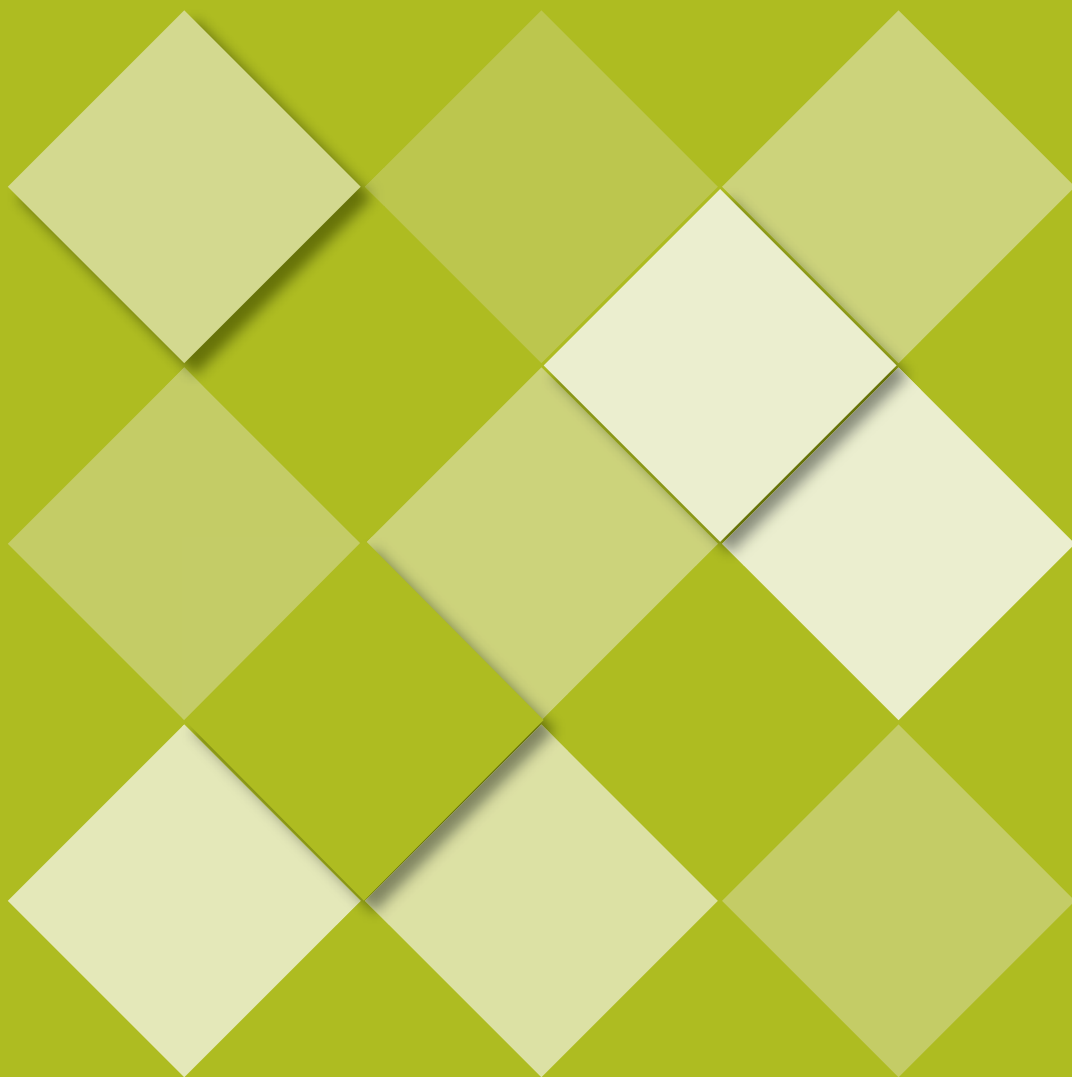


# Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel



OM OFFENTLIG SEKTOR

# Frivillig samverkan mellan myndigheter

– några exempel



STATSKONTORET



## Innehåll

Förord	5
Verksamt.se och myndighetssamarbetet starta och driva företag	11
Servicekontor – en bakgrund	45
Min Pension – ett framgångsrikt exempel på privat-offentlig samverkan	63
Tillsammans för en effektivare digitalisering	83
Samverkan inom högskolesektorn	109
Administrativ samverkan mellan många – lärdomar från exemplet Statens servicecenter	145
Samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan	167
Statskontoret och samarbetsmyndigheterna	185
Det gröna myndighetsklustret i Jönköping – där jorden och skogen möts	197
Det innovativa myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen	211
Enkätundersökning om frivillig samverkan mellan myndigheter	237
Nyttan av frivillig samverkan – några slutsatser	253
Bilaga	267
Författarpresentationer	271



## Förord

Samverkan, samarbete, samråd, samordning och koordinering är något som vi på olika sätt ägnar åt oss i statsförvaltningen. Det görs på myndigheternas egna initiativ eller genom styrning från regeringen. Vad begreppen står för är inte alltid tydligt eller entydigt. I den här skriften försöker vi fånga varför, hur och till vilken nytta myndigheterna samverkar frivilligt.

### Vad är samverkan?

Samverkan är ett ord som är positivt laddat. Det signalerar rationalitet, effektivitet och ansvarstagande. Att tala om samverkan kan ses som ett sätt att skapa trovärdighet åt den egna organisationen. Det finns dock få beskrivningar av vad ordet betyder. Innebörden är svårfångad och begreppet kan betyda olika saker för olika organisationer. Det innebär att olika aktörer kan utgå från olika perspektiv och tolkningar. Trots detta är samverkan ett nyckelord i det moderna myndighetsspråket, i det politiska samtalet och i många vardagssituationer.

Alternativ som synonymboken ger till samverkan är samarbete, arbeta tillsammans, ha samröre med och fungera gemensamt. Nationalencyklopedin beskriver samverkan som gemensamt handlande för ett visst syfte. Ofta ingår ambitionen att nå gemensamma mål. Samverkan brukar innebära gemensam problemlösning. Samverkan bygger på lärande. Genom att bjuda in andras åsikter, välkomna skillnader, reflektera över styrkor och svagheter i olika perspektiv får man igång kreativa problemlösningssprocesser som ökar förmågan till nytänkande. Det gör att ett plus ett blir mer än två.

Ett sätt att sortera begreppen är att utgå från de tre orden samordning, samarbete och samverkan. Samordning kan sägas vara strukturen som möjliggör samarbete. En överenskommelse om rutiner som definierar vilka delar som samarbetet gäller samt hur, var och när samarbetet ska ske. Samarbete sker i mellanmänskli-

ga relationer och i det praktiska arbetet. Samarbete är när vi tillsammans arbetar för att föra processen vidare. Samverkan bygger på att någon form av aktivitet överskrider gränser inom eller mellan organisationer. När det gränsöverskridande aktiviteten ska ske behövs en samordning som beskriver vad, hur, när och varför detta ska ske. Men det behövs också någon som utför aktiviteten tillsammans med någon på andra sidan gränsen, några som samarbetar. Samverkan är då resultatet av samordning och samarbete.

### **Myndighetsuppdraget kräver samverkan**

Det finns en generell plikt för myndigheter att samarbeta och samverka som är förordningsstyrd. Myndighetsförordningen (2007:515) slår fast att myndighetsledningen ansvarat inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och förpliktelser, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel (3§). Myndigheten ska vidare fortlöpande verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6§). Redan i föregångaren verksförordningen (1995:1322) låg ett samordningsuppdrag på myndighetschefen när det gäller angränsande verksamheter. I förvaltningslagen (1986:223) slås vidare under rubriken samverkan mellan myndigheter fast att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6§).

Regeringen styr också samverkan mer specifikt. Det kan ske genom speciallagstiftning som bland annat finns på skolområdet, det sociala området och samhällsskydd och beredskap samt också inom det rent administrativa området med exemplet lönetjänsten hos Statens servicecenter. Styrningen kan också ske genom myndigheternas regleringsbrev eller särskilda regeringsbeslut.

Sedan mer än 20 år är utformningen av arbetsgivarpolitiken delegerad till myndigheterna. Myndigheterna ska själva och i samverkan med varandra utforma, utveckla och samordna den. Delegeringen har gett viktiga förutsättningar för myndigheternas

effektiviserings- och utvecklingsarbete. De statliga arbetsgivarna har samlats kring en vision där man valt ut mål för myndigheter-na att gemensamt fokusera på. En delstrategi är samverkan för att utveckla nya och effektiva lösningar<sup>1</sup>

## **Myndighetsansvar för verksamhetsutvecklingen**

Myndighetsuppdrag är på många sätt komplext. Myndigheterna ska göra rätt saker, på rätt sätt med god resurshushållning, leverera i rätt tid med god tillgänglighet, god service och gott bemötande. Detta ska göras med iakttagande av grundläggande värden såsom rättssäkerhet, opartiskhet, likabehandling och öppenhet. Förvaltningen ska ha medborgarnas fulla förtroende och ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar. Den ska vara framgångsrik och respekteras internationellt.

Myndighetsuppdraget har över åren förtydligats och utvecklats i förvaltningspolitiska propositioner och handlingsplaner. Ambitionen är att styrningen ska utvecklas för att ge bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden. Det har uttalats att styrningen bör vara tydlig, inriktad mot verksamheternas resultat, verksamhetsanpassad och ha ett medborgarperspektiv. Styrningen bör inriktas på att bli mer strategisk.

En mer verksamhetsanpassad styrning har sålunda varit regeringens ambition under lång tid. Myndigheter är inte lika som bär och specialisering kan öka effektiviteten i verksamheten. Samtidigt riskerar detta att leda till att man tappar helhetsperspektivet. Medborgare och företag får inte komma i kläm på grund av hur staten är organiserad. Man förväntar sig att staten uppträder samordnat och att tjänster utvecklas utifrån medborgarnas livssituation och behov.

---

<sup>1</sup> [www.arbetsgivarverket.se/strategin](http://www.arbetsgivarverket.se/strategin)



Idén om en sammanhållen förvaltning har tagit sig allt starkare uttryck i förvaltningspolitiken. I den senaste förvaltningspolitiska propositionen uttrycks det att statsförvaltningen ska vara innovativ och samverkande.<sup>2</sup>

### En mångfald av samverkan

Det finns en mångfald exempel på samverkan i statsförvaltningen. Den kan vara frivilligt initierad av myndigheter, styrd av regeringen, ha olika syften och avse samverkan med aktörer inom eller utanför statsförvaltningen.

Vissa samarbeten är rent administrativa och syftar till ökad kostnadseffektivitet medan andra avser kärnverksamheten. Man kan se ett mönster med fler myndighetsgemensamma lösningar för att underlätta medborgare och företags kontakter med förvaltningen som säkerligen har inspirerats av forskningen om tjänstelogik för offentlig förvaltning.

Istället för att utgå från fabrikslogiken när det gäller att utveckla tjänster inom förvaltningen utgår tjänsteforskningen ifrån en logik om hur värde uppstår. Tjänsteforskningen belyser det ömsesidiga värdeskapande som ständigt pågår mellan olika aktörer och bygger på ett systemsynsätt där resurser av olika slag skapar värde i flöden av aktiviteter. Det kan exempelvis handla om att se hela det offentliga landskapet och den väg medborgaren måste ta för att tillgodose de behov som uppstår i samband med en viss händelse i livet. Medborgare är inte sektorsindelade och det kan populärt beskrivas som att det handlar om att ställa sig i deras skor. För att medborgare och företag ska kunna möta en sammanhållen förvaltning krävs därför samverkan mellan myndigheter. En bonus kan många gånger bli en mer kostnadseffektiv förvaltning genom att bland annat onödig efterfrågan elimineras.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:175

<sup>3</sup> Quist, J och Martin, F (2014) Tjänstelogik för offentlig förvaltning, Liber AB

## 10 exempel på frivillig samverkan

En stor del av samverkan i förvaltningen är frivillig och drivs av myndigheterna. Bakgrunden till föreliggande antologi är att Statskontoret i olika uppdrag och i den förvaltningspolitiska planen från 2015 pekat på behovet av att öka kunskapen om olika former av samverkan som pågår i förvaltningen och hur de fungerar i praktiken. Den är också en del i Statskontorets arbete med att bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken.

Antologin har fokus på frivillig samverkan mellan myndigheter. I den ges exempel på faktorer som lett till framgångsrik samverkan, vilka utmaningar och hinder som finns samt vilken nytta som samverkan ger. Några exempel på samverkan som är styrd av regeringen finns också med.

Tio skribenter har bjudits in att berätta om sina erfarenheter av olika typer av samverkan utifrån sina personliga reflektioner om vad som ger framgång och vilka utmaningar som finns för frivillig samverkan. Varje författare ansvarar själv för sina texter och slutsatser. Exempelen avser gränsöverskridande aktiviteter där man har en tydlig konkretisering när det gäller varför, om vad, hur och när man samverkar.

I antologin redovisar vi också resultatet av en enkätundersökning som Statskontoret riktat till samtliga myndigheter. Genom enkäten vill vi undersöka hur vanligt det är att myndigheter samverkar, vad de samverkar om och vilken nytta de ser med samverkan.

Det har varit mycket stimulerande att få vara redaktör för denna skrift. Det finns ett myller av intressant samverkan i statsförvaltningen och det har varit spännande att fånga gemensamma erfarenheterna som på olika sätt kan bidra till den strategiska verksamhetsutvecklingen. Samarbetet med skribentgruppen och Statskontorets medarbetare har varit mycket givande.

Ann-Christin Nykvist



## Verksamt.se och myndighetssamarbetet starta och driva företag

Annika Bränström

### Inledning

Myndighetssamarbetet Starta och driva företag har en lång historia. Samarbetet har bedrivits under olika former och olika namn i snart tjugo år. De produkter som de senaste tio åren omfattats av samarbetet är:

Broschyren Starta företag. Finns på svenska, engelska, som ljudbok samt i lättläst format.

Starta företag-dagen. Dagen hålls på plats i svenska städer vid 20 tillfällen per år. Dagen hålls också som webbseminarium vid ett flertal tillfällen per år.

Mässor och event. Bland annat deltagande på den årliga mässan Eget företag.

### **Företagarsajten verksamt.se.**

Samtliga produkter är viktiga för att nå målgruppen företagare med relevant information. Detta kapitel beskriver dock i huvudsak verksamt.se eftersom det samarbetet är mest komplext ur ett samverkansperspektiv.

Ansvar för utveckling och drift av verksamt.se ligger idag hos Bolagsverket, Tillväxtverket och Skatteverket. En viktig utgångspunkt för samverkan inom området är dock att sajten samtidigt är en del i det större myndighetssamarbetet där också Arbetsförmedlingen, Jordbruksverket, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Patent- och Registreringsverket, Pensionsmyndigheten, Statistiska Centralbyrån och Tullverket ingår. Även Sveriges kommuner och Landsting (SKL) ingår i samarbetet som paraplyorganisation för Sveriges 290 kommuner.

Företagarsajten verksamt.se är idag en etablerad kontaktyta för företagare gentemot svenska myndigheter. Verksamt.se förenklar företagandet genom att på ett och samma ställe – i en gemensam webbportal – ge tillgång till e-tjänster och samlad information om hur man startar och driver företag. Webbplatsen verksamt.se hade under 2015 runt 1,9 miljoner besökare.

Sajten ger via den samlade informationen en helhetsbild av de förutsättningar som råder för de som funderar på att starta företag, ska starta företag, driver eller ska avveckla företag. Förutom den samlade informationen innehåller verksamt.se även guider och verktyg som är ett stöd dels för användarens förberedelser inför start av företag, dels för nyregistrering och ändringar av företaget.

Verksamt.se är även Sveriges kontaktpunkt enligt EU:s tjänstedirektiv. Kontaktpunkten för tjänster ska enligt direktivet vara det enda ställe en företagare behöver besöka för att sköta alla myndighetskontakter som är nödvändiga för att etablera en verksamhet eller tillfälligt sälja tjänster i ett annat EU-land. I kontaktpunktsdelen av verksamt.se finns därför bland annat information med engelskt språkstöd om vilka krav som gäller för olika tjänsteverksamheter i Sverige samt kontaktinformation till myndigheter som ansvarar för olika tjänsteverksamheter. Här finns också blanketter för ansökan av tillstånd samt information om rådgivande instanser.

### **Samverkansperspektivet**

Arbetet med planering och utveckling av verksamt.se initierades av medarbetare hos vissa myndigheter, från idé till etablerad sajt (2000–2011) och har drivits framåt av starka grupper och motiverade personer. Det fanns tidigt bra förutsättningar utifrån andra samverkansprojekt där medarbetare från dåvarande PRV Bolag, Riksskatteverket och Nutek (nuvarande Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket) samverkat. Myndigheterna kompletterade också varandra utifrån att verksamheterna i huvudsak hade samma målgrupp: näringsliv och företagare. Någon reell styrning från respektive myndighetsledningar förekom inte förrän sajten

blev etablerad och därmed strategiskt viktig för de samverkande myndigheterna. Ett undantag från denna ”bottom up-process” är Bolagsverkets tidiga juridiska och tekniska arbete med att skapa en infrastruktur för hantering av elektroniska signaturer. Arbetet som inleddes redan i mitten av 1990-talet hade från början en tydlig styrning från myndighetens ledning och skapade de förutsättningar som var nödvändiga för den första versionen av en e-tjänst för registrering av företag. Arbetet beskrivs nedan som en av de inriktningar som lett fram till det breda samverkansarbetet kring [verksamt.se](http://verksamt.se).

Det är inte troligt att samma goda resultat i form av [verksamt.se](http://verksamt.se) och övriga produkter inom myndighetssamarbetet, hade uppnåtts med en traditionell styrning ”top down”. Vid den tiden hade en sådan styrning antagligen baserats på myndigheternas individuella uppdrag och troligen lett till myndighetsspecifika e-tjänster och portaler med prioritet på det egna målgruppssegmentet samt på effektivisering av den enskilda myndighetens verksamhet. Då hade det varit svårt att hitta de företagarbehov som saknar tydligt utpekade ansvariga myndigheter. Det som utmärker [verksamt.se](http://verksamt.se) är just att sajten ger ett stöd till företagarens hela process inklusive de delar som omfattar dels tidigt kunskapsinsamlande om förutsättningar för att starta företag, dels senare aktiviteter riktade mot kommuner och privata aktörer som till exempel tillståndsansökan och banklån.

Under Bolagsverkets regeringsuppdrag som utvecklingsmyndighet för området företag och företagande (2011–2014) kartlades pågående utvecklingsinsatser från nitton myndigheter med företagare som målgrupp. En slutsats var att den myndighetsgemensamma utvecklingen av [verksamt.se](http://verksamt.se) ”sticker ut” som en ovanlig utvecklingsinsats. De flesta av de utvecklingsinsatser som kartlades var planerade förbättringar av den egna kärnverksamheten som i många fall ledde till fördelar för den specifika målgrupp som myndigheten riktar sig till. Utredningen visade att det var ovanligt med insatser som tog sikte på att uppnå en större samhällsnytta genom samverkan över myndighetsgränser.

## Bakgrund

Den verksamhet som idag bedrivs inom myndighetssamarbetet är formellt samordnad i en myndighetsgemensam samarbetsprocess för styrning av utveckling och förvaltning. Denna styrprocess har funnits på plats sedan 2011. Tidigare bedrevs olika arbeten med liknande mål och i huvudsak samma deltagande myndigheter. Några exempel är arbeten med att samordna digitala tjänster samt att samla in informationen en gång till den offentliga sektorn.

## Digitalisering av företagsregistreringsprocessen

Redan under början av 1990-talet pågick det på PRV Bolag (nuvarande Bolagsverket) aktiviteter för att digitalisera processen starta företag. Användandet av e-legitimation identifierades tidigt som en möjliggörare för elektronisk ingivning. Ett arbete med att bereda underlag för lagstöd som tillät användningen av EID för digitala signaturer inleddes. Resultatet av arbetet var sedan underlag för det regeringsuppdrag som 1998 gavs till PRV Bolag och Riksskatteverket. Uppdraget ”Ett ärende, en myndighetskontakt, en blankett” resulterade i den gemensamma elektroniska registreringstjänsten ”Kontakt-N” (senare ”foretagsregistrering.se”). E-tjänsten driftsattes under år 2000. SCB deltog i de tidigare delarna av Kontakt-N, men drog sig ur innan tjänsten utvecklats färdigt. Ungefär samtidigt tog NUTEK fram Företagarguiden, en informationstjänst som presenterade samordnad myndighetsinformation om start av företag. Tankarna på en myndighetsgemensam portal lik dagens verksamt.se fanns redan här, men tiden var inte mogen för ett sådant totalt samverkansåtagande. Fokus låg vid den här tiden på att skapa förutsättningar för att kunna ta emot anmälningar elektroniskt, i första hand för start av företag.

Arbetet samordnades senare med programmet verksamt.se (då Mitt företag) i och med Vinnovaansökan 2006. Läs vidare under rubriken ”Mitt företag, samlad digital information och e-stöd för att starta och driva företag”.

I dag är Bolagsverkets och Skatteverkets e-tjänster för företagsregistrering integrerade i verksamt.se och samplaneras med övriga utveckling av portalen. Integrationen är dock gjord på ett sådant sätt att den dels ger en användarupplevelse av att vara helt integrerad i verksamt.se, dels möjliggör att e-tjänsterna drivs, förvaltas och finansieras helt fristående av de ansvariga myndigheterna.

### **Myndighetssamarbete kring blanketter, informationsbroschyrer och mässor**

Samarbetet kring blanketter, broschyrer och mässor uppstod gradvis i och med att ett antal myndigheter med företagare som målgrupp träffades genom träffades på mässor och andra evenemang. Informationsansvariga såg att det pappersbaserade kommunikationsmaterial som användes på mässor, vid utskick och så vidare, hade liknande innehåll och budskap och riktade sig till samma målgrupp, företagare. De insåg snabbt värdet av gemensamma trycksaker som kunde användas för gemensam information. Samverkan kring detta område gick relativt snabbt att införa eftersom nyttan var uppenbar och effektiviseringen lätt att mäta. Det fanns även här funderingar kring en gemensam webbportal men fokus låg inledningsvis på gemensamt informationsmaterial, gemensamma föreläsningar etc.

Erfarenheter från ett antal år av samverkan inom kommunikationsområdet ledde till att de samverkande myndigheterna Bolagsverket, Nutek, Skatteverket, Tullverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Statskontoret år 2005 tillsatte en arbetsgrupp med uppdraget att ta fram förslag till hur start av företag kan göras enklare. Delar av uppdraget löd:

”Arbetsgruppen ska under år 2005 arbeta fram och presentera förslag vars innehåll visar hur våra myndigheter kan optimera befintliga resurser så att vi därigenom kan erbjuda samhället en enklare företagsstart.”



Och även:

”Arbetsgruppens förslag ska i första hand omfatta redaktionell samverkan, teknisk samverkan och samverkan inom området information och kommunikation.”

Arbetsgruppen som gick under namnet Samverkansgruppen tog utifrån uppdraget fram förslag till myndighetssamarbeten inom nedan områden:

Det tekniska mötet. Produkterna företagarguiden, interaktiv starta företag-guide samt företagarkonto föreslogs. Förslagen genomfördes. Förslaget om företagarkontot var starkt bidragande till vinnovaansökan om att utveckla ”Mitt företag”.

Det skriftliga mötet. Produkterna broschyr och ordlista föreslogs. Förslagen genomfördes.

Det personliga mötet. Aktiviteter för informationsträffar för nyföretagare, utbildning av egen personal samt utbildning av vidareinformatörer föreslogs. Förslagen genomfördes. Informationsträffarna hölls under namnet Starta företag-dagen. Den första Starta företag-dagen genomfördes 2006. Dagarna hålls fortfarande på olika platser i Sverige. Toppnoteringen för antal genomförda dagar var 2010 då 59 träffar hölls.

Telefonmötet. En utökad hänvisning mellan myndigheters telefonväxlar föreslogs. Det finns idag riktlinjer för hänvisning av samtal mellan myndigheter, men mycket återstår att göra.

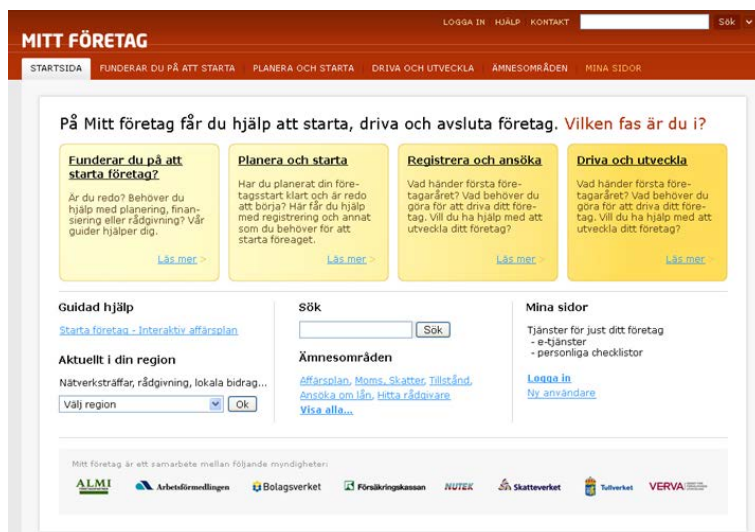
Aktiviteterna inom detta spår samordnades slutligen med programmet verksamt.se inför verksamhetsåret 2011. Programmet ändrade i och med detta namn till ”Myndighetssamarbetet Starta och Driva företag” och verksamt.se blev en av produkterna i samarbetet.

## **Mitt företag, samlad information och e-stöd för att starta och driva företag**

Rubriken beskriver de aktiviteter som lett fram till det som idag är verksamt.se. Inför verksamhetsåret 2006 stod det klart för Bolagsverket och Skatteverket att den dåvarande samverkans-tjänsten företagsregistrering.se var i behov av stora förändringar av funktionalitet, design och användarvänlighet. E-tjänsten var med andra ord föråldrad och motsvarade inte företagarnas behov. Även processerna för utveckling och förvaltning var föråldrade och ineffektiva och när anpassningar eller förändringar gjordes var det oftast på grund av lagändringar och inte på grund av anpassningar till företagens behov.

Ungefär samtidigt ansökte Bolagsverket tillsammans med Nutek om finansiering från Vinnovas utlysning angående gränsöverskridande offentliga e-tjänster till företag. Ansökan bestod av ett förslag till en gemensam portal ”Mitt företag” för stöd till start av företag. Tankarna bakom ansökan var att erbjuda ett mer komplett stöd till företagaren genom att kombinera och utveckla dåvarande företagsregistrering.se och Nuteks företagarguiden.se. Portalen beskrevs i ansökan som ett stöd för företagaren i hela uppstartsprocessen, inte bara för registreringen av företaget. Portalens startside illustrerades i ansökan i form av en prototyp. Se figur nedan.

Figur 1 Prototyp av startsida Mitt företag



De ansökande myndigheterna såg att det tänkta projektupplägget var ett bra sätt att dels åtgärda brister i befintliga e-tjänster och processer, dels utöka stödet till målgruppen företagare.

Ansökan beviljades 4 miljoner kronor och planering av projektet Mitt företag inleddes av Bolagsverket, Skatteverket och NUTEK.

## Företagsajten verksamt.se

Efter beslutet om att utvecklingen av Mitt företag var rätt väg att gå startades en förstudie 2007. Det bildades ett program som omfattade projekten:

- Företagarportalen. Här var tanken att bygga den portal som planerades stödja företagaren genom hela processen ”Starta företag” alternativt ”Driva företag”. I portalen skulle företagaren nå den samlade information som behövdes som stöd för att komma igång med företagande. Via portalen kunde företagaren sedan nå de e-tjänster som var kopplade till portalen. Den övergripande tanken var redan 2008 att Mitt företag skulle utvecklas till en öppen portal där olika intressenter (till exempel myndigheter, kommuner och privata aktörer)

kunde kommunicera med företagen under hela företagets livslängd.

- Registrera Företag. Projektet beskrevs som det arbete som skulle ta fram ”den nya versionen av företagsregistrering.se”. E-tjänsten skulle precis som tidigare ge ett stöd för registrering hos Bolagsverket och Skatteverket. Utifrån erfarenheterna från den tröga förvaltningen av företagsregistrering.se kom förstudiegruppen i en senare analys fram till att det var nödvändigt att skilja på Bolagsverkets del och Skatteverkets del. Målsättningen var ändå att ge användaren en upplevelse av att e-tjänsterna och portalen var helt integrerade.
- Företagsinformation. Projektet tog fram ett interaktivt planeringsverktyg där användaren kunde utveckla sin affärsidé och planera sin företagsstart genom att skapa, fylla i och spara en affärsplan. Ett av målen för projektet var att de uppgifter som företagaren angav skulle kunna återanvändas längre fram i processen vid företagsregistreringen.

---

En viktig framgångsfaktor för utvecklingen av verksamt.se var det ultimatum som ställdes av generaldirektörerna inför start av utvecklingsfasen i mitten av 2008. Projektets tänkta tidplan för genomförande visade på att en första version skulle vara i drift i början av 2010. Styrgruppen gav dock tillåtelse till start av utveckling endast under förutsättning att den första versionen driftsattes senast 30 juni 2009. Det visade sig senare att det var viktigare att släppa en första enklare version tidigt, än att följa den ursprungliga planen som gick ut på att leverera och driftsätta en första version först när sajten var komplett.

