla om att regeringen vill lägga på myndigheten fler uppgifter och därmed också behöver se över anslagen eller om att regeringen behöver underlag för att ta ställning till myndigheters äskande av medel.

Några respondenter menar att det viktigaste inte är hur myndigheterna arbetar för att uppfylla målen utan att styrningen istället bör ha resultat och måluppfyllelse i fokus. Andra menar att det i dag är för stort fokus

⁶ Fr.o.m. den 1 jan 2009 ska myndigheterna som huvudregel redovisa och kommentera sin verksamhets resultat i förhållande till uppgifter som anges i myndighetens instruktion. Enligt nuvarande regelverk ska återsrapporteringen främst göras i förhållande till mål och i enlighet med de återsrapporteringskrav som angivits i myndighetens årliga regleringsbrev (se avsnitt 3.2.1)

⁷ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

på mål och resultat och för lite på den inre effektiviteten och man menar att det vore bra att veta om myndigheten är organiserad på bästa möjliga sätt för att nå måluppfyllelse. Vid flera departement har det påpekats att det kan vara viktigt att titta på en myndighets interna processer och arbetssätt för att kunna analysera eventuella brister i måluppfyllelse.

Ett antal respondenter har framhållit att modellen bör behandla *samma frågor som mål- och resultatdialogen*, men ge en mer fördjupad bild.⁸

Det fanns också en bred uppfattning om att analyser av *ändamålsenligheten i regeringens styrning* bör vara en del av myndighetsanalyserna. I samband med detta har det från vissa håll också understrukits att det är av särskilt värde att analyserna görs av en extern aktör.

Några respondenter framhåller att det vore bra om myndighetsanalyserna skulle kunna ligga till grund för *jämförelser* med andra liknande myndigheter eller myndigheter med liknande verksamhet. Vid ett departement lyfte respondenterna fram bidragsgivande myndigheter som en grupp av myndigheter som det vore intressant att göra jämförelser mellan. Det kan t.ex. gälla hur rättssäkerhetsaspekter hanteras. I något fall har också nämnts att det vore önskvärt att kunna jämföra t.ex. sjuktal, lokalkostnader och förvaltningskostnader. Det framfördes från olika håll att jämförbara nyckeltal bör finnas med som underlag i analyserna.

2.2.2 Om användningen

Givet att bilden av vad en myndighetsanalys borde vara varierar mellan departementen, så menar departementstjänstemännen att en myndighetsanalys bl.a. ska kunna användas i följande *situationer*: inför mål- och resultatdialogen, i samband med framtagande av underlag till budgetpropositionen, inför skrivande av regleringsbrev, vid kända organisatoriska eller ekonomiska problem inom hela eller delar av verksam-

⁸ Mål- och resultatdialogen spänner över resultatbedömning, ekonomisk uppföljning, Riksrevisionens iakttagelser, styrning och samverkan, myndighetens arbetsgivarpolitiska ansvar och myndighetens verksamhetsutveckling samt särskilda framtids- och utvecklingsfrågor.

heten, inför en flytt eller avknoppning av delar av verksamheten, eller efter en omorganisation för att se hur det blev.

Respondenterna vid flertalet departement framhåller att en analys bör vara *behovsanpassad* utifrån departementets tidigare kunskap om problem och risker.

Vid flera departement har de intervjuade också påpekat att en myndighetsanalys bör kunna begränsas till *en del av en myndighets verksamhet*. Detta framfördes av myndighetshandläggare för några av de största myndigheterna, som ansåg att det kunde förväntas ta för lång tid och inte heller ge grund för nödvändiga fördjupningar, om en myndighetsanalys alltid ska genomlysas en hel myndighet.

2.3 Intervjuer med personer som har arbetat som statssekreterare

Ett mindre antal intervjuer med personer som har varit verksamma som statssekreterare har genomförts inom ramen för projektet. Ur dessa intervjuer kan två bredare områden urskiljas som särskilt viktiga för myndighetsanalyserna att belysa.

Ett område handlar om huruvida myndigheten *gör rätt saker*, dvs. om myndigheten bidrar till att förändra samhället i den riktning som är tänkt. Här framhålls att det är viktigt att myndighetsanalysen fångar upp det omgivande samhällets (bl.a. målgruppers, medborgares och andra intressenters) bild av myndigheten, bl.a. för att få förståelse för om myndigheten gör rätt saker och vilket myndighetens bidrag är. Någon pekade på vikten av att följa upp om myndigheterna själva arbetar systematiskt med att fånga upp hur nöjda målgrupperna är med verksamheten.

Ett annat område handlar om huruvida myndigheten *gör saker på rätt sätt*. En fråga som lyftes fram är huruvida myndigheten är modern i bemärkelsen att de interna rutinerna och systemen utgör en grund för effektivitet och inte utgör ett "energiläckage" för myndighetens anställda. Att verksamhetens anställda trivs lyfts också fram som en förutsättning för att myndigheten ska kunna prestera bra. Inom detta område

uttrycks också att myndighetsanalyserna bör fånga om myndigheten har en god beredskap inför framtiden på kort och lång sikt. Myndigheterna bör ha förmåga att arbeta både reaktivt och proaktivt.

I relation till båda ovanstående områden lyfts frågan om resurserna används på ett bra sätt. Hur väl myndigheterna samverkar med andra myndigheter är ytterligare ett område som lyfts fram som viktigt för myndighetsanalyserna att fånga upp.

2.4 Slutsatser

Direktiven till uppdraget talar om att myndighetsanalyserna, i förhållande till de årliga uppföljningarna, bör vara djupare, ha ett längre tidsperspektiv och rymma en strukturerad helhetssyn. Analyserna bör också enligt direktiven kunna ge stöd både till mål- och resultatdialogen och till regeringens bredare bedömning. De intervjuer som har genomförts på departementen inom ramen för uppdraget, understryker de behov av djupare analyser som lyfts fram i direktiven. Det finns en brett förankrad uppfattning om att analyserna bör ta sin utgångspunkt i instruktionsenliga uppgifter, att en fördjupad resultatanalys bör stå i fokus för analyserna och att ändamålsenligheten i regeringens styrning bör analyseras.

Uppfattningarna varierar om på vilket sätt, och ur vilket perspektiv, analyserna bör hantera frågan om myndigheternas interna effektivitet samt i vilken utsträckning det är önskvärt och möjligt att göra jämförelser mellan myndigheter i analyserna. Departementsrepresentanterna urskiljer också ett antal olika situationer där en myndighetsanalys kan komma till användning, och menar att analyserna bör vara anpassade till regeringens behov.

De som har intervjuats utifrån sina erfarenheter av att ha varit verk samma som statssekreterare lyfter både fram myndighetens resultat och interna förutsättningar som viktiga för myndighetsanalyserna att belysa, dvs. om myndigheten gör rätt saker på rätt sätt. En analys av målgrupperna och andra för myndigheten externa intressenter lyfts fram som särskilt viktig för att öka förståelsen för om myndigheten gör rätt saker.

3 Myndighetsanalysen i relation till befintliga instrument

3.1 Kort om befintliga instrument och processer som genererar underlag till regeringen

För att myndighetsanalyserna ska kunna ge ett mervärde bör de endast i begränsad utsträckning överlappa befintliga instrument och processer som genererar underlag till regeringens styrning.

Regeringens kunskapsunderlag genereras i en mängd olika institutionaliserade och icke-institutionaliserade processer. De *institutionaliserade processer* som har till sitt primära syfte att förse regeringen, men också i ett andra led riksdagen, med kunskapsunderlag om den statliga förvaltningen är främst:

- myndigheternas redovisningar inom ramen för budgetprocessen (årsredovisningar, budgetunderlag, fördjupad prövning, annan information från myndigheterna)
- myndigheters övriga uppdrag om uppföljning och utvärdering av den *egna* myndighetens verksamhet⁹
- myndigheters uppdrag om tillsyn, uppföljning och utvärdering av *annan* statlig verksamhet än den *egna*¹⁰

⁹ Utöver de krav som ställs i myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag kan myndigheter också ha i särskilt uppdrag att granska och utvärdera den egna verksamheten, se t.ex. Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Vissa myndigheter kombinerar också ett sektorsövergripande ansvar för uppföljning och utvärdering med eget utföraruppdrag inom samma sektor, t.ex. Statens Folkhälsoinstitut, Statens kulturråd och Naturvårdsverket.

¹⁰ Det kan handla om myndigheter som utövar *tillsyn* över annan statlig verksamhet: med särskilt utpekad verksamhet (t.ex. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, Järnvägsstyrelsen, Högskoleverket), utan särskilt utpekad verksamhet (t.ex. Statens konstråd, Riksarkivet), över myndigheter inom samma myndighetskoncern (t.ex. Rikspolisstyrelsen samt över både statlig och annan verksamhet (t.ex. Arbetsmiljöverket, Skolverket). Det kan också handla om myndigheter som *följer upp generella sektorsövergripande och förvaltningspolitiska krav* gentemot andra myndigheter. Här finns också ett antal myndigheter som har i uppdrag att *utvärdera effekter* av statliga insatser och reformer *på utpekade samhällsområden*, snarare än den statliga förvaltningen i sig, (t.ex. IFAU, ITPS, BRÅ).

- utredningsverksamhet som bedrivs inom ramen för institutioner med bredare sektorsövergripande uppdrag/roll att analysera förvaltningen, t.ex. kommittéväsande, Statskontorets verksamhet etc.
- processer inom Regeringskansliet, bl.a. den analys av de berörda myndigheterna som görs inför mål- och resultatdialogen

Det finns också processer vars syfte mer direkt är att generera underlag för riksdagen men som också fungerar som underlag för regeringen. Viktiga processer härvidlag är Riksrevisionens årliga revision och effektivitetsrevision.

Exempel på processer som genererar information och kunskap om förvaltningen *med varierande grad av beroende/oberoende i förhållande till regeringens styrning* är bl.a. journalistik, forskning, rapporter från intresseorganisationer och branschorganisationer, rapporter från EU-organ/internationella organisationer, liksom information som utbyts i kontakter mellan regering/regeringskansli och andra aktörer. Denna typ av underlag diskuteras inte vidare i det följande.

3.2 Olika underlag för olika beslutssituationer

Myndighetsanalysernas övergripande syfte är att utgöra underlag för regeringens styrning av myndigheterna. Behovet av underlag varierar beroende på hur regeringens behov av att styra ser ut. Styrutredningen skiljer mellan två ytterligheter av myndighetsstyrning: den löpande styrningen där uppdraget till myndigheten i huvudsak ligger fast, respektive styrning i en situation då myndighetens uppdrag och verksamhet är föremål för mer genomgripande omprövning.¹¹ Regeringens behov av underlag varierar beroende på var på denna skala styrningen befinner sig.

3.2.1 Den löpande styrningen

Den löpande styrningen grundar sig huvudsakligen på myndigheternas egna redovisningar inom ramen för budgetsprocessen. De underlag som myndigheterna lämnar regleras i förordningen (2000:605) om års-

¹¹ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

redovisning och budgetunderlag och utgörs av årsredovisning, delårsrapport, budgetunderlag och underlag för fördjupad prövning.

Myndigheternas årsredovisningar beskriver myndigheternas verksamheter på ett relativt heltäckande sätt. Som en följd av Styrutredningens förslag kommer förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag att revideras så att myndigheterna själva mer i detalj ska få avgöra vilken information som ska ingå i årsredovisningen. Den 1 januari 2009 träder en ny formulering ikraft som säger att:

Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.

Resultatredovisningen ska lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat.¹²

Genom denna förändring kommer myndigheterna att vara mindre styrda i utformningen av resultatredovisningen, en redovisning som idag i betydande utsträckning styrs genom regleringsbreven.

I den löpande styrningen används också andra underlag, bl.a. departementens egen analys inför mål- och resultatdialogen. Den analys som görs vid departementen ska omfatta följande områden: resultatbedömning, ekonomisk uppföljning, Riksrevisionens iakttagelser, styrning och samverkan, myndighetens arbetsgivarpolitiska ansvar, myndighetens verksamhetsutveckling samt särskilda framtids- och utvecklingsfrågor. Analysen sammanfattas i en promemoria. Våra intervjuer med departementsföreträdare indikerar att analysunderlagen kan vara av varierande omfång och djup. Att underlagen kan se olika ut stöds också av en studie gjord av ESV, som granskat användandet av årsredovisningar på sex departement. I studien konstateras att myndighetshandläggare på vissa departement följde checklistor som tagits fram för analysarbetet på olika enheter och departement, andra såg dem mer som ett smörgåsbord medan handläggare på något departement inte alls utgick från checklistorna.¹³

¹² Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 3 kap, 1 §. /Träder i kraft 1:2009-01-01/.

¹³ ESV 2003:4, *En kartläggning av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet*.

Medan myndigheternas redovisningar är relativt fylliga består underlagen från den årliga revisionen av korta utlåtanden i form av revisionsberättelse och revisorsintyg.¹⁴ Det är betydligt mindre vanligt att det finns mer utförliga revisionsrapporter eller revisionspromemorior att tillgå, vilket i sig kan vara ett tecken på att myndigheten fungerar väl. Den årliga revisionens underlag är inte utformat som stöd för regeringens utveckling av myndighetsstyrningen eller för myndighetens förbättringsarbete, utan ska i första hand kunna ligga till grund för ansvarsutkrävande.

Det finns också myndigheter som har i uppdrag att, gentemot andra myndigheter årligen följa upp generella krav, både sektorsövergripande krav¹⁵ och specifika aspekter av de förvaltningspolitiska kraven.¹⁶ Då handlar det ofta om årliga uppföljningar som görs utifrån myndigheternas särskilda kompetens på området (jmf Vervas uppföljning av hur förvaltningen arbetar med att följa upp den strategiska kompetensförsörjningen m.m.).

Vilka underlag som tas fram för den löpande styrningen kan också variera mellan olika sektorer och myndigheter. För vissa statliga verksamheter har regeringen bedömt att det finns särskilda behov av tillsyn och/eller effektivitetsgranskning. Exempel på myndigheter som utövar tillsyn över annan tydligt utpekad statlig verksamhet är Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring med tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, Järnvägsstyrelsen med tillsyn över Banverket, Högskoleverket med tillsyn över lärosätena och Inspektionen över socialförsäkringen med tillsyn och effektivitetsgranskning inom socialförsäkringsområdet (inrättas den 1 juli 2009). Denna tillsyn kan resultera i underlag som är mer eller mindre inriktade mot att utgöra stöd för regeringens styrning.

¹⁴ Den årliga revisionen omfattar drygt 250 förvaltningsmyndigheters årsredovisningar.

¹⁵ Exempel på myndigheter med sådana uppgifter är bl.a. Ungdomsstyrelsen, Krisberedskapsmyndigheten, Arbetsmiljöverket, Naturvårdsverket och Myndigheten för handikappolitisk samordning.

¹⁶ Exempel på myndigheter med sådana uppgifter är bl.a. Verva med uppdrag att följa upp den strategiska kompetensförsörjningen och ESV som har i uppdrag att värdera hur myndigheter följer det generella ekonomiadministrativa regelverket. Ett uppdrag som den 1 januari 2009 går över till Statskontoret.

3.2.2 Genomgripande omprövning av statlig verksamhet

Den andra ytterligheten vad gäller beslutssituation handlar om att göra genomgripande omprövningar av själva grunden för en verksamhet. Omprövning innebär att ifrågasätta och ta fram alternativ till det existerande. Det yttersta uttrycket för omprövning handlar kanske i detta sammanhang om var gränslinjen ska gå mellan det offentliga åtagandet och det omgivande samhällets ansvar, dvs. om att ompröva det statliga åtagandet i sin helhet.

Kommittéväsendet används ofta för att göra genomgripande omprövningar, för utredningar som spänner över många samhällssektorer eller för att belysa bredare frågeställningar. Omprövningar och utvärderingar görs också av Statskontoret, i egenskap av sektorsövergripande utvärderingsmyndighet. Styrutredningen förespråkar att underlag för omprövningar av en eller flera myndigheters uppdrag i huvudsak bör tas fram ad hoc utanför den berörda myndigheten/myndigheterna och att kommittéväsendet bör utnyttjas mer strategiskt i detta avseende. Detta då Styrutredningen, liksom Verksledningskommittén på sin tid, konstaterar att myndigheterna själva inte bör ompröva den egna verksamheten.¹⁷

Ett aktuellt uttryck för hur kommittéväsendet används för större omprioriteringar och omprövningar av myndigheters verksamheter är två kommittéer med uppdrag att genomföra fördjupade prövningar. I mars 2007 tillsattes en kommitté med uppgift att genomföra en fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet¹⁸ och i september 2008 tillsattes en kommitté med uppdrag att genomföra en prövning av Boverkets verksamhet.¹⁹ Båda kommittéerna har och har haft ett brett uppdrag att både utvärdera och ompröva respektive myndigheter.

Det institutionaliserade instrument för fördjupad prövning som regleras i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag och som innebär att regeringen kan besluta att en myndighet ska lämna ett

¹⁷ SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*; SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

¹⁸ Dir. 2007:40, *Fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet*.

¹⁹ Dir. 2008:107, *Fördjupad prövning av Boverkets verksamhet*.

underlag om fördjupad prövning för den egna verksamheten, har emellertid endast använts i mycket begränsad omfattning.²⁰

3.3 Stöd för en långsiktig och strategisk styrning, men ej underlag för genomgripande omprövning

3.3.1 Myndighetsanalysernas roll i nuvarande system

För att ge mervärde bör myndighetsanalyserna endast i mycket begränsad omfattning överlappa befintliga processer och institutioner som genererar underlag till regeringens styrning. Myndighetsanalyserna ska alltså inte obearbetat återge förhållanden som myndigheterna redan redovisar i sin årsredovisning, eller systematiskt samla in och analysera information som redan analyseras mer systematiskt i andra myndigheters uppföljning av generella krav.

Istället bör myndighetsanalyserna, i enlighet med uppdragsdirektiven, vara djupare och rikta in sig på en analys av myndigheterna ur ett längre tidsperspektiv. På grundval av att analyserna inte ska överlappa nuvarande årliga uppföljningar och att de ska vara djupare och avse ett längre tidsperspektiv än desamma, finns inte heller anledning att förespråka att systemet med myndighetsanalyser bör kunna generera underlag för varje myndighet inför varje mål- och resultatdialog (se också avsnitt 7.2). Myndighetsanalyserna bör därmed också vara mindre frekventa än de årliga processerna.

Det finns å andra sidan flera skäl till att myndighetsanalyserna inte heller renodlat kan och bör syfta till genomgripande omprövningar. Ett skäl är att analyserna då inte, i enlighet med uppdragsdirektiven, skulle vara särskilt väl anpassade för att utgöra underlag i mål- och resultatdialogen. Mer genomgripande omprövningar genererar snarare underlag som kräver betydligt mer strategiska och övergripande politiska

²⁰ Uppgiften grundar sig både på ESV-nytt 2001, nummer 2, "Fjorton underlag har begärts för fördjupad prövning" för perioden 1997-2000, samt på våra intervjuer med departementsföreträdare där det uppges att instrumentet endast används i liten utsträckning eller inte alls.

ställningstaganden, och som företrädesvis hanteras i andra processer än inom ramen för den årliga resultatstyrningen.

Ett annat skäl är att de analyser som görs inom ramen för mer genomgripande omprövningar ser väsentligt olika ut och grundar sig på väsentligt olika underlag, beroende på vilken verksamhet och frågeställning som står i fokus för omprövningen. Det kan handla om allt från behovs-, intressent-, marknads- och konsekvensanalyser till samhällsekonomiska analyser. Analyserna i en omprövning kommer att variera till sin inriktning och omfattning beroende på vilken fråga som ställs. Det är därmed inte heller möjligt att förutse och planera vilken information som kommer att behövas vid en omprövning. Fördelarna med, och förutsättningarna för, att utarbeta en systematik (modell) kring omprövningarna minskar därmed. Genomgripande omprövningar, t.ex. omprövning av det statliga åtagandet, bör alltså snarare ske ad hoc än systematiskt, både vad gäller inriktning, djup och frekvens i analyserna.

