



Dnr 2013/61-5

# Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2013–2014







MISSIV

DATUM  
2013-05-30  
ERT DATUM  
2012-12-20

DIARIENR  
2013/61-5  
ER BETECKNING  
S2012/9065/SAM  
(delvis)

Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Inriktning och prioriteringar för Statskontorets förvaltningspolitiska arbete 2013–2014**

Enligt regleringsbrevet för år 2013 ska Statskontoret redovisa inriktning och prioriteringar för myndighetens arbete under 2013-2014 med följande uppgifter enligt förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret:

- att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling, samt
- att bevaka vissa frågor om kvalitets- och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen.

I uppdraget ingår också att Statskontoret ska identifiera strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov inom de närmsta fem åren. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 3 juni 2013.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i promemorian *Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2013–2014*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Petter Kockum, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Petter Kockum





## Innehåll

<b>1</b>	<b>Statskontorets uppdrag</b>	<b>3</b>
1.1	Instruktionen och regleringsbrevet	3
1.2	Genomförande av uppdraget	3
<b>2</b>	<b>Utgångspunkter</b>	<b>5</b>
2.1	Regeringens förvaltningspolitik	5
2.2	Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2012–2013	5
<b>3</b>	<b>Samhällsutvecklingens krav på statsförvaltningen</b>	<b>7</b>
3.1	Utmaningar i samhällsutvecklingen	7
3.2	Förvaltningspolitiska inslag i samhällsdebatten	8
3.2.1	Det offentliga åtagandets omfattning och utformning?	9
3.2.2	Informationsöverflöd i granskningssamhället?	9
3.2.3	Hur stark är tilliten till och i den offentliga sektorn?	10
3.2.4	Hur hantera komplexa samhällsfrågor?	11
3.2.5	Vad är statstjänstemannens roll och ansvar?	11
3.3	Förvaltningspolitikens roll i samhällsutvecklingen	12
<b>4</b>	<b>Strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov</b>	<b>13</b>
4.1	Styrning av statlig förvaltning	13
4.1.1	Förutsättningar att styra stora myndigheter	14
4.1.2	Erfarenheter av att motverka sektoriseringsproblem	14
4.1.3	Klarlägg konsekvenserna av finansiering av förvaltningsutgifter på sakanslag	15
4.2	Statlig organisering	16
4.2.1	Utvärdering av sektorspecifika utvärderingsmyndigheter	17
4.2.2	Följ upp ändamålsenligheten i myndigheternas ledningsformer	18
4.2.3	En bevarad länsstyrelsestruktur kan medföra ytterligare verksamhetskoncentration	18
4.3	Verksamhetsutveckling i staten	19
4.3.1	Behov av en samlad bedömning av den fortsatta verksamhetsutvecklingen	20
4.3.2	Tydligare bild av drivkrafter för myndigheters verksamhetsutveckling	21
4.3.3	Utvärdering av statens servicecenter	21
4.3.4	En tydligare bild av medborgarnas uppfattningar om statsförvaltningen	22
4.4	Statsanställdas kompetens	22
4.4.1	Det tidigare värdegrundsarbetets genomslag behöver utvärderas	23
4.4.2	Klargör statliga myndigheters medvetenhet och insatser mot korruption	24
4.4.3	Fortsatt höga krav på myndigheternas kompetensförsörjning	25
4.5	Staten och marknaderna	26
4.5.1	Vilka är de generella erfarenheterna av omreglerade marknader?	27
4.5.2	En förändrad tillsynsroll	27
4.5.3	Brukarnas informationsbehov och ställning	28
4.5.4	Myndigheternas säljverksamhet	29



4.6	Förhållandet mellan staten och kommunerna	30
4.7	Sammanfattande bedömning	31
<b>5</b>	<b>Plan med inriktning och prioriteringar för åren 2013–2014</b>	<b>33</b>
5.1	Om offentlig sektor	33
5.2	Seminarier	36
5.3	Svensk förvaltningspolitik i ett internationellt perspektiv	37

# 1 Statskontorets uppdrag

## 1.1 Instruktionen och regleringsbrevet

Statskontoret ska enligt sin instruktion följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Myndigheten ska även bevaka vissa frågor om kvalitets- och verksamhetsutvecklingsfrågor i statsförvaltningen. I Statskontorets regleringsbrev för år 2013 anges att myndigheten ska redovisa inriktning och prioriteringar för myndighetens arbete under 2013–2014 avseende dessa uppgifter. I uppdraget ingår att Statskontoret ska identifiera strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov inom de närmsta fem åren. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 3 juni 2013.

## 1.2 Genomförande av uppdraget

Uppdraget att identifiera strategiska förvaltningspolitiska behov har genomförts med utgångspunkt i Statskontorets utredningsverksamhet och omvärldsbevakning. Statskontoret har även inhämtat underlag till denna del av uppdraget genom möten med olika företrädare för Regeringskansliet och myndigheter.

Utkast till föreliggande plan har varit föremål för synpunkter vid ett internt seminarium för Statskontorets medarbetare. Planen har även diskuterats vid möten för Statskontorets råd och Statskontorets vetenskapliga råd.

Planen är disponerad på följande sätt. Avsnitt 2 redogör kortfattat för inriktningen på regeringens förvaltningspolitik och Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2012–2013. Avsnitt 3 beskriver utmaningar i samhällsutvecklingen som är betydelsefulla ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv och förvaltningspolitiska frågor som diskuteras i media, inom förvaltningen och inom forskningen. Avsnitt 4 redogör för ett antal strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov som Statskontoret bedömer finns inom de närmsta fem åren. Avsnitt 5 innehåller inriktning och prioriteringar för Statskontorets eget förvaltningspolitiska arbete åren 2013–2014.

Föreliggande plan utgör en revidering av den tidigare planen som Statskontoret redovisade den 29 mars 2012: Inriktning och prioriteringar för myndighetens förvaltningspolitiska arbete åren 2012 och 2013.

Underlaget har i huvudsak utarbetats av utredarna Petter Kockum (projektledare) och Clas Heinegård.



**STATSKONTORET**

**PM**

2013-05-30

Dnr 2013/61-5

4 (37)



## 2 Utgångspunkter

### 2.1 Regeringens förvaltningspolitik

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) föreslog regeringen ett nytt mål för förvaltningspolitiken. Enligt riksdagens godkännande av regeringens förslag (bet. 2009/10FiU:38, rskr. 2009/10:315) har målet följande lydelse:

- En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättsäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

Regeringen har successivt vidtagit åtgärder för att utveckla statsförvaltningen i linje med det förvaltningspolitiska målet. Av budgetpropositionerna för åren 2011–2013 framgår att återkommande åtgärdsområden är bland annat e-förvaltning, myndigheternas lokala närvaro och service, vidareutnyttjande av offentlig information och statlig inköpssamordning.

Regeringen beslutade i april 2012 om ett program för statsförvaltningens förnyelse. I programmet beskrivs regeringens inriktning och prioriteringar för förvaltningspolitiken. Programmet riktar sig till samtliga statliga myndigheter och avses utgöra ett stöd för myndighetsledningarnas arbete med att utveckla sina verksamheter och organisationer. Programmet behandlar områdena innovation och kvalitet, värdegrundsarbete, samarbete och samordning, service, tillväxtfrämjande, förbättrad tillsyn, effektivisering av administrativa tjänster och EU-arbete.

### 2.2 Statskontorets förvaltningspolitiska arbete åren 2012–2013

Statskontorets förvaltningspolitiska arbete sker i huvudsak i tre former: Rapporter i skriftserien om offentlig sektor, seminarier och internationellt samarbete. Av planen för myndighetens förvaltningspolitiska arbete åren 2012–2013 framgår planerade aktiviteter gällande innovation och samverkande förvaltning, rättsäker och effektiv förvaltning, väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet samt bidra till Sveriges utveckling och effektivt EU-arbete.

Under 2012 omfattade Statskontorets förvaltningspolitiska arbete följande:

- Rapporten *Vad händer i den offentliga sektorn. En översikt över utvecklingen 2000–2011*.
- Tre skrifter om offentlig sektor (OOS-serien) *Den effektiva staten, Tillsynens prestationer och resultat* samt *För säkerhets skull. Om myndigheters arbete mot hot och våld mot deras anställda*.



- Anordnande av *Förvaltningspolitisk dag* den 25 april med över 230 deltagare. Temat var Den effektiva staten och fokuserade på olika dimensioner av effektivitet i offentlig sektor.
- *Seminarieverksamhet* för myndighetschefer samt för tjänstemän i Regeringskansliet och i myndigheterna. Här kan bland annat nämnas seminarium om utformningen av tillsyn, om tillväxt och förnyelse i svensk ekonomi, om myndighetsanalysmodellen och ett seminarium om statens regionala indelning.
- Samordning av det svenska deltagandet i *det informella europeiska förvaltningspolitiska samarbetet* (EUPAN) och deltagande i *OECD:s styrgrupp* för projektet Government at a Glance. Deltagandet i dessa internationella samarbeten ger en utblick i pågående förändringsarbete i vår omvärld samt möjligheten att informera vår omvärld om den svenska förvaltningsmodellen.

## **3 Samhällsutvecklingens krav på statsförvaltningen**

### **3.1 Utmaningar i samhällsutvecklingen**

Samhällsutvecklingen innebär ständigt att nya förutsättningar uppstår och att medborgarnas behov förändras. Detta påverkar vilka offentliga åtaganden de folkvalda behöver göra för att möta utmaningar och hantera förändringar i samhället. Statsförvaltningen har ett viktigt uppdrag att förverkliga övergripande politiska mål och att säkerställa grundläggande värden om bland annat saktighet och opartiskhet samt öppenhet och insyn i statliga verksamheter. Statens verksamheter ska även präglas av effektivitet och god resurshushållning samt tillgänglighet och service.

Flera offentliga utredningar har under senare år redovisat iakttagelser och bedömningar av betydelsefulla förändringsprocesser och utmaningar i samhällsutvecklingen. Det gäller bland annat Framtidkommissionen (Ds 2013:19), Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (SOU 2012:81), 2008 års långtidsutredning (SOU 2008:108) och Ansvarskommittén (SOU 2007:10). Nedan redovisas ett antal övergripande exempel på sådana förändringsprocesser och utmaningar.

Den demografiska utvecklingen mot en allt äldre befolkning och en mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder innebär utmaningar för exempelvis kostnadsutvecklingen och finansieringen av den offentliga välfärden. Ett begränsat finansieringsutrymme för statliga verksamheter innebär fortsatta krav på effektivitets- och utvecklingsarbete inom den statliga förvaltningen. Vidare innebär urbaniseringen att den demografiska utvecklingen skiljer sig åt i olika delar av landet, vilket påverkar förutsättningarna för hur offentlig förvaltning tillhandahåller service och välfärdstjänster till medborgarna.