Den korta utvecklingstiden gav programledningen en hel del huvudbry. Det var i stor sett omöjligt att färdigställa hela den planerade funktionaliteten till halvårsskiftet. Det upplägg som beslutades var att design, användarvänlighet samt informations-samverkan mellan myndigheterna prioriterades samt att stöd för onlineregistrering endast infördes för enskild näringsverksamhet. En viktig och tidsbesparande del av utvecklingsstrategin var att

återanvända funktioner som redan fanns hos myndigheterna. Mitt företag gick därefter in i realiseringsfas och efter en tids utveckling beslutades att namnet för webbplatsen skulle vara verksamt.se.

Den pressade tidplanen medförde också att vissa delar av portalen inte skulle gå att använda i en kommande version eftersom de måste utvecklas på ett snabbt och provisoriskt sätt. Programledningen var inte alls nöjda med den hårda pressen som kom med den nedkortade utvecklingsplanen. Trots detta gjordes leveransen i tid och en första version av verksamt.se sattes i drift. Bilden nedan visar en tidig version av ingångssida till verksamt.se. Notera texten:

”Här hittar du information, verktyg och e-tjänster från flera myndigheter på ett ställe. Du kan skapa en affärsplan och registrera enskild näringsverksamhet. I framtiden kommer du att kunna göra ännu mer.”

Figur 2 Den första versionen av startsida för verksamt.se



Efter en kortare tid i drift visade det sig att styrgruppens ultimatum var en framgångsfaktor. Den första versionen av verksamt.se blev en klar framgång och fick mycket beröm både från myndigheter och företagare. Inför driftsättningen fanns det myndighetsintern kritik mot portalen men framgången minskade kraftigt det

interna motståndet. Det positiva genomslaget visade sig i senare genomförda undersökningar bero på den enkla tillgången till samlad information om företagande. Den begränsade tillgången till onlineregistrering var något som användarna stod ut med. Det var något krångligt men det gick ändå att använda den gamla e-tjänsten alternativt blankettvägen. Det gjordes ingen planerad lansering av sajten. Den marknadsförde sig själv genom de goda vitsord den fick. Antagligen låg införandet även rätt i tiden då ett mycket stort intresse för bakgrund, arbetssätt etc. visades inte minst från regering och departement. Även omvärlden och framförallt offentlig förvaltning förväntade sig ett liknande initiativ baserat på förenkling och digitalisering.

Framgången gav programmet lugn och ro i den fortsatta utvecklingen och färdigställandet av den fullständiga versionen kunde påbörjas med gott mod och god tillgång till resurser och finansiering. Den första versionen med stöd för registrering av samtliga större företagsformer driftsattes 30 juni 2010.

### **Myndighetssamarbetet Starta och driva företag**

De inriktningar som beskrivs ovan samordnades gradvis till ett bredare samarbete, Myndighetssamarbetet Starta och driva företag där verksamt.se blev en av produkterna. Det officiella beslutet om det breda myndighetssamarbetet togs inför verksamhetsåret 2011.

Bilden nedan illustrerar de olika ”spåren” och hur de förenades i den verksamhet som bedrivs idag.

**Figur 3** Tidslinje, spåren som lett fram till nuvarande myndighetssamarbete

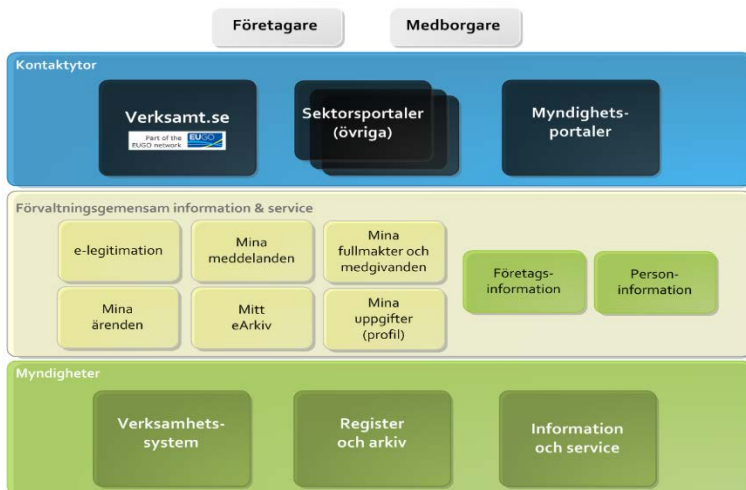


### Etablering och drift av verksamt.se

Inledningsvis var vidareutvecklingen av sajten begränsad till de områden som ägdes av de redan ingående myndigheterna. Det fanns till en början också ett stort behov av att finjustera det redaktionella innehållet och de e-tjänster som redan fanns i portalen. Inför verksamhetsåret 2010 så togs dock beslut om att genomföra en intressentanalys med syfte att ta fram underlag för en utökning av sajten med fler myndigheter och fler e-tjänster. Bilden nedan togs fram av Bolagsverket inför analysens kontakter med relevanta myndigheter. Bilden illustrerar hur verksamt.se kan samverka med liknande servicelösningar samt med enskilda myndigheters plattformar.

**Figur 4** Möjlig framtida arkitektur för förvaltningsgemensam infrastruktur

### Förvaltningsgemensam service



Bilden har sedan dess förädlats och har flitigt använts i flera sammanhang för att visa på nödvändigheten av samverkan samt skapa förståelse för nyttan med förvaltningsgemensam infrastruktur. Detta konsekventa användande av bilden (exempelvis inom e-delegationens verksamhet) är en bidragande orsak till dagens myndighetsgemensamma syn på vilket arbete som kräver samverkan.

Intressentanalysen visade vilka myndigheter som företagaren var i behov av att nå på ett enklare sätt. Analysen gav viktigt input till programmet som tillsatte särskilt ansvariga för anslutning av nya myndigheter. Till en början var det trögt och många möten hölls med myndigheter som Jordbruksverket, Försäkringskassan och Transportstyrelsen. Inte minst avsaknaden av tydliga affärs- och ansvarsmodeller visade sig vara ett hinder för de berörda myndigheterna. Efter många försök föll bitarna på plats och myndighetssamarbetet inklusive verksamst.se har i skrivande stund 11 samverkande aktörer.



Förutom statliga myndigheter deltar även Sveriges kommuner och landsting (SKL) som paraplyorganisation för Sveriges kommuner. Syftet med SKL:s deltagande är att öka kommunernas medverkan i utvecklingen av verksamt.se. Ett första mål är att utveckla en interaktiv guide som ger stöd i alla steg under starten av ett restaurangföretag. Erfarenheterna från den utvecklingen ska sedan vara underlag för utveckling av stöd till fler ”tillståndstyper”. Samarbetet har potential att växa ytterligare, inte minst utifrån att samarbetet med SKL utvidgar fokus till att inte bara ge ett fullgott stöd till start av företag utan även till de som redan driver företag.

Under 2015 driftsattes den första versionen av Uppgiftslämnarservice enligt regeringsuppdraget ”Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen”. Utgångspunkten för uppdraget var att företagare endast ska behöva lämna en och samma uppgift till statliga myndigheter en gång och att myndigheterna i största möjliga mån ska hämta uppgifter från, och dela uppgifter med, varandra. Under inledningen av uppdraget bestämdes att verksamt.se skulle vara teknisk plattform för den samordnade servicen samt kontaktytan för företagaren.

Det är fortfarande Bolagsverket, Tillväxtverket och Skatteverket som är aktiva i den operativa ledningen av verksamt.se. Bolagsverket har ansvaret för drift och förstanivåsupport gällande teknik och sakfrågor. Tillväxtverket har ansvar för redaktionell support och felhantering i texter på portalen och mina sidor. Respektive myndighet ansvarar för sina e-tjänster samt support kopplat till myndigheternas kärnområden. De övriga myndigheterna är associerade parter och har fullt ansvar för det informationsinnehåll som utgår från myndighetens uppdrag.

Att samarbetet kring verksamt.se och de övriga samverkansprodukterna blir större är viktigt för att uppnå regeringens mål om att det ska vara enkelt att starta och driva företag, att det ska vara lätt att göra rätt för företagare samt att det startas fler nya och fler växande företag. Ett starkt samarbete kring verksamt.se

bör också vara ett exempel som kan återanvändas för att effektivisera offentlig förvaltning i stort. Verksamt.se kan vara ett stöd och ett digitalt föredöme kopplat till Regeringens e-förvaltningsstrategi. Strategin som utgår från ”Digital först” och ”En uppgift en gång” förutsätter ett gemensamt, digitalt och standardiserat inlämnande av uppgifter från företagare till offentlig sektor.

### **Bidrag till övrig e-förvaltning**

Efter att den fullständiga versionen av verksamt.se togs i drift 2010 så funderades det över nästa steg i programledningen samt i den arkitekturgrupp som var kopplad till programledningen. Visserligen fanns mycket jobb kvar att göra på portalen med att komplettera och förädla innehållet samt att ansluta nya myndigheter, men många frågor om den fortsatta utvecklingen ställdes.

Hur kommunicerar vi elektroniskt med företagaren? Räcker vanlig e-post eller behöver vi något säkrare?

Måste företagaren alltid företräda sig själv eller kan någon annan utses?

Företagaren kan via portalens mina sidor se pågående ärenden hos Bolagsverket och Skatteverket. Bör det gå att se ärenden hos andra myndigheter?

Hur kan vi använda portalens funktionalitet som stöd till andra områden, exempelvis privatpersoner?

Hur kan användning och förtroendet för e-legitimation ökas?

Tankar och idéer till kompletterande funktionalitet föddes. Initialt hanterades idéer kring funktioner som mina meddelanden, mina fullmakter, min ärendeöversikt med flera utvecklingsförslag i ordinarie process för utveckling kommande budgetår. Exempelvis drevs mina meddelanden som ett delprojekt i verksamt.se ända fram till verksamhetsåret 2014, då det helt lämnades över till Skatteverket. Efterhand insåg de styrande av utvecklingen att den tillfälliga samverkansorganisationen för verk-

samt.se inte skulle klara av att driva flera parallella samverkansprojekt. Förslagen lämnades därför vidare till den mest lämpade mottagaren, vid den här tiden e-delegationen, regeringens delegation för e-förvaltning och en kommitté under Näringsdepartementet. Förslagen togs också om hand och förstudier genomfördes. Trots detta är de flesta förslagen inte genomförda.

### **Innovation i samverkan**

I dag finns det antagligen många idéer som skulle kunna komma fram om förutsättningarna fanns. Som tidigare konstaterats har dock administrationen ökat och trycket på de som arbetar i de operativa ledningsgrupperna är högt när det gäller rapportering, uppföljning etc. Utrymme och acceptans för experimenterande har minskat i takt med att verksamheten blivit strategiskt viktigare för de medverkande myndigheterna. Detta visar sig bland annat i form av avsaknad av de generella referensgrupper för nya förslag till utveckling som fanns i de tidigare faserna av den gemensamma verksamheten. Planerings-perioderna är också längre (1 år) än tidigare (0,5 år) vilket gör att det tar längre tid från idé till genomförande. Kan förutsättningarna för innovation öka om vi kan hitta sätt att skilja planerad linjeliknande verksamhet från de områden där det finns potential till innovation? Hur gör vi i så fall det?

De erfarenheter som myndigheterna har från utvecklingen av verksamt.se har också visat sig vara värdefull för liknande samverkansprojekt inom andra sektorer. Myndigheter och personer med erfarenhet från utveckling av verksamt.se delar frekvent med sig av erfarenheter till nya samverkansprojekt. Exempel på sådana projekt är Skogsstyrelsens projekt ”En dörr in” samt ”LaVita” ett samarbete mellan Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket för att utveckla en interaktiv guide med stöd till efterlevande.

### **Framtiden**

Verksamt.se är i dag en värdefull strategisk tillgång för de myndigheter som deltar i utveckling och förvaltning via kopplade e-tjänster eller informationsinnehåll. En konsekvens av detta är att

administration som rapportering till styr- och ledningsgrupper, uppföljning etcetera ökar i viktighet och komplexitet. I takt med att sajten och därmed det övriga myndighetssamarbetet växer, exempelvis genom att samarbetet med SKL och kommunerna ökar, så behövs en mer linjeliknande organisation som kräver mer tid för och fokus på administration och verksamhetsplanering. Den nya organisationen, som gäller från och med 1 januari 2017, är anpassad till denna framtid. Det som utmärker denna nya organisation är att Bolagsverket och Tillväxtverket är drivande parter. Övriga samverkande myndigheter är medfinansierare i arbetet med att upprätthålla god kvalitet på verksamt.se och övriga gemensamma produkter.

Det finns fortfarande starka och innovativa grupper som deltar i utvecklingen av verksamt.se. I många fall ingår fortfarande personer som deltog i de första utvecklingsfaserna. Trots detta så finns det anledning att fundera över om dagens förvaltningsinriktade organisation ger rätt förutsättningar för att tänka nytt och planera en innovativ utveckling av myndighetsservice till näringslivet? Här finns det anledning till oro.

### **Frågeställningar**

Finns det innovativa idéer som inte kommer fram på grund av att berednings-, besluts- och utvecklingsprocesserna är för långa och för krångliga?

Är verksamt.se fortfarande en produkt som är betjänt av frivillig samverkan eller är det en linjeverksamhet som kräver stabil drift och långsiktiga utvecklingsplaner?

Går det att bryta ut de delar som bäst passar att utveckla genom frivillig samverkan och innovativt tänkande i utveckling?

### **Erfarenheter och reflektioner**

De många åren av utveckling av produkterna inom myndighets-samarbetet Starta och driva företag har gett många erfarenheter som dels har varit till nytta under utvecklingen, dels kan vara till nytta i andra kommande samverkansprojekt. En viktig generell

lärdom från det samverkansarbete som genomförts är att gemensam utveckling tar tid och att tålamod är en förutsättning för att nå utvecklingsmålen.

Nedan följer ett antal reflektioner över några av de viktigaste erfarenheterna och framgångsfaktorerna från den utveckling i samverkan som pågått i nästan 20 år.

## Förutsättningar för utveckling

### **Teknisk infrastruktur**

Det är tydligt att det fanns ett antal tidiga kritiska tekniska framgångsfaktorer till exempel användandet av en gemensam e-legitimation, som gjorde att det blev ett bra resultat i form av en plattform för vidare teknisk utveckling. Det är också troligt att om dessa faktorer inte uppfyllts så hade utvecklingen antagligen tagit mycket längre tid eller kommit igång långt senare. Värt att notera är att samverkan mellan myndigheter med företagare som målgrupp initialt inte var en absolut förutsättning för resultatet. Här gällde det först och främst att få förutsättningar för IT-infrastruktur på plats. I ett senare skede när infrastrukturen, i det här fallet e-legitimation, skulle användas gemensamt av flera myndigheter, var samverkan en framgångsfaktor.

### **Juridiska hinder**

Att få till stånd lagstiftningsändringar inom rimlig tid kräver proaktivt arbete för att nå framgång. Det är otvivelaktigt så att de juridiska hindren är svårare att hantera och påverka än vad det är att hantera hinder på den tekniska sidan. Både i det tidiga analysarbetet och i de senare utvecklingsfaserna av verksamt.se fanns juridiska hinder som krävde offensiva tolkningar för att möjliggöra utveckling. De offensiva tolkningar som gjordes har medfört att vissa tekniska och verksamhetsmässiga lösningar än idag kan diskuteras även om de helt svarar upp mot lagstiftarens syften. En erfarenhet från den tidiga utvecklingen av verksamt.se är därför att det är viktigt att de jurister som deltar både vill och har förmåga att utmana lagstiftningen med pragmatiska lös-

ningar. Ett sådant proaktivt förhållningssätt skapar rätt förutsättningar för utveckling. Det är annars lätt att närma sig regelverkstolkningar med onödigt stor säkerhetsmarginal på grund av osäkerhet.

Ett arbetssätt som visade sig framgångsrikt var att belysa och visualisera juridiska problemområden genom analogier och jämförelser med liknande beprövade områden i den "fysiska världen". Exempelvis liknades verksamhets ingångs- och valsida "mina sidor" med en reception emedan portalens e-tjänster liknades vid butiker i en galleria med gemensamma utrymmen. Arbetssättet visade sig vara ett utmärkt sätt att skapa dels samsyn, dels förutsättningar för ett pragmatiskt angreppssätt bland deltagande jurister.

### **Finansiering**

Startbidraget från Vinnova till "Mitt företag" var värdefullt. De fyra miljonerna var en förutsättning för utvecklandet av de första förslagen till portal. Arbetsgrupper kunde formeras och komma igång med planering och prototypande. I takt med att resultaten visades upp samtidigt som intresset för sammanhållen effektiviserande förvaltning var stort blev finansieringen ett mindre problem. Under etableringen av portalen var det regeringsuppdrag och den finansiering som kom via EU:s tjänstedirektiv ett bra tillskott som möjliggjorde snabbare utveckling. På senare tid har utvecklingen av verksamt.se haft högsta prioritet hos de deltagande myndigheterna. Problemen idag runt finansiering är därför snarare att hitta rätt affärs- och styrmodeller än att finna själva finansieringen.

Samverkande myndigheter har ofta olika finansieringsformer. Vissa myndigheter är avgiftsfinansierade, andra är finansierade via anslag. Det är därför viktigt att den finansieringsform som väljs för ett samverkansprojekt är tydlig och långsiktig samt att överenskommelser är skriftliga. Dessa bör förutom att reglera de samverkande myndigheternas åtaganden i stort även innehålla vad som gäller om någon part vill lämna samarbetet.

### **Processororienterad organisation**

I och med att Bolagsverket blev en egen myndighet 2004 så infördes en processorganisation och särskilda roller och ansvar för registrerings- och informationsprocesser tillsattes. Syftet med Bolagsverkets registreringsprocess var att processen skulle vara så effektiv som möjligt både ur företagarens och myndighetens perspektiv. Den tydligt mest effektiviserande lösningen var digitalisering. I och med att detta fastslogs frigjordes resurser hos Bolagsverket till att vara drivande i utvecklingen av Mitt företag. En liknande processorganisation var även införd på Nutek vilket även det frigjorde resurser och underlättade utvecklingen. I en mer traditionell organisation hade dessa resurser troligen prioriterats till utveckling riktad mot myndighetens egna individuella mål.

### **Utbildningen**

Under åren kring uppstarten av Mitt företag genomgick flertalet av nyckelpersonerna inom programmet internatutbildningen ”Processororienterad styrning i staten”. Utbildningen hölls till en början av Statens Kvalitets- och Kompetensråd (KKR), senare av VERVA och till slut av Karlstads universitet. Kursen var inspirerad av ”Lean production” i allmänhet och den brittiska modellen för ”Lean inom offentlig sektor” i synnerhet. Utbildningen lärde ut ett processororienterat systemsynsätt ”utifrån och in-perspektivet” det vill säga att medborgarens behov och processer sätts i första rummet och frågeställningen blir hur offentlig sektor på effektivaste sätt ska uppfylla behoven. Inte tvärtom det vill säga hur medborgaren ska inse och uppfylla sina skyldigheter mot myndigheterna. De personer som redan deltog i samverkansprojektet hade i och för sig redan ett kundorienterat synsätt, men utbildningen gav legitimitet, motivation och verktyg för att fortsätta att arbeta på den inslagna vägen.

## Genomförandet

### Telefonmötet

Notera att de tre ”svåra” förslagen från förslaget 2005 till stöd för företagsstart från samverkansgruppen är genomförda på något sätt. Undantaget är telefonmötet som, drygt tio år efter att förslaget gavs, fortfarande inte är helt genomfört. Det finns sedan 2011 en delad kundsupport mellan Bolagsverket och Skatteverket som har riktlinjer för hur samtal ska hänvisas. Processen för hänvisning har dock brister och man jobbar fortfarande på att uppnå en nivå som motsvarar nivån för det redaktionella och tekniska mötet (verksamt.se).

### Gruppen

En tydlig framgångsfaktor för myndighetssamarbetets resultat var de starka grupper som växte fram. För att arbetet skulle komma framåt utan styrning i form av tydliga uppdrag och därmed garanterad resurstillgång krävdes att de grupper som uppstod hade en drivkraft i form av egen identitet och en stark intern lojalitet. Bakom de produkter som överlevt från samarbetes början till idag ligger i samtliga fall grupper av personer som hade de drivkrafterna. När man tittar i backspeglarna så kan man se att det fanns ett antal initiativ som vid ett genomförande skulle skapat stor nytta, men som inte genomfördes på grund av att de saknade drivkraften i form av en stark grupp och individer som kompletterade varandra. Ett exempel på detta är programledningen för Mitt företag/verksamt.se som under förstudiefasen gjorde ett utmärkt kravarbete men hade svårt att komma igång med utvecklingen av det nya och ovana som utvecklingen av en myndighetsgemensam portal var. Osäkerheten om den egna myndighetens gillande av planerna var för stor för att gruppen som den såg ut då skulle våga ta steget att föreslå ett utvecklingsupplägg. Tillsammans med att de juridiska och tekniska problemställningarna var många ledde det till att ett antal medlemmar lämnade samarbetet för andra ”tryggare” uppdrag. De ersättande personerna som därefter valde att delta i gruppen var mer riskbenägna och attraherade av uppgiften. Tillsammans med



att deras personligheter passade in i gruppen så gav det en starkare programledning som ganska omgående drev på utvecklingen mot den första versionen av verksamt.se. Osäkerheten om vad den egna myndigheten egentligen kunde räkna hem fanns fortfarande där men lojaliteten mot gruppen hade blivit större än den mot den egna myndigheten. Det kostade mer att svika gruppen än att riskera att avvika från den egna myndighetens interna mål.

Frågan är hur vi kan använda dessa erfarenheter inför kommande samverkansprojekt? Kan tydlig styrning i form av uppdrag och anpassad budget ge ett lika bra resultat? Är en stark grupp bara en tillfällighet och ska vi därför bara hoppas på att en bra gruppdynamik uppstår? Min tro är att vi behöver en kombination av tydlig styrning och den osäkerhet/frihet som ger den drivkraft som en motiverad grupp har. Självklart behövs stöd som tydliga uppdrag, finansiering, rapportering och uppföljning. Men det är också viktigt att grupper som ska driva innovativa utvecklingsaktiviteter framåt får tillräckligt med utrymme och frihet för att vara just innovativa.

### **Fysiska möten**

En självklar förutsättning för en stark grupp som vill behålla en egen identitet som driver utveckling framåt är att de träffas ofta. En erfarenhet från verksamt är att det krävs fysiska möten för att utveckla gruppen. Ett antal initiala möten i form av internat där medlemmarna lär känna varandra personligen är en fördel. Det är lätt att efter en uppstartsperiod ersätta de fysiska mötena med telefon- eller videomöten eftersom det ger tydliga resultat i form av sänkta resekostnader. Vår erfarenhet är att om det går för långt så får gruppen olika bilder av mål och arbetssätt vilket leder till att gruppen blir svagare.

### **Riskbenägenhet**

Under programmets tidigare del utvecklades som sagt en stor lojalitet mot gruppen, vilket ledde till att gruppen vågade ta många egna tidsbesparande beslut enligt devisen ”ändamålen

helgar medlen”. Det är även rimligt att anta att en viktig förutsättning för detta något offensiva arbetssätt var att det fanns en acceptans för arbetssättet från myndigheternas generaldirektörer. Denna acceptans var tydligt beroende av kontinuiteten i ledarskapet under hela myndighetssamarbetets uppbyggnadsperiod. Det skedde inga större förändringar i målbild och ledningsorganisation under denna period. Exempel på områden där sådana beslut togs är tolkning av regelverk, upphandling av samarbetspartners för utveckling etc. Besluten bröt inte mot rådande regler, men man kan säga att säkerhetsmarginalen vid tolkning av reglerna var mindre än vid traditionell myndighetsutövning.

### **Personberoende**

Eftersom de första versionerna av verksamt.se skapades utifrån egna initiativ från motiverade personer och starka grupper, så blev den fortsatta utvecklingen under en period mycket personberoende. Efter den inledande framgången med sajten så var fortsatt finansiering inget problem, men det var ändå svårt att bredda och skynda på fortsatt utveckling eftersom det var brist på rätt kompetens i form av helhetssyn och samverkanserfarenhet. Bristen fanns både inom utvecklingsverksamheter och i styr- och beslutsprocesserna. Numera är tillgången till rätt kompetens för fortsatt utveckling och drift inget större problem. Verksamheten är prioriterad av de samverkande myndigheterna och det sker kontinuerlig utbildning av egen personal. En lärdom av de inledande problemen med kompetensbristen är dock att innovation i samverkan kräver grundkunskap och att det långsiktigt är viktigt att den kunskap som byggs upp tas tillvara även om resultatet inte är helt lyckat. I dag känner många som deltar i samverkansprojekt en otrygghet dels eftersom målen inte alltid stämmer med den egna myndighetens, dels då det kan upplevas som att man tar en karriärrisk då risken för misslyckande är större i ett samverkansprojekt än i ett myndighetsinternt utvecklingsprojekt.

### **Prototyper**

En viktig inriktning som programledningen tidigt tog var att kravställningen skulle ske via prototypande. Detta visade sig vara

framgångsrikt inte bara för den kommande utvecklingen utan även ur kommunikationssynpunkt. De verklighetstroga prototyper som togs fram visade sig vara precis det som behövdes för att skapa förståelse och väcka intresse hos beslutsfattare på myndigheterna och därmed få ökad tillgång till nyckelresurser och finansiering.

### **Målbild**

Gemensamt framtagna och accepterade målbilder har varit starkt bidragande till den framgång som myndighetssamarbetets produkter haft. Under åren har målbilderna kontinuerligt omarbetats så att de speglar det aktuella läget.

En gemensam målbild specifikt för verksamt.se togs tidigt fram av programledningen. Målbilden visade på de stora tydliga nyttorna som en bred informations- och e-tjänsteportal kunde göra för företagande. Förutom att målbilden hela tiden styrde utvecklingen i rätt riktning, så visade den sig också vara ett bra verktyg för att dels kommunicera med beslutsfattare, dels introducera nya medarbetare.

Att gemensamt accepterade målbilder skapar samordning i stora samverkansprojekt, eller snarare att avsaknad av målbilder inte gör det, visas av erfarenheterna från Mina meddelanden. Mina meddelanden var initialt ett delprojekt inom verksamt.se med ett utvecklingsteam placerat på Skatteverket i Visby. Programledningen planerade ett introduktionsmöte på plats i Visby med syfte att förankra den gemensamma målbilden inför start av utvecklingen. Mötet blev av olika anledningar uppskjutet ett antal gånger och när det till slut hölls visade det sig vara svårt att skapa förståelse för myndighetssamarbetets målbild. Det fanns redan en förankrad målbild som hade sin utgångspunkt i de behov som var konstaterade för Skatteverkets specifika målgrupper. Förslag till systemarkitektur och tekniska lösningar var redan baserade på Skatteverkets infrastruktur och inte det som gällde för verksamt.se. De skilda målbilderna kan ha varit en bidragande orsak till att utvecklingen av mina meddelanden 2014 helt blev Skatteverkets ansvar. Detta utvecklingsspår kanske var helt rätt väg att

gå, men på grund av bristerna i målbildsförankringen var något val av utvecklingsspår aldrig möjligt.

## Generellt

### Digital kompetens

Ett tillägg till tidigare resonemang om svårigheterna med tillgång till rätt kompetens (se rubrik personberoende ovan) är att det behövs kunskap om det ”digitala landskapet” inom offentlig sektor inte bara för att delta i och leda samverkansprojekt. En förutsättning för en effektivare samordnad styrning av offentlig e-förvaltning är att digital kompetens även finns hos beslutsfattare inom regering och departement. Att införa och förvalta koncerngemensam IT-infrastruktur är komplicerat och dyrt. Felaktiga beslut kan leda till fel systemstöd vilket blir dyrt att korrigera. Vid en jämförelse med våra nordiska grannländer kan man se att digital kunskap där är en mer avgörande kvalificerande egenskap till positioner som beslutsfattare inom offentlig e-förvaltning.

### Kulturen

En viktig insikt som behövs innan man som person och myndighetsrepresentant går in i ett samverkansprojekt är att det finns kulturskillnader mellan myndigheter. Skillnaderna beror på flera saker, bland annat på att myndigheterna har olika uppdrag och att uppdragen i de flesta fall inte förutsätter samverkan och därför inte skapar en samverkanskultur. En annan enkel anledning till skillnader är att myndigheterna är placerade i olika delar av landet vilket leder till olikheter i myndighetskulturen. Det är även viktigt att förstå att olika myndigheter utifrån sina uppdrag rekryterar olika typer av kompetens. Vissa myndigheter behöver i huvudsak IT-kompetens, andra har tyngdpunkten på juridisk eller ekonomisk kompetens. Om inte förståelsen för detta finns så kan det lätt leda till missförstånd framförallt i de tidiga faserna av samverkansprojekt. Ett arbetssätt präglad av tålmod och tydlig kommunikation är därför ofta nödvändigt. Andra skillnader som erfarits inom myndighetssamarbetet är budgethantering samt olikheter när det gäller tillgång till och föredragning för

myndigheternas ledningsgrupper. Det senare kan till viss del bero på myndighetens storlek, men det ser ut att till stor del vara en uttring utifrån den enskilda myndighetens kultur.

En lärdom från samverkansarbetet kring verksamt.se och de övriga produkterna är att det är viktigt att alltid förstå de olika kulturerna, varför de finns samt att kontinuerligt jobba för att minska avstånden.