Begreppet omprövning kan dock rymma olika grader av ifrågasättande av det befintliga. En genomgripande omprövning kan ifrågasätta det statliga åtagandet i stort eller en verksamhets grundvalar i mer grundläggande bemärkelse. En analys med mer begränsade inslag av omprövning kan i stället syfta till att lyfta fram viktiga utvecklingsområden, där förändringar bör komma till stånd. Myndighetsanalysen kan i denna senare bemärkelse sägas rymma omprövande inslag.

Myndighetsanalyserna bör också ses i ljuset av regeringens arbete med att utveckla myndighetsstyrningen. Regeringen uttrycker i budgetpropositionen för 2009 att detta arbete kommer att inriktas mot att myndighetsstyrningen ska bli mer långsiktig och strategisk, att myndigheterna ska styras utifrån de specifika förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter, att myndigheternas instruktioner och de uppgifter som finns där ska utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen, att utgångspunkten ska vara att myndigheterna ska redovisa och bedömas utifrån resultat som de har inflytande över, att myndigheterna ska styras utifrån de specifika förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter samt att myndigheterna i resultatredovisningen i första hand ska redovisa hur väl de instruk-

tionsenliga uppgifterna har fullgjorts (snarare än att utgå från detaljerade årliga återrapporteringskrav).²¹

En viktig roll för myndighetsanalyserna är att ge regeringen underlag för denna mer långsiktiga, strategiska och verksamhetsanpassade styrning.

Myndighetsanalyserna kan alltså tänkas utgöra underlag som tas fram mindre frekvent, men med analyser som är djupare och har ett längre och mer framtidsblickande tidsperspektiv, än de underlag som genereras i den löpande uppföljningen. Samtidigt kan analyserna vanligen förväntas vara mindre djupa och mer frekventa än underlag som tas fram i samband med mer genomgripande omprövningar.

3.3.2 Hur myndighetsanalysen bör förhålla sig till befintliga processer och institutioner

Idag finns relativt få befintliga myndigheter med ett bredare uppdrag att granska *förvaltningen och dess verksamhet*. Här återfinns Statskontoret med ett renodlat och generellt uppdrag att analysera och granska den offentliga förvaltningens funktionssätt samt att ge underlag för omprövning och effektivisering. Det finns desto fler myndigheter som har i uppdrag att utvärdera *statliga insatser eller reformers effekter på särskilda samhällsområden*.²²

I våra intervjuer med tjänstemän på Regeringskansliet har bl.a. "luckan" efter Riksrevisionsverket uppmärksammats. Riksrevisionsverket hade ett uppdrag av regeringen att bedriva förvaltningsrevision. Redan innan Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer ombildades till Riksrevisionen under Riksdagen befarades att Regeringskansliets möjligheter att kontrollera och styra förvaltningen skulle försvagas. Riksrevisionsverket hade genom sin löpande kontrollverksamhet en god kännedom om olika sakområden och tillgång till allmän utred-

²¹ Prop. 2008/09:01, *Budgetproposition för 2009*.

²² Exempel på myndigheter som har i uppdrag att utvärdera effekter av statlig verksamhet på bredare samhällsområden är bl.a. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV), Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) och Brottsförebyggande rådet (BRÅ).

ningskompetens kring förvaltningspolitiska frågor som inte längre skulle stå till regeringens förfogande.²³

I den översyn av stabsmyndigheterna som nyligen genomfördes, och resulterade i betänkandet *Ett stabsstöd i tiden*, konstateras att avvecklingen av Riksrevisionsverket 2003 har fått konsekvenser för regeringens uppföljning och styrning av myndigheterna. Utredningen säger att Riksrevisionsverkets resurser och kompetens för analys och bedömning av statsförvaltningen och dess prestationer var betydande, och att dagens insatser från stabsmyndigheternas sida inte har förmått fylla den roll som Riksrevisionsverket tidigare spelade. Samtidigt säger utredningen att det är viktigt att klargöra att den inte ser det som aktuellt att återskapa ett revisionsorgan under regeringen. Det handlar snarare om att regeringen ska tillförsäkras ett fullgott underlag för bedömningar av måluppfyllelse, effektivitet och produktivitet i statsförvaltningen.²⁴

Utredningen föreslår i enlighet med detta att Statskontoret får ett utökat uppdrag för uppföljning av förvaltningen ur ett effektivitetsperspektiv. I detta sammanhang pekar utredningen också på att myndighetsanalyserna kan få en roll.²⁵

Statskontoret är, genom sitt uppdrag att granska den offentliga förvaltningen och ge underlag för omprövningar och effektiviseringar, väl rustat att utföra myndighetsanalyser. Myndighetsanalyserna utgör i detta avseende en av många olika slags granskningar av statlig verksamhet. Behovet av att genomföra myndighetsanalyser med den här föreslagna modellen måste därmed vägas mot behovet av att genomföra andra slags genomlysningar av statliga verksamheter, eller av statliga reformer och insatser i Statskontorets eller annans regi.

Merparten av det underlag som tas fram för regeringens styrning kan användas som underlag i myndighetsanalyserna, både årsredovisningar, budgetunderlag, den årliga revisionens utlåtanden, Riksrevisionens effektivitetsrevision, fördjupade utvärderingar och andra under-

²³ Finansdepartementet (2002) *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*.

²⁴ SOU 2008:22, *Ett stabsstöd i tiden*.

²⁵ Ibid, s. 11.

lag. Myndighetsanalysen kommer då att ha en roll i att sammanställa och analysera ett bredare underlag om de aktuella myndigheterna.

Men det finns också ett behov av att avgränsa myndighetsanalyserna i relation till andra befintliga processer när nya myndighetsanalyser initieras. Det handlar om att regeringen i beslutet om att initiera en myndighetsanalys väger in om tillräckligt underlag redan föreligger.

3.4 Allmänna krav för en effektiv användning av myndighetsanalyserna

3.4.1 Begränsningar i användning av underlag

Regering och riksdag är i behov av kunskap om förvaltningen men det kan finnas restriktioner för Regeringskansliets möjligheter att tillgodo-göra sig information om och analyser av förvaltningen. Det kan dels handla om begränsningar som har sin grund i Regeringskansliets resurser och organisation, dels om begränsningar som har sin grund i de underlag som tas fram. Dessa båda förhållanden är inbördes kopplade så att Regeringskansliets beställarkompetens påverkar vilka underlag som tas fram, t.ex. genom hur direktiven utformas och vilka ramar som ges i övrigt för utredningarna, medan underlagens innehåll i sig begränsar den möjliga användningen och mottagarkapaciteten på Regeringskansliet. I detta avsnitt dras slutsatser i första hand utifrån undersökningar av hur regeringen använder redan befintliga underlag, t.ex. myndigheternas årsredovisningar.

3.4.2 Regeringskansliets resurser och organisation

Det finns ett antal förhållanden som kan utgöra hinder eller begränsningar i Regeringskansliets användning av de underlag som tas fram. Det kan handla om begränsningar som är kopplade till beställarkompetens, tillgängliga resurser i vidare bemärkelse (tid och kompetens), att den politiska processen ställer krav på när i tiden underlagen kan komma till användning och att rutiner för att ta emot utredningar inte alltid finns.

I en genomgång av Regeringskansliets kontroll och styrning av förvaltningen från 2002 urskiljs brister i Regeringskansliets beställningar av underlag. I rapporten konstateras att beställningarna, dvs. uppdragsdirektiven, skulle behöva bli mer genomtänkta och precisa för att utredningarna ska komma till användning i Regeringskansliet.²⁶ Det finns också andra studier som visar att brister i Regeringskansliets beställarkompetens kan påverka utredningarnas kvalitet och därmed deras användbarhet. I en studie av Kommittéväsendets utredningar under 2001 konstateras att kvaliteten varierade. En viktig orsak till detta var direktivens utformning.²⁷

En annan restriktion är att Regeringskansliet i många fall har begränsade *resurser* (tid och kompetens) att analysera och fördjupa sig i de underlag som lämnas till Regeringskansliet. Våra intervjuer indikerar att myndighetshandläggare ofta saknar tid att göra fördjupade eller alternativa analyser, t.ex. av myndigheternas redovisning av resultat och måluppfyllelse i årsredovisningarna. Det finns även andra studier som visar att myndighetshandläggare och budgetsamordnare vid Regeringskansliet ibland upplever att det är svårt att skaffa sig en bild av om en myndighet presterar bra eller om den skulle kunna prestera bättre, liksom i vilken utsträckning myndigheternas prestationer leder till rätt effekter. Detta beror både på att årsredovisningarna i många fall inte belyser måluppfyllelsen på ett tillfredsställande sätt och på att varken tid eller kompetens räcker till för att analysera informationen. Regeringskansliet upplever också i vissa fall att de saknar tid att beställa fördjupade analyser från myndigheter som t.ex. skulle kunna öka förståelsen för myndigheternas verksamhet.²⁸

Ytterligare ett förhållande som påverkar Regeringskansliets användning av underlag är att underlagen måste lämnas i rätt tid för att de ska kunna stödja de politiska processerna, t.ex. mål- och resultatdialogen eller arbetet med budgetpropositionen. I ESV:s intervjuer med statsråd och statssekreterare lyfts problem med att budgetunderlaget kommer för sent för att kunna användas i regeringens budgetberedning. ESV

²⁶ Finansdepartementet (2002) *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*.

²⁷ Regeringskansliets förvaltningsavdelning (2003) *Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten*.

²⁸ ESV 2003:4, *En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisningar*.

finner att bilden av att budgetunderlaget används i ganska liten utsträckning motsvarar många myndigheters bild. Detta har dels lett till att vissa myndigheter på eget initiativ lämnar ett preliminärt budgetunderlag under november-december, dels till att departementen begär in uppgifter redan på hösten.²⁹ Även användningen av delårsrapporten har begränsats av att den kommer vid fel tidpunkt i budgetprocessen, men också av att departementsföreträdarna uppger att de får tillräcklig information i den löpande dialogen med myndigheterna.³⁰

I andra studier framhålls att det i vissa avseenden saknas rutiner för att ta emot utredningar internt i Regeringskansliet. I en studie från Regeringskansliets förvaltningsavdelning konstateras att resultaten från en tredjedel av kommittéernas arbete inte förs vidare, varken i det offentliga samtalet, genom användning i propositioner, i departementens arbete i övrigt eller i form av nya politiska initiativ vilket i delar hänfördes till att Regeringskansliet saknar ”mottagningsrutiner” internt.³¹

3.4.3 Underlagens karaktär

Det finns också ett antal förhållanden som kan lyftas fram som hinder eller begränsningar och som har sin grund i bristande kvalitet, relevans och tydlighet i utredningsunderlagen.

ESV har gjort flera studier av myndigheternas årsredovisningar, både vad gäller kvalitet och relevans för olika slags beslut. ESV konstaterar att det finns stora variationer mellan olika myndigheter och att de största skillnaderna finns med avseende på i vilken utsträckning myndigheterna redovisar måluppfyllelse. Det är vanligt att myndigheten redovisar målen och återsporteringskraven separat och överlåter åt läsaren att avgöra i vilken utsträckning målen har uppfyllts.³²

²⁹ ESV 2004:25, *Konsten att styra - en analys av dokument i den statliga budgetprocessen*.

³⁰ ESV 2003:4, *En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisningar*.

³¹ Regeringskansliets förvaltningsavdelning (2003) *Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten*.

³² ESV 2002:14, *Effektiv resultatredovisning*; ESV 2004:25, *Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen*; ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*.

ESV har följt utvecklingen av arbetet med årsredovisningarna och framhållit att det både finns behov av och utrymme för förbättringar av kvaliteten. ESV ansåg bl.a. att måluppfyllelseanalysen och analysen av verksamhetens ekonomi utifrån ett verksamhetsperspektiv kunde förbättras.³³

Även kommittéväsendet har granskats vad gäller inriktning, relevans och kvalitet. I en studie av kommittéväsendet från slutet av 1990-talet konstateras brister i utredningarnas kvalitet både vad gäller data, dokumentation, utredningsmetoder och analys.³⁴ Även i senare studier har kritik riktats mot kvaliteten i de offentliga utredningarna. Det handlar om brister både i analyser och i redovisning av kostnader och konsekvenser av utredningsförslag. Utredningen konstaterar också att kommittéerna dåligt efterlever de krav på konsekvensbeskrivningar och finansiering som ställs i kommittéförordningen.³⁵

I en rapport om Regeringskansliets utvärderingsresurser konstateras att de intervjuade departementsföreträdarna såg vissa egenskaper som grundläggande för att en utvärdering ska gå att använda. Dessa grundläggande krav är att utvärderingen ska behandla rätt frågor, att avrapporteringen ska stämma i förhållande till departementens arbetscykel och att utvärderingen ska vara tillförlitlig. Andra egenskaper sågs inte som grundläggande utan mer som ideal att sträva mot. Den ideala utvärderingen har, utöver de grundläggande kraven, ett helhetsperspektiv samt innehåller ett perspektiv av lärande.³⁶

3.5 Slutsatser

Myndighetsanalyserna kan preciseras som ett underlag som ska vara mindre frekvent till sitt genomförande, men analyserna bör också vara djupare och ha ett längre (och mer framåtblickande) tidsperspektiv än det underlag som genereras i den löpande årliga uppföljningen.

³³ ESV 2004:25, *Konsten att styra - en analys av dokument i den statliga budgetprocessen*.

³⁴ Ds 1998:57, *Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?* Rapport till ESO.

³⁵ Regeringskansliets förvaltningsavdelning (2003) *Kvalitet i utredningsväsendet - utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten*.

³⁶ Statskontoret 2002:20, *Utvärderingar - Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*.

Samtidigt kan analyserna vanligen förväntas vara mindre djupa och mer frekventa än underlag som tas fram i samband med mer genomgripande omprövningar.

Det finns också ett utrymme för, och behov av, analyser gjorda av en extern utförare. Det kan handla om analyser av förhållanden som myndigheterna inte själva kan förväntas ta fram på ett effektivt sätt, företrädesvis analyser med omprövande inslag. Det kan bl.a. handla om bedömningar som kan utgöra underlag för omprioriteringar inom befintlig verksamhet samt fördjupade bedömningar av förvaltningen ur ett effektivitetsperspektiv. Ett annat utrymme finns för externa utförare att genom myndighetsanalyserna ge en oberoende bild av hur regeringens styrning kan utvecklas.

Merparten av de underlag som idag tas fram för regeringens styrning kan också användas som underlag i myndighetsanalyserna. Det handlar om bl.a. årsredovisningar, budgetunderlag, den årliga revisionens utlåtanden, Riksrevisionens effektivitetsrevision, fördjupade utvärderingar och andra underlag. Myndighetsanalyserna kommer då att ha en roll i att sammanställa och analysera ett bredare underlag om de aktuella myndigheterna.

Men det finns också ett behov av att avgränsa myndighetsanalyserna i relation till andra befintliga processer när nya myndighetsanalyser initieras. Det handlar om att regeringen, i beslutet om att initiera en myndighetsanalys, väger in om analyser av myndigheten nyligen har genomförts (se vidare i avsnitt 7.2.4).

Statskontoret är, genom sitt uppdrag att granska den offentliga förvaltningen och ge underlag för omprövningar och effektiviseringar, väl rustat att utföra myndighetsanalyser. Ett sådant uppdrag skulle dessutom stärka Statskontoret i dess uppgift att bygga upp en bredare kunskap om förvaltningen. Myndighetsanalyserna utgör i detta avseende en av många olika slags granskningar som görs av statlig verksamhet. Behovet av att genomföra myndighetsanalyser med den här föreslagna modellen måste därmed vägas mot behovet av att genomföra andra slags genomlysningar av statliga verksamheter, eller av statliga reformer och insatser ad hoc, motsvarande dagens system.

Oberoende av underlagens inriktning och tänkta användning, finns ett antal kriterier som bör vara uppfyllda för att användningen av myndighetsanalyserna på Regeringskansliet inte ska begränsas. Det handlar om att Regeringskansliet bör säkra att det finns ett behov och en mottagarkapacitet inför myndighetsanalysernas genomförande, t.ex. genom uppdragens utformning, samt att utföraren bör säkra att underlaget håller en sådan kvalitet och tillförlitlighet att detta inte hindrar, utan istället främjar, användning.

4 Befintliga modeller och angreppssätt

Enligt uppdraget ska Statskontoret beakta modellerna *Common Assessment Framework*³⁷ (CAF) och *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) i arbetet med att utveckla en modell för externa myndighetsanalyser. Utöver *Common Assessment Framework* (CAF) har vi tittat på en rad andra modeller för förbättringsarbete som används inom offentlig förvaltning. Vi har också tittat på mer allmänna angreppssätt för analyser av statliga myndigheter.

4.1 Få modeller med extern utförare

Både CAF och COSO är modeller som är utformade för att i första hand användas internt inom organisationer. Vi kan konstatera att det är ont om modeller eller sammanhållna angreppssätt där utföraren är extern i förhållande till organisationen. Inom gruppen kvalitetsmodeller finns sådana exempel, bl.a. Kommunkompassen. De utredningar och utvärderingar av myndigheter som utförs av en extern part, t.ex. av Kommittéväsendet eller Statskontoret, baserar sig i regel på analysramverk, bedömningsgrunder och undersökningsmetoder som är specifika för uppdraget. Inriktningen på myndighetsgranskningar tenderar därför att variera mellan uppdragen.

Vad gäller externa angreppssätt för myndighetsanalyser återfinns snarare metodhandböcker än vad som kan benämnas modeller. Riksrevisionsverket står bakom två av de befintliga sammanställningar och beskrivningar av angreppssätt för analyser av verksamheten vid statliga myndigheter där metoder för bedömning statliga myndigheter presenteras.³⁸

Förvaltningsrevisionen vid Riksrevisionsverket, och den senare effektivitetsrevisionen vid Riksrevisionen utgör exempel på systematiska

³⁷ Common Assessment Framework är en självutvärderingsmodell som har utvecklats inom ramen för ett förvaltningspolitiskt samarbete inom EU.

³⁸ Riksrevisionsverket (1975) *Metoder för myndighetsanalyser*; Riksrevisionsverket 1976-001:1, *Om metoder för att bedöma statliga myndigheter*.

myndighetsgranskningar utförda av en, i förhållande till myndigheterna, extern part. Men trots att dagens effektivitetsrevision vid Riksrevisionen kan sägas bedrivas med systematik, så kan den inte betraktas som ett sammanhållet angreppssätt vad gäller vare sig metoder eller innehåll. I en studie av Riksrevisionsverkets effektivitetsrevisioner mellan 2003–2007 urskiljs åtta olika revisionstyper, från revision av effektiv resurshållning till internt orienterad revision.³⁹ Effektivitetsrevision utmärks snarast av sitt syfte, som numera i första hand är att bidra med underlag för ansvarsutkrävande.

Inom ramen för kommittéväsendet genomfördes i början av 1990-talet en studie som syftade till att lyfta fram goda exempel i statsförvaltningen samt till att dra lärdom av vilka förhållanden som skapar väl fungerande myndigheter. Kommittén, Kronorna bland Verken, presenterade sitt arbete i slutrapporten *Att lyckas i offentlig förvaltning*. Som ett exempel på ett av få försök att presentera ett angreppssätt för extern bedömning av myndigheter redogör vi därför kort för kommitténs utgångspunkter.

Utgångspunkten för kommitténs bedömningar av myndigheterna var myndigheternas uppdrag. Uppdraget som utgångspunkt innebar, menade kommittén, att det är uppdragsgivaren regeringen som avgör vilka intressen som ska tillgodoses genom uppdraget samt vilka uppfattningar om, respektive krav på, myndigheten som är av betydelse.⁴⁰

Huruvida en myndighet når de avsedda resultaten i förhållande till sitt uppdrag var det övergripande kriteriet på en väl fungerande myndighet enligt kommittén. Ett urval, grundat på myndigheternas resultat, skulle sedan ligga till grund för en analys av vilka förhållanden på myndigheterna som kunde förklara de goda resultaten.⁴¹ Kommittén använde sig av sex kriterier för att bedöma myndigheternas resultat: målluppfyllelse, produktivitet, kvalitet, service, förändringsförmåga samt nytänkande. Därtill påpekade kommittén att exempelvis rättssäkerhet är att betrakta som en restriktion vilken ingen myndighet kan försumma i syfte att förbättra sig inom något av resultatkriterierna.