I framtiden kommer medborgarna av flera skäl sannolikt att ha fortsatt höga förväntningar på offentlig finansierade välfärdstjänster. Samtidigt kommer medborgarna att ha större kunskaper och fler möjligheter att utöva inflytande som brukare av välfärdstjänster. Medborgare som gör fler aktiva och medvetna val ställer högre krav på hur den offentliga informationen och servicen bör vara utformad. På flera områden finns det betydande inslag av privata utförare av offentlig verksamhet. Detta förändrar en del statliga myndigheters uppgifter att utforma regelverk och att granska att reglerna följs samt att genomföra och följa upp upphandlingar.

Den digitala utvecklingen i samhället medför bland annat att medborgare i allt högre grad har kontakt med offentlig förvaltning med hjälp av olika e-tjänster. E-förvaltningen innebär exempelvis att statliga myndigheter samverkar med varandra kring vissa gemensamma portaler och att det digitala informationsutbytet mellan statliga verksamheter ökar.

Som en liten öppen ekonomi är Sveriges ekonomiska utveckling och därmed förutsättningarna för den offentliga sektorn intimt sammanbunden med världsekonomins utveckling. Den ekonomiska kris som för tillfället råder, särskilt tydlig i vissa EU-länder, ser ut att kunna bli långvarig. Lågkonjunkturen kan därmed förväntas påverka den offentliga sektorns verksamhet, både vad gäller vissa myndigheters uppgifter, t.ex. Arbetsförmedlingen, och statsförvaltningens samlade rationaliseringsbehov.

Internationaliseringen och framförallt det svenska EU-medlemskapet har ställt nya krav på den offentliga förvaltningen och dess styrning, organisation och arbetsformer. EU-medlemskapet har hittills inte gett anledning till någon grundläggande förändring av den svenska förvaltningsmodellen. Utformningen av statliga verksamheter behöver i många fall dock ta hänsyn till politiska mål och bindande regler som beslutats på europeisk nivå. Det ställer krav på att tjänstemän som företräder Sverige i EU:s beslutsprocess agerar med framförhållning och sakkunskap utifrån ståndpunkter som är väl samordnade och förankrade.

En ytterligare utmaning framöver utgår ifrån att det samlade offentliga åtagandet är stort och mångsidigt samt att samhällsorganisationen är komplex. Det har blivit allt svårare att möta samhällsutvecklingen och hantera samhällsutmaningar enbart utifrån de fördelar som följer av sektorisering och specialisering. Alltfler samhällsfrågor och politiska målsättningar spänner över flera områden vilket ökar behovet av sektorsövergripande samordning och tvärsektorieellt arbete. Inom flera områden är dessutom ansvar och uppgifter fördelade på olika samhällsnivåer. Det leder till mer komplexa beslutsprocesser som kan försvåra möjligheterna till både nödvändiga prioriteringar och ansvarsutkrävande.

### **3.2 Förvaltningspolitiska inslag i samhällsdebatten**

Frågor om och hur samhällets offentliga institutioner ska möta och hantera förändringar i samhällsutvecklingen är i hög grad föremål för olika politiska uppfattningar och åsikter. Vid sidan om den politiska debatt som förs i media är de offentliga institutionernas hantering av samhällsproblem även ett centralt ämne inom många forskningsområden. I samhällsdebatten diskuteras dessa frågor oftast i termer av sakpolitik snarare än som förvaltningspolitiska frågor kring styrning, organisering och ledning av offentliga verksamheter.

Frågan om förvaltningspolitikens förhållande till sakpolitiken och varför förvaltningspolitiken i den offentliga debatten ofta kommer i skymundan för sakpolitiska frågeställningar var en av huvudfrågorna som diskuterades inom ramen för Statskontorets återkommande förvaltningspolitiska dag för bland annat högre chefer i staten.

Nedan görs en utblick över ett antal frågor i samhällsdebatten som har klara förvaltningspolitiska inslag. Avsikten är inte ge en uttömmande redovisning av de viktigaste förvaltningspolitiska frågorna utan att illustrera vissa relevanta exempel på förvaltningspolitikens roll i olika samhällsfrågor.

### **3.2.1 Det offentliga åtagandets omfattning och utformning?**

Frågan om avgränsningen mellan det offentligas uppgifter och uppgifter som ska utföras av marknaden eller civilsamhället är en ständigt återkommande frågeställning. För snart 20 år sedan utkom professorn i statsvetenskap Bo Rothstein med boken *Vad bör staten göra?* (Rothstein, SNS Förlag 1994). I denna bok analyseras bland annat frågor kring vad som bör vara ett offentligt åtagande gentemot medborgare och företag. Denna fråga har även analyserats i andra sammanhang och får sägas vara en klassisk förvaltningspolitisk frågeställning (se t.ex. Molander *Den åttafaldiga vägen – motiv för offentliga åtaganden*, SNS Förlag 1999).

Även i den mediala debatten återkommer denna förvaltningspolitiska frågeställning. Inte sällan är utgångspunkten brister i enskilda sektorer. Ett aktuellt exempel är omregleringen av järnvägsmarknaderna där det i debatten ofta framhålls att en omreglerad järnvägsmarknad och ett ökat inslag av privata aktörer är orsaken till brister inom denna sektor. Även inom vård, skola och omsorg har det under flera år skett en återkommande diskussion kring för- och nackdelarna med privata utförare i offentlig verksamhet.

### **3.2.2 Informationsöverflöd i granskningssamhället?**

En frågeställning som diskuterats under drygt tio års tid är framväxten av ett så kallat granskningssamhälle. Ett centralt verk inom forskningen är den brittiske redovisningsprofessorn Michael Powers *The audit society* (1997). Powers framhåller att det sedan 80-talet till följd av sådana reformer som ibland brukar benämnas *New Public Management* skett en ökad efterfrågan av ansvarsutkrävande och transparens i offentlig sektor. Detta har i sin tur resulterat i framväxten av olika instrument för att utöva organisatorisk kontroll, bland annat genom olika former av uppföljningar och utvärderingar (Powers, *International Journal of Auditing*, Int. J. Audit. 4: 111-119 (2000)).

Diskussionen om framväxten av ett granskningssamhälle återfinns inte bara inom den akademiska världen. Denna diskussion har även förts i massmedia, inte minst under de senaste åren. En återkommande uppfattning i denna debatt är att granskningssamhället är en konsekvens av renodlingen av det offentliga. Renodlingen innebär att den offentliga sektorn i stor utsträckning kommit att arbeta som målformulerare och beställare, snarare än som utförare. Med hjälp av granskning vill den offentliga sektorn försäkra sig om att det som ska göras blir gjort och att resurser används på rätt sätt.

En näraliggande diskussion rör framväxten av insamling av resultatinformation i offentlig sektor. För att kunna öka transparens, förutsättningarna för ansvarsutkrävande och organisatorisk kontroll krävs resultatinformation. En central fråga är om mängden resurser som läggs på resultatinformation är väl avvägd och bidrar till rätt prioriteringar i förhållande till det man vill uppnå. En kritik som också anförts i detta avseende är att aktörer anpassar sig till den information som efterfrågas i återrapporteringskrav, handlingsplaner och liknande.

### 3.2.3 Hur stark är tilliten till och i den offentliga sektorn?

Tillit till samhällets institutioner och offentlig verksamhet lyfts ofta fram som en grundförutsättning för ett fungerande samhälle. I en välfungerande demokrati bör allmänheten ha ett högt förtroende för de offentliga samhällsinstitutionerna. Medborgarnas förtroende för enskilda institutioner eller dess företrädare används återkommande som ett mått på demokratins tillstånd och hur pass väl det politiska systemet fungerar. I den förvaltningspolitiska propositionen framhåller också regeringen att en målsättning är att medborgarna ska ha ett högt förtroende för myndigheter och att de ska känna tillit till dem som företräder myndigheterna (Prop. 2009/10:175).

I den offentliga debatten uppmärksammas inte sällan frågor om medborgarnas förtroende för förvaltningen, exempelvis när det gäller de offentliga tjänstemans ärlighet (se t.ex. DN 2012-04-09). Samtidigt visar mätningar att förtroendet för offentlig verksamhet och offentliga institutioner i Sverige är relativt stabilt (se Holmberg och Weibull 2012, Förtroendet för staten i Weibull, Oscarsson och Bergström (red) I framtidens skugga).

Svenskar har i allmänhet förtroende för offentliga institutioner. Trenden i Sverige går i detta avseende tvärtemot en trend om sjunkande förtroende som är fallet i en rad OECD-länder. Internationellt ses det minskande förtroendet för offentlig verksamhet främst som en av den ekonomiska krisen. OECD menar samtidigt att den ekonomiska krisen är en av flera förklaringar till det sjukande förtroendet. Medborgarnas bedömningar baseras även på kvaliteten i offentlig service och om offentlig verksamhet kommer att svara upp mot de behov som den enskilde har.

En aspekt av begreppet tillit är medborgarnas förväntningar på att möta en saklig och icke-korrupt förvaltning. Sverige betecknas i internationella mätningar som ett av världens mest korruptionsbefriade länder. Trots det upptäcks ibland händelser där politiker och tjänstemän i offentliga eller privata organisationer har tillskansat sig otillbörliga fördelar. I media har det förekommit uppgifter om misstankar om mutbrott i statliga verksamheter.

Av betydelse för de enskildas förtroende för statlig förvaltning är även de statliga myndigheternas synlighet och geografiska närvaro. Ombildningar och effektiviseringar av statliga verksamheter har påverkat antalet statliga

lokala kontor. Detta spelar sin tur roll för de enskildas möjligheter att kunna träffa myndighetsföreträdare i personliga möten.

En ytterligare dimension av begreppet tillit är i vilken utsträckning statens interna organisering bygger på tillit respektive kontroll. Styrmodeller som bygger på kontroll snarare än tillit och förtroende riskerar enligt kritiker att skapa förtroendeglapp i organisationer och därigenom minska effektiviteten i den offentliga sektorn (se Geert Bouckaert och John Halligan, *Managing Performance*, Routledge 2008 s. 37 för jämförelse mellan olika styrmodeller).

### **3.2.4 Hur hantera komplexa samhällsfrågor?**

I avsnitt 3.1 nämndes att det offentliga åtagandet har vuxit och blivit mångsidigt i takt med att samhällsutvecklingen blivit allt mer komplex. Detta har ökat behovet av sektorsövergripande samordningsinsatser och tvärsektoriel- la arbetssätt. Detta har också framhållits av Ansvarskommittén, som menade att samordningsbehovet är särskilt stort för individer som har behov av insatser från flera sektorer samtidigt eller när ett offentligt åtagande är beroende av flera sektorsområden.

