



Att effektivisera system

Om förutsättningar och möjligheter att använda systemperspektivet för att effektivisera statlig kärnverksamhet





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2014-12-04

ERT DATUM

2013-12-19

DIARIENR

2013/273-5

ER BETECKNING

S2013/9067/SAM
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

**Uppdrag till Statskontoret att identifiera effektivitetsökningar
genom systemrelaterade förändringar**

I regleringsbrevet för 2014 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att identifiera effektivitetsökningar som kan uppstå i den statliga kärnverksamheten genom olika systemrelaterade förändringar. I uppdraget ingick också att föreslå vilka insatser som bör genomföras samt att bedöma vilka konsekvenser dessa kan få för kärnverksamhetens effekter och kostnader.

Statskontoret redovisar härmed uppdraget i rapporten *Att effektivisera system – om förutsättningar och möjligheter att använda systemperspektivet för att effektivisera statlig kärnverksamhet* (2014:28).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Tf. utredningschef Mikael Halápi och organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Michael Borchers

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Uppdraget och dess genomförande	11
1.1 Statskontorets uppdrag	11
1.2 Uttolkning av uppdraget	11
1.3 Effektivitetsökningar genom systemrelaterade förändringar	12
1.4 Avgränsningar	16
1.5 Genomförande	16
1.6 Rapportens disposition	17
2 Hur kan vi identifiera potentialer för systemrelaterad effektivisering?	19
2.1 Delrapportens resonemang	19
2.2 Förutsättningarna för analysen kan påverka dess utfall	20
2.3 Checklista för analys av effektivitetsproblem	21
3 Tänkbara fall av systemrelaterad effektivisering	27
3.1 Vårt tillvägagångssätt	27
3.2 Statliga system med effektiviseringspotentialer	29
3.3 Sammanfattande kommentarer	61
4 Drivkrafter och hinder	65
4.1 Allmänna krav på effektivitet	65
4.2 Systemperspektivet – motiv, hinder och möjligheter	67
5 Sammanfattande slutsatser	75
5.1 Slutsatser av fallbeskrivningarna	75
5.2 Slutsatser om drivkrafter och hinder	78
5.3 Slutsatser av att göra effektivitetsanalyser i systemtermer	80
5.4 Viktiga frågor för det fortsatta arbetet	84
Referenser	87

Sammanfattning

I regleringsbrevet för 2014 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att identifiera möjligheterna att öka effektiviteten i den statliga kärnverksamheten genom olika systemrelaterade förändringar. Vi har valt att också analysera drivkrafter och hinder som påverkar hur regeringen och förvaltningen kan åstadkomma framtida systemrelaterad effektivisering.

Utgångspunkter och tillvägagångssätt

Vår utgångspunkt har varit att system avser sådan verksamhet som berör minst två myndigheter. Effektivisering av myndigheters interna verksamhet har därmed inte ingått i vårt arbete. Med statlig kärnverksamhet avser vi den verksamhet som framgår av myndigheternas instruktioner. Vi har utgått från att myndigheternas nuvarande tjänsteutbud också i fortsättningen ska erbjudas med samma mål och inriktning.

Vi har utvecklat en analysmodell som stöd för att identifiera områden där systemrelaterade förändringar skulle kunna leda till ökad effektivitet. Modellen beaktar tänkbara problem och åtgärder för fem indikationer på bristande effektivitet. De är dålig måluppfyllelse, höga kostnader i förhållande till uppnådda effekter, långa handläggningstider, regelverk som är olämpligt utformade och ny teknik som inte utnyttjas till fullo.

Sex fallstudier

Vi har identifierat sex områden där vi har starka skäl att anta att det finns effektivitetsproblem. Problemen och tänkbara åtgärder för att minska dem sammanfattas i tabellen nedan.

	Dålig målupp- fyllelse	Höga kostna- der i förhållande till effekter	Långa hand- läggnings- tider	Olämpligt ut- formade regler	Ej använd ny teknik	Tänkbara åtgärder
Nyanlända flyktingars etablering i Sverige	X		X	X		Ökad tillgång till bostäder och bättre process för bosättning.
Återbetalning av studiemedel				X		Ökat utbyte av adressuppgifter (främst om utlandsboende) mellan myndigheter, ökat internationellt samarbete och bättre samverkan mellan myndigheter.
Produktion av officiell statistik		X				Ökad konkurrensupphandling.
Hantering av brottmål			X			
Zoonosberedskap				X	X	Snabbare informationsutbyte mellan myndigheter. Kräver ändrade regler.
Statens fastighetsförvaltning		X				Sammanslagning av Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket.

Vi menar att samtliga fallbeskrivningar är goda exempel på att systemrelaterade förändringar skulle kunna leda till ökad effektivitet. Med översiktliga beräkningar visar vi i några exempel hur effektiviseringen skulle kunna minska kostnaderna för verksamheten. Exempelen antyder att det kan handla om betydande belopp. Effektiviseringen kan dock ha andra syften än att minska de direkta kostnaderna, till exempel att uppnå en bättre måluppfyllelse. För att bedöma hur stora besparingar och andra effekter som är praktiskt möjliga krävs djupare analyser än vad vi har haft möjlighet att göra inom ramen för uppdraget. Innan det går att omvandla våra iakttagelser till förslag på konkreta åtgärder måste dessutom olika konsekvenser belysas närmare, till exempel hur rättssäkerheten och den personliga integriteten påverkas.

Svårt att hitta lågt hängande frukter

Vårt allmänna intryck är att det knappast finns ett stort antal statliga system där möjligheterna att öka effektiviteten genom systemrelaterade förändringar är både uppenbara och enkla att åstadkomma. Det finns flera skäl till det.

- Statsmakterna har ofta redan uppmärksammat och försökt åtgärda effektivitetsproblem i olika system.
- Det kan förutsättas att de instrument som redan används för att öka effektiviteten hos myndigheterna är verkningsfulla.
- Den statliga kärnverksamheten utgörs av myndighetsuppgifter som statsmakterna har beslutat om. I vårt uppdrag har inte ingått att ompröva det offentliga åtagandet på olika områden.

Drivkrafter och hinder

Det finns flera instrument som ger statliga myndigheter drivkrafter för att effektivisera sina verksamheter. De är framför allt vissa bestämmelser i budgetlagen och myndighetsförordningen, pris- och löneomräkningen samt resultatstyrningen. Myndigheterna har dessutom ett eget intresse av att effektivisera, till exempel för att klara sina uppgifter på ett bra sätt.

Sedan lång tid arbetar också myndigheterna med att effektivisera sina verksamheter, särskilt när det gäller den interna administrationen. Att effektivisera kärnverksamheten kan vara svårare. Framför allt om det gäller mer radikala förändringar kan myndigheterna behöva andra drivkrafter än de generella kraven på effektivisering. Det kan till exempel handla om kraftfull kritik från externa granskare, oacceptabelt långa handläggningstider, riktade tillskott av resurser eller kraftigt minskade anslag.

Enligt det förvaltningspolitiska målet ska statsförvaltningen vara samverkande. Ibland har myndigheterna ett starkt eget intresse av att samarbeta med andra myndigheter, till exempel om de ställs inför nya eller omfattande frågor som de inte kan lösa utan hjälp av andra. Förutsatt att alla berörda myndigheter har en egen nytta av samarbetet finns det goda förutsättningar för att de ska försöka tillämpa ett systemperspektiv.

Syftet med systemperspektivet är dock att utnyttja de samlade resurserna så att de effektivt bidrar till att nå systemets mål. Hur kostnaderna och nyttorna fördelas mellan de berörda myndigheterna spelar ingen roll i sammanhanget. De olika myndigheterna måste dock i första hand se till att använda de egna resurserna så att de på bästa sätt bidrar till att nå de egna målen. Om systemperspektivet leder till att kostnaderna och nyttorna fördelas ojämnt så blir det svårt för en del myndigheter att delta i samarbetet.

Mot den bakgrunden menar vi att de befintliga drivkrafterna inte är tillräckliga för att myndigheterna själva ska vara kapabla att fullt ut tillvarata de systemrelaterade effektiviseringspotentialer som kan finnas. För att underlätta strävan efter effektivare system kan det därför finnas skäl för regeringen att utveckla sin styrning av myndigheterna.

- När det finns starka indikationer på att en systemrelaterad effektiviseringspotential föreligger kan regeringen uppdraga åt flera myndigheter att tillsammans vidta åtgärder för att utveckla och effektivisera sina verksamheter med fokus på ett gemensamt mål.
- Om en myndighets mål inte är helt förenliga med målen för systemet förutsätter systemperspektivet att myndigheten tonar ned målen för den egna verksamheten för att kunna satsa en större del av sina resurser på att uppnå systemets mål. Men en myndighet kan inte på egen hand välja att prioritera systemets mål framför sina egna. I sådana fall måste regeringen anpassa myndighetens mål så att de går att förena med målen för systemet.
- Risker för att målkonflikter blir ett hinder för att tillämpa systemperspektivet ökar med antalet myndigheter som systemet omfattar. Det gäller särskilt om myndigheterna tillhör olika departement. Om systemperspektivet ska få genomslag måste alla berörda myndigheter beakta systemets mål i tillräcklig omfattning. Det kräver att regeringens styrning är tydlig och samordnad gentemot myndigheterna.
- Ett sätt att tydligt markera och stödja systemperspektivet skulle kunna vara att organisera gemensamma dialoger med alla inblandade departement och myndigheter som ingår i ett system.

Erfarenheter av att göra effektivitetsanalyser i systemtermer

Att anlägga en systemsyn på offentlig verksamhet innebär att betrakta verksamheten i ett helhetsperspektiv. Genom att se en verksamhet som ett system flyttas uppmärksamheten till helheten och relationen mellan systemets olika delar.

Vi menar att ett område måste ha två grundläggande kännetecken för att det ska tillföra något analytiskt mervärde att betrakta dess effektiviseringsmöjligheter i ett systemperspektiv. Det ena är att systemets olika delar bildar en tydlig helhet, det andra att det finns tydliga funktionella samband mellan delarna.

Inom områden som har dessa kännetecken hänger såväl det yttersta syftet med verksamheten som möjligheterna till effektivisering starkt ihop med systemets helhet och relationen mellan dess olika delar. I sådana fall är det ändamålsenligt att analysera effektiviseringspotentialer i systemtermer. Av de fall vi har studerat menar vi att det i synnerhet gäller systemet för nyanlända flyktingars etablering, systemet för hantering av brottmål och systemet för zoonosberedskap.

I utredningen har vi dock utgått från en mycket bred definition av system. Det har medfört att några av de områden som vi har studerat knappast fullt ut har de kännetecken som vi anser bör krävas för att en systembaserad analys ska vara meningsfull. Det kan handla om att myndigheterna inom området visserligen bildar en tydlig helhet (till exempel genom att de arbetar med likartade frågor och har att följa samma regler), men i övrigt inte har så starka funktionella samband mellan sig. Både systemet för officiell statistik och systemet för statens fastighetsförvaltning är exempel på det. Det kan också handla om att myndigheterna inom ett område visserligen har funktionella samband mellan sig (till exempel att en myndighet är beroende av uppgifter från en annan), men att den fråga där sambanden finns inte i övrigt kan sägas skapa en helhet mellan myndigheterna av det slag som konstituerar ett system. Systemet för återbetalning av studiemedel är ett sådant exempel.

Det betyder inte att det är onödigt att analysera möjligheter till effektivisering i andra fall än när ett visst område utgör ett tydligt system. Tvärtom finns det knappast några statliga myndigheter vars effektivitet

inte kan öka. Poängen är i stället att den analysansats som man väljer bör anpassas till de förutsättningar som råder i enskilda situationer.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret har i regleringsbrevet för 2014 fått i uppdrag att identifiera effektivitetsökningar som kan uppstå i den statliga kärnverksamheten genom olika systemrelaterade förändringar. I uppdraget ingår att analysera hur effekterna av kärnverksamheten kan öka i förhållande till insatta resurser genom dessa förändringar. I uppdraget ingår också att föreslå vilka insatser som bör genomföras, hur de bör genomföras samt göra en bedömning av vilka konsekvenser dessa kan få för kärnverksamhetens effekter och kostnader. I analys och förslag ska hänsyn tas till att statlig verksamhet är olika och har olika förutsättningar, inte minst gäller detta universitet och högskolor.

Uppdraget ska delredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 april 2014 och slutredovisas senast den 15 december 2014.

1.2 Uttolkning av uppdraget

Vårt uppdrag innebär att vi ska identifiera och analysera möjligheter till att öka effektiviteten i den statliga kärnverksamheten genom olika systemrelaterade förändringar. Med system avser vi verksamhet som berör minst två myndigheter, det vill säga enskilda myndigheters interna verksamhet ingår inte i vårt arbete.¹ Med kärnverksamhet avser vi den verksamhet som framgår av myndigheternas instruktioner. I sammanhanget räknar vi inte myndigheternas administrativa rutiner och stödverksamhet till kärnverksamheten.

En utgångspunkt för vårt arbete har varit att det tjänsteutbud som nuvarande kärnverksamhet representerar också i fortsättningen ska erbjudas med samma mål och inriktning. Syftet är att finna systemrelaterade

¹ Det myndighetsinterna effektivitetsarbetet behandlas däremot av Ekonomistyrningsverket (ESV) i det uppdrag som myndigheten har haft parallellt med vårt uppdrag.

förändringar som kan medföra att detta tjänsteutbud kan tillhandahållas på ett effektivare sätt. Det kan till exempel handla om nya organisatoriska eller tekniska lösningar. I samråd med uppdragsgivaren har vi tolkat uppdraget som att det inte omfattar att analysera i vilken mån effektivitetsökningar skulle kunna uppnås genom att exempelvis förändra målen eller ambitionsnivåerna för verksamheten.

För att besvara uppdragets frågor har vi utarbetat en modell för att identifiera och analysera hur effektiviteten i den statliga kärnverksamheten kan ökas genom systemrelaterade förändringar. Vår analysmodell är i första hand framtagen för detta uppdrag, men är också tänkt att kunna användas i framtida analyser av liknande slag. Modellen presenterades preliminärt i delrapporten och utvecklas vidare i denna slutrapport.

Behovet av att identifiera tänkbara effektivitetsökningar är ständigt aktuellt. En viktig fråga är därför vilka drivkrafter som finns inom statsförvaltningen för att identifiera och realisera tänkbara effektivitetsökningar, liksom vilka faktorer som eventuellt kan förhindra detta. Vi har därför funnit skäl att – efter samråd med uppdragsgivaren – även diskutera drivkrafterna för och hindren mot framtida effektivitetsökningar.

Sammantaget har vårt arbete således bestått av två delar.

- Att identifiera effektivitetsökningar i den statliga kärnverksamheten genom olika systemrelaterade förändringar.
- Att analysera drivkrafter och hinder för att statliga myndigheter ska arbeta systematiskt och långsiktigt med att åstadkomma effektivitetsökningar genom systemrelaterade förändringar.

1.3 Effektivitetsökningar genom systemrelaterade förändringar

Ett system är en samling element som hänger samman med varandra så att de bildar en ordnad helhet.² Det faktum att systemets olika delar interagerar innebär dock inte i sig att systemet är effektivt. Tvärtom är en central utgångspunkt inom systemteori att helheten inte är densamma

² Definitionen är hämtad från Nationalencyklopedin.

som summan av delarna, vilket bland annat innebär att ett system i sin helhet kan vara ineffektivt även om varje enskild del presterar väl.³

Ovanstående definition antyder att det bör finnas någon minsta grad av ömsesidiga funktionella samband mellan de inblandade elementen och aktörerna för att det ska vara relevant att tala om ett system. För enkelhets skull har vi dock valt att utgå från en definition av system utan direkta krav på funktionella samband, i det att vi med system avser verksamhet som berör minst två myndigheter. Vår definition av system är därmed mycket bred, och kommer därför att inkludera system av helt olika karaktär.

I en del fall består systemen av myndigheter vilkas uppgifter redan från början är starkt länkade till och beroende varandra, med tydliga roller och gemensamma övergripande mål. Den så kallade rättskedjan är kanske det tydligaste exemplet. Polisen, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kriminalvården har helt olika uppgifter som alla är nödvändiga för att systemet som helhet ska fungera.

Ett system kan också skapas genom att myndigheter som tidigare inte har haft några särskilda beröringspunkter får till uppgift att hantera en fråga som åtminstone delvis har kopplingar till myndigheternas respektive kärnverksamheter. Systemet för nyanlända flyktingars etablering i Sverige är ett exempel, där flera myndigheter samt kommunerna och enskilda aktörer har fått olika uppgifter och roller som tillsammans ska bidra till att uppnå ett gemensamt mål.

En ytterligare form av system kan vara att två myndigheter samverkar i en avgränsad fråga, men i övrigt inte har några gemensamma uppgifter eller mål. Det kan handla om att den ena myndigheten kan leverera någon form av information eller tjänst som underlättar arbetet för den andra. Systemet för återbetalning av studiemedel är ett exempel, där Centrala studiestödsnämnden (CSN) har stor nytta av vissa uppgifter som Skatteverket har tillgång till.

Att som i vårt uppdrag anlägga en systemsyn på offentlig verksamhet innebär att man ser verksamheten i ett helhetsperspektiv. Systemsyn

³ Ackoff, R. (1971), *Towards a System of Systems Concepts*. Här refererad efter SOU 2013:40.

innebär att se myndighetsövergripande processer och behovet av den samverkan som ofta är nödvändig för att utföra offentliga åtaganden gentemot en enskild. Systemsyn kan även innebära att se hur den offentliga verksamheten har organiserats för att lösa ett komplext samhällsproblem. Genom att betrakta offentlig verksamhet som system, i stället för att se och hantera enskilda verksamheter, flyttas uppmärksamheten till helheten och relationen mellan systemets olika delar och till möjliga orsakssamband.

En särskild svårighet med att analysera möjliga effektivitetsökningar genom olika systemrelaterade förändringar har varit att såväl statsmakternas styrning som myndigheternas arbete i hög grad har fokus på den enskilda myndigheten. Till exempel är en ofta uttryckt farhåga med resultatstyrningen att ett allt för stort fokus på de enskilda myndigheternas prestationer kan skapa onödiga barriärer mellan dem. Styrningen bidrar därmed till stuprörstänkande och sektorisering, snarare än att främja effektivisering ur ett systemperspektiv.⁴ Likaså har de befintliga instrumenten för effektivisering i den statliga förvaltningen, bland annat den årliga pris- och löneomräkningen, i hög grad ett myndighetsfokus. I det sammanhanget beaktas sällan i vilken mån effektivisering av den egna myndigheten påverkar en funktion hos ett omgivande system.

I arbetet med att identifiera tänkbara effektivitetsökningar genom systemrelaterade förändringar har vi inte i förväg lagt fast några begränsningar för hur omfattande förändringarna kan eller bör vara. Det kan i princip handla om allt från att göra om verksamheten från grunden till att endast förändra en liten enskild del av systemet. Sådana enskilda delar, eller systemfaktorer, kan till exempel avse regler eller rollfördelningen mellan olika aktörer. I sammanhanget bör dock poängteras att vi i arbetet med att identifiera tänkbara effektivitetsökningar överlag har utgått från specifika system, och i den mån vi har studerat systemfaktorer så har det varit inom ramen för det aktuella systemet. I utredningen har vi alltså inte haft som ambition att analysera om någon enskild systemfaktor borde förändras inom hela statsförvaltningen.

⁴ Åsell, M (2012), *Strategier för ökad effektivitet*, i Statskontoret (2012), *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*.

Effektivitet i offentlig sektor handlar om att skapa största möjliga samhällsnytta för de resurser som samhället satsar inom ett område. En effektiv resursanvändning innebär därmed att det inte finns något annat sätt att använda de tillgängliga resurserna som ger större samhällsnytta.

Nytan beror både på volymen och på verksamheternas kvalitet. Att mäta effektivitet i offentlig verksamhet handlar därmed om att värdera resultatet av verksamheterna i relation till de insatta resurserna. Det innebär att vi måste klargöra vilka effekter som ska uppnås och belysa i vilken utsträckning verksamheterna faktiskt har bidragit till dessa, vilket är särskilt utmanande när vi har att göra med olika former av system.