### **Administrativ börda inom offentlig sektor**

I takt med att sajten och verksamheten växer har allt fler myndigheter och beslutsfattare inom myndigheterna insett att verksamt.se är en viktig strategisk resurs. Hanteringen av informationen inom verksamt.se påverkar en allt större del av verksamheten för de deltagande myndigheterna. Därigenom ökar kraven på kontinuitet och säkerhet i drift och utveckling. Som ansvarig för en viktig verksamhetsdel så vill man naturligtvis delta i planerings- och beslutsprocesserna för en av dom viktigaste kanalerna. Många ville vara med! Trots försök att begränsa administrationen genom att minska antalet rapporteringsled är administration, rapportering och uppföljning i dag omfattande. Kanske måste det vara så med tanke på att innehållet i portalen är omfattande och att de deltagande myndigheterna är många, kanske måste vi återigen se över de administrativa processerna för att öka effektivitet och innovation i den fortsatta utvecklingen?

### **Affärs- och samverkansmodeller**

Parallellt med att nya myndigheter anslutits till samarbetet så har det pågått arbete med att ta fram en generell affärs- och samverkansmodell. I dag finns en accepterad modell, men svårigheterna att uppnå acceptans har minst sagt varit underskattade. Inledningsvis var målet att formalisera samarbetet så att det skulle finnas ett antal områden av samverkan där det gick att använda olika kostnadsmodeller för anslutning och medverkan. Ju längre arbetet fortskred desto tydligare blev det att varje anslutning är unik och att det kan vara till nackdel för användaren att använda en strikt modell.

Ponera att en myndighet har en e-tjänst som passar väl in i flödet på verksamt.se, men att verksamhetsplan och budget för den anslutande myndigheten inte har utrymme för samverkan inom verksamt.se. En annan myndighet kan samtidigt ha en e-tjänst som egentligen inte är så viktig för målgruppen, samtidigt som de har stort intresse och kapacitet för att delta i samarbetet. Vår målbild och vårt arbetssätt säger då att vi ska prioritera efter ett utifrån och in-perspektiv, vilket borde innebära att vi prioriterar den myndighet som har den mest intressanta e-tjänsten trots att kapacitet inte finns. En strikt affärsmodell med fasta priser för anslutning och medverkan skulle i ett sådant fall styra mot att ansluta den myndighet och den e-tjänst som passar in i affärsmodellen. Slutsatsen blir då att vi inte kan generalisera vår affärsmodell så att vi på förhand kan säga vad samarbete med en tillkommande intressent innebär i kostnader, ansvar och befogenheter. Varje samarbete har sina unika förutsättningar och kräver därför egna anpassningar av rådande affärsmodell. Vi ser därför att enkla och öppna modeller baserade på parternas generositet är den mest framkomliga vägen. Ett exempel på tillämpning är förvaltningskostnaderna för verksamt.se som delas lika mellan Bolagsverket, Tillväxtverket och Skatteverket trots att myndigheterna har olika ansvar inom förvaltningen.

### **Följ standard**

En erfarenhet från arbetet med att ansluta nya myndigheter till verksamt.se och senare till uppgiftslämnarservice, är att det är viktigt att IT-lösningar på myndigheterna redan från början följer standarder. Det blir på så sätt enklare och billigare att effektivisera och förenkla genom att dela och återanvända information i stället för att kräva in den från företagare och privatpersoner. Om vi i framtiden vill skapa bredare portallösningar med gemensamma funktioner för e-legitimering och samtidig inloggning så är gemensamma standarder en förutsättning.

### **One stop shop eller No wrong door?**

Visionen för verksamt.se som portal var inledningsvis att den skulle utvecklas till att bli den självklara vägen in till de myndigheter som en företagare behövde ha kontakt med. Den tekniska

arkitekturen tog därför sikte på en ”one stop shop” och en portal som var en gemensam plattform med krav på deltagande myndigheter att rätta sig efter gemensamma regler för begrepp, design och tekniska lösningar. Det visade sig dock att dessa från början tvingande regler var svåra att följa för myndigheterna. Uppdragen till myndigheterna var olika och alla myndigheter hade med sig skilda ingångsvärden in i samarbetet. Under den första perioden i drift fanns det en oenighet mellan myndigheterna i hur portalens arkitektur skulle se ut. Skulle vi sikta mot en gemensam portal där e-tjänsterna var helt integrerade eller en lösning där e-tjänsterna hade mer lösa kopplingar till portalen.

Svaret blev det alternativ som var anpassat till våra svenska förhållanden med självstyrande myndigheter, det vill säga lösa kopplingar där det viktiga var att användarupplevelsen blev att portalen hängde ihop, samtidigt som det var möjligt för de enskilda myndigheterna att använda samma funktioner via andra ingångar till exempel myndighetens egen webbplats. Principöverenskommelsen som gjordes gavs namnet ”No wrong door”.

### **Internationellt föredöme eller inte?**

Verksamt.se är Sveriges kontaktpunkt för företagande enligt EU:s tjänstedirektiv. Alla nationella kontaktpunkter ingår i nätverket EUGO som genomför årliga mätningar av kontaktpunkterna. Verksamt.se får i dessa ”benchmarks” mycket goda betyg när det gäller design och struktur. De delar av kontaktpunktsverksamheten som får sämre omdömen är dels supporten (se avsnitt om Telefonmötet), dels länknings till webbplatser där ansvarig myndighet inte är med i samarbetet och därför inte tar ansvar för att användaren hamnar rätt i den nya webbplatsens struktur.

Det finns liknande internationella jämförelser som visar att den svenska konsensusmodellen fungerar bra för att ta fram genomtänkta och attraktiva lösningar med hög kvalitet, men sämre när det gäller att omsätta innovativa förslag i nya produkter och tjänster som exempelvis kompletta samverkanstjänster för offentlig sektor.

## **Hur viktigt är verksamt.se för dagens samordning av svensk e-förvaltning?**

De erfarenheter som gjordes från utvecklingen i samverkan blev efterhand ett viktigt underlag för den e-delegation som regeringen tillsatte i april 2009. Många av de strategiska e-förvaltningsprojekt som delegationen koordinerade hade sin upprinnelse i den ”tankesmedja” för vidare utveckling som efterhand uppstod inom verksamt.se. Exempel på idéer som förmedlades vidare till e-delegationen var mina meddelanden och mina fullmakter. Även om det idag finns fler samverkansprojekt som kan ge input till nationell samordning av e-förvaltning så har verksamt.se fortfarande en viktig roll, inte minst som möjlig plattform för teknisk samverkan och informationsspridning.

### **Genomförande av idéer**

De idéer som kom fram under utvecklingen av verksamt.se har inte genomförts fullt ut. Mina meddelanden är infört men är långt ifrån komplett när det gäller avsändare. Tjänsten har därför inte heller tillräckligt stor mängd användare för att attrahera de avsändande myndigheterna. Vissa mindre delar av förslagen till Mina fullmakter har tagits i bruk. Övriga förslag till förvaltningsgemensamma tjänster är kvar på förslagsstadiet trots att förslagen överlämnades till e-delegationen för start av förstudier som också genomfördes. Behövs det en annan besluts- och eskaleringsprocess? Saknas finansiering? Finns bristen i en för lång utredningsprocess? Saknas förutsättningar i form av miljöer och plattformar för experimenterande och prototypande? I dag när det finns en stark politisk vilja att skapa förutsättningar för en mer innovativ offentlig förvaltning är dessa frågor viktiga att finna svar på. Hur tar vi bättre hand om bra idéer där de uppstår?

### **Behovsdriven utveckling**

Bolagsverket har i samverkan med andra sektorsmyndigheter sedan länge arbetat utifrån en gemensamt identifierad process för start av företag. Denna process har bland annat utgjort underlag för utvecklingen av verksamt.se. Processkartläggningar har visat att utgångspunkten ska vara användarens behov och inte de interna myndighetsprocesserna. Behovsanalyser som gjorts inför



utveckling visar tydligt att det är myndigheterna som bör samordna sig efter användarens livssituation och livshändelser och inte tvärtom.

En viktig erfarenhet och insikt utifrån åren av utveckling av verksamt.se är att det är svårt att gå direkt från behovsanalys till att utveckla e-tjänster och andra former av ”digitala möten”. Om vi myndigheter är samordnade i vår behovsanalys så kommer analysen att spegla behov som rör hela kontaktytan företagare-myndighet. En företagares behov kan långt ifrån alltid åtgärdas via digitalisering eller förbättring av e-tjänster. I många fall handlar det om att anpassa regelverken. Om regelverken är ändamålsenliga så bör vi se över den praxis vi har inom området. Först när vi säkrat att vi satt rätt process för vårt stöd/hantering kan vi gå till digitalisering.

### **Gemensamma införandeplaner**

Som tidigare konstaterats är förvaltningen av verksamt.se ett resultat av medarbetarinitiativ i samverkan. Trots detta så är en viktig erfarenhet utifrån åren av utveckling att gemensamma införanden av teknisk infrastruktur kräver att organisationerna går i takt. Med en bättre balans mellan samordnad planering av införanden och kraften från medarbetarinitiativ hade antagligen utvecklingen av verksamt.se gått snabbare.

Vid en utblick mot andra planerade och pågående samverkansprojekt så är det tydligt att det ofta saknas gemensamma tids- och resurssatta införandeplaner. I dagens läge förmår ofta samverkande organisationer att ta gemensamma inriktningsbeslut om gemensamma utvecklingsmål, exempelvis mina meddelanden, svensk e-legitimation, men när inte gemensamma tidplaner finns så ger det myndigheterna möjlighet att göra olika prioriteringar. Sannolikheten för ett tidsmässigt samordnat konsensusbeslut (vilket krävs i de flesta samverkande e-förvaltningsprojekt) blir ytterst små när varje myndighet gör sina egna prioriteringar. Det är tydligt att bristen på samordnad planering kommer att vara ett stort hinder på vägen mot en effektivare offentlig e-förvaltning. En motiverande förutsättning för tidsatta gemensamma planer

kan vara att införa ytterligare incitament för de myndigheter som skapar nytta i andra processer än sin egen. Idag så motverkas myndighetsgemensam effektivisering av att den egna myndighetens nytta ofta har högre prioritet jämfört med en liknande investering som skapar en större effektivisering för en annan myndighet.

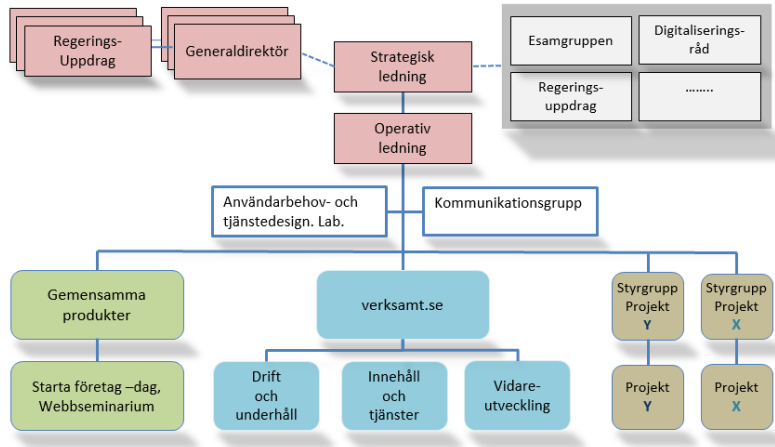
### **På gång inom Myndighetssamarbetet**

Myndighetssamarbetet Starta och Driva företag där verksamt.se ingår, är nu inne i spännande period. I början av sommaren 2016 fick Bolagsverkets generaldirektör ett uppdrag från Näringsdepartementet att, tillsammans med de övriga sex myndigheterna i samarbetet, föreslå hur drift och förvaltning av verksamt.se ska se ut i framtiden. Verksamt.se har utvecklats till att bli en viktig komponent i svensk offentlig förvaltning genom att bidra till att göra det så enkelt som möjligt för företagarna i kontakterna med statliga myndigheter och i förlängningen även med Sveriges kommuner. Det är därför viktigt att säkerställa en långsiktig förvaltning av denna myndighetsgemensamma informationsportal och tekniska infrastruktur.

Ett gemensamt förslag har tagits fram i samarbetet och har under hösten 2016 presenterats av Bolagsverket och Tillväxtverket för Näringsdepartementet. Förslaget innebär i huvudsak att ansvaret för förvaltningen av verksamt.se tydliggörs genom att Tillväxtverket får i uppdrag att ansvara för de redaktionella processerna samtidigt som Bolagsverket får i uppdrag att ansvara för förvaltning av teknisk drift, underhåll och förvaltning av ingående system i verksamt.se samt kundtjänst och support av dessa lösningar.

Förslaget är nu beslutat och verkställt och de nya förutsättningarna gäller från och med januari 2017. Beslutet om den framtida förvaltningen kommer inte att påverka redan beslutade utvecklingsplaner för 2017.

**Figur 5 Ny organisation från och med 1 januari 2017 för myndighetssamarbetet starta och driva företag**



## Avslutande reflektion

Vår erfarenhet och våra reflektioner från det nästan två decennier långa myndighetssamarbetet är att det ställer vissa krav. Ett myndighetssamarbete som inte är ett regeringsuppdrag, utan uppstår utifrån en vilja att lösa vissa frågeställningar, har oftast inte en given målbild från början. Ju tidigare man kan enas om en övergripande målbild desto enklare blir det fortsatta arbetet. Vår erfarenhet är att man inte kan förvänta sig att allt kan lösas innan arbetet påbörjas.

Samarbeten av det här slaget kräver behovsdrivna lösningar och en vilja att omhänderta och lösa frågorna när dom uppstår. Grundläggande förutsättningar för ett lyckat samverkansarbete bygger på förtroende, en kontinuerlig dialog och en vilja att snabbt lösa problem under arbetets gång.

Vi har sett att vissa förutsättningar underlättar ett effektivt samarbete. En viktig förutsättning är ett lösningsorienterat och tillåtande ledarskap som kan ta snabba beslut. Det skapar förutsättningar för enskilda och grupper av medarbetare att forma ett innovativt utvecklingsarbete som ger utrymme för prototypande,

experiment och proaktivitet av tolkning av lagar och regler. Det motverkar även rädslan för misslyckanden.

Samarbetet kring verksamt.se har över tiden förändrats många gånger. Styrande förutsättningar som överenskommelser, servicenivåavtal, prioriteringsprocesser samt finansierings- och affärsmodeller har under åren ofta förändrats. Att utvecklingsarbetet håller en lös och lätt föränderlig struktur som snabbt kan anpassas till förändrade villkor, har i verksamt.se och i andra närliggande samverkansaktiviteter visat sig vara en förutsättning för ett lyckat resultat. Ett lyckat resultat kräver också att ledning och medarbetare är lösningsinriktade samt både kan och trivs med att arbeta under dessa förutsättningar, som i vanliga sammanhang kan uppfattas som otydliga.

En konsekvens av samverkansinsatser, som startar i mindre skala, är att personberoendet i förvaltning och kommande utveckling kan bli stort. Detta behöver inte vara en nackdel om den kunskap som byggts upp tas tillvara, även om resultatet av samverkansinsatsen inte är helt lyckat. Ett sådant förhållningssätt från ledningen gör att de medarbetare som deltar i samverkansprojekt känner sig trygga, även om målen med samverkansaktiviteten inte alltid stämmer med den egna myndighetens.

Andra erfarenheter som vi vill dela med oss av är att ett bra resultat, trots avsaknad av styrning i form av exempelvis regeringsuppdrag, kräver att samverkande myndigheter går i takt. Utvecklings- och leveransplaner måste vara gemensamt prioriterade och vara beskrivna på en nivå som är mätbar för de mottagande verksamheterna. Vidare är vår erfarenhet att någon myndighet måste ta ansvar för att leda utvecklingen och vid behov sätta standarder. Detta har visat sig viktigt inte minst när det gäller långsiktigheten i planering, drift och förvaltning.



## Servicekontor – en bakgrund

Ann Persson Grivas

### Inledning

”Etableringen av nya lokalkontor, minst ett i varje kommun, kommer att inledas i slutet av 2007 och pågå under hela 2008. Överläggningar pågår med Arbetsmarknadsverket och Skatteverket om både lokal- och tjänstesamverkan”.

6 augusti 2007 i Dagens socialförsäkring – tidningen för dig i Försäkringskassan.

Myndigheten Försäkringskassan bildades 2005 genom sammanslagning av Riksförsäkringsverket och de tidigare 21 länsvisa försäkringskassorna. Omorganisationen pågick för fullt med införandet av en ny organisation under de första åren där de länsvisa strukturerna och arbetssätten skulle ersättas med nya. Den nya Försäkringskassan skulle både ha ett starkt kundfokus och ett starkt fokus på att vara en effektiv myndighet.

Service och handläggning av ärenden skulle göras av olika organisatoriska delar i Försäkringskassan och samtidigt skulle både servicenivå och tillgänglighet öka. En helt ny organisation bildades för att möta Försäkringskassans kunder på fler sätt än tidigare. Den bestod dels av en nationell kundcenterorganisation för de medborgare som ville ha kontakt via telefon dels av en ny organisation för utveckling av självbetjäningstjänster via nätet. Samtidigt skulle vi fortsatt kunna möta våra medborgare fysiskt - med andra ord - hur skulle vårt kontorsnät för serviceärenden se ut?

Försäkringskassan hade sedan tidigare en bas av lokala kontor där kunder kunde göra personliga besök. Planen var att använda dessa som bas för kontorsnätet med ambitionen att Försäkringskassan skulle ha åtminstone ett lokalkontor i varje kommun.

## Service i samverkan – uppstart

Med stöd av regeringens bemyndigande den 31 maj 2007 utsåg dåvarande kommun- och finansmarknadsministern en särskild utredare med uppdrag att stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med att inrätta lokala servicekontor och stödja andra samverkansinitiativ.

I slutet av november 2008 beslöt Försäkringskassans dåvarande styrelse genom ett inriktningsbeslut att ett nytt kontorsnät med servicekontor som stomme och samverkanskontor som komplement skulle etableras. Det innebar att myndighetens lokalkontor i egen regi skulle avvecklas efter hand. Bakgrunden var att Försäkringskassans kontorsorganisation var komplex med flera olika typer av kontor, med olika storlek, olika tjänsteutbud och öppettider.

Ambitionen var att renodla organisationen och ur ett kundperspektiv gjorde myndighetens ledning bedömningen att kontors-samverkan med andra myndigheter var positiv. Uppfattningen var att också att ur ett kostnadsperspektiv innebar drift av ett kontorsnät i samverkan ett mer ekonomiskt alternativ än att driva detta i egen regi.

Den nya kontorsordningen var i linje med utredningen om *”Utveckling av lokal service i samverkan”* (Fi 2007:06), precis som den nyligen inledda satsningen på nystartskontor. Den då nybildade Pensionsmyndigheten gjorde klart att de ville delta i samverkan.

## Samverkande parter

Myndigheten skulle utöka antalet servicekontor tillsammans med Skatteverket, något som den dåvarande ledningen i Skatteverket hade uttryckt önskemål om. Detta skulle bli stommen i Försäkringskassans kontorsstruktur och var tänkt att omfatta alla större centralorter.

Servicekontoren skulle i första hand samlokaliseras med Skatteverket. Som ett komplement till detta skulle det skapas samverkanskontor ihop med Arbetsförmedlingen eller intresserade kommuner.

De olika kontor som etablerades var servicekontor, där Försäkringskassan, Pensionsmyndighetens och Skatteverket samverkar för att ge medborgare och företag service genom tjänstesamverkan. Vid ett antal servicekontor delar de tre myndigheterna lokal med Arbetsförmedlingen, så kallad lokalsamverkan.

På samverkanskontor/serviceplatser anlidade Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten Arbetsförmedlingen för att hjälpa kunderna att fylla i blanketter och guida dem på myndigheternas webbplatser.

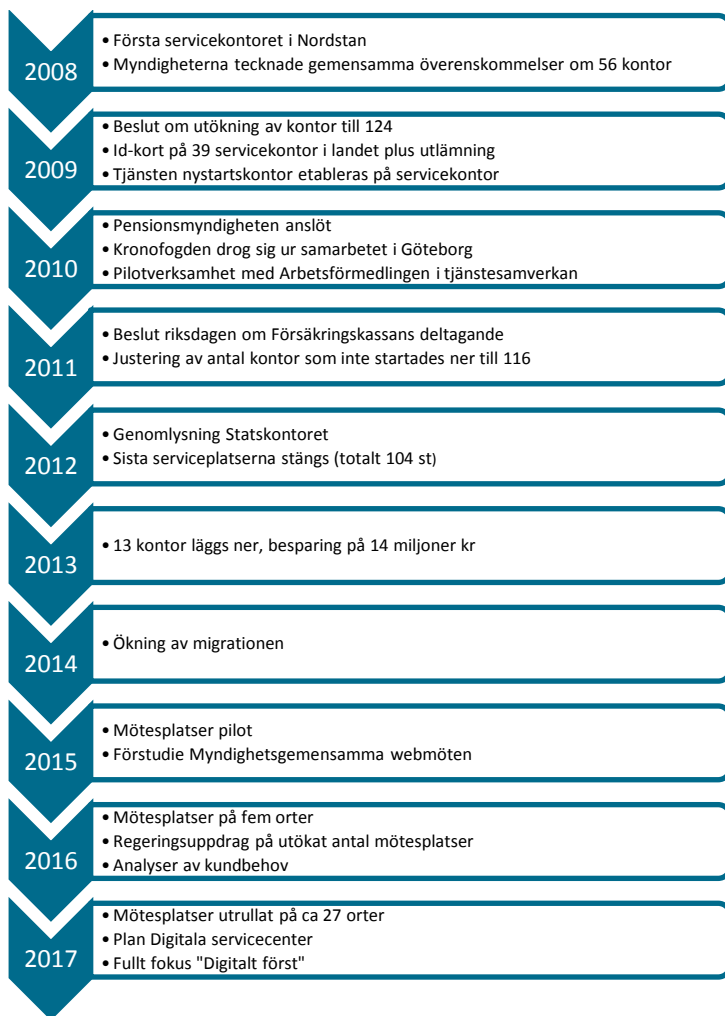
År 2009 implementerades tjänsten nystartskontor på servicekontoren i samverkan med ”starta och driva företag”, vilket var resultatet av ett regeringsuppdrag. Samma år kopplades Pensionsmyndighetens tjänster till servicekontoren och serviceplatserna.

Kronofogdemyndigheten deltog initialt i tjänstesamverkan i Göteborg, men avslutade samarbetet 2010. Samma år (2010) testades även tjänstesamverkan med Arbetsförmedlingen i pilotverksamhet. De myndigheter som deltog valde att inte gå vidare i den samverkansformen utan fortsatte med lokalsamverkan.

Försäkringskassan lade nu grunden för en organisation där det framöver skulle vara möjligt för fler kunder att möta Försäkringskassan på andra tider och fler sätt än tidigare.



## Servicekontor/Servicesamverkan



### Varför servicekontor?

Den dåvarande regeringen beskrev i ett tilläggsdirektiv till utredningen ”*Utveckling av lokal service i samverkan*” (Dir. 2007:163, december 2007) att detta var en utveckling i linje med deras ambitioner:

*”(...)Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket och Skatteverket bedriver gemensamt ett arbete för att införa servicekontor*

*där de tre myndigheterna tillsammans möter medborgaren. Detta ligger väl i linje med regeringens ambition att erbjuda medborgaren en gemensam ingång till de statliga myndigheterna. Under hösten 2007 har myndigheterna kommit in med en skrivelse till regeringen med förslag på ändringar i lagen om samtjänst vid medborgarkontor. Förslagen är enligt myndigheterna, en förutsättning för effektivare arbetsformer, minskad administration och bättre service för medborgarna.(...)”*

Den gemensamma skrivelsen från myndigheterna och utredningen som tillsattes mynnade ut i beslut av riksdagen om förenklningar i ”Lagen om samtjänst vid medborgarkontor”. Ändringarna beskrivs i propositionen 2008/09:123 ”Förenklad samverkan enligt samtjänstlagen” och lagändringarna trädde i kraft den 1 juni 2009.

Myndigheterna vann gehör för tanken om att förändra samtjänstlagen och att sänka kraven på administration samt införa smidigare/enklare arbetsformer där en servicehandläggare kan ge service till den enskilda från flera myndigheter. Besökarna ska kunna få hjälp med bland annat ansökningar, information om pågående ärenden och hjälp med självbetjäningstjänster.

### **Servicesamverkan i utveckling**

Ett avtal om etablering av de första 56 servicekontorens skrevs under av myndigheterna under 2008 och de första servicekontoren etablerades fysiskt senare samma år. Under 2009 fattades beslut om att mer än fördubbla av antalet kontor till 124. Näten med servicekontor kompletterades då med samverkanskontor som senare kom att kallas serviceplatser. Dessa serviceplatser var fysiskt belägna i Arbetsförmedlingens lokaler och där Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten anlidade Arbetsförmedlingen för att hjälpa kunderna att fylla i blanketter och guida dem på myndigheternas olika webbplatser.

Serviceplatser innebar en mer avgränsad service, till skillnad från den som servicekontorens egna handläggare kunde ge vid servicekontoren.

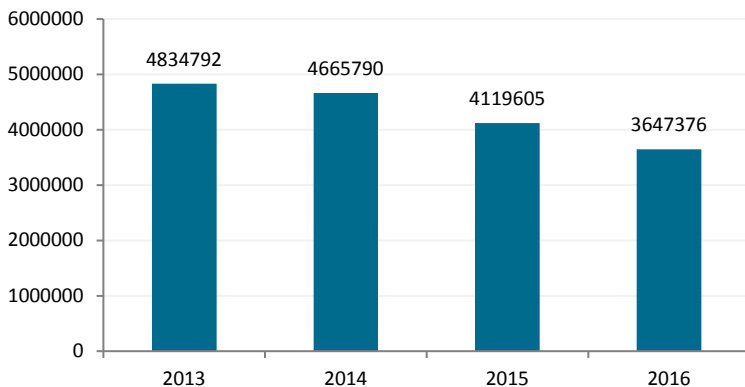
Under de kommande åren skulle ett antal justeringar av dessa ursprungliga etableringsplaner komma att ske. Under 2011 beslutades att det totala antalet servicekontor skulle vara 116 istället för de ursprungligt planerade 124. Under perioden 2011-2013 avvecklades över 100-talet serviceplatser då besöken blivit allt för få, på vissa ställen var det till och med så att inga besök alls noterades under de mätningar av antalet besök som genomfördes. Samtidigt var de fasta kostnaderna desamma och medförde därmed att varje enskilt besök blev väldigt dyrt. Servicenivån var för låg för att bli efterfrågad, vi kunde konstatera att många besökare hade använt sig av andra kontaktkanaler för den hjälp man behövde. Det fanns helt enkelt fler och bättre kanaler för medborgarna än vad det gjorde när tjänsten serviceplats etablerades 2008. Våra siffror visade att de sökte sig vidare till våra andra kontaktkanaler.

År 2013 stängdes 13 servicekontor eftersom besöksunderlaget inte var tillräckligt. Dessa kontor hade även ett rimligt avstånd till andra servicekontor och därmed bedömdes att de kunde stängas utan alltför stor kundpåverkan.

Sedan 2013 finns det 103 servicekontor, spridda på 96 orter över hela landet, från Kiruna till Ystad.

Under 2014 hanterade kontoren sammanlagt 4 655 790 besök, med hjälp av en personalstyrka på 579 personer, motsvarande 490 årsarbetskrafter. Drygt hälften av kontoren, 57 stycken, har Försäkringskassan som huvudman, medan Skatteverket är huvudman för resterande 46. På 44 orter är kontoren samlokaliserade med Arbetsförmedlingen. Storleksmässigt ser de olika ut; från 17 kontor med fler än 10 handläggare till 37 kontor med två eller färre handläggare.

**Figur 1**      **Antal besök på servicekontor per år**



Även om besöken totalt sett minskar så är det stor variation mellan antal besök vid olika kontor. Medan vissa kontor haft en ökning av antalet besök har andra haft en minskning. Med hänsyn till avstånden mellan kontor kan det vara svårt att upprätthålla ett kostnadseffektivt resursutnyttjande. Besöksstatistik för åren 2008–2012 redovisas inte här då statistiken inte är renodlad för servicekontoren. År 2013 är det år med flest antal besök sedan starten 2008.

### **Drivkrafter för servicesamverkan**

Ifrån regeringen var två starka skäl till service i samverkan att det skulle öka myndigheterna möjligheter att kostnadseffektivt förse medborgare och företag med en likvärdig service över hela landet. Något som emellanåt kan vara en utmaning då tre eller fyra myndigheter ska skapa samsyn i frågor, utveckla verksamheten samt fördela kostnader.

Utöver den politiska intentionen att tillfredsställa medborgares önskemål om myndighetsservice i hela landet så finns naturligtvis en ekonomisk drivkraft för myndigheterna. Som alltid gäller det att hushålla med statens medel och då underlättas servicegivandet av att tre myndigheter delar på kostnaderna.

Samtidigt som kontoren ska täcka behovet av service i en stor del av landet så att medborgare kan få service även på mindre orter så behöver hänsyn tas till arbetsmiljöaspekten. Små kontor behöver bemannas med minst två medarbetare för att undvika ensamarbete. De blir då mycket sårbara vid frånvaro, och då kundunderlaget minskar kan det bli svårt att tillföra nya arbetsuppgifter utöver de som ingår i de överenskommelser som träffats.