I samhällsdebatten har det i olika sammanhang uppmärksammats att personer kan falla mellan stolarna i offentliga trygghetssystem. Det kan exempelvis röra individer som behöver insatser från både hälso- och sjukvård och socialtjänst eller personer som är beroende av samordnade rehabiliteringsinsatser. Det är en stor utmaning för ansvariga myndigheter att utifrån en helhetsyn utforma samverkan så att rätt insatser görs utifrån olika individers behov och förutsättningar. I praktiken kan en sådan samverkan fungera väl i vissa fall medan det i andra fall kan vara svårt att få till stånd en ändamåls- enlig samverkan med negativa följder för den enskilde.

Ett annat exempel är att uppfyllelse av vissa samhällsmål är beroende av insatser inom en mängd sektorsområden. Uppfyllelse av klimatmål är t.ex. i hög utsträckning beroende av långtgående insatser inom de transportpolitiska och energipolitiska områdena.

### **3.2.5 Vad är statstjänstemannens roll och ansvar?**

De statsanställda ska tillgodose att statliga verksamheter bedrivs i enlighet med grundläggande krav på demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. Statstjänstemännen ska i verksamheten beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktlighet och opartiskhet. De statsanställda ska även vara följsamma och genomföra de beslut som fattas av riksdagen och regeringen samt hushålla väl med statliga medel och medverka till att verksamheterna bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.

Många statliga verksamheter kännetecknas av hög komplexitet och specialisering vilket förutsätter att tjänstemännen utför sina uppgifter med stor sakkunskap. De olika krav som ställs på statligt anställda understödjer till

viss del varandra. Ur tjänstemännens perspektiv kan det dock i vissa situationer uppstå konflikter mellan olika krav. Statstjänstemännens roll och ansvar påverkas också kontinuerligt genom att samhällsutvecklingen på olika sätt förändrar förutsättningarna för de statliga verksamheterna. Exempelvis har många statstjänstemän kommit att företräda den svenska regeringens ståndpunkter i EU:s förhandlingsarbete, vilket innebär täta kontakter med tjänstemän från andra medlemsländer och EU:s institutioner. Myndigheternas ledningar ansvarar för att det är tydligt för de statsanställda vad rollen som statstjänsteman innebär.

Samtidigt utförs i dag en omfattande statligt finansierad verksamhet av icke offentligt anställda tjänstemän. Som exempel kan nämnas arbetsmarknadsutbildningar och privatoffentlig samverkan inom infrastrukturuområdet. Hur påverkar det vem som uppfattas som statlig företrädare och vem som ses som ansvarig för olika verksamheter?

### **3.3 Förvaltningspolitikens roll i samhällsutvecklingen**

Den gemensamma nämnaren för exemplen ovan är att de sätter statsförvaltningen under större eller mindre förändringstryck. Statsförvaltningen måste ha förmåga att möta omvärldsförändringar och nya samhällsutmaningar för att klara av sitt grundläggande uppdrag. Med utgångspunkt i regeringens övergripande förvaltningspolitiska mål är det enligt Statskontoret viktigt att olika förvaltningspolitiska åtgärder särskilt vägleds av följande syften:

- Stärka sakpolitikens genomförande. Statliga verksamheter ska bedrivas mot uppsatta mål på ett effektivt och rättsäkert sätt.
- Tydliggöra helhetssyn. Enskilda statliga verksamheter ska bedrivas och utvecklas utifrån ett samlat perspektiv på det statliga åtagandet.
- Säkerställa förnyelse och utveckling. Arbetssätt och metoder i statliga verksamheter behöver ständigt vidareutvecklas med fokus på medborgarnas och brukarnas behov.



## 4 Strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov

Statskontoret bedömer att det på fem års sikt finns ett antal strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov rörande följande frågor:

- Styrning av statlig förvaltning
- Statlig organisering
- Verksamhetsutveckling i staten
- Statsanställdas kompetens
- Staten och marknaderna
- Förhållandet mellan stat och kommuner

En del av utvecklingsbehoven bör enligt Statskontoret tillgodoses genom att regeringen beslutar om olika åtgärder. Andra utvecklingsbehov förutsätter först en närmare analys och slutsatser innan mer konkreta åtgärder kan vidtas. I kapitel 5 redovisas vilka utvecklingsbehov som Statskontoret planerar att arbeta med inom ramen för sitt förvaltningspolitiska uppdrag.

### 4.1 Styrning av statlig förvaltning

#### Statskontorets bedömning

Styrningen av den statliga förvaltningen behöver utvecklas i flera avseenden. Det finns skäl att analysera om styrningen och uppföljningen av stora myndigheter, bland annat ombildade enmyndigheter, fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Vidare finns det behov att analysera erfarenheterna av för- och nackdelar med samordningslösningar, t.ex. nationella samordnare och överenskommelser mellan staten och den kommunala nivån. Ett ytterligare utvecklingsbehov rör finansieringen av myndigheternas förvaltningsutgifter och de problem som följer av att sådana utgifter inte sällan finansieras på sakanslag.

Regeringens styrning och uppföljning av statliga myndigheter spelar en viktig roll för hur statsförvaltningen ska klara av sitt uppdrag med att förverkliga politiska mål och säkerställa grundläggande värden om bland annat rättsäkerhet och effektivitet. Regeringens styrning av den statliga förvaltningen förekommer i flera olika former. I de flesta fall används en kombination av olika styrformer beroende på vilken verksamhet det rör sig om och vilket styrbehov som finns.

Regeringen utvecklar fortlöpande sin styrning och uppföljning för att ge statsförvaltningen bästa möjliga verksamhetsförutsättningar. I förgrunden står att styrningen ska vara tydlig, resultatriktad och verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Styrningen bör enligt regeringen även inriktas på att bli mer strategisk.

Det är angeläget att regeringens styrning av statsförvaltningen utvecklas ytterligare i vissa avseenden inom de närmsta fem åren. Nedan redovisas Statskontorets bedömning av utvecklingsbehov rörande styrningen av statsförvaltningen.

#### **4.1.1 Förutsättningar att styra stora myndigheter**

Sedan mitten av 1990-talet har ett flertal myndighetskoncerner med en nationell myndighet och flera regionala myndigheter ombildats till nationellt sammanhållna enmyndigheter. Det gäller bland annat Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Skatteverket och Skogsstyrelsen. Fr.o.m. den 1 januari 2015 kommer även Polisen att utgöra en enmyndighet.

Dessa myndighetsreformer har till stor del motiverats med att sammanhållen myndighet ger bättre förutsättningar för likabehandling av medborgare och enhetlighet i ärendehandläggning och beslutsfattande. Bildandet av enmyndigheter har även syftat till att skapa en tydligare ledning och styrning av verksamheten samt att öka flexibiliteten i resursanvändningen. I vissa fall har även en förbättrad service varit en uttalad ambition.

Vid sidan av enmyndigheterna har Trafikverket bildats genom sammanslagning av Banverket och Vägverket. Dessutom är bland annat Försvaret och Migrationsverket stora myndigheter.

De stora myndigheterna svarar sett till antal anställda och tilldelade anslagsmedel för en betydande del statsförvaltningens samlade resurser. Flera av de stora myndigheterna bedriver verksamheter som direkt vänder sig till olika grupper i samhället och med en geografisk närvaro i stora delar landet.

Det finns behov av att närmare analysera vilka förutsättningar som finns för att styra och följa upp stora myndigheter. En fråga som är relevant i detta avseende är huruvida styrningen av de omfattande och ofta komplexa verksamheter som dessa myndigheter ansvarar för ställer särskilda krav jämfört med styrningen av mindre myndigheter. Detta fokuserar i sin tur frågan hur Regeringskansliet kan säkerställa att det har tillräcklig information och kunskap för att bistå regeringen i styrningen av de större myndigheterna.

#### **4.1.2 Erfarenheter av att motverka sektoriseringsproblem**

Statliga verksamheter omfattar ett stort antal områden och är av olika karaktär. Tydliga ansvarsområden och uppgiftsbeskrivningar för myndigheter är nödvändigt för att uppnå specialisering och god kvalitet i statliga verksamheter. I den förvaltningspolitiska propositionen framhåller regeringen att styrningen i så hög grad som möjligt bör ta hänsyn till och gynna varje verksamhets specifika syfte och karaktär. Myndigheternas specialisering riskerar dock även att leda till en fragmentisering av förvaltningen, suboptimering av statliga resurser och oklarheter för medborgarna. Statlig samordning ska enligt regeringen underlättas av en helhetsinriktad styrning som har ett tydligt medborgarperspektiv.

Även Ansvarskommittén menade i sitt slutbetänkande (SOU 2007:10) att den statliga styrningen bör bli mer helhetsinriktad. Enligt kommittén finns det avigsidor med den långtgående specialiseringen inom staten. Särskilt allvarligt var det enligt kommittén när sektoriseringen skapar problem för individer som har behov av insatser från flera sektorer samtidigt eller när ett offentligt åtagande är beroende av flera sektorsområden.

Statskontoret har tidigare gjort bedömningen att sektoriseringen inom offentlig förvaltning ofta får klä skott för andra saker som uppfattas som problem (Statskontoret 2005:3). Sektoriseringen bör inte ses som ett generellt problem inom förvaltningen. Av detta följer att det inte heller finns några generella lösningar för att lösa problemen. Sektoriseringsproblem är primärt kopplat till situationer och frågor som berör ett flertal komplexa politikområden och som kräver sektorsövergripande lösningar.

Under senare år har regeringen tillsatt nationella eller särskilda samordnare för problem och behov som kräver sektorsövergripande insatser. Det gäller exempelvis nationell samordnare mot våld i nära relationer, nationell samordnare för att motverka idrottrelaterat våld, nationell samordnare för kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar samt nationell samordnare för hemsjukvården.

Ett annat instrument för att hantera problem och behov som kräver sektorsövergripande insatser är nationella överenskommelser, ofta mellan stat och företrädare för kommuner och landsting. Exempel på sådana överenskommelser är utveckling och finansiering av nationella kvalitetsregister för vård och omsorg samt att förbättra patienters tillgänglighet till hälso- och sjukvård.

Det är angeläget att erfarenheterna av för- och nackdelarna med dessa samordningsformer närmare analyseras.

#### **4.1.3 Klarlägg konsekvenserna av finansiering av förvaltningsutgifter på sakanslag**

Den finansiella styrningen sätter de ekonomiska ramarna för de statliga verksamheternas resurser. Den vanligaste statliga finansieringsformen är tilldelning av medel på statsbudgeten (ramanslag). Benämningarna förvaltningsanslag och sakanslag förekommer ofta för att referera till vilka slags utgifter som ett visst ramanslag finansierar. Huvudprincipen är att förvaltningsanslag finansierar förvaltningsutgifter, dvs. driftskostnaderna för en myndighet (personal, lokaler, etc.). Sakanslag finansierar övriga utgifter för en viss verksamhet ("sak"), t.ex. transfereringar. Huvudprincipen är att de olika utgiftstyperna ska skiljas åt, men att det i vissa fall kan vara motiverat att låta förvaltningsutgifter belasta sakanslag.