Såväl styrning som uppföljning av offentlig verksamhet är oftast fokuserad på prestationer och resultat inom enstaka myndigheter eller delar av en verksamhet. Det innebär att komplexa system och områden många gånger analyseras i termer av enkla och hanterbara effektkedjor. Ett sådant angreppssätt kan dock leda till ett allt för stort fokus på hur avgränsade delar av ett system fungerar. Det blir därmed svårt att beakta interaktion och ömsesidig påverkan mellan olika delar av ett system. Sammantaget medför detta att det finns en risk för att vi missar att maximal kostnadseffektivitet i en del av ett system kan leda till ökade kostnader i en annan del och att systemet som helhet inte fungerar väl. Genom att anlägga ett systemperspektiv på effektiviteten i statlig kärnverksamhet försöker vi alltså hantera kopplingar och samband som är mer komplexa än vad en effektkedja för en enskild verksamhet ger uttryck för.

System är vanligtvis uppbyggda av flera olika delsystem, processer och delprocesser, och kan därmed sägas bestå av flera olika effektkedjor och relationerna mellan dessa kedjor. Att analysera effektivisering i ett systemperspektiv handlar därmed om att försöka förstå vilka konsekvenser styrningen och fördelningen av resurser mellan ett systems olika delar får för systemets förmåga att leverera det önskade resultatet.

I större system och system som är skapade för att hantera komplexa samhällsproblem finns det därför skäl att analysera hur de resurser som systemet förfogar över används och fördelas inom systemet. Skälet till detta är att den nuvarande styrmodellen till stor del är fokuserad på enskilda myndigheter och deras prestationer, vilket skapar risker för

olika former av målkonflikter. Dessa kan i sin tur ge upphov till felaktiga incitament, flaskhalsar och ineffektiv resursanvändning inom systemet.

1.4 Avgränsningar

Enligt uppdraget ska vi bara behandla den statliga sektorn. I ett systemperspektiv är statlig kärnverksamhet dock ofta kopplad till den kommunala eller landstingskommunala nivån. För att skapa förståelse för ett systems funktion förklarar vi kopplingen till kommuner och landsting där det krävs. De effektiviseringspotentialer vi lyfter fram är dock helt fokuserade på statliga verksamheter som har betydelse för statsbudgeten.

Ett system kan i princip omfatta både svenska och utländska aktörer. Internationellt samarbete mellan myndigheter är i många fall en förutsättning för att ett system ska fungera väl. Inte minst inom ramen för EU-samarbetet finns det många exempel på system som berör svenska statliga myndigheter. Här har vi dock utgått från system – eller delar av system – som Sverige direkt kan påverka genom egna åtgärder.

1.5 Genomförande

Arbetet fram till delrapporteringen handlade i stor utsträckning om att utarbeta en metodik för att identifiera och analysera systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet. Vi genomförde litteraturstudier och tog fram en analysmodell.⁵ I syfte att få en bild av pågående regeringsuppdrag om effektivisering, systemsyn och främjande av samverkan hos de statliga myndigheterna genomförde vi också en sökning i regleringsbrev för 2014. Delrapporteringen lämnades i form av promemorian *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*.⁶

Det fortsatta arbetet har bland annat handlat om att göra en fördjupad analys av möjliga systemrelaterade förändringar som syftar till att öka effektiviteten i statlig kärnverksamhet. Vi har strävat efter att identifiera

⁵ På Statskontorets uppdrag bidrog konsultföretaget Copenhagen Economics med underlagsmaterial i detta arbete.

⁶ Statskontoret (2014), *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*, dnr. 2013/273-5. 2014-03-21.

ett antal områden där vi bedömer att systemrelaterade förändringar skulle kunna leda till ökad effektivitet. Vidare har vi analyserat drivkrafter och hinder för att i framtiden kunna identifiera och realisera effektivitetsökningar i den statliga kärnverksamheten genom systemrelaterade förändringar.

Utredningens underlagsmaterial har utgjorts dels av befintlig litteratur på området, dels av kontakter med olika myndigheter. Ett väsentligt bidrag till utredningen är de synpunkter som framfördes vid det seminarium om effektivitetsfrågor som Ekonomistyrningsverket och Statskontoret gemensamt anordnade i september 2014. Vid seminariet deltog ett tjugotal myndigheter.

Vi har haft regelbundna avstämningar med uppdragsgivaren och Ekonomistyrningsverket.

Arbetet med slutrapporten har genomförts av en projektgrupp bestående av Michael Borchers (projektledare), Charlotte Desprès, Svante Eriksson och Martin Johansson.

En intern referensgrupp (Anna Fransson, Carl Holmberg, Susanne Johansson och Petter Kockum) har lämnat synpunkter på utkast till slutrapporten.

1.6 Rapportens disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I kapitel 2 diskuterar vi den analysmodell vi tagit fram för att identifiera och analysera möjligheter till effektivitetsökningar genom olika systemrelaterade förändringar.

I kapitel 3 redovisar vi enskilda områden där vi bedömer att systemrelaterade förändringar skulle kunna leda till ökad effektivitet.

I kapitel 4 analyserar vi drivkrafter och hinder som påverkar hur framtida systemrelaterad effektivisering kan skapas.

I kapitel 5 redovisar vi Statskontorets slutsatser från utredningen.

2 Hur kan vi identifiera potentialer för systemrelaterad effektivisering?

Vårt uppdrag är att identifiera och analysera möjligheter till effektivitetsökningar genom olika systemrelaterade förändringar. För att kunna hitta konkreta fall har vi tagit fram en analysmodell. Modellen är främst tänkt för detta uppdrag, men enligt vår bedömning bör den även kunna användas i framtida analyser av liknande slag.

Vi presenterar analysmodellen i avsnitt 2.3. Först refererar vi dock kort våra resonemang från delrapporten (2.1). Som bakgrund till och förståelse för modellen för vi också ett kort resonemang om hur genomförandet och utfallet av en analys kan variera med olika omständigheter (2.2).

2.1 Delrapportens resonemang

I delrapporten diskuterade vi två olika ansatser för att analysera effektivitetsproblem i systemtermer.

- Att söka efter områden där effektivitetsproblem eventuellt kan förekomma och sedan analysera dessa områden i ett systemperspektiv. I delrapporten lyfte vi fram två sätt att hitta sådana områden. Ett är att pröva om effektivitetsskapande åtgärder som redan är identifierade och genomförda i offentliga verksamheter ("goda exempel") kan användas inom andra system. Ett annat sätt är att förutsättningslöst studera system med många aktörer och/eller komplexa problem att lösa. Komplexa system kan antas vara särskilt utsatta för effektivitetsproblem på grund av svag samordning och dålig kommunikation mellan berörda aktörer som i sin tur kan bidra till långa väntetider och flaskhalsar.
- Att utgå från konstaterade effektivitetsproblem inom ett område och analysera dessa i ett systemperspektiv. I delrapporten presenterade

vi en checklista med frågor som kan fungera som en modell för sådana analyser.

En slutsats från delrapporten är att effektiviseringspotentialer i första hand bör sökas genom att studera redan identifierade problem och signaler om bristande effektivitet. Därtill menade vi att man vid en genomgång av konkreta system i första hand bör prioritera system som använder stora resurser.

När vi i utredningens andra fas har sökt finna effektivitetsökningar som för närvarande skulle kunna realiseras har vi koncentrerat oss på områden med konstaterade effektivitetsproblem (se vidare kapitel 3). Som stöd för analysen har vi använt den analysmodell som vi presenterade i delrapporten. En något ändrad version av modellen beskrivs i avsnitt 2.3.

2.2 Förutsättningarna för analysen kan påverka dess utfall

Förutsättningarna för att analysera tänkbara effektivitetsökningar i systemperspektiv varierar mellan olika sammanhang och situationer. Såväl analysens genomförande som de problem och lösningar som identifieras kan variera på grund av bland annat följande orsaker.

- *Hur ofta analysen görs.* Handlar det om regelbundet återkommande översyner inom ramen för en löpande verksamhet eller är det en engångsinsats vid en given tidpunkt?
- *Vem som gör analysen.* Görs den av aktörer inom eller utanför det studerade systemet?
- *Vad som har föranlett analysen.* Har analysen initierats som ett led i kontinuerlig effektivisering i befintlig verksamhet eller som svar på en kris eller annan oförutsedd händelse?
- *Vilket omprövningsmandat som har getts för analysen.* Handlar det enbart om effektivisering av befintlig verksamhet eller ges också utrymme för större grepp, till exempel privatisering?

Vår analysmodell bör vara möjlig att använda oavsett med vilka förutsättningar en viss analys genomförs. Poängen med ovanstående resonemang är att det finns skäl att anpassa förväntningarna på analysens resultat till omständigheter som när, hur och av vem analysen görs. Till exempel kan antas att en extern aktör, exempelvis en utredning inom kommittéväsendet, har lättare att identifiera mer genomgripande förändringsbehov – som att verksamheter helt bör upphöra eller organiseras om – än om analysen görs av aktörer inom det berörda systemet. Rimligen har det också betydelse för vilka drivkrafter för effektivisering i systemperspektiv som finns i olika situationer. Vi återkommer till frågan i kapitel 4.

2.3 Checklista för analys av effektivitetsproblem

Om det finns tydliga indikationer på att det förekommer effektivitetsproblem inom ett system bör analysen inriktas på att identifiera vilka hinder som är aktuella i det specifika fallet. Åtgärdsförslagets karaktär och utformning får sedan anpassas därefter.

Analys av identifierade effektivitetsproblem kan inledas med att kartlägga systemets processer, organisation, tillförda resurser med mera, för att se och förstå orsakerna till problem med bristande effektivitet. Alla systemets delar och aktörer bör kartläggas för att kunna analysera var effektivitetsförluster uppstår. Analysen bör i första hand fokusera på att upptäcka var kostnaderna och tidsåtgången är som störst. Om möjligt bör jämförelser göras med liknande verksamheter för att bedöma om kostnaderna och tidsåtgången är rimliga. Det är viktigt att ta hänsyn till att kostnaderna för vissa system kan variera betydligt över tid och att det kan vara en naturlig följd av verksamheternas förutsättningar. Hur ett effektivitetsproblem sedan bäst bör åtgärdas beror på problemets art.

Här tar vi upp fem vanliga indikationer på effektivitetsproblem. För var och en diskuterar vi sedan vad problemen vanligtvis består i och tänkbara åtgärder för att öka effektiviteten.

1. Dålig måluppfyllelse

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att regeringen styr sina myndigheter genom att formulera deras uppgifter och mål. Myndigheterna har sedan stor frihet att själva välja hur de ska organisera och utföra sina verksamheter för att på bästa sätt uppnå målen. Om målen inte uppnås kan det vara ett tecken på bristande effektivitet.

Det kan också finnas andra förklaringar till bristande måluppfyllelse. En kan vara att målen är motstridiga, otydligt formulerade eller för ambitiösa för att kunna uppnås. Olämpligt utformade mål kan leda till att myndigheternas olika verksamheter motverkar varandra eller att flera myndigheter utför samma arbete. En särskild svårighet i sammanhanget är att de politiskt uppsatta målen ibland mer har karaktären av visioner än konkreta mål och därmed kan vara svåra att följa upp.

- **Möjliga effektivitetsproblem** vid dålig måluppfyllelse kan vara felaktig fördelning av resurser till icke värdeskapande aktiviteter eller brist på kunskap och kompetens hos medarbetare och chefer. Dålig måluppfyllelse kan också bero på tradition och kultur att utföra arbetet på ett visst sätt och motvilja till förändring. Ett annat skäl kan vara olämpliga organisationsformer eller ekonomiska incitament som leder till felprioriteringar inom systemet. För att ta reda på vad som ligger bakom dålig måluppfyllelse är det möjligt att jämföra verksamheten med liknande, inhemska verksamheter eller med motsvarande verksamhet i andra länder och med studier av goda exempel.
- **Hur kan det åtgärdas?** Dålig måluppfyllelse kan åtgärdas genom skarpare resultatstyrning och tydligare verksamhetsmål. Beroende på förhållandena i det enskilda fallet kan det till exempel vara lämpligt att antingen centralisera (för att bättre styra över resurser mot uppsatta mål) eller decentralisera (för att skapa flexibilitet i systemet) så att initiativ för bättre måluppfyllelse kan nås.

2. Höga kostnader i förhållande till uppnådda effekter

Detta kan i princip gälla alla typer av statliga system där de förväntade effekterna inte uppnås.

- **Möjliga effektivitetsproblem** kan vara lågt resursutnyttjande i form av långa väntetider när ärenden förs över mellan myndigheter, vilket leder till onödiga ställtider eller dubbel- och merarbete. Orsaken kan vara dålig kommunikation eller bristfälliga rutiner. Lågt resursutnyttjande är möjligt att upptäcka genom att kartlägga om, var och varför kostnaderna uppkommer. Kostnaderna kan sedan jämföras med liknande, inhemska verksamheter eller motsvarande verksamhet i andra länder för att avgöra om det rör sig om ett effektivitetsproblem.
- **Hur kan det åtgärdas?** Resultatstyrning kan bidra till förbättrad effektivitet om tydliga mål formuleras till berörda myndigheter för vad som förväntas att de ska uppnå när det gäller kvantitet och kvalitet. En annan åtgärd kan vara att centralisera ansvaret till en myndighet som har bättre överblick och kan samordna arbetet bättre.

3. Långa handläggningstider

Att handläggningen av enskilda ärenden tar lång tid är inte sällan ett problem inom många delar av offentlig sektor.

- **Möjliga effektivitetsproblem** kan vara flaskhalsar, stuprörstänkande, brist på kunskap och kompetens bland medarbetare och chefer eller brist på samordning inom och mellan myndigheter. Även onödiga regler och kontroller kan orsaka långa handläggningstider. Problem med långa handläggningstider kan identifieras genom att kartlägga tidsåtgången i olika steg för att identifiera onödiga rutiner eller brister i informationsutbytet mellan och inom myndigheter som gör att arbetet inte kan planeras och utföras på ett effektivt sätt.
- **Hur kan det åtgärdas?** Ett sätt att åtgärda problem relaterade till långa handläggningstider är att ge ett övergripande ansvar för en uppgift till en myndighet för att förbättra överblicken över processerna/systemet. Ett annat sätt är att koncentrera utförandet av en uppgift till en enhet eller myndighet för att på så sätt minska antalet myndighetsöverskridande beslut. Ett tredje sätt kan vara att ha en mer flexibel och dynamisk syn på omfördelning av resurser mellan

myndigheter beroende på var flaskhalsar uppstår. Förbättrad samordning eller färre regler och kontroller kan också minska handläggningstiderna.

4. Regelverk som är olämpligt utformade

Om regelverken som styr myndigheternas verksamhet är olämpligt utformade kan det hindra dem från att förändra processer och arbetssätt på det sätt som är bäst och mest effektivt för kärnverksamheten.

- **Möjliga effektivitetsproblem** kan vara att de regelverk som gäller för ett område inte är anpassade till nya arbetsformer, till exempel att uppgifterna ska utföras inom ramen för ett system av samverkande myndigheter. Orsaken kan vara att reglerna helt enkelt är föråldrade i förhållande till verksamhetens art och utveckling. Det kan också handla om att EU:s regelverk är svåra att tillämpa på vissa arbetssätt och organisatoriska lösningar (EU:s regler brukar dock sällan ställa specifika krav på hur medlemsländerna organiserar en verksamhet). Andra exempel på olämpligt utformade regelverk kan vara bestämmelser som i onödan försvårar utbyte av information mellan myndigheter.
- **Hur kan det åtgärdas?** Problem relaterade till olämpligt utformade regelverk är möjliga att åtgärda genom att anpassa reglerna till de organisations- och arbetsformer som främjar ett effektivt genomförande.

5. Ny teknik som inte utnyttjas till fullo

Om möjligheterna med ny teknik inte tas tillvara på lämpligt sätt kan det innebära att en myndighet eller ett system inte utnyttjar sina resurser fullt ut.

- **Möjliga effektivitetsproblem** kan vara att moderna tekniska lösningar inte tas tillvara eller utnyttjas på bästa sätt för att underlätta samverkan. Bristande standardisering eller onödiga formella hinder kan till exempel göra det svårt att utbyta information mellan myndigheter. Det återkommande problemet att myndigheter misslyckas med att införa större tekniska omläggningar kan få särskilt allvarliga konsekvenser när flera aktörer är beroende av en teknisk lösning för att kunna bidra till verksamheten på ett effektivt sätt.

- **Hur kan det åtgärdas?** Utforma nya tekniska lösningar så att de passar alla myndigheter som kan förväntas ha nytta av dem.

3 Tänkbara fall av systemrelaterad effektivisering

I det här kapitlet redovisar vi ett antal enskilda områden där vi bedömer att systemrelaterade förändringar skulle kunna leda till ökad effektivitet. Först diskuterar vi vårt tillvägagångssätt och vissa erfarenheter av detta (3.1). Därefter redogör vi för de olika fallen i tur och ordning (3.2). Avslutningsvis redovisar vi sammanfattande kommentarer (3.3).

3.1 Vårt tillvägagångssätt

Statskontorets arbete med att identifiera statliga system med effektiviseringspotentialer har skett i två steg. Först tog vi inför delrapporteringen fram en översiktlig bruttolista med ett drygt tiotal tänkbara system.⁷ Utifrån denna lista har vi sedan valt ut ungefär hälften som vi har analyserat närmare i den andra delen av utredningen. Till stöd för analysen har då legat den analysmodell, i form av en checklista med frågor, som vi redogjorde för i avsnitt 2.3.

Arbetet med att identifiera statliga system har haft två syften. Det ena har varit att visa på hur effektivitetsanalyser i systemperspektiv kan göras. Det andra syftet har varit att identifiera områden där vi bedömer att det faktiskt föreligger en realistisk effektiviseringspotential. Som framgått av kapitel 2 har vi därför koncentrerat oss på områden där det finns starka skäl att anta att det föreligger effektivitetsproblem, till exempel genom att sådana problem beskrivits i andra utredningar.

⁷ Bruttolistan byggde på en systematisk genomgång av propositioner och utredningar från senare år, bland annat utredningar från Statskontoret, andra myndigheter och kommittéväsendet. Därtill använde vi erfarenheter från Statskontorets omvärldsbevakning samt från det uppdrag konsultföretaget Copenhagen Economics genomfört på uppdrag av Statskontoret.

Svårt att hitta lågt hängande frukter

Även om vi har identifierat ett antal tänkbara fall bör det inledningsvis poängteras att detta inte har varit helt enkelt. Vårt allmänna intryck från utredningen är nämligen att det knappast finns ett stort antal ”långt hängande frukter”, det vill säga statliga system där potentialen för effektivitetsökningar genom systemrelaterade förändringar är både uppenbar och enkel att realisera. Att vi har haft svårt att identifiera sådana system har framför allt tre skäl.

1. *De lågt hängande frukterna är sällan okända.* När vi närmare började analysera fallen på den ursprungliga bruttolistan visade det sig i några fall att effektivitetsproblemen i de enskilda systemen redan har uppmärksamats och omhändertagits i andra sammanhang. Det kan till exempel handla om att statsmakterna har tillsatt offentliga utredningar eller gett särskilda uppdrag till de berörda myndigheterna. Att sådana åtgärder har vidtagits är naturligtvis i sig positivt, men det har i viss mån minskat ner vår urvalsram.
2. *Befintliga effektiviseringsinstrument har verkan.* Frågan om effektivisering i offentlig verksamhet har vid det här laget en lång historia. För de statliga myndigheterna gäller sedan länge att de ska bedriva sin verksamhet effektivt och vid behov i samverkan med andra (enligt myndighetsförordningen) och med ett årligt rationaliseringsbeting (enligt pris- och löneomräkningen). Därtill ges myndigheterna genom det finanspolitiska ramverket och resultatstyrningen ett visst utrymme för flexibilitet mellan olika budgetår. Även om det knappast finns några statliga myndigheter – eller för den delen företag eller andra organisationer – vars effektivitet inte kan öka ytterligare, så får vi ändå förutsätta att de verktyg som myndigheterna i dag kontinuerligt använder har minskat den samlade effektiviseringspotentialen.
3. *Myndigheter bedriver sällan uppenbart onödigt verksamhet.* Vårt uppdrag avser statlig kärnverksamhet, med vilket vi avser den verksamhet som framgår av myndigheternas instruktioner. Överlag handlar det alltså om arbetsuppgifter som statsmakterna har beslutat om. Att bedöma om en myndighetsuppgift verkligen är nödvändig eller inte är en värderingsfråga och sannolikt krävs att en viss

arbetsuppgift är uppenbart obsolet för att det ska vara helt okontroversiellt att hävda att den inte längre behövs. Vi har åtminstone sett det som att vi i uppdraget har mycket begränsat utrymme för att diskutera effektivisering genom nedläggning av verksamhet. Som framgått av kapitel 1 har en utgångspunkt för vårt arbete således varit att det tjänsteutbud som nuvarande kärnverksamhet representerar fortsatt ska erbjudas med samma mål och inriktning.