³⁹ Akademirapport 2008:1, *Riksrevisionen - effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratins väktare. En studie av effektivitetsrevisioner 2003–2007*,

⁴⁰ *Att lyckas i offentlig förvaltning*, (1992) Slutrapport från kommittén "Kronorna bland Verken", s. 24.

⁴¹ Ibid.

4.2 Kvalitetsmodeller i korthet

Ett flertal av de utvärderingsmodeller som används inom offentlig förvaltning kan sägas ingå i, eller ha lånat sina idéer från, den s.k. kvalitetsrörelsen. Kvalitetsrörelsens dominerande antaganden och principer härrör ur vad som har betecknats *Total Quality* och *Total Quality Management* (TQM). Dessa modeller benämns i det följande *kvalitetsmodeller*. De har i regel som huvudsakligt syfte att ge organisationer insikter och verktyg för att utveckla sig internt, vilket enligt modellerna ska ske genom fokus på kvalitet och kvalitetsförbättringar.

Ett annat utflöde av kvalitetstänkandet är den standardisering av kvalitetsarbete som har tagits fram inom ramen för det internationella standardiseringsorganet ISO. Flera statliga myndigheter i Sverige använder sig av kravstandarden för kvalitetsledningssystem (ISO 9001) för att kvalitetssäkra hela eller delar sin verksamhet.⁴²

4.2.1 Kundorientering, processorientering och ständigt förbättringsarbete

Några principer kan sägas vara särskilt centrala inom TQM. Det handlar om *kundorientering*, *processorientering* och *ständigt förbättringsarbete*.⁴³ De här tre begreppen återfinns också i och är kännetecknande för ett flertal kvalitetsmodeller inom såväl privat som offentlig sektor.

Den definition av kvalitet som har blivit dominerande inom TQM kopplar kvalitet till kundnöjdhet.⁴⁴ Med det menas att det är kunden som ytterst avgör kvaliteten på en produkt eller tjänst. Ett sådant kvalitetsbegrepp leder naturligt till en stark betoning på kundorientering. Processorienteringen bygger på ett antagande om att riktigt utformade processer och ledningssystem leder till goda resultat i termer av hög kvalitet.⁴⁵ Principen om ständigt förbättringsarbete har en tydlig kopp-

⁴² Skr. 2007/08:140, *Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld*.

⁴³ För en kort genomgång av olika förslag på TQM:s huvudkomponenter, se Boyne, m.fl. (2002) "Best Value – Total Quality Management for Local Government?"

⁴⁴ Se exempelvis Swiss, (1992) "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government"; Rago (1994) "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View".

⁴⁵ Dean, Jr. & Bowen (1994) "Management Theory and Total Quality: Improving Research and Practice Through Theory Development"; Rago (1994) a.a.

ling till processororienteringen. Det är i processerna som förbättringsarbetet ska ske – det är där verksamheten byggs upp och resultaten skapas.⁴⁶

4.2.2 Generell organisationsmodell

Inom TQM problematiseras skillnader mellan organisationstyper i relativt liten utsträckning. De principer och metoder som lanseras som nycklar till förbättrad kvalitet är i stort sett kontextoberoende – de gäller i princip för alla organisationer.⁴⁷

Utvärderingar i enlighet med kvalitetsmodeller bygger i regel på ett antal obligatoriska undersökningsområden med tillhörande kriterier. Utvärderingarna ska ofta utmynnas i en bedömning av hur väl organisationen svarar mot de normerande kriterier som finns uppställda i modellen.⁴⁸ Någon egentlig analys av hur processerna och dess innehåll påverkar resultatet behövs sällan. Analysen av hur organisationer blir framgångsrika är i en mening redan gjord, och det är dessa slutsatser som ligger till grund för de uppställda bedömningskriterierna i en viss modell.

Enligt den typ av organisationsmodell som kvalitetsmodellerna i regel bygger på, ska en organisation ses som en helhet där en rad faktorer samverkar och påverkar resultatet. Kvalitetsarbetet måste därför ske i organisationens alla delar.

4.2.3 Inriktning mot interna förhållanden

Yttre faktorer som påverkar verksamheten ingår sällan i utvärderingar i enlighet med kvalitetsmodeller. Det kan bero på att modellerna ofta är utformade med avseende på verksamheter som inte direkt styrs utifrån. Men trots att exempelvis ändamålsenligheten i regeringens styrning av en myndighet kan vara bidragande till huruvida myndigheten når de

⁴⁶ Dean Jr. & Bowen (1994) a.a.; Rago (1994) a.a.

⁴⁷ Se exempelvis, Dean Jr. & Bowen (1994) a.a.; Boyne & Walker (2002) "Total Quality Management and Performance"; Quist, Johan (2003) *Att översätta TQM*, s. 8.

⁴⁸ För närmare beskrivningar av hur kriterier kan se ut och hur bedömningarna ska gå till, se exempelvis, European Institute of Public Administration, CAF 2006; samt Institutet för Kvalitetsutveckling (2007) *SIQs Modell för Kundorienterad Verksamhetsutveckling*.

avsedda resultaten, så analyseras den inte i en utvärderingsmodell som CAF. I en utvärdering gjord enligt CAF ställs frågor kring ledningens kontakter med omgivande intressenter liksom dess strategier kring utveckling av verksamhetsmålen.⁴⁹ Hur den yttre styrningen hanteras av ledningen blir alltså föremål för frågor, men inte den yttre styrningen i sig. Kvalitetsmodellerna riktar intresset mot det interna arbetet i organisationen. Det har att göra med syftet. Utvärderingarna syftar i regel inte till att ge en så god bild som möjligt av varför en verksamhet når ett visst resultat. Syftet är i stället att mäta och möjliggöra förbättringar av det interna kvalitetsarbetet, vilket gör att det är just de faktorer som organisationen, enligt modellen, själv kan påverka mer direkt som blir föremål för frågor.

4.3 Riskhanteringsmodeller i korthet

COSO anger ramverk för intern styrning och kontroll och för riskhantering som syftar till att bidra till att önskat resultat uppnås för en viss verksamhet. De ska också kunna användas av en organisations ledning i dess arbete med att hålla sig underrättad om i vilken grad målen för verksamheten nås och vilken risknivå man valt.

4.3.1 Huvuduppgiften som utgångspunkt

Mål kring återrapportering och regelefterlevnad är viktiga i riskhanteringsramverket. Men verksamhetsmålen – dvs. målen kring vad verksamheten faktiskt ska åstadkomma – är centrala. De risker som genom en tillämpning av ramverket ska identifieras, värderas och hanteras rör det önskade resultatet av verksamheten. En organisations huvuduppgift blir således en viktig utgångspunkt i COSO:s ramverk för riskhantering.⁵⁰

4.3.2 Obligatoriska moment...

Enligt COSO:s definition består riskhantering av åtta komponenter: intern miljö, målformulering, identifiering av händelser, riskbedömning, riskåtgärder, kontrollaktiviteter, information och kommunikation

⁴⁹ European Institute of Public Administration, *CAF 2006*. s. 8–9.

⁵⁰ Internrevisorerna (2007) *Ramverk för företagsövergripande riskhantering*, s. 9.

samt övervakning inklusive uppföljning och utvärdering.⁵¹ Komponenterna anger vad riskhanteringsarbetet behöver omfatta för att målen för verksamheten ska kunna nås.

Det svenska regelverket kring intern styrning och kontroll i staten utgår delvis från COSO:s ramverk.⁵² I förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll anges de moment som är obligatoriska i processen för intern styrning och kontroll, dvs. riskanalys, kontrollåtgärder samt uppföljning och dokumentation. Utöver dessa moment har ESV tagit upp ett antal förutsättningar som har betydelse för huruvida den interna styrningen och kontrollen ska bli effektiv. Förutsättningarna, bl.a. en väl fungerande intern miljö och anpassade målformuleringar, liknar några av de komponenter som ingår i COSO:s ramverk.

4.3.3 ...men utrymme för flexibilitet i utformningen av enskilda analyser

Ramverken för intern styrning och kontroll och riskhantering bygger inte på någon universell organisationsmodell utan medger variation i utformningen av enskilda analyser med avseende på sådant som organisationers olika funktion och storlek. Däremot anger ramverken de förutsättningar, komponenter och moment som enligt COSO är centrala för en effektiv intern styrning och kontroll samt riskhantering i allmänhet. Hur komponenterna ska se ut för en enskild organisation slås inte fast i ramverken. ESV:s handledning för intern styrning och kontroll anger dock något mer preciserat vad en riskanalys bör innehålla.⁵³

4.3.4 Yttre förhållandens betydelse uppmärksammas

Alltför många yttre faktorer är av betydelse för att i övrigt goda interna system och processer ska vara tillräckliga för att en organisation ska kunna nå måluppfyllelse. De faktorer som myndigheterna inte själva kan påverka kan falla utanför deras system för riskhantering och intern

⁵¹ Internrevisorerna (2007) *Ramverk för företagsövergripande riskhantering*, s. 9.

⁵² I Sverige är det i huvudsak tre förordningar som reglerar myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll – myndighetsförordningen (2007:515), förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll samt internrevisionsförordningen (2006:1228).

⁵³ ESV 2008:13, *Handledning Intern styrning och kontroll*.

styrning och kontroll. De externa faktorerna bör dock inte exkluderas från riskanalysen. COSO:s ramverk inbegriper händelser och risker som har externa orsaker. I presentationen av ramverket understryks att när det gäller de strategiska och operationella målen för verksamheten så kan riskhanteringen endast ge ledningen en rimlig försäkran om i vilken utsträckning målen nås. Det beror bl.a. på att resultaten för verksamheten även påverkas av externa faktorer.⁵⁴

4.4 Iakttagelser med avseende på modellen för externa myndighetsanalyser

I det följande presenteras en sammanställning av iakttagelser kring befintliga angreppssätt och modeller med relevans för utformningen av modellen för externa myndighetsanalyser.

4.4.1 Strukturerad helhetssyn

I direktiven anges att de externa myndighetsanalyserna ska beakta CAF och COSO, modeller som direktiven menar är uttryck för en strukturerad helhetssyn, dvs. som betonar vikten av att betrakta organisationer som en helhet.

Kvalitetsmodellerna bygger på insikten att en organisations olika interna förhållanden inte bör betraktas som isolerade från varandra. Helhetsperspektivet i kvalitetsmodellerna innebär däremot inte att verksamhetens resultat behöver bli föremål för utvärdering i någon större omfattning. Kvalitetsmodellerna bygger alltså ofta i stället på ett antagande om att processer som är utformade på rätt sätt leder till goda resultat. Den modell som föreslås i det följande innebär en utvidgning av kvalitetsmodellernas helhetsperspektiv.

Ett alternativt sätt att anlägga ett strukturerat helhetsgrepp i analyser av en myndighet är att låta uppdraget vara utgångspunkt, samtidigt som de olika interna förhållanden som samverkar och påverkar resultatet omfattas av analysen. Med ett sådant synsätt kan helhetsperspektivet sägas bestå i att såväl resultatet som de faktorer som påverkar resultatet

⁵⁴ Internrevisorerna (2007) *Företagsövergripande riskhantering – ett sammanhållet ramverk*, s. 8.

måste bli föremål för analys. Men det är inte bara interna förhållanden som har betydelse för en myndighets resultat. Även yttre förhållanden – så som den yttre styrningen – spelar stor roll. Därför behöver även externa faktorer i förhållande till myndigheten omfattas av myndighetsanalys med en strukturerad helhetssyn.

4.4.2 Verksamhetsanpassade analyser som tar sin utgångspunkt i uppdrag och mål

I likhet med kommittén Kronorna bland Verken menar vi att den naturliga utgångspunkten vid analyser och bedömningar av myndigheter är uppdraget och målen för verksamheten. Den utgångspunkten gäller också för COSO:s riskhanteringsmodell. Att organisationers huvuduppgifter blir utgångspunkt i riskhanteringsarbetet är en konsekvens av att olika myndigheter ställs inför olika sorters risker beroende på verksamhetens art och syfte.

Alternativet till att utgå ifrån uppdrag och mål är att, som kvalitetsmodellerna vanligtvis gör, i förväg ange ett antal områden som alltid ska analyseras. Det är utmärkande för kvalitetsmodellerna att de baserar sig på generella teorier om hur organisationer fungerar. Med någon form av generell organisationsmodell som grund ter det sig naturligt att ange obligatoriska undersökningsområden och bedömningskriterier. CAF utgör ett exempel på en kvalitetsmodell som är särskilt utarbetad för offentlig förvaltning. Enligt CAF kan samma kriterier och frågor användas för den europeiska förvaltningen i stort. Givet de skilda förvaltningstraditioner som återfinns i olika delar av Europa och de variationer som återfinns även inom nationella förvaltningar är det osäkert i vilken mån CAF utgör en tillräckligt preciserad organisationsmodell för offentlig förvaltning.⁵⁵ Betydelsen av de olika undersökningsområden som CAF omfattar varierar sannolikt beroende på myndigheters olika syfte och karaktär.

Högskoleverket och Sveriges Kommuner och Landsting använder sig av modeller som är framtagna med avseende på kvalitetsarbetet på högskolor respektive i kommuner. Modellerna bygger på normer och kriterier för utvärdering som har utvecklats specifikt för respektive

⁵⁵ För en kort diskussion kring skillnader i europeiska förvaltningstraditioner, se Peters, (2004) "Four Main Administrative Traditions".

verksamhet.⁵⁶ Inom dessa områden ska organisationerna kunna beskrivas och bedömas på likartat sätt. Det kan finnas skäl att anta att det i många avseenden råder större likhet mellan olika högskolor och universitet respektive mellan olika kommuner än mellan myndigheter med en rad olika funktioner, verksamma inom olika samhällsområden. Myndigheter ägnar sig åt verksamhet med så olika karaktär och under så varierande organisatorisk form att det är svårt att formulera generella normer annat än på en mycket övergripande och allmän nivå. Ett exempel är de generella förvaltningspolitiska kraven på effektivitet, rättssäkerhet och medborgar- och företagsorientering som får en konkret innebörd för specifika myndigheter först när de studeras i relation till den enskilda myndighetens uppdrag.

Generella normer är förknippade med vissa risker. En uppenbar risk är just att normerna inte blir relevanta för alla verksamheter och organisationer som de antas gälla för. En annan risk är att de, trots varierande relevans, fyller normerande funktioner och på så vis bidrar till en (i det sammanhanget) icke önskvärd likriktning inom offentlig förvaltning.

Genom att låta analyserna utgå ifrån och bedöma myndigheterna utifrån deras specifika uppdrag och mål, liksom utifrån en tolkning av vad de generella förvaltningspolitiska kraven innebär utifrån myndighetens specifika uppdrag, nås en verksamhetsanpassning i analyserna, som ter sig nödvändig med tanke på att myndigheter vanligen har både skilda uppdrag och förutsättningar.

4.4.3 Fokus på resultat

Uppdrag och mål som utgångspunkt för myndighetsanalyserna ger också ett naturligt fokus på resultat snarare än på verksamhetsprocesser. Processorienterade analyser blir möjliga först när man känner till hur kopplingarna mellan myndighetsinterna processer och resultat ser ut. Utan sådan kunskap är det ju inte säkert att de processer och aktiviteter som ska analyseras är av särskilt stor betydelse för en specifik

⁵⁶ För en närmare beskrivning av Högskoleverkets granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete respektive Kommunkompassen, se exempelvis Högskoleverket 2007:59 R, *Nationellt kvalitetssäkringssystem för perioden 2007-2012*; samt Sveriges Kommuner och Landsting (2008), *Fem intressanta kommuner 2007*.

myndighet.⁵⁷ Myndigheternas varierande uppdrag för med sig att de processer som är av betydelse för att en viss myndighet ska nå resultat sannolikt kommer att variera.

Att resultaten blir viktigare att undersöka i de externa myndighetsanalyserna än inom de flesta kvalitetsmodeller beror inte bara på att kvalitetsmodeller i allmänhet bygger på generella processorienterade organisationsmodeller. Även modellernas olika syften får betydelse för vilken tyngdpunkt som läggs vid verksamhetsresultaten. Att syftet med kvalitetsmodeller i första hand är intern verksamhetsutveckling kan förklara varför de faktiska resultaten av verksamheten har en relativt undanskymd plats i flertalet kvalitetsmodeller. Förbättring och utveckling av de interna processerna kan vara nog så viktigt ur ett internt verksamhetsperspektiv. Ur uppdragsgivarens perspektiv är det dock lika naturligt att resultaten – vad verksamheten ska uppnå – står i fokus.

De delvis olika syftena förklarar varför de externa myndighetsanalyserna i högre utsträckning än kvalitetsmodellerna behöver vara resultatorienterade. Exempelvis bedöms myndigheter utifrån CAF i hög grad utifrån hur väl ett s.k. PDCA-perspektiv (PDCA står för *plan, do, check, act*), dvs. ett planerings- och uppföljningsperspektiv, tillämpas på processer och aktiviteter inom myndigheten.⁵⁸ I enskilda externa myndighetsanalyser kan det givetvis vara lämpligt att undersöka hur en myndighet arbetar med att planera och följa upp sina aktiviteter och sin verksamhet i stort. Men mot bakgrund av det som har sagts om svårigheterna med att på förhand avgöra hur myndigheter bör arbeta, ställer inte modellen upp några precisa kriterier för hur myndigheters aktiviteter och processer ska analyseras och värderas.

4.4.4 Den externa styrningen analyseras

Den analyserade myndigheten kan, i sitt interna styrnings- och utvecklingsarbete, sannolikt ha användning för ett underlag som har tagits fram för att utveckla den yttre styrningen. Men ett sådant underlag

⁵⁷ I de få undersökningar som har gjorts på området har det inte gått att hitta systematiska belägg för att TQM-strategier leder till bättre resultat inom offentlig förvaltning. Den enda metastudie som vi känner till är, Boyne & Walker (2002) a.a.

⁵⁸ European Institute of Public Administration, CAF 2006, s. 26.

syftar alltså inte i första hand till att stödja myndigheten i dess interna utvecklingsarbete. Utvärderingar enligt kvalitetsmodellerna är däremot i första hand inriktade på intern organisationsutveckling och ska fungera som ett stöd i den interna verksamhetsstyrningen. Modellerna är ofta utformade för verksamhet som inte direkt styrs utifrån. Någon tydlig koppling till extern styrning finns därför sällan i kvalitetsmodellerna, och styrningen utifrån omfattas sällan av det som undersöks i kvalitetsmodellerna. När den externa styrningen behandlas, som inom CAF, görs det bara med avseende på hur organisationen internt förmår hantera utifrån kommande krav och mål.⁵⁹ Riskhanteringsmodeller kan behöva ta hänsyn till sådana externa förhållanden som kan utgöra risker för verksamheten. Men modellerna och analyserna syftar till att bidra till att hantera de verksamhetsrisker som är möjliga att påverka – risker som i första hand är interna. Det ställer lägre krav på utförlig analys av exempelvis yttre styrning. En analys som ska kunna ligga till grund för en utvecklad yttre styrning måste däremot också behandla externa förhållanden för att bli ett relevant underlag.