Finansiering av förvaltningsutgifter på sakanslag ska tydligt framgå av de finansiella villkoren för berörda ramanslag. Detta finansieringssätt är inte

sällan förenat med flera nackdelar. I de fall de totala förvaltningsutgifterna för en verksamhet inte finansieras fullt ut av sakanslaget behöver myndigheten använda medel på förvaltningsanslaget. Det medför en risk för ”undanträngningseffekter” på övrig verksamhet som finansieras av förvaltningsanslaget. De finansiella villkoren kan även vara administrativt betungande för myndigheter vilket försämrar deras planerings- och verksamhetsförutsättningar. Dessutom kan en omfattande finansiering av förvaltningsutgifter på sakanslag försvåra möjligheterna till att följa upp statsförvaltningens utgiftsutveckling.

Riksrevisionen konstaterade år 2006 att regeringen hade gett ett drygt femtiotal myndigheter rätt att finansiera förvaltningsutgifter på sakanslag. Det sammanlagda beloppet uppgick till nästan tre miljarder kronor. Riksrevisionen har under senare år även funnit att myndigheter i vissa fall belastat sakanslag med förvaltningskostnader utan tydligt stöd i regleringsbrev. Dessutom har Statskontoret i utredningar av bland annat Kulturrådet och Svenska institutet uppmärksammat problem med att förvaltningsutgifter förekommer på olika anslagskategorier.

Det finns flera anledningar till att närmare klargöra i vilken omfattning som myndigheters förvaltningsutgifter finansieras på sakanslag. Ett skäl är att få en mer samlad bild över myndigheternas totala förvaltningskostnader. Detta är av betydelse för regeringens resultatredovisning till riksdagen. Ett annat skäl är att klarlägga närmare vilka förvaltningskostnader som i olika konkreta fall belastar sakanslag. Detta är angeläget då det saknas en entydig definition av förvaltningskostnader.

## 4.2 Statlig organisering

### Statskontorets bedömning

Det behöver utvärderas om sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter utgör en ändamålsenlig organisering av statliga resurser. Det finns vidare behov av att följa upp och bedöma ändamålsenligheten i myndigheternas ledningsformer. En oförändrad länsstyrelsestruktur kan medföra koncentration av ytterligare länsstyrelseverksamheter till ett antal färre länsstyrelser.

Organiseringen av den statliga förvaltningen på central och regional nivå är en viktig styrform för regeringen. Regeringen har framhållit att den statliga förvaltningen bör vara organiserad så att rättsäkerhet och effektivitet upprätthålls. Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter ska enligt regeringen vara tydlig. Myndigheter bör som regel inte ha överlappande uppgifter och rollkonflikter inom en enskild myndighet bör undvikas. Enligt regeringen får specialiseringen och sektoriseringen inom förvaltningen inte leda till fragmentering och bristande helhetssyn.

Myndighetsledningen ansvar i regel för den enskilda myndighetens interna organisation. Regeringen har dock det övergripande ansvaret för att den statliga förvaltningen bedrivs rättssäkert och effektivt och att myndigheterna har en likvärdig service och tillgänglighet för alla medborgare och företag.

Myndighetsstrukturen förändras fortlöpande i takt med bedömningar av hur det statliga åtagandet behöver vara utformat inom olika verksamhetsområden. Förändringarna ställer bland annat krav på uppföljning och utvärdering för att säkerställa att avsedda resultat uppnås.

#### **4.2.1 Utvärdering av sektorspecifika utvärderingsmyndigheter**

Sedan mitten av 1990-talet har det skett en utveckling mot inrättande av allt fler fristående uppföljning- och utvärderingsmyndigheter. Det finns idag ett tiotal sådana myndigheter inom olika sektorer. Regeringens ambition med att inrätta utvärderingsmyndigheter har ofta varit att kunna kontrollera myndigheters effektivitet, öka insynen i offentlig verksamhet, få underlag till utvecklingen av politiken och stöd i styrningen av sina myndigheter. Ett motiv har även varit att utvärdering av en verksamhet ska ske oberoende och skiljt ifrån den som ansvarar för att utföra verksamheten.

I syfte att öka kunskapen om utvärderingsmyndigheternas närmare uppgifter och utformning tog Statskontoret under 2011 fram rapporten *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?* Av rapporten framgår att de flesta utvärderingsmyndigheterna inte har ett renodlat utvärderingsuppdrag utan även andra uppgifter, t.ex. att följa, analysera och bevaka områden, bedriva och stödja forskning samt informera och främja. Vidare skiljer sig utvärderingsmyndigheterna åt i relationen egeninitierade studier och regeringsuppdrag, men för de flesta av myndigheterna har regeringsuppdrag varit vanligt förekommande.

Statskontorets rapport visar även att utvärderingsmyndigheterna förfogar över små anslagsmedel i förhållande till berörda utgiftsområden och genomförandemyndigheter. Det har även förekommit svårigheter för utvärderingsmyndigheter att rekrytera tillräcklig hög utvärderings- och sakkompetens.

Det finns skäl att utvärdera vilka generella styrkor och svagheter som är förknippade med sektorspecifika utvärderingsmyndigheter. En utvärdering bör omfatta frågan om hur utvärderingsmyndigheterna påverkar de myndigheter vars verksamheter utvärderas. En fråga är även i vilken utsträckning som berörda myndigheter utför sina uppgifter med egen anställd personal respektive upphandlar extern expertis. Utifrån en sådan utvärdering är det angeläget att regeringen gör en bedömning av under vilka förutsättningar som sektorspecifika utvärderingsmyndigheter innebär en ändamålsenlig organisering av statliga resurser.

#### **4.2.2 Följ upp ändamålsenligheten i myndigheternas ledningsformer**

Enligt myndighetsförordningen ska förvaltningsmyndigheter under regeringen ledas av antingen en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). Myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning. Valet av ledningsform är ett viktigt styrmedel för regeringen för att skapa en tydlig och effektiv styrning och ledning av en myndighets verksamhet.

Regeringen gör i den förvaltningspolitiska propositionen bedömningen att den väljer den ledningsform som bäst gagnar verksamheten. Utgångspunkten för valet av ledningsform är verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt. I dagsläget finns drygt 100 enrådighetsmyndigheter varav flertalet har insynråd, ett sjuttioital styrelsemyndigheter av vilka ca hälften är universitet och högskolor samt ungefär 40 nämndmyndigheter.

Det har nu gått fem år sedan myndighetsförordningen trädde ikraft. Nästan lika lång tid har gått sedan en generell genomlysning senast gjordes av myndigheternas ledningsformer, se Statskontorets rapport *Förändrade ledningsformer* (2008:11). Det finns därför skäl att utreda hur olika ledningsformer används i myndighetsstyrningen. Det kan röra vilken roll insynsråden har i praktiken med att utöva insyn i och ge råd till enrådighetsmyndigheter. En annan fråga är hur regeringens styrning av styrelsemyndigheter, och Regeringskansliets kontakter med sådana myndigheter, fungerar i praktiken. Det finns även behov av att analysera på vilka faktiska grunder som olika ledningsformer väljs.

#### **4.2.3 En bevarad länsstyrelsestruktur kan medföra ytterligare verksamhetskonsentration**

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen lade i december 2012 fram förslag till bland annat en reformerad länsstyrelsestruktur. Enligt utredningens förslag bör antalet länsstyrelser reduceras från 21 till 11 fr.o.m. den 1 januari 2015. Vissa länsstyrelser föreslås ansvara för mer än ett län. I det fall regeringen bedömer att dagens struktur med 21 länsstyrelser inte behöver förändras så kvarstår ett behov av att utveckla den organisatoriska styrningen av länsstyrelserna.

Dagens 21-struktur innebär att många länsstyrelser har en mycket liten volym på sina verksamheter. Erfarenheter visar att detta motverkar effektivitet och enhetlighet i ärendehantering och gör det svårt att upprätthålla kompetens i verksamheten. Regeringen har tidigare bedömt att vissa verksamheter vid länsstyrelserna ska koncentreras till färre länsstyrelser. Länsstyrelsernas stiftelseinsyn utförs sedan 1 januari 2010 av endast sju länsstyrelser. Till samma sju länsstyrelser koncentrerades den 1 juli 2012 även

ansvaret för 13 ärendegrupper. Dessutom finns det sedan ett par år miljöprövningsdelegationer vid endast 12 länsstyrelser.

Vid en oförändrad länsstyrelsestruktur kommer sannolikt behovet av verksamhetskoncentration att aktualiseras på ytterligare områden. Verksamhetskoncentration har på senare tid uppmärksammats av flera utredningar, t.ex. Dammsäkerhetsutredningen och Utredningen om effektiv Sevesolagstiftning (det vill säga åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor). Dessutom framhåller regeringen i budgetpropositionen för 2013 att den avser att effektivisera handläggningen av överklagningsärenden enligt Plan- och bygglagen genom en översyn av instansordningen samt att överväga en koncentration av handläggningen till färre länsstyrelser.

Av stor betydelse är vilken inriktning som bör gälla för en utökad verksamhetskoncentration, dvs. en fortsatt konsekvent koncentration av verksamheter till samma länsstyrelser eller flexibel koncentration av enskilda verksamheter till olika länsstyrelser. Valet av inriktning beror inte bara på möjligheterna att uppnå ökad effektivitet och enhetlighet i koncentrerade verksamheter. Av betydelse är även hur starkt de koncentrerade verksamheterna kopplar till länsstyrelsernas huvuduppgift. Denna huvuduppgift innebär bland annat att länsstyrelserna utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska arbeta sektorsövergripande och inom ansvarsområdet samordna och avväga olika samhällsintressen. Detta förutsätter i många fall att varje länsstyrelse har en bred kompetens inom olika områden och kunskap om specifika lokala och regionala förhållanden.

### 4.3 Verksamhetsutveckling i staten

#### Statskontorets bedömning

Det behöver göras en samlad bedömning av hur det gemensamma arbetet med verksamhetsutveckling i statsförvaltningen fortsättningsvis ska utformas. En sådan bedömning bör bland annat vila på en analys av vilka styrmedel som bäst bidrar till förnyelse och utveckling av statliga verksamheter. Statens servicecenter bör utvärderas tidigast 2015. Det finns även behov av en mer samlad bild över medborgarnas och företagens uppfattningar om statsförvaltningens kvalitet.

De statliga myndigheternas verksamhetsansvar innebär att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen 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. Verksamhetsansvaret utgår även ifrån en betydande arbetsgivarpolitisk delegering som ett medel för myndigheterna att uppnå verksamhetens mål. Myndigheterna har även fått stora befogenheter att besluta om sin lokalförsörjning och egen organisation.