3.2 Statliga system med effektiviseringspotentialer

I detta avsnitt diskuterar vi sex statliga system med effektiviseringspotentialer. Tre av fallbeskrivningarna är tämligen utförliga, medan vi behandlar de övriga mer översiktligt. Variationerna i detta hänseende säger inte nödvändigtvis någonting om de olika fallens effektiviseringspotential. Däremot finns det i de mer kortfattade fallen i högre grad aktuella omständigheter som gör att de tänkbara förändringar vi skisserar kan vara svårare att genomföra på kort sikt.

Utöver syftet att identifiera effektiviseringspotentialer har en ambition i valet av fall också varit att hitta illustrativa exempel på system, med en god spridning avseende sådant som politikområden, systemens komplexitet, sakfrågornas och problemens karaktär med mera. Vi behandlar hela eller delar av följande områden i avsnittet (med de mer utförliga fallbeskrivningarna först).

- Systemet för nyanlända flyktingars etablering i Sverige.
- Systemet för återbetalning av studiemedel.
- Systemet för officiell statistik.
- Systemet för handläggning av brottmål.
- Systemet för smittskydd, främst zoonosberedskap.
- Systemet för statens fastighetsförvaltning.

3.2.1 Systemet för nyanlända flyktingars etablering i Sverige

- Systemet är skapat för att hantera ett antal särskilt komplexa samhällsfrågor vilket gör att det sannolikt finns goda möjligheter att åstadkomma effektiviseringar inom systemet.
- Det finns tecken på att systemet inte fullt ut når de mål som är uppställda för området.
- Kostnaderna inom området påverkas i första hand av antalet asylsökande och de sökandes vistelsetider i Migrationsverkets mottagande.
- Vistelsetiderna påverkas bland annat av handläggningstiderna hos berörda myndigheter och tiden till kommunmottagande efter beslut om uppehållstillstånd.
- Det bör vara möjligt att effektivisera systemet och sänka kostnaderna genom en ökad tillgång till bostäder och en bättre fungerande process för bosättning.

Vi har valt att fördjupa oss i systemet för nyanlända flyktingars etablering i Sverige eftersom det är ett system som hanterar ett antal särskilt komplexa frågor vars utfall är beroende av insatser från såväl offentliga som privata aktörer. En väl fungerande samverkan mellan berörda myndigheter, mellan stat och kommun och mellan offentliga och privata aktörer är en förutsättning för att systemet ska fungera effektivt.

Systemet är också relativt resurskrävande. I budgetpropositionen för 2015 uppgick kostnaderna för området migration till 17,4 miljarder kronor. Av detta utgjorde 10,8 miljarder kronor kostnader för ersättningar och boende. Vid sidan av detta uppgick kostnaden för ersättningar för etableringslotsar och vissa insatser för nyanlända flyktingar till 2,7 miljarder kronor.⁸

⁸ Prop. 2014/15:1, *Ett Sverige som håller ihop – Budgetpropositionen för 2015 utgiftsområdena 8 och 13*.

Ett ytterligare skäl till att vi har valt att fördjupa oss i systemet är att det har ett antal kända problem.⁹ Till exempel finns vissa problem med långa handläggnings- och vistelsetider, som orsakar kostnader i andra delar av systemet än där flaskhalsarna uppstår. De långa handläggnings- och vistelsetiderna försämrar systemets förutsättningar att bidra till att målen för den svenska migrations- och integrationspolitiken nås.

Det finns också andra problem inom systemet som gör att de nyanlända flyktingarnas etableringsprocess och väg till arbete och egen försörjning blir längre än vad som var avsett när regeringen införde etableringsreformen. Till exempel fungerar inte bosättningsprocessen optimalt och etableringslotsarnas breda uppdrag har visat sig vara problematiskt.

Under de senaste åren har antalet asylsökande som kommer till Sverige ökat. Migrationsverkets prognoser visar också att antalet asylsökande kommer att vara fortsatt högt under de närmaste åren. Enligt Migrationsverket kommer boendet för asylsökande att vara en stor utmaning under de kommande åren. Vid utgången av 2014 räknar myndigheten med att 82 000 personer är inskrivna i mottagningssystemet, i slutet av 2015 antas antalet ha ökat till 112 000. Myndigheten uppskattar att omkring två tredjedelar av dessa kommer att behöva hjälp med boende vilket kommer att ställa stora krav på ökad mottagandekapacitet. Givet detta kommer systemets funktion och dess förmåga att uppnå de politiska målen för området att sättas på stora prov under de kommande åren.¹⁰

Systemet syftar till att underlätta och driva på etablering i arbets- och samhällslivet

Den 1 december 2010 införde regeringen den så kallade etableringsreformen. I och med reformen tog Arbetsförmedlingen över samordningsansvaret för vissa nyanlända flyktingar och deras anhöriga från

⁹ Se till exempel Statskontoret (2012), *Etablering av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen* (2012:22), Riksrevisionen (2014), *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?* (RIR 2014:11), Riksrevisionen (2014), *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?* (RIR 2014:14) och Riksrevisionen (2014), *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande* (RIR 2014:15).

¹⁰ Migrationsverket (2014), *Verksamhets- och kostnadsprognos november 2014*.

kommunerna.¹¹ En viktig utgångspunkt för reformen var att stärka arbetsmarknadsperspektivet.¹²

Systemet för nyanlända flyktingars etablering i Sverige har som huvuduppgift att underlätta och påskynda nyanlända flyktingars etablering i arbets- och samhällslivet. Utgångspunkten är att de personer som kommer till Sverige och som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för nyanlända invandrare ska få stöd för att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning samt ta del av de rättigheter och skyldigheter som gäller i Sverige.

Flera myndigheter och privata aktörer har roller inom systemet

Ansvar för de olika insatser som ingår i systemet är i första hand fördelat på Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket och kommunerna. Företag och organisationer i form av etableringslotsar har också en viktig funktion i systemet.¹³

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har ett samordnande ansvar för insatserna inom systemet och ska tillsammans med den nyanlända upprätta en etableringsplan med insatser för att underlätta och driva på den enskildes etablering i arbets- och samhällslivet. Vidare ska Arbetsförmedlingen erbjuda arbetsförberedande insatser, etableringslotsar enligt lagen om valfrihetssystem och besluta om etableringsersättning.

¹¹ Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare började gälla den 1 december 2010. Målgruppen för lagen är nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, samt nyanlända som har fyllt 18 men inte 20 år och som har beviljats sådant uppehållstillstånd förutsatt att de saknar föräldrar här i landet. Målgruppen omfattar också anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun.

¹² Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, s. 38–40.

¹³ Vid sidan om detta har också Skatteverket och Försäkringskassan vissa uppgifter inom systemet. Skatteverket ansvarar för folkbokföringen. Försäkringskassan har ansvar för att betala ut etableringsersättning till de som har rätt till sådan ersättning och andra former av ersättningar relaterade till de arbetsmarknadspolitiska program som Arbetsförmedlingen organiserar.

Arbetsförmedlingen har också i uppgift att vid behov anvisa plats för bosättning till personer som har rätt till etableringsplan och deras familjemedlemmar. I detta arbete ingår att ansvara för planeringen av de statliga insatserna och ta fram underlag för de överenskommelser om mottagande som länsstyrelserna träffar med landets kommuner.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har till uppgift att främja regional samverkan mellan kommuner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända. Vidare ska länsstyrelserna bidra till att landets kommuner har beredskap för att ta emot nyanlända. Som en del i detta arbete gör länsstyrelserna överenskommelser med kommunerna om mottagande och bosättning av nyanlända invandrare. Länsstyrelserna ska också följa upp verksamheten på regional och kommunal nivå.

Kommunerna

Även om huvudansvaret för nyanländas etablering har flyttats till Arbetsförmedlingen har kommunerna fortfarande en viktig roll i systemet. Kommunerna ska till exempel stå för svenska för invandrare, och samhällsorientering, som ska ingå i de etableringsplaner som Arbetsförmedlingen tar fram tillsammans med den nyanlända. Som ansvariga för den reguljära vuxenutbildningen har kommunerna också en viktig roll när det gäller att ta vara på och utveckla den enskildes kompetens. Vid sidan om detta kan kommunerna också anordna arbetsmarknadsrelaterad verksamhet för att hjälpa sina invånare till egenförsörjning.

Migrationsverket

Migrationsverket ansvarar bland annat för frågor som rör uppehållstillstånd, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Myndigheten har i uppgift att hjälpa asylsökande som väljer att inte ordna sitt boende på egen hand med bosättning. Detta sker antingen i formen av anläggningar för boende eller genom att verket upphandlar tillfälligt boende av andra fastighetsägare. Detta eftersom Migrationsverket i dag inte kan äga boenden eller fastigheter utan får hyra boenden av privata och kommunala fastighetsägare.¹⁴ Frågan om

¹⁴ Migrationsverket (2014), *Verksamhets- och kostnadsprognos april 2014*, s. 28.

en framtida möjlighet att äga och driva boenden i egen regi har dock lyfts av Migrationsverket.

Migrationsverket har också i uppdrag att årligen göra en bedömning av behovet av anvisningsbara platser i kommunerna. Detta underlag ligger sedan till grund för arbetet med läns- och kommunal som ska vägleda bosättning av nyanlända i landets kommuner. Utöver detta har Migrationsverket också ansvar för bosättning av kvotflyktingar och för de personer som Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag inte omfattar.

Etableringslotsen

Etableringslotsen har ett tämligen brett uppdrag. Lotsen ska stå för den huvudsakliga kontakten med den nyanlända och fungera som ett stöd i dennes strävan efter att få ett arbete och etablera sig i samhället. Vidare ska lotsen hjälpa den nyanlända med praktiska frågor och kontakter som kan leda till en snabbare etablering på arbetsmarknaden. Lotsen kan även ha en social funktion och hjälpa till i den enskildes kontakter med myndigheter och det omgivande samhället. Tillsammans med den enskilde ska lotsen också utveckla den etableringsplan som Arbetsförmedlingen har upprättat och planera vilka aktiviteter den nyanlända behöver för att öka möjligheten att få ett arbete. Arbetsförmedlingen upphandlar lotsar enligt lagen om valfrihetssystem och det står alla nyanlända fritt att välja en etableringslots. Modellen för ersättning till lotsarna är i allmänhet konstruerad så att de har ekonomiska incitament att agera så att individen snabbt etablerar sig på arbetsmarknaden.¹⁵

Så fungerar processen för mottagande och bosättning av nyanlända

Tre myndigheter har i uppgift att planera och hantera mottagandet och bosättningen av nyanlända i kommunerna. Migrationsverket tar fram ett underlag över det totala mottagningsbehovet. Detta underlag ligger sedan till grund för de länstal som Arbetsförmedlingen, efter samråd med Migrationsverket och länsstyrelserna, fastställer. Länsstyrelserna ska sedan med utgångspunkt i länstalen träffa överenskommelser med

¹⁵ Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, s. 76–78.

kommuner inom länet (kommunal). Arbetsförmedlingens och länsstyrelsernas arbete med att fastställa läns- och kommunal ska utgå från förutsättningarna för förvärvsarbete.¹⁶

Nyanlända kan välja eget boende eller plats i ett anläggningsboende

Asylsökande som kommer till Sverige har möjlighet att ordna sitt boende på egen hand (så kallat eget boende) eller vända sig till Migrationsverket för att få en plats på ett anläggningsboende. Personer som har fått uppehållstillstånd och som också omfattas av etableringslagen kan få hjälp att få en bosättning i en kommun anvisad av Arbetsförmedlingen.

Om en nyanländ som omfattas av etableringslagen och har rätt till en etableringsplan uppger att den inte kan ordna sitt boende på egen hand ska Arbetsförmedlingen hjälpa till med en plats för bosättning i en kommun. Myndigheten ska basera sin anvisning av kommun för bosättning på vilka möjligheter den enskilde har att få ett arbete i kommunen eller inom pendlingsavstånd från kommunen.

Det är möjligt att effektivisera nuvarande system

Även om nuvarande system för nyanlända flyktingars etablering bara har funnits i några få år finns det ett antal kända effektivitetsproblem. Till exempel finns det tecken på att systemet har svårt att nå upp till de mål som finns för området.¹⁷ Det ska samtidigt sägas att det är svårt att mäta systemets måluppfyllelse, eftersom effekterna uppstår först på längre sikt och det saknas jämförelseunderlag från tiden före reformen.¹⁸ Det finns dock en hel del som pekar på att systemet är utformat och organiserat på ett sätt som inte leder till bästa möjliga användning av de tillgängliga resurserna.

Arbetsförmedlingens statistik visar att 5 procent av de personer som har haft en etableringsplan i de maximala 24 månaderna hade ett arbete utan

¹⁶ Förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

¹⁷ Emilsson, Henrik (2014), *No quick fix. Policies to support the labor market integration of new arrivals in Sweden*. Migration policy institute and International labour organization.

¹⁸ Ett längre resonemang om detta finns i Statskontorets rapport *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen* (2012:22).

stöd 90 dagar efter avslutad etableringsplan. 15 procent hade ett arbete med någon form av stöd (inklusive nystartsjobb), medan 7 procent studerade.

Tabell 1 Nyanländas status 90, 180 och 365 dagar efter avslutad etableringsplan, mars 2014 (procent)

	90 dagar	180 dagar	365 dagar ¹
Arbete med stöd	5	4	2
Arbete utan stöd	5	6	10
Nystartsjobb	10	10	10
Studier	7	9	8
Arbetsmarknadspolitiska program	49	43	26
Öppet arbetslös	7	8	11
Förhindrad att ta arbete direkt ²	6	6	6
Övriga avaktualiserade ³	11	14	28
Totalt	100 (n=6652)	100 (n=4610)	100 (n=1260)

Notera att samma person kan återfinnas i flera av tabellens kolumner. Till exempel kan en person som lämnade etableringsuppdraget för mer än 365 dagar sedan finns med även i kolumnerna 90 respektive 180 dagar.

Noter

1. Personerna i kolumnen har i större utsträckning lämnat etableringsplanerna i förtid.
2. *Förhindrad att ta arbete direkt* innebär att personerna är förhindrade på grund av till exempel föräldraledighet eller sjukskrivning.
3. *Övriga avaktualiserade* innebär att personerna inte längre har någon kontakt med Arbetsförmedlingen.

Källa: Arbetsförmedlingen (2014), Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2014 Etablering av vissa nyanlända – Statistik kring etableringsuppdraget.

Allt fler blir kvar allt längre i anläggningsboende

Enligt vår mening finns det flera skäl till att systemet för nyanlända flyktingars etablering inte fungerar optimalt. Ett viktigt sådant skäl är att arbetet med bosättning inte är utformat och organiserat på ett sätt som gör det möjligt för ansvariga myndigheter att fullt ut lyckas med sina uppdrag.¹⁹ Tillgången på bostäder, regelverket, organisationen och fördelningen av resurser riskerar att skapa flaskhalsar som påverkar flödet i systemet och måluppfyllelsen negativt.

¹⁹ I budgetpropositionen för 2015 har regeringen också aviserat en översyn av myndighetsorganisationen vid mottagande av nyanlända med syfte att skapa ett långsiktigt hållbart och flexibelt system för mottagande av asylsökande och nyanlända.

I dagsläget blir allt fler nyanlända kvar i ett anläggningsboende i väntan på att de ska bli anvisade en plats i en kommun för bosättning. Detta orsakar kostnader på kort och lång sikt både för staten och för den enskilde.

De långa väntetiderna från det att Migrationsverket har beviljat uppehållstillstånd till det att den enskilde bosätter sig i en kommun får också negativa konsekvenser för systemets förmåga att nå upp till de mål som regering och riksdag har satt upp för verksamheten. Den nuvarande processen för mottagande och bosättning främjar inte en snabb etablering i arbets- och samhällslivet på bästa möjliga sätt.

Vid sidan om detta har den statliga planeringen av bosättningen enbart en svagt styrande effekt på kommunernas mottagande. De länstal som Arbetsförmedlingen fastställer baserat på det arbetsmarknadspolitiska läget i regionen slår inte igenom fullt ut i de överenskommelser som länsstyrelserna gör med kommunerna. Överenskommelserna är snarare baserade på i vilka kommuner som det finns lediga lägenheter än på var det är lätt för den enskilde att få ett arbete.

Enligt en granskning som Riksrevisionen har gjort anser 13 av 21 länsstyrelser att länstalen inte är ett ändamålsenligt styrmedel för att öka kommunernas mottagande eftersom de inte speglar kommunernas faktiska kapacitet. Länstalen speglar snarare behovet av platser och talen ses därför många gånger som orealistiska och ouppnåeliga. Även kommunerna är kritiska till länstalen av ungefär samma anledning.²⁰

Till saken hör också att Arbetsförmedlingen och Migrationsverket till viss del konkurrerar om platser för bosättning. Trots att behovet av lägenheter överstiger kommunernas faktiska förmåga att ta emot nyanlända använder inte de ansvariga myndigheterna alla tillgängliga platser som omfattas av överenskommelserna.

En förutsättning för att nyanlända ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet är att det finns bostäder tillgängliga. När kommunernas mottagningskapacitet är begränsad eller bosättningsprocessen inte fungerar optimalt finns en risk att den nyanlända blir kvar i

²⁰ Riksrevisionen (2014), *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande* (RIR 2014:15).

ett anläggningsboende under en längre period än vad som är lämpligt sett till målet om en snabb etablering. En sådan försening medför stora kostnader både för den enskilde och för staten. Genom att starten av etableringsprocessen skjuts upp dröjer det längre innan den enskilde kan komma i arbete och försörja sig själv. Förlusterna för staten består i minskat skatteunderlag, ökade kostnader för anläggningsboende och ökat utanförskap och bristande integration.

Antalet personer som anmäler behov av anvisad bosättning har ökat under de senaste åren.²¹ Samtidigt har också antalet personer som får en plats för bosättning anvisad av Arbetsförmedlingen ökat. Ökningen har dock inte skett i samma utsträckning som antalet personer som anmäler behov av bosättning. Detta har lett till att allt fler personer blir kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden och att tiden från uppehållstillstånd till anvisad bosättning är fortsatt lång, medianen var 139 dagar 2013.

Tabell 2 Tid från beviljat uppehållstillstånd till boendeanvisning 2012, 2013 och perioden januari till och med mars 2014 (median, antal dagar)

	2012	2013	2014
Anläggningsboende ensamhushåll	180	172	169
Anläggningsboende familjer	78	109	125
Eget boende ensamhushåll	265	304	297
Eget boende familjer	176	200	315
Totalt	127	139	138

Källa: Arbetsförmedlingen (2014) Arbetsförmedlingens återsrapportering 2014 Etablering av vissa nyanlända – Statistik kring etableringsuppdraget.

Tiden varierar dock mellan olika boendeformer. Väntetiden är till exempel kortare för personer i anläggningsboende än för personer i eget boende. Tillfälligt anläggningsboende och anläggningsboende är dock förenade med en högre kostnad än till exempel eget boende.

²¹ Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2014 Etablering av vissa nyanlända – Statistik kring etableringsuppdraget*.

Tabell 3 Migrationsverkets dygnskostnad för olika boendeformer (kronor)

Tillfälligt anläggningsboende	515
Anläggningsboende enskilt	304
Eget boende	207
Övrigt	304

Källa: Migrationsverket (2014), Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats. Delrapport 1.1.2-2013-50372.

Skillnaderna i kostnad talar för att staten har mycket att tjäna på att förändra processen för mottagande och bosättning så att de nyanlända om har fått uppehållstillstånd kan lämna Migrationsverkets anläggningsboenden och anvisas en plats för bosättning i en kommun snabbare än i dag.