4.4.5 Avnämarperspektiv

Ett annat perspektiv som kommer att vara viktigt i de externa myndighetsanalyserna är avnämarperspektivet. Kundperspektivet är ett väsentligt inslag i de flesta kvalitetsmodeller.⁶⁰ Kundbegreppet är varken okomplicerat eller oproblematiskt inom offentlig sektor. Medborgarorientering är en central princip i svensk förvaltning. Förvaltningens uppgift är ytterst att skapa nytta för medborgarna. Kundorientering har dock en både snävare och vidare innebörd än det som avses med en medborgarorienterad förvaltning. Medborgarna har inte bara legitima krav och förväntningar på myndigheterna i egenskap av brukare/avnämare utan också i egenskap av bl.a. skattebetalare och väljare. Medborgarorientering ställer krav på bl.a. öppenhet, tillgänglighet, rättssäkerhet och effektivitet. Myndighetsanalyserna bör därför belysa hur myndigheterna hanterar de krav som ställs på dem i det här avseendet.

⁵⁹ European Institute of Public Administration, *CAF 2006*, s. 9.

⁶⁰ För en närmare beskrivning av hur kundorientering uttrycks inom kvalitetsmodeller, se exempelvis Statens kvalitets- och kompetensråd (2003) *CAF-modellen*, s. 31–34; eller Institutet för Kvalitetsutveckling (2007) *SIQs Modell för Kundorienterad Verksamhetsutveckling*, s. 35–39.

Å andra sidan kan myndigheterna ha "kunder" eller målgrupper som varken är medborgare eller företag, t.ex. kommunala/statliga förvaltningsmyndigheter eller asylsökande.

De största problemen med att applicera ett kundbegrepp som det inom TQM på offentlig förvaltning rör problemen med att identifiera offentliga verksamheters avnämare och "kunder". Klienter med konkurrerande eller motstridiga krav och förväntningar återfinns hos en rad myndigheter. Vidare har myndigheterna alltså förpliktelser mot andra än de direkta och uppenbara brukarna. Även om medborgarna i allmänhet skulle vara ointresserade av en viss offentlig verksamhet betyder det inte att en myndighet kan bortse från de förväntningar som medborgare, som inte är direkta brukare, kan ha på verksamheten. Dessutom är brukarna av offentliga tjänster ofta inte direkta köpare av tjänsterna på samma sätt som är fallet på en privat marknad. Det är således mer komplicerat att tala om kundorientering inom den offentliga än inom den privata sektorn.⁶¹

Tjänstesektorn (offentlig som privat) kan samtidigt i hög grad förväntas vara beroende av kundtillfredsställelse eller kundnytta som en viktig del av resultatet. Bemötande och serviceförmåga kan i ett sådant sammanhang vara viktiga kvalitetsaspekter.⁶² Det talar för att mätningar av "kundnöjdhet" kan vara viktiga inom offentlig sektor, givet att avnämarna har kunnat identifieras på ett rimligt sätt. De frågor som kvalitetsmodellerna reser om hur "kunderna" involveras i utvecklingen av uppdrag och verksamhetsidé eller i vilken utsträckning brukarundersökningar genomförs, berör *en* viktig aspekt av hur väl myndigheterna förvaltar sitt uppdrag gentemot medborgarna. Det är en aspekt som myndighetsanalyserna bör omfatta.

⁶¹ För en diskussion, se exempelvis Swiss (1992) a.a.

⁶² Dean Jr. & Bowen (1994) a.a.

5 Modellen i korthet – innehåll, genomförande, utgångspunkter

Utifrån bl.a. de iakttagelser och slutsatser som har dragits i tidigare kapitel föreslår vi följande modell.

Modellen består av ett antal analysmoment och en genomförandeprocess. Under *analysmomenten* återfinns de frågeställningar som myndighetsanalyserna syftar till att besvara. I fokus för dessa frågeställningar, och därmed också för modellen, står den analyserade myndighetens uppdrag och resultat. *Genomförandeprocessen* syftar till att stödja att analysmomenten kan genomföras på ett effektivt sätt. Modellen beskrivs i sin helhet i rapporten Statskontoret 2008:17, *Modell för myndighetsanalyser*.

5.1 Analysresultat

Med den föreslagna modellen tas analyser fram som:

- beskriver hur myndigheten fullgör sitt uppdrag,
- beskriver hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för den studerade verksamheten,
- pekar ut områden som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver, bl.a. där:
 - myndigheten kan behöva vidta åtgärder för att förstärka sitt interna arbete
 - regeringens styrning eller annan extern styrning av myndigheten kan behöva förändras,
 - det behövs vidare utredning för att hitta orsaker till, eller lösningar på, problem

5.2 Analysernas innehåll och frågeställningar

5.2.1 De fyra analysmomenten

Modellen innehåller följande fyra analysmoment:

Analysmoment 1: Vilka är myndighetens uppgifter, resurser och mål?

Analysmoment 2: Vilka resultat skapar myndigheten?

Analysmoment 3: Hur påverkar interna och externa faktorer myndighetens resultat?

Analysmoment 4: Vilka utvecklings- och framtidsfrågor kommer att vara särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver?

De fyra analysmomenten är *beroende av och stöder varandra*. Analysen av myndighetens uppdrag i det första momentet är en förutsättning för att myndighetens resultat ska kunna förstås och analyseras i det andra momentet. Det första och det andra momentet ger i sin tur tillsammans en grund för att urskilja vilka interna och externa faktorer som är särskilt betydelsefulla för myndighetens resultat. Det fjärde analysmomentet bygger på vad som har framkommit i de tre föregående analysmomenten.

De fyra momenten är *av olika karaktär*. Det *första* momentet är till synes deskriptivt men omfattar i idealfallet en första analys av den externa styrningen av myndigheten. Det *andra* momentet omfattar inte enbart en analys av myndighetens resultat. Många gånger kan myndigheters resultat vara svårtolkade utifrån befintliga mål och indikatorer varvid det kan vara mer relevant att undersöka hur myndigheten hantear och operationaliserar övergripande mål samt följer upp och redovisar prestationer i relation till sitt uppdrag. I detta moment är myndighetens uppdrag och mål en viktig referensram. Det *tredje* momentet handlar om att genom analyser skapa förståelse för vad en rad interna och externa faktorer betyder för myndighetens förmåga att prestera resultat. Dessa faktorer är inbördes beroende och många gånger inte möjliga att helt skilja från varandra. Det *fjärde* och sista momentet är

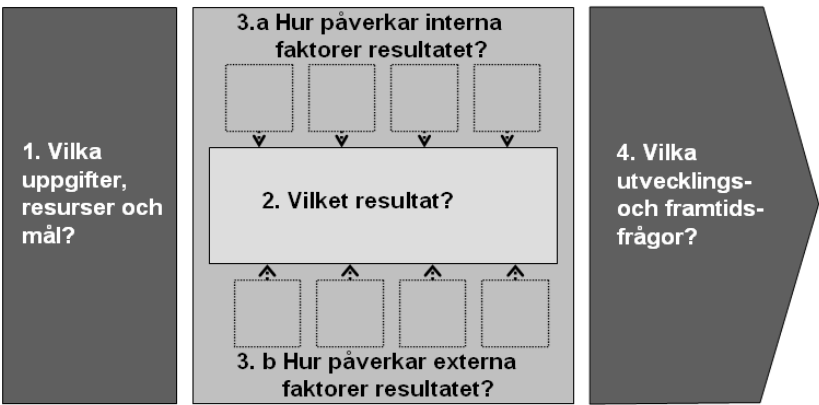
syntetiserande i bemärkelsen att det bygger på analyser som gjorts under de föregående stegen där möjliga utvecklingsområden urskiljs.

De fyra momenten är obligatoriska delar i myndighetsanalyserna. Under respektive analysmoment finns ett antal delfrågor som analysen ska besvara. De fyra analysmomenten behandlas dock oftast inte strikt sekventiellt. Analysarbetet rör sig snarare fram och tillbaka mellan de olika momenten under analysarbetet.

5.2.2 Uppdrag och resultat i fokus

I det första momentet analyseras myndighetens uppdrag, där förväntningar och krav på myndighetens resultat är en viktig del av analysen. Med myndighetens uppdrag som utgångspunkt för myndighetsanalyserna följer ett naturligt fokus på myndighetens resultat (se figur 2).

I det andra momentet analyseras myndigheternas resultat och i det tredje analyseras hur interna och externa faktorer påverkar dessa. I det fjärde och sista momentet urskiljs områden som kommer att vara särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppdrag och nå goda resultat framöver.



Figur 2. Analysmoment i modell för myndighetsanalyser

5.2.3 Fast generell och rörlig verksamhetsanpassad del

Analysmomenten och genomförandeprocessen är *generella* medan de analyser som görs inom ramen för modellen är *verksamhetsanpassade*. Detta innebär att frågorna under analysmomenten besvaras i alla myndighetsanalyser (om än olika ingående beroende på förutsättningar i den specifika myndighetsanalysen respektive hos den analyserade myndigheten) medan genomförandeprocessen ger ett ramverk för hur myndighetsanalyserna ska utföras.

5.2.4 Grunder för bedömningar

De bedömningar som görs inom ramen för modellen tar sin utgångspunkt dels i den enskilda myndighetens grundläggande uppdrag, uppgifter och mål (myndighetsspecifika krav), dels i de övergripande förvaltningspolitiska kraven på demokrati, effektivitet och rättssäkerhet, samt medborgar- och företagsorientering (generella förvaltningspolitiska krav). Då även de generella kraven får en konkret innebörd först i förhållande till den enskilda myndighetens uppdrag, så kommer de analyser som görs inom ramen för modellen i allt väsentligt att vara anpassade till den specifika verksamhet som analyseras.

I och med införandet av myndighetsförordningen (2007:515) samlades ett antal förvaltningspolitiska krav på myndigheterna. Dessa krav behandlar, utöver grundläggande förvaltningspolitiska värden, bl.a.

- ledningens ansvar (att se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt mm, att besluta om arbetsordning och verksamhetsplan, att säkerställa intern styrning och kontroll etc.)
- allmänna uppgifter (bl.a. att fortlöpande utveckla verksamheten, verka för samarbete med myndigheter och andra, tillhandahålla information om verksamheten samt följa omvärldsförhållanden)
- myndighetens arbetsgivarpolitik (bl.a. att i samverkan med andra myndigheter utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken, se till att medarbetare är förtrogna med verksamhetens mål, skapa goda arbetsförhållanden och ta tillvara på de anställdas kompetens och erfarenhet)

Modellen innehåller således inga bedömningskriterier som är specifika för modellen. Myndigheternas verksamheter bedöms istället utifrån den analyserade myndighetens uppdrag, utifrån de generella förvaltningspolitiska kraven på effektivitet, rättssäkerhet och medborgar- och företagsorientering samt utifrån myndighetens förutsättningar i övrigt.

5.2.5 Helhetssyn

Modellen utgår från en *helhetssyn* på myndigheter och verksamheter. Denna helhetssyn innebär att analyserna belyser både myndighetens resultat samt hur externa och interna förhållanden påverkar resultatet. Detta innebär inte att alla interna och externa faktorer analyseras utan snarare att faktorer uppmärksammas utifrån en bedömning av deras relativa betydelse för myndighetens förmåga att prestera resultat och fullgöra sitt uppdrag.

Kvalitetsmodellen CAF som nämns i direktivet bidrar med insikten att en organisations olika interna förhållanden inte kan betraktas som isolerade från varandra. Samtidigt kan det vara rimligt att utvidga helhetsperspektivet i relation till CAF med avseende på de externa myndighetsanalyserna. Att fokusera på såväl uppdrag och mål som resultat (vilket kvalitetsmodellerna i regel inte gör) innebär en sådan utvidgning. Med ett sådant synsätt kan helhetsperspektivet sägas bestå i att såväl resultatet som de faktorer som påverkar resultatet måste bli föremål för analys. Detta leder till en ytterligare utvidgning av helhetsperspektivet genom att även för myndigheten externa faktorer, bl.a. regeringens styrning och samverkan med andra myndigheter analyseras.

5.2.6 Målgrupp ett viktigt begrepp i modellen

Kundorientering tillmäts en viktig betydelse i de kvalitetsmodeller som har studerats inom ramen för detta uppdrag (TQM, CAF). Kundbegreppet är emellertid varken okomplicerat eller oproblematiskt inom offentlig sektor. Förvaltningens uppgift är ytterst att skapa nytta för medborgarna. Kundorientering kan både ha en snävare och en vidare innebörd än det som avses med en medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Begreppet har en snävare betydelse i bemärkelsen att medborgarna inte bara har legitima krav och förväntningar på myndigheter-

na i egenskap av kunder/brukare/avnämare utan också i egenskap av bl.a. skattebetalare och väljare. Medborgarorientering ställer krav på bl.a. öppenhet, tillgänglighet, rättssäkerhet och effektivitet.

Kundorientering har också en vidare betydelse än medborgar- och företagsorientering t.ex. i bemärkelsen att en myndighets avnämare kan vara en enskild person som inte är medborgare (t.ex. relationen asylsökande och Migrationsverket) och det kan handla om andra organisationer än vad vid normalt skulle benämna företag (t.ex. Naturvårdsverket som ger rådgivning till kommuner eller Statskontoret som utför uppdrag åt regering och departement).

En utgångspunkt i modellen är att alla myndigheter har en eller flera *målgrupper* i form av enskilda, företag, statliga eller kommunala förvaltningsmyndigheter eller andra organisationer som berörs direkt och/eller indirekt av deras verksamhet. I förlängningen utgör medborgare och företag indirekta målgrupper för alla myndigheters verksamheter. Begreppet målgrupp kan kopplas till förvaltningspolitikens krav på *demokrati, effektivitet, rättssäkerhet* samt *medborgar- och företagsorientering* i myndigheternas verksamhet. Hur väl myndigheten uppfyller dessa krav bör bl.a. bedömas i relation till dessa målgrupper. Denna bedömning är en viktig del av modellen.

Myndigheter har i olika utsträckning direkta respektive indirekta målgrupper och relationen mellan myndighetens verksamhet och målgruppen kan se olika ut beroende på myndighetens uppdrag. Därmed kan myndigheter också ha väsentligt olika förutsättningar och behov av att följa upp och värdera behov, förväntningar och bedömd nytta av den egna verksamheten gentemot sina målgrupper. Hur målgruppsorienterat myndigheterna kan och bör arbeta, samt vilken inriktning detta arbete bör ha, varierar således med myndigheternas specifika uppdrag och mål. I myndighetsanalysen hanteras detta genom att målgrupps- samt medborgar- och företagsorientering, liksom de övriga kraven på effektivitet och rättssäkerhet, analyseras utifrån myndighetens särskilda uppdrag och förutsättningar.

5.2.7 Framåtsyftande och utvecklingsinriktad

Modellen är till sin karaktär framåtblickande och utvecklingsinriktad snarare än ansvarsutkrävande och bakåtblickande. Effektiviteten i myndigheternas verksamhet står i fokus för modellen, både den interna i form av produktiviteten och den externa effektiviteten i form av myndighetens resultat. Modellen ska ge stöd för att regeringen genom sin styrning ska kunna skapa förutsättningar för att förvaltningen ska kunna bli effektivare.

Med denna mer framåtblickande och utvecklingsinriktade utformning ska myndighetsanalysen också lyfta fram både starkare och svagare eller mer problematiska områden, dvs. ge en allsidig och nyanserad bild av myndighetens verksamhet utifrån breda effektivitetsinriktade frågeställningar.

5.2.8 Möjligheter till jämförelser

Som en följd av att modellen inte strikt föreskriver analys av ett antal givna interna och externa förhållanden, så ger modellen inte heller någon grund för jämförbarhet motsvarande den som kan uppstå inom ramen för vissa myndigheters uppdrag att årligen följa upp vissa generella krav. Möjligheterna till jämförelser inom ramen för myndighetsanalyserna handlar i stället snarare om en bredare kunskapsuppbyggnad om förvaltningen i relation till de olika momenten i modellen, samt om en eventuell metodutveckling kopplad till dessa.

5.3 Hur myndighetsanalysen bör genomföras

Myndighetsanalysens genomförande kan delas in i tre faser: förberedelsefas, analysfas samt kvalitetssäkrings- och avrapporteringsfas. Förberedelsefasen preciseras för att möjliggöra en mer tidseffektiv start på analysarbetet. I denna fas finns preciserat vilket underlag som kommer att begäras ut från myndigheten, vilka intervjuer som bör bokas in tidigt i projektet m.m. Under analysfasen kommer analysarbetet att variera beroende på den specifika myndigheten. I kvalitetssäkrings- och avrapporteringsarbetet finns ytterligare moment som involverar

faktaundersökning av den analyserade myndigheten, kvalitetssäkringsprocesser samt avrapportering.

5.3.1 Underlag som används i myndighetsanalyserna

Myndighetsanalysen använder sig av underlag av olika slag. De underlag som företrädesvis används i myndighetsanalyserna är:

- befintliga dokument som innehåller eller beskriver statsmakternas styrning av verksamheten eller syftet med densamma (t.ex. myndighetens instruktion, regleringsbrev, särskilda beslut, regelverk)
- befintliga dokument från myndigheten (t.ex. årsredovisning, styrdokument, policies, budgetunderlag, fördjupade resultatredovisningar, medarbetar- och avnämmandeundersökningar m.m.)
- ett antal underlag som myndigheten har ställt samman för myndighetsanalysen (t.ex. referenser till regelverk som är av särskild vikt för myndighetens verksamhet, beskrivning av kvalitetsarbete)
- verksamhetsstatistik från myndigheten (t.ex. utifrån uppföljningar av operativa mål)
- andra underlag om myndighetens verksamhet från externa parter (t.ex. kommittébetänkanden, effektivitetsgranskningar, utvärderingar)
- intervjuer eller fokusgrupper med bl.a. myndighetsföreträdare (ledning, övriga chefer och medarbetare, fackliga representanter), representanter för avnämmande och andra målgrupper, aktörer som myndigheten ska samverka med, intresseorganisationer inom myndighetens sfär eller andra aktörer med särskild kunskap om myndigheten och dess verksamhet.
- en eventuell enkät riktad till anställda inom myndigheten

5.3.2 Hur den analyserade myndigheten och andra eventuella intressenter bör involveras

Det finns tre aktörer som företrädesvis är involverade i arbetet med myndighetsanalyser, dessa är: det berörda departementet, den myndighet som analyseras samt analysgruppen. Utöver dessa aktörer involveras också ett antal externa intressenter som varierar beroende på vilken

myndighet som analyseras. Det kan handla om representanter för avnämare och målgrupper, representanter för samverkansmyndigheter, forskare eller andra experter på området. De senare involveras framför allt genom intervjuer och/eller referensgrupper i samband med kvalitetssäkringen.

5.4 Användningsområde

Modellen kan användas i analyser av en *enskild myndighet* eller av en *verksamhet* som bedrivs inom ramen för en, eller flera, myndigheter. Regeringen beslutar om vilken myndighet eller verksamhet som ska analyseras.

I våra intervjuer med departementsföreträdare har det framhållits att det bör vara möjligt att analysera verksamheter, i bemärkelsen delar av myndigheter.

Modellen är utformad för att generera underlag som kommer att tas fram mindre frekvent, men med analyser som är djupare och har ett längre (och mer framåtblickande) tidsperspektiv, än de underlag som genereras inom ramen för budgetprocessen och den löpande uppföljningen (där myndigheternas årsredovisningar, den årliga revisionen samt departementets analys utgör viktiga underlag). Samtidigt kommer analyserna vanligen att vara mindre djupa och mer frekventa än underlag som tas fram i samband med mer genomgripande omprövningar som genomförs av externa parter (t.ex. inom ramen för kommittéväsendet eller av Statskontoret).

Både genomgången av befintliga processer i avsnitt 2.1 och intervjuerna med departementsföreträdare som redovisas under avsnitt 2.2 ger stöd för att det finns ett behov av djupare genomlysningar av myndigheternas verksamheter. Här har dock myndighetsföreträdare pekat på att det är av stor vikt att denna slags analyser koordineras med andra externa granskningar som kan komma att genomföras.

En myndighetsanalys kan genomföras som *stöd till en specifik mål- och resultatdialog* och utgör då ett komplement till den analys av myndigheten som departementet genomför inför resultatdialogen. En myndighetsanalys kan också genomföras *som stöd för regeringens*

bredare bedömning av en verksamhet och därmed ligga till grund för den mer långsiktiga styrningen. Denna flexibilitet kommer av att analysen kan fördjupas i sina delar.