Myndigheternas verksamhetsansvar förutsätter att varje statlig myndighet ansvarar för att utveckla sin egen verksamhet. Enligt myndighetsförordningen ska myndigheten fortlöpande utveckla verksamheten och verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Enligt regeringen är det dock inte tillräckligt utifrån medborgarnas och det omgivande samhällets perspektiv att respektive myndighet utvecklar kvalitet bara inom ramen för den egna verksamheten. För att hitta nya sätt att organisera produktionen av offentliga tjänster behövs samverkan med andra.

#### **4.3.1 Behov av en samlad bedömning av den fortsatta verksamhetsutvecklingen**

Regeringen har vidtagit en rad olika insatser för den gemensamma verksamhetsutvecklingen inom statsförvaltningen. Bland annat har ett nationellt råd för innovation och kvalitet fått i uppdrag att initiera och analysera innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet. Till E-delegationens uppgifter hör att ta fram en strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning och koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp deras effekter för medborgare, företagare och medarbetare. Ett ytterligare exempel är att Vinnova på olika sätt arbetar med att stärka innovationskraften i offentlig sektor. Som ett led i att effektivisera myndigheternas verksamhet har regeringen inrättat Statens servicecenter som tillhandahåller tjänster åt statliga myndigheter rörande ekonomiadministration, löneadministration och e-handel.

Vinnova har nyligen redovisat ett antal förslag om hur innovationskraften inom offentlig sektor kan stärkas. Vinnova har även dragit slutsatsen att förvaltningens arbete med att förnya sig befinner sig i ett tidigt stadium och att det i många fall fortfarande är oklart med vad som menas med innovationsarbete (VR 2013:1). Innovationsrådet ska enligt regeringens direktiv slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2013. I rådets uppdrag ingår att föreslå åtgärder som främjar innovations- och förändringsarbete i offentlig verksamhet.

E-delegationen ska senast den 20 mars 2014 lämna förslag till hur myndigheternas arbete med e-förvaltning kan föras vidare i ett längre perspektiv. E-delegationen har redan framhållit att e-förvaltningsarbetet har kommit in i en operativ fas. Flera tjänster och insatser som förenklar vardagen för privatpersoner och företag, effektiviserar offentlig sektor och som kan användas av många myndigheter och kommuner är enligt delegationen på god väg att realiseras. E-delegationen har också pekat att det för överskådlig tid behövs en funktion som främjar och koordinerar att initiativ och uppdrag kopplade till en digitalt samverkande statsförvaltning genomförs i linje med regeringens intentioner (SOU 2013:22).

Det behöver inom en förhållandevis snar framtid göras en samlad bedömning av olika kommande förslag till hur det fortsatta gemensamma arbetet



med verksamhetsutveckling och innovation inom statsförvaltningen bör vara utformat. Det är av stor vikt att vissa grundläggande aspekter särskilt beaktas vid en samlad bedömning av förslag om utformningen av det gemensamma arbetet med verksamhetsutveckling i staten. Det handlar särskilt om hur stor omfattningen av gemensamma utvecklingsinsatser bör vara och på vilket sätt dessa kan kopplas samman med och stödja myndigheternas eget utvecklingsarbete. Det handlar även om hur olika gemensamma utvecklingsinsatser inbördes bör vara samordnade med varandra.

#### **4.3.2 Tydligare bild av drivkrafter för myndigheters verksamhetsutveckling**

Varje statlig myndighet ansvarar för att utveckla sin egen verksamhet. Det finns behov av ökad kunskap om vad som påverkar i vilken omfattning och takt som olika myndigheter utvecklar sina verksamheter. Frågor som är relevanta i detta avseende är: Vad är det som skapar tryck på förändringar av olika verksamheter och hur kan man bedöma om verksamhetsutveckling genomförs i tillräcklig omfattning? Här kan bland annat jämförelser med motsvarande verksamheter i andra länder vara av intresse.

Ett framtida utvecklingsbehov är därför att närmare klarlägga i vilken utsträckning som ett stort antal olika gemensamma utvecklingsinsatser i form av pilotförsök, vägledning, stöd och verktyg m.m. har kommit till nytta och användning i de enskilda statliga myndigheternas förnyelse- och utvecklingsarbete.

I sammanhanget är det viktigt att analysera vilka administrativa, finansiella och organisatoriska styrmedel som bäst bidrar till verksamhetsutveckling och innovationer i statlig förvaltning. Detta är av stor betydelse för inriktningen, ansvarsfördelningen och organiseringen av det fortsatta gemensamma utvecklingsarbetet.

#### **4.3.3 Utvärdering av statens servicecenter**

Statens servicecenter bildades den 1 juni 2012 genom en sammanslagning av administrativa delar av Försäkringskassan och Skatteverket. I oktober tillkom även Administrativ service från Kammarkollegiet.

Statens servicecenter tillhandahåller tjänster inom löneadministration, ekonomiadministration och e-handel åt cirka 90 myndigheter bland andra ESF-rådet, Försäkringskassan, Kronofogden, Lantmäteriet, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Rekryteringsmyndigheten. Myndigheten har 220 anställda och bedriver verksamhet i Gävle, Stockholm och Östersund.

I direktiv till utredaren som förberedde bildandet av statens servicecenter angav regeringen avsikten att efter en tid utvärdera effekterna av bildandet av servicecentret. Utvärderingen ska belysa vilka effekter på kostnadseffektivitet och kvalitet som reformen resulterat i för såväl kundmyndigheterna

som statsförvaltningen som helhet samt hur den privata utbudsmarknaden har påverkats.

Statens servicecenter har funnits relativt kort tid och befinner sig fortfarande i expansions- och utvecklingsfasen. Statskontoret bedömer att utvärdering är lämplig att genomföra tidigast 2015.

#### **4.3.4 En tydligare bild av medborgarnas uppfattningar om statsförvaltningen**

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition gör regeringen bedömningen att det behövs en mer samlad och systematisk uppföljning av förvaltningens utveckling. Som en del i uppföljningen behövs det enligt regeringen en samlad bild för att bland annat förstå förändringar i kvalitet och produktivitet och utveckla förvaltningen. Regeringen framhåller även att det är medborgarna och företagen som ytterst avgör om förvaltningens tjänster har god service och kvalitet samt uppfattas som tillgängliga. Myndigheterna bör enligt regeringen därför involvera medborgare, brukare, företag och övriga intressenter i sin verksamhetsutveckling.

Många statliga myndigheter genomför brukarundersökningar. Statskontoret har tidigare pekat på att det inte är möjligt att ge någon samlad bild över förvaltningens kvalitet utifrån myndigheternas egna undersökningar, se Statskontorets rapporter *Uppfattningar om statsförvaltningen* (2009:1) och *Uppfattningar om förvaltningen* (OOS-studie 2011). Ett problem är att resultaten från undersökningarna är svåra att jämföra med varandra. Den bristande jämförbarheten beror bland annat på skillnader i undersökningarnas populationer, urvalsförfaranden och frågeformuleringar.

Det finns därför behov av en tydligare och mer samlad bild över medborgarnas och företagens synpunkter och uppfattningar om statsförvaltningens kvalitet. Detta skulle utgöra en viktig del i uppföljningen av statsförvaltningens utveckling som helhet. Det spelar även en viktig roll för medborgarnas förtroende för förvaltningen.

#### **4.4 Statsanställdas kompetens**

##### **Statskontorets bedömning**

Statstjänstemannarollen och arbetet med den gemensamma värdegrunden inom staten står inför fortsatta utmaningar. Det är angeläget att det tidigare projektet Offentligt etos blir föremål för en gedigen utvärdering. Det finns även behov av att klarlägga statliga myndigheters medvetenhet om korrupsionsrisker och vilka åtgärder korrupsionsförebyggande insatser som myndigheterna gör. Det ställs även fortsatt höga krav på att myndigheterna analyserar sina kompetensbehov och säkerställer att de har personal med de kompetenser som en effektiv verksamhet förutsätter.

#### **4.4.1 Det tidigare värdegrundsarbetets genomslag behöver utvärderas**

I ett lite längre tidsperspektiv har den statliga verksamheten expanderat till nya områden. Den har därigenom blivit mer omfattande och mer diversifierad. Den delegerade arbetsgivarpolitiken har gjort det möjligt för myndigheterna att anpassa arbetsgivarpolitiken till den egna myndighetens behov. Delegeringen innebär även att det är myndighetscheferna som ansvarar för att anställa, sätta löner, utveckla, motivera och avveckla sin personal. Den delegerade arbetsgivarpolitiken har bidragit till en mer flexibel och effektiv statsförvaltning, men det har också inneburit att statstjänstemannarollens gemensamma kärna har blivit mindre tydlig. Därtill har det arbetsrättsligt specifika med att vara anställd i staten nästan helt försvunnit. Konsekvensen har blivit att statstjänstemannarollen har förändrats och att den gemensamma värdegrunden i staten delvis har försvagats.

Regeringen är medveten om utvecklingen. Det visar sig t.ex. genom att Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) tidigare hade till uppdrag att leda och samordna arbetet för att stärka ett offentligt etos i staten. Dessutom har regeringen nyligen inrättat en särskild värdegrundsdelegation inom Regeringskansliet. Delegationen ska verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen. Delegationen ska genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser vara ett stöd för myndigheterna i deras värdegrundsarbete.

Regeringen har uttalat att den långtgående delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna till Arbetsgivarverket och till myndigheterna ligger fast. Samtidigt kan det vara värdefullt med gemensamma kompetenssatsningar och centrala funktioner som bidrar till att stärka myndigheternas värdegrundsarbete. För att de fortsatta gemensamma insatserna ska bli effektiva är det angeläget att utvärdera arbetsinriktning, metoder och genomslag i det tidigare värdegrundsarbetet. Statskontoret tog 2010 fram en rapport med en lägesbild av genomförandet av projektet Offentligt etos, vilket pågick t.o.m. 2012. Av lägesbilden framgick att arbetet med och förhållningsättet till gemensamma värdegrundsfrågor varierade mellan statliga myndigheter. Offentligt etos-projektet har därefter inte varit föremål för en regelrätt utvärdering.

Med tanke på de fortsatta utmaningar som statstjänstemannarollen står inför finns det behov av en utvärdering av Offentlig etos-projektets genomslag. I sammanhanget är det även angeläget att bedöma hur myndighetsledningar fullföljer sitt ansvar att arbeta med värdegrundsfrågor.

#### 4.4.2 Klargör statliga myndigheters medvetenhet och insatser mot korruption

Sverige betecknas i internationella mätningar som ett av världens mest korruptionsbefriade länder. Trots det finns det en pågående diskussion om att den svenska förvaltningen inte i tillräckligt hög grad är medveten om risker för korruption. Området är dock inte särskilt väl undersökt, varken av granskningsmyndigheter eller av forskare. De flesta som har ägnat sig åt korruptionen i Sverige har undersökt den kommunala sektorn, som påstås vara mest riskfylld. Exempelvis har Statskontoret på regeringens uppdrag publicerat rapporten Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige (2012:20).