Arbetsförmedlingen har dock begränsade möjligheter att på egen hand minska den tid det tar att anvisa en nyanländ en kommun för bosättning. Myndigheten kan egentligen bara eftersträva ett bättre samarbete med kommunerna och på olika sätt underlätta för dem att öka sin kapacitet att ta emot nyanlända. Anvisningsprocessen är framför allt beroende av kommunernas kapacitet, förmåga och vilja att ta emot personer. Bristen på bostäder är ett grundläggande problem som sannolikt kommer att växa under de kommande åren om inte byggandet av bostäder tar fart eller staten omprövar sitt åtagande inom området och bygger bostäder som kan användas inom systemet. I och med att kommunernas kapacitet och förmåga att ta emot nyanlända inte matchar den efterfrågan och det behov som finns blir tiden från uppehållstillstånd till anvisning inte sällan lång. Givet att behovet att få hjälp med bosättning ökar finns det en risk att flödet i systemet kommer att påverkas negativt.

Processen för bosättning kan bli mer effektiv

En stor del av utflyttningen från Migrationsverkets anläggningsboenden sker alltså utan den planering som Arbetsförmedlingen ska ansvara för när det gäller att hitta plats för bosättning där det också finns arbeten och kommuner som kan och vill ta emot nyanlända flyktingar.²² En förklaring till detta är att systemet för bosättning har inslag av både valfrihet och planering. Nyanlända har en möjlighet att välja vilken kommun de

²² Riksrevisionen (2014), *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande* (RIR 2014:15), s.114–115.

vill bosätta sig i. Detta kan dock skapa problem för kommunerna eftersom deras arbete med att ta emot nyanlända flyktingar riskerar att bli mer tidskrävande.²³ En kommun har också rätt att säga nej till en anvisning. Under första kvartalet 2014 sade kommunerna nej i två tredjedelar av bosättningsärendena.²⁴

Samtidigt finns det alltså en statlig planering för att de nyanlända flyktingar som behöver hjälp med bosättning ska kunna bosätta sig i en kommun där de har goda möjligheter att inom en relativt snar framtid försörja sig själva. Av de cirka 17 200 personer som togs emot i kommunerna 2013 var det ungefär 85 procent som ordnade boende på egen hand och cirka 16 procent som tog hjälp av Arbetsförmedlingen.²⁵ Av dessa bedömer Arbetsförmedlingen att en majoritet kan bosätta sig var som helst i landet eftersom deras utbildnings- eller yrkesbakgrund inte är tillräckligt specifik för att stämma överens med de förutsättningar för förvärvsarbete som ligger till grund för planeringen. Den statliga planeringen har därmed endast en svagt styrande effekt på var i landet som nyanlända bosätter sig trots att dess syfte är att få till ett jämnt mottagande över landets kommuner.

I realiteten är det tillgången till lediga lägenheter och inte förutsättningar för förvärvsarbete som styr i vilken kommun en nyanländ flykting har möjlighet att bosätta sig. Trots att länstalen grundar sig på förutsättningarna för förvärvsarbete har det visat sig att de kommunal som länsstyrelserna i sin tur träffar överenskommelser om är baserade på tillgången till bostäder. Om syftet med planeringen och Arbetsförmedlingens uppgift inom processen är att underlätta en snabb etablering i arbetslivet borde kommunalen i större utsträckning överensstamma med länstalen.

Vid sidan av detta är det många överenskomna anvisningsbara platser som inte kommer till användning. Under 2013 fanns det överenskommelser med kommunerna om ungefär 7 600 anvisningsbara platser.

²³ Riksrevisionen (2014), *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande* (RIR 2014:15).

²⁴ Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014 Etablering av vissa nyanlända – Statistik kring etableringsuppdraget*, s. 56.

²⁵ Migrationsverket (2014), *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats*. Delrapport 1.1.2-2013-50372, s. 55.

Arbetsförmedlingen och Migrationsverket delar på dessa platser. Trots att det finns många nyanlända med uppehållstillstånd i anläggningsboenden som väntar på att få en plats att bosätta sig på kom inte en tredjedel (drygt 2 500 platser) av platserna till användning. Att så många som drygt 2 500 av de överenskomna platserna inte har använts, samtidigt som drygt 11 000 personer väntar på en bosättningsanvisning (varav 6 300 i dag har plats i anläggningsboende), måste rimligen betraktas som ett effektivitetsproblem.²⁶

En förklaring till varför myndigheterna inte har använt ett så stort antal överenskomna anvisningsbara platser kan vara att de platser som kommunerna angett i överenskommelserna inte motsvarar kommunens faktiska mottagningskapacitet.²⁷ Det kan också handla om att kommunerna har använt platserna till nyanlända som har valt att på egen hand bosätta sig i kommunen. Om de 2 500 platserna som inte användes under 2013 hade använts till att anvisa personer i anläggningsboende en boplatz i en kommun hade det inneburit en kostnadsbesparing för Migrationsverket på ungefär 23 miljoner kronor i månaden.

Tänkbara förändringar som kan göra systemet mer effektivt

Utflyttningen från Migrationsverkets anläggningsboenden sker till större delen utan den planering och samordning som Arbetsförmedlingen ska stå för. Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna lägger i dag resurser på att planera mottagning och bosättning. Med tanke på att myndigheternas planering av bosättningen endast har en svagt styrande effekt ställer vi oss frågan om de resurser som myndigheterna lägger ned på detta skulle kunna användas på ett mer effektivt sätt. Genom att det faktiska mottagandet inte återspeglar länsstälens fördelning (som utgår ifrån ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv) försämrar den nyanländas möjligheter till bosättning i den kommun som ger bäst förutsättningar till etablering på arbetsmarknaden.

En möjlig lösning på detta problem är att ge en myndighet ensamt ansvar för hela mottagande- och bosättningsprocessen. Det skulle skapa bättre förutsättningar för staten att få en samlad bild av det totala behovet av

²⁶ Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Etablering av vissa nyanlända – bosättning för nyanlända inom etableringsuppdraget*, 2 maj 2014.

²⁷ Riksrevisionen (2014), *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande* (RIR 2014:15).

bosättning i systemet vilket sannolikt skulle öka förutsägbarheten i systemet. Samtidigt skulle kompetensen inom området samlas på en myndighet och kommunernas kontakter i bosättningsärenden underlättas. En lösning med en ensamt ansvarig myndighet borde rimligtvis också leda till att konkurrensen om boplatser mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket försvann. Vid sidan av detta skulle en sådan lösning innebära att hinder för informationsöverföring och sekretess mellan myndigheter kan undvikas.

Ett annat sätt att åstadkomma framtida effektivisering är att staten omprövar sitt åtagande på området. Antingen genom att investera i bostäder som kan användas inom systemet eller att regeringen ger en myndighet i uppgift att äga och driva boenden. På sikt skulle detta sannolikt kunna sänka kostnaderna i systemet samtidigt som det skulle stärka Sveriges mottagandekapacitet och förbättra förutsättningarna för en långsiktig planering av mottagandet.

Ett annat alternativ är ett bättre utnyttjande av de resurser som staten förfogar över. Ett sätt att åstadkomma det skulle till exempel kunna vara att förstärka samverkan mellan Migrationsverket och Fortifikationsverket, där Migrationsverket fick möjlighet att hyra lämpliga men outnyttjade lokaler av Fortifikationsverket.

Avslutningsvis är det viktigt att poängtera att vi enbart har tittat på en avgränsad del av systemet för nyanländas etablering i Sverige och att de problem och möjliga åtgärder vi har lyft upp här därför är en mindre del av en större helhet. För att lösa de stora utmaningar som systemet står inför kommer det behövas ett flertal ytterligare åtgärder och insatser. I sammanhanget bör det också sägas att systemet har att hantera ett antal synnerligen komplexa och genuint svåra frågor. Det är därför troligt att även om systemet effektiviseras och utformas på bästa möjliga sätt så kommer vissa av problemen att finnas kvar.

3.2.2 Systemet för återbetalning av studiemedel

- Allmänt sett är återbetalningsgraden hög beträffande studiemedel.
- I vissa situationer finns dock problem, främst av tre slag: avsaknad av adressuppgifter, vissa särskilda problem med att kräva in skulder från personer bosatta utomlands samt bristande uppgifter om utländska inkomster.
- Det finns en viss effektiviseringspotential inom systemet. Det handlar i huvudsak om ett ökat utbyte av adressuppgifter mellan olika myndigheter, ett fördjupat internationellt samarbete och en förbättrad samverkan mellan myndigheter i specifika frågor.

Vi har valt att fördjupa oss i systemet för återbetalning av studiemedel eftersom det är ett exempel där det inom systemet finns begränsningar i regelverket som försvårar utbyte av information mellan myndigheter.

CSN beslutar om studiestöd och ansvarar för återbetalning

En person som har antagits till universitet eller högskola kan ansöka om studiestöd, antingen studiebidrag, studielån eller både och. Efter avslutade studier ska låntagaren återbetala sin skuld. Centrala studiestödsnämnden (CSN) har ansvar för att besluta om och betala ut det svenska studiestödet och administrera återbetalningen. Regeringens mål för CSN är att verksamheten ska bidra till att lån betalas tillbaka. Återbetalning sker i allmänhet stegvis. Om låntagaren inte följer sin återbetalningsplan skickas påminnelser och kravbrev. Sker ändå ingen återbetalning lämnas ärendet vidare till Kronofogden, för boende inom Sverige, och till domstolar, för boende utomlands.

För att få studiemedel krävs att man inte har för stora inkomster av annat slag. Även återbetalningsskyldigheten är inkomstprövad, då en låg inkomst kan ge rätt till nedsättning av återbetalningskravet. Som underlag för sina beslut får CSN därför vissa typer av inkomstuppgifter från Skatteverket. Från Skatteverket får CSN även adressuppgifter över i Sverige boende låntagare och återbetalningsskyldiga. Dessutom har Kronofogden en roll i systemet, eftersom myndigheten har till uppgift att driva in skulder som förfallit till betalning. Indrivningen kan avse personer bosatta utomlands, förutsatt att de har tillgångar i Sverige.

CSN saknar ofta adressuppgifter till bosatta utomlands

CSN saknar adressuppgifter till många återbetalningsskyldiga. Detta gäller framför allt bosatta utomlands. Korrekta adresser är en förutsättning för återbetalningsverksamheten inom CSN.

1,5 miljoner människor har studieskulder i Sverige. Deras totala skuld uppgick 2013 till 198,2 miljarder kronor. Ungefär 64 500 återbetalare var den 31 december 2013 bosatta utomlands. Skuldbeloppen för utlandsbosatta återbetalare uppgick då till 14,5 miljarder kronor.²⁸

När en person flyttar utomlands, under eller efter studierna, behöver CSN fortsatt uppgifter om personens studietakt, inkomst och adressuppgifter. Den som flyttar utomlands måste själv meddela sin nya adress till CSN.

Låntagare bosatta utomlands återbetalar sina lån i betydligt mindre omfattning än låntagare bosatta i Sverige. Bland boende i Sverige betalades 2012 cirka 93 procent av återbetalningskraven. Bland boende utomlands med känd adress betalades 68 procent och bland de med okänd adress endast tre procent.²⁹

Tabell 4 Andel inbetalt belopp av debiterat belopp (procent), första betalningsåret fördelat på bosättning

Bosättning	Inbetalt 2010	Inbetalt 2011	Inbetalt 2012
Sverige	94,2	93,7	93,4
Utomlands	69,2	69,8	67,6
Okänd	3,4	4,1	3,3
Totalt	92,0	91,6	91,2

Källa: Prop.2013/14:1, Politik för tillväxt och jobb – Budgetpropositionen för 2014 utgiftsområde 15.

²⁸ Prop.2014/15:1, *Ett Sverige som håller ihop* – Budgetpropositionen för 2015 utgiftsområde 15.

²⁹ Prop.2013/14:1, *Politik för tillväxt och jobb* – Budgetpropositionen för 2014 utgiftsområde 15.

Vid slutet av 2013 saknade CSN adresser till cirka 18 100 personer, vilket motsvarar en procent av samtliga låntagare. Det totala skuldbeloppet för dessa låntagare uppgick den 31 december 2013 till 1,9 miljarder kronor.³⁰

Obetalda krav för låntagare som är bosatta utomlands skickar CSN vidare till ett inkassobolag. Myndigheten kan även ge bolaget i uppdrag att efterforska adresser. I syfte att öka inkassobolagets incitament att lyckas med indrivningen har ersättningsmodellen nyligen förändrats. Tidigare baserades ersättningen helt på de inkassoavgifter bolaget kunde ta ut, numera får bolaget därtill provision på indrivna belopp. CSN har även ett avtal med ett företag för utökade adressökningstjänster för låntagare som myndigheten tror bor utomlands.

CSN:s förhoppningar om att det inkasserade beloppet ska öka har så här långt infriats.³¹ Under 2013 skickade CSN 13 300 ärenden som rör utlandsbosatta till inkassoföretag, vilket var en ökning med 2 300 ärenden jämfört med 2012. Totalt inbetalades 29,6 miljoner kronor under 2013 i de ärenden som CSN skickade till inkasso i utlandsärenden, vilket var en ökning med 21 procent jämfört med 2012.³²

Bland andra insatser CSN gör för att förbättra återbetalningsfrekvensen kan nämnas särskilda seminarier och riktade utbildningar för medarbetare. Vidare har nyanställningar skett till de kontor som har specialiserat sig på återbetalningsverksamheten.³³ Under 2013 lade CSN också ned 9 900 timmar på att få fram adresser till låntagare med okänd adress.³⁴ Att CSN saknar adressuppgifter till vissa låntagare innebär därmed vissa merkostnader för CSN och statskassan.

³⁰ Prop.2014/15:1, *Ett Sverige som håller ihop – Budgetpropositionen för 2015 utgiftsområde 15*.

³¹ CSN (2014), *Kommenterad statistik avseende låntagare bosatta utomlands – utvecklingen under första halvåret 2014*.

³² Prop.2014/15:1, *Ett Sverige som håller ihop – Budgetpropositionen för 2015 utgiftsområde 15*.

³³ CSN (2014), *Kommenterad statistik avseende låntagare bosatta utomlands – utvecklingen under första halvåret 2014*.

³⁴ CSN (2014), *Kommenterad statistik avseende låntagare bosatta utomlands – utvecklingen under första halvåret 2014*.

Svårigheter att kräva in skulder från människor utomlands

En annan problematik handlar om att det är svårt att kräva in skulder från människor utomlands på grund av rättsliga skillnader och processkostnader. Den rättsliga processen kan medföra omfattande arbetsinsatser. Enligt CSN är dock rättstvister nödvändiga ur ett allmänpreventivt perspektiv. Om rättsliga processer inte drivs i utlandet saknas incitament för att få låntagare att betala.

Vid utgången av 2012 hade CSN cirka 250 pågående rättsliga processer för att få skulder fastställda i utlandet.³⁵ Hittills har CSN huvudsakligen fört rättsliga processer i de nordiska länderna. Under första halvåret 2014 anlätade CSN dock en advokat i USA för hjälp med att driva in obetalda studielån för fyra låntagare. Dessa ärenden har drivits som pilotärenden. CSN har dessutom påbörjat 20 rättsliga ärenden i Finland, Norge, Danmark, USA och Storbritannien.³⁶

I och med att CSN mera aktivt söker adresser och arbetar med kravhantering i utlandet, har även fler invändningar mot återbetalningskraven kommit in från låntagare. Det har blivit vanligare att låntagare åberopar att studieskulden omfattas av en utländsk konkurs eller skuldsanering.

När en sådan invändning kommer in måste CSN ta ställning till dess giltighet. Huvudregeln är att så länge låntagaren befinner sig i ett land där skulden omfattas av en skuldsanering eller en konkurs, behöver låntagaren inte betala sin studieskuld. Men om låntagaren flyttar till ett annat land är det inte säkert att skuldsaneringen eller konkursen har någon rättsverkan. Det styrs av vilka konventioner som finns mellan de olika länderna. Ärendena kompliceras av att CSN ofta kommer in i ett sent skede i hanteringen. Det är vanligt att låntagaren inte meddelar CSN att en konkurs eller en skuldsanering inleds i utlandet utan att CSN först får kännedom om det en lång tid efteråt i samband med att kravåtgärder initieras.

³⁵ Prop.2013/14:1, *Politik för tillväxt och jobb – Budgetpropositionen för 2014 utgiftsområde 15*.

³⁶ CSN (2014), *Kommenterad statistik avseende låntagare bosatta utomlands – utvecklingen under första halvåret 2014*.

Okända utländska inkomster

CSN saknar möjlighet att identifiera de låntagare som bor i Sverige men har sina inkomster i ett annat land. Dessa personer är normalt folkbokförda i Sverige men har inga eller små inkomster här i landet. Här är särskilt Danmark ett problem, eftersom det är ett land där många svenskar arbetar men med vilket Sverige för närvarande saknar ett så kallat gränsgångaravtal.³⁷

De låntagare som bor utomlands eller har inkomst i utlandet måste själva styrka sina utländska inkomster med taxeringsbesked eller motsvarande. För att uppmärksamma dem på dessa skyldigheter skickar CSN ut ett brev och en blankett till dessa låntagare.

Studielån återbetalas enligt huvudregeln med ett årsbelopp som motsvarar fyra procent av låntagarens sammanlagda inkomst enligt den senaste taxeringen. Om en låntagare inte har en utländsk adress eller är folkbokförd i Sverige men vistas i utlandet och inte heller har meddelat att han eller hon har inkomster i utlandet, kommer CSN enbart att efterkontrollera inkomsterna mot det svenska skatterregistret. Årsbeloppet blir då felaktigt fastställt till noll kronor när inkomst i Sverige saknas eller när den understiger den nedre gränsen för debitering.

CSN bedömer att cirka 27 100 låntagare potentiellt sett är felaktigt nolldebiterade. CSN ska rekrytera tillfällig personal som ska utreda om låntagare är felaktigt nolldebiterade. Myndigheten utvecklar för närvarande en e-tjänst för att låntagare ska kunna lämna inkomstuppgifter från utlandet.³⁸

Effektiviseringspotential

Ett centralt adressregister

Det finns fler svenska myndigheter och organisationer förutom CSN som har brukare som befinner sig utomlands, exempelvis Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och ambassader. Dessa har

³⁷ Gränsgångaravtalet är ett tillägg i det nordiska skatteavtalet som syftar till att undvika dubbelbeskattning och att fördela beskattningsrätten mellan länderna. Grundregeln är att beskattningen ska ske i det land där arbetet utförs. I vissa fall har dock bostadslandet beskattningsrätten. Sverige har gränsgångaravtal med Norge och Finland.

³⁸ CSN (2014), *Kommenterad statistik avseende låntagare bosatta utomlands – utvecklingen under första halvåret 2014*.

egna register med adress- och kontaktuppgifter till sådana personer. Det finns skäl att anta att myndigheterna har tillgång till adressuppgifter som CSN skulle behöva.

En särskild utredare (SOU 2010:54) pekade för några år sedan på möjligheten att skapa ett för svenska myndigheter gemensamt och samlat adressregister för utlandsbosatta brukare. Ett sådant register skulle bidra till både en effektivare adresshantering och en bättre hushållning med samhällets resurser. I betänkandet gjordes dock ingen helt uttömmande analys av frågan.

Flera myndigheter ställde sig bakom utredningens idé. Till dem hörde Försäkringskassan, som ansåg att ett centralt adressregister skulle gagna deras verksamhet.³⁹ Enligt vår bedömning kan det finnas en viss effektiviseringspotential med ett centralt adressregister. Det kan därför finnas skäl att utreda frågan vidare.⁴⁰

Internationella samarbeten

Enligt CSN har även andra länder liknande problem med adresser till utomlands boende låntagare och beträffande indrivning i utlandet. Statliga internationella samarbeten där till exempel Skatteverket och motsvarande myndigheter i andra länder bistår varandra kan därför vara av intresse. Ett exempel på ett sådant samarbete är Studiestöd i Norden.⁴¹ CSN har under 2014 inlett ett samarbete med motsvarande studiestödsmyndigheter i Storbritannien och Nederländerna. Avsikten med samarbetet är att hjälpa varandra att söka adresser i respektive land.

Det är därför värdefullt att utveckla sådana internationella samarbeten med länder där CSN har många låntagare, exempelvis USA och Australien.

³⁹ Försäkringskassans remissyttrande angående SOU 2010:54, 2010-10-18. Dnr: 068472-2010.

⁴⁰ Informationshanteringsutredningen (dir. 2011:86) har i uppdrag att se över registerlagstiftningen. Uppdraget ska redovisas i januari 2015. Utredningens arbete kan komma att ge viss vägledning i närliggande frågor.