Genom att ytterligare tid ställs till förfogande kan analysen fördjupas så att något av analysmomenten, eller någon eller några av de interna/externa faktorerna, belyses mer ingående. Den analys som genomförs är därmed *verksamhetsanpassad*, dvs. den utgår ifrån myndighetens specifika uppdrag och förutsättningar.

En myndighetsanalys kan genomföras när som helst under året. Det är regeringen som, utifrån respektive departements bedömning, beslutar om och när en myndighetsanalys ska genomföras.

Statskontoret föreslår att departementen *årligen i samband med mål- och resultatdialogen bör pröva om en myndighetsanalys ska genomföras* (se vidare avsnitt 7.2). Denna prövning kan utgå ifrån en rad olika kriterier, t.ex. att en ny myndighetschef ska tillträda, att förändringar har genomförts i verksamheten, att departementet har särskilda frågor om verksamheten som de vill ha belysta, att myndighetschefen önskar en genomlysning av verksamheten eller att verksamheten inte har blivit genomlyst på länge.

Beslutet om att genomföra en myndighetsanalys skulle då komma att grunda sig på kriterier som syftar till att garantera att det finns ett behov av underlag och en mottagarkapacitet hos departement och regering.

5.5 Krav på analysresultatet

Modellen ska ge underlag för mål- och resultatdialogen samt för regeringens bredare bedömning av myndigheter, dvs. för regeringens styrning av förvaltningen. I och med att modellen ska kunna fungera som ett stöd för styrningen så måste samma krav på *tillförlitlighet* ställas på myndighetsanalyserna, som ställs på andra beslutsunderlag som tas fram för regeringens styrning. Tillförlitlighet handlar inte om djupet i analysen utan snarare om att analysen korrekt återger vilka slutsatser som har varit möjliga att dra och på vilka grunder, samt vilka begränsningar som finns i de slutsatser som analysen har genererat.

För att myndighetsanalysen ska ge ett *mervärde* i förhållande till andra befintliga underlag krävs dessutom att modellen måste generera ny kunskap av något slag. En viktig aspekt av denna nya kunskap är *relevans*. Myndighetsanalysens relevans kommer dels av att analysernas inriktning möter regeringens behov, dels av att de förmår tolka och omsätta iakttagelser till områden för förbättringar och förändringar (i enlighet med det fjärde momentet).

5.6 Modellens avgränsningar

Myndighetsanalyserna utgår ifrån myndigheternas uppdrag och uppgifter så som de är formulerade i myndighetens instruktion, i andra regelverk m.m. I myndighetsanalyserna kan behovet av mer genomgripande omprövning av myndighetens uppdrag och andra grundläggande förutsättningar uppmärksammas men modellen ger inte i sig stöd för att utreda och föreslå alternativa lösningar.

Modellen är utformad för att i så liten utsträckning som möjligt överlappa redan befintliga processer och strukturer som genererar underlag för regeringens styrning. Det handlar bl.a. om att uppföljningsmetoderna i modellen endast i begränsad utsträckning ska överlappa myndigheternas egna årsredovisningar, departementens egen analys inför mål- och resultatdialogen, den årliga revisionens arbete samt myndigheters arbete med att följa upp specifika generella krav inom statsförvaltningen.⁶³ Inom ramen för en myndighetsanalys kommer därmed inte alla interna och externa förhållanden att följas upp. De interna och externa förhållanden som analyseras är sådana som är särskilt relevanta för myndighetens möjligheter att uppfylla sitt specifika uppdrag.

Statskontoret har inte haft i uppdrag att utreda hur ett eventuellt system med myndighetsanalyser bör organiseras och finansieras. Modellen är i detta hänseende utformad oberoende i förhållande till vilken organisation (myndighet, företag etc.) som kan få till uppgift att genomföra myndighetsanalyserna. Det enda som sägs i direktiven är att utföraren ska vara extern i förhållande till den analyserade myndigheten.

⁶³ Exempel på generella krav som följs upp i befintliga processer och strukturer är bl.a. myndigheternas efterlevnad av ekonomi-administrativa regelverk (följs upp i ESV:s EA-värdering), myndigheternas kompetensförsörjningsstrategier (kommer att följas upp av Statskontoret), E-förvaltningsfrågor (kommer att följas upp av E-delegationen).

6 Försöksvisa myndighetsanalyser

6.1 Allmänt om försöksverksamheten

6.1.1 Syfte med och innebörd av försöksverksamheten

Statskontoret har, i enlighet med uppdraget, genomfört tre försöksvisa myndighetsanalyser utifrån föreslagen metod och föreslaget arbetssätt. Försöksverksamheten har både syftat till att *vidareutveckla* och *testa* den förslagna modellen för externa myndighetsanalyser. Försöksverksamheten har också legat till grund för den värdering av nytta och kostnader av myndighetsanalyserna som har gjorts inom ramen för projektet.

De respektive försöksanalyserna genomfördes under olika faser i projektet. Migrationsverket och Länsstyrelsen i Gävleborgs län analyserades snart efter det att den första varianten av modell hade tagits fram, dvs. under perioderna april, maj och början av juni respektive april, maj och augusti. Kustbevakningen analyserades efter det att den ursprungliga modellvarianten hade reviderats utifrån erfarenheter i de båda första försöksanalyserna, dvs. under perioden september och oktober.

Den modell som föreslås i kapitel fem är reviderad med utgångspunkt från erfarenheter från samtliga försöksanalyser. Utgångspunkten i detta kapitel är att redovisa de erfarenheter från försöksanalyserna som har legat till grund för utformningen av den modell som föreslås i kapitel fem.

Den genomgång av erfarenheter som har gjorts i försöksanalyserna refererar också till den värdering av nytta och kostnader för de tre försöksvisa myndighetsanalyserna som Kim Forss presenterar i underlagsrapporten *Utvärdering av försöksverksamhet med externa myndighetsanalyser*.⁶⁴

⁶⁴ Forss (2008), *Utvärdering av försöksverksamhet med externa myndighetsanalyser*.

6.2 Analysernas innehåll

Modellens struktur i form av de fyra analysmomenten förelåg tidigt under projektets gång. Frågeställningarna under respektive analysmoment har dock omformulerats och preciserats mellan de båda omgångarna försöksanalyser.

En aspekt som särskilt har förtydligats i de olika analysmomenten som ett resultat av försöksanalyserna, är hur begreppet målgrupp kommer in under respektive analysmoment. Detta för att öka förståelsen för och ge ledning om hur detta perspektiv kan och bör komma till uttryck i myndighetsanalyserna.

En annan aspekt av modellens innehåll som har förtydligats som ett resultat av försöksverksamheten är balansen mellan obligatoriska/generella och icke-obligatoriska moment. Det handlar framför allt om moment tre där interna och externa förhållandens betydelse för resultaten studeras. Försöksanalyserna har understrukit vikten av att kunna fördjupa analyserna i interna och externa förhållanden som är av strategisk betydelse för den studerade myndigheten. Detta för att kunna nå ett djup i analyserna med bibehållen kostnadseffektivitet.

Men försöksverksamheterna har också givit ledning om att det finns ett antal interna faktorer som är särskilt strategiskt viktiga för merparten myndigheter. I dessa delar knyter modellen an till myndighetsförordningen (2007:515) och lyfter fram det som benämns ledningens ansvar, allmänna uppgifter bl.a. löpande utvecklingsarbete samt myndighetens arbetsgivarpolitik.

6.3 Genomförandeprocessen

Genomförandeprocessen har utvecklats under försöksverksamheterna. Delar av genomförandeprocessen, främst kvalitetssäkringsarbetet, har inte kunnat testas i försöksanalyserna eftersom tiden för genomförande har varit kort.

Genomförandeprocessen har preciserats i det slutliga förslag till modell som presenteras i kapitel 5. Processen har karaktären av att vara ett

ramverk, där både metoder och andra tillvägagångssätt i stor utsträckning kommer att variera beroende på uppdragets inriktning och karaktär.

6.3.1 Resursinsatser för analysgrupperna

En viktig erfarenhet från försöksverksamheten är att den tillgängliga tiden, både den effektiva arbetstiden och kalendertiden, i försöksanalyserna var alltför kort. Tiden medgav varken tillräckliga insatser för att verifiera iakttagelser och problemformuleringar eller för kvalitetssäkringsinsatser. Den tillgängliga tiden för försöksverksamheten begränsades av projektets löptid samt av behovet av att revidera modellen mellan och efter försöksanalyserna. Försöksanalyserna har genomförts med en resursinsats på mellan 50 och drygt 100 arbetsdagar. Både projektet och Forss gör bedömningen att detta är för lite tid för att kunna ta fram ett tillförlitligt underlag utifrån den föreslagna modellen.

Projektets erfarenheter av försöksverksamheterna ger vid handen att ytterligare resursinsatser och tid skulle behövas för att verifiera och tolka de iakttagelser som gjordes inom ramen för försöksanalyserna. Försöksanalyserna understryker också betydelsen av att underlaget kvalitetssäkras. Forss uppskattar att mellan 25 och 50 procent mer resurser skulle ha behövts i de genomförda försöksanalyserna för att nå upp till krav på relevans i innehåll, tillförlitlighet och tolkning av resultaten.⁶⁵

6.3.2 Kalendertid för myndighetsanalysernas genomförande

Försöksverksamheterna understryker också betydelsen av kalendertid. Ett exempel på en tidplan för en myndighetsanalys redovisas i bilaga 5. I denna tidplan beräknas hela analysarbetet, inklusive avrapportering, ta mellan tre och fyra månader. Hur lång kalendertid en myndighetsanalys kommer att kräva är dock beroende av uppdragets inriktning, omfattning samt av den effektiva resursinsatsen.

⁶⁵ Forss (2008), *Utvärdering av försöksverksamhet med externa myndighetsanalyser*.

Vi återkommer till betydelsen av både de totala resursinsatserna och kalendertid för att utföra analyserna i avsnitt 8.2 och 8.3.

6.3.3 Analysmetoder i modellen

Intervjuer, hearings och fokusgrupper

Ett antal övergripande frågeställningar är preciserade under modellens fyra moment. Försöksverksamheten har visat att det är nödvändigt att analysgruppen bryter ned och preciserar dessa frågeställningar i förhållande till den specifika myndighetens uppdrag och förutsättningar i övrigt. De intervjuer med externa aktörer, bl.a. målgrupper, andra intressegrupper och samverkanspartners, som genomfördes inom ramen för försöksanalyserna visade sig ge viktiga bidrag till analysarbetet i detta avseende.

Det visade sig också vara en fördel om intervjuerna med externa intressenter genomfördes relativt tidigt under analysernas gång eftersom de sedan kunde ligga till grund för frågeställningar som kunde fördjupas i den följande analysen. Alternativ till intervjumetoden kan vara fokusgrupper eller hearings.

De externa intressenterna visade sig också ge viktiga bidrag till att fördjupa förståelsen av myndighetens resultat, dvs. om myndigheten gör rätt saker. Betydelsen av det externa perspektivet på myndigheten har också lyfts fram i andra sammanhang, bl.a. vid det möte med myndighetschefer som organiserades inom ramen för projektet. Flera myndighetschefer såg ett tydligt värde, även för den myndighet som analyseras, i att myndighetsanalyserna kan bidra till att fånga upp externa intressenters bild av myndigheten. Myndighetscheferna menade också att delar av detta arbete kunde göras av myndigheten själv, bl.a. i form av avnämrandeundersökningar. Dessa erfarenheter ledde till att intervjuer med externa intressenter preciserades som särskilt viktiga i modellen.

Enkät

Inom ramen för försöksanalysen av Kustbevakningen genomfördes en enkät (se bilaga 4).⁶⁶ Enkäten testades också under hösten 2008 riktad

⁶⁶ I analysen av Kustbevakningen skickades enkäten till 35 slumpmässigt utvalda kustbevakare. Urvalet stratifierades utifrån kuststation, så att en eller två kustbevakare från respektive kuststation valdes ut.

mot samtliga anställda vid Statskontoret. Enkäten utarbetades för att fylla följande syften:

- att den, i det fall då den skickas ut tidigt i analysarbetet, skulle kunna ligga till grund för formulering av frågeställningar och hypoteser inför kommande intervjuer m.m.,
- att den skulle kunna ge en representativ bild av den analyserade myndigheten ur en rad olika aspekter och därigenom fungera som stöd för analys och slutsatser genom att komplettera intervjuer och dokumentstudier,
- att den, när ett flertal enkäter har genomförts, skulle kunna ge ett underlag för en bredare kunskapsuppbyggnad om förvaltningen utifrån ett antal olika aspekter

För att svara mot dessa syften har enkätens frågor fått en generell utformning. Den ska kunna ställas till myndigheter av varierande karaktär med endast mindre anpassningar. Frågorna har också utformats för att stödja en analys av en rad olika interna aspekter av en myndighet, bl.a. intern styrning, utvecklingsarbete, kvalitetsförbättringsarbete, myndighetens arbetsgivarpolitik m.m.

Det finns både svagheter och styrkor med enkätmetoden. Svagheter som gjorde sig gällande i försöksanalysen av Kustbevakningen är bl.a. att det vid vissa tidpunkter kan vara av mindre värde, eller mindre lämpligt, att genomföra en omfattande enkätundersökning. Det kan handla om att myndigheten nyligen har genomfört, eller planerar att genomföra, en liknande undersökning. I sådana fall kan ytterligare en enkätundersökning störa myndighetens verksamhet på ett oönskat sätt eller ta i anspråk tid för att samla in ett underlag som i vissa delar redan finns.

Det kan också handla om att en myndighets verksamhet nyligen har varit, eller är, under stora förändringar. En enkät kanske då inte kan förväntas ge en rättvisande bild av verksamheten.

Styrkan med en enkätundersökning är å andra sidan att den kan ge en representativ bild av en myndighet inom ett antal olika områden. Dokumentanalys och intervjuer kan endast i begränsad utsträckning ge

en bild av hur rutiner och processer ser ut i olika delar av en organisation, t.ex. vad gäller hur ledningen styr och följer upp medarbetarnas prestationer, hur en myndighet arbetar med kompetensutveckling m.m. Här kan en enkät bidra till att ge en mer aktuell, representativ och heltäckande bild och därigenom komplettera den bild som ges i myndighetens interna dokument, i intervjuer m.m.

Erfarenheterna av den i Kustbevakningen testade enkäten är inte tillräckliga för att förespråka generell användning av enkäter. Snarare kommer det i myndighetsanalyserna att handla om att från fall till fall avgöra lämpligheten av att använda ett sådant instrument.

6.4 Om nyttan av myndighetsanalyser utifrån försöksanalyserna

I Forss utvärdering konstateras att nyttan av myndighetsanalyserna är svårfångad utifrån försöksverksamheten.⁶⁷ Nyttan går inte att belägga eftersom försöksanalyserna inte har avrapporterats i skriftlig form till departementen och därmed inte heller har kommit till användning. I utvärderingen antas vidare att nyttan har påverkats av att analyserna har genomförts på kort tid med få resurser. I rapporten konstateras att för att nyttan ska överstiga kostnaden behövs större resursinsatser i myndighetsanalyserna, bl.a. för att kunna generera mer strategisk information.

Forss pekar på två förhållanden som är viktiga för att säkra nyttan av myndighetsanalyserna framöver. Det ena är att departementet bör se över sitt informationsbehov och hur det kan preciseras när arbetet med en analys inleds. Detta för att överbrygga eventuella glapp mellan vad departementen efterfrågar och vad modellen erbjuder. Frågan om hur departementens behov kan fångas upp i utformningen av uppdragen diskuteras vidare nedan under avsnitt 8.1.4.

Det andra är att ett system bör utformas för att följa tillämpningen av hur myndighetsanalyser utvecklas framöver. Det handlar bl.a. om att Regeringskansliet internt värderar och återkopplar kring användningen av analyserna samt att utföraren följer upp nyttan av myndighetsanaly-

⁶⁷ Forss (2008), *Utvärdering av försöksverksamhet med externa myndighetsanalyser*.

serna som underlag för en kontinuerlig utveckling och förbättring av modellen (se avsnitt 8.1.4).

6.5 Slutsatser

Följande övergripande slutsatser kan dras av de tre försöksanalyserna. En första slutsats är att myndighetsanalyserna måste vara tillförlitliga och att slutsatserna måste vara underbyggda på ett transparent sätt. Detta är ett nödvändigt (om än inte tillräckligt) kriterium för att skapa mervärde och legitimitet i myndighetsanalyserna.

En andra slutsats är att analyserna inte heller kan resultera i enbart redovisning av iakttagelser, som kanske i delar redan är kända på departement och myndighet. Tolkningar och bedömningar av iakttagelser, bl.a. utifrån ansvarsförhållanden och andra förutsättningar, är nödvändiga för att skapa mervärde i analyserna.

En tredje slutsats är att det krävs väsentligt större resursinsatser liksom längre kalendertid för att utföra myndighetsanalyserna än vad som har gått in i försöksanalyserna. Detta för att myndighetsanalyserna ska kunna underbyggas, faktagranskas och kvalitetssäkras. Denna slutsats har sin grund i alla tre försöksanalyser.

7 För- och nackdelar med:

- a) en förutbestämd modell**
- b) prövning av samtliga myndigheter inom viss tidsperiod**

7.1 a) För- och nackdelar med en förutbestämd modell

Enligt direktiven ingår det i uppdraget att analysera för- och nackdelar med att myndighetsanalyserna utgår från en förutbestämd modell. I detta avsnitt analyseras för- och nackdelarna med det förslag till modell som redovisas i denna rapport (se kapitel 5), jämfört med dagens situation, dvs. att regeringen beställer uppdrag ad hoc och formulerar specifika uppdragsdirektiv för varje uppdrag. Analysen utgår från de tre aktörer som är involverade i arbetet med myndighetsanalyserna, dvs. det berörda departementet, den analyserade myndigheten och analysgruppen.

7.1.1 Det berörda departementet

Förstärkt beställarstöd men begränsat användningsområde

För departementen kan en förutbestämd modell förväntas innebära vissa fördelar jämfört med dagens situation. Den här framtagna modellen kan förväntas ge stöd för departementets beställningar av bredare myndighetsgranskningar. Modellen ger stöd för beställningar genom att den preciserar frågor som syftar till att ge en relativt heltäckande belysning av myndigheten samt som syftar till att generera djupare analyser på för myndigheten viktiga områden. Diskussionen i avsnitt 3.4.1 indikerar att departementens beställarkompetens idag kan begränsas både av tidsbrist och av brist på kompetens.

Modellen kommer dock inte att stödja alla typer av genomlysningar av myndigheter som departementet kan behöva. Modellen har sina fördelar i bredare analyser som inte innebär mer genomgripande utvärderingar eller mer genomgripande omprövningar av myndigheters verksamhet. I de fall då departementet vill ha specifika aspekter av en myn-

dighets verksamhet belysta, t.ex. effekterna av en specifik insats, hur myndigheten hanterar återkrav vid felaktiga utbetalningar eller hur en myndighet arbetar med informationsöverföring till andra myndigheter, så kommer modellen inte att ge stöd för analyserna. Inte heller i de fall då departementet vill ha en genomgripande omprövning av myndighetens verksamhet kommer modellen att kunna ge stöd.

Diskussioner i den interdepartementala arbetsgruppen, utifrån den här föreslagna modellen, har givit visst stöd åt föreställningen att modellen kommer att underlätta för tjänstemännen på Regeringskansliet i deras beställningar av analyser. I dessa diskussioner har det också framförts synpunkter om att modellen även kan förväntas ge stöd för de analyser som departementen gör själva i samband med mål- och resultatdialogerna.

Men det finns också en risk att regeringen som en följd av modellen beställer mer underlag än vad de egentligen behöver. För att undvika detta krävs vid uppdragets utformning en analys av huruvida modellen svarar mot regeringens behov eller om regeringen istället bör utforma direktiven på annat sätt, dvs. begära en annan slags genomlysning av myndigheten (t.ex. mer avgränsad, mer riktad, större inslag av omprövning m.m.).