Det statliga området skiljer sig på flera sätt från det kommunala. De juridiska förutsättningarna är till viss del annorlunda, bland annat genom förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll som gäller för många myndigheter i staten. Ämbetsmannakulturen är sannolikt en mer levandegjord fråga i staten än i kommunerna, till exempel genom ett mångårigt värdegrundsarbete. För den kommunala sektorn pågår för närvarande en utredning som bland annat har till uppgift att utreda om det finns behov av att i kommunallagen reglera de anställdas roll (se Utredningen om en kommunallag för framtiden, Fi 2012:07), vilket är en fråga som sedan länge är reglerad för de statligt anställda. De statliga ramavtalen innebär andra förutsättningar för de statliga myndigheterna vid upphandlingar än de som gäller för kommunerna.

Dessa skillnader kan antyda att förutsättningarna att motverka korruption är annorlunda för statliga myndigheter än vad de är i kommunerna. I en nyligen publicerad rapport hävdar dock Riksrevisionen att myndigheters skydd mot korruption är otillräckligt, bland annat för att många myndigheter inte har värderat korruptionsriskerna och saknar centrala åtgärder för att motverka korruption (RiR 2013:2).

En av slutsatserna i Statskontorets rapport om korruptionen i det kommunala Sverige är att medvetenheten om korruptionsriskerna hade ökat i hög grad från år 2008 till år 2011. Denna medvetenhet hade dock sällan lett till några konkreta åtgärder, utom i de kommuner där så kallade ”korruptionsskandaler” hade uppdagats. En medvetenhet om att risken för korruption finns är dock ett första steg för att över huvud taget ett korruptionsbekämpande arbete ska komma till stånd. Genom att undersöka riskmedvetenheten hos statliga myndigheter kan man således finna svar på om det finns en grogrund för ett mer effektivt korruptionsbekämpande arbete.

Det finns olika typer av myndigheter och att riskerna för att utsättas för korruptionsförsök skiljer sig sannolikt åt dem emellan. Detsamma gäller säkert vilka strategier myndigheterna ska välja för att arbetet ska bli effektivt. Till exempel är det skillnad på myndigheter som har många kontakter

med allmänheten/brukare och myndigheter som i sin verksamhet genomför många och stora upphandlingar.

Förutsättningarna att framgångsrikt arbeta mot korruption skiljer sig åt beroende på vilka slags verksamheter som myndigheterna bedriver. För olika kategorier av myndigheter finns det dock förutsättningar att lära sig av varandra, genom att goda exempel på effektivt korruptionsbekämpande arbete synliggörs.

Det finns även anledning att närmare analysera riskmedvetenheten och det korruptionsbekämpande arbetet inom den statliga verksamhet som bedrivs i bolagsform. Förutsättningarna för de statliga bolagen är speciella eftersom arbetet bedrivs i ett gränsland mellan det offentliga och privata. Någon systematisk undersökning i de statliga bolagen avseende korruptionsfrågan har inte skett. Statskontoret konstaterade dessutom i sin korruptionsrapport att riskmedvetenheten var särskilt låg i de kommunala bolagen, vilket gör det angeläget att säkerställa att omständigheterna inte är desamma i de statliga bolagen.

#### **4.4.3 Fortsatt höga krav på myndigheternas kompetensförsörjning**

Erfarenheter visar att staten har hanterat den stora generationsväxling som följer av 40-talisternas utgång från arbetsmarknaden. Inom vissa yrkesområden har det förekommit problem att hitta ny kompetens men helhetsintrycket framstår ändå som positivt. Det finns dock anledning att uppmärksamma vissa aspekter vad gäller säkerställandet av rätt kompetens inom statsförvaltningen.

En aspekt gäller myndigheternas insatser för kompetensöverföring. Det gäller bland annat hur myndigheterna bygger upp en effektiv kunskapsöverföring när erfarna tjänstemän med stor kunskap slutar och i vilken utsträckning myndigheter har utvecklade rutiner för sådan kunskapsöverföring. En annan aspekt rör vikten av att myndigheterna utgår ifrån en analys av sina kompetensbehov innan de anställer personal. Den demografiska utvecklingen innebär att konkurrensen om arbetskraft med önskad kompetens väntas öka. Myndigheterna behöver även fortsättningsvis ha en tillräckligt bred rekryteringsbas och beredskap att anpassa introduktionsprogram och kompetensutveckling för att säkerställa att de har personal med de kompetenser som krävs för att verksamheterna ska bedrivas enligt uppsatta mål och med fokus på medborgarnas behov.

## 4.5 Staten och marknaderna

### Statskontorets bedömning

Ett ökat inslag av renodling, avreglering, upphandling av tjänster som tidigare bedrivits i offentlig regi samt kundval inom vård, skola och omsorg har skapat ett ökat behov av tillsyn över uppgifter som tidigare utförts av den offentliga sektorn. Det finns även ett behov av att följa upp de generella erfarenheterna av omregleringarna av tidigare monopolverksamhet. Det ökade inslaget av privat utförande inom vård skola och omsorg har skapat ett behov av att tillgängliggöra resultatinformation för att brukarna ska kunna göra genomtänkta val och av att tydliggöra hanteringen när valda tjänster inte lever upp till utlovad servicenivå. Det finns behov av att analysera varför myndigheter fortsätter att bedriva säljverksamhet, trots att nuvarande och tidigare regeringar uttalat en restriktiv hållning till sådan verksamhet i förvaltningspolitiska propositioner.

Den offentliga förvaltningen har genomgått omfattande förändringar under de senaste tre decennierna. Några av de större förändringarna kan sägas vara införandet av resultatstyrning samt en ökad renodling, omreglering, konkurrensutsättning och avmonopolisering av offentlig verksamhet (se t.ex. Statskontoret: Staten i omvandling, 2001 och Den effektiva staten, 2012).

En av grundtankarna i resultatstyrningsmodellen är att det går att skilja på politiska värdeladdade mål och de mer tekniska medlen för att nå målen. Politiken bör inte ägna sig åt detaljfrågor och löpande ärenden utan istället koncentrera sig på målen och på mer övergripande frågor om förvaltningens funktioner och inriktning. Myndigheterna har också fått ökad frihet när det gäller organisation, intern styrning och finansiering. Denna utveckling gäller både på statlig och på den kommunala nivån. När det gäller den senare har detta resulterat i organisationsprinciper som bland annat bygger på så kallade beställare- och utförarmodeller och ett ökat inslag av alternativa driftsformer och olika valfrihetssystem inom vård, skola och omsorgssektorerna.

Med dessa förändringar har även behovet växt av att kontrollera att myndigheterna hanterar sin ökade frihet att nå de politiska målen, liksom att de har nått de resultat som förväntats.

Omregleringarna innebär att tidigare offentliga monopol har öppnats för konkurrens. Det gäller ett stort antal offentliga verksamheter som post, energi, telefoni, flyg, järnväg, apotek, bilprovning, TV, skola och vård- och omsorg (se t.ex. Statskontoret: Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning 2012:10 för en mer detaljerad beskrivning).

Omregleringarna har även resulterat i ett behov av myndigheter för att utöva tillsyn över dessa omreglerade marknader. Som en konsekvens har ett antal sektoriella tillsynsmyndigheter bildats. Även tidigare existerande tillsyns-

myndigheter har till följd av de ovan beskrivna reformerna fått en förändrad tillsynsroll. Ett sådant exempel är Socialstyrelsen.

En parallell utvecklingsprocess under denna period är att även myndigheter kommit att bedriva verksamhet på konkurrensutsatta marknader (se t.ex. Statskontoret: Staten som kommersiell aktör 2000 och Konkurrensutsatt eller inte 2008).

#### **4.5.1 Vilka är de generella erfarenheterna av omreglerade marknader?**

Flera utvärderingar har följt upp effekterna av omreglerade marknader. Detta har oftast gjorts genom offentliga utredningar. Dessa har gjorts både sektoriellt (se t.ex. Konkurrens på elmarknaden, SOU 2002:7 och Postmarknad i förändring, SOU 2005:5) och sektorsövergripande (se t.ex. Liberalisering, regler och marknader, SOU 2005:4). Även Statskontoret har belyst dessa frågor, t.ex. i rapporten Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning (2012:10).

Utvärderingarna har ofta haft ett anslag som syftat till att följa upp effekter av omreglerade marknader. Mer ovanligt är att utifrån den samlade erfarenheterna från sektoriella utvärderingar följa upp vilka faktorer som gör att en omreglering blivit framgångsrik eller mindre framgångsrik. Utifrån de omregleringar som gjorts på före detta monopolmarknader, finns det några minsta gemensamma nämnare när det gäller vad som påverkar utfallet av omreglering? Hur påverkar exempelvis den före detta monopolmarknadens karaktär? Hur påverkar produktutveckling och organiseringen av tillsyn utfallet av omregleringarna på den aktuella marknaden? Vilka är de generella erfarenheterna av omregleringar av före detta monopolmarknader?

Regelutvecklingen av de före detta monopolmarknaderna fortsätter. Inte sällan drivs denna utveckling av EU-regleringar som införs i svensk rätt. Det finns ett behov av att samlat analysera de generella erfarenheterna av omreglerade marknader. Vilka är de generella erfarenheterna av omreglering och vad bör man tänka på när man genomför regelförändringar på statliga infrastrukturmarknader? Ett sådant underlag skulle enligt Statskontorets uppfattning kunna användas både av Regeringskansliet och av tillsynsmyndigheter i arbetet med att skapa effektiva marknader.

#### **4.5.2 En förändrad tillsynsroll**

En konsekvens av den ökade konkurrensutsättningen och omregleringen av monopolmarknader som beskrivs ovan är ett ökat behov av tillsyn över sektorer som tidigare utfördes i offentlig regi.

I rapporten *Tänk till om tillsynen* som Statskontoret publicerade 2012 analyseras hur den statliga tillsynen övergripande bör utformas för att ge önskat resultat. Frågan om tillsynens organisering fortsätter att återkomma i den politiska diskussionen. För närvarande pågår en beredningsprocess med syf-

te att bryta ut delar av Socialstyrelsen och bilda en särskild tillsynsmyndighet för vårdsektorerna. Tillsynen av apoteksmarknaden aktualiserades i Statskontorets delbetänkande i uppdraget att utvärdera apoteksomregleringen.