⁴¹ En arbetsgrupp med representanter från studiestödsmyndigheterna i Sverige, Norge, Danmark, Finland, Island, Färöarna, Åland och Grönland. Se www.studiestodinorden.org/

Ökat samarbete mellan CSN och Skatteverket

I våra kontakter med CSN framkommer att myndigheten anser att samarbetet med berörda myndigheter fungerar bra men att det vore önskvärt med samarbete med Skatteverket vad gäller utländska inkomster och adresser. Ett exempel är om Skatteverket på ett enkelt sätt kunde överlämna danska inkomstuppgifter som de har tillgång till och som CSN behöver i arbetet med så kallade nolldebiterare. Dessa uppgifter kan i dag inte på ett enkelt sätt överlämnas till CSN.

Vi vill därför peka på vikten av ett fortsatt utredningsarbete om möjligheterna för ett ökat utbyte mellan CSN och Skatteverket angående utländska inkomster och adresser.

Förbättrade möjligheter att spåra låntagare med okänd adress

Sedan den 1 juli 2011 måste låntagare lämna aktuell adress till CSN. Syftet med den nya bestämmelsen är att den ska fungera som en handlingsregel för den enskilde och dessutom ha ett visst signalvärde.⁴²

I sitt remissvar avseende den utredning där idén först lanserades skrev CSN att förslaget om adressskyldighet skulle bli effektlöst om det inte finns möjlighet att sanktionera när skyldigheten inte uppfylls. CSN föreslog därför en årlig administrativ avgift för de låntagare som varken lämnar in sin aktuella adress till CSN eller betalar sin studieskuld. Regeringen skrev i prop. 2011/12:113 att det finns skäl för att ytterligare se över om, och i sådana fall hur, bestämmelsen bör sanktioneras om skyldigheten inte följs.

CSN gör för närvarande en uppföljning av bestämmelsen om skyldigheten att anmäla adress. Rapporten beräknas vara klar i december 2014. Om uppföljningen skulle visa att den nya regeln har haft liten effekt på benägenheten att meddela aktuell adress finns det enligt vår mening skäl att överväga någon form av sanktion, till exempel den administrativa avgift som CSN har föreslagit.

⁴² Prop. 2010/11:113, *Ökad flexibilitet och förbättrad återbetalning inom studiestödsystemet*.

3.2.3 Systemet för officiell statistik

- En ökad användning av upphandling i konkurrens kan vara ett medel för att sänka kostnaderna för produktionen av officiell statistik.
- Avsaknaden av en utvecklad marknad för officiell statistik och SCB:s centrala funktion i den nuvarande produktionen gör dock att det är svårt att åstadkomma en effektivisering på kort sikt.

Vi har valt att fördjupa oss i systemet för officiell statistik eftersom produktionen av officiell statistik förbrukar relativt stora resurser. Det motiverar en analys av om det finns några möjligheter att minska systemets kostnader. Fallet kan också ses som ett exempel på ett område där det bör vara möjligt att använda redan identifierade effektivitets-skapande åtgärder – i det här fallet upphandling i konkurrens – som ett sätt att minska områdets kostnader.

Systemet omfattar 27 myndigheter

I och med statistikreformen 1994 är det svenska systemet för officiell statistik decentraliserat. Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för sektorsövergripande statistik, till exempel statistik över arbetsmarknad och befolkning, medan 26 sektorsansvariga myndigheter ansvarar för den officiella statistiken inom sina respektive områden. SCB har också ett samordningsansvar för det statliga statistiksystemet, bland annat ansvarar myndigheten för Rådet för den officiella statistiken. Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, med tillhörande förordning. Av detta regelverk framgår bland annat inom vilka områden det ska finnas officiell statistik, vilka statliga myndigheter som ansvarar för att statistiken tas fram och vissa krav som ställs på statistiken. Inom de ramar som ges av detta regelverk bestämmer de statistikansvariga myndigheterna i princip självständigt vilken officiell statistik som ska tas fram inom deras område.

År 2013 omfattade den officiella statistiken totalt 357 statistikprodukter. SCB ansvarade för en tredjedel av dessa, medan ingen av de övriga myndigheternas officiella statistik omfattade fler än 30 statistikprodukter och många myndigheter endast en eller några enstaka.⁴³

Mindre än fem procent av produktionen sker genom upphandling

Produktionen av den officiella statistiken kan ske genom att de statistikansvariga myndigheterna väljer att själva framställa statistiken, beställa den direkt från SCB eller upphandla den i konkurrens. I de fall där statistiken upphandlas kan även SCB delta i upphandlingen. De statistikansvariga myndigheterna har ingen rättslig skyldighet att upphandla produktionen av den officiella statistiken. Om en statistikansvarig myndighet väljer att vända sig direkt till SCB för produktionen betraktas det som statlig egenregi, vilket inte faller under upphandlingsreglerna.

⁴³ Statistiska centralbyrån (2014), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

Tabell 5 Produktionsform (2014) och kostnad (2013) för den officiella statistiken vid de statistikansvariga myndigheterna (miljoner kronor)

Helt i egen regi	Helt genom uppdrag till SCB	Blandat mellan egen regi och uppdrag till SCB	Blandning av egen regi, uppdrag till SCB och uppdrag till andra
Brottsförebyggande rådet (45,5)	Finansinspektionen (13,6)	Arbetsmiljöverket (11,3)	Socialstyrelsen (23,6)
Centrala studiestödsnämnden (1,1)	Medlingsinstitutet (42,4)	Kemikalieinspektionen (0,8)	Statens energimyndighet (34,1)
Domstolsverket (0,1)	Statens skolverk (43,7)	Naturvårdsverket (0,1)	Trafikanalys (19,4)
Ekonomistyrningsverket (5)	Tillväxtanalys (5,3)	Skogsstyrelsen (17,5)	
Försäkringskassan (6,2)	Tillväxtverket (7,7)	Statens jordbruksverk (42)	
Havs- och vattenmyndigheten (1,2)		Universitetskanslersämbetet (17,6)	
Konjunkturinstitutet (2,2)			
Kungliga biblioteket (0,9)			
Myndigheten för kulturanalys (2,9)			
Pensionsmyndigheten (1,5)			
Riksgäldskontoret (0)			
Statistiska centralbyrån (546,5)			
Sveriges lantbruksuniversitet (35,8)			

Källa: Produktförteckning från Rådet för den officiella statistiken, november 2014.

Närmare hälften av myndigheterna producerar sin officiella statistik helt i egen regi. Bland övriga myndigheter är det vanligaste att man helt eller delvis anlitar SCB för produktionen. Mätt utifrån antal statistikprodukter producerar SCB totalt cirka 65 procent av den officiella statistiken, varav drygt hälften avser den statistik myndigheten själv ansvarar för och något mindre än hälften avser uppdrag åt andra myndigheter. Mindre än 5 procent av den totala produktionen av officiell statistik, räknat i antal statistikprodukter, sker i dag genom upphandling från andra än SCB.

År 2013 uppgick de statistikansvariga myndigheternas samlade kostnader för den officiella statistiken till 923 miljoner kronor. Omfattningen varierar kraftigt mellan myndigheterna. Av dessa stod SCB för cirka 546 miljoner kronor, 12 myndigheter för vardera 10 till 45 miljoner kronor (eget arbete och köpt produktion) samt 14 myndigheter för mellan 0,1 och 7 miljoner kronor (eget arbete och köpt produktion).⁴⁴

Kan ökad upphandling sänka kostnaderna för den officiella statistiken?

Upphandling i konkurrens kan vara ett medel för att sänka kostnader och åstadkomma andra positiva effekter i statlig verksamhet, inte bara avseende stödverksamheter (administrativa tjänster, städ- och vaktmästeritjänster etc.) utan även avseende verksamheter som kan betraktas som en del av eller har nära koppling till myndigheters kärnverksamheter. En fråga som bör ställas är därför om det är möjligt att uppnå kostnadsbesparingar och andra effektivitetsökningar genom att öka andelen av den officiella statistiken som upphandlas i konkurrens. Som beskrivits ovan finns det exempel på att statistikansvariga myndigheter har upphandlat produktionen av officiell statistik i konkurrens, men den totala omfattningen är begränsad.

Det är inte ovanligt att statliga myndigheter och andra offentliga aktörer upphandlar kärnverksamhet i konkurrens. Trafikverkets upphandling av drift och underhåll av vägar och Arbetsförmedlingens upphandling av etableringslotsar och jobbcoacher för arbetslösa, är exempel på detta. Erfarenheterna av detta har varierat och vi vet i dag att resultatet till stor del beror på hur upphandlingen har genomförts, vilka krav som har ställts och hur man har säkerställt kvaliteten i de upphandlade tjänsterna.⁴⁵

Statskontoret har i några fall utvärderat effekterna av att offentliga aktörer börjat upphandla kärnverksamheter, efter att dessa tidigare bedrivits i egen regi eller skett genom köp från en annan aktör utan upphandling. Ett exempel är Lantmäteriet som i slutet på 1990-talet började upphandla

⁴⁴ Statistiska centralbyrån (2014), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

⁴⁵ En mer utförlig diskussion om för- och nackdelar med att upphandla statlig kärnverksamhet kommer att föras i den rapport om outsourcing av statlig kärnverksamhet som Statskontoret planerar att publicera i mars 2015.

delar av myndighetens produktion av geografisk information (till exempel flygfotografering) i stället för att som tidigare producera all sådan information själv. Ett uttalat syfte med detta var bland annat att minska kostnaderna för verksamheten. Netto minskade Lantmäteriets kostnader med totalt cirka 13 procent inklusive ökade kostnader för själva upphandlingsförfarandet och olika uppstartskostnader av engångskaraktär. Redan det första året med upphandling i konkurrens gjordes nettobesparingar.⁴⁶

Ett annat exempel är landstingens upphandling i konkurrens under senare år av läkemedelsförsörjningen till sjukhus samt så kallade dosläkemedel. Tidigare hade landstingen att välja på att bedriva dessa verksamheter i egen regi eller, vilket samtliga gjorde, att köpa dem från Apoteket AB. Efter avvecklingen av apoteksmonopolet blev det möjligt för landstingen att upphandla tjänsterna i konkurrens. När tjänsterna började upphandlas minskade kostnaderna. Minskningen, som varierade mellan olika landsting, har bedömts uppgå till mellan 10 och 50 procent för läkemedelsförsörjningen och till mellan 35 och 58 procent för dosläkemedel. Även Apoteket AB:s priser för tjänsterna blev lägre efter konkurrensutsättningen än vad de var före.⁴⁷

Utvärderingarna av dessa två fall visar också på andra positiva effekter än rena kostnadsbesparingar. Upphandlingen har till exempel inneburit en större möjlighet att dra fördel av teknikutveckling och innovativa lösningar, ökad kunskap och förståelse för produktionsprocessen för den verksamhet som upphandlas.⁴⁸

Samtidigt finns det också negativa effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning. Upphandlingen har till exempel lett till mer resurskrävande administrativa processer, risk för förseningar och fördyringar i

⁴⁶ Statskontoret har utvärderat effekterna av detta i rapporten *Uppdrag och upphandling i lantmäteriet – Underlag för Lantmäteriutredningen* (2003:12). Se särskilt kapitel 4.

⁴⁷ Statskontoret har utvärderat effekterna av detta i rapporten *En omreglerad apoteksmarknad – Slutrapport* (2013:7). Se särskilt avsnitt 5.4.

⁴⁸ Statskontoret (2003), *Uppdrag och upphandling i lantmäteriet – Underlag för Lantmäteriutredningen*, och Statskontoret (2013), *En omreglerad apoteksmarknad – Slutrapport*.

produktionen eftersom upphandlingsbeslut överklagas och risk för problem vid övergången till en ny leverantör.⁴⁹

Ett tiotal myndigheter har erfarenhet av att upphandla produktionen

Även om det är få av de statistikansvariga myndigheterna som i dag anlitar någon annan extern producent än SCB, så är det ändå ett tiotal myndigheter som har erfarenheter av att någon gång ha genomfört eller förberett – men inte slutligt genomfört – upphandlingar av delar av sin statistikproduktion. Erfarenheterna från dessa upphandlingar visar att antalet anbudsgivare är relativt begränsat, sällan fler än fem, och i allmänhet tenderar priset att sjunka relativt kraftigt – inte sällan upp till flera tiotals procent – första gången en viss tjänst upphandlas. Flera myndigheter har uppnått prissänkningar även i situationer där de sedan tidigare har haft SCB som producent och SCB antingen har vunnit upphandlingen eller kvarstått som producent efter att myndigheten har valt att i slutändan inte genomföra upphandlingen. Den upphandlade statistiken har i allmänhet hållit god kvalitet, men det finns också exempel där produktion som har upphandlats från andra leverantörer än SCB inte har hållit godtagbar kvalitet.⁵⁰

Finns det en marknad för produktion av officiell statistik?

En förutsättning för att det ska vara möjligt att effektivisera området genom ökad konkurrensupphandling är att det finns en fungerande marknad. I dagsläget ser situationen något olika ut inom olika segment. Det finns många företag som arbetar med ren datainsamling, men när det gäller att ta fram en fullständig statistikprodukt av det slag som krävs för den officiella statistiken finns det i dag ingen väl fungerande marknad. Någon tydlig bild av hur stor denna marknad är och hur många uppdrag som skulle kunna utsättas för konkurrens är svårt att få.⁵¹

Av Statistikutredningens arbete framgår att privata statistikföretag menar att det största hindret mot marknadens fortsatta expansion är det

⁴⁹ Statskontoret (2003), *Uppdrag och upphandling i lantmäteriet – Underlag för Lantmäteriutredningen*, och Statskontoret (2013), *En omreglerad apoteksmarknad – Slutrapport*.

⁵⁰ Statistikutredningen 2012, *Vad är officiell statistik – En översyn av statistiksystemet och SCB* (SOU 2012:83), s. 157.

⁵¹ Statistikutredningen 2012, *Vad är officiell statistik – En översyn av statistiksystemet och SCB* (SOU 2012:83), s. 449.

faktum att de statistikansvariga myndigheterna inte behöver upphandla produktionen av sin officiella statistik. Om de tvingades upphandla tjänsterna skulle marknaden ha en bättre chans att utvecklas. Även privata aktörer medger dock att det finns vissa basfunktioner som SCB med största sannolikhet måste stå för även om statistikproduktionen i högre grad skulle utsättas för konkurrens. Den ekonomiska statistiken och nationalräkenskaperna är exempel på sådana produkter som ingen annan kan göra eller ta ansvar för.⁵²

Effektiviseringspotentialen finns men är sannolikt inte särskilt stor

Enligt vår bedömning finns det viss effektiviseringspotential inom området. Genom att öka upphandlingen bör det vara möjligt att sänka kostnaderna för produktionen av officiell statistik. Myndigheterna avgör dock själva om de ska upphandla statistikproduktionen i konkurrens. En ökad upphandling inom området förutsätter därför att regeringen ger myndigheterna i uppdrag att i större utsträckning än vad som sker i dag upphandla statistikproduktionen.

Den besparingspotential som vi ser inom området är sannolikt inte av betydande omfattning. Vi uppskattar att en ökad upphandling inom området kan leda till att kostnaderna för produktionen minskar med mellan 15 och 45 miljoner kronor per år. Denna bedömning är baserad på ett antagande om att en ökad konkurrensutsättning skulle kunna leda till en sänkning av priset på mellan 5 och 15 procent. Anledningen till att potentialen inte är större än 45 miljoner kronor har att göra med att en relativt stor del av produktionen med största sannolikhet inte skulle påverkas av en ökad konkurrensutsättning. Det gäller till exempel de statistikprodukter som SCB ansvarar för samt de produkter som är en biprodukt av vissa myndigheters reguljära verksamhet (cirka fem myndigheter). Inte heller de myndigheter som redan har konkurrensutsatt produktionen skulle påverkas av en sådan förändring.

Det är också viktigt att påpeka att i ett samhällsekonomiskt perspektiv är den effektiviseringspotential som vi har identifierat här inte möjlig att räkna hem på kort sikt. Detta eftersom det kommer ta något eller några

⁵² Statistikutredningen 2012, *Vad är officiell statistik – En översyn av statistiksystemet och SCB* (SOU 2012:83), s. 449 f.

år innan SCB har anpassat sin verksamhet efter de uppdrag som myndigheten får av andra myndigheter inom området.

3.2.4 Systemet för handläggning av brottmål

- En effektiv handläggning av brottmål kräver väl fungerande samverkan mellan ett flertal myndigheter, med beaktande av rättssäkerhetsaspekter.
- Olika utvecklingsinsatser har sedan länge bedrivits för att effektivisera rättskedjan. Detta har haft positiv effekt på bland annat handläggningstiderna. Sannolikt finns dock ytterligare effektiviseringspotentialer inom systemet.

Handläggning av brottmål sker genom en kedja av aktiviteter utförda av olika myndigheter, från det att misstanke väcks till dess att ärendet är avslutat genom att antingen misstanken har avfärdats eller den åtalade är dömd och eventuellt omhändertagen av kriminalvården. Rättskedjan innefattar flera olika aktörer. De vanliga instanserna är polis, åklagare, domstol och kriminalvård. Handläggning av brottmål är ett exempel på ett system där de ingående delarna både måste fungera väl för sig och samverka på ett bra sätt.

Ett flertal rapporter och utredningar har de senaste åren lyft fram effektivitetsproblem i rättsväsendet. En särskild utredare analyserar för närvarande effektiviteten i rättskedjan och hur rättskedjeperspektivet kan utvecklas och förstärkas.⁵³ Särskild kritik har riktats mot hanteringen av ungdomsärenden där det finns starka krav på samverkan. Bland annat har Riksrevisionen framfört att handläggningstiderna är för långa, att rutiner och arbetssätt inte är tillräckligt väl utvecklade och att det finns brister i samverkan mellan de berörda aktörerna.⁵⁴ En effekt av de långa handläggningstiderna kan även vara långa häktningstider, vilket Europarådet och FN har kritiserat Sverige för.

Handläggningstider är ett viktigt mått på effektiviteten i systemet, samtidigt som handläggningen måste tillgodose individens rättssäkerhet. En snabb hantering av brottmål är mer humant mot den misstänkte och ger

⁵³ Dir. 2014:60, *En effektivare rättskedja*.

⁵⁴ Se Riksrevisionen (2011), *Att hantera brottmål effektivt – en utmaning för regeringen och rättsväsendet* (2011:27), Riksrevisionen (2009), *Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process* (2009:12).

tidigare upprättelse för brottsoffret. En snabbare och effektivare handläggning kan dessutom leda till kostnadsbesparingar för den offentliga sektorn.

Under 2000-talet har omfattande förändringar genomförts som syftat till att effektivisera handläggningen av brottsärenden. Ett flertal återrapporteringskrav och redovisningsuppdrag som rör samverkan har funnits med i regleringsbrevet till rättsväsendets myndigheter. När det gäller hanteringen av ungdomsärenden har bland annat reglerna om förundersökningsledarskap ändrats och det har gjorts satsningar för att öka kompetensen bland ungdomsutredare. Det så kallade RIF-arbetet (Rättsväsendets informationsförsörjning), som syftar till att skapa en gemensam informationsstruktur inom rättsväsendet, är ytterligare exempel på förändringsarbete under det senaste decenniet.

Det finns tecken på att förändringarna inom rättsväsendet har haft positiv effekt på handläggningstiderna. Enligt en rapport från Brottsförebyggande rådet har den genomsnittliga totala handläggningstiden minskat med 17 procent mellan åren 2008 och 2010, och handläggningstiderna har minskat mest för ungdomsärenden.⁵⁵ Mot bakgrund av de brister som har påpekats av bland annat Riksrevisionen finns det dock skäl att anta att det fortsatt finns effektiviseringspotentialer inom systemet. I och med de utvecklingsinsatser som har gjorts, och alltjämt görs, inom systemet, och de förändringar som har kommit till stånd, har vi emellertid valt att inte göra en närmare analys i denna rapport.

3.2.5 Systemet för smittskydd, främst zoonosberedskap

- Systemet för det svenska nationella smittskyddet, inklusive zoonosberedskapen, inkluderar ett stort antal statliga myndigheter och andra aktörer och kräver en väl fungerande samverkan.
- Den svenska zoonosberedskapen skulle kunna effektiviseras genom bland annat snabbare informationsutbyte genom bättre utnyttjande av ny teknik. Ett utvecklat informationsutbyte kräver dock förändringar av sekretessreglerna.