I början fanns det också en föreställning om att många kunder skulle ha behov av att få service från fler myndigheter vid samma tillfälle, men så har inte varit fallet. Möjligen kan senaste tidens migration innebära att fler kunder kommer att behöva information eller annan service ifrån mer än en myndighet vid samma tillfälle. Till exempel både ha ett folkbokföringsärende och vilja göra en ansökan om någon ersättning.

Med ett minskande kundunderlag, bland annat till följd av en ökad digitalisering, kan det bli svårt att förvalta många små kontor såväl utifrån ett resurs- som kostnadseffektivitets perspektiv.

Ibland kan myndigheternas egna prioriteringar och strategier göra att samverkan försvåras. Man kan också fundera över vad som händer om de ekonomiska drivkrafterna försvagas samtidigt som den politiska viljan till samverkan kvarstår.

### **Styrning och förvaltning**

Samverkan är frivilligt och regleras genom en överenskommelse mellan de deltagande myndigheterna. Överenskommelsen sluts vanligtvis för en treårsperiod. Till detta kopplas sedan ett avtal om lokalsamverkan med arbetsförmedlingen.

Samverkan styrs av en nationell ledningsgrupp för servicesamverkan som består av personer från respektive myndighets ledning. Under den nationella ledningsgruppen finns sedan en operativ ledningsgrupp för servicesamverkan med representanter från respektive myndighets operativa verksamheter. Till den

operativa ledningsgruppen finns även olika ”utskott” som hantear specifika frågor, ekonomi, kommunikation, lokaler, säkerhet m.m. I utskotten är alla tre/fyra myndigheterna representerade.

År 2014 var kostnaderna för servicekontoren 447 miljoner. Av detta betalade Försäkringskassan 202 miljoner, Skatteverket 192 miljoner och Pensionsmyndigheten 53 miljoner. De fasta kostnaderna fördelas med en tredjedel mellan myndigheterna och de rörliga efter andel ärenden. En ändrad ärendefördelning mellan myndigheterna leder till en ändring av kostnadsfördelningen, respektives myndighets arbete med att digitalisera kommer därmed att kunna påverka kostnaderna. Servicekontorens kostnader hanteras aggregerat och följs under normala förhållanden inte per kontor. Men med den utveckling av ledning och styrning som pågår inom servicekontorssamverkan kommer även mer detaljerad uppföljning att införas.

Under dessa första år med konceptet servicekontor i samverkan har det genomgått förändringar främst kopplat till olika samverkanskonstellationer.

- 
1. År 2009 infördes tjänsten ”nystartskontor” på servicekontoren i samverkan med ”Starta och driva företag”, vilket var ett regeringsuppdrag.
  2. Samma år placerades Skatteverkets id-kortsverksamhet till servicekontoren.
  3. År 2010 kopplades den då nybildade Pensionsmyndighetens tjänster på till servicekontoren och serviceplatserna.
  4. Kronofogdemyndigheten deltog i starten i tjänstesamverkan i Göteborg, men avslutade samarbetet 2010.
  5. År 2010 testades även tjänstesamverkan med Arbetsförmedlingen i pilotverksamhet. Myndigheten valde att inte gå vidare utan fortsatte med lokalsamverkan som tidigare.
- 

Under 2011 ville Försäkringskassan dra sig ur samarbetet av ekonomiska skäl, men ett riksdagsbeslut ledde till att myndigheten, och verksamheten, blev kvar i servicesamverkan. I samband med

detta fick Försäkringskassan i maj 2011 i uppdrag av regeringen att genomföra en djupgående analys av hur myndighetens olika kundgrupper och medborgares behov av service kan tillgodoses, såväl praktiskt som långsiktigt. (rskr. 2010/11:223)

Försäkringskassans utredning och svar till regeringen i april 2012 visade att flera av Försäkringskassans kunder var i behov av stöd och hjälp med sådant som förklaring och hjälp att fylla i ”krångliga” blanketter, frågor kring kompletteringar av lämnade uppgifter, förklaringar av ett komplicerat regelverk, tekniska frågor. Samtidigt visade både kvantitativa och kvalitativa undersökningar att ett antal medborgare hade behov som Försäkringskassan inte i tillräckligt stor utsträckning mötte. Myndigheten hade haft svårt att skapa heltäckande lösningar och att kunna erbjuda tillräckligt väl utvecklade självbetjäningstjänster. Dock visade undersökningar och analyser att viljan hos kunderna att kontakta och använda självbetjäningstjänsterna var stor. En slutsats var att den långsiktiga lösningen var en utveckling av både självbetjäningstjänster och digitala kanaler. Det ställer i sin tur krav på kompetensutveckling av personal och marknadsföring av nya tjänster i takt med utveckling av dessa och detta ställer krav på uthållighet i utvecklingsarbetet.

En annan slutsats vid denna tidpunkt var att servicekontor i samverkan borde finnas kvar till dess att förmågan att bättre möta kundbehoven digitalt hade byggts upp. Samtidigt skulle en gradvis anpassning av kontorsnätets storlek och utformning komma att ske under perioden. På lång sikt såg vi också att det behövdes andra, mer flexibla och behovsanpassade lösningar för att på sikt kunna ersätta servicekontoren. Vi hade naturligtvis inte en exakt tidpunkt för när vi trodde att så skulle ske men angav att vår bedömning för när dessa lösningar tidigast kunde förverkligas till perioden från 2016 och fram till år 2020.

Eftersom ett eventuellt avslutande av samverkan skulle innebära konsekvenser för de övriga parterna fick Skatteverket, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen möjlighet att lämna synpunkter på den långsiktiga lösning vi beskrivit i vårt svar till

regeringen. Av svaren framgick att samtliga myndigheter arbetade med att utveckla och förbättra digitala lösningar för att bättre leverera service. Skatteverket ansåg i sitt svar att det fanns goda möjligheter till fortsatt tjänstesamverkan om servicekontorsverksamheten kan utvecklas i takt med den digitaliseringen av myndigheternas tjänster. Dock var dock skeptiska till den takt som Försäkringskassans trodde det skulle kunna ske i. Arbetsförmedlingen betonade mer vikten av att samverkan bedrivs i enlighet med de avtal som upprättats mellan berörda myndigheter, samt att samarbetet är långsiktigt och har stabila förutsättningar. De påpekar att förändringar måste ske under ordnade former och får inte innebära att kostnader vältras över på Arbetsförmedlingen.

Pensionsmyndigheten menade att servicekontoren behövs och betonade att alla organisatoriska frågor ständigt är i behov av analys och förändring. Dock ansåg de att det till och med kunde vara hämmande att allt för tidigt ange en fast tidpunkt för en övergång till en annan typ av lokalt möte i tjänstesamverkan. De betonade att lokala fysiska möten är en viktig förutsättning för att de skall klara sitt uppdrag och att en kraftig förändring av servicekontorsnätet skulle i mycket hög grad påverka Pensionsmyndighetens möjlighet att bedriva verksamhet och innebära ökade kostnader.<sup>4</sup>

Parallellt med Försäkringskassans regeringsuppdrag hade Statskontoret i uppdrag från regeringen att ta fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan. Försäkringskassan ansåg att Statskontoret i sin rapport lyckades väl med att beskriva komplexiteten i myndigheternas uppdrag såväl enskilt som i samverkan, instämde i Statskontorets problembild och såg positivt på flera av utvecklingsförslagen som lämnades i rapporten.

*”Statskontoret har på regeringens uppdrag tagit fram ett samlat underlag om myndigheternas service i samverkan. I rapporten analyseras hur myndigheter förser medborgare och företag med service och hur myndigheter samverkar kring servicegivet. Av rapporten framgår att vi i dag vet ganska lite om behoven av*

---

<sup>4</sup>Försäkringskassan, Dnr 0305503-2011



*myndighetsgemensam service. Med utgångspunkt i det vi känner till om medborgares och företags behov av service i samverkan diskuteras hur myndigheternas servicegivande kan utvecklas.*

I rapporten pekar Statskontoret på att det finns ett behov att ta ett samlat grepp om myndigheternas servicegivande och att regeringen bör inrätta en servicedelegation. *”Vi menar också att det finns ett behov att formulera tydligare mål för myndigheternas servicegivande. Statskontoret anser att om samverkan kring servicegivande ska utvecklas måste också formerna för finansieringen förtydligas.”*<sup>5</sup>

Det var en utmanande tid i servicekontorens samverkanshistoria som visar på att den gemensamma målbilden i samverkan inte alltid varit fullt så gemensam. Denna gång utmanades samverkan av den finansiella situation hos en av parterna i servicesamverkan och hade kanske inte behövt uppstå om myndigheters service-skyldighet samt finansieringsformerna för samverkan varit tydligare.

### **Mötesplatser och information**

Under våren 2014 bildades, på myndigheternas egna initiativ, en arbetsgrupp med deltagare från Migrationsverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting. Senare anslöt även Pensionsmyndigheten. Syftet har varit att utveckla en mötesplats för individanpassad service och information från myndigheterna till nyanlända utifrån deras servicebehov för att de snabbare ska nå etablering i form av arbete, studier eller annan aktivitet. Under 2015 genomförde dessa aktörer tillsammans pilotprojektet Mötesplatser och information på fyra orter; Alingsås, Borlänge, Ljusdal och Norrköping.

På dessa orter har den nyanlände vid det fysiska mötet på servicekontoret fått träffa team med representanter från myndig-

---

<sup>5</sup> Beskrivning av Statskontorets analys finns i rapporten 2012:13 Service i medborgarna och företagens tjänst.

heterna och kommunen som deltar i projektet. Alla aktörer arbetar tillsammans i samma lokal där de möter den nyanlända i dessa tvärprofessionella team. Efter underrättelsesamtalet om beviljat uppehållstillstånd kan personen direkt anmäla flyttning till Sverige hos servicehandläggaren, ha ett inskrivningssamtal med en arbetsförmedlare från Arbetsförmedlingen samt ansöka om ekonomiskt bistånd och få information om barnomsorg/skola hos medarbetare från kommunen. Fokus har legat på att ta fram nya arbetssätt för att nå projektets mål.

Utvärderingen av dessa piloter visade på flera positiva resultat:

De nyanlända upplever trygghet och kontroll över sin egen situation, dels att de aktuella stegen i etableringsprocessen går fortare.

Asylsökande som beviljas uppehållstillstånd behöver ha en mängd myndighetskontakter, det som vanligtvis tar tre till fyra veckor har kunnat minskas till ca 4 timmar. Utvärderingen visar lönsamhet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och har medfört ekonomiska besparingar. Pilotverksamheten har under 2016 bedrivits på 5 orter.

Ovanstående är en bakgrundbeskrivning till det regeringsuppdrag som ges i juli 2016 och som skall pågå till och med den 31 december 2017 och där Försäkringskassan ska ansvara för samordningen.

*”Uppdraget innebär att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting ska fortsätta arbetet med förenklade och mer effektiva processer för nyanlända. Syftet ska fortsatt vara att förenkla processen för nyanlända i deras myndighetskontakter och öka effektiviteten för de berörda aktörerna./... / Myndigheterna ska överväga om det finns möjlighet att ytterligare utveckla det gemensamma arbetet så att etableringen underlättas för fler nyanlända. En enklare process kan även inkludera andra åtgärder än de som ingick i pilotverksamheten, exempelvis genom digitalisering”*

Planering pågår för ertablering av ytterligare orter med start from nästa år. Totalt planeras för 27 mötesplatser under 2017 och uppdragets målsättning är att 45 000 nyanlända kan omfattas av denna förenklade process.

Dessa piloter har väckt intresse och det har varit uppmuntrande att pilotprojektet Mötesplatser och information var en av de tre finalisterna, av 50 nominerade tävlingsbidrag, till Innovationspriset som delades ut av SKL och Vinnova i september 2016. Juryns motivering var ”För ett modigt samskapande av nya processer och samverkansformer som sätter individen i centrum. De har skapat trygghet och överblick av processen för användarna. Medarbetarna har fått ökad förståelse för hela användarresan och en breddad kollegialitet.” Påtagliga samhällsekonomiska vinster har uppstått, och arbetet med att sprida arbets sättet har påbörjats.”

### **Förändrat koncept ”Digitalt först”**

Arbetet framåt inom servicesamverkan innebär såväl innovation som ovan nämnda Mötesplatser och information såväl som förnyade överenskommelser om fortsatt samverkan. Nuvarande överenskommelse för servicesamverkan går ut i december 2016. Därför har nationella ledningsgruppen för service i samverkan beslutat om ett nytt koncept för det framtida fysiska mötet mellan kund och myndighet.

Förslaget till nytt koncept innebär bland annat att principen ”digitalt först” ska gälla på samtliga kontor. Kontoren måste därför anpassas till detta, arbetet ska mätas och följas upp. Det ska också säkerställas att kunderna kan få den hjälp och det stöd de behöver. På lite längre sikt är ambitionen att också utveckla nya samarbeten för att möta kundernas behov.

Men kanske hinner det hända andra förändringar innan det nästa gång är dags att förnya samverkansavtalet. Statens servicecenter har i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå vilka myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att bedriva samordnat inom staten och utanför storstadsområdena.

Statens servicecenter överlämnade i juni 2016 delrapporten ”*Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner – delrapport juni 2016*”. De har identifierat ett tiotal myndighetsfunktioner med olika typer av verksamhetsstöd som kan vara lämpliga att koncentrera och omlokalisera. Några funktioner framstår som särskilt intressanta och kommer prioriteras i det fortsatta arbetet och där slutrapport skall lämnas i april 2017. Ett prioriterat område gäller en ny gemensam funktion som hanterar utvidgade statliga servicekontor på eventuellt fler orter, med uppgift bland annat att underlätta etablering av nyanlända.

### **Reflektioner och erfarenheter av samverkan kring servicekontoren**

Samverkan kräver både uthållighet och en vilja att samverka under former som ofta är oklara. Det går inte att i förväg identifiera de utmaningar de deltagande myndigheterna kommer att möta över tid.

Det krävs både förståelse och acceptans för varandras olika uppdrag och prioriteringar samtidigt som det krävs ödmjukhet, en insikt om att samverkan ställer krav på att släppa på delar av prestige och att vara flexibel för att kunna komma framåt. Det innebär att alla parter behöver vara beredda på att kompromissa, förhandla och hitta nya och ibland oprövade lösningar. Det gäller att vara öppen för innovativa lösningar för att t ex komma ur låsningar. Myndigheterna går inte alltid i takt i sin utveckling vilket parterna behöver ha insikt om och acceptans för. Att ha någorlunda stabilitet i ledningsstrukturerna underlättar samverkan eftersom det krävs tid för att sätta sig in i och förstå hur servicesamverkan fungerar.

Om vi skulle göra om samma resa så skulle jag föreslå att arbetet inlemts med att utveckla en gemensam strategisk bild. Det är alldeles för lätt att tidigt i processen diskutera och fastna i detaljer. De kan i och för sig vara nog så viktiga och centrala men måste komma senare. Den gemensamma resan och vart den ska gå är överordnat.

Som samverkande myndigheter har vi gemensamt konstaterat att servicekontorens utvecklingsdiskussioner har hittills sällan rört strategiska förändringar eller mer behovsanpassade tjänster i relation till omvärldsutvecklingen och myndigheternas interna strategiska utveckling. Diskussionen har istället ofta fokuserat på frågor som effektivisering, finansiering, i vissa fall nedläggningsfrågor samt praktiska frågor kring teknik och bemanning. Dessa frågor har tagit mycket tid och energi i anspråk på olika nivåer.

Under åren har vi sett att strukturen i servicesamverkan emellanåt kommer upp till debatt, kontorsnätet ska utökas eller minskas. Det innebär att själva konstruktionen av samverkan inte är lika stabil som en myndighet. En konsekvens av det blir, att då någon av huvudmännen gör större förändringar medför det lätt osäkerhet hos medarbetarna om servicekontorens framtid.

För att lyckas över tid kräver samverkan en engagerad ledning och vid varje skifte av ledning för någon av de inblandade myndigheterna måste de vinnas på nytt för projektet. Om de inte övertygas riskerar samverkan att avslutas. Tydliga regeringsuppdrag underlättar i detta sammanhang samverkan.

Nyttan med samverkan kommer i varje läge ställas mot den egna organisationens utmaningar och prioriteringar. Nyttan måste i varje läge vara tillräckligt stora för att de deltagande myndigheterna ska vilja fortsätta.

Genom samverkan bygger vi en gemensam kultur som är något eget eftersom ingen av parterna har bestämmanderätt över den andra. Beslutsfattandet kräver en konsensus som ibland är både svår och tar tid att uppnå.

Eftersom Servicekontoren är något relativt nytt har medarbetarna en nybyggaranda som känns positiv. Man startar något nytt, och visar lust och stolthet i sitt uppdrag med en bredare samhällsnytta, att kunna representera fler myndigheter. Det finns inget gammalt som sitter i väggarna utan kulturen karaktäriseras av att det är lätt att driva utvecklingsarbete.

Samverkan driver utvecklingen och för utvecklingen framåt. Servicekontoren har visat att de är en plattform som ger möjlighet att testa nya former för samverkan och service. Något som inte alltid sker i egen regi.

Den stora utmaningen är att ha kunden i fokus när service, tjänster och koncept ska utvecklas. Det kan inte nog understrykas. Samtidigt har samverkan gett resultat för medborgare och det mesta tyder på goda vinster för samhället.

Spännande framtid med förnyade samverkansavtal, slutförande av regeringsuppdrag och nyfikenhet på kommande slutsatser i utredningar.

Ja, det är min sammanfattade bild av ett närmare 10-årigt samverkansarbete.



## Min Pension – ett framgångsrikt exempel på privat-offentlig samverkan

Katrin Westling Palm och Christina Lindenius

### Inledning

Pensionsmyndigheten har enligt sin instruktion i uppdrag att *informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen*. För att kunna göra det krävs ett nära samarbete och samverkan med pensionsbranschen som sköter tjänstepensionen och privat pensionssparande.

Sedan 2004 bedrivs ett framgångsrikt samarbete mellan staten och pensionsbranschen kring individernas pensionsinformation inom ramen för Min Pension i Sverige AB. Genom tjänsten Minpension.se kan Pensionsmyndigheten tillhandahålla pensionsspararna enkel, detaljerad och samlad pensionsinformation. Tjänsten är unik genom att den:

- 
- Bygger på individens egna data och inte schabloner
  - Beräkningar görs efter samma modell
  - Den är kostnadsfri för användaren
  - Prognosen kan fås snabbt och enkelt
  - Samarbete offentligt-privat
- 

I oktober 2016 vann Minpension.se priset Guldkanten som Statens tjänstepensionsverk delar ut. Motiveringen var ”En pionjär inom området som med konsumenten i fokus brutit ny mark för att skapa medvetande och engagemang om pensioner. Min Pension utvecklas löpande och utökas med fler kanaler som med enkla och pedagogiska lösningar hela tiden når nya användare. Ingen annan insats är i närheten av Min Pensions betydelse för den enskilde pensionsspararens kunskap om sin framtida pension!”



Vägen fram till en väl fungerande gemensam tjänst har inte i alla delar varit okomplicerad. Det är många aktörer inblandade med skilda målbilder och intressen som har behövt komma överens. De finansiella, juridiska och kulturella hinder som finns mellan offentlig och privat verksamhet har också behövt överbryggas. Som så ofta när det gäller samverkan har det inte funnits någon färdig lösning att kopiera. Det har gjort att parterna har behövt vara pragmatiska och söka nya lösningar för att komma framåt. En väsentlig skillnad mellan nuläget och starten för mer än tio år sedan är att parterna nu förstår varandras förutsättningar och restriktioner bättre. Därutöver känner vi varandra bättre, delar erfarenheter och har på så sätt byggt upp ett ömsesidigt förtroende, vilket utgör en bra grund för fortsatt framgångsrik samverkan inom ramen för Min Pension.

## Upptakt och uppbyggnad

### Nytt pensionssystem – ökat behov av helhetsinformation

Under åren 1995–2003 reformerades ålderspensionssystemet i Sverige. Skillnader mellan nya och gamla pensionssystemet:

- 
- Det allmänna pensionssystemet är idag ett så kallat avgiftsbestämt system. Pensionens storlek kopplas till de inbetalda pensionsavgifter (pensionsrätter) som betalas in. Varje års pensionsrätt räknas, det vill säga hela arbetslivet ligger till grund för pensionen. Intjänade pensionsrätter och utbetalda pensioner följer den allmänna inkomstutvecklingen. Dessutom anpassas pensionerna till den ökande livslängden genom att pensionen beräknas utifrån den förväntade livslängden för varje enskild årskull.
  - Det gamla ATP-systemet byggde på intjänade pensionspoäng för de 15 bästa åren. Pensionerna följde också prisutvecklingen, i stället för inkomstutvecklingen som sker i nya systemet.
  - Det pensionssystem som finns idag är konstruerat för att bättre än det gamla ATP-systemet klara av framtida samhällsekonomiska och demografiska förändringar, som t.ex.

att vi lever längre och med en ökning av andelen pensionärer i relation till andelen yrkesverksamma.

- Med det nya pensionssystemet följde krav på bättre pensionsinformation för att pensionsspararna skulle kunna få en helhetsbild av sin framtida pension. I det gamla systemet hade de flesta pensionssparare en hygglig bild av vad man skulle få i pension (cirka 65 procent av slutlönen). Men i det nya avgiftsbestämda systemet saknas sådana enkla tumregler, vilket gör det svårare att förutse pensionens storlek för den enskilde.

---

### **Orange kuvert – årsbesked för den allmänna pensionen**

Ett första viktigt steg mot att ge pensionärer och pensionssparare en samlad bild av den allmänna pensionen var det orange kuvertet.

År 1999 började dåvarande Riksförsäkringsverket att skicka ut de första orange kuverten till alla miljontals pensionssparare med pensionsinformation om den allmänna pensionen (inkomstpension och premiepension).<sup>6</sup>

Alla som är födda 1938 och senare, både de som fortfarande arbetar och tjänar in till sin pension och de som har börjat ta ut sin pension, får ett orange kuvert varje år.

Den som fortfarande sparar till pension får i orange kuvert reda på hur mycket man hittills har tjänat in till sin inkomstpension och premiepension. Man kan också se vilka fonder som ens premiepensionspengar är placerade i och hur fonderna har utvecklats under året samt en prognos för den framtida allmänna pensionen. Man kan också se hur pensionen påverkas av vid vilken ålder man börjar ta ut den

---

<sup>6</sup> Från 2002 var utskicken av orange kuvert ett myndighetsgemensamt projekt mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten och sedan 2010 är det Pensionsmyndigheten som står för utskicken.

Den som har börjat ta ut sin pension får i det orange kuvertet reda på hur mycket man får i pension varje månad under det kommande året, vilka utbetalningsdagar som gäller och information om eventuella premiepensionsfonder.

Bristen med orange kuvert är att det inte ger en bild av hela pensionen. De orange kuverten gav därför upphov till diskussion och debatt och det blev uppenbart att pensionsspararna inte bara behöver en bild av den allmänna pensionen utan en helhetsbild av pensionen, där även tjänstepension och eventuellt privat pensionssparande ingår. Det fanns alltså behov av att utveckla något som motsvarar det behovet.

### **Basfakta om Orange kuvert**

---

- 2016 skickades drygt 7 miljoner orange kuvert.
  - 1,5 miljoner gick till pensionärer och 5,6 miljoner till pensionssparare
  - Knappt 50 000 har valt ett elektroniskt orange kuvert, resten skickas ut per post.
  - Ungefär hälften upplever att ett Orange kuvert är lätt att förstå.
- 

### **Min Pension i Sverige AB bildas**

Svaret på att tillmötesgå behovet av förbättrad pensionsinformation var att skapa en elektronisk pensionsinformationstjänst, byggd via samarbete mellan det privata och det offentliga.

Webbtjänsten [www.minpension.se](http://www.minpension.se) var ursprungligen ett utvecklingsinitiativ från dåvarande Riksförsäkringsverket som då ansvarade för att administrera och betala ut den allmänna pensionen (utom premiepensionen). Kring millennieskiftet inrättades ett särskilt projekt och diskussioner påbörjades med representanter från pensionsbranschen, Riksförsäkringsverket, Premiepensionsmyndigheten samt arbetsmarknadens parter. Myndigheterna, som redan tidigare hade ett nära samarbete kring orange

kuvert, såg behov av en bättre pensionsinformation till pensions-spararna och pensionärerna. Riksförsäkringsverket hade planer på och förespråkade att en it-baserad tjänst skulle utarbetas vid myndigheten och ge pensionsspararna en helhetsbild av pensionen.

Inledningsvis fanns en betydande skepsis till planerna på att bygga en sådan tjänst. Hur skulle man få till privat-offentlig samverkan kring ett sådant projekt med parter som har så vitt skilda mål och intressen?

Vissa i branschen gav uttryck för en osäkerhet om dels vilka konsekvenser inrättandet av en pensionsinformationstjänst skulle få för pensionsbranschen, dels kring det nära samarbete med staten som detta förutsatte. Debatten om löntagarfonderna låg relativt nära i tiden.

Vidare fanns det en oro, till följd av vissa politiska uttalanden, att en ”avräkning” från den allmänna pensionen skulle göras för individer med hög tjänstepension för att på så sätt minska statens kostnader för den allmänna pensionen. Det fanns också en oro för att tjänsten skulle försvaga pensionsbolagens kundrelationer, vilket skulle var negativt för ”affären”. Pensionsbolagen verkar i en förtroendebransch och en kritisk framgångsfaktor för bolagen är därför att bygga och vårda en nära relation till kunden.

Resultaten från de gemensamma ansträngningarna med tjänsten var blygsamma. Arbetet gick trögt. Samtidigt var alla parter, pensionsbranschen, myndigheterna och politikerna, överens om behovet av att kunna erbjuda pensionsspararna en helhetsbild av sin pension. För att åstadkomma detta behövde först svåra frågor som informationsdelning och finansiering lösas.

Från politiskt håll fanns en otålighet beträffande framdriften i arbetet. En möjlighet som övervägdes var att tillämpa lagstiftning inom området för att komma vidare. Dessa överväganden tycks ha drivit på parternas vilja att gemensamt komma vidare i arbetet – som sköt fart på nytt.

Riksförsäkringsverket tog på sig uppgiften att utveckla en första version av det som sedan skulle komma att bli [www.minpension.se](http://www.minpension.se). En pragmatisk lösning som alla aktörer kunde ställa sig bakom var att lämna individens pensionsinformation till ett särskilt bolag som sedan sammanställde en helhetsbild. I september 2003 bildades Min pension i Sverige AB. Bolaget kom att bli ett helägt dotterbolag till Svensk Försäkring som är försäkringsföretagens branschorganisation. Ett samverkansavtal träffades mellan pensionsbranschen och staten om formerna för bolagets verksamhet.

Inrättandet av ett särskilt bolag skapade de nödvändiga förutsättningar och ramar som behövdes för att komma vidare i arbetet. Från statens sida var Riksförsäkringsverket och Premiepensionsmyndigheten drivande i arbetet. Riksförsäkringsverket fick i uppdrag av regeringen att upphandla och utveckla en it-lösning som sedan skulle överlåtas till Min Pension.

Pensionsportalen [Minpension.se](http://Minpension.se) produktionssattes i december 2004. Därmed kunde spararna se hela sin pension och göra individuella pensionsprognoser avseende den allmänna pensionen och de fyra stora kollektivavtalsområdena.

### Min Pensions uppdrag

---

- I första hand stödjade pensionsspararna och pensionärerna – men också pensionsbranschen – på ett sådant sätt att det gagnar pensionsspararna.
  - Gentemot pensionsspararna vara en oberoende aktör som tillhandahåller begriplig, individuell och samlad pensionsinformation av hög kvalitet kostnadsfritt via säkra tjänster med hög tillgänglighet.
  - Gentemot pensionsbranschen bidra till en högre effektivitet inom pensionsinformationsområdet genom utökad standardisering, kostnadseffektiv infrastruktur inom administrativa och ej konkurrensutsatta områden samt förbättrad transparens.
-

## Utvecklingen av Min Pension

### Basfakta om Min Pension

---

- När tjänsten Minpension.se startade 2004 var målsättningen att nå cirka en miljon användare.
  - 2009 hade tjänsten 1,4 miljoner användare och 2016 nära 2,8 miljoner.
  - 2016 gjordes 7,6 miljoner pensionsprognoser på tjänsten
  - Inledningsvis tog det 2–3 dygn att samla in all information så att en ny användare skulle kunna få en prognos. Nu tar det endast 2–3 minuter.
  - Efter inloggning är informationen direkt åtkomlig och uppdaterad.
  - I dag täcker Minpension.se drygt 99 procent av pensionskapitalet (100 procent allmän pension, cirka 96 procent tjänstepension och cirka 90 procent privat pension)
- 

### Organisation och finansiering

Min Pensions verksamhet regleras genom ett samarbetsavtal mellan staten och Svensk Försäkring. Enligt villkoren i detta avtal svarar staten, i dag genom Pensionsmyndigheten, för finansieringen av den ena halvan av de årliga driftskostnaderna. För finansieringen av den andra halvan svarar dels de medlemsbolag hos Svensk Försäkring som bedriver verksamhet inom liv- och pensionsområdet, dels övriga aktörer som levererar pensionsinformation. Statens inflytande i Min Pension säkras genom att styrelsen till hälften utgörs av representanter för staten (Pensionsmyndigheten och Statens tjänstepensionsverk). Övriga representanter i styrelsen kommer från Svensk Försäkring samt de privata pensionsaktörerna.