Statskontoret har i flera rapporter tagit upp frågan hur tillsynsmyndigheterna arbetar med att prioritera och följa upp tillsynsarbetet (se t.ex. Statskontoret 2009:7). Statskontoret menar att det finns ett behov att på organisatorisk nivå samla och analysera erfarenheterna av myndigheternas konkreta tillsynsarbete. Centrala frågor i detta avseende är: Hur har tillsynsmyndigheterna internt organiserat tillsynsverksamheten, hur arbetar myndigheterna praktiskt med sitt tillsynsuppdrag och hur utvärderar myndigheterna tillsynens prestationer och resultat?

#### 4.5.3 Brukarnas informationsbehov och ställning

Förekomsten av valfrihetssystem i den offentliga sektorn har resulterat i ett ökat behov av brukarinformation. Detta för att medborgarna ska kunna göra genomtänkta val. I Statskontorets rapport *Vad händer i den offentliga sektorn 2000–2011* framgår att tillgången till brukarinformation varierar beroende på om kommunen valt att införa valfrihetssystem eller inte. I rapporten framgår även att det finns kommuner som har infört valfrihet inom hemtjänsten men inte informerar om möjligheten att välja eller hur det går till.

Ett annat sätt att studera tillgången till brukarinformation är att undersöka vilken typ av information som kommunerna presenterar. Den typ av information som är intressant för enskilda när man väljer välfärdstjänster är kvalitetsinformation. Det bör samtidigt noteras att det inom kommunsektorn pågår ett aktivt arbete med att utveckla indikatorer och mått för kvalitet, bland annat inom ramen för arbetet med öppna jämförelser. Dessutom har Utredningen om en kommunallag för framtiden (Fi 2012:07) till uppdrag att överväga behovet av en generell reglering som syftar till att ge medborgarna tillgång till information som behövs för att kunna välja utförare av kommunalt finansierad verksamhet. Utredningen ska vid behov lämna författningsförslag.

Med beaktande av bland annat den nämnda utredningens kommande överväganden och förslag är det ett förvaltningspolitiskt utvecklingsområde att analysera hur brukarinformation tillgängliggörs och används av brukarna. Några av dessa frågeställningar berördes 2007 i Statskontorsrapporten *Vård, skola och omsorg – Vilken information behöver brukaren för att välja* (2007:19).

En fråga som anknyter till det ökade inslaget av alternativdrift i välfärdsektorerna är vilken ställning och vilka rättigheter brukarna har på marknaderna för dessa tjänster. Hur förväntas en brukare agera om en utförare av vård, skola eller omsorg inte levererar det som utlovats, till exempel avseen-



de antal hemtjänstbesök eller lärarledda undervisningstimmar? Bör brukaren vända sig till den berörda kommunala förvaltningen eller till utföraren av tjänsterna och vilka rättigheter har då brukaren?

Idag omfattas inte kundval inom vård, skola och omsorg av konsumenttjänstlagen. I departementsskriften *Bör konsumenttjänstlagen utvidgas* (Ds 2008:55) behandlas bland annat frågan om och hur offentliga tjänster kan omfattas av konsumenttjänstlagen. I takt med att inslaget av alternativdrift inom exempelvis vård, skola och omsorg ökar, och i takt med att det finns valmöjligheter för dessa tjänster, bör frågan om kundernas ställning och rättigheter på marknaderna analyseras ytterligare.

#### 4.5.4 Myndigheternas säljverksamhet

År 2000 och 2008 har Statskontoret kartlagt förekomsten och omfattningen av säljverksamhet i statliga myndigheter. I dessa utredningar framgår att säljverksamhet förekommer i betydande omfattning. Antalet myndigheter som verkade på befintliga konkurrensutsatta marknader år 2006 var 109 stycken. Den totala volymen konkurrensutsatt verksamhet under 2006 uppskattades till cirka 25 miljarder kronor. Myndigheterna har i de allra flesta fall stöd i regleringsbrev eller instruktion för sin konkurrensutsatta kärn- eller uppdragsverksamhet (Statskontoret 2008:1).

I den förvaltningspolitiska propositionen (2009/10:175) framgår att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Statskontoret har inte utvärderat den samlade förekomsten av säljverksamhet i myndigheterna sedan den förvaltningspolitiska propositionen lades fram 2010. Vi kan dock konstatera att det i flera utredningar som Statskontoret genomfört sedan 2009 framkommit att myndigheter alltjämt fortsätter att bedriva säljverksamhet, se exempelvis *Stärk kedjan!*

Trots att nuvarande förvaltningsförvaltningspolitiska proposition och tidigare (se prop. 1997/98: 136) intagit en restriktiv hållning till säljverksamhet fortsätter den att förekomma. Ett angeläget förvaltningspolitiskt utvecklingsområde är därför att närmare undersöka formerna för och motiven bakom säljverksamhet för några utvalda myndigheter. En central frågeställning i detta avseende är att förutsättningslöst pröva argumenten för och emot att bedriva säljverksamhet i myndighetsform.

## 4.6 Förhållandet mellan staten och kommunerna

### Statskontorets bedömning

En stor del av den offentliga verksamheten är delegerad till kommunerna. Staten behöver följa upp och utvärdera effekter av den statliga styrningen för enskilda kommunala verksamheter och för kommunssektorn som helhet. Ett utvecklingsbehov är därför att analysera hur staten bör styra och följa upp kommunala verksamheter.

Den svenska folkstyrelsen ska bland annat förverkligas genom kommunal självstyrelse. Den kommunala lokala nivån har fått en viktig roll i den offentliga samhällsorganisationen. Till stor del utgörs denna roll av uppgifter som staten har lagt på kommunerna. Genom att delegera uppgifter till den kommunala nivån har staten ökat förutsättningarna för att anpassa politiken till lokala förhållanden och variationer i syfte att öka effektiviteten i verksamheterna. Kommunerna har omfattande uppgifter exempelvis i fråga om vård, skola och omsorg. Det kommunala planmonopolet innebär att kommunerna planlägger och beslutar om användningen av mark och vatten. Kommunerna ansvarar även för tillståndsprövning och tillsyn på flera områden.

I början av 1990-talet beslutade riksdagen att avskaffa ett stort antal specialdestinerade statsbidrag (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FIU29, rskr. 1991/92:345). Regeringen angav i propositionen att statens styrning bör vara övergripande, tydlig och inte alltför omfattande. Utgångspunkten för reformerna var att statsmakternas styrning skulle bli mer resultatutriktad och styrningen skulle baseras på reglering, uppföljning och utvärdering. Även om uppföljningen och utvärderingen sker sektorsvis skulle de viktigaste resultaten sammanfattas och ingå som en del i en övergripande uppföljning.

Statskontoret har tidigare rapporterat om att den statliga styrningen av kommunerna i alltför stor utsträckning sker sektorsvis (Statskontoret 2005:28). Det medför att styrningens detaljeringsgrad skiljer sig åt på olika områden utan att det finns några egentliga skäl till detta. Statskontoret pekade på behovet av ett mer medvetet val av styrning från statens sida. Även Ansvarskommittén bedömde att statens styrning av kommunsektorn var dåligt samordnad, otydlig och kunskapen om dess effekter var bristfällig (SOU 2007:10). Enligt kommittén borde bland annat den statliga kunskapsstyrningen av välfärdstjänsterna stärkas. En förbättrad statlig styrning av kommunsektorn krävde utvecklade system för nationell informationsförsörjning.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) framhåller regeringen att det inte finns skäl att ändra utgångspunkterna för styrningen, men regeringen konstaterar att intentionerna med reformerna i början på 1990-talet när det gäller den statliga styrningen inte fått tillräckligt genomslag. Regeringen anser att det behövs en mer samlad, sektorsövergripande

och långsiktig statlig styrning av den kommunala sektorn. Det kan enligt regeringen innebära att styrningen inom vissa verksamheter kan bli mindre omfattande och detaljerad, medan det inom andra verksamheter kan finnas skäl att även fortsättningsvis ha kvar en detaljerad styrning.

Den närmare utformningen av en sådan strategi kräver enligt regeringen ytterligare beredning. En väsentlig del av den statliga styrningen av kommuner och landsting och en grund för att utveckla en långsiktig och samlad statlig styrning är den nationella informationsförsörjningen. För att staten ska kunna identifiera och hantera problem så som brist på samverkan mellan olika sektorer och olika regelverk behövs enligt regeringen en förbättrad informationshantering. Därför är det viktigt att sådan information identifieras, analyseras och sammanställs inte enbart på sektorsnivå utan även på en aggregerad nivå.

Den statliga styrningen ska ge kommunerna förutsättningar att klara av sina uppgifter och skyldigheter på ett effektivt sätt. Statens styrning behöver därför fortlöpande utvecklas och omprövas utifrån kunskap om styrningens effekter både inom enskilda sektorer och utifrån ett större helhetsperspektiv. Utifrån en sådan kunskapsbild kan staten få relevant och tidig information om exempelvis effektivitet och kvalitet i kommunala verksamheter och kommuners förmåga att klara sina uppgifter på egen hand eller i samverkan med varandra. Det finns därför skäl att närmare analysera vad staten behöver veta om kommunernas verksamhet samt vilken slags relevant information som redan finns tillgänglig, särskilt uppgifter som rör flera områden.

#### **4.7 Sammanfattande bedömning**

Det är angeläget att ovan nämnda strategiska utvecklingsbehov hanteras och tillgodoses på lämpligt sätt. En del utvecklingsbehov rör frågor som förutsätter åtgärder av regeringen, t.ex. i form av beslut om uppdrag till myndigheter. Andra utvecklingsbehov planerar Statskontoret att arbeta med inom ramen för sitt förvaltningspolitiska uppdrag. Dessa beskrivs mer utförligt i kapitel 5.



**STATSKONTORET**

**PM**

2013-05-30

32 (37)

Dnr 2013/61-5

## 5 Plan med inriktning och prioriteringar för åren 2013–2014

Statskontorets förvaltningspolitiska arbete rörande den offentliga sektorns utveckling samt kvalitets- och verksamhetsutvecklingsfrågor består i huvudsak av skriftserien Om offentlig sektor (OOS), seminarier och internationell verksamhet. Sedan december 2012 har Statskontoret ett vetenskapligt råd för att stärka samverkan mellan forskning och praktik.

Under åren 2013–2014 planerar Statskontoret följande aktiviteter i det förvaltningspolitiska arbetet. Aktiviteterna redovisas utifrån de följande formerna: rapporter i skriftserien Om offentlig sektor, seminarier och svensk förvaltningspolitik i ett internationellt perspektiv.

Utöver detta har Statskontoret också med sig ett förvaltningspolitiskt perspektiv i dialoger om uppdrag och i arbete med remissvar.

### 5.1 Om offentlig sektor

Sedan år 2010 har Statskontoret publicerat 18 rapporter i skriftserien Om offentlig sektor. Under 2012 publicerades tre skrifter. Målsättningen är att publicera 3–5 skrifter årligen i denna serie.