7.1.2 Den analyserade myndigheten

För de myndigheter som analyseras kan en förutbestämd modell ha fördelar i form av att den ger en transparens kring hur analysen kommer att genomföras och vilka insatser som förväntas av de myndigheter som analyseras.

Eftersom modellen är uppbyggd kring befintligt underlag bedömer vi riskerna för att myndigheterna ska behöva avsätta stora resurser för att ta fram underlag enbart för myndighetsanalyserna, som små. En sådan farhåga har lyfts både från myndigheterna (ESV:s Ekonomichefs- och kontrollerråd) och från ESV.

I möten med myndighetsrepresentanter har diskussionerna tenderat att gälla nyttan av myndighetsanalyser, snarare än nyttan av att utgå ifrån en förutbestämd modell. En synpunkt som har lyfts fram av myndig-

hetschefer med avseende på initieringen av myndighetsanalyserna är att det kan vara önskvärt att myndighetschefen har möjlighet att föreslå till departementet att en analys av den egna myndigheten ska genomföras. I denna dialog kan modellen ha ett värde genom att den ger myndighetschefen och departementet en gemensam bild av vad en myndighetsanalys skulle kunna innebära.

7.1.3 De som genomför analyserna

Tidseffektivare men mer allmänt hållna analyser

För dem som utför analyserna är det också rimligt att förvänta sig att analyserna kan genomföras mer tidseffektivt om frågeställningar och tillvägagångssätt redan är preciserade.

Å andra sidan kan den förutbestämda strukturen förhindra avgränsningar och genvägar som skulle kunna ge ett djupare och skarpare (men kanske också snävare) analysunderlag. Modellen i sig rymmer dock möjligheter till fördjupningar och regeringen har också möjlighet att begära en fördjupning i modellens olika delar.

Genomförandeprocessen har utvecklats i samband med försöksanalyserna och tiden som har stått till förfogande för försöksanalyserna har varit för kort för att tillämpa den i modellen föreslagna genomförandeprocessen i sin helhet (bl.a. med avseende på kvalitetssäkringsfas). Därmed har försöksanalyserna enbart givit begränsat empiriskt stöd för att verifiera att den här föreslagna modellen effektiviserar utredningsprocessen. Den främsta förtjänsten har snarare varit att styra analysernas inriktning, t.ex. mot ett mer målgruppsorienterat perspektiv, mot intervjuer med fler externa parter m.m.

Överföring av erfarenheter mellan analyser underlättas, men risk att myndighetens specifika förhållanden inte analyseras tillräckligt djupt

En förutbestämd modell kommer att innebära att de myndighetsanalyser som genomförs enligt denna kommer att likna varandra mer än vad som är fallet för andra myndighetsgranskningar. Detta kan underlätta överföring av erfarenheter och kunskap mellan olika myndighetsområden, liksom en mer systematisk uppbyggnad av kunskap om förvaltningen.

Samtidigt finns möjligen en större risk att vissa för myndigheten specifika och viktiga förhållanden inte fördjupas i den utsträckning som skulle ha varit fallet utan modellens ramverk. Modellen ger dock relativt stort utrymme för fördjupningar utifrån myndighetens specifika uppdrag.

7.1.4 Sammanvägda för- och nackdelar

Statskontorets bedömning är att fördelarna med att använda en förutbestämd modell för bredare myndighetsanalyser överväger nackdelarna. Detta givet att modellen kan användas så att den svarar mot regeringens behov, dvs. med en flexibilitet kring fördjupningen i modellens olika delar, samt att även andra slags genomlysningar av myndigheter (motsvarande dagens ad hoc beställningar) används i den mån sådana bättre svarar mot regeringens behov.

Fördelarna utgörs bl.a. av att departementet får stöd för att utforma beställningar av myndighetsanalyser, den analyserade myndigheten ges en framförhållning kring vilka insatser som förväntas av den och att utföraren får stöd att genomföra analyserna på ett effektivare sätt.

7.2 b) För- och nackdelar med att samtliga myndigheters verksamhet prövas inom en viss tidsperiod

Statskontoret bör enligt direktiven ”pröva för- och nackdelar med en ordning där samtliga myndigheters verksamhet kan prövas inom en viss tidsperiod”.⁶⁸ Vi presenterar i det följande för- respektive nackdelar med en s.k. tidsmässig systematik i genomförandet av externa myndighetsanalyser. Då vi bedömer att nackdelarna med en tidsmässig systematik överväger redogör vi också för ett möjligt alternativ.

⁶⁸ Fi 2007/8016, *Uppdrag att utveckla myndighetsanalyser*. (Bilaga 1)

7.2.1 Fördelar med att samtliga myndigheters verksamhet prövas inom en viss tidsperiod

En tidsmässig systematik i genomförandet av externa myndighetsanalyser skulle kunna bidra till att skapa en överblick över verksamheterna i statsförvaltningen. Såväl departement och myndigheter som medborgare skulle få tillgång till ett omfattande underlag kring förvaltningens förutsättningar arbetssätt, resultat och utmaningar. Vissa jämförelser mellan myndigheter samt mellan de olika departementens styrning skulle sannolikt också möjliggöras.

Riskerna för att problem, men också goda förhållanden, på myndigheterna inte blir kända skulle kunna minska om samtliga myndigheter analyserades inom en viss tidsperiod. Det handlar då om förhållanden som inte kan förväntas fångas upp i redan befintliga system, t.ex. i samband med den årliga revisionen.

En tidsmässig systematik skulle också kunna ge myndigheterna beredskap och avdramatisera genomförandet av externa myndighetsanalyser. Detta skulle kunna minska oro hos de anställda vid den myndighet som granskas. Det skulle också kunna minska behovet för departementet att argumentera för behovet av en granskning.

En tidsmässig systematik skulle vidare kunna ge en förutsebarhet för både myndigheter och departement, och därmed möjligheter att skapa goda planeringsförutsättningar för en extern analys.

7.2.2 Nackdelar med att samtliga myndigheters verksamhet analyseras inom en viss tidsperiod

Nackdelarna med att alla myndigheters verksamheter granskas inom en viss tidsperiod hänger framför allt samman med departementets nytta och mottagarkapacitet.

Vår litteraturgenomgång, liksom våra intervjuer med myndighetshandläggare och budgetsamordnare vid de olika departementen samt med personer som varit verksamma som statssekreterare, visar att behovet av att genomföra myndighetsanalyser varierar med en rad olika faktorer. För vissa myndigheter kan behovet av frekventa och djupare

genomlysningar vara större bl.a. beroende på att deras verksamheter har stark politisk aktualitet, att ledningen har stor frihet att driva verksamheten, att de har varit utsatta för betydande förändringar, att departementet själv kan ha svårighet att genomlysa dem på grund av att de är komplexa till sin karaktär (rör kanske flera samhällsområden, är tvärssektoriella), att de har stort finansiellt ansvar, stora anslag/transferringar eller att de har uppdrag där förvaltningspolitiska värden som rättssäkerhet och medborgar- och företagsorientering väger särskilt tungt.

För andra myndigheter kan behovet av genomlysning vara betydligt mindre, exempelvis beroende på att verksamheten är rutinartad, utsatt för få förändringar, involverar få direkta kontakter med medborgare och företag, eller är enkel i övrigt.

Ett uttryck för de stora skillnaderna mellan myndigheter i den svenska statsförvaltningen är antalet helårsarbetskrafter. Omkring hälften av de knappt 500 myndigheter som fanns 2007 hade minst en helårsarbetskraft. Bland de minsta myndigheterna som hade någon helårsarbetskraft återfanns ett antal nämnder, bl.a. Gentekniknämnden, Presstödsnämnden och Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund med färre än fem årsarbetskrafter. Bland de största myndigheterna (myndighetskoncernerna undantagna) återfanns Försvarsmakten, Försäkringskassan och Skatteverket med mellan 10 000 och 15 000 helårsarbetskrafter.⁶⁹

Behovet och inriktningen på styrningen, liksom det underlag som efterfrågas, kan därmed förväntas variera väsentligt mellan olika myndigheter, men också över tiden. Detta resonemang ligger också i linje med regeringens ställningstaganden om behovet av en mer verksamhetsanpassad styrning.

För att myndighetsanalyserna ska kunna generera ett mervärde i förhållande till det underlag som redan genereras i befintliga processer krävs sannolikt en anpassning till regeringens behov både vad gäller inriktning och när i tiden analyserna genomförs. Båda förhållanden är viktiga för att det ska finnas en mottagarkapacitet vid departementet. Risken med en tidsmässig systematik är att departementen får in underlag

⁶⁹ Statskontoret 2007:13, *Statliga myndigheter 2007*.

som de inte har behov av. Nyttan kan bli ännu mindre till följd av att departementens förmåga eller resurser att vid ett visst tillfälle ta emot en myndighetsanalys inte tas i beaktande.

Det finns också en uppenbar risk att ett system som kräver att alla myndigheters verksamheter analyseras inom en viss tidsperiod inte blir kostnadseffektivt. Exempel på situationer med låg kostnadseffektivitet kan vara om en myndighetsanalys genomförs kort efter det att en annan myndighetsgranskning har genomförts, eller om en myndighetsanalys genomförs trots att befintlig uppföljning inom ramen för budgetprocessen bedöms fylla regeringens och departementets behov.

I våra intervjuer med departementsföreträdare har det från ett antal departement uttryckts ett behov av någon form av systematiska myndighetsanalyser. Samtidigt betonas vikten av att alla myndigheter inte behöver analyseras inom samma tidsintervall utan att behovet varierar mellan olika myndigheter.

Vid ett möte med ett antal myndighetschefer som genomförts inom ramen för projektet framkom också synpunkter om att styrbehovet i statsförvaltningen ser alltför olika ut för att en tidsmässig systematik ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

7.2.3 Sammanvägda för- och nackdelar med att samtliga myndigheters verksamhet prövas inom en viss tidsperiod

Statskontoret bedömer sammantaget att nackdelarna med att alla myndigheters verksamheter analyseras inom en viss tidsperiod väger tyngre än fördelarna med en sådan ordning. Nackdelarna är framför allt förknippade med att regeringens behov av myndighetsanalyser varierar över tiden, liksom mellan olika myndigheter och verksamheter. Det finns därmed både förhållanden som ökar och minskar nyttan av att genomföra en analys av en viss myndighet vid en viss given tidpunkt. Om större förändringar nyligen har genomförts i en myndighets verksamhet kan detta öka nyttan av att begära in underlag, medan nyligen genomförda granskningar av verksamheten kan minska värdet av att begära in ytterligare underlag. Om myndighetsanalyser genomförs utifrån en tidsmässig systematik, utan att behov och mottagarkapacitet

hos regeringen säkerställs, finns det uppenbara risker att kostnaderna för myndighetsanalyserna överstiger nyttan.

Ett behovsorienterat genomförande uppfyller bättre de krav som en verksamhetsanpassad styrning ställer, liksom kraven på en effektiv användning av statliga resurser.

7.2.4 Behovet av att genomföra en myndighetsanalys prövas årligen i samband med mål- och resultatdialogen

Ett alternativ till att analysera samtliga myndigheters verksamhet inom en viss tidsperiod skulle kunna vara att regeringen *prövar behovet av att genomföra en analys* av samtliga myndigheters verksamheter inom en viss tidsperiod. En sådan ordning skulle kunna innebära att regeringen, exempelvis i anslutning till mål- och resultatdialogen för en viss myndighet, ska pröva frågan om den aktuella myndigheten bör bli föremål för en extern myndighetsanalys. Kriterier som skulle kunna ligga till grund för en sådan prövning ges nedan.

Förhållanden som kan öka behovet av att genomföra en myndighetsanalys för en viss myndighet är:

- att det var längesedan en bredare och extern analys av myndigheten genomfördes
- att det finns politiskt viktiga skäl, t.ex. att man vill ändra inriktningen på den förda politiken eller att det finns andra aktuella frågor, som talar för en genomlysning
- att myndigheten har varit, eller kommer att bli, utsatt för kraftiga förändringar (internt eller i dess omvärld)
- att myndighetens verksamhet är av sådan karaktär att det är relevant att relativt ofta genomföra bredare granskningar av myndigheten eller delar av dess verksamhet (komplexitet i verksamhetsstrukturen, hantering av stora finansiella eller förvaltningspolitiska värden som rättsäkerhet, medborgar- eller företagsorientering m.m.)

- att myndigheten står inför ett byte av generaldirektör och regeringen bedömer att det finns anledning att ta fram ett underlag som kan ligga till grund för en fördjupad dialog med den nya myndighetschefen
- att det finns anledning för regering och departement att se över hur styrningen av myndigheten fungerar
- att myndighetschefen har påtalat ett behov av extern belysning av verksamheten och dess resultat

Vart och ett av kriterierna behöver inte vara tillräckligt för att fatta beslut om att en analys ska genomföras. Det kan istället handla om att beslutet grundar sig på en kombination av kriterier.

Det finns vidare skäl för regeringen att ta hänsyn till förhållanden som kan begränsa nyttan av att initiera en analys. Pågående eller nyligen avslutade utredningar kring myndigheten kan innebära att regeringen redan har tillgång till det underlag som behövs. Men det kan också finnas risk för att myndighetens kärnverksamhet blir lidande om det vid ett och samma tillfälle pågår alltför mycket extern utredning och analys av myndigheten – dvs. myndighetens förmåga att ställa upp för ytterligare utredning kan vara begränsad.

En annan fråga som är viktig att ställa vid en prövning är huruvida det är en analys med ett helhetsperspektiv på myndighetens verksamhet och resultat som regeringen efterfrågar. Om regeringen endast är intresserad av ett tydligt avgränsat område av en myndighets verksamhet är det kanske inte en analys enligt modellen för externa myndighetsanalyser som behövs. Då kan prövningen ändå ha varit nyttig som ett medel för att närmare precisera vad regeringen egentligen vill ha belyst.

Regeringen bör vidare, vilket tagits upp ovan, ta i beaktande sin egen förmåga och sina resurser att vid ett visst tillfälle ta emot ett beställt underlag.

8 Nyttan och kostnader för myndighetsanalyser enligt föreslagen modell

Enligt direktiven till uppdraget ska Statskontoret göra en samlad bedömning av nyttan och genomförbarheten av den föreslagna typen av myndighetsanalyser samt beräkningar av vad de kostar. Denna bedömning utgår ifrån hur myndighetsanalyserna kan antas se ut i enlighet med den modell som föreslås i kapitel 5. I bedömningen av nytta och kostnader refereras i det följande bl.a. till erfarenheter från de varianter av modellen som användes i försöksanalyserna. Eftersom modellen har reviderats ytterligare i det här presenterade slutliga förslaget så har dessa erfarenheter dock omtolkats i förhållande till nuvarande modell.

8.1 Användning och nytta av myndighetsanalyserna

Myndighetsanalyserna kan komma till nytta eller användning på olika sätt för olika aktörer. Kim Forss konstaterar i sin utvärdering av försöksanalyserna att nyttan av försöksanalyserna har varit svårfångad. Detta beroende på att analyserna inte har avrapporterats i skriftlig form till departementen och har därmed inte heller kommit till användning. I det följande beskriver vi därför istället nyttan utifrån den möjliga användningen av analyserna hos olika aktörer.

Myndighetsanalyserna kan komma till användning i olika beslutsprocesser, bl.a.:

- regeringens beslutsprocesser (inkl. budgetprocessen)
- myndigheternas interna beslutsprocesser

8.1.1 Nyttan för regering och departement

Analyserna kan ge underlag för olika ställningstaganden om myndigheten och dess verksamhet. Det övergripande syftet med analyserna är att de ska bidra med kunskap som kan användas av regering och depar-

tement för att på olika sätt utveckla styrningen av myndigheter och deras verksamhet.

Regeringen är primär mottagare av myndighetsanalyserna och det är regeringen som, utifrån departementens bedömning, beslutar om och när en viss myndighet ska analyseras. Om behovet av en myndighetsanalys prövas vid vissa bestämda tidpunkter, medan beslutet om att genomföra analysen utgår ifrån regeringens behov av underlag vid en viss tidpunkt, är det naturligt att analyserna kommer att användas i olika situationer. Behovet och användningen av analyserna kommer sannolikt att variera, både beroende på att myndigheterna och deras verksamhet är olika och beroende på att behovet varierar mellan olika verksamheter under olika tidsperioder.

Som underlag för regeringens bedömningar och beslut kan analyserna tänkas komma till användning på delvis olika sätt, bl.a. som ett av flera underlag i den löpande styrningen av myndigheter och verksamheter inom ramen för mål- och resultatdialogerna, som underlag för den mer långsiktiga och strategiska styrningen och som underlag inför en mer grundläggande omprövning.

Nytan av myndighetsanalyserna beror på hur de förmår svara mot regeringens behov. Den möjliga nytan av myndighetsanalyser kan inte mätas utan illustreras i det följande i beskrivningar av ett antal olika situationer.

Myndighetsanalyserna som underlag i mål- och resultatdialoger

Även om myndighetsanalyserna inte sker med regelbundenhet och täta tidsintervall kan de tjäna som underlag i den löpande styrningen av myndigheterna, exempelvis i mål- och resultatdialogerna mellan myndigheterna och regeringen. De kan också föranleda andra möten och kontakter med myndigheterna.

I den löpande styrningen och kontrollen av myndigheterna är information från myndigheten central. Myndigheternas årsredovisningar, budgetunderlag m.m. ger viss grundläggande information om myndigheten som framför allt används i den löpande styrningen och kontrollen av myndigheten och dess verksamhet. Informationen i dessa dokument

och från den informella dialogen med myndigheten kan också ge departementet anledning att begära kompletterande eller fördjupad kunskap om myndigheten och dess verksamhet. Även olika typer av informell information är viktig i den löpande styrningen.⁷⁰

Myndighetsdialogerna mellan regeringen och myndigheten kan se mycket olika ut. Vanligtvis finns årliga dialoger mellan den politiska ledningen (statssekreteraren och/eller statsrådet) och myndighetens ledning. Dessa hålls i regel kring maj-juni och har föregåtts av förberedande möten där tjänstemännen inom Regeringskansliet har sammanställt och diskuterat olika frågor om myndigheten och dess verksamhet. Underlag för dessa dialoger är bl.a. årsredovisning, budgetunderlag och annan information.⁷¹ Vid en bedömning av myndigheten och dess verksamhet kan myndighetsanalyserna bli ett viktigt underlag som kan bidra till en helhetsanalys av myndigheten och ge fördjupad information som komplement till myndigheternas egna beskrivningar. Den samlade informationen kan ge ökade förutsättningar att göra en bedömning av myndigheten och dess verksamhet.

En fördel med myndighetsanalyserna skulle, mot bakgrund av de begränsningar som finns idag vad gäller nyttan och användningen av de underlag som tas fram inom ramen för den löpande styrningen, kunna ligga i att de tas fram av en extern aktör. För att analyserna ska kunna fungera som ett verkligt stöd krävs dock mer än så. Analyserna måste ge tjänstemännen och den politiska ledningen i Regeringskansliet just den fördjupade bild av myndigheternas verksamhet och resultat som de idag ofta upplever att de saknar. Om myndighetsanalyserna ska kunna användas i den löpande styrningen är det också viktigt att de beställs och levereras i rätt tid i de årliga processerna.

Myndighetsanalyserna som underlag för strategisk och långsiktig styrning

Myndighetsanalyserna kan tillföra viktig information kring myndigheten/myndigheterna och deras verksamheter i ett strategiskt och framtidsinriktat perspektiv. Har myndigheten rätt förutsättningar att möta nya krav? Är verksamheterna rätt avgränsade? Hur ser sambanden ut med andra myndigheter och verksamheter? Sådana analyser kan hjäl-

⁷⁰ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 152–153.