Rättsligt bygger Min Pension på anslutningsavtal med de anslutna aktörerna och ett användaravtal med användarna. Anslutningsavtalet och användaravtalet i kombination fungerar således

som en fullmakt för att inhämta och hantera pensionsinformationen.

Pensionsmyndigheten sköter kundservicefunktionen (telefonsamtal och e-post från användarna) på uppdrag av Min Pension, år 2016 innebar det cirka 25 000 telefonsamtal och cirka 11 000 förfrågningar via e-post. It-drift, it-förvaltning och it-utveckling har lagts ut på externa uppdragstagare. Verksamhetsplan och budget beslutas av styrelsen. Dock kräver större verksamhetsförändringar att alla anslutna aktörer tecknar nya anslutningsavtal, vilket medför att alla anslutna bolag måste godkänna förändringen.

Min Pension har en budget på cirka 43 miljoner kronor för 2017 och hade i medeltal elva anställda under 2016. Pensionsmyndighetens kostnad för Min Pension har under 2016 uppgick till cirka 25 miljoner kronor.

### **Samverkansarbetet**

Ett väl fungerande samarbete och samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Min Pension är avgörande för att nå både kort- och långsiktiga mål. Samarbetet har utvecklats under de senaste åren och bedrivs nu på strategisk, taktisk och operativ nivå.

Min Pensions styrelseordförande är Svensk Försäkrings VD. Sedan Pensionsmyndigheten bildades har myndighetens generaldirektör varit ordinarie ledamot i styrelsen. Myndighetens föregångare i styrelsen, Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten, hade inte sina myndighetschefer i styrelsen. För Pensionsmyndigheten är arbetet inom ramen för Min Pension centralt. En anledning till att Pensionsmyndigheten bildades var just att få en tydligare samsyn när det gäller inkomst- och premiepensionen. Att Pensionsmyndigheten därutöver har ett uppdrag att informera och ge pensions sparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen gör att samarbetet med Min Pension i dag har ett ännu större fokus än vad som var fallet det när samarbetet inleddes.

Hösten 2014 inrättade Pensionsmyndigheten och Min Pension ett *strategiskt* samarbetsforum med syfte att diskutera och besluta frågor på strategisk nivå. Forumet träffas inför Min Pensions styrelsesammanträden, 5–6 gånger per år. Pensionsmyndigheten representeras av cheferna för kommunikationsavdelningen respektive utvecklingsavdelningen samt samarbetsansvarig. Min Pension representeras av Vd och vice Vd.

På *taktisk* nivå finns ett forum vars syfte är att säkerställa att Pensionsmyndigheten och Min Pension arbetar samordnat och effektivt inom områdena it, kundservice, kommunikation samt analys/statistik. Forumet används vidare för att eskalera problem från operativ nivå eller frågor som kräver beslut på taktisk nivå. Forumet ska träffas fyra gånger per år, strax innan det strategiska mötet för att eventuellt kunna eskalera frågor dit.

På *operativa* nivån hanteras frågor som rör det dagliga arbetet gällande it, förvaltning, kundservice, kommunikation och liknande. På operativ nivå genomförs uppföljning avseende det gemensamma arbetet, vid behov eskaleras detta vidare till det taktiska forumet. Samma sak gäller frågor som inte kan lösas på operativ nivå.

### **Viktiga vägval**

Pensionsmyndigheten har i uppdrag att stärka konsumenternas ställning på pensionsmarknaden och ge pensionsspararna en helhetsbild av sin pension. Idag är Pensionsmyndighetens viktigaste verktyg för detta Minpension.se. Det har dock under åren funnits förslag på att välja andra vägar.

Utvecklingen av tjänsten Minpension.se har styrts av de olika vägval som fattats under åren. Tre vägval som haft stor betydelse är beslutet att inte skicka utökad information i orange kuvert, kampanjen Prognos till alla samt införandet av en gemensam prognosstandard.



### **Ingen utökad information i orange kuvert**

I samband med att Pensionsmyndigheten bildades fanns olika förslag på att myndigheten skulle samla och skicka ut en helhetsbild med all pensionsinformation i orange kuvert, det vill säga även tjänstepension och eventuellt privat pensionssparande. Antingen uppdelat på de olika pensionstyperna eller som en icke specificerad totalsiffra. Förslagen gick dock inte igenom. Kritik riktades främst mot att interaktiviteten helt skulle gå förlorad i en papperslösning.

Det har även diskuterats att Min Pension skulle skicka ut helhetsinformation och prognos på papper men detta har inte vunnit gehör hos berörda aktörer, på grund av författningsskäl, höga kostnader för att utveckla tekniska lösningar för att skicka pensionsinformation samt att interaktiviteten går förlorad. Vidare uttrycktes en oro för att förlora en av de viktigaste informationskanalerna till sina kunder, det vill säga årsbeskedet.

### **Prognos till alla**

I stället för att gå vidare med utökad information i orange kuvert så har inriktningen varit att få så många som möjligt att börja använda tjänsten Minpension.se. Ett viktigt steg i det arbetet är kampanjen Prognos till alla som genomförs i samband med de årliga utskicken av orange kuvert till alla pensions sparare under åren 2014–2017. Kampanjen finansieras delvis genom att Pensionsmyndigheten under åren 2014–2017 har fått 20 miljoner kronor i extra årlig anslagstilldelning.

Prognos till alla har arbetats fram i samråd med Min Pension och Svensk Försäkring. Målet med Prognos till alla är att fler pensions sparare ska registrera sig på Minpension.se och därmed kunna få en helhetsbild av sin pension samt göra prognoser. Målgruppen för kampanjen är framför allt sparare som befinner sig mitt i livet och som inte är så kunniga och intresserade av sin framtida pension.

I kampanjen visar vi att det går att nå Minpension.se genom flera kanaler. Utöver att själv gå in på den webbaserade tjänsten är det

även möjligt att få en prognos via telefon genom Pensionsmyndighetens kundservice samt via ett personligt möte på något av myndighetens servicekontor. Inom ramen för satsningen har myndigheten varit ute på gator och torg, gallerior, på stora arbetsplatser och resecenter i storstäderna för att kunna prata pension i hela landet, det vill säga ”att möta spararna där de är”.

Satsningen har gett resultat. Andelen pensionssparare som upplever att de har den information och det stöd de behöver för att fatta beslut om sin pension ökar signifikant, framför allt bland kvinnor. Dessutom har antal registrerade användare ökat under kampanjperioderna.

Kampanjen har möjliggjorts genom en intensiv samverkan mellan Pensionsmyndigheten, Min Pension samt Svensk Försäkring. Det krävdes rättsutredningar för att få ge prognos via telefon, det krävdes it-utveckling, kompetensutveckling och nya anslutningsavtal samt inte minst att ”sälja in” kampanjen till branschen, vilket Min Pension och Pensionsmyndigheten gjorde gemensamt.

En fråga som fick särskild aktualitet var frågan om varumärket och vems varumärke som skulle synas. Prognos till alla blev en gemensam kommunikation mellan Pensionsmyndigheten och Min Pension och många budskaps- och varumärkesfrågor fick lösas under hand.

Minpension.se är en mycket viktig kanal för många aktörer med delvis olika intressen och målbilder. Budskaps- och varumärkesfrågor är därför frågor som inblandade parter kommer att behöva förhålla sig till även framöver.

### **Prognosstandard**

Pensionsmyndigheten har tillsammans med pensionsbranschen, genom Svensk Försäkring, utarbetat en prognosstandard, det vill säga en överenskommelse om att räkna prognoser på samma sätt

oavsett vilken aktör som gör dem.<sup>7</sup> En gemensam prognosstandard är främst viktig för unga och personer mitt i livet eftersom skillnader i beräkningssätt ger stort utslag i prognoserna. När spararen är äldre och överväger att gå i pension ska ”skarpa” värden användas i beräkningarna istället för schabloner enligt prognosstandard. På så sätt uppnås en bättre kvalitet i prognoserna.

Samarbetet inom ramen för Min Pension har därför på ett avgörande sätt bidragit till en högre kvalitet när det gäller pensionsbolagens leveranser av pensionsinformation till tjänsten.

### Reflektioner kring utvecklingen hittills

Tjänsten Minpension.se har nu funnits i snart tolv år. Vad kan vi säga om utvecklingen hittills?

#### Träget arbete har gett resultat

Innehållet i Minpension.se var inledningsvis betydligt mer begränsat i jämförelse med vad tjänsten erbjuder i dag. Alla uppgifter som rörde allmän pension fanns med, men uppgifterna rörande tjänstepensionen var begränsade såväl kvantitativt (alla bolag var inte med) som kvalitativt (informationen var av olika kvalitet). Initialt var det så kallade ”svaga grupper” som var den huvudsakliga målgruppen (till exempel låginkomsttagare). När Minpension.se lanserades visade det sig dock att en stor andel av de som loggade in och använde tjänsten var manliga medelålders höginkomsttagare, sannolikt med möjligheter att anlita egen pensionsrådgivare.

Icke desto mindre var lanseringen av Minpension.se en framgång. För att tjänsten skulle bli riktigt bra behövde dock fler bolag anslutas. Från myndigheternas sida upplevde vi inledningsvis ingen större entusiasm för projektet från branschen. Det var oklart för enskilda pensionsaktörer vilken nytta som skulle

---

<sup>7</sup> Tidigare räknade pensionsbolagen enligt egna antaganden. En uppföljning som Pensionsmyndigheten genomförde visade att resultaten varierade betydligt – även om det var samma uppgifter som lagts in. Pensionsmyndigheten tog kontakt med Svensk Försäkring och bildade en gemensam arbetsgrupp som utarbetade prognosstandard.

uppnås och flera var ovana vid samverkan med staten. De enskilda branschaktörerna var måna om att själva äga och ha kontroll över sin information och det fanns farhågor för vad det kunde innebära att visa upp viktig information inte bara inför staten utan även för sina konkurrenter i branschen.

Träget arbete har gett resultat. Arbetet med Minpension.se har tagit sin tid men nu är det en självklarhet för aktörerna inom pensionssektorn att vara med och bidra till tjänsten. I dag täcker Minpension.se drygt 99 procent av pensionskapitalet (100 procent allmän pension, cirka 96 procent tjänstepension och cirka 90 procent privat pension) och ger pensionsspararen en samlad bild av intjänad och insparad pension. Genom tjänsten kan spararen göra egna pensionsprognoser baserade på inhämtade uppgifter från de anslutna pensionsaktörerna och egna antaganden om värdeutveckling, uttagstider etc.

Med Minpension.se skaffar sig pensionsspararna underlag och fakta som gör att de är bättre informerade. För bolagen är det positivt att pensionsspararna är insatta i pensionen. Det gör att kundmötena blir effektivare och får ett mer kvalificerat innehåll. Den gemensamma prognosstandarderna har även effektiviserat arbetet för bolagen som kan hänvisa till, eller tillsammans med kunden använda sig av, Minpension.se.

Minpension.se finns både som egen webbplats och som distribuerad webb hos andra aktörer, till exempel på Pensionsmyndighetens inloggade sidor och på pensionsbolagens internetkontor. Tjänsten finns även som applikation för iPhone och Android.

### **Förutsättningar och framgångsfaktorer**

En central förutsättning för framgångsrik samverkan är att det finns en samsyn om målet med samverkan. Vidare är det viktigt att identifiera och hantera skillnader i synsätt, organisation och regelverk samt att skapa en samsyn om hur oförutsedda händelser ska hanteras. Betydelsefulla framgångsfaktorer i samverkansarbetet har bl.a. varit

Viktigt att alla inblandade parter kan se och ha nytta av samverkan. I dag finns en förståelse för att alla parter kan vinna på att samverka. För Pensionsmyndigheten har nyttan varit uppenbar – tjänsten är det viktigaste verktyget för att informera om hela pensionen. Genom åren har mycket fotarbete ägnats åt att medvetandegöra de nyttor som finns med Minpension.se och hitta uppsidorna för branschen, utan att tumma på kundvärde och oberoende. Utifrån branschens perspektiv är Minpension.se ett verktyg som underlättar och effektiviserar bolagens arbete, genom gemensamma och kostnadseffektiva infrastrukturlösningar och standards. Det innebär också att pensions spararna är mer ”pålästa” och kunniga om sin pension. Man kan även se Minpension.se som en del i bolagens CSR-arbete (Corporate Social Responsibility) och att bolagen tar ansvar för hur de påverkar samhället.

Det har funnits en tydlig målbild och samverkan har inneburit täta kontakter och ett nära samarbete på ledningsnivå.

Personligt engagemang och mod att hjälpa varandra att lyckas, det vill säga en anda som har genomsyrats av ett pragmatiskt ”givande och tagande”. Det har varit viktigt att träffas och lära känna varandra. Det har funnits nyckelpersoner på centrala funktioner som genom sitt engagemang har bidragit till att arbetet tröget och oförtrutet har fortsatt. Det har även funnits ”supporters” och eminenser såväl inom näringslivet som i politiken, som har stöttat projektet.

### **Det behövs förståelse för skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet**

En viktig lärdom av vår samverkan är vikten av att ha förståelse för varandras ”affär”. Pensionsmyndigheten och Min Pension har naturligen olika kultur, arbetssätt, modeller, syn på dokumentation och målfunktioner. Försäkringsbranschen kännetecknas av marknadsmekanismer och konkurrens mellan aktörer. Riskaversionen är stor och pensionsinformation är ”affär”. Bolagen verkar på en marknad under en annan konkurrens- och kostnadspress än en myndighet. En myndighet har förstås också ansvar för att

bedriva en effektiv verksamhet men när det gäller Minpension.se är ambitionen i första hand att pensionssparare ska få en helhetsbild av sin pension. Kostnadseffektivitet är förstås en viktig komponent men inte huvudfokus.

Att vi har olika uppdrag och roller innebär att samverkan ibland kan vara lite tungrodd. Arbetet tar tid men i olikheterna finns det även något värdefullt. Det är inte bara så att pensionsspararna vinner på samverkan, även branschen och Pensionsmyndigheten är vinnare – genom samverkan lär vi även av varandra.

### **Det behövs förståelse inom det offentliga om behovet av att samverka med det privata**

En god förståelse för varandras olika uppdrag och roll gäller inte bara mellan Pensionsmyndigheten och pensionsbranschen. Myndigheternas samverkan med Min Pension väcker även frågor om förståelsen inom det offentliga för att staten ibland behöver samverka med näringslivet. Från Pensionsmyndighetens sida har vi upplevt att samarbetet har haft politiskt stöd, men alltjämt händer det att vi i Regeringskansliet och från andra myndighetskollegor möts av åsikter som ”ska myndigheter verkligen samverka så mycket med pensionsbranschen”? Vår uppfattning har dock alltid varit att Pensionsmyndigheten ska samverka för pensionärer och pensionssparares bästa, både utifrån ett medborgar- och ett samhällsnyttoperspektiv.

Fortfarande är samverkan mellan myndighet och näringslivet relativt ovanlig. Även om den politiska viljeinriktningen är klar så har vi från Pensionsmyndighetens sida ibland upplevt vissa svårigheter när det kommit till praktiska frågor. Myndighetens samverkan innebär, inte minst inom det ekonomiadministrativa området, att nya frågor kontinuerligt identifieras och behöver lösas. I det läget har Pensionsmyndigheten ibland uppfattat att det funnits en viss försiktighet och rädsla i Regeringskansliet för att göra fel, snarare än att försöka se till vilka möjligheter som faktiskt finns i inom ramen för regelverket.

Samverkan mellan myndigheter har sina utmaningar – inte minst när det gäller säker finansiering för att samhällsnyttig samverkan med ett helhetsperspektiv ska bli uthållig. För att ta tillvara på myndigheternas kunskap om behov så att de kan ”göra sitt jobb” behövs finansieringsmodeller som underlättar för myndigheterna att ta ett större ansvar för att initiera, utveckla och förvalta förvaltningsgemensamma lösningar. Grundläggande är då att hitta sätt att hantera att den aktör som står för kostnaderna inte alltid är den som kan räkna hem vinsterna/effekterna av aktiviteten. Utmaningarna när det gäller samverkan mellan myndigheter och privata bolag är ännu större. Om Pensionsmyndigheten lånar till en investering och sedan ska ta betalt av bolagen är det knappt giltigt enligt regelverken.

### **Det har tagit tid**

Samverkansresan har inte i alla delar varit smärtfri. Framförallt har det tagit lång tid att komma dit vi är i dag. Vad är en långsiktigt hållbar lösning? Är det rimligt att det tar sådan tid? Varför ska det ta så lång tid som tio år att utveckla en tjänst som Minpension.se som det så uppenbart finns behov av? Lagstiftningshotet – eller möjligheten, beroende på hur man ser det – har hittills inte nyttjats men har funnits i bakgrunden som en alternativ väg. Eftersom samverkan bygger på frivillighet går det långsamt – men kanske är det trots allt bättre att det går långsamt och blir bra än att det med lagstiftning går fortare men med sämre resultat? Eller ”*If you want to go fast, go alone. If you want to go far, go together*”. En viktig förklaring är ju också att Minpension.se är både tekniskt- och beräkningsmässigt komplicerad i kombination med det stora antalet aktörer som är inblandade.

Nu har vi en bra tjänst med i stort sett alla viktigare pensionsaktörer anslutna. Men det räcker inte. Fler personer måste börja använda tjänsten med viss regelbundenhet. Tjänsten Minpension.se vänder sig främst till alla 5,7 miljoner pensions sparare som har påbörjat sin intjäning av ålderspensionen, men som ännu inte påbörjat uttag av sin pension. I december 2016 fanns det 2,8 miljoner registrerade användare. Med nuvarande tillväxttakt

kommer Minpension.se att ha cirka 4 miljoner användare vid utgången av år 2020.

### Vad blir nästa steg?

Genom det unika samarbetet mellan staten och pensionsaktörerna i Min Pension är Sverige ett av de främsta länderna i världen när det gäller att kunna erbjuda sina medborgare högkvalitativ individuell pensionsinformation. Utmaningen framöver blir att fortsätta utveckla tjänsten så att den blir allt bättre på att möta pensionsspararnas förändrade behov och på så sätt befästa Min Pensions unika position inom pensionsinformationsområdet. För att kunna göra detta behöver vi fortsatt utnyttja digitaliseringens möjligheter och skapa förutsättningar för enskilda att själva kunna äga och hantera sin pensionsinformation.

Som vi berättat i avsnitten ovan har tjänsten Minpension.se haft en positiv utveckling. Vi täcker nu in 99 procent av pensionskapitalet och antal användare ökar stadigt, om än inte så fort som vi önskar. Utmaningen framåt blir nu att hitta fler användare och få dem att använda tjänsten med viss regelbundenhet så att de har en bild av vad de kan vänta sig. För att klara av detta måste vi tänka nytt och möta sparare och pensionärer där de är och inte vänta på att de ska söka upp oss.

En fråga som Min Pension därför arbetar intensivt med är att utveckla distribuerad webb. Distribuerad webb innebär att en organisation som samarbetar med Minpension.se kan visa upp en delmängd av Minpension.se som en integrerad del av den egna webbplatsen och därmed förse sina användare med en samlad bild av pensionen, komplett med en individuellt anpassad pensionsprognos. Användaren får en smidig och sömlös upplevelse och slipper förflytta sig mellan olika webbplatser. Denna tjänst behöver emellertid utvecklas ytterligare.

Parallellt med detta är vi på väg att ta ett nytt stort steg och utvidga vår samverkan till en helt ny tjänst för dem som står inför beslut att påbörja att ta ut sin pension. Uttagsplan är en tjänst som ska göra det möjligt att simulera olika uttag och planera för att ta



ut hela pensionen på *ett* och samma ställe. I dagsläget är det för svårt att planera sin pension. Snittanvändaren av Minpension.se har åtta försäkringar att hantera och vi vet att det är svårt att ha överblick över sina försäkringar, där den som närmar sig pensionsåldern vill kunna planera pensionen utifrån sina egna pensionsuppgifter och med personlig vägledning. Dessutom är flera av de beslut som måste fattas av individerna oåterkalleliga, därför är det extra viktigt att det blir rätt från början.

Förstudiearbetet har påbörjats på Pensionsmyndigheten men projektet är i dag ett samarbete mellan myndigheten och pensionsbranschen via Min Pension. Vidare har branschaktörerna bjudits in att delta inom olika områden. Arbetet har bara börjat. Vilka nya lösningar som vi tillsammans behöver hitta för att människor ska kunna planera och ta ut pension på ett ställe återstår att se.

En annan tjänst är digitala flyttblad. Regeringen gav i juni 2014 Finansinspektionen i uppdrag att arbeta för en överenskommelse i livförsäkrings- och pensionsbranschen om en branschstandard för transparens- och informationsfrågor i samband med flytt av en pensionsförsäkrings värde. Genom ett samarbete mellan Finansinspektionen och Svensk Försäkring har en branschrekommendation om informationsgivning i samband med flytt av pensionsförsäkrings värde tagits fram, s.k. ”flyttblad”.

Hittills har flyttbladen hanteras manuellt av pensionsbolagen. Svensk Försäkrings styrelse har dock konstaterat att en digitalisering av lösningen skulle innebära en ökad kundnytta och en mer effektiv hantering. Baserat på resultatet från en förstudie fick Min Pension i uppdrag att tillsammans med ett antal pensionsaktörer etablera en pilotlösning för digital hantering. Pilotlösningen kommer att lanseras i slutet av mars 2017 och därefter testas ”skarpt” under några månader varefter beslut ska fattas om en fullskalig lösning. Tjänsten digitala flyttbladen är ett bra exempel på hur Min Pension kan stärka pensionsspararnas ställning på livförsäkrings- och pensionsmarknaderna.

Därutöver arbetar Min Pension sedan ett par år tillbaka med ett relativt omfattande projekt med att vidareutveckla ”Mina Sidor”

på Minpension.se, eftersom den senaste större förändringen av "Mina Sidor" ligger ett antal år tillbaka.

Denna omständighet i kombination med att Min Pension sedan ett par år tillbaka försöker nå ut till nya målgrupper i högre utsträckning (bland annat pensionssparare "som befinner sig mitt i livet och som inte är så kunniga och intresserade av sin framtida pension") gör att "Mina Sidor" behöver vidareutvecklas och göras mer användarvänliga. Finansiell beteendevetenskap, olika kundundersökningar och möten med representanter från de anslutna pensionsaktörerna ligger till grund för arbetet. Arbetet bedrivs med följande inriktning

Först redovisas en översikt av den totala månatliga prognostiserade pensionen, som är den mest efterfrågade informationen av pensionsspararna. Därefter ges möjlighet att analysera allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande i olika "lager längre ner". På så sätt ges möjlighet för den mer intresserade pensionsspararen att fördjupa sin kunskap. Detta innebär således en omvänd ordning jämfört med den nuvarande.

Pensionsspararens intresse och förståelse för pensionsprognosen ökar om spararen kan sätta den i relation till olika storheter, till exempel lönen, andra jämförbara individer et cetera.

För pensionsspararen är det viktigt att pensionsprognosen är komplett, dvs. att alla pensionsförmåner finns med. Ett starkt önskemål från spararna är därför att det ska vara möjligt att enkelt kunna se hos vilken arbetsgivare tjänstepensionen är intjänad, för att på så sätt kunna förvissa sig om att arbetsgivaren betalat in till tjänstepension.

Användningen av mobila enheter som så kallade surfplattor och smartphones ökar kraftigt och lösningen måste därför vara anpassad för sådana.

Tjänsten har lanserats i en så kallad beta-version och finns nu tillgänglig på Minpension.se

Verksamhetsutveckling i offentlig sektor handlar allt mer om att använda digitaliseringens möjligheter. Informationsteknologin skapar nya möjligheter för statsförvaltningen att bli mer innovativ och samverkande. Genom e-samverkan kan myndigheters kontakter med medborgare förenklas, innovation och delaktighet stödjas, samtidigt som statsförvaltningens effektivitet och kvalitet ytterligare kan höjas. Vi är övertygade om att privat sektors medverkan i utveckling och leverans av digitala tjänster, som Minpension.se, kan bidra till såväl förnyelse i offentlig verksamhet som till innovation och internationell konkurrenskraft i näringslivet. Vi tillför varandras verksamheter värde.

## Tillsammans för en effektivare digitalisering

Mats Wikström

### Inledning

Regeringen ser digitaliseringen som den just nu enskilt största förändringsfaktorn som påverkar alla delar av samhället. I budgetpropositionen för 2017 (Prop. 2016/17:1) lyfter regeringen fram digitaliseringen som ett område där behovet av en helhets-syn ställer högre krav på regeringens samordning och styrning av myndigheterna. Regeringen understryker också att gemensamma lösningar och investeringar krävs för att kunna använda digitaliseringenens möjligheter till att effektivisera den statliga förvaltningen.

Att använda sig av teknikutvecklingen är inget nytt, och digitalisering är inte heller ett mål i sig. Men jag ser det som en möjlighet för det offentliga Sverige att samverka för att hitta nya sätt att underlätta för medborgare och företag – och för att använda skattepengar mer effektivt.

### Med medborgaren i centrum

I dag upplever medborgarna ofta den offentliga förvaltningen som fragmenterad, och att man själv får samordna sina ärenden mellan olika myndigheter. Statsförvaltningen behöver därför bli bättre på att utveckla gemensamma digitala tjänster med utgångspunkt i medborgarnas behov.

Det adresseras på en övergripande nivå i regeringens förvaltningspolitik med målet om ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”

Inriktningen förtydligas och operationaliseras med regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning *Med med-*

*borgaren i centrum* (N2012.37). I strategin formulerar regeringen tre mål för arbetet med att förbättra statsförvaltningens samlade förmåga att samverka digitalt:

---

1. En enklare vardag för medborgare.
  2. Högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.
  3. En öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet.
- 

Regeringen har identifierat att it, e-förvaltning och digitalisering är en kritisk hävstång i arbetet med att uppnå målen för förvaltningspolitiken. Vi som verkar i staten måste därför i större utsträckning tillsammans utveckla gemensamma digitala lösningar som skapar en enklare, öppnare och effektivare förvaltning till nytta för medborgare och företag.

### **ESV:s analys bekräftar behovet av samverkan**

Ekonomistyrningsverket (ESV) har sedan 2005 haft uppdrag kopplat till myndigheternas digitalisering, exempelvis inom e-handelsområdet. Sedan 2014 har vi även fått flera regeringsuppdrag med kopplingar statsförvaltningens digitalisering som helhet. Baserat på erfarenheterna av det arbetet anser ESV att statsförvaltningen behöver bli bättre inom flera områden, för att svara mot regeringens uttalade ambitioner om att Sverige ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Stärkt styrning och förbättrad uppföljning är två sådana övergripande områden.

ESV:s analys av statsförvaltningens digitalisering visar även att vi behöver samverka mer över hela det offentliga Sverige, för att bättre ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Många myndigheter har lyckats väldigt bra med sina digitala tjänster, som effektiviserar verksamheten och ökar kvaliteten i myndighetens service till medborgarna. Så det finns all anledning att använda sig av tidigare erfarenheter inom staten och ta del av varandras goda exempel.

Samverkan mellan myndigheter får dock inte bli ett självändamål. Det bör alltid finnas ett tydligt syfte och mål med arbetet. Att effektivisera förvaltningen och gemensamt möta medborgarnas behov tycker jag är en anledning så god som någon.

Digitalisering är en av de viktigaste utvecklingsfaktorerna i dag och it-kostnader är en av statens största utgiftsposter, tillsammans med personal- och lokalkostnader. Det betyder att myndigheternas it-relaterade beslut är väldigt viktiga. Det är därför angeläget att regeringen har en god bild av statens it-kostnader och de statliga myndigheternas it-användning.

Det var en av anledningarna till att ESV 2014 fick regeringsuppdraget att utveckla en it-kostnadsmodell.

### **Uppdrag att samla in information om it-kostnader, mognadsmätningar och strategiska it-projekt**

I regleringsbrevet för 2014 fick ESV i uppdrag att bilda en arbetsgrupp med ett antal myndigheter, för att i samverkan utveckla en modell för att beräkna myndigheternas it-kostnader och it-investeringar. Syftet var att effektivisera myndigheternas it-användning, och skapa förutsättningar för jämförelser, överblick och återanvändbarhet i statsförvaltningen.

### **Bakgrund till uppdraget**

Regeringen framhöll i budgetpropositionen för 2007 (Prop. 2006/07) sin avsikt att stärka uppföljningen och granskningen av myndigheternas it-baserade utvecklingsarbete.

I regeringens *Handlingsplan för e-förvaltning – Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*, från 2008, fanns ett mål om att statens samlade it-kostnader ska följas upp löpande. Vidare konstaterade regeringen att statens driftskostnader för it-stöd bör minska, för att frigöra resurser för utveckling.

I rapporten *It inom statsförvaltningen* (Riksrevisionen 2011:4) framkom det att flera myndigheter inte kunde redovisa sina it-

kostnader på total nivå, och att ännu fler hade svårigheter att redovisa sina it-kostnader uppdelade på olika delområden. Riksrevisionen konstaterade även att myndigheterna inte alltid kunde redogöra för hur väl it bidrar till att uppfylla verksamhetens mål.

I rapporten *Statliga IT-projekt som överskrider budget* (RiR 2011:5) konstaterade Riksrevisionen att en tredjedel av de undersökta it-projekten drog över sina budgetar. Enligt Riksrevisionen var orsakerna brister i beställarkompetensen och förmåga att styra och kontrollera verksamheten. En av Riksrevisionens slutsatser var att myndigheterna inte lagt tillräckligt fokus på uppföljning av projekten.