Merparten av dessa studier kommer att vara egeninitierade, dvs. resultatet av egna initiativ från myndigheten. Ambitionsnivån är delvis avhängig av den totala mängden regeringsuppdrag och tillgängliga resurser i myndigheten.

Nedan presenteras preliminärt planerade OOS-studier under andra halvåret 2013 och under 2014.

#### **Den offentliga sektorns utveckling – nationellt och internationellt**

I den förvaltningspolitiska propositionen framgår att många myndigheters uppgifter förändras i snabb takt beroende på olika omvärldsfaktorer. Myndigheterna måste enligt regeringen därmed kunna växla uppgifter, samarbeta och omorganiseras. Regeringen har således att säkerställa att förvaltningen i dess helhet och i enskilda delar håller en hög nivå över lag och har en hög beredskap för förändring. Ett annat skäl att förbättra uppföljningen av statsförvaltningens utveckling är globaliseringen och ett ökat behov av att kunna jämföra hur väl svensk statsförvaltning står sig i jämförelse med andra länder.

Statskontoret har sedan den 1 januari 2009 i uppdrag att följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. OECD:s jämförande studie, Government at a Glance (GaaG), har gett värdefull information om den svenska förvaltningens utveckling i jämförelse med övriga OECD-länder.

Statskontoret har sedan 2009 levererat rapporter som beskriver den offentliga sektorns utveckling och även vilket förtroende medborgarna har för förvaltningen. 2010 publicerades rapporten Den offentliga sektorns utveckling – En samlad redovisning 2011 som analyserade den offentliga sektorns utveckling med internationella utblickar. 2012 publicerades en omfattningsmässigt kortare rapport där den svenska offentliga sektorns utveckling beskrevs och analyserades.

Statskontoret kommer under 2013 och 2014 att fortsätta arbetet med att beskriva den offentliga sektorns utveckling och medborgarnas förtroende för förvaltningen utifrån samma typ av indikatorer som användes i rapporterna 2011 och 2012.

Utgångspunkten i denna plan är att 2013 göra en rapport som endast fokuserar på utvecklingen i den svenska förvaltningen. Under 2014 kommer OECD-data att finnas tillgängligt och Statskontoret kommer då att göra en rapport som jämför den svenska offentliga sektorns utveckling med övriga OECD-länder.

### **Finansiering av myndigheternas förvaltningskostnader**

Riksrevisionen konstaterade år 2006 att regeringen hade gett ett drygt femtiotal myndigheter rätt att finansiera förvaltningsutgifter på sakanslag. Det sammanlagda beloppet uppgick till nästan tre miljarder kronor. Riksrevisionen har under senare år även funnit att myndigheter i flera fall belastat sakanslag med förvaltningskostnader utan tydligt stöd i regleringsbrev. Dessutom har Statskontoret i utredningar av bland annat Kulturrådet och Svenska institutet uppmärksammat problem och brister med att förvaltningsutgifter finns på olika anslagskategorier.

Det finns flera anledningar till att närmare klargöra i vilken omfattning som myndigheters förvaltningsutgifter finansieras på sakanslag. Ett skäl är att få en mer samlad bild över myndigheternas totala förvaltningskostnader. Detta är av betydelse för regeringens resultatredovisning till riksdagen.

Statskontoret överväger att summera erfarenheterna i Statskontorets och andra granskningsmyndigheters rapporter när det gäller denna fråga.

### **Myndigheternas säljverksamhet**

I den förvaltningspolitiska propositionen (2009/10:175) framhåller regeringen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Vidare framhålls att det bör övervägas om en myndighet som bemyndigats att sälja varor eller tjänster på marknaden i budgetunderlag och årsredovisning bör budgetera och särredovisa väsentliga intäkter och kostnader från sådan försäljning. Även i myndighetens interna redovisning bör väsentliga kostnader och intäkter från sådan försäljning särredovisas.

Statskontoret har i flera rapporter (se t.ex. Staten som kommersiell aktör 2000 och Konkurrensutsatt verksamhet II 2008) kartlagt förekomsten av

säljverksamhet i myndigheter och konstaterar att detta förekommer i myndigheterna. Dessa rapporter har dock fokuserat på förekomsten och omfattningen av säljverksamheten, men inte analyserat i vilken form denna verksamhet sker, hur verksamheten internt är organiserad samt vilka motiven är till att fortsätta att bedriva sådan verksamhet.

Statskontoret planerar att analysera motiven och formerna för säljverksamhet i ett urval myndigheter. Syftet är att få ökad förståelse för hur myndigheter organisatoriskt arbetar med säljverksamhet och vilka motiv som finns för denna verksamhet.

### **Styrning av stora myndigheter**

Myndigheterna är år 2013 färre och större än 2003. Sedan mitten av 1990-talet har ett flertal myndighetskoncerner med en nationell myndighet och flera regionala myndigheter ombildats till nationellt sammanhållna enmyndigheter. Följande myndigheter brukar räknas som enmyndigheter: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet Skatteverket, Skogsstyrelsen, Riksarkivet, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Fr.o.m. den 1 januari 2015 kommer även Polisen att utgöra en enmyndighet.

Dessa myndighetsreformer har till stor del motiverats med att sammanhållen myndighet ger bättre förutsättningar för likabehandling av medborgare och enhetlighet i ärendehandläggning och beslutsfattande. Bildandet av enmyndigheter har även syftat till att skapa tydligare ledning och styrning samt ökad flexibilitet i resursanvändningen. I vissa fall har även en förbättrad service varit en uttalad ambition.

De stora myndigheterna svarar sett till antal anställda och tilldelade anslagsmedel för en betydande del statsförvaltningens samlade resurser. Flera av de stora myndigheterna bedriver verksamheter som direkt vänder sig till olika grupper i samhället och med en geografisk närvaro i stora delar landet.

Statskontoret planerar en OOS-studie som går bortom diskussionen kring enmyndighetsreformerna och analysera vilka förutsättningar som finns att styra större myndigheter såsom de ovan nämnda.

### **Tillsynens prestationer och resultat**

I OOS-rapporten Tänk till om tillsynen som Statskontoret publicerade 2012 analyseras hur den statliga tillsynen övergripande bör utformas för att ge önskat resultat. Frågan om tillsynens organisering fortsätter att återkomma i den politiska diskussionen. Statskontoret har i flera rapporter (se t.ex. Statskontoret 2009:7 och 2011:8) pekat på svårigheter och brister när det gäller att redovisa effekterna av myndigheternas tillsynsarbete.

En möjlig inriktning för en egeninitierad studie från Statskontoret är att beskriva hur tillsynsmyndigheter arbetar med att följa upp och bedöma tillsynens prestationer och resultat.

### **Erfarenheter av att motverka sektorisering**

En förvaltningspolitisk trend vi identifierat är förekomsten av nationella samordnare och överenskommelser mellan å ena sidan stat och å andra sidan kommuner och landsting. Nationella samordnare och överenskommelser förekommer inom flera olika politikområden och ofta mellan förvaltningsnivåerna. Några aktuella exempel är en nationell samordnare mot våld i nära relationer, nationell samordnare ska stärka kvaliteten i utbildningen för elever med funktionsnedsättning, nationell samordnare för att motverka idrottsrelaterat våld samt en nationell samordnare för snabbare bosättning av nyanlända invandrare.

Gemensamt för inrättandet verkar vara ett behov av att etablera en struktur, utöver ordinarie nationella berörda myndigheter, för att hantera samhällsliga sektoröverskridande utmaningar.

Statskontoret bedömer att det är av intresse att belysa erfarenheter av nationella samordnare, nationella överenskommelser och andra organiseringslösningar som syftar till att hantera komplexa och sektoröverskridande samhällsutmaningar.

### **Förvaltningspolitiska reformer i Europa**

COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) är ett europeiskt forskningsprojekt som initierats genom ett samarbete mellan 11 forskningsinstitutioner i Europa. Projektet finansieras bland annat med forskningsmedel från Sjunde ramprogrammet. Forskningsprojektet baseras på en komparativ och kvantitativ design och syftar till att bedöma genomförandet och effekterna av förvaltningspolitiska reformer i Europa.

Statskontoret undersöker för närvarande möjligheterna för Sverige att delta i forskningsprojektet.

## **5.2 Seminarier**

Statskontoret anordnar sedan flera år en omfattande förvaltningspolitisk seminarieverksamhet. Seminarieverksamheten har riktat sig till olika delar av förvaltningen med delvis olika fokus och utförande. Statskontoret koordinerar OOS-verksamheten med seminarieverksamheten. För merparten av OOS-studierna genomförs någon form av seminarium. Avsikten är att denna inriktning ska gälla även under åren 2013–2014.

Statskontoret planerar fortsätta att arrangera särskilda frukostmöten för myndighetschefer under 2013–2014. Dessa frukostar är en viktig kontaktyta mot myndigheter då det gäller att fånga upp förvaltningspolitiska frågeställningar som myndigheterna finner angelägna.

Sedan år 2011 har Statskontoret anordnat en årlig förvaltningspolitisk dag för ledare inom staten, dvs. en bredare målgrupp än för frukostseminarierna. Statskontoret planerar att anordna en förvaltningspolitisk dag även under



2014. Utvärderingarna efter de förvaltningspolitiska dagarna 2011, 2012 och 2013 visar att det finns ett stort intresse bland chefer i staten för att träffas och utbyta erfarenheter kring förvaltningspolitiska frågeställningar.

För närvarande pågår planeringsarbetet med den fjärde förvaltningspolitiska dagen 2014. Temat för denna dag är ännu inte klart.

### **5.3 Svensk förvaltningspolitik i ett internationellt perspektiv**

Statskontoret kommer även fortsättningsvis att representera Sverige i det förvaltningspolitiska nätverket European Public Administration Network (EUPAN). I Statskontorets uppdrag ingår att representera Sverige i arbetsgruppen för innovation i offentlig förvaltning, Innovation Public Services Group, IPSG, att samordna det svenska deltagandet i EUPAN tillsammans med Arbetsgivarverket och Socialdepartementet samt att representera Sverige vid EUPAN:s generaldirektörmöten.

Statskontoret fortsätter också att bistå Socialdepartementet i OECD-arbetet inom ramen för projektet Government at a Glance. I detta uppdrag ingår att medverka vid OECD-möten, informera och lämna underlag till Socialdepartementet samt att samordna insamlingen av underlag om Sverige.

Under 2012 har Statskontoret tagit emot utländska delegationer från ett flertal länder, såväl från Europa som från övriga världen, för att informera om olika förvaltningspolitiska frågor. Detta arbete sker ofta i samverkan med andra myndigheter såsom Ekonomistyrningsverket och Regeringskansliet samt inom ramen för SIDA-finansierade program.

Vi bedömer att intresset för den svenska förvaltningspolitiken kommer att kvarstå även under andra halvåret 2013 och under 2014 och att detta kommer att leda till ytterligare besök från internationella delegationer.