⁷¹ Se *ibid.*, s. 126–127.

pas av att det förs förberedande dialoger mellan olika departement. Analyserna kan på så sätt ge input till en långsiktig och strategisk styrning av myndigheter och myndigheters verksamheter. Detta kan bidra till försök att utforma en mer sammanhängande styrstrategi för en viss myndighet.

Regeringens och Regeringskansliets bedömning av en myndighet och dess verksamhet kan ge anledning till att justera myndighetens eller flera myndigheters instruktioner (och regleringsbrev).

Även om beställningarna av myndighetsanalyser inte behöver vara mer preciserade för att de ska kunna komma till användning i den strategiska och långsiktiga styrningen än i den löpande styrningen är det möjligt att det kräver än mer av förberedelser för att den förra användningen ska underlättas. För att analyserna ska bli användbara strategiskt och långsiktigt måste de sannolikt i högre grad ta ett helhetsperspektiv än om de främst syftar till att utgöra stöd i den löpande styrningen.

Myndighetsanalyserna som underlag för utveckling av regeringens styrning

Analyserna kan också innehålla iakttagelser kring regeringens styrning av en myndighet eller verksamhet som kan föranleda regeringen att förändra eller förbättra själva styrningen men som också kan ge insikter om och när de egna interna processerna fungerar bra eller mindre bra. Är styrningen av myndigheten/myndigheterna organiserad på ett tillfredsställande sätt, vad fungerar bra eller mindre bra? Det är tänkbart att analyserna som har ett helhetsperspektiv också kan ge uppslag till att se över processer/arbetssätt inom Regeringskansliet.

För att myndighetsanalyserna ska kunna bidra till en utveckling av regeringens styrning kan den externa styrningen behöva studeras djupare. Ett helhetsperspektiv i analyserna kan i det här sammanhanget tolkas som att de inte endast bör omfatta myndigheternas verksamhet och resultat utan även de förutsättningar som ges för detta i form av den utifrån kommande styrningen.

Myndighetsanalyserna som underlag i mer genomgripande omprövningar

Vid mer genomgripande omprövningar är det inte rimligt att på samma sätt förutse och planera vilken information som kan komma att användas. Myndighetsanalyser kan tänkas vara ett av flera underlag vid omprövning av myndigheter och verksamheter. Utvärderingar av olika slag av existerande verksamheter och insatser kan vara en kunskapskälla bland flera. Underlag för detta kan komma från flera håll bl.a. kommittéväsendet, Statskontoret och Riksrevisionen. Vid sådana situationer kan även myndighetsanalyserna bli aktuella.

Analyserna kan också resultera i att det identifieras områden som behöver utredas/analyseras ytterligare av Regeringskansliet eller myndigheten och på så sätt föranleda större omprövningar.

Det är svårt att säga vad som skulle krävas av myndighetsanalyserna för att de ska kunna komma till användning i eller utgöra förarbeten för större omprövningar. Den sortens användning blir sannolikt en bieffekt av de iakttagelser som en eller flera myndighetsanalyser har resulterat i.

8.1.2 Nyttan och användning för de granskade myndigheterna och andra aktörer

Det är rimligt att anta att myndighetsanalyserna på olika sätt kan komma till användning hos myndigheterna och även av andra aktörer beroende på vad de inriktas på.

Analyserna kan ge inspel till verksamhetsutveckling etc. hos den myndighet som är föremål för analys. I de fall då analysen inriktas på exempelvis myndighetens interna styrning och kontroll är det sannolikt ett viktigt underlag att använda i utvecklingen av den interna styrningen och kontrollen av verksamheten. Men i och med att det inte är myndighetens frågor som styr utformningen av analysen är detta mer att betrakta som en möjlig användning vilken också är beroende av hur den är tänkt att användas av regeringen och Regeringskansliet.

Det är också troligt att analyserna kan komma till användning inom andra områden än vad som varit föremål för analysen. De kan ge en

generell kunskap som kan komma till användning inom en helt annan typ av verksamhet än den som analyserats. Analyserna kan t.ex. komma att tillföra kunskap inom områden som är generella och rör många andra myndigheter, såsom hur en myndighet arbetar med kompetensförsörjning. Detsamma kan bli aktuellt när analysen handlar om en verksamhet som även finns hos andra myndigheter, exempelvis tillsyn.

8.1.3 Utförarens användning

Analyserna kan också bidra till att det byggs upp kunskap om myndigheterna och deras verksamheter hos den som utför analyserna. Det kan handla om vad som är likartade problem hos myndigheter eller vad som generellt fungerar bra. Hur förhåller sig en myndighet och dess verksamhet till andra myndigheter och verksamheter? Vilka verksamheter fungerar bättre eller sämre än andra? Analyserna kan exempelvis ge kunskap om hur olika verksamheter kan utvecklas, effektiviseras och samordnas.

I analyserna kan andra frågor ställas kring myndigheten och dess verksamhet än vad myndigheten själv ställer. Detta bidrar till att utveckla en kompetens att kritiskt analysera och pröva myndigheter och deras verksamhet som kan användas för att utveckla statsförvaltningen i stort.

Kunskap och kompetens hos utföraren kan på olika sätt spridas och tas tillvara hos regeringen, Regeringskansliet, myndigheter och andra aktörer.

8.1.4 Faktorer som kommer att påverka nyttan framöver

Det finns två faktorer som sannolikt kommer att påverka nyttan av myndighetsanalyserna i särskild utsträckning framöver:

- att analyserna svarar mot departementens behov vad gäller omfattning, inriktning och när i tiden de avrapporteras
- att resultaten av analyserna är tillförlitliga, transparenta och ger ny och relevant kunskap

Givet att regeringens behov blir styrande för när en analys ska genomföras, så kan myndighetsanalyserna komma att ha något olika tyngdpunkter eller fokus inom ramen för modellen. För att säkra att myndighetsanalyserna svarar mot ett behov hos regeringen krävs sannolikt en uppdragsdialog mellan departement och utförare. I denna dialog kan modellen ligga till grund för en diskussion om eventuella behov av fördjupningar, eller särskilt fokus på olika delar i modellen. I försöksanalyserna har vi mött olika behov hos de berörda departementen, både behov av en bred och mer förutsättningslös analys och behov av en bredare analys med särskilt fokus på en del av verksamheten.

Dialogen syftar också till att uppdragen ska utformas så att analyserna kan avrapporteras vid rätt tidpunkt, t.ex. inför en mål- och resultatdialog eller inför revidering av regleringsbrev.

Det är också relevant att utveckla former för att följa upp nyttan av myndighetsanalyserna framöver med den här föreslagna modellen i fokus. Sådana uppföljningar bör ligga till grund för en kontinuerlig utveckling av modellen för att den bättre ska svara mot behov och nytta hos departementen. Behovet av en kontinuerlig uppföljning av modellens tillämpning uppmärksammas också i utvärderingen av försöksanalyserna.⁷²

Ett annat förhållande som kommer att vara av avgörande betydelse för nyttan av myndighetsanalyserna är att resultaten av analyserna är tillförlitliga, transparenta och dessutom ger ny och relevant kunskap. En förutsättning för detta är att uppdragen får en god utformning enligt ovanstående. En annan grund för detta är att de som utför analyserna har relevant kompetens, att effektiva utredningsmetoder används samt att det finns en relevant kvalitetssäkring av analysresultaten. Även kompetensutveckling och metodutveckling kring modellen är en fråga som bör uppmärksammas framöver för att öka nyttan av modellen.

Möjligheterna att ta fram ett tillförlitligt underlag som ger ny och relevant kunskap är beroende av att det avsätts tid och resurser för detta arbete. I våra intervjuer med departementsföreträdare rådde det delvis delade meningar om hur lång tid en myndighetsanalys får ta. Vid något departement betonade respondenterna behovet av relativt snabba och

⁷² Forss (2008) *Utvärdering av försöksverksamhet med externa myndighetsanalyser*.

operativa analyser, medan det vid andra departement framhölls att analyserna måste få ta tid för att säkerställa kraven på att bedömningar och slutsatser ska vara väl underbyggda. En viktig slutsats av våra försöksanalyser var dock att det, för att myndighetsanalyserna ska kunna ge ett mervärde i form av ett djupare och tillförlitligt underlag krävs längre tid än vad som genomsnittligt avsattes i försöksanalyserna.

8.2 Kostnader för myndighetsanalyserna

Den årliga kostnaden för ett system av myndighetsanalyser kommer att vara beroende av hur många analyser som genomförs per år, vilken omfattning och inriktning de analyser som genomförs har samt i vilken regi de utförs (privat eller av myndighet).

Redovisningen i det följande utgår från vad som skulle kunna vara en till omfattning och inriktning genomsnittlig myndighetsanalys. En sådan myndighetsanalys skulle avse en medelstor myndighet⁷³ och analysen skulle besvara de frågeställningar som finns i modellen utan särskild fördjupning. Här finns det dock anledning att framhålla att även myndigheter av samma storlek kan rymma betydligt olika komplexitet i sitt uppdrag eller i sin verksamhetsstruktur.

Kostnaderna (se tabell 1) kan delas in i kostnader för analysarbetet, kostnader för den myndighet som analyseras, kostnader för andra myndigheter eller aktörer som involveras samt kostnader för det departement som är berört av myndighetsanalysen. För enkelhetens skull har kostnader för arbetstid beräknats utifrån en genomsnittlig månadslön på 40 000 kronor både för utredare, myndighetsledning, kontaktpersoner vid departement m.fl. Den största kostnaden i myndighetsanalyserna är den för utredarnas arbetstid.

De kostnader som uppskattas här kan förväntas variera bl.a. utifrån förutsättningar hos den myndighet som analyseras. Det kan t.ex. handla om att tid för intervjuer kan variera beroende på hur många externa intressenter den analyserade myndigheten har eller att tid som läggs på

⁷³ Som medelstor myndighet räknas här myndigheter vars antal anställda ligger mellan första och tredje kvartil för samtliga myndigheter (exklusive universitet och högskolor och myndigheter under Riksdagen) med minst en helårskraft 2007, dvs. mellan 30 och 350 anställda.

resor och uppehålle varierar beroende på var myndigheten är lokaliserad.

Kostnadsberäkningen i tabell 1 rymmer inte heller alla kostnader. Tid som respondenter kan behöva använda för att förbereda sig inför intervjuer har inte räknats in eftersom denna är svår att uppskatta. Tid som anställda vid den analyserade myndigheten använder för att besvara en eventuell enkät har inte heller räknats in eftersom en enkät inte är obligatorisk.

Om en enkät genomförs, riktad till myndighetens anställda, är det troligt att en sådan skulle gå ut till samtliga anställda vid mindre och medelstora myndigheter, alternativt till ett urval vid större myndigheter. Kostnaden för en enkät som tar ca 20 minuter att besvara varierar mellan omkring 16 000 kronor för en enkät med 100 respondenter och knappt 100 000 kronor för en enkät med 600 respondenter.⁷⁴ Denna kostnad varierar från myndighet till myndighet, bl.a. beroende på vilka yrkeskategorier som finns representerade.

Kostnaderna för en myndighetsanalys som genomförs inom ramen för en myndighets befintliga uppdrag, under mellan tre till fyra månader kalendertid (se exempel på tidplan för en myndighetsanalys i bilaga 4) och med en resursinsats på sex manmånader, kan uppskattas till knappt en miljon. Denna siffra inkluderar kostnader för den analyserade myndigheten, för andra involverade aktörer (t.ex. den analyserade myndighetens intressenter) samt för departementet. Dessa kostnader inkluderar inte kostnader för semester och annan ledig tid.

⁷⁴ Beräkningarna grundar sig på en genomsnittlig kostnad per arbetsdag på 3 863 kronor (genomsnittlig månadslön för staten 27 900 kronor 2007, en LKP på 50 procent och en OH-kostnad på 100 procent).

Tabell 1. Kostnad* för en myndighetsanalys som genomförs under mellan tre till fyra månader kalendertid med en resursinsats på sex manmånader. Kostnaderna gäller för en myndighetsanalys som utförs inom ramen för en befintlig myndighets uppdrag.

Kostnader för analysarbete	¹⁾ 794 900
Arbets tid, 3 utredare i två manmånader (130 dagar)	720 000
Arbets tid, kvalitetsgranskning (4 dagar)	22 200
Arbets tid, referensgrupp (5 dagar)	27 700
Omkostnader (resor och uppehålle) ²⁾	20 000
Tryckning rapport ³⁾	5 000
Kostnader för den myndighet som analyseras ⁴⁾	99 700
Arbets tid, kontaktperson (5 dagar)	27 700
Arbets tid, intervjuer (10 dagar)	55 400
Arbets tid, faktagranskning (2 dagar)	11 100
Arbets tid, dragning för ledningsgrupp (8 personer x 1 timme=1 dag)	5 500
Kostnad för andra myndigheter eller externa aktörer som involveras ⁵⁾	27 700
Arbets tid, intervjuer (5 dagar)	27 700
Kostnad för departement ⁶⁾	5 500
Arbets tid, kontaktperson (1 dag)	5 500
TOTAL KOSTNAD, SAMTLIGA AKTÖRER	927 800

*Samtliga kostnader är avrundande till närmsta 100-tal

¹⁾ Samtliga kostnader för arbets tid baserar sig på antagande om en månadslön på 40 000 kronor, LKP om 50 procent samt en OH-kostnad på 100 procent. Detta ger en månadskostnad för en utredare på 120 000 kronor, utslaget per arbets dag 5 358. I denna kostnad har inte kostnader för semestrar och andra ledigheter räknats in.

²⁾ Uppskattningen baserar sig på ett antagande om att kostnaden för resor och uppehålle kommer att ligga något högre än för de genomförda försöksanalyserna. Detta bl.a. eftersom antalet intervjuer bör öka i förhållande till förhållande till försöksanalyserna.

³⁾ Uppskattningen baserar sig på en exempelkostnad för tryckning av en rapport på omkring 45 sidor i 200 exemplar.

⁴⁾ Beräkningen av kostnader för den myndighet som analyseras utgår delvis från den beräkning som Forss (2008) gör i försöksanalyserna. Här har den arbets tid som går in i en "skarp" myndighetsanalys antagits bli ungefär dubbelt så hög, dvs. 18 dagar, som i den försöksanalys där den analyserade myndigheten hade avsatt mest tid.

⁵⁾ Kostnaden för andra myndigheter är beräknad som en schablon till omkring en fjärdedel av kostnaden för den analyserade myndigheten.

⁶⁾ Kostnaden för departementet har beräknats utifrån kostnaden i försöksanalyserna.

8.3 Samband nytta, kostnad och resursinsats/kalendertid

Det är rimligt att anta att det finns ett samband mellan nytta, kostnader och resursinsats för myndighetsanalyserna. En tentativ slutsats av försöksverksamheten är att det finns en brytpunkt där nyttan överstiger kostnaderna. Denna brytpunkt uppstår vid en viss lägsta resursinsats. Om resursinsatsen är lägre så kommer kostnaderna att överstiga nyttan.

Försöksverksamheten har visat att det i analyserna har gått relativt snabbt att generera en bild av hur myndigheten fungerar internt och i relation till omgivande aktörer och avnämare. Men försöksverksamheten har också visat att det krävs ytterligare resursinsatser för att verifiera, nyansera eller falsifiera samt tolka denna bild. Nya intervjuer måste genomföras och nya dokument måste läsas in m.m.

En beskrivning av myndigheters verksamhet i form av "iakttagelser" har inte heller visat sig ge det önskade mervärdet, varken ur departementens eller ur myndigheternas perspektiv. Myndighetsanalysen behöver snarare kunna bedöma iakttagelserna, bl.a. utifrån vilka konsekvenser de har för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

Det är inte möjligt att utifrån försöksanalyserna säga vid vilken resursinsats som den brytpunkt där nyttan överstiger kostnaderna finns, det varierar sannolikt beroende på vilken myndighet som studeras. Vad som med säkerhet kan sägas är dock att denna brytpunkt ligger markant över den genomsnittliga resursinsatsen i försöksanalyserna.

Försöksanalyserna har också illustrerat att parametern kalendertid är av betydelse. Myndighetsanalyserna kräver t.ex. en inledande och en uppföljande intervjurunda, där den senare syftar till att verifiera eller fördjupa tidigare observationer. De uppföljande intervjuerna måste normalt bokas in senare under analysen då de inledande observationerna är gjorda. Detta hinns svårligen med under en uppdragstid på mellan en och två månader. Ett annat exempel är att kvalitetssäkrings- och avrapporteringsprocesser också tenderar att sträcka ut analyserna i tiden. Detta innebär att en till två månaders kalendertid har visat sig vara alldeles för kort tid för genomförande av analyserna. Behovet av kalen-

dertid illustreras i bilaga 5 som ger ett exempel på tidplan och arbetsplan för en myndighetsanalys ur utförarens perspektiv.

Å andra sidan finns sannolikt också en övre brytpunkt där kostnaden åter överstiger nyttan, dvs. där ytterligare resursinsatser inte kommer att ge en nytta som motsvarar kostnaderna.

Bilaga 1

Uppdraget



Regeringsbeslut 9

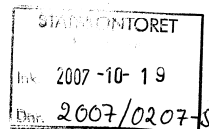
2007-10-11

Fi2007/8016 (delvis)

Finansdepartementet

Till avd.....	1
Kontakt med.....	2
Beslut.....	Gd
Datum.....	07/10/08
Sign.....	PT

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag att utveckla myndighetsanalyser

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att i samråd med Verket för förvaltningsutveckling och Ekonomistyrningsverket utveckla förslag till externa myndighetsanalyser. Analyserna ska bl.a. utgöra underlag i regeringens mål- och resultatdialoger. I uppdraget ingår att försöksvis genomföra en eller ett par myndighetsanalyser utifrån föreslagen metod och föreslaget arbetssätt.

I slutredovisningen ska ingå en samlad bedömning av nyttan och genomförbarheten av denna typ av myndighetsanalyser samt beräkningar på vad det kostar.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om arbetets bedrivande.

Statskontoret ska skriftligen redovisa uppdraget till regeringen senast den 15 december 2008.

Bakgrund

Svensk statsförvaltning ska vara rättssäker, effektiv och kännetecknas av hög produktivitet, god kvalitet och bra service till nytta för medborgare och företag.

En viktig länk i regeringens styrning av myndigheterna är mål- och resultatdialogen mellan företrädare för regeringen och myndighetens ledning. Dialogen syftar till att följa upp myndigheternas verksamhet det gångna året och att utifrån en samlad analys göra en bedömning av resultatet. Myndighetens årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse är exempel på centrala underlag för en sådan analys. För vissa myndigheter kan också regeringen ha beslutat

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 73 86

E-post: registrator@finance.ministry.se
Teleax
117 41 FINANS S

om en fördjupad prövning enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Det har emellertid påpekats att det sistnämnda instrumentet inte har fått tänkt genomslag bl.a. beroende på de svårigheter som finns för myndigheter att utvärdera sig själva (Konsten att styra - en analys av dokument i den statliga budgetprocessen, ESV 2004:25).

Det finns behov av underlag som underlättar regeringens bedömning av om en viss myndighet i sin nuvarande utformning har förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med myndighetens uppgifter. En systematisk metod för externa analyser av myndigheterna skulle utveckla och stödja arbetet med den årliga resultatstyrningen och bredda regeringens bedömningsunderlag.

Med myndighetsförordningen (2007:515), som träder i kraft den 1 januari 2008, tydliggörs myndighetsledningens ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Vidare har myndigheternas uppgift att fortlöpande utveckla verksamheten förtydligats i myndighetsförordningen.

Enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, som träder i kraft den 1 januari 2008, är ett femtiotal större myndigheter skyldiga att tydliggöra myndighetens interna processer för att fullgöra ovan angivna krav i myndighetsförordningen.

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2007 att det årliga perspektivet är viktigt i regeringens styrning av myndigheterna, men att det också behövs djupare analyser av myndigheterna med ett längre tidsperspektiv.