Mot den bakgrunden såg regeringen ett behov av att synliggöra statliga it-investeringar. Men när de började se över myndigheternas it-kostnader väcktes frågor som ingen kunde svara på. Det saknades tillförlitliga kostnadsuppgifter för drift, förvaltning och utveckling av it i staten.

### **Behov av gemensamma verktyg**

Många myndigheter hade efterfrågat referensdata för att kunna bedöma sin egen verksamhet. Ett syfte med sådana nyckeltal är att ansvariga inom myndigheten ska få en plattform för att föra en intern dialog mellan ledning, verksamhet och it, men även för en extern dialog mellan myndigheten och regeringen. I dialogen kan man diskutera och bedöma hur effektivt myndigheten tillhandahåller it-stödet till organisationen, hur väl it-stödet bidrar till myndighetens mål, samt hur nyckeltalen kan användas som underlag för att följa upp strategiska val.

Det fanns dock inte några system eller processer för att kartlägga myndigheternas it-kostnader och även få uppgifter om deras it-verksamhet. Myndigheterna saknade också gemensamma verktyg för att kunna följa sina kostnader över tid, eller jämföra sig med andra myndigheter på ett enkelt och kostnadseffektivt sätt.

Sammantaget innebar det att det var svårt för såväl myndighetsledningar som för regeringen att bedöma om it-användningen var effektiv på enskilda myndigheter, och för staten som helhet.

## **ESV:s uppdrag att utveckla en it-kostnadsmodell**

Uppdraget startade i början av 2014 och bestod av att ta fram en it-kostnadsmodell, som var tydlig och enkel att använda. Modellen skulle ta hänsyn till myndigheternas olika förutsättningar och ge ett tydligt värde för den enskilda myndigheten, som skulle kunna använda modellen för att utveckla sina strategier och sitt operativa arbete.

Tillsammans med en arbetsgrupp bestående av 21 myndigheter tog ESV fram en definition av it-kostnader, och utarbetade en modell för att beräkna dem. Arbetsgruppen utvecklade också en mognadsmodell med ett antal frågeställningar som representerade viktiga indikatorer för hur myndigheterna kan bedöma sin egen it-mognad – utifrån vilket fokus myndighetens interna styrning och kontroll har på it och digitalisering.

ESV redovisade uppdraget till regeringen (Näringsdepartementet) i oktober 2014. Sammanfattningsvis såg ESV de framtagna nyckeltalen som ett första steg mot att stärka medvetenheten om it-kostnaderna i statsförvaltningen. Myndigheterna hade också fått en möjlighet använda nyckeltalen i arbetet med att effektivisera sitt tillhandahållande av it-stödet i organisationen, och för att öka sitt fokus på hur man kan använda it i verksamhetsutvecklingen.

## **Resultatet ledde till ett fördjupat uppdrag**

Via ett särskilt regeringsbeslut i januari 2015 fick ESV i uppdrag att fördjupa och bredda arbetet med jämförelser av myndigheternas it-kostnader och mognadsmätningar. Arbetet skulle utgå från den modell som arbetsgruppen utvecklat under det första uppdraget. ESV skulle även hämta in information om sådana strategiska it-projekt<sup>8</sup> som bedömdes ha en hög risk vad gäller nytta och budget, från samtliga myndigheter med internrevision.

---

<sup>8</sup> I ESV:s fördjupade uppdrag definierades strategiskt it-projekt som ett it-projekt där myndighetens ledning följer eller borde följa genomförandet. Detta med anledning av sitt ansvar för verksamheten inför regeringen enligt 3 § myndighetsförordning (2007:515) – avseende effektivitet, hushållning, regel efterlevnad och redovisning, men också utifrån de förvaltningspolitiska målen.



ESV genomförde arbetet i samverkan med 64 andra myndigheter, och i dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

ESV redovisade uppdraget till regeringen i december 2015. I avrapporteringen gav ESV förslag på hur man kan utveckla mätning och rapportering av de statliga myndigheternas it-användning, och hur statsförvaltningens digitalisering kan följas upp. Det gav regeringen ett underlag för att dels stärka styrningen och samordningen av it-användningen i statsförvaltningen, dels stärka uppföljningen av de statliga myndigheternas it-användning.

### **Styrning och finansiering av samverkansprojekten**

Inget av de två samverkansprojekten hade någon annan formell styrning än de befintliga regeringsuppdragen. Det gällde även finansieringen av arbetet. Under det första uppdraget finansierade ESV sitt arbete via ordinarie anslag, enligt ESV:s regleringsbrev för 2014. Det fördjupade uppdraget under 2015 finansierades via separat uppdragsfinansiering, enligt särskilt regeringsbeslut. Övriga deltagande myndigheter finansierade genomgående sitt arbete inom sina ordinarie anslag.

Myndigheterna som ingick i arbetsgruppen under det första uppdraget deltog helt frivilligt. I det fördjupade uppdraget pekade regeringen ut ett antal myndigheter som skulle delta i arbetet enligt regeringsuppdraget. Utöver dessa myndigheter deltog ytterligare några myndigheter frivilligt.

Samverkan drevs i projektform båda åren, baserat på utformningen i respektive regeringsuppdrag. Så är även fallet för ESV:s fortsatta uppdrag inom området, att följa de statliga myndigheternas användning av it och hur myndigheterna tar tillvara digitaliseringens möjligheter. Det fortsatta uppdraget startade 2016 och drivs i gemensam projektform tillsammans med ESV:s övriga uppdrag inom digitaliseringsområdet.

Det känns bra att det räckte med den befintliga styrningen inom ramarna för regeringsuppdragen, och att vi inte behövde upprätta

några ytterligare formella avtal mellan de samverkande myndigheterna. ESV förutsatte att de representanter som deltog i arbetet företrädde myndigheten, och att de förankrade arbetet i organisationen. Min bedömning är att det var ett framgångsrikt sätt att driva arbetet på.

### **Myndighetssamverkan med expertstöd**

Den första arbetsgruppen bildades 2014 genom att ESV bjöd in de myndigheter som deltagit i E-delegationen till projektet. Sedan gick även en förfrågan ut till samtliga myndigheter. Totalt deltog 22 myndigheter (inklusive ESV) i arbetsgruppen.

ESV gjorde inget statistiskt urval utan de myndigheter som var intresserade fick vara med. Den totala verksamhetskostnaden för de 22 myndigheterna, utgjorde ungefär en femtedel av statens totala verksamhetskostnader för 2013.

Det var stor variation på myndigheterna som deltog i arbetsgruppen, där både stora och små myndigheter fanns representerade. Myndigheterna som ingick i E-delegationen hade redan en relativt hög it-mognad, medan flera av de andra myndigheterna precis börjat utveckla sin it-styrning.

### **Extern expertkunskap**

It- och digitaliseringsfrågor var delvis ett nytt kunskapsområde för ESV. Samtidigt skulle vi driva ett arbete tillsammans med myndigheter som Skatteverket och Försäkringskassan, som jobbat med frågorna i många år. Därför konstaterade den interna projektgruppen att ESV behövde stöd av andra myndigheter, för att säkra upp att vi kunde genomföra uppdraget med hög kvalitet. Det löste ESV:s projektgrupp genom att sätta samman en referensgrupp till projektet, som bestod av erfarna it-chefer från fyra myndigheter som ingick i E-delegationen. Referensgruppen var ett viktigt stöd till projektet och bidrog till att styra arbetet rätt. Bland annat tog referensgruppen fram ett första utkast på frågeställningarna i mognadsmodellen. Det sparade tid för ESV, och blev ett bra underlag för arbetsgruppen att arbeta vidare med.

ESV inhämtade ytterligare sakkunskap genom att anlita en extern it-konsult som deltog i projektarbetet och gav användbart seniort stöd till ESV:s projektgrupp.

### **Breddad arbetsgrupp via regeringsuppdrag**

Arbetsgruppen i det fördjupade regeringsuppdraget 2015 bestod av ESV, Bolagsverket och de myndigheter som omfattas av Internrevisionsförordning (2006:1228) – med undantag för Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Polismyndigheten. Bolagsverket och internrevisionsmyndigheterna var angivna i uppdraget. Dessutom deltog ytterligare ett antal myndigheter, som själva uttryckt ett önskemål om att få delta i det fortsatta arbetet.

### **Ansvarsfördelning och avrapportering**

ESV var projektledare för uppdragen både 2014 och 2015. ESV ansvarade för att koordinera samverkan i arbetsgruppen, och samarbetet med övriga aktörer som bidragit i projekten.

Under 2014 års arbete med att utveckla definitioner och ta fram en it-kostnadsmodell var ambitionen att nå konsensus i gruppen. Myndigheterna ägde sin information, och ESV bearbetade inte det underlag som myndigheterna lämnade in under projektets gång. Det upplägget upprepades i det fördjupade uppdraget under 2015.

ESV ägde slutsatserna som avrapporterades till regeringen, men innehållet i rapporterna faktagranskades av de deltagande myndigheterna. De hade även möjlighet att lämna övriga synpunkter på innehållet.

I sin avrapportering av det fördjupade uppdraget i december 2015, samrådde ESV även med referensgruppen, representanter från Regeringskansliet (Näringsdepartementet), samt med ESV:s insynsråd respektive ekonomichefsråd och kontrollerråd.

Dessutom bidrog Kammarkollegiet med tjänster till arbetet, och MSB bidrog i arbetet med informationssäkerhet och incidenter. Den slutliga utformningen var dock ESV:s.

Avstämning med Regeringskansliet och med ESV:s ledningsgrupp skedde också löpande under arbetets gång.

### **Det praktiska samverkansarbetet**

Under det första regeringsuppdraget 2014 genomförde ESV fyra heldagsseminarier tillsammans med arbetsgruppen. ESV lade agendan för varje seminarium, men projektet genomfördes i huvudsak i form av aktivt arbete från de deltagande myndigheterna.

Arbetsgruppen tog tillsammans fram en definition på it-kostnader, och diskuterade vilken form av modell som projektet borde använda. Gruppen kom fram till att modellen skulle bestå av uppgifter om myndigheternas totala it-kostnader, och ett antal nyckeltal kopplade till it-kostnader och it-investeringar.

Myndigheterna gjorde sedan egna beräkningar av sina totala it-kostnader, tog fram sina nyckeltal, samt rapporterade in resultatet till ESV. Respektive myndighets beräkningar kvalitetssäkrades sedan gemensamt i arbetsgruppen, genom att till exempel diskutera vägval och utmaningar under seminarierna.

ESV tog hjälp av referensgruppen för att lösa uppgiften om att hitta och sprida lärdomar om omfattande it-utvecklingsprojekt i statsförvaltningen. Tillsammans identifierade vi ett antal kritiska framgångsfaktorer och frågor av strategisk karaktär, som sedan utformades till en mognadsmätning i form av ett antal frågor. Myndigheterna fick i uppgift att besvara dessa frågor. Sedan diskuterade och kvalitetssäkrade projektets arbetsgrupp svaren på ett gemensamt heldagsseminarium.

### **Fördjupat uppdrag – strategiska it-projekt**

Under arbetet 2015 med att identifiera och redovisa de strategiska it-projekten, genomförde ESV två seminarier och bjöd in samtliga 64 deltagande myndigheter. Tillsammans utvecklade vi definitioner av it-projekt, strategiska it-projekt och en enkel modell för riskbedömning, som förankrades för att de deltagande

myndigheterna skulle kunna använda den. Definitionerna utgjorde ett övergripande ramverk med utgångspunkt i de ställningstaganden som varje enskild myndighet hade gjort.

ESV genomförde en webbenkät för att hämta in information om de strategiska it-projekten. I enkäten fick de deltagande myndigheterna redovisa projekten, och lämna riskbedömningar ur tre olika perspektiv: nytta, budget och tid. I samband med redovisningen av enkäten lämnade myndigheterna även ytterligare information om de strategiska it-projekten.

Underlaget om strategiska it-projekt kvalitetssäkrades gemensamt i arbetsgruppen. Det ledde till att myndigheterna kompletterade sina redovisningar.

### **Fördjupat uppdrag – kartläggning av it-kostnader**

Tillsammans med de flesta av de myndigheter som deltog i arbetet 2014, vidareutvecklade ESV definitionerna och beräkningarna av ett antal nya nyckeltal under arbetet 2015. Man tog även fram en mognadsmätning för informationssäkerhet.

ESV anordnade nio seminarier för arbetet med jämförelser av myndigheternas it-kostnader. Under seminarierna presenterade ESV de framtagna definitionerna för it-kostnader, nyckeltal och den nya mognadsmätningen.

Myndigheterna beräknade sedan sina it-kostnader och de framtagna nyckeltalen på hemmaplan, och rapporterade in resultatet till ESV. Myndigheterna kvalitetssäkrade sina uppgifter tillsammans under projektets efterföljande seminarier.

ESV gav också myndigheterna möjlighet att jämföra sina it-kostnader och nyckeltal med varandra. Myndigheterna svarade därutöver på ett antal frågor kopplade till de olika nyckeltalen och mognadsmätningen.

Myndigheterna fick själva ta ansvar för de beräkningar de gjorde. Det är ESV:s bedömning att kvaliteten varierade mellan myndigheterna, beroende på tidigare erfarenheter och den tillgängliga

kunskapen om kostnadsfördelningen på myndigheten. Därför var det inte relevant att göra direkta jämförelser av nyckeltalen mellan myndigheterna, utan att först diskutera underlaget för beräkningarna. Seminarierna var ett forum för sådana diskussioner och bidrog till ett utbyte och lärande mellan myndigheterna, samt till att utveckla underlaget som ESV samlade in.

### **Ett framgångsrikt samverkansprojekt**

ESV hade bra förutsättningar att genomföra uppdragen med gott resultat. Mycket på grund av att regeringen gav ESV väl definerade uppdrag med tydliga mål. I det första uppdraget 2014 var huvudmålet att ta fram ett antal nyckeltal och en modell för att beräkna it-kostnader. I det fördjupade uppdraget 2015 var huvudmålet att myndigheterna som var angivna i regeringsuppdraget skulle leverera in analysunderlag till ESV.

### **Samverkan en framgångsfaktor i sig**

I uppdraget stod det att ESV skulle utföra arbetet tillsammans med en arbetsgrupp av andra myndigheter. ESV hade kunnat bygga upp sin egen kompetens inom området, genomfört en egen studie i arbetsgruppen och skrivit en rapport om erfarenheterna. Jag tror att vårt beslut att genomföra utvecklingsarbetet i samverkan med de deltagande myndigheterna starkt bidrog till att projektet blev framgångsrikt.

Även om ESV genomförde arbetet i samverkan med de deltagande myndigheterna, kunde vi inte tillgodose alla deltagarnas önskemål. Men arbetsättet skapade en förankring och acceptans av resultatet, och bidrog även till ett gemensamt lärande hos de deltagande myndigheterna.

Att delta i det inledande arbetet 2014 med att bygga upp och utveckla en gemensam it-kostnadsmodell var frivilligt. Det var ändamålsenligt för den delen av arbetet. Att tillämpningen i det fördjupade uppdraget 2015 inte var frivillig, utan att det fanns angivna myndigheter utvalda genom regeringsuppdrag, sparade tid för ESV:s projektgrupp. Om ESV agerat på eget uppdrag tror

jag det är tveksamt att vi hade fått ihop en arbetsgrupp på över 60 myndigheter.

### **Variation i arbetsgruppen bidrog till erfarenhetsutbytet**

Att det var stor variation på de deltagande myndigheterna vitaliserade arbetsgruppen. Erfarenheter och behov hos myndigheter av olika storlek, med olika verksamhetsinriktning och med olika nivå av it-mognad, gav en relativt heltäckande behovsbild för arbetet.

Variationen bidrog också till lärandet i gruppen och erfarenhetsutbytet mellan myndigheterna. De större myndigheterna och de myndigheter som hade en högre it-mognad kunde bidra med viktig kunskap och erfarenhet. Samtidigt fanns det ett värde i att behoven hos myndigheter med andra förutsättningar fanns representerade.

Att både it-chefer och representanter från verksamheten deltog i arbetet var också givande för resultatet. Det fanns inte så många liknande upparbetade nätverk inom staten. Framför allt inom arbetet med strategiska it-projekt märkte vi att behovet av att träffas var stort, att många inte hade träffats förut och att det inte fanns något etablerat utbyte mellan myndigheter kring den här typen av utvecklingsfrågor.

Möjligheten att få nätverka och arbeta med andra personer som stod inför samma utmaningar bidrog till engagemanget i arbetsgruppen. Frågan om vilken roll it ska ha i organisationen blev synlig. Att kunna visa på att de roller som fanns representerade i arbetsgruppen behöver ta en större plats i myndigheterna bidrog till det goda resultatet i projektet.

### **Nytt angreppssätt öppnade för intryck**

En fråga jag har ställt mig är om samverkansprojektet gått lika bra om ESV redan varit en expertmyndighet inom området? När ESV fick det första uppdraget 2014 hade vi inga upparbetade källor baserad på tidigare erfarenheter, som kunde påverka arbetet. ESV:s projektgrupp utgick till exempel inte från en övertygelse om vilka som var de viktigaste och mest relevanta

nyckeltalen. I stället var vi öppna för resultaten från vår samverkan.

Vi insåg att vi behövde dra nytta av de deltagande myndigheternas kompetens och ta oss fram i arbetet steg för steg, för att söka konsensus i arbetsgruppen. På så sätt skapade vi bra förutsättningar för att ta reda på vad som var möjligt och relevant att genomföra utifrån myndigheternas behov.

Upplägget med att samverka på det här sättet kan beskrivas som ett agilt arbetssätt.<sup>9</sup> ESV tillämpade inte redan färdiga analysmetoder på en ny myndighet. Vi gjorde ingen revision eller granskning. Vi gick ut i praktiken och frågade.

Valen av definitioner, nyckeltal och modeller byggde inte enbart på ESV:s omvärldsbevakning, utan på de deltagande myndigheternas faktiska behov. Det innebar att resultatet i stort sett redan var förankrade och accepterade på de deltagande myndigheterna när arbetet var klart. Det ledde till att det fanns ett 20-tal ambassadörer för resultatet från arbetet 2014.

### **E-delegationens arbete blev ett bra stöd**

Att lära sig av andra statliga aktörer och ta tillvara redan genomfört arbete i förvaltningen, var ett framgångsrikt recept för ESV. Ett exempel är att vi tog stöd i E-delegationens arbete inom området när ESV:s projektgrupp planerade hur vi skulle genomföra uppdraget. Bland annat använde vi deras förstudie *Effektiv it-drift inom staten* (version 1.0) och *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* (SOU 2009:86) som referenslitteratur.

Även E-delegationens två vägledningar *Effektiv it-försörjning/sourcing* och *Nyttorealiserings version 2.0* var ett bra stöd i arbe-

---

<sup>9</sup> Ett samlingsnamn på lättroliga och flexibla metoder, främst inom utvecklingen av it-system. Poängen är att man arbetar iterativt (upprepande), i nära samarbete med beställare och användare, och därigenom kontinuerligt kan möta och anpassa sig till nya krav och förändringar. Källa: agilemanifesto.org.



tet. Vägledningarna blev även normerande i vissa fall, till exempel när vi gjorde bedömningar av de olika frågeställningarna i mognadsmätningen.

ESV tog över ansvaret för de två nämnda vägledningarna, efter att E-delegationen avslutade sitt uppdrag 2015. De är fortfarande ett användbart stöd i myndigheternas arbete med it-försörjning och nyttorealiserings. Vägledningarna kan laddas ned på [esv.se/digitalisering](http://esv.se/digitalisering).

### **Anpassat och upprepat arbetssätt fungerade väl**

Att vara lyhörd och anpassa upplägg och planer efter de organisationer man samverkar med kan bidra till att arbetet flyter på snabbare, och att man slipper lägga tid på annat än att arbeta mot huvudmålen.

Ett exempel är en situation som uppstod under diskussionerna på det första seminariet, i arbetet med det fördjupade uppdraget 2015. De deltagande lärosätena upplevde att skillnaden i förutsättningarna mellan dem och övriga myndigheter var för stora, vilket bromsade upp det gemensamma arbetet. Därför valde ESV att sätta lärosätena i en egen diskussionsgrupp under resten av seminarierna. I realiteten kanske det inte var så stor skillnad mellan de olika myndighetstyperna, men igenkänningen mellan lärosätena underlättade det fortsatta samverkansarbetet.

Det upprepade arbetssättet blev framgångsrikt båda åren. Först spred ESV kunskapen om den metod och modell som arbetsgruppen utvecklat. Sedan fick myndigheterna tillämpa kunskapen hemma i respektive organisation. Det tredje steget var att det insamlade underlaget kvalitetssäkrades gemensamt i arbetsgruppen.

ESV strävade också efter att skapa en inkluderande arbetsmiljö. Vår bedömning är att det bidrog till ett öppet samtalsklimat mellan myndigheterna, och ett ödmjukt förhållningssätt till varandras olika utmaningar. Det blev särskilt viktigt eftersom det framför allt var i de gemensamma diskussionerna som deltagarna utbytte erfarenheter, och lärandet tog plats.

### **Engagerad uppdragsgivare bidrog till arbetet**

Som uppdragsgivare är det minst lika viktigt att följa upp ett uppdrag som att ge ett bra uppdrag. Det tycker jag regeringen verkligen lyckades med. De gav ESV ett tydligt uppdrag, och hade även tänkt igenom hur de skulle kunna använda resultaten av arbetet. Att regeringen, via Näringsdepartementet, fortsatte att vara engagerade i arbetet bidrog till det goda resultatet.

Näringsdepartementet var bland annat drivande i att få med alla 64 myndigheter i det fördjupade uppdraget 2015. Ett annat exempel på engagemanget var att ansvarigt statsråd deltog på det uppstartsmöte ESV anordnade när arbetet drog igång.

Men engagemanget fortsatte även under själva arbetet med det fördjupade uppdraget. Näringsdepartementet bjöd in myndighetshandläggarna för alla myndigheter i arbetsgruppen, och bildade ett nätverk. Nätverket blev lyckat och det var många som deltog på träffarna. Det arbetet bidrog bland annat till att ta fram en checklista för hur resultaten från ESV:s uppdrag kan användas i myndighetsdialogen.

### **Fortsatt uppdrag att följa myndigheternas it-användning**

Ett kvitto på att de två samverkansprojekten varit lyckade tycker jag är att ESV 2016 fick ett fortsatt uppdrag att följa de statliga myndigheternas it-användning och hur myndigheterna tar tillvara digitaliseringens möjligheter. Uppdraget baseras på det tidigare arbetet, och tillsammans med omkring 70 myndigheter fortsätter ESV att samla in och vidareutveckla informationsunderlag för myndigheternas it-användning och digitalisering. Ambitionen är att även myndigheter som inte deltar i arbetet på sikt ska kunna använda sig av metoden.

### **Utmaningar på vägen**

I båda uppdragen deltog det myndigheter som redan gjort stora investeringar i kunskap och arbetssätt inom området it-kostnader och strategiska it-projekt. Dessa investeringar överlappade inte alltid med den inriktning som hela gruppen tog fram för det

gemensamma samverkansarbetet. I viss mån blev det en utmaning i utvecklingsarbetet, och för att nå konsensus i arbetsgruppen.

En myndighet ville hellre fortsätta på sin inslagna väg och ställde sig inte bakom det gemensamma arbetet. Det ledde till att ESV beslutade sig för att låta myndigheten leverera in sina siffror till projektet, utan att aktivt delta i det gemensamma utvecklingsarbetet.

ESV ville inte låta den ”perfekta” lösningen på uppdraget stå i vägen för den lösning som var möjlig att genomföra, för att nå målen med samverkan. Det var helt enkelt inte avgörande att nå fullständig konsensus i arbetsgruppen, eller att alla deltagande myndigheter använde sig av resultatet på samma sätt. ESV såg arbetet som ett första steg på en längre gemensam resa.

Exemplet visar att det är viktigt att vara förberedd på hur man som projektledare ska hantera tidigare arbete och investeringar hos enskilda myndigheter, när man går in i ett samverkansprojekt. Ett sätt att säkerställa att alla deltagare kan bidra i arbetet, är att börja med att planera för i vilket tempo man kan driva arbetet.

### **Utmaningar för arbetet med strategiska it-projekt**

Inledningsvis fanns det inte en tydlig definition av strategiska it-projekt. Det fanns också olika syn i arbetsgruppen. Det blev en utmaning för projektgruppen att genomföra konstruktiva seminarier med så stora arbetsgrupper, och samtidigt komma fram till ett gemensamt beslut.

Här valde ESV att anlita externt konsultstöd för att planera och genomföra två seminarier med arbetsgruppen. Konsulternas expertis i att genomföra ett strukturerat seminarieupplägg, bidrog till att arbetsgruppen snabbt kunde enas om gemensamma definitioner.

En annan utmaning var att flera myndigheter hade problem med att ta fram uppgifterna som efterfrågades. För vissa myndigheter

var det första gången man tog fram den här typen av underlag, då en del av informationen var sådant som myndigheterna normalt sett inte är vana att följa upp. Dessa svårigheter återspeglades även i mognadsmätningen, där många myndigheter bedömde att de hade låg mognad inom området portföljstyrning.

Myndigheternas strategiska it-projekt var ett mångfacetterat område som var svårt att överblicka. Trots utmaningarna tycker jag ändå att arbetet gav viktig kunskap och flera nyttiga lärdomar. Vi kunde göra en uppskattning av storleken på myndigheternas utvecklingsportfölj med strategiska it-projekt, och konstaterade att det handlade om mycket pengar (8,5 miljarder kronor). Arbetet indikerade också att myndighetsledningen inte ägnar tillräckligt mycket tid åt verksamhetsprojekt med stora it-inslag, och att det i viss mån saknas kompetens för att göra det.

Man kan ställa sig frågan om alla myndigheter har möjlighet att utveckla och driva den här typen av strategiska it-projekt, och om de borde göra det? Kanske kan samverkan mellan flera myndigheter i många fall vara en bättre väg framåt.

### **Resultat av samverkansarbetet**

En utgångspunkt för det inledande arbetet 2014 var att ta fram en it-kostnadsmodell som kan tillgodose strategiska, taktiska och operativa behov, och knyta it-styrningen närmare ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Utöver detta ansåg ESV även att modellen borde bidra till:

- 
1. ökad transparens och stöd för dialog internt i myndigheten, mellan myndigheter och mellan myndigheter och regering
  2. att it används mer effektivt som ett verktyg för verksamhetsutveckling
  3. effektivare tillhandhållande av it-stöd i organisationen
  4. att stödja beslut om it-investeringar

5. att myndigheterna arbetar med nyttorealiserings för it-investeringar
  6. att dra lärdomar av omfattande it-utvecklingsprojekt.
- 

Två år senare kan vi konstatera att det hänt en hel del som svarar mot syftet med det inledande arbetet. Ett exempel är att Regeringskansliet har lagt till frågor i myndighetsdialogen, med koppling till den insamlade informationen om nyckeltal och mognadsbedömningar. När frågorna ställs i myndighetsdialogen tror jag även att de får ett ökat fokus för myndighetsledningen.

### **Frågorna har fått en stärkt roll på myndigheten**

Att arbetet har stärkt frågornas betydelse börjar också visa sig hos de deltagande myndigheterna. Några har integrerat nyckeltalen i sin planering och uppföljning. Andra har berättat att frågorna om intern styrning och kontroll av myndighetens it-användning och digitalisering i högre grad än tidigare hamnar på ledningens bord. Flera myndigheter har även återkopplat att mognadsmätningen förankras i myndighetsledningen i större utsträckning än tidigare.

Det är svårt att avgöra om it numera används mer effektivt som ett verktyg för verksamhetsutveckling, eller om myndigheterna tillhandahåller ett effektivare it-stöd i organisationen än 2014. Men jag utgår ifrån att kostnadsmedvetenheten har ökat inom området. Digitaliseringens roll i verksamhetsutvecklingen har blivit än mer aktuellt för statsförvaltningen under de senaste två åren, och kanske har resultatet av ESV:s samverkansprojekt bidragit till diskussionerna.

### **Nyttigt lärande och erfarenhetsutbyte**

Många av de deltagande myndigheterna lyfter fram att det varit lärorikt att få möjligheten att både jämföra sig med andra och att jämföra sin egen verksamhet över tid. De lyfter även upp diskussionerna i arbetsgruppen som minst lika viktig som siffrorna som myndigheterna tagit fram. De kunde lära av varandra och även sporra andra med goda exempel inom olika områden.

Erfarenhetsutbytet mellan myndigheterna om pågående och planerade utvecklingsprojekt var viktigt. De deltagande myndigheterna har insett att det finns mer likheter mellan organisationerna än vad de trodde innan. Det tror jag kan underlätta samverkan även inom andra områden.

En reflektion jag gör är att de myndigheter som valde att frivilligt delta i det inledande utvecklingsarbetet 2014 har fått ett förspång till de myndigheter som senare pekades ut i det fördjupade uppdraget 2015. Det är en fördel att få vara med och bidra i ett tidigt skede i ett sådant utvecklingsarbete.

Arbetsgrupperna blev ett forum för innovation, där det var möjligt att definiera nya nyckeltal eller låna befintliga nyckeltal som någon annan redan använder och utveckla dem. Det tycker jag visar på att vi kan göra väldigt mycket gemensamt inom förvaltningen.