⁵⁵ Brottsförebyggande rådet (2013:7), *Handläggningstider i rättskedjan. Utvecklingen sedan 2008*.

Målet med systemet för det svenska nationella smittskyddet är att skydda invånarna i Sverige från spridning av smittsamma sjukdomar. Med det avses sjukdomar som kan överföras till människor från andra människor, djur eller miljön.

Många olika aktörer är inblandade i arbetet med att förhindra smittspridning. Socialstyrelsen har det övergripande ansvaret och landstingen och Folkhälsomyndigheten har viktiga roller i arbetet. Bland övriga inblandade aktörer kan nämnas miljö- och hälsoskyddsmyndigheter inom kommunerna, länsstyrelser, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Arbetsmiljöverket och Naturvårdsverket.

Enligt en rapport från Innovationsrådet finns möjligheter till effektiviseringar inom systemet för att begränsa spridningen av sjukdomar som överförs mellan djur och människor (zoonosberedskap).⁵⁶ En rad aktörer måste samarbeta vid risk för utbrott av zoonoser. Enligt Innovationsrådet finns det dock vissa hinder som medför att arbetet vid utbrott av zoonoser blir mindre effektivt. Bland annat pekar Innovationsrådet på vissa brister i de praktiska verktyg som behövs för att underlätta samarbetet mellan berörda aktörer. Till exempel saknas det system för ett snabbt och löpande utbyte av data av hög kvalitet mellan myndigheterna, varför de i stället kommunicerar via telefon och e-post. Mot denna bakgrund inkom de närmast berörda myndigheterna med en skrivelse till Landsbygds- och Socialdepartementen våren 2014, med förslag till förändringar i sekretesslagen i syfte att möjliggöra utbyte av information i ett nytt system mellan myndigheter.

Jämfört med checklistan i avsnitt 2.3 handlar det problem vi här beskriver således främst om regelverk som är olämpligt utformade och att myndigheterna därmed inte kan utnyttja ny teknik till fullo. De kontakter vi har haft med berörda myndigheter, bland annat vid det seminarium om effektivitetsfrågor som Ekonomistyrningsverket och Statskontoret gemensamt anordnade i september 2014, tyder emellertid på att

⁵⁶ Innovationsrådet (2012), *Sjukdomar utan gränser – Utmaningar och möjligheter i komplex myndighetssamverkan kring zoonoser*. Sekretariatsrapport.

Exempel på zoonoser är borrelia, harpest, sorkfeber, TBE, fågelinfluensan, sars och sjukdomar som orsakas av salmonella, campylobakter och escherichia coli-bakterien.

myndigheternas önskemål om bättre förutsättningar för informationsutbyte ännu inte har hörtsammats. I och med det initiativ som myndigheterna har tagit i frågan har vi inte sett anledning att i denna utredning närmare studera förutsättningarna för effektivisering av systemet för zoonosberedskap.

Hur stor effektiviseringspotentialen är i berörda myndigheters verksamhet genom effektivare zoonosövervakning kan vi inte bedöma. Av rapporten från Innovationsrådet framgår dock att samhällets samlade kostnader (direkta och indirekta) för zoonoser torde uppgå till flera hundra miljoner kronor årligen. I samhällsekonomisk mening kan därför antas att vinsterna av en effektivare zoonosberedskap inte skulle vara helt försumbara.

3.2.6 Systemet för statens fastighetsförvaltning

- Att slå samman de två statliga myndigheter som har fastighetsförvaltning som huvuduppgift (Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket) skulle sannolikt medföra en effektivisering av systemet för den statliga fastighetsförvaltningen.
- Under 2014 har dock de två myndigheterna i uppdrag från regeringen att undersöka möjligheterna till effektivisering genom samordning av sina verksamheter. En sammanslagning torde därför inte kunna bli aktuell för närvarande.

I dag finns två statliga myndigheter med fastighetsförvaltning som huvuduppgift. De är Statens fastighetsverk, med ansvar för kulturfastigheter med mera, och Fortifikationsverket, med ansvar för försvarsfastigheter. Båda har verksamhet som täcker i stort sett hela Sverige och förvaltar fastigheter i många av landets kommuner.

Att lägga samman de två myndigheternas verksamhet i en myndighet borde kunna medföra en effektivisering av systemet för den statliga fastighetsförvaltningen. En sammanslagning skulle bland annat ge förutsättningar för en geografiskt sett effektiv organisationsindelning för fastighetsförvaltningen. Potential för samordningsfördelar torde finnas inom bland annat drift, underhåll, upphandling och investeringar. Därtill torde besparingar kunna göras på myndigheternas allmänna administration. Detta fall är alltså ett exempel på höga kostnader i förhållande till de uppnådda effekterna (se avsnitt 2.3).

Storleken på de potentiella synergieffekterna är svår att uppskatta. Men det faktum att myndigheterna omsätter betydande belopp (år 2013: 2,8 miljarder kronor för Statens fastighetsverk respektive 3,5 miljarder kronor för Fortifikationsverket) antyder ändå att potentialen i absoluta tal kan vara relativt stor. Sett till myndigheternas samlade kostnader 2013 skulle till exempel en procents besparing motsvara knappt 60 miljoner kronor per år.

Två offentliga utredningar har på senare år, med lite olika inriktning, lämnat förslag med innebörden att endast en statlig myndighet med fastighetsförvaltning som huvuduppgift bör finnas.⁵⁷ Regeringen har dock valt att inte gå vidare med dessa förslag. I stället har myndigheterna getts i uppdrag att under 2014 undersöka möjligheterna till effektivisering genom samordning av sina verksamheter.

De regeringsuppdrag myndigheterna nyligen har fått lär visserligen leda till att en del av de ovan beskrivna samordningsfördelarna kommer att realiseras. Men enligt vår mening finns ändå skäl att anta att de fulla synergieffekterna inte kan utvinnas med bevarad organisationsstruktur, utan först om dagens två myndigheter förs samman till en. Med hänsyn till de uppdrag som getts till myndigheterna har Statskontoret dock inte sett skäl att i denna utredning göra en närmare analys av förutsättningarna för en sammanslagning av dem.

3.3 Sammanfattande kommentarer

I det här kapitlet har vi analyserat sex statliga system med effektiviseringspotentialer. Vilka effektivitetsproblem som i första hand föreligger varierar mellan de olika systemen. Jämfört med checklistan i avsnitt 2.3 kan variationen avseende problemen, och därmed också vad gäller tänkbara åtgärder, beskrivas som i tabellen nedan.

⁵⁷ Se betänkandena *Staten som fastighetsägare och hyresgäst* (SOU 2011:31) och *Försvarsfastigheter i framtiden* (SOU 2013:61).

Tabell 6 Sammanfattning av de effektivitetsproblem som vi har sett prov på inom de olika områdena

Effektivitetsproblem					
System	Dålig målupp- fyllelse	Höga kost- nader i för- hållande till effekter	Långa hand- läggnings- tider	Olämpligt utformade regler	Ej använd ny teknik
Nyanlända flyk- tingars etablering i Sverige	X		X	X	
Återbetalning av studiemedel				X	
Officiell statistik		X			
Hantering av brott- mål			X		
Zoonosberedskap				X	X
Statens fastighets- förvaltning		X			

Enligt vår mening är samtliga fallbeskrivningar goda exempel på att systemrelaterade förändringar skulle kunna leda till ökad effektivitet.

Som framgått av kapitlet har vi i vissa av fallen försökt att med hjälp av översiktliga räkneexempel illustrera vad effektiviseringspotentialen skulle kunna motsvara i minskade kostnader för den berörda kärnverksamheten. Exempelen visar att den samlade effektiviseringspotentialen i de sex fallen kan vara av betydande storlek. I några av fallen har vi dock bedömt att vi inte har tillräckligt underlag för att ta fram sådana räkneexempel. Potentialerna kan också handla om annat än rena kostnadsbesparingar, till exempel möjligheter att uppnå en bättre måluppfyllelse.

Vi vill understryka att de redovisade beräkningarna *inte* handlar om långtgående bedömningar av besparingspotentialer, utan endast om just räkneexempel som är gjorda under vissa antaganden. För att göra en bedömning av en faktisk besparingspotential krävs andra och mer fördjupade studier, som vi inte har haft möjlighet att göra inom ramen för denna utredning.

Slutligen vill vi också poängtera att vi i inget av fallen har haft möjlighet att göra en så utförlig analys att de iakttagelser som redovisas direkt skulle kunna omvandlas till förslag på åtgärder som statsmakterna bör

vidta. Detta gäller givetvis i synnerhet för de mer kortfattade fallen. Som framgått av kapitlet har det på dessa områden också i flera fall redan vidtagits åtgärder som gör att de tänkbara förändringar vi skisserar kan vara svåra att genomföra på kort sikt. Men inte heller de mer utförliga fallbeskrivningarna kan direkt läggas till grund för skarpa förslag, utan först måste i sådana fall ytterligare utredningsarbete genomföras. Ett skäl till det är att vår analys i denna utredning främst har skett i effektiviseringsperspektiv. Innan de tänkbara förändringar vi skisserar kan genomföras måste även andra aspekter belysas närmare, till exempel om det finns rättssäkerhetsskäl som talar emot att genomföra en tänkbar effektiviseringsåtgärd.

4 Drivkrafter och hinder

I det här kapitlet diskuterar vi vilka drivkrafter som myndigheterna har för att försöka effektivisera sin kärnverksamhet samt olika faktorer som hindrar dem från att göra det. Eftersom vårt uppdrag handlar om systemrelaterade effektiviseringar är det särskilt intressant att undersöka om de kräver andra typer av drivkrafter än de som riktas mot åtgärder vid enstaka myndigheter. Av samma skäl diskuterar vi vilka särskilda hinder som finns mot systemrelaterade effektiviseringar.

4.1 Allmänna krav på effektivitet

Både budgetlagen och myndighetsförordningen anger att myndigheterna ska utföra sina uppdrag till låga kostnader och hushålla med statens resurser. Men formuleringarna är allmänt hållna och säger inget om hur effektiviseringen ska gå till eller med vilken ambitionsnivå.

Samma sak gäller de allmänna motiv som myndigheterna ofta själva anger för att effektivisera sin verksamhet. Det finns i många fall en uttalad vilja att klara sina uppgifter på ett bra sätt, att vara en modern myndighet och att ge en god service.

En tydligare drivkraft är den så kallade pris- och löneomräkningen som används för att beräkna myndigheternas årliga anslag. Enkelt uttryckt innebär den att myndigheterna inte fullt ut kompenseras när kostnadsnivån ökar. I princip tvingas därmed myndigheterna varje år att minska sina kostnader för att kunna fortsätta att bedriva verksamheten med samma omfattning och kvalitet. Specifika krav på besparingar kan också fungera som en tydlig signal om att det krävs särskilda ansträngningar för att effektivisera verksamheten, liksom att myndigheten får nya uppgifter som inte kompenseras helt av ökade anslag.

Till det kommer att resultatstyrningen ger myndigheterna skäl att försöka undvika onödiga kostnader. De resurser som frigörs kan i stället användas till sådant som bidrar till att myndigheterna uppnår sina mål.

Det finns således drivkrafter för att bedriva olika former av effektiviseringsarbete i myndigheterna. Sedan lång tid har de också strävat efter att minska sina kostnader på olika sätt. Framför allt gäller det myndigheternas administration, där inte minst utvecklingen av nya tekniska lösningar har skapat många möjligheter att sänka kostnaderna och höja kvaliteten. Men här skiljer sig förutsättningarna. Många myndigheter har begränsade möjligheter att göra sina verksamheter mer effektiva och minska verksamhetens kostnader genom att rationalisera sina administrativa rutiner. Ansträngningarna för att effektivisera måste då riktas mot myndigheternas kärnverksamheter.

När det handlar om åtgärder som syftar till att göra myndigheternas kärnverksamhet mer effektiv krävs i många fall mer långsiktiga och systematiska insatser än när det gäller administrativa besparingar. Här ökar kraven på planering och styrning. Sådana förändringar orsakar dessutom både direkta och indirekta kostnader, i vart fall på kort sikt. Medaljens framsida är förstås att förändringen på lite sikt ska leda till en väsentligt bättre och mer effektiv verksamhet. Men samtidigt finns en risk att misslyckas, så att förändringen inte alls leder till några påtagliga förbättringar eller skapar nya och oförutsedda problem. Särskilt om verksamheten fungerar relativt väl från början kan sådana risker vara ett skäl att avstå från mer omfattande åtgärder för att göra verksamheten effektivare.

En rimlig hypotes är således att det krävs andra och starkare drivkrafter än de generella kraven på effektivisering för att motivera myndigheterna att påbörja mer radikala förändringar. En hypotes som får stöd i en studie av effektivisering som Statskontoret gjorde 2012.⁵⁸ Ett gemensamt drag hos de studerade myndigheterna var att faktorer eller händelser utanför myndigheterna hade stor betydelse för besluten att påbörja ett systematiskt arbete för att göra verksamheten mer effektiv. Exempel på sådana faktorer var kraftfull kritik från externa granskare, oacceptabelt långa

⁵⁸ Borchers & Kockum (2012), Effektivisering i praktiken – fyra fall, i Statskontoret (2012), *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*.

handläggningstider, riktade tillskott av resurser eller kraftigt minskade anslag.

4.2 Systemperspektivet – motiv, hinder och möjligheter

Vi konstaterar att det finns motiv för myndigheterna att försöka effektivisera sina verksamheter, men att det också finns faktorer som håller tillbaka sådana ansträngningar. Generellt gäller att hindren blir större ju mer omfattande åtgärder som myndigheterna behöver genomföra.

Systemperspektivet, det vill säga effektiviseringsåtgärder som kräver mer eller mindre samordnade insatser som berör flera myndigheter, kan i många fall vara en större utmaning än att förändra verksamheten i en enstaka myndighet. Faktorerna som hindrar eller försvårar att genomföra olika åtgärder blir fler och större. För att systemrelaterade effektiviseringsåtgärder ska lyckas måste det finnas tillräckliga drivkrafter för att påbörja arbetet och att komma förbi eller undanröja de olika hindren.

4.2.1 Myndigheternas motiv

I den svenska förvaltningsmodellen har myndigheterna stor frihet att själva välja hur de ska organisera och utföra sina verksamheter för att göra de uppgifter och uppnå de mål som statsmakterna har beslutat. Så länge myndigheterna utför sina uppdrag finns det inget som hindrar dem från att samarbeta med andra myndigheter. Tvärtom så har regeringen uppmuntrat dem att göra det. Till det förvaltningspolitiska målet hör att statsförvaltningen ska vara samverkande.⁵⁹

På ett övergripande plan finns således ett tydligt stöd för myndigheterna att tillämpa ett systemperspektiv när de utvecklar sina verksamheter och söker nya möjligheter att uppnå målen på ett effektivt sätt. I vissa fall har de också starka skäl och ett eget intresse av att försöka få igång ett samarbete med andra myndigheter. Ett exempel är när en ny fråga dyker upp inom myndighetens område och som den inte kan lösa utan att ta hjälp av andra. Det kan också handla om att en fråga som omfattas av myndighetens uppdrag kräver akuta insatser eller insatser i en omfattning som myndigheten inte kan åstadkomma på egen hand. Förutsatt att

⁵⁹ Prop. 2009/10:175, *Öffentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 27.

alla berörda myndigheter har en egen nytta av att samarbeta med andra – till exempel för att nå sina mål i större utsträckning eller till lägre kostnader – så finns det goda förutsättningar för att de ska försöka tillämpa ett systemperspektiv.

Men det är långtifrån alltid som systemperspektivet är så enkelt att förena med intresset hos var och en av de berörda myndigheterna. I värsta fall finns det en direkt konflikt mellan de båda perspektiven. Syftet med att tillämpa ett systemperspektiv är att utnyttja de samlade resurserna på ett sätt som så effektivt som möjligt bidrar till att nå systemets mål. Hur kostnaderna och nyttorna fördelas mellan de berörda myndigheterna spelar ingen roll i sammanhanget. Men för de olika myndigheterna kan det vara avgörande. För dem gäller i första hand att se till att de egna resurserna används effektivt, det vill säga på bästa sätt bidrar till att nå de egna målen. Om systemperspektivet leder till att kostnaderna och nyttorna fördelas ojämnt så blir det svårt för en del myndigheter att delta. En myndighet som får ökade kostnader men ingen egen nytta kommer rimligen att ha ett begränsat intresse av att bidra till systemperspektivet.

Slutsatsen är att myndigheterna i många fall har begränsade möjligheter att tillämpa systemperspektivet om inte regeringen utformar sin styrning med den utgångspunkten. År 1997 ombildades Regeringskansliet till en myndighet. Det har rimligen förbättrat förutsättningarna för ett gemensamt helhetsperspektiv där det är lämpligt, bland annat när det gäller att styra myndigheterna med ett systemperspektiv. Fortfarande finns det dock skillnader mellan departementens kulturer, arbetssätt och prioriteringar som kan hindra att det perspektivet tillämpas i tillräcklig omfattning.

4.2.2 Systemet – ett annat perspektiv

Vi konstaterar att det kan finnas goda skäl och vissa drivkrafter för myndigheterna att själva ta initiativ till att genomföra effektiviseringsåtgärder som omfattar fler aktörer än den egna organisationen. Men i många fall är det inte alls självklart att myndigheterna på egen hand kan eller ska ta initiativ till och driva förändringar i ett systemperspektiv. Det är skillnad på att vara en del av ett system och att ta ansvar för systemets samlade prestationer och resultat. Systemperspektivet skiljer sig från

myndigheternas perspektiv. För att göra systemet mer effektivt krävs att dess olika delar styrs på ett samlat och samordnat sätt.

Myndigheternas insatser måste alltid hålla sig inom de ramar som regeringen har satt upp för hur de ska använda sina resurser. Deras strävan att effektivisera sina verksamheter får inte leda till att de slutar att utföra delar av sina kärnverksamheter. En myndighet har att utföra de instruktionsenliga arbetsuppgifter som har beslutats av statsmakterna. Så länge statsmakterna inte förändrar myndighetens uppdrag handlar den effektivisering som kan bli aktuell därför om att utföra de instruktionsenliga uppgifterna antingen med högre kvalitet till samma kostnad eller med samma kvalitet till lägre kostnad. Myndigheternas möjligheter att på eget initiativ genomföra innovationer och förändra sina sätt att arbeta begränsas alltså av deras uppdrag. Till skillnad från vad som i allmänhet gäller för affärsdrivande företag ligger det därmed heller inte i en myndighets roll att på eget initiativ utveckla nya arbetsuppgifter.

Om myndigheterna ser den typen av begränsningar för att tillämpa ett önskvärt systemperspektiv måste de uppmärksamma regeringen på problemet. Då kan den anpassa myndigheternas uppdrag till förutsättningarna, antingen genom att ändra deras instruktioner eller ge dem ett särskilt uppdrag att arbeta tillsammans med en fråga.

Självklart kan regeringen själv ta initiativ för att myndigheterna ska tillämpa ett systemperspektiv i specifika frågor. Om regeringen uppdrar åt flera myndigheter att tillsammans vidta åtgärder för att utveckla och effektivisera sina verksamheter med fokus på ett gemensamt mål så blir det en självklar drivkraft för myndigheterna att tillämpa ett systemperspektiv.

Åtminstone i vissa fall är sådana initiativ från regeringen helt avgörande för om det över huvud taget ska vara möjligt att ta vara på möjligheterna att effektivisera ett system. För det är inte alls självklart att de myndigheter som omfattas av ett system själva har något direkt eget intresse av att försöka göra systemet effektivare. En viss förändring som skulle öka systemets effektivitet och nytta kan samtidigt medföra att en eller flera av de myndigheter som utgör systemet var för sig blir mindre effektiva, till exempel genom att volymen på deras produktion minskar eller kostnaderna för verksamheten ökar.

I ett sådant fall är det knappast troligt att myndigheterna tar egna initiativ till att genomföra förändringen. För att åstadkomma det krävs att regeringen styr de berörda myndigheterna med ett tydligt fokus på systemets effektivitet. Men det kan vara svårt att tillämpa ett sådant perspektiv på vissa delar av verksamheten och samtidigt utföra myndigheternas övriga uppdrag. I värsta fall kan det uppstå direkta konflikter mellan de olika verksamheterna.