Regeringen avser därför pröva en modell där en fristående part genomför en djupare analys utifrån en strukturerad helhetssyn. Med strukturerad helhetssyn avses exempelvis sådana modeller som kan ligga till grund för förbättringsarbete och intern styrning och kontroll, t.ex. Common Assessment Framework (CAF) och Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Gemensamt för dessa modeller är att de betonar vikten av att betrakta organisationen som en helhet där t.ex. fokus på företag och medborgare, ledarskap, processer, personal, samverkan, strategiarbete och informationssystem är viktiga komponenter för att uppnå eftersträfvade mål och resultat.

Uppdraget

Ett förslag till modell för samt innehåll i och genomförande av externa myndighetsanalyser ska tas fram. Förslaget ska omfatta vad en analys bör innehålla och hur den bör genomföras, t.ex. vilka de grundläggande frågeställningarna bör vara, vilka dokument som bör analyseras, på vilket sätt den analyserade myndigheten och eventuella intressenter bör involveras i arbetet och hur omfattande en analys bör vara. Statskontoret bör också pröva för- och nackdelar med en ordning där samtliga myndigheters verksamhet kan prövas inom en viss tidsperiod.

Modellen bör innehålla en fast del, som kan användas i analys av de flesta myndigheter, och en rörlig, mer verksamhetsanpassad, del. Ovan nämnda modeller för förbättringsarbete och intern styrning och kontroll ska beaktas i arbetet och för- och nackdelar med att utgå från en förutbestämmd modell ska analyseras.

Analyserna ska bl.a. syfta till att utgöra underlag i regeringens mål- och resultatdialoger och i regeringens bedömning av om en myndighet är rustad att möta förändringar på sitt område, om verksamheten är avgränsad på lämpligt sätt, om regeringens styrning är ändamålsenlig och hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Analyserna ska också syfta till att identifiera verksamhet i statsförvaltningen som kan utvecklas ytterligare.

Utgångspunkt för uppdraget är att det är den enskilda myndigheten som ska analyseras. Den modell som föreslås bör dock möjliggöra analys av flera myndigheter och verksamheter samtidigt, antingen som en del av samma analys eller som parallella analyser.

Det är regeringen som, utifrån respektive departements bedömning, beslutar om och när en viss myndighet ska analyseras.

Utvecklingsarbetet ska bedrivas i nära samverkan med myndigheter och med samtliga departement i Regeringskansliet.

På regeringens vägnar


Mats Odell


Martin Sparr

Likalydande till
Ekonomistyrningsverket
Verket för förvaltningsutveckling

Kopia till
Statsrådsberedningen/SAM
Samtliga departement

Deltagare i försöksanalyserna

Försöksanalysen av Migrationsverket har utförts av:

Folke Hansson (konsult)
Viveka Karlestrand, Statskontoret
Patrik Olofsson, Statskontoret

Försöksanalysen av Länsstyrelsen Gävleborg har utförts av:

Eric Gandy, Statskontoret
Johan Brandt, Ekonomistyrningsverket

Försöksanalysen av Kustbevakningen har utförts av:

Rickard Broddvall, Statskontoret
Ola Norr, Statskontoret
Sami Soliman, Statskontoret
Charlotta Eriksson, Ekonomistyrningsverket

Kontaktpersoner från försöksmyndigheterna har varit:

Olov Rydberg vid Länsstyrelsen Gävleborg
Tove Friberg och Ann-Catrin Nyberg vid Migrationsverket
Gert Friberg vid Kustbevakningen

Kontaktpersoner för försöksanalyserna vid departementen har varit:

Mats Kryhl vid Finansdepartementet (Länsstyrelsen Gävleborg)
Katarina Arvidsson vid Justitiedepartementet (Migrationsverket)
Sofia Karlsson och Kristina Bram vid Försvarsdepartementet (Kustbevakningen)

Värderingen av nytta och kostnader i försöksanalyserna

Kim Forss (konsult) har ansvarat för värderingen av nytta och kostnader i försöksverksamheten.

Intervjuer inom ramen för projektet

Om Styrtredningen

Jan-Eric Furubo och Thomas Küchen

Intervjuer om departementens behov, representanter för departement

Finansdepartementet

Försvarsdepartementet

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Jordbruksdepartementet

Justitiedepartementet

Kulturdepartementet

Miljödepartementet

Socialdepartementet

Utrikesdepartementet

Maria Bredberg Pettersson, dep.råd., Näringsdepartementet

Intervjuer med personer som tidigare varit verksamma som statssekreterare

Ann-Christine Nykvist, generaldirektör Statens pensionsverk (SPV), f.d. statssekreterare

Mikael Sjöberg, generaldirektör Arbetsmiljöverket, f.d. statssekreterare

Staffan Bengtsson, myndighetschef Statens Försvarshistoriska Museer, f.d. statssekreterare

Dan Eliasson, generaldirektör Migrationsverket, f.d. statssekreterare

Intervjuer om befintliga modeller

Tommy Dahlén, Höskoleverket

Gunnar Gidenstam, Sveriges Kommuner och Landsting

Mikael Henriët, Räddningsverket (ang. ISO mm)

Erik Lindesjö, Höskoleverket

Möte med myndighetschefer

Anders Danielsson, generaldirektör, Säkerhetspolisen

Göran Ekström, generaldirektör, Arbetsgivarverket
Dan Eliasson, generaldirektör, Migrationsverket
Peter Funch, ekonomidirektör, Vägverket
Eva Lejdbrandt, stf generaldirektör, Verva
Hans Lindqvist, tf generaldirektör, Kustbevakningen
Ann-Christin Nykvist, generaldirektör, Statens pensionsverk
Olov Rydberg, administrativ chef, Länsstyrelsen Gävleborg
Gunnar Sahlin, riksbibliotekarie, Kungliga Biblioteket
Axel Wenblad, generaldirektör, Fiskeriverket
Katrin Westling Palm, överdirektör, Skatteverket

Bilaga 4

Exempel på enkät till anställda vid myndigheten – från försöksanalys av Kustbevakningen

1. Kön

1. Man
2. Kvinna

2. Hur länge har du arbetat vid myndigheten?

1. mindre än 1 år
2. 2-4 år
3. 5-14 år
- 4 15- år

3. På vilken nivå i organisationen arbetar du?

1. Centrala ledningen/central nivå
2. Regionalt distrikt/regional nivå
3. Kuststation/lokal nivå

4. På vilket sätt styr ledningen (den centrala, distrikts- och/eller kuststationsledning) den del av verksamheten som du arbetar inom?

Med ”den del av verksamheten som du arbetar inom” menas....

Ange ett eller flera svar.

1. Mätbara mål
2. Andra mått och indikatorer
3. Verksamhetsplan som talar om vad vår del av verksamheten ska prestera och hur ---gå till fråga 6
4. Min närmsta chef formulerar vad vår del av verksamheten ska prestera ---gå till fråga 6
5. Kraven på prestationer är inte preciserade ---gå till fråga 6
6. Annat, ange vad: ---gå till fråga 6
7. Vet ej

5. Vilka är de mest prioriterade målen/indikatorerna för din del av verksamheten, ange vilka (fritext):

6. Hur ofta följer ledningen (central, regional och/eller kuststationsledning) upp hur den del av verksamheten som du arbetar inom presterar?

1. Oftare än månadsvis
2. Månadsvis
3. Kvartalsvis
4. En gång årligen
5. Aldrig ---gå till fråga 8
6. Vet ej ---gå till fråga 8

7. Används dessa uppföljningar i sin tur för att förbättra den del av verksamheten som du arbetar inom?

1. Ja, i stor utsträckning
2. Ja, i viss utsträckning
3. Ja, men endast i mycket liten utsträckning
4. Nej, inte alls
5. Vet ej

8. Vet du vilka prestationer/resultat som förväntas av dig?

1. Ja, i stor utsträckning
2. Ja, i ganska stor utsträckning
3. Ja, men endast i liten utsträckning
4. Nej, inte alls

9. Hur ofta får du återkoppling om dina prestationer/resultat från din närmsta chef?

1. Oftare än månadsvis
2. Månadsvis
3. Kvartalsvis
4. En gång årligen
5. Aldrig

10. Upplever du att din kunskap och kompetens tas tillvara i organisationen?

1. Ja, mycket väl
2. Ja, ganska väl
3. Nej, inte särskilt väl
4. Nej, inte alls

11. Motsvarar din kompetens, den kompetens du behöver för att utföra dina arbetsuppgifter?

Med kompetens menas här inte utbildningsnivå utan faktisk förmåga och kunskap att utföra de arbetsuppgifter som du har just nu.

1. Ja, jag har mer än tillräcklig kompetens
2. Ja, jag har tillräcklig kompetens på så gott som alla områden
3. Endast delvis, min kompetens är otillräcklig på ett antal områden
4. Vet ej

12. Har du någon gång under de senaste två åren deltagit i kompetensutveckling? Ange ett eller flera alternativ.

1. Nej
2. Ja, i form av seminarier och/eller konferenser
3. Ja, i form av stöd från en mentor och/eller handledare
4. Ja, introduktionsutbildning
5. Ja, i form av annan vidare-/fortbildning, ange vilken (fritext)

---gå till fråga 14

13. Anser du att denna kompetensutveckling har bidragit till att du kan utföra ditt arbete bättre?

1. Ja, mycket
2. Ja, delvis
3. Ja, lite
4. Nej, inte alls
5. Vet ej

14. På vilka områden anser du att förändringar/förbättringar är angelägna, för att den del av verksamheten som du arbetar inom ska bli effektivare?

Gradering av respektive område: 1 Inte alls angeläget, 2 Lite angeläget, 3 Ganska angeläget, 4 Mycket angeläget.

Regeringens/riksdagens styrning av myndigheten

...förändringar i myndighetens uppdrag

...mer resurser till myndigheten

...förändrade regelverk för myndigheten

Styrningen inom myndigheten

...införande av/förbättrade mål, mått eller indikatorer för att mäta prestationer

...bättre uppföljning av vad verksamheten presterar

...förändrad organisation

14. Forts. på fråga om vilka områden anser du att förändringar/förbättringar är angelägna, för att den del av verksamheten som du arbetar inom ska bli effektivare?

Gradering av respektive område: 1 Inte alls angeläget, 2 Lite angeläget, 3 Ganska angeläget, 4 Mycket angeläget.

Verksamhetsplanering

- ...förbättrad planering av verksamheten
- ...förbättrad omvärldsbevakning
- ...ökad stabilitet i verksamheten (inte så många/täta förändringar)
- ...ökad förändringstakt i verksamheten
- ...mer resurser till min del av verksamheten
- ...bättre arbetsredskap, t.ex. fordon, maskiner m.m.

Kvalitets- och förbättringsarbete i verksamheten

- ...förbättrat kvalitetsarbete
- ...förbättrade metodstöd som talar om hur arbetet bör utföras
- ...förstärkt delaktighet bland medarbetarna i att ta fram nya idéer och förslag till förbättringar av verksamheten
- ...förbättrad uppföljning gentemot myndighetens målgrupper
- ...förbättrat IT-system inom myndigheten (bl.a. intranät, operativa stödssystem)
- ...förbättrat externt IT-system (bl.a. extern webbsida)
- ...förbättrad information internt som stöd för ert arbete
- ...förbättrade administrativa rutiner vid myndigheten, t.ex. för ärendehantering, beslutsfattande m.m.

Samverkan

- ...förbättrad samverkan med andra myndigheter
- ...förbättrad samverkan internt mellan olika delar av myndigheten

Personalpolitik

- ...förbättrade personalledningsinsatser, t.ex. medarbetarsamtal, lönesamtal
- ...förbättrat rekryteringsarbete
- ...förbättrad kompetensutveckling för medarbetarna
- ...bättre gemenskap bland medarbetare
- ...bättre arbetsengagemang bland medarbetarna
- ...mer systematiskt arbetsmiljöarbete
- ...insatser för att göra arbetsplatsen mer attraktiv
- ...minskad arbetsbelastning/stress

Annat/andra områden där förändringar/förbättringar är angelägna, ange vilket/vilka (fritext):

15. Anser du att ni, i den del av verksamheten som du arbetar inom, vet tillräckligt om hur myndighetens målgrupper upplever ert arbete/ert resultat?

Myndighetens målgrupper kan vara enskilda, företag, andra myndigheter eller organisationer som tar del av myndighetens tjänster eller som på annat sätt påverkas/berörs av myndighetens verksamhet.

1. Ja.
2. Nej
3. Vet ej

16. Följer myndigheten upp hur era målgrupper upplever ert arbete/era resultat, i den del av verksamheten som du arbetar inom?

1. Ja, systematiskt minst en gång i halvåret
2. Ja, systematiskt men mindre ofta än en gång i halvåret
3. Ja det händer, men inte systematiskt
4. Nej, aldrig ---gå till fråga 19
5. Vet ej ---gå till fråga 19

17. Vilken betydelse har dessa uppföljningar för att förbättra kvaliteten i den del av verksamheten som du arbetar inom?

1. Mycket stor betydelse ---gå till fråga 19
2. Ganska stor betydelse ---gå till fråga 19
3. Ganska liten betydelse
4. De har aldrig använts
5. Vet ej

18. Varför har dessa uppföljningar endast liten betydelse/har aldrig använts (fritext)?

19. Hinner du med ditt jobb?

1. Ja, jag kan till och med ha för lite att göra ibland
2. Ja, jag har lagom mycket att göra
3. Både och, jag har periodvis för mycket att göra och däremellan mindre/mer lagom mycket att göra
4. Nej, jag har nästan alltid för mycket att göra

20. Upplever du att arbetsmiljön är god i den del av verksamheten som du arbetar inom?

1. Ja, mycket god
2. Ja, ganska god
3. Nej, inte särskilt god
4. Nej, inte alls god

21. Är du som helhet nöjd med att arbeta på myndigheten?

1. Ja, mycket nöjd
2. Ja, ganska nöjd
3. Nej, inte särskilt nöjd
4. Nej, inte alls nöjd

22. Tycker du att frågorna i enkäten var enkla att besvara?

1. Ja, mycket enkla
2. Ja, ganska enkla
3. Nej, ganska krångliga
4. Nej, inte alls enkla

Motivera gärna (fritext)

23. Tycker du att frågorna i enkäten var relevanta för din myndighet?

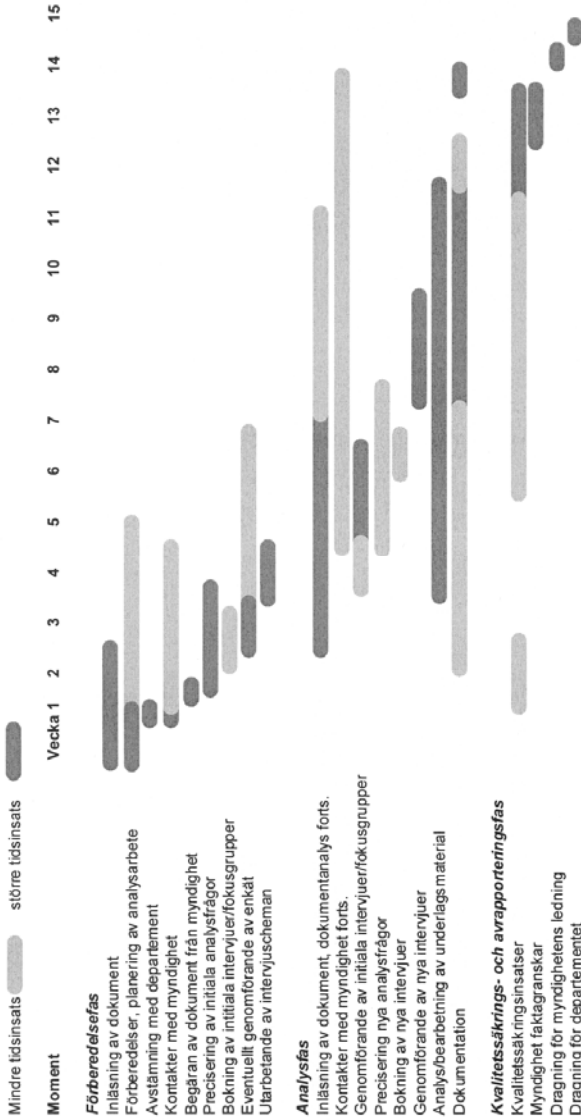
1. Ja, mycket relevanta
2. Ja, ganska relevanta
3. Nej, endast relevanta i liten utsträckning
4. Nej, inte alls relevanta

Motivera gärna (fritext)

24. Har du andra synpunkter på enkäten (fritext)?

Tack för ditt svar!

Exempel på tidplan (kalendertid) för myndighetsanalys



Referenser

Akademirapport 2008:1, *Riksrevisionen: Effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratins väktare. En studie av effektivitetsrevisioner 2003-2007*, Akademin för ekonomisstyrning i staten, Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Att lyckas i offentlig förvaltning (1992) slutrapport från kommittén "Kronorna bland Verken". Statskontoret/Allmänna förlaget, Stockholm.

Boyne, George A., m.fl. (2002) "Best Value – Total Quality Management for Local Government?" i *Public Money & Management*, juli-september, s. 9-16.

Boyne, George A. & Walker, Richard M. (2002) "Total Quality Management and Performance" i *Public Performance and Management Review*, vol. 26, nr. 2, s. 111-131.

Dean Jr., James W. & Bowen, David E. (1994) "Management Theory and Total Quality: Improving Research and Practice Through Theory Development." i *Academy of Management Review*, vol. 19, nr. 3, s. 392-418.

Dir. 2007:40, *Fördjupad prövning av Naturvårdsverkets verksamhet*.

Dir. 2008:107, *Fördjupad prövning av Boverkets verksamhet*.

Ds 1998:57, *Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?*, Gunnarsson, Vivianne & Lemne, Marja, rapport till ESO, Finansdepartementet.

ESV 2002:14, *Effektiv resultatredovisning*.

ESV 2003:4, *En kartläggning av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet*.

ESV 2004:25, *Konsten att styra - en analys av dokument i den statliga budgetprocessen*.

ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*.

ESV 2008:13, *Handledning. Intern styrning och kontroll*.

ESV-nytt 2001, nummer 2, "Fjorton underlag har begärts för fördjupad prövning".

European Institute of Public Administration, *CAF 2006*.

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

Forss, Kim (2008) *Utvärdering av försöksverksamhet med externa myndighetsanalyser*. Underlagsrapport till Statskontoret 2008:18, *Utredning om myndighetsanalyser*.

Institutet för Kvalitetsutveckling (2007) *SIQs Modell för Kundorienterad Verksamhetsutveckling*.

Internrevisorerna (2007) *Företagsövergripande riskhantering – ett sammanhållet ramverk*.

Högskoleverket 2007:59 R, *Nationellt kvalitetssäkringssystem för perioden 2007-2012*.

Peters, Guy (2004) "Four Main Administrative Traditions".
Världsbanken, hämtad 2008-11-28,
<<http://go.worldbank.org/Y91Y9HKVU0>>

Prop. 2008/09:01, *Budgetproposition för 2009*.

Quist, Johan (2003) *Att översätta TQM: en longitudinell studie kring reflekterande aktörer*. Akad. avh. Karlstad University Studies: 23.

Rago, William V. (1994) "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View" i *Public Administration Review*, januari/februari, vol. 54, nr. 1, s. 61-64.

Regeringskansliets förvaltningsavdelning (2003) *Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten.*

Riksrevisionsverket (1975) *Metoder för myndighetsanalyser.*

Riksrevisionsverket 1976-001:1, *Om metoder för att bedöma statliga myndigheter.*

Skr. 2007/08:140, *Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld.*

SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*

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

SOU 2008:22, *Ett stabsstöd i tiden.*

Statens kvalitets- och kompetensråd (2003) *CAF-modellen.*

Statskontoret 1993:25, *Sektorsövergripande analyser – förslag till metod.*

Statskontoret 2002:20, *Utvärderingar – Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser.*

Statskontoret 2007:13, *Statliga myndigheter 2007.*

Sveriges Kommuner och Landsting (2008) *Fem intressanta kommuner 2007.*

Swiss, James. E. (1992) "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government" i *Public Administration Review*, juli/augusti, vol. 52, nr. 4, s. 356-362.