### **Samverkan visade på utvecklingsområden**

Baserat på erfarenheterna från samverkansprojekten vill jag lyfta fram några områden som vi myndigheter behöver utveckla för att Sverige ska bli bättre på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter. Myndigheterna behöver

- 
1. ha kontroll över sina it-kostnader
  2. säkerställa att myndigheten kan tillhandahålla it-stöd till organisationen på ett effektivt sätt
  3. styra och följa upp sin it-användning och sina it-investeringar
  4. se it som en naturlig del av verksamheten
  5. se digitalisering som ett verktyg för verksamhetsutveckling.
- 

Vi kan även konstatera att myndigheterna behöver arbeta mer med portföljstyrning och nyttorealiserings för sina it-investeringar. De samverkande myndigheterna har identifierat en utvecklingsportfölj med strategiska it-projekt som uppgår till 8,5 miljarder kronor (varav 2,5 miljarder kronor avser 2015). Men

bara knappt en tredjedel av myndigheterna har en portföljstyrning som de använder fullt ut. Och bara knappt en femtedel av myndigheterna har en beslutad modell för nyttorealiseringsom de följer.

### **Resultat för statsförvaltningen som helhet**

Utöver konkreta förändringar hos de deltagande myndigheterna kan vi se flera resultat av samverkanarbetet med bäring på hela statsförvaltningen:

- 
1. Ett första gemensamt ramverk med definitioner för it-kostnader och it-investeringar har sammanställts för statsförvaltningen.
  2. Sammanställningen av myndigheternas strategiska it-projekt är ett viktigt steg för att kunna göra jämförelser inom staten.
  3. Definitioner, nyckeltal och sammanställningen av strategiska it-projekt har skapat en gemensam plattform för både en intern dialog mellan myndighetens ledning, verksamhet och it och för en extern dialog mellan myndigheten och regeringen.
  4. En mötesplats har etablerats för samverkan och informationsutbyte där man kan ta tillvara myndigheternas gemensamma erfarenhet, till stöd för ett effektivare utvecklingsarbete.
- 

Samverkansprojektets arbete visade att det var många myndigheter som inte räknat på sina it-kostnader tidigare, trots att det är ett kostnadsområde i storleksnivå med lokalkostnader. Det tycker jag blev en nyttig ögonöppnare för alla oss som arbetar i förvaltningen.

Tidigare fanns det inte heller några klara ramverk, definitioner eller modeller för att göra den här typen av beräkningar. Numera råder det konsensus i de här frågorna, åtminstone bland de myndigheter som deltagit i arbetet.

Arbetet har också genererat en rad nyckel som kan vara en intressant referenspunkt för hela statsförvaltningen. Ett exempel är kostnaderna per it-arbetsplats.<sup>10</sup> Bland de myndigheter som deltog i det fördjupade arbetet 2015 låg kostnaderna per it-arbetsplats på mellan 2 000 kronor och 56 000 kronor för 2014. Medianen för nyckeltalet är 7 300 kronor och medelvärdet är 8 000 kronor. Skulle alla myndigheter som idag har en kostnad över genomsnittet sänka sin kostnad till genomsnittet, skulle statsförvaltningen kunna göra en besparing om drygt 300 miljoner kronor per år.

### Avslutande reflektioner

En erfarenhet ESV gjorde under arbetet med inrapporteringen av nyckeltal från internrevisionsmyndigheterna, var att vissa myndigheter inte riktigt ville stå för sina siffror. Det fanns en försiktighet och en oro över vad departementet skulle säga om någon siffra stack ut från mängden. Överlag tror jag att det behövs en större öppenhet mellan myndigheter och mellan myndigheter och departement, om hur man ska se på resultat från den här typen av myndighetssamverkan. Regeringskansliet har varit varsamma i sin hantering av den redovisade informationen. Det är en framgångsfaktor och stärker förutsättningarna för arbetet.

Försiktigheten visar också på att det finns en bristande medvetenhet för hur samverkan kan bidra till statsförvaltningens gemensamma utveckling. Därför tror jag att det kan vara nyttigt att i det fortsatta uppdraget överväga att genomföra en gemensam analys av vad resultatet av det gemensamma insamlingsarbetet innebär för staten som helhet, utöver den kvalitetssäkring av de insamlade siffrorna som man gör tillsammans i arbetsgruppen.

---

<sup>10</sup> Projektets nyckeltal för it-arbetsplats bygger på Kammarkollegiets definition från 2010 av it-arbetsplatser i ramavtal, som inkluderar användarnas datorer och tillbehör som programvara och bakomliggande stödsystem och infrastruktur/plattform som stöttar drift, support, service med mera.



## **Nödvändigt se staten som en helhet**

I många fall är samverkan helt avgörande för möjligheten att utveckla en sammanhållen och effektiv digitalisering inom staten. Dagens it-lösningar erbjuder ofta möjligheter som är väl anpassade för samverkan, som till exempel skalbarhet och automatisering.

Det betyder att det sällan blir effektivt att utveckla enskilda lösningar för varje myndighet, i de fall där det finns ett gemensamt behov eller en gemensam målgrupp hos flera myndigheter eller för statsförvaltningen som helhet. Exempel på sådana lösningar är e-legitimation och Mina meddelanden för samlad digital myndighetspost.

För många myndigheter är det också svårt att på egen hand motivera de utvecklingskostnader som krävs, för att tillhandahålla digitala tjänster som möter behoven hos medborgare och företag. Här behöver myndigheterna samverka med andra aktörer inom förvaltningen, för att få en kostnadseffektiv digitalisering av hela staten.

Men om kostnaderna och nyttan fördelas olika mellan de samverkande aktörerna kan det leda till problem med exempelvis finansieringen av samverkansprojekt – även i de fall där nyttan för gemensamma målgrupper är stor. Därför bör vi som jobbar i förvaltningen bli bättre på att se staten som en helhet, där samverkan kan vara ett effektivt sätt att nå de gemensamma mål som regeringen har formulerat.

Med Sveriges nuvarande förvaltningsmodell kan det kännas ovant att prioritera gemensamma satsningar, samtidigt som varje myndighet har sitt verksamhetsansvar utifrån sina respektive instruktioner och regleringsbrev. Jag tror dock att det är en förutsättning för att vi ska kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter.

Erfarenheterna är goda från de samverkansprojekt jag beskrivit i detta kapitel. Mitt intryck är att när myndigheterna väl samverkar i olika utvecklingsprojekt så leder det ofta till goda resultat.

Därför vill jag uppmana alla att ta ett större stöd i myndighetsförordningen (2007:515), där det framgår att vi ska samverka och dra nytta av varandras erfarenheter.

### **Traditionell styrning fungerar även för digitalisering**

Arbetet med att samla in informationsunderlag för myndigheternas it-användning är ett bra exempel på ett område av statsförvaltningens digitalisering, där det är lämpligt att regeringen driver på utvecklingen genom en tydlig styrning av myndigheterna.

Det arbete vi genomförde under uppdragets två första år kan beskrivas som en uppstartsfas, och inriktningen kommer att fortsätta utvecklas i vårt fortsatta uppdrag. ESV anser att regeringen på sikt bör överväga att innefatta delar av uppdraget med att samla in nyckeltal och information om strategiska it-projekt i det ordinarie linjearbete – för alla myndigheter med en årlig omsättning på över 500 miljoner kronor, och för ESV i en samordnande roll. Det kan också vara intressant att utreda om det är någonting som bör ingå i linjearbetet för alla myndigheter.

Vårt exempel är också en bekräftelse på att traditionell styrning av myndigheterna fungerar även inom digitaliseringsområdet. Det är annars inte ovanligt med uppfattningen att just digitaliseringen skulle behöva en särskild form av mjukare styrning. Bland annat är Digitaliseringskommissionen av den uppfattningen i sitt betänkande *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden* (SOU 2015:91).

ESV anser att de traditionella styrmedlen fungerar även för digitaliseringsfrågorna. Men att styrningen behöver tillämpas på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt, med fler konkreta beslut för att driva utvecklingen framåt.

Det kan till exempel handla om att regeringen utser ansvariga myndigheter för vissa utvecklingsprojekt, samt vilka myndigheter som ska samverka i projektet. Ett exempel är Skatteverket som har förvaltningsansvar för den myndighetsgemensamma tjänsten Mina meddelanden.

Regeringen bör också säkerställa att det finns finansiering av sådana utvecklingsprojekt. Ett exempel på hur finansieringen kan lösas är ESV:s förslag *Finansieringslösningar för gemensamma digitala tjänster* (ESV dnr 1.1-397/2015). ESV föreslår att ett antal myndighetsgemensamma digitala tjänster i ett förvaltningsstadium ska finansieras via anslag på statens budget. Förslaget innebär att alla statliga myndigheter ska bidra till finansieringen av anslagen.

### **Styr mot samverkan via regeringsuppdrag**

I vårt exempel gav Regeringen ESV ett tydligt uppdrag med klart definierade mål, som pekade ut riktningen mot samverkan mellan ett antal myndigheter – med gott resultat. Att regeringen understryker behovet av myndighetssamverkan genom regeringsuppdrag är också en återkommande framgångsfaktor i myndigheternas effektiviseringsarbete. Det framgår av arbetet med ESV:s uppdrag att identifiera och sprida goda exempel på ökad effektivitet i statsförvaltningen.

Men myndigheterna kan även bli bättre på att själva identifiera ett behov av samverkan. Ibland behöver man stöd från regeringen för att samverkan mellan myndigheter ska komma till stånd eller vara effektiv. Då bör myndigheterna ge förslag till regeringen om att ett effektiviseringsarbete behöver prioriteras, och eventuellt hur det kan finansieras. Det kan ske genom att ett uppdrag om samverkan formuleras i respektive myndighets regleringsbrev, eller som separata regeringsuppdrag.

### **Våga verksamhetsutveckling**

Det finns ett tydligt stöd för samverkan i myndighetsförordningen, men min bild är att det inte verkar vara tillräckligt för att myndigheterna tillsammans ska ta tillvara digitaliseringens möjligheter i sin verksamhetsutveckling. Jag tror att det krävs en tydligare styrning från regeringen för att Sverige ska bli bäst i världen.

Den svenska statsförvaltningen är väldigt bra på förvaltning. Men om det inte finns ett tydligt stöd i regleringsbrevens verksamhetsutveckling inte alltid prioriterat på myndigheterna. I viss mån saknas även rätt kompetens för att utveckla verksamheten med hjälp av digitalisering.

Ska regeringen stärka sin styrning av myndigheterna tror jag det finns ett stort behov inom verksamhetsutveckling. Den har i dag stora inslag av it och digitalisering. Därför tycker jag det är bra att regeringen intresserar sig för hur myndigheterna kan använda it i sin verksamhetsutveckling.

Styrningen bör dock inte i första hand utgå från vad verksamhetsutvecklingen kostar, utan i större utsträckning vara inriktad på en önskad färdriktning för myndigheterna. Att ha koll på kostnaderna är en förutsättning för att kunna skapa utrymme för verksamhetsutveckling. Men myndigheterna behöver få ett ökat fokus på nyttan av verksamheten och inte bara på myndighetens aktiviteter och prestationer.

Ett sätt att få det är att säkerställa att myndigheterna i större utsträckning arbetar med nyttorealiserings.<sup>11</sup> Det ger ett bra stöd i arbetet med att styra sina investeringar, och att säkerställa hemtagningen av den förväntade nyttan av förändringar man vill genomföra i verksamheten. Att förbättra myndigheternas förmåga att arbeta med nyttorealiserings leder till säkrare investeringsbeslut.

Jag tror både regeringen och vi myndigheter kan bli bättre på att föra en öppen dialog om vilket stöd som behövs för att använda digitaliseringen i verksamhetsutvecklingen och samverka för att

---

<sup>11</sup> Ett aktivt och systematiskt arbete med att säkerställa och optimera nyttan med de förändringar man planerar att genomföra i organisationen. Nyttorealiseringsprocessen börjar med att ta fram ett beslutsunderlag, i form av kostnads-/nyttokalkyler och ett business case. Men processen kräver även rutiner och en tydlig ansvarsfördelning, för att kunna följa upp och säkerställa ett bra utfall för myndighetens investeringar.

utveckla gemensamma digitala tjänster. Kanske krävs det i vissa fall ett regeringsuppdrag för att det ska bli av?

### **Tillsammans kan vi göra Sverige bäst i världen**

Regeringens ambitioner för digitaliseringen av det offentliga Sverige är fortsatt tydliga i budgetpropositionen för 2017. Där slår regeringen fast att det krävs både långsiktig verksamhetsutveckling med digitala lösningar, och en alltmer innovativ och samverkande förvaltning som sätter användaren i centrum.

Det ställer högre krav på regeringens samordning och styrning av myndigheterna. Men det ställer också högre krav på oss myndigheter att bli bättre på att använda digitalisering som ett verktyg för verksamhetsutveckling. Och att vi hittar former för en effektiv samverkan för att driva utvecklingen framåt.

Att se digitaliseringsfrågorna som en del av en helhet gäller naturligtvis även oss på ESV. Vi behöver se över på vilket sätt frågorna kan och bör integreras i vårt befintliga uppdrag inom ekonomistyrning. Ett första steg kan vara att utveckla våra vägledningar och utbildningar så att de främjar samverkan, och stödjer myndigheterna i deras arbete med att ta tillvara digitaliseringens möjligheter i sin verksamhetsutveckling.

Sammanfattningsvis tycker jag att två av de viktigaste erfarenheterna från ESV:s samverkansprojekt är det gemensamma lärandet, och att arbetet visade att skillnaderna mellan myndigheterna inte är ett hinder för samverkan. Jag tror att det finns stor potential till samverkan om myndigheterna blir bättre på att fokusera på de delar där det finns likheter i verksamheterna. Särskilt om vi även kan bli bättre på att lära av varandra och dra nytta av erfarenheterna hos de myndigheter som har drivit lyckade digitaliseringsprojekt.

Utan en samverkande statsförvaltning kommer Sverige inte att bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Men om vi arbetar tillsammans har vi goda förutsättningar att bli det.

## Samverkan inom högskolesektorn

Lars Haikola

### Det svenska högskolelandskapet

Sverige har idag 35 lärosäten (16 universitet, 14 högskolor, 5 konstnärliga högskolor) och 13 enskilda utbildningsanordnare. Av universitet och högskolor är tre enskilda utbildningsanordnare (Chalmers tekniska högskola, Jönköping University, Handelshögskolan i Stockholm). Sammantaget har 31 lärosäten staten som huvudman och utgör myndigheter. Den största delen av högre utbildning – 90 procent av helårsstudenterna – finns på statliga lärosäten. Den formella skillnaden mellan universitet och högskola är att endast universitet har generellt tillstånd att utfärda examen på forskarnivå. I offentliga dokument benämns sektorn för ”högskolan” eller ”högskolesektorn” och omfattar då både universitet och högskolor.

Högskolan är den största statliga sektorn. År 2015 omsatte högskolan 67 miljarder kronor. Till detta kommer 10–11 miljarder kronor av studiestöd för studenter i högskolan. Med mer än 400 000 studenter och 75 000 anställda kom nästan var tjugonde person i Sverige att befinna sig i högskolesektorn 2015.

### Högskolans uppdrag och styrning

#### Uppdrag

Universitet och högskolor ges i högskolelagen tre uppgifter; utbildning, forskning och samverkan med samhället.

2 § Staten ska som huvudman anordna högskolor för

1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och
2. forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

3. I högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.<sup>12</sup>

Uppdraget att samverka med det omgivande samhället formulerades i denna skarpare form 2009 och benämns ofta högskolans tredje uppgift, medan lärosätena ser på samverkan med samhället som en naturlig och integrerad del av första uppgiften, utbildning, och andra uppgiften, forskning.

### **Styrning**

Universitet och högskolor styrs som andra myndigheter – ytterst av regeringsformen – och av generellt gällande lagar och förordningar såsom tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Vidare gäller det ekonomiska regelverket, till exempel lagen om offentlig upphandling, kapitalförsörjningsförordningen och avgiftsförordningen, samt personalregelverket, till exempel lagen om offentlig anställning och anställningsförordningen.<sup>13</sup>

Men universitet och högskolor styrs också av ett för sektorn specifikt regelverk. Detta är framför allt högskolelagen och högskoleförordningen (och motsvarande förordningar för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan). Därtill kommer ett antal särskilda författningar kring uppdragsutbildning, registrering av studieuppgifter, likabehandling av studenter, med mera.

Efterhand som autonomi för lärosätena ökat har högskolelagen minskat i omfattning, det vill säga regelsystemet som specifikt styr högskolan har bantats. Idag återstår, förutom det inledande kapitlet om högskolans uppdrag, en ram för organisation och styrning (2 kap), ett kortfattat kapitel om anställning av professorer och lektorer (3 kap), samt ett kapitel om studenterna (kap 4).

---

<sup>12</sup> SFS 1992:1434, 1 kap 2 §

<sup>13</sup> SOU 2008:104, sid 110

Som andra myndigheter styrs också universitet och högskolor av årliga regleringsbrev och genom budgetstyrning.

## Universitet och högskolor – annorlunda myndigheter

Svenska lärosäten har status som *myndigheter* men skiljer sig från andra myndigheter i viktiga hänseenden.

1. Högskolor är myndigheter med *likalydande uppdrag* – 31 myndigheter har enligt högskolelagen och högskoleförordningen samma nationella uppdrag<sup>14</sup> för utbildning, forskning och samverkan.<sup>15</sup> Detta skapar speciella förutsättningar både för *konkurrens* och *samverkan* mellan lärosäten. Konkurrens råder framför allt om finansiering, lärare/forskare och om studenter. Det har ovan framgått att den för alla universitet och högskolor gällande högskolelagen är det styrdokument som anger uppdraget. Uppdrag eller instruktion är alltså ej specifikt angivet för varje enskilt lärosäte, såsom en myndighets instruktion normalt framgår i särskild förordning.
2. I enlighet med 1974 års regeringsform är varje universitet och högskola ”förvaltningsmyndighet under regeringen”. Det föreligger ett lydheidsförhållande mellan regering och universitet/högskola. Samtidigt är ett av universitets och högskolors vitala uppdrag att utgöra en kritisk och ifrågasättande kraft i samhället. Det ingår i uppdraget att sådant ifrågasättande också gäller statsmakterna. För att kunna fullgöra detta uppdrag – som inte i sig är ifrågasatt – så har högskola och universitet av tradition åtnjutit/tillerkänts en

---

<sup>14</sup> Av detta skäl är uttrycket ”regionala högskolor” missvisande. Alla lärosäten har nationellt uppdrag, som i sig inbegriper ett regionalt ansvarstagande.

<sup>15</sup> Det är svårt att föreställa sig något analogt för andra myndigheter. Närmast kommer länsstyrelser som har i huvudsak likalydande uppdrag, men geografiskt åtskilda ansvarsområden. Det finns också mellan länsstyrelser en omfattande och systematisk samverkan som i delar liknar hur lärosäten samverkar. De 21 länsstyrelserna samverkar i sju olika gemensamhetsgrupper, där G 7 – gemensamma stödprocesser – är särskilt stark och där Länsstyrelsen för Västra Götaland är världslän för den samlade IT-organisationen. Dessutom bedrivs vissa frågor i koncentration och på uppdrag, såsom att Länsstyrelsen i Kronoberg ansvarar för telefoniorganisationen och att till exempel handläggning av stiftelser koncentreras till vissa länsstyrelser. Regeringen kan också lägga samordningsansvar på en länsstyrelse för nationella uppdrag, såsom Stockholms län getts ansvaret för att samordna frågan kring nationella minoriteter.



hög grad av autonomi. Men status av myndighet och behov av autonomi kan bli varandra motsatta krafter.

3. Studenter ges en särskild ställning i högskolelagen.<sup>16</sup> Särskilda rättsverkningar är kopplade till att vara antagen som student vid ett lärosäte vilket innebär att studenter har en starkare relation till universitet och högskola än vad medborgaren har till myndigheter. Till grund för studentens starka roll i högskolan finns djupa historiska rötter från den tid då det första universitetet bildades i Bologna 1088 – av studenter.

---

Utöver dessa karakteristika finns betydande skillnader mot övriga myndigheter i högskolesektorns finansiering. Den svenska högskolan är till 85 procent offentligt finansierad men stora delar av den offentliga finansieringen når lärosätet först efter prövad och beviljad ansökan till andra myndigheter – framför allt forskningsråd. Icke-statlig finansiering är omfattande – vid några lärosäten utgör den externa finansieringen sammantaget mer än hälften av forskningsbudgeten. Den statliga finansieringen innebär att anslagen till både utbildning och forskning är konkurrensutsatta. Anslagen till utbildning är helt prestationsbaserade. Förvaltningsanslag finns ej. En viktig skillnad består också i att lärosätena inte får bedriva vilken utbildning som helst. Både universitet och högskolor måste ansöka om examenstillstånd för yrkesexamina och högskolor måste dessutom ansöka om examenstillstånd för generella examina. Examenstillstånden söks och erhålls hos en särskild myndighet – universitetskanslersämbetet – som också kan dra tillbaka ett examenstillstånd.

Av dessa karakteristika är det särskilt det första – att universitet och högskolor alla har samma uppdrag – som påverkar hur myndighetssamverkan utformas.

### **Autonomidebatten och det internationella läget**

Att universitet och högskolor har juridisk status som myndigheter är internationellt ovanligt. Detta gäller trots att ”myndighet” bestäms olika i skilda länder och har olika konnotationer. I våra

---

<sup>16</sup> SFS 1992:1434, 1 kap 4a §, 2 kap 7 §

nordiska grannländer – där myndighetsbegreppet liknar det svenska – har under senare år stora förändringar genomförts kring högskolors och universitets ställning som myndighet i staten – genomgående har universitet och högskolor frigjorts i förhållande till staten. De problem som vidhåftar den svenska högskolan på grund av myndighetsstatusen är därför idag unika.

Det finns en omfattande internationell diskussion om universitets och högskolors självständighet. Också i Sverige har diskussionen varit intensiv och inbegripit flera utredningar. Följderna av debatten har i Sverige varit svagare än i många andra länder men också svenska lärosätens autonomi har i väsentliga avseenden utökats stegvis de senaste femtio åren. Debatten är inte avslutad.<sup>17</sup>

Myndighetsformen ger svenska lärosäten en särställning internationellt och skapar svårigheter för internationell samverkan. Det påverkar också samverkan mellan svenska universitet och högskolor och är särskilt besvärande när lärosäten vill genomföra gemensam utbildning. Universitet och högskolor ser myndighetsrollen som hämmande för samverkan men ändock präglas högskolesektorn av samverkan i vardagsarbetet.

Jag ska beskriva hur balansen mellan samverkan och konkurrens förändrats över de senaste femtio åren och ge en bild av hur omfattande och mångfacetterad samverkan mellan svenska lärosäten är – trots myndighetsformens hämsko. Avslutningsvis ska jag beskriva på vilket sätt regelsystemet även fortsatt utgör ett hinder för djupare samverkan och hur diskussionen om hur hindren ska övervinnas förts.

## Utvecklingen under femtio år

### H 77

Det kan hävdas att samverkan är inbyggd i den nationella högskoleorganisationen. Med 1977 års högskolereform (H 77) etablerades flera nya lärosäten. De nya högskolorna hade ursprung-

---

<sup>17</sup> Se SOU 2008:104, European University Association 2011

ligen inget uppdrag kring forskning utan var i huvudsak utbildande högskolor. Högskolelagen gjorde emellertid varken då eller nu skillnad mellan universitet och högskolor avseende kraven på utbildningens genomförande och kvalitet. I högskolelagens andra paragraf anfördes att ”Utbildningen inom högskolan ska bygga på vetenskaplig grund”.<sup>18</sup> De nya högskolorna skulle utforma utbildningen på samma grund och nå samma kvalitet i utbildningen som de äldre universiteten, men utan egen forskningsorganisation. Denna situation medförde redan från den reformerade högskolans start 1977 att stark samverkan mellan, å ena sidan, forskande universitet och, å andra sidan, högskolor utan forskningsorganisation och forskningsresurser var förutsatt. Det angavs till exempel i regelverket att lärare vid en ny högskola skulle tillhöra ett fakultetskollegium vid ett universitet och därmed ingå i en forskningsgemenskap och erbjudas formell möjlighet till begränsade forskningsresurser. Forskarutbildningen byggdes till en tät struktur när högskolan höjde sin kompetens genom att forskarutbilda sina lärare. Eftersom högskolan varken hade resurser eller tillstånd till forskarutbildning så bedrevs denna i stark samverkan med ett universitet och under ett universitets ansvar. Också utbildningen byggdes inledningsvis upp så att program och kurser på grundläggande nivå dominerade vid högskolor medan påbyggnadsutbildning bara erbjöds vid universiteten. De varandra kompletterande utbildningsprofilerna innebar ett slags samverkan. Sammantaget innebar uppbyggnaden av nya högskolor 1977 och decennierna därefter att ett samverkansnät byggdes mellan universitet och högskolor – nödvändigt för att klara de nya högre ambitionerna med en växande högskolesektor.

### **H 93**

Med H 77 grundlades en tradition av samverkan mellan de trettiotal myndigheter som hade samma uppdrag. 1993 års universitets- och högskolereform innebar en radikal förändring av lärosätenas status och styrning. Centralstyrningen av högskole-

---

<sup>18</sup> SFS 1977:218

sektorn upphävdes och, liksom inom övriga delar av statsförvaltningen, infördes mål- och resultatstyrning. Med ökat självbestämmande skulle varje lärosäte utforma sin egen organisation och verksamhetsidé – inom ramen för en bantad högskolelag och högskoleförordning. Genom ökad mångfald och profilering inom högskolesektorn skulle konkurrens mellan lärosäten driva fram högre kvalitet i utbildning och forskning. Detta medförde att *konkurrens* mellan lärosäten accentuerades framför *samverkan*. 1993 års högskolereform utgör ännu idag grunden för hur högskolor och universitet styrs.

Samtidigt hade naturligtvis högskolorna utvecklats starkt – både kvantitativt och kvalitativt – under de sexton år som gått. De var nu både bredare och starkare och kompetenta ge mer utbildning på påbyggnadsnivå. Vissa forskningsresurser hade också börjat tilldelas högskolorna från 1999 och det gavs möjlighet för en högskola att efter prövning ge forskarutbildning inom ett vetenskapsområde. Behoven av samverkan fanns naturligtvis även fortsatt – men de hade minskat – och högskolor kunde inom begränsade nischer ibland konkurrera med universitet.

### **2000-talet**

Högskolesektorn har fortsatt att växa under 2000-talet, både inom forskning och utbildning. Emellertid – inom utbildningen har de ekonomiska resurserna inte följt samma takt som utbyggnaden av utbildning. Detta har medfört medelsätstramning, krav på effektivare resursanvändning och arbetsfördelning. I till exempel 2012 års budgetproposition uttalar regeringen att en mer utvecklad samverkan mellan universitet och högskolor är nödvändig för att kunna nå en ökad kvalitet i högre utbildning och forskning. ”På så sätt kan utbildnings- och forskningsmiljöerna stärkas och lärosätenas konkurrenskraft öka, sårbarheten minska samtidigt som resurserna utnyttjas effektivare.”<sup>19</sup> Samtidigt lever profileringsidén vidare kombinerad med att statsmakterna vill se ökad samverkan för att möjliggöra starkare akademiska miljöer.

---

<sup>19</sup> Prop. 2011/12:1, s. 62

Som längst har detta gått med att några lärosäten fusionerat. Vidare har globalisering och internationell konkurrens skärpt kraven på kvalitet i utbildning och forskning. Sammantaget har processerna effektivisering, rationalisering, profilering och kraven på kvalitet förstärkt varandra och i takt med denna utveckling har statsmakternas krav på samverkan mellan lärosäten ökat.

### **Ökade krav på samverkan – från fler**

Samverkanskraven uttalas inte enbart av statsmakterna. Samma krav finns hos arbetsmarknadens organisationer som också understryker vikten av att svenska universitet och högskolor håller hög kvalitet i en internationellt konkurrensutsatt sektor och ser samverkan mellan lärosäten som en väg till bättre verksamhet. Därtill är arbetsmarknadens parter tydliga i kravet på ett mer samordnat utbildningsutbud så att universitet och högskolor över hela landet kan tillfredsställa regionala behov av viktig arbetskraft – också inom små och specialiserade utbildningar.

Även studenter och studentorganisationer kräver ibland, om än inte med samma emfas, att lärosäten ska öka samverkan för att kunna täcka mer av studenters önskemål om specialiserad utbildning i olika regioner.

Alltså – många starka samhällsintressenter uttrycker behov av ökad samverkan mellan svenska lärosäten, framför allt inom utbildning. Lärosätena har en egenkraft i samma riktning av rationaliserings- och kvalitetsskäl.

### **Vad samverkas det om?**

Även om myndighetsrollen upplevs som hämmande för samverkan så samverkar högskolor och universitet sedan länge på en mängd olika sätt. I själva verket är samverkan så omfattande och så mångfacetterad att det är svårt att ge en översikt över samverkan mellan universitet och högskolor.

## 1. Samma uppdrag - men olika inriktning och profil

Det är självklart att organisationer som skapats för samma syfte har stora möjligheter till gemensamma lösningar av gemensamma frågor – och därmed en naturlig grund för samverkan. Detta framgick också av beskrivningen av högskolans framväxt de senaste femtio åren.