Med sådana förutsättningar kan det vara bättre att organisera verksamheten på ett annat sätt och flytta ansvarsområden i stället för att försöka skapa ett system av delar som inte alls passar ihop. Ett resultat av att tillämpa systemperspektivet på ett område kan vara att förändra sättet att organisera verksamheten. Att bilda så kallade enmyndigheter, det vill säga slå ihop flera myndigheter med snarlika uppgifter, kan ses som ett sätt att integrera systemperspektivet för att fokusera styrningen på det gemensamma målet.⁶⁰ Ett ännu tydligare exempel är när Vägverket och Banverket slogs samman till Trafikverket 2010, för att samla och samordna ansvaret för transportsystemet i en organisation.

Det kan således finnas risker för konflikter mellan olika verksamheter eller andra principiella skäl för myndigheterna att inte försöka tillämpa ett systemperspektiv. I andra sammanhang är förutsättningarna bättre för att få till stånd ett fungerande samspel mellan de befintliga aktörerna. Men också då finns flera tänkbara hinder mot att myndigheterna tar vara på de möjligheter som systemperspektivet skapar för att uppnå bästa möjliga samlade resultat med de resurser som är tillgängliga.

4.2.3 Hinder och möjligheter

I kapitel 3 redovisade vi ett antal exempel där effektiviteten skulle kunna öka genom olika systemrelaterade förändringar. En förklaring till att sådana möjligheter inte tas till vara eller uppnår sina syften är att drivkrafterna inte är tillräckliga eller att det finns faktorer som hindrar myndigheterna från att genomföra de åtgärder som krävs.

⁶⁰ Sedan mitten på 1990-talet har drygt tio enmyndigheter bildats. Den 1 januari 2015 bildas ytterligare en, när polisens nya organisation börjar gälla. Ombildningarna har motiverats med att skapa en tydligare ledning och styrning samt öka flexibiliteten, effektiviteten enhetligheten och rättssäkerheten. Se till exempel Statskontoret (2010), *När fler blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

Vi konstaterar att det finns drivkrafter. En är myndigheternas egna intressen av att lösa sina uppgifter på ett effektivt sätt, en annan är regeringens möjlighet att ge myndigheterna i uppdrag att samverka och samarbeta i olika former för att bidra till att de olika systemen fungerar effektivt.

Men vi vill samtidigt påpeka att det inte går att studera möjligheter till effektivisering utan att ta hänsyn till vissa andra omständigheter, som ibland kan innebära restriktioner för vilka åtgärder som är möjliga för myndigheterna att genomföra eller riskerar att minska effekten av åtgärderna. Här ska vi ta upp några exempel på faktorer och förhållanden som riskerar att hindra eller försvåra att åtgärder genomförs i ett systemperspektiv, och vad som kan göras för att minska eller ta bort den typen av hinder. I flera fall motsvarar hindren de tänkbara effektivitetsproblem i system som vi beskrev i avsnitt 2.3.

Hantering av målkonflikter

Olika former av målkonflikter eller dåligt samordnade mål kan vara ett stort hinder. En myndighet måste alltid planera sin verksamhet med utgångspunkt i de uttalade uppdrag och mål som gäller för verksamheten. Om de inte är helt förenliga med målen för systemet förutsätter systemperspektivet att myndigheten tonar ned målen för den egna verksamheten för att i stället satsa en större del av sina resurser på att uppnå systemets mål. Men en myndighet kan inte på egen hand välja att prioritera systemets mål framför sina egna. I sådana fall måste regeringen anpassa myndighetens mål så att de går att förena med målen för systemet.

Risken för att sådana målkonflikter blir ett hinder för att tillämpa systemperspektivet ökar med antalet myndigheter – och därmed mål – som systemet omfattar. Det gäller särskilt om myndigheterna tillhör olika departement. För att systemperspektivet ska få genomslag krävs att alla de berörda myndigheterna beaktar systemets mål i tillräcklig omfattning. Om regeringens styrning är otydlig och dåligt samordnad så blir det svårt för myndigheterna att på egen hand enas om gemensamma syften och mål.

Regeringen kan markera systemperspektivet genom att formulera ett gemensamt uppdrag till flera myndigheter, där rollerna och uppgifterna

anges tydligt. För att ytterligare förstärka systemperspektivet kan regeringen också avsätta en gemensam budget för den verksamhet som myndigheterna ska utföra tillsammans. Poängen är att undvika risken för att systemperspektivet skapar vinnare och förlorare bland de berörda myndigheterna, och att ingen av dem ska tvingas sänka ambitionerna för sina övriga verksamheter för att kunna finansiera de systemrelaterade uppgifterna.

Uppföljning och återkoppling

I styrningen ingår inte bara att formulera uppdrag och uppgifter i myndigheternas instruktioner. Väl så viktigt är att regeringen visar intresse för de berörda myndigheternas arbete med att främja systemets effektivitet. Myndighetsdialogerna är den etablerade formen för regeringen att följa upp och återkoppla resultaten av myndigheternas insatser.

Ett sätt att tydligt markera och stödja systemperspektivet är att organisera gemensamma dialoger med alla inblandade departement och myndigheter. En förutsättning för att dialogerna verkligen ska tjäna det syftet är att de berörda departementen är väl samordnade och överens om hur de myndigheter som ingår i systemet ska bidra till att uppnå de gemensamma målen och hantera eventuella målkonflikter samt hur de olika åtgärderna ska finansieras.

Rimlig ambitionsnivå

Själva poängen med systemperspektivet är ju att rikta in olika verksamheter mot ett samlat och övergripande mål i stället för målen för de olika delarna. I sammanhanget används ofta uttrycket ”helhetssyn”, som antyder att det behövs ett stort grepp och omfattande förändringar. Men allt för höga ambitioner kan motverka sitt syfte.

Erfarenheter från olika försök att tillämpa systemperspektivet visar att de inte alltid har levt upp till förväntningarna. En förklaring kan vara att ambitionerna har varit för höga i förhållande till tidplan, resurser och de berörda myndigheternas övriga verksamhet. Att samordna olika myndigheters verksamhet är en komplicerad uppgift. Om det ställer krav som uppfattas som en utmaning eller hot mot de befintliga organisationerna och sätten att arbeta finns risken att förändringarna möter motstånd. Möjligheterna att nå framgång ökar om åtgärderna kan planeras och genomföras långsiktigt och uthålligt. Då blir det möjligt att ta ett

avgränsat steg i taget i stället för att försöka uppnå alla effekter på en gång.

Finansiering av långsiktiga åtgärder

Ett systemperspektiv på effektivisering kräver ofta omfattande åtgärder som genomförs under en längre tid. Det kan innebära omställningskostnader och investeringar som kan vara svåra att finansiera inom ramen för myndigheternas anslag. Flera av de myndigheter som vi har varit i kontakt med har pekat på att deras förutsättningar för att planera och genomföra systemrelaterade effektiviseringsåtgärder skulle förbättras om statsmakterna kunde bevilja fleråriga anslag. Men eftersom statsbudgeten har ett i första hand ettårigt perspektiv är sådana önskemål svåra att tillgodose.

En annan möjlighet skulle kunna vara att i särskilda fall tillåta vidare ramar för myndigheternas anslagssparande och -kredit, med det uttalade syftet att skapa bättre förutsättningar för långsiktiga effektiviseringar. Det skulle göra det möjligt för myndigheterna att avsätta pengar till planerade åtgärder, eller att finansiera dem under flera år och i takt med att åtgärderna får genomslag i form av minskade kostnader. Men även om det inte finns några formella hinder mot den formen för finansiering så konstaterar vi att den sällan har använts. Det finns tydligt uttalade motiv för att ramarna för myndigheternas anslagssparande och -kredit ska vara snäva, och därmed starka skäl emot att göra avsteg från den principen.

Ett alternativ är att ge myndigheterna ett extra anslag att använda för de investeringar och andra kostnader som krävs för att genomföra särskilt omfattande och långsiktiga effektiviseringsåtgärder. En risk med den lösningen är att åtgärderna inte integreras och blir en del av myndigheternas ordinarie utvecklingsarbete, utan drivs som ett isolerat och tidsbegränsat projekt som rinner ut i sanden när det extra anslaget är förbrukat.

Oavsett vilken form man väljer för att finansiera omställningskostnader av det här slaget gäller det att planera åtgärderna noga samt beräkna och följa upp kostnaderna och effekterna. Det saknas inte exempel på investeringar som blivit dyrare än planerat eller där de positiva effekterna har uteblivit eller blivit betydligt mindre än planerat.

Se över hindrande regler

Olika regler kan ibland begränsa myndigheternas möjligheter att samarbeta. Det gäller till exempel när olika myndigheter skulle ha nytta av varandras information, men där regler om sekretess eller integritetsskydd gör det omöjligt för myndigheterna att dela den mellan sig.

I en del fall går det säkert att ändra eller göra undantag från den typen av regler för att på så sätt skapa bättre förutsättningar för att öka effektiviteten i ett systemperspektiv. Men samtidigt ska man komma ihåg att reglerna motiveras av uttalade syften, till exempel att slå vakt om rätts-säkerheten, den personliga integriteten eller beredskapsaspekter. Åtminstone i vissa fall sätter det gränser för hur långt det är möjligt eller lämpligt att driva effektiviseringen.

5 Sammanfattande slutsatser

Vårt uppdrag har varit att identifiera och analysera möjligheter till effektivisering ur ett systemperspektiv. I det här avslutande kapitlet redovisar vi de slutsatser vi har dragit av utredningen. Det handlar om slutsatser med anledning av våra fallbeskrivningar (5.1), om drivkrafter och hinder (5.2) samt utifrån våra erfarenheter av att göra effektivitetsanalyser i systemtermer (5.3). Avslutningsvis lyfter vi fram vissa frågor som vi bedömer att det finns skäl för regeringen att särskilt beakta i det fortsatta arbetet med att utveckla och genomföra systembaserad effektivisering (5.4). Ambitionen har varit att hålla framställningen kortfattad. För bakgrundsbeskrivningar med mera hänvisar vi därför till kapitlen 1-4.

5.1 Slutsatser av fallbeskrivningarna

I arbetet med att identifiera statliga system med effektiviseringspotentialer har vi koncentrerat oss på områden där det finns starka skäl att anta att det föreligger effektivitetsproblem, till exempel genom att sådana problem beskrivits i andra utredningar. Även om vi har identifierat ett antal tänkbara områden har detta inte varit helt enkelt. Vårt allmänna intryck från utredningen är nämligen att det knappast finns ett stort antal ”långt hängande frukter”, det vill säga statliga system där potentialen för effektivitetsökningar genom systemrelaterade förändringar är både uppenbar och enkel att realisera. Som framgått av kapitel 3 har flera omständigheter sammantaget bidragit till våra svårigheter att hitta långt hängande frukter.

- De långt hängande frukterna är sällan okända, vilket innebär att de effektivitetsproblem som vi har noterat i enskilda system ofta redan har uppmärksamats och omhändertagits av statsmakterna.
- Det kan förutsättas att de effektiviseringsinstrument myndigheter har att tillämpa, det vill säga bland annat pris- och löneomräkningen, är verkningsfulla.

- Den statliga kärnverksamheten utgörs av arbetsuppgifter som statsmakterna har beslutat om. Att bedöma om en myndighetsuppgift verkligen är nödvändig eller inte är en värderingsfråga och sannolikt krävs att en viss arbetsuppgift är uppenbart obsolet för att det ska vara helt okontroversiellt att hävda att den inte längre behövs. Det går därför sällan att med säkerhet slå fast att någon del av myndigheternas kärnverksamhet skulle vara uppenbart onödig. Vi har åtminstone sett det som att vi i uppdraget har mycket begränsat utrymme för att diskutera effektivisering genom att föreslå att viss verksamhet läggs ned eller att det offentliga åtagandet omprövas på ett område.

Samtidigt menar vi att samtliga sex fall som vi tar upp i kapitel 3 är goda exempel på att systemrelaterade förändringar skulle kunna leda till ökad effektivitet. De översiktliga räkneexempel som vi redovisade i kapitel 3 antyder att effektiviseringspotentialen i fallen kan motsvara kostnadsbesparingar av betydande storlek. Vi vill dock understryka att de redovisade beräkningarna *inte* handlar om långtgående bedömningar av besparingspotentialer, utan endast om just räkneexempel som är gjorda under vissa antaganden. För att göra en bedömning av en faktisk besparingspotential krävs andra och mer fördjupade studier, som vi inte har haft möjlighet att göra inom ramen för denna utredning. Därtill kan effektiviseringspotentialerna också handla om annat än rena kostnadsbesparingar, till exempel möjligheter att uppnå en bättre måluppfyllelse.

Till stöd för fallbeskrivningarna låg den analysmodell, i form av en checklista med frågor, som vi redogjorde för i avsnitt 2.3. Som framgått av kapitel 3 ger fallbeskrivningarna exempel på samtliga de fem vanliga indikationer på att det föreligger effektivitetsproblem inom ett område, som tas upp i checklistan.

- *Dålig måluppfyllelse.* Systemet för nyanlända flyktingars etablering i Sverige är ett exempel där det finns tecken på att systemet inte fullt ut når de uppsatta målen.
- *Höga kostnader i förhållande till effekterna.* Det finns indikationer på att bland annat systemet för den officiella statistiken har sådana effektivitetsproblem, till följd av att graden av konkurrensupphandling av statistikproduktionen är relativt låg.

- *Långa handläggningstider.* Systemet för hantering av brottmål är ett exempel på ett system som har ett problem med långa handläggningstider.
- *Olämpligt utformade regelverk* är effektivitetsproblem som återfinns inom flera av fallen, exempelvis systemet för zoonosberedskapen och systemet för återbetalning av studiemedel.
- *Ny teknik som inte utnyttjas.* Systemet för zoonosberedskap är ett exempel på ett system vars effektivitetsproblem till viss del består i att ny teknik inte utnyttjas på bästa tänkbara sätt.

Checklistan i avsnitt 2.3 innehåller också en kort diskussion om vad problemen vanligtvis består i och tänkbara åtgärder för att öka effektiviteten. I linje med det har vi också i vissa av våra fallbeskrivningar pekat på tänkbara åtgärder för hur de beskrivna effektiviseringspotentialerna skulle kunna realiseras. Här är några exempel.

- *Ökad samverkan mellan myndigheter.* Ett utökat samarbete mellan myndigheter när det gäller adressuppgifter för bosatta utomlands skulle kunna bidra till en effektivare återbetalningsverksamhet hos CSN. Ett centralt adressregister kan också vara intressant för andra myndigheter. Ytterligare ett exempel där samverkan mellan myndigheter skulle kunna leda till ökad effektivisering är samverkan mellan Fortifikationsverket och Migrationsverket angående uthyrning av tomma lokaler. Genom att anlägga ett bredare systemperspektiv skulle det eventuellt vara möjligt att använda de resurser som staten förfogar över på ett effektivare sätt.
- *Centralisera ansvar till en myndighet.* Ett exempel på när detta skulle kunna vara en lämplig lösning kan hämtas från systemet för nyanlända flyktingars etablering i Sverige. Det bör vara möjligt att få till stånd en bättre fungerande process för mottagande och bosättning genom att ge en myndighet ensamt ansvar för hela processen. Det skulle ge bättre förutsättningar för staten att få en samlad bild av behovet av bosättning.
- *Stärkt styrning från regeringen.* Ett exempel på detta finns i fallbeskrivningen om systemet för den officiella statistiken. Enligt vår bedömning kan en ökad användning av upphandling i konkurrens

vara ett medel för att sänka kostnaderna för produktionen av officiell statistik. För att åstadkomma detta behöver dock regeringen ge de statistikansvariga myndigheterna i uppdrag att upphandla statistikproduktionen i större utsträckning än vad som sker i dag.

Konsekvensanalyser behöver göras

Som framgått av avsnitt 3.1 har vårt arbete med att identifiera statliga system med tänkbara effektiviseringspotentialer haft två syften. Det ena har varit att visa på hur effektivitetsanalyser i systemperspektiv kan göras. Det andra syftet har varit att identifiera områden där vi bedömer att det faktiskt föreligger en realistisk effektiviseringspotential. Vår utgångspunkt har varit att med stöd av vår analysmodell lyfta fram tänkbara systemrelaterade förändringar som kan leda till effektivitetsökningar i den statliga kärnverksamheten.

För att ge en bred belysning av den systembaserade analysansatsens förutsättningar har vi också strävat efter att hellre ta med några fler områden än att djupstudera några enstaka. Således har en ambition i valet av fall varit att hitta illustrativa exempel på system, med en god spridning avseende sådant som politikområden, systemens komplexitet, sakfrågornas och problemens karaktär med mera.

Med hänsyn till det mer översiktliga upplägg som vi har valt har vi inte sett det som meningsfullt att försöka göra en uttömmande bedömning av vilka konsekvenser de förändringar vi skisserar kan få för kärnverksamhetens inriktning, effekter och kostnader. Vi vill därför poängtera att de iakttagelser vi redovisar i fallstudierna i inget fall är så pass långt konsekvensanalyserade att de direkt skulle kunna omvandlas till förslag på åtgärder som statsmakterna bör vidta. Innan det kan ske måste flera aspekter belysas närmare, till exempel om det finns rättssäkerhetsskäl som talar emot en tänkbar effektiviseringsåtgärd.

5.2 Slutsatser om drivkrafter och hinder

Sedan länge har ökad effektivitet varit ett centralt tema såväl i regeringens styrning av myndigheterna som i myndigheternas eget arbete med att utveckla sina verksamheter. I de generella riktlinjerna, reglerna och rutinerna för myndighetsstyrningen ingår mer eller mindre tydliga krav på ökad effektivitet.

I de allra flesta fall styr regeringen myndigheterna var för sig. Den anger vad varje myndighet ska åstadkomma och tilldelar dem resurser för att utföra uppgifterna. Det finns således ingen uttalad del av myndighetsstyrningen som automatiskt fångar in systemperspektivet.

Men i det förvaltningspolitiska målet ingår att förvaltningen ska vara samverkande, och inget hindrar myndigheterna från att själva ta initiativ till att samverka med andra myndigheter och därmed tillämpa ett systemperspektiv. I en del fall har myndigheterna ett eget intresse av sådan samverkan. Förutsättningen är att den underlättar för myndigheterna att nå sina mål på ett effektivt sätt och att det finns former för samverkan som ryms inom de ramar som gäller för myndigheterna. Under vissa omständigheter kan samverkan till och med vara nödvändig för att en myndighet ska klara sitt uppdrag.

Det finns också ett antal faktorer som kan hindra myndigheterna från att ta vara på de möjligheter till effektivisering som systemperspektivet kan erbjuda. Vi har pekat på regler som hindrar myndigheterna från att utbyta information som ett exempel på ett sådant hinder. Svårigheter att finansiera investeringar och andra långsiktiga åtgärder är ett annat exempel. På vissa områden kan det finnas skäl att pröva möjligheterna att se över reglerna och möjligheterna till finansiering för att på så sätt göra det lättare för myndigheterna att tillämpa ett systemperspektiv.

I många fall kan man dock inte förvänta sig att en myndighet av eget intresse ska anstränga sig för att effektivisera ett system, trots att den är en del av det. Det principiella skälet är att systemperspektivet många gånger skiljer sig från myndighetens perspektiv. Systemperspektivet tar sikte på hur de samlade resurserna bidrar till systemets mål, medan varje myndighet har att utgå från de egna resurserna och målen. Därför är det fullt möjligt att tänka sig ett system som består av ett antal myndigheter som var och en uppnår sina mål på ett effektivt sätt samtidigt som systemet som helhet inte når det övergripande målet.

För att ta vara på de möjligheter som finns att göra ett system effektivare räcker i sådana fall inte de drivkrafter som påverkar enstaka myndigheter att öka sin effektivitet. Det finns dock inget som hindrar regeringen från att samordna sin styrning av de myndigheter som ingår i ett system. Den svenska förvaltningsmodellen innebär inga formella hinder mot att ge flera myndigheter ett gemensamt uppdrag som finansieras med

gemensamma resurser. Regeringen har också med varierande framgång utnyttjat den möjligheten i en del fall.

En utmaning i sådana fall är att formulera uppdraget så att alla berörda myndigheter prioriterar det tillräckligt i förhållande till sina övriga uppgifter, vilket åtminstone i praktiken kan vara svårt om myndigheterna tillhör olika departement. Men ju fler delar av styrningen som tar sin utgångspunkt i systemets mål och resultat, desto bättre är förutsättningarna för att det ska få ett tydligt genomslag i de berörda myndigheternas verksamheter. Genom att kombinera gemensamma uppdrag med gemensamma myndighetsdialoger för att följa upp utvecklingen och återkoppla resultaten kan regeringen ge myndigheterna en tydlig signal om att de ska ta fasta på vad som ska uppnås i det system som de ingår i. Ett villkor för att på så sätt skapa ett effektivt system är att det inte finns konflikter mellan systemets mål och myndigheternas övriga mål. I så fall måste statsmakterna anpassa målen så att de är möjliga att förena. Annars kommer sådana målkonflikter att motverka syftet med systemperspektivet.

Ett alternativ till fler gemensamma uppdrag och myndighetsdialoger är att ändra organisationen inom ett område så att alla verksamheter som utgör delar av ett system ryms i samma myndighet. Med en sådan lösning blir det lättare för regeringen att styra verksamheten och hantera eventuella målkonflikter. Möjligheten har utnyttjats många gånger, bland annat när myndigheter har slagits ihop till så kallade enmyndigheter. Att förändra organisationer på det sättet kräver dock ordentliga förberedelser och medför omställningskostnader. Dessutom kan det ta tid innan den nya organisationen börjar fungera fullt ut. Regeringen kan ha olika skäl för att förändra organisationen på ett område. Men om det främsta syftet är att skapa effektivare system så bör möjligheten bara användas på områden där målen för systemet är långsiktiga och varaktiga.

5.3 Slutsatser av att göra effektivitetsanalyser i systemtermer

Vårt uppdrag har alltså varit att identifiera och analysera möjligheter till effektivisering ur ett systemperspektiv. Avslutningsvis vill vi därför redovisa vissa erfarenheter av att göra en sådan analys.

Som framgått av kapitel 1 har vi för enkelhets skull valt att utgå från en mycket bred definition av system, i det att vi med system avser verksamhet som berör minst två myndigheter. Vår definition har därmed kommit att inkludera system av varierande karaktär och omfång.

Vidare har, som framgått av kapitlen 2 och 3, vårt arbete med att identifiera statliga system haft två syften. Det ena har varit att visa på hur effektivitetsanalyser i systemperspektiv kan göras. Det andra syftet har varit att identifiera system där vi bedömer att det faktiskt föreligger en realistisk effektiviseringspotential. I fallbeskrivningarna i kapitel 3 koncentrerade vi oss därför på områden där det finns starka skäl att anta att det föreligger effektivitetsproblem.

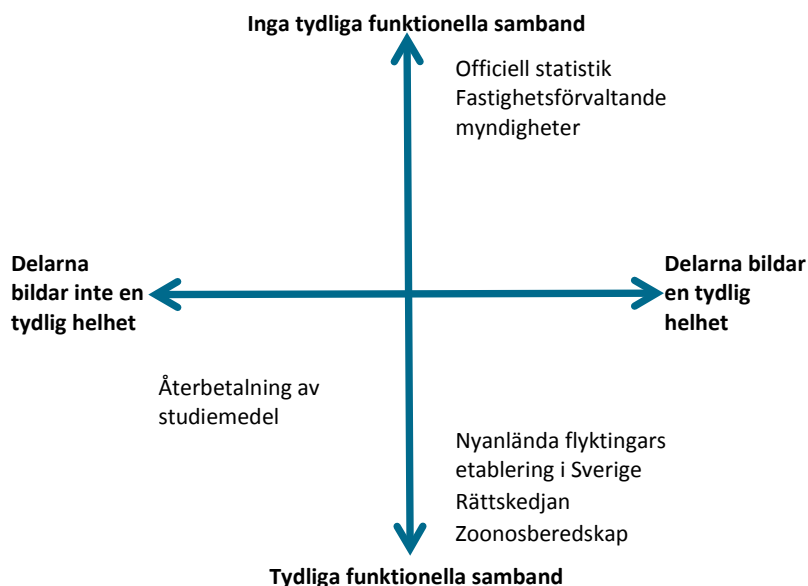
En erfarenhet som i efterhand kan göras av utredningsarbetet är dock att våra utgångspunkter för utredningen möjligen har varit väl vida.

Att anlägga en systemsyn på offentlig verksamhet innebär typiskt sett att man ser verksamheten i ett helhetsperspektiv. Genom att betrakta offentlig verksamhet som system, i stället för att se och hantera enskilda verksamheter, flyttas uppmärksamheten till helheten och relationen mellan systemets olika delar och till möjliga orsakssamband.

Detta antyder i sin tur att ett område sannolikt måste ha vissa grundläggande karakteristika för att det ska tillföra något analytiskt mervärde att betrakta dess effektiviseringsmöjligheter just i systemperspektiv. Mot bakgrund av de erfarenheter vi har gjort i utredningen menar vi att två sådana väsentliga kännetecken måste föreligga samtidigt. Det ena är att systemets olika delar bildar en tydlig helhet, det andra att det finns tydliga funktionella samband mellan delarna. Resonemanget illustreras i figur 1, i vilken vi också har klassificerat de fall vi har diskuterat i kapitel 3.

Figur 1

När är det mest relevant att analysera ett områdes effektiviseringsmöjligheter i systemtermer?



De områden där systemperspektivet är särskilt relevant är alltså de som återfinns i fältet längst ned till höger. I dessa fall hänger såväl det yttersta syftet med verksamheten som möjligheterna till effektivisering starkt ihop med systemets helhet och relationen mellan systemets olika delar.

Beträffande övriga fält kan följande kommentarer ges avseende relevansen i att analysera effektivisering i systemtermer.

- Fältet överst till höger (delarna bildar en tydlig helhet, men har begränsade funktionella samband). Svårigheten kan exemplifieras med systemet för den officiella statistiken. Detta bildar visserligen en tydlig helhet i så måtto att de 27 statistikansvariga myndigheterna ska följa vissa gemensamma regler och att de har vissa samordningsbehov, men i övrigt finns det begränsade funktionella samband mellan myndigheterna. De verkar inom olika sektorer och bestämmer i princip självständigt vilken officiell statistik som ska tas fram inom deras sektor. I vilken mån de väljer att upphandla

statistikproduktionen i konkurrens eller ej avgör de själva. Det effektivitetsproblem vi har lyft upp i kapitel 3, det vill säga den låga graden av konkurrensupphandling, är därför knappast i första hand en systemfråga.

- Fältet nederst till vänster (delarna bildar inte en tydlig helhet, men har tydliga funktionella samband). Som framgått av kapitel 3 skulle andelen låntagare som återbetalar sina studielån sannolikt kunna öka om Centrala studiestödsnämnden kunde få vissa uppgifter från Skatteverket. I denna fråga finns därmed ett funktionellt samband mellan myndigheterna. Det finns dock knappast fog för att hävda att frågan i sig skapar en helhet mellan myndigheterna av det slag som konstituerar ett system.
- Fältet överst till vänster (delarna bildar inte en tydlig helhet och har begränsade funktionella samband). Det är tveksamt om det i praktiken finns några fall av detta slag, i den meningen att någon på allvar skulle hävda att det tillför ett analytiskt mervärde att samlat analysera effektiviseringspotentialen för sådana "system". Ett exempel skulle dock möjligen kunna vara att betrakta hela statsförvaltningen som ett system som samlat kan analyseras i effektivitetstermer, det vill säga med utgångspunkten att samtliga myndigheter både bildar en helhet och mellan sig har ömsesidiga funktionella samband.

Slutsatsen av ovanstående resonemang är inte att det på något sätt skulle vara irrelevant att analysera effektiviseringsmöjligheter i andra fall än de som återfinns i det nedre högra fältet. Tvärtom finns det, som vi påpekat i kapitel 3, knappast några statliga myndigheter – eller för den delen företag eller andra organisationer – vars effektivitet inte kan öka ytterligare. Poängen är i stället att den ansats som man väljer bör anpassas till de förutsättningar som råder i enskilda situationer. Således är vår erfarenhet av den här utredningen att det i vissa fall är högst relevant och ändamålsenligt att analysera effektiviseringspotentialer i systemtermer, men att det då bör handla om områden som präglas just av att de olika delarna bildar en tydlig helhet och har tydliga funktionella samband mellan sig. I andra situationer torde andra analysansatser vara att föredra.

5.4 Viktiga frågor för det fortsatta arbetet

Vårt uppdrag har varit att identifiera och analysera möjligheter till effektivisering ur ett systemperspektiv. Mot bakgrund av de erfarenheter som vi har gjort i arbetet vill vi avslutningsvis lyfta fram vissa frågor som vi bedömer att det finns skäl för regeringen att särskilt beakta i det fortsatta arbetet med att utveckla och genomföra systembaserad effektivisering.

1. *Använd systemansatsen i rätt situationer.* Analyser av effektiviseringspotentialer i ett systemperspektiv tillför något analytiskt mervärde bara i de fall där ett områdes olika delar bildar en tydlig helhet och det finns tydliga funktionella samband mellan delarna.

2. *Utgå från vår analysmodell.* För att besvara uppdragets frågor har vi utarbetat en modell för att identifiera och analysera effektivitetsproblem i system och för att identifiera tänkbara systemrelaterade förändringar som kan leda till ökad effektivitet i den statliga kärnverksamheten. Analysmodellen har varit ett gott stöd i vårt arbete. Vi menar därför att det finns skäl att använda den som utgångspunkt även i framtida analyser av liknande slag. Säkerligen kan modellen också vidareutvecklas och förfinas.

3. *Acceptera att djupgående studier krävs.* Vi har strävat efter att göra en ganska bred studie. I vår analys av enskilda områden med effektiviseringspotential har vi därför valt att hellre ta med några fler områden än att djupstudera några enstaka. Detta i syfte att ge en bred belysning av den systembaserade analysansatsens förutsättningar. Det valda tillvägagångssättet har dock medfört att våra fallstudier har blivit relativt översiktliga och att de tänkbara förändringar vi diskuterar i enskilda system mer har karaktären av skissartade idéer än skarpa förslag. En erfarenhet som kan göras av detta är att om ambitionen är att en viss utredningsinsats ska leda fram till faktiska, genomförbara systemrelaterade förändringar i den statliga kärnverksamheten, så behöver uppdragen vara väl avgränsade och man måste acceptera att utredningen blir omfattande och djupgående.

4. *Välj rätt analytiker.* Förutsättningarna för att analysera tänkbara effektivitetsökningar i systemperspektiv varierar mellan olika sammanhang och situationer. Såväl analysens genomförande som de problem

och lösningar som identifieras kan variera på grund av bland annat omständigheter som när, hur och av vem analysen görs. Det finns därför skäl att anpassa förväntningarna på analysens resultat till detta. Till exempel kan antas att en extern aktör, exempelvis en utredning inom kommittéväsendet, har lättare att identifiera mer genomgripande förändringsbehov – som att verksamheter helt bör upphöra eller organiseras om – än om analysen görs av aktörer inom det berörda systemet. Om regeringen eftersträvar djupgående förändringar inom ett system torde det därför vara lämpligare att ge analysuppdraget till en extern aktör än till myndigheterna inom systemet. Om syftet är att ompröva det statliga åtagandet på ett område så måste det tydligt framgå av uppdraget.

5. *Samordna inom Regeringskansliet.* Statliga system omfattar ofta myndigheter inom olika departementsområden. En helt avgörande faktor för att styrningen av ett system ska fungera är därför att Regeringskansliets styrning är tydlig och samordnad gentemot de olika myndigheterna inom systemet. Det handlar bland annat om att myndigheternas mål måste vara förenliga både sinsemellan och med systemets mål. Men det handlar även om att Regeringskansliets arbete med att följa upp och återkoppla resultaten av myndigheternas insatser måste vara samordnat gentemot systemets myndigheter. Vi menar att ett sätt att tydligt markera och stödja systemperspektivet skulle kunna vara att organisera gemensamma dialoger med alla inblandade departement och myndigheter som ingår i ett system.

6. *Ha rimliga förväntningar.* Vårt allmänna intryck från utredningen är att det knappast finns ett stort antal statliga system där möjligheterna att öka effektiviteten genom systemrelaterade förändringar är både uppenbara och enkla att realisera. Det gäller därför att ha rimliga förväntningar på vilka och hur stora effektivitetsökningar som kan uppnås i den statliga kärnverksamheten genom systemrelaterade förändringar. Till det bidrar också att det är en komplicerad uppgift att samordna olika myndigheters verksamhet. När man ska tillämpa systemperspektivet inom ett område måste man därför sätta en rimlig ambitionsnivå i förhållande till tidplan, resurser och de berörda myndigheternas övriga verksamhet.

Referenser

- Referenslistan omfattar det material som använts i vårt arbete med såväl del- som slutrapporten.
- Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014 Etablering av vissa nyanlända – Statistik kring etableringsuppdraget*.
- Arbetsförmedlingen (2014), *Arbetsförmedlingens återrapportering 2014. Etablering av vissa nyanlända – bosättning för nyanlända inom etableringsuppdraget*, 2 maj 2014.
- Borchers & Kockum (2012), Effektivisering i praktiken – fyra fall, i Statskontoret (2012), *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*.
- Braunerhjelm, Eklund & Henrekson (2013), En effektivare innovationspolitik, *Ekonomisk Debatt*, nr 3 2013.
- Brottsförebyggande rådet (2013), *Handläggningstider i rättskedjan. Utvecklingen sedan 2008*, Brå rapport 2013:7.
- Centrala studiestödsnämnden (2010), Remissyttrande över SOU 2010:54, 2010-12-02. Dnr: 2010-110-6416.
- Centrala studiestödsnämnden (2012), *Återbetalning av svenskt studiemedel från låntagare i utlandet*, ppt Nordisk konferens 10-12 juni 2012.
- Centrala studiestödsnämnden (2014), *Kommenterad statistik avseende låntagare bosatta utomlands – utvecklingen under första halvåret 2014*.
- Dalhammar & Wibeck (2009), *Miljömålsarbete – Styrning och uppföljning*. En rapport från forskningsprogrammet ENGO.
- Deming, W.E. (1993), *The new Economics: for industry, government, education*.
- Dir. 2014:15, Översyn av Arbetsförmedlingen, kommittédirektiv.
- Dir. 2014:60, En effektivare rättskedja.

- Ekonomistyrningsverket (2009), *Förslag till utvecklad finansiell styrning*.
- Ekonomistyrningsverket (2012a), *Ekonomistyrningsverkets fristående analys inom ramen för Samverkansuppdraget*, rapport 2012:19.
- Ekonomistyrningsverket (2012b), *Resultatindikatorer*, rapport 2012:41.
- Emilsson, H. (2014), *No quick fix. Policies to support the labor market integration of new arrivals in Sweden*. Migration policy institute and International labour organization.
- Eurofound (2010), *Financing and operating active labour market programmes during the crisis*. Background paper.
- Försäkringskassan (2010), Remissyttrande över SOU 2010:54, 2010-10-18. Dnr: 068472-2010.
- Hartman, L., red.(2011), *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd*. SNS Förlag.
- Heckman, J. (2006), Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science*, June 30, 312(5782): 1900–1902.
- IFAU (2010), *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknads-effekter – Vad säger forskningen?*, rapport 2010:13.
- IFAU (2013), *Sänkta arbetsgivaravgifter för unga*, rapport 2013:26.
- Innovationsrådet (2012), *Sjukdomar utan gränser – Utmaningar och möjligheter i komplex myndighetssamverkan kring zoonoser*. Sekretariatsrapport.
- Johansson et al. (2005), *Vem äger frågan? – Förutsättningar för kommunikation i svenskt miljömålsarbete*.
- Lindström, E. (2012), Det finanspolitiska ramverket, i Statskontoret (2012), *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*.
- Länsstyrelsen Dalarnas län (2012), *Är miljömålsåtgärder effektiva? En utvärdering i fyra län*.
- Migrationsverket (2012), *Årsredovisning 2011*.

- Migrationsverket (2014), *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats*. Delrapport 1.1.2-2013-50372.
- Migrationsverket (2014), *Verksamhets- och kostnadsprognos Juli 2014*.
- Miljömålsrådet (2008), *Miljömålen – nu är det bråttom. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål*.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2011), *Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under 2000-talet*, underlagsrapport framtagen av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen till PSFU S2010:04.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2012), *One-stop shops i Europa. Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*. Underlagsrapport framtagen av Renate Minas till PSFU S 2010:04.
- Parlamentariska socialförsäkringsutredningen (2013), *Kommunala ungdomsanställningar – om välfärdspolitiska vägval bortom aktiveringspolitiken*, underlagsrapport framtagen av Jonas Olofsson till den PSFU S2010:04.
- Produktivitetskommissionen (2013), *CASE-SAMLING: Innovation, Effektivitet och Produktivitet i den Offentlige Sektor*.
- Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Prop. 2010/11:113, *Ökad flexibilitet och förbättrad återbetalning inom studiestödssystemet*.
- Prop. 2013/14:1, *Politik för tillväxt och jobb – Budgetpropositionen för 2014*.
- Prop. 2014/15:1, *Ett Sverige som håller ihop – Budgetpropositionen för 2015*.

- Regeringsbeslut 2013-12-19, *Uppdrag till Migrationsverket att genomföra en systemanalys från ansökan om asyl till bosättning eller återvändande*, Ju2013/8626/SIM.
- Riksrevisionen (2006), *Den offentliga arbetsförmedlingen*, RiR 2006:22.
- Riksrevisionen (2009), *Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process*, RiR 2009:12.
- Riksrevisionen (2011), *Att hantera brottmål effektivt – en utmaning för regeringen och rättsväsendet*, RiR 2011:27.
- Riksrevisionen (2012), *Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor*, RiR 2012:9.
- Riksrevisionen (2012), *Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande*, RiR 2012:23.
- Riksrevisionen (2013), *Riksrevisorernas årliga rapport 2013*.
- Riksrevisionen (2014), *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?* RiR 2014:11.
- Riksrevisionen (2014), *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?* RiR 2014:14.
- Riksrevisionen (2014), *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande*, RiR 2014:15.
- SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2008:119, *Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté*.
- SOU 2010:54, *Förbättrad återbetalning av studieskulder*, delbetänkande av Utredningen om ett rättvisare och enklare studiemedelsystem för utlandsstudier i en globaliserad värld.
- SOU 2011:31, *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*, betänkande av Utredningen om en översyn av statens fastighetsförvaltning.
- SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik – En översyn av statistiksystemet och SCB*, slutbetänkande av Statistikutredningen 2012.

- SOU 2013:13, *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar.
- SOU 2013:40, *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, slutbetänkande av Innovationsrådet.
- SOU 2013:61, *Försvarsfastigheter i framtiden* (SOU 2013:61), betänkande av Försvarsfastighetsutredningen.
- Statistiska centralbyrån (2014), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.
- Statskontoret (2003), *Uppdrag och upphandling i lantmäteriet – Underlag för Lantmäteriutredningen*, 2003:12.
- Statskontoret (2005), *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, 2005:3.
- Statskontoret (2006), *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*, 2006:3.
- Statskontoret (2010), *När fler blir en – om nyttan med enmyndigheter*, OOS-serien.
- Statskontoret (2011), *Förutsättningar för En samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*. Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn.
- Statskontoret (2011), *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. Delrapport, 2011:24.
- Statskontoret (2012), *Service i medborgarnas och företagens tjänst*, 2012:13.
- Statskontoret (2012), *Etablering av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, 2012:22.
- Statskontoret (2012), *Statens psykiatrisatsning 2007–2011 – slutrapport*, 2012:24.
- Statskontoret (2012), *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Promemoria 2012:101.

- Statskontoret (2013), *En omreglerad apoteksmarknad – Slutrapport*, 2013:7.
- Statskontoret (2013), *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*, OOS-serien.
- Statskontoret (2013), *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*, OOS-serien.
- Statskontoret (2013), *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen*, Promemoria 2013:100.
- Statskontoret (2013), *Myndigheternas arbete inom miljömålssystemet. Delrapport*, 2013:12.
- Statskontoret (2014), *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* OOS-serien.
- Statskontoret (2014), *Styrningen och arbetet inom miljömålssystemet – slutrapport*, 2014:10.
- Statskontoret (2014), *Systemrelaterade effektiviseringspotentialer i statlig kärnverksamhet*. Promemoria 2014-03-21.
- Svenskt kvalitetsindex 2011,
<http://kvalitetsindex.se/branschmaetningar/2013-09-25-06-58-58/myndigheter/item/294>
- Åsell, M. (2012), *Strategier för ökad effektivitet*, i Statskontoret (2012), *Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret*. OOS-serien.