Även om alla lärosäten har samma uppdrag enligt högskolelagen så finns det naturligtvis olikheter inom gruppen av 31 lärosäten. De 31 lärosätena kommer ur olika traditioner och fullgör delvis olika uppgifter. Medelstillelningen från statsmakterna påverkar också varje lärosätes inriktning. Sedan H 93 har både högskolesektorn och statsmakterna betonat att lärosäten ska skapa sina egna profiler. Ur traditioner, medelstillelning och profileringssträvanden kan några klassifikationer utläsas. I betänkandet Hög- re utbildning under tjugio år<sup>20</sup> görs följande uppdelning av olika typer av lärosäten:

- 
1. Traditionella universitet
  2. Fackuniversitet
  3. Nya universitet
  4. Högskolor
  5. Konstnärliga högskolor
- 

Traditionella universitet som Lunds universitet och Uppsala universitet har av tradition och i praktiken ett annat uppdrag än en ung högskola eller en konstnärlig högskola. Fackuniversitet som KTH och Karolinska Institutet härstammar ur en annan tradition av hantverks- och yrkesutbildning och fokuserar enbart ett vetenskapligt område. Nya universitet och högskolor har skapat andra typer av profiler inom ramen för det vida uppdraget i högskolelagen. Till exempel är Högskolan Väst profilerad mot att all utbildning bygger på arbetsintegrerat lärande (AIL) och Blekinge tekniska högskola profilerar sig mot Tillämpad IT.

---

<sup>20</sup> SOU 2015:70

Konstnärliga högskolor – som kommer ur en helt andra traditioner – har de tydligaste profilerna och avgränsningarna i uppdrag.

Att 31 lärosäten har samma uppdrag är alltså delvis en chimär.

## **2. Statens åläggande av samverkan**

Samverkan finns på alla nivåer inom lärosätena och av flera olika slag. Det finns ingen systematisk inventering av myndighetssamverkan inom högskolesektorn vilket kan tolkas så att sektorn inte uppfattat detta som ett behov och att samverkan i praktiken är oproblematiske.

Universitet och högskolor är, som påpekats, den största statliga sektorn. Statsmakterna har gett stor frihet – autonomi – åt sektorn, men också på flera sätt angett att samverkan ska ske. Dessa krav på samverkan tar sig olika uttryck och är mer eller mindre obligatoriska.

### *Tillgodoräknande*

Studenter ansöker och antas till en viss utbildning vid ett visst lärosäte. Det förekommer emellertid att studenter byter lärosäte. Vid sådan övergång från en utbildning till en annan eller från ett lärosäte till ett annat kan studenten begära att den utbildning hen redan genomgått vid det första lärosätet ska tillgodoräknas i den nya utbildningen. I högskoleförordningen stadgas att ”Om en student vid en högskola i Sverige har gått igenom viss högskoleutbildning med godkänt resultat, har studenten rätt att tillgodoräkna sig detta för högskoleutbildning vid en annan högskola. Detta gäller dock inte, om det finns en väsentlig skillnad mellan utbildningarna”.<sup>21</sup> Högskolan har således skyldighet att pröva om tillgodoräknande kan ske. Att tillgodoräkna meriter och verksamheter som utförts vid ett annat lärosäte kan ses som ett slags samverkan som regleras förordningsmässigt. Liknande möjligheter – inte skyldigheter – till samverkan ges beträffande doktorander som byter lärosäte<sup>22</sup> och tillstånd till ämneslärarexamen.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> SFS 1993:100, 6 kap 6 §

<sup>22</sup> SFS 1993:100, 7 kap 38 §

<sup>23</sup> SFS 1993:100, 6 kap 5e §

### *Myndigheter inom högskolesektorn med samordningsansvar*

Det finns några myndighetsliknande ”särskilda inrättningar” inom högskolesektorn som i sina instruktioner ges samverkans- och samordningsuppdrag. Ett exempel är Polarforskningssekretariatet som bland annat har till uppgift ”att främja förutsättningarna för och samordna svensk forskning och utveckling i polarområdena.”<sup>24</sup>

Det fanns ett tjugotal liknande ”särskilda inrättningar” fram till den så kallade autonomireformen 2011. ”Några hade skapats för att möjliggöra samarbeten mellan lärosäten och andra myndigheter, några hade ett utpekad nationellt ansvar för ett visst område eller utgjorde nationella forskningscentrum.”<sup>25</sup> Flertalet av dessa förordningar om särskilda inrättningar upphävdes med autonomireformen 2011. Avsikten var dock inte att verksamheterna eller samverkan skulle upphöra – bara att universiteten och högskolorna i fortsättningen själva ska besluta om hur de ska organiseras inom lärosätet. ”I de fall där det finns ett klart nationellt intresse är det enligt regeringens mening främst naturligt att berörda lärosäten etablerar ett samarbete för att gemensamt driva en sådan verksamhet. Det är också möjligt för regeringen att ge ett särskilt uppdrag till ett eller flera lärosäten att bedriva en viss verksamhet (prop. 2009/10:149 s. 44 f).”<sup>26</sup>

Ett exempel på en särskild inrättning som etablerades som en egen myndighet med nationellt ansvar men numera organisatoriskt tillhör ett lärosäte – Göteborgs universitet – är Nationellt centrum för genusvetenskap. Sekretariatets uppdrag uttrycks bland annat med att

---

<sup>24</sup> SFS 2007:1072, § 1

<sup>25</sup> Westberg 2012, s. 54

<sup>26</sup> Westberg 2012, s. 54



---

”Sekretariatet ska ... vara en plattform för samtal inom det breda fält som utgör svensk genusforskning, .... Sekretariatet ska genomföra ... samverkansprojekt som syftar till att stärka forskningsområdet. ...”<sup>27</sup>

---

En liknande typ av samverkan består i att *ett* universitet – Stockholms universitet – fått särskilt uppdrag att samordna ”särskilt pedagogiskt stöd, inkl. teckenspråkstolkning, för studenter med funktionshinder i studiesituationen”. Övriga lärosäten i landet kan ansöka om sådant stöd hos Stockholms universitet som givits ett ansvar att samordna stödet.

Ytterligare ett exempel berör universitets och högskolors samverkansuppdrag mot det omgivande samhället. Regeringen har inrättat tolv innovationskontor som till del bedrivs som samverkansprojekt mellan lärosäten. Så bedrivs till exempel Innovationskontoret Fyrklövern gemensamt av Mittuniversitetet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet och Örebro universitet.

I regleringsbrev för budgetåret 2016 har regeringen gett uppdrag i tre olika områden om integrationssatsningar, vidareutbildning av obehöriga lärare och validering av yrkeslärare. Varje uppdrag har getts till en grupp av lärosäten och ett lärosäte har fått särskilt ansvar för att samordna verksamheten. Så har till exempel Lunds universitet, Göteborgs universitet, Karolinska institutet och Linköpings universitet getts uppdrag att anordna kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk läkar-, sjuksköterske- eller tandläkarutbildning. ”Karolinska institutet ska samordna utbildningsinsatserna vid lärosätena.”<sup>28</sup>

Till detta kan läggas det så kallade småspråksproblemet, det vill säga det problem som består i att ett stort antal små språk inte kan bära sina kostnader i ett finansieringssystem som förutsätter viss kritisk massa men, ändå vill alla – statsmakterna, universitet och högskolor, studenter och många samhällsintressenter – hålla

---

<sup>27</sup> [www.genus.se](http://www.genus.se)

<sup>28</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslagen 2:64 och 2:65 inom utgiftsområde 16

dessa språk levande på högskolenivå. Frågan har diskuterats de senaste femtio åren och standardlösningen har varit att statsmakterna anvisat arbetsfördelning av språk mellan lärosäten.<sup>29</sup>

Dessa funktioner utgör sex exempel på hur en myndighet i högskolesektorn ges i uppdrag att samordna en fråga eller ett område som ligger inom alla lärosätens ansvar – och ibland även samordna och samverka med myndigheter utanför högskolesektorn. På liknande sätt finns uppdrag att verka för och samordna en specifik fråga inom högskolesektorn avseende idrottsforskning, miljövetenskap, hälsa, social forskning, europapolitik, etc.

#### *Infrastruktur för forskning och Vetenskapsrådet*

Forskning förutsätter gemensamt brukad infrastruktur i form av bibliotek, arkiv, databaser, storskaliga register, avancerad utrustning och stora forskningsanläggningar. I anslutning till Lunds universitet har till exempel synkrotronljusanläggningen Max IV – en nationell forskningsanläggning vars investeringskostnad uppgår till 6 miljarder kr – invigts 2016 och i Stockholm byggs SciLifeLab upp som en nationell tillgång. Denna typ av nationell samordning av dyrbar infrastruktur kommer att öka. Ett sådant uppdrag ligger också i instruktionen till Vetenskapsrådet som ska ”långsiktigt planera tillgången till infrastruktur för forskning”. Vetenskapsrådet har därtill nationellt samordnande uppgifter kring forskningsinformation och forskningsetik.

#### *Bibliotek*

Bibliotek utgör ett område där lärosäten under lång tid samverkat och där samordningsansvaret lagts på en annan myndighet – Kungliga biblioteket. Kungliga biblioteket har ansvar för att samordna och utveckla informationsförsörjning till högre utbildning och forskning, så kallad nationell bibliotekssamverkan. Kungliga biblioteket driver också ett nationellt konsortium för elektroniska informationsresurser som sluter avtal med internationella förlag och databasproducenter som underlättar för universitet, högskolor och övriga forskningsinstitutioner att prenumerera på

---

<sup>29</sup> Högskoleverket 2003

vetenskapligt material. Kungliga biblioteket driver också nationell samverkan avseende biblioteksstatistik, fortbildningsfrågor, digitalisering m.m.

#### *Universitets- och högskolerådet*

Inom utbildningsområdet finns fler exempel på samordning och samverkan av dyrbar infrastruktur som initierats av statsmakterna. Regeringen har upprättat en särskild myndighet – Universitets- och högskolerådet – med uppdrag att stödja samordning och samverkan inom högskolesektorn. Universitets- och högskolerådets instruktion lyder:

#### Uppgifter

1 § Universitets- och högskolerådet ansvarar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet.

#### Uppdragsverksamhet

2 § Myndigheten har till uppgift att på uppdrag av universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1424) eller av enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina

1. biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande, och
2. ge service och råd i fråga om studieadministrativ verksamhet.<sup>30</sup>

UHR erbjuder på sin hemsida ett flertal tjänster åt lärosätena:

#### *Antagningssystemet NyA*

Ett system som används för antagning till högskoleutbildning i Sverige.

---

<sup>30</sup> SFS 2012:811

### *Betygsdatabasen (Beda)*

BEDA är ett transportregister som samlar in slutbetyg från gymnasieskolor och komvux för vidarebefordran till antagningssystemet NyA och till SCB.

### *Ladok*

Ett nationellt system för studiedokumentation.<sup>31</sup>

### *Nationellt administrations- och informationssystem för samordnare (Nais)*

Ett system för att hantera och samordna förfrågningar av studenter kring särskilt pedagogiskt stöd.

### *TentaAdmin*

Ett användarvänligt verktyg för tentamensadministration.

### *Validering- digitalt ansöknings- & administrationssystem (Valda)*

Valda underlättar valideringen inom Läraryftet II.

Särskilt stora system är antagningssystemet NyA och studiedokumentationssystemet Ladok. Alla system finansieras av nyttjarna, det vill säga lärosätena, vilket ser ut att stärka draget av frivilligt nyttjande av tjänsterna. Att hävda att lärosätena är fria att välja att nyttja eller att avstå från att nyttja dessa system är dock tveksamt. NyA och Ladok erbjuder i praktiken obligatoriska tjänster för lärosätena.

### *Sunet*

Sunet startade redan på 1980-talet och utgör idag ett mycket starkt nätverk som nyttjas både för utbildning och forskning av alla lärosäten (och ytterligare andra myndigheter och organisationer). Sunet ingår idag i Vetenskapsrådet som ska ”ansvara för

---

<sup>31</sup> Ladok ägs av högskolorna tillsammans genom ett konsortium. För närvarande ingår 38 högskolor i konsortiet, samt Centrala studiestödsnämnden.

kommunikationssystemet Swedish University Computer Network (SUNET) och beakta de intressen som forskningen och andra berörda har”. Också Sunet finansieras i huvudsak av de anslutna organisationerna och frivilligheten att nyttja systemet är av samma karaktär som NyA och Ladok.

### *Slutsats om ålagd och frivillig samverkan*

NyA, Ladok och Sunet är stora infrastrukturella system som skapats för högskolesektorns gemensamma behov. De finansieras i huvudsak av nyttjarna – lärosätena. Ladok är organiserat som ett konsortium av medlemsorganisationer, men förvaltas tekniskt av myndigheten Universitets- och högskolerådet. Styrelsen för konsortiet har långtgående befogenheter och står tämligen fri i förhållande till värdmyndighetens styrelse. Även om den formella statusen är att ett lärosäte frivilligt ansluter sig som ”kund” så är verkligheten att samverkan är ett obligatorium. I själva verket kan man se på hela myndigheten Universitets- och högskolerådet och delar av Vetenskapsrådet som organisationer för obligatorisk samverkan. De tjänster som Kungliga biblioteket utför åt lärosätena har samma drag av obligatorisk samverkan. Sannolikt uppfattar lärosätena idag den ålagda samverkan som exemplifieras av antagning, studiedokumentation, datorkommunikation och bibliotek som naturliga samverkansområden, men det skär sig mot den samtidiga starka trenden mot ökat självbestämmande för lärosätena. Detta gäller framför allt antagning, som är en av få myndighetsutövande uppgifter där det samtidigt explicit gäller att varje enskilt lärosäte utgör ansvarig antagningsmyndighet, och som internationellt ses som en vital uppgift att utöva självständigt vid det egna lärosätet.

### **3. Lärosätenas samverkan**

Statsmakterna har således skapat flera olika – mer eller mindre – obligatoriska samverkansformer. Lärosätena har därutöver skapat en mångfald av arenor för samverkan på eget initiativ. Denna mångfald är så omfattande och av så varierad karaktär att det är svårt att fånga den i en systematisk bild. Därtill kommer att samverkansprojekt kontinuerligt föds och dör ut. I en studie av samverkansprojekt enbart mellan de tre universiteterna i Stockholm –

KTH, Stockholms universitet och Karolinska institutet – har ett försök gjorts att teckna pågående samarbeten. Man fann att det år 2011 pågick ett 25-tal samverkansprojekt inom forskning och lika många inom utbildning mellan de tre lärosätena, men tillägger att dessa måste ses som enbart exempel.<sup>32</sup> En fullständig inventering av etablerad samverkan mellan svenska lärosäten är omöjlig att göra – det som kan presenteras får karaktären av exempel.

### *AkVO*

Tveklöst utgör antagning av studenter ett stort och komplext område som uppfordrar till samverkan. Det är därför intressant att lärosätena fördjupat samverkan inom antagningsområdet utöver den i praktiken obligatoriska samverkan med antagnings-systemet NyA. Under de senaste femton åren har tillströmningen av internationella studenter till svenska lärosäten ökat kraftigt. För att kunna hantera ansökningshandlingar och ansökningsprocessen från tusentals studenter från många olika länder tvingades lärosätena utveckla elektroniska system. Det stod snart klart att alla lärosäten kunde göra betydande rationaliseringsvinster i att utveckla och tillämpa ett gemensamt system för framför allt meritbedömning. För detta ändamål utvecklades AkVO – akademiska virtuella organisationer. Idag har de flesta lärosäten som erbjuder internationell mastersutbildning anslutit sig. Systemet drivs av lärosätena i en helt virtuell organisation. AkVO har tillkommit utan statsmakternas eller någon central myndighets initiativ – uteslutande som en följd av rationella överväganden från berörda lärosäten.

### *Nätverk mellan lärosäten*

Lärosäten samverkar ibland i form av bi- eller multilaterala överenskommelser eller nätverk. Sådana nätverk är svåra att beskriva då de har så olika karaktär – ibland är nätverkets ändamål öppet formulerat och det ges intryck av att själva avtalet om samverkan utgör det viktigaste momentet i samverkan, medan andra nätverk kan skapas för avgränsade ändamål. Ett annat skäl

---

<sup>32</sup> Ekberg 2011, s. 21-26

till svårigheten att beskriva området är att dessa nätverk och avtal har varierande livskraft. Det har emellertid funnits och finns ännu ett stort antal sådana nätverk.

#### *Penta Plus*

Karlstads universitet, Mälardalens högskola, Högskolan Dalarna, Örebro universitet, Högskolan i Skövde.

#### *Akademi Sydost*

Växjö universitet, Högskolan i Kalmar, Blekinge tekniska högskola (beskrivs nedan).

#### *Västsvenska universitetssamarbetet*

Göteborgs universitet, Chalmers tekniska högskola, Karlstads universitet, Jönköping University, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Borås, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Sveriges lantbruksuniversitet.

#### *Lärosäten Syd*

Lunds universitet, Högskolan Kristianstad, Malmö Högskola, Sveriges lantbruksuniversitet, Blekinge tekniska högskola, senare även Högskolan i Halmstad.

Som exempel på *syftesformulering* kan Lärosäten Syd nyttjas:

Lärosäten Syd ska

- Ge ökad konkurrenskraft nationellt och internationellt genom samarbete
- Underlätta för studenter, lärare och forskare att röra sig mellan lärosätena
- Ge ökat inflytande och ökad genomslagskraft gentemot regering, myndigheter och finansiärer genom gemensamt uppträdande

- Underlätta möjligheterna för strategisk och långsiktig planering av högre utbildning och forskning
- Öka möjligheterna för en långsiktig och uthållig planering av bostäder, kommunikationer och annan infrastruktur i nära samarbete med regionala och kommunala aktörer
- Utgöra den akademiska delen av Kunskapsregion Skåne respektive Kunskapsregion Blekinge
- Ge synergivinster genom samarbete och en ökad gemensam planering
  - inom utbildningsområdet
  - inom forskarutbildning
  - forskning
  - inom innovationsområdet och i samverkan med det omgivande samhället
  - inom administration och service.

Denna typ av samverkan på en övergripande nivå mellan lärosäten präglas av att de tenderar att bli kortlivade. Listan med syften gällande Lärosäten Syd antyder att samarbetet är öppet och innebär svaga förpliktelser. Att denna typ av nätverk lever ett instabilt liv är symptom på de grundläggande svårigheterna kring att myndigheter inte kan samverka i form av gemensamma beslut. Det är avslöjande att av de nämnda exemplen har ett nätverk – Penta Plus – avslutats medan ett annat – Akademi Sydost – fördjupats till en fusion. Mellanformer är svåra att upprätthålla i myndighetskulturen.

En annan typ av samverkan manifesteras i Stockholms Akademiska Forum som är en samlingsorganisation mellan 17 universitet och högskolor i stockholmsregionen samt Stockholms stad. Forumets syfte är mer att stärka Stockholm som attraktiv kunskapsregion än konkreta samverkansprojekt inom utbildning och forskning.



## **Informell samverkan mellan lärosäten**

### *Samverkan inom förvaltning och administration*

I den kortfattade exposén ovan beskrevs hur högskolor och universitet från 1977 samverkade kring framför allt utbildning och hur detta förändrades med att högskolorna mognade och med att autonomi för hela högskolesektorn ökade. Men under hela perioden och fortfarande förekommer en mängd samverkan i frågor som inte utgörs av ren utbildning eller forskning, utan sorterar under förvaltning och administration.

Lärosäten samarbetar normalt inom administrativa, tekniska och personalpolitiska områden. Det är vanligt med samarbeten kring

- 
- Personalutbildning
  - Högskolepedagogisk utbildning
  - Handledarutbildning
  - Ledarskapsutbildning
  - Juridiska frågor
  - Internrevision
  - Arkiv
  - Miljö- hållbarhetsfrågor
  - Studenthälsovård
- 

Genomgående gäller att dessa arbetsområden inom flera lärosäten är så små att de svårligen kan hanteras professionellt vid varje lärosäte. I många fall har lärosäten ”delat” på en anställning för till exempel juridiska frågor, arkiv eller miljö- och hållbarhetsfrågor. Inom några områden som har karaktär av internutbildning är det därtill ofta en fördel att möta kolleger och byta erfarenheter. I till exempel ledarskapsutbildning, personalutbildning och högskolepedagogisk utbildning talar både storleksskäl (det vill säga att gruppen som utbildas måste vara av en viss storlek för att utbildningen ska komma till stånd) och kvalitetsskäl för samverkan mellan lärosäten. Också stora lärosäten, som i sig

har kraft att bedriva all internutbildning de behöver, samverkar ofta med ett annat lärosäte för att genom större mångfald och fler perspektiv göra internutbildningen bättre. Inom flera av de nämnda samarbetsområdena finns också starka chefsnätverk, till exempel nätverk för economichefer, personalchefer och chefer för juridiska avdelningar.

Ett nytt och aktuellt område som visat sig lämpligt för samarbete är utvärdering av utbildning. Statsmakterna har lagt ett större ansvar på lärosätena att skapa sina egna utvärderingssystem men extern kvalitetsbedömning ingår i högskolekulturen varför samverkan blir naturlig.

Denna typ av samverkan kan självklart bedrivas också under någon form av formaliserad överenskommelse mellan lärosätena, men det vanligaste är att samverkan sker informellt. Sådan samverkan är legio och oftast problemfri.

### *Forskning*

Forskning är, självklart, en mycket stor uppgift i högskolan. På de resursstarka lärosätena är det en dominerande uppgift – upptill åttio procent av verksamheten vid det starkaste forskningsuniversitetet.

Forskning utgör ett naturligt samverkansprojekt i högskolan. Forskning har i laborativa vetenskaper normalt varit ett teamarbete där forskare från olika miljöer medverkar. Arbetsformen med flera forskare i ett gemensamt projekt är numera vanlig också inom humaniora och samhällsvetenskap. Det är i all forskning berikande att forskare från olika miljöer, traditioner och olika lärosäten deltar i ett gemensamt projekt. Forskning som omfattar flera partners brukar också gynnas av forskningsfinansiärer – inte minst avseende internationella partners – och kan till och med vara ett krav från forskningsfinansiärernas sida. Statsmakterna har, som påpekats, uttryckt krav på ökad forskningssamverkan för att uppnå starkare forskningsmiljöer och högre kvalitet i forskningen.

Forskning genomförs dagligen i samverkan mellan forskare från olika lärosäten. Det utgår oftast från att forskare med liknande intressen finner det rationellt och berikande att samarbeta. Denna typ av samverkan är ett normaltillstånd i högskolesektorn och engagerar bara i undantagsfall respektive lärosäte som myndighet. Under det senaste decenniet har forskningspolitiken inneburit att stora satsningar gjorts på prioriterade forskningsområden vilket ytterligare uppfordrat till samverkan i stora forskningsteam. Sådana satsningar kan omfatta tiotals miljoner kronor, löpa över flera år och kräva samverkan kring gemensam finansiering, ledning, stödresurser, lokaler, utrustning m.m. Under dessa förutsättningar ökar behovet av att formalisera samverkan och dokumentera samarbetet i någon form av skriftlig överenskommelse som binder parterna mer långsiktigt. Detta kan ske genom att ett av de samverkande lärosätena görs till värmyndighet som anställer personalen, fördelar tilldelade anslag m.m. Samverkande lärosäten har uppdragsavtal med personal som har delegerade beslutsbefogenheter från dem. Något gemensamt beslutsorgan inrättas emellertid inte.

Forskningens vardagsarbete påverkas bara svagt av förhållandet att forskares respektive lärosäten i princip är konkurrerande. Konkurrensen är mycket tydligare i forskarens vardagsliv genom meriteringssystemet och det starkt konkurrensutsatta systemet för medelstildelning – vilket medför konkurrens om anställning. Ändå är samverkan i forskning en både naturlig och nödvändig del av forskningsprocessen. Med tanke på hur omfattande del av högskolesektorn som forskningen utgör idag och utifrån hur hårt konkurrensutsatt nästan all forskning blivit det senaste decenniet är det en paradoxal slutsats att lärosätenas status som myndigheter med likalydande och därmed konkurrerande uppdrag inte utgör ett stort problem vad avser forskning.

#### *Forskarutbildning och nationella forskarskolor*

Forskarutbildning har en mellanställning mellan utbildning och forskning men är i huvudsak knutet till forskningen, framför allt anslagsmässigt. Den enda formella skillnaden mellan ett universitet och en högskola är att bara ett universitet har generellt

tillstånd att ge forskarutbildning. Från 1999 har det funnits möjligheter för en högskola att efter prövning ges examenstillstånd för forskarutbildning inom ett vetenskapsområde och efter 2010 för ett begränsat forskningsområde. Ovan anfördes att innan högskolor hade möjlighet att alls bedriva egen forskarutbildning så kunde denna genomföras i samverkan universitet – högskola under ett universitets ansvar. En fördel med denna organisation var att den medförde flera starka samverkansband mellan svenska lärosäten.

Förutsättningarna från 2010 innebär att nästan alla högskolor (utom de konstnärliga) bedriver egen forskarutbildning. Trots detta utvecklas fortsatt formell och informell samverkan mellan lärosäten avseende forskarutbildning. Ett alltid gällande skäl är att alla lärosäten oavsett status har behov av specialiserad handledarkompetens som man inte alltid har inom det egna lärosätet. Ett annat skäl är att även om högskolor kan bedriva forskarutbildning så gäller detta inom begränsade områden. Inom vida områden kvarstår behov av samverkan med universitet. Ett viktigare skäl är att en betydande del av forskarutbildningen bedrivs inom ramen för så kallade forskarskolor. Forskarskolor kan vara uppbyggda och organiserade på många olika sätt men grundidén är att samla en kull av forskarstudenter som genomgår utbildningen samtidigt. Resurser kan då koncentreras i tiden och doktoranderna ges möjligheter till förstärkt handledning, ett bredare kursutbud genom samverkan mellan lärosäten om kurser och seminarier, tvär- eller mångvetenskapliga inspel i sin utbildning genom samverkan mellan olika ämnen och möjlighet att ta del av nationella och internationella nätverk. Detta höjer kvaliteten i forskarutbildningen.

Den första nationella satsningen på forskarskolor genomfördes i början av 2000-talet då regeringen inrättade 16 nationella forskarskolor. Varje forskarskola hade en värdhögskola, som ansvarar för forskarskolan, samt ett antal partnerhögskolor. Därefter har fler nationella forskarskolor inrättats med stöd av andra stat-

liga och icke-statliga finansierare. Efter det att den statliga finansieringen av en forskarskola upphört har lärosäten fortsatt att gemensamt driva forskarskolor.

Idag genomförs en stor andel av forskarutbildningen inom forskarskolor som oftast har nationell räckvidd. Forskarskolor måste därför ses som ett uttryck för mycket stark samverkan mellan lärosäten inom en av högskolesektorns kärnverksamheter. Utvecklingen av forskarskolor bygger på ett statligt initiativ som efterhand tagits över av lärosätena, men det finns också en internationell förlaga.

## Utbildning

### **”Faktisk verksamhet” och myndighetsutövning**

Inom högskola och universitet utövas utbildning, forskning och samverkan. Dessa verksamheter utövas i allt väsentligt i så kallad ”faktisk verksamhet”, det vill säga sådan verksamhet som inte innebär myndighetsutövning. Däremot kan det – som en kvantitativt liten andel av högskolesektorns verksamhet – förekomma myndighetsutövning i samband med utbildningen, forskningen eller samverkan. Det råder inte konsensus om exakt var gränsen för myndighetsutövning – vad som är myndighetsutövning i universitet och högskola – ska dras, men det står klart att de flesta fallen av myndighetsutövning faller inom utbildning.

### **Myndighetsutövning**

Den vedertagna definitionen av myndighetsutövning är ”utövning av befogenhet att för en enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Det handlar om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till allmänheten och som avgörs av myndigheten genom ett ensidigt beslut.<sup>33</sup> Detta medför att myndighetsutövningen framträder i följande fall inom universitet och högskola: ”beslut

---

<sup>33</sup> Westberg 2012, s. 38

om anställning, ställning som studentkår, användning av undervisningslokaler, anmälnings- och studieavgifter (inklusive avstängning), stipendier och återbetalning, behörighetsvillkor, antagning till utbildning, anstånd och uppskov, kurs- och utbildningsplaner, allmänna och individuella studieplaner, begränsning av antalet prov- eller praktiktillfällen, examination och betyg, tillgodoräknande, kurs- och examensbevis, registrering i studieregistret LADOK, utbildningsbidrag för doktorand, indragning av handledning och andra resurser för doktorand, disciplinär åtgärd, utlämnande av allmän handling samt andra författningsstyrda beslut eller åtgärder med tvingande rättsverkningar mot studenter eller andra enskilda fysiska eller juridiska personer.”<sup>34</sup>

Av denna uppräknning framgår klart att myndighetsutövning mest berör utbildning och studenter, och att därför samverkan blir ett mer påtagligt problem inom utbildning än övriga verksamhetsområden. Om utbildning ska bedrivas gemensamt mellan två eller flera lärosäten krävs tydlig och rättssäker samordning av till exempel utbildnings- och kursplaner för att skapa stabilitet och trovärdighet mot studenter och andra intressenter. Detta kan i grunden bara säkras genom *avtal* vilket lärosäten som myndigheter är förhindrade att sluta då myndigheter inte är egna juridiska personer utan delar av rättssubjektet staten. Universitet och högskolor saknar därför egen rättskapacitet och kan endast agera som företrädare för staten. De kan därför inte ingå avtal med varandra och detta förhindrar en djupgående och stabil samverkan mellan lärosäten. Inom utbildning är det vitalt för den enskilde – studenten – att det är klarlagt vid vilket av samverkande lärosäten hen antagits, att det finns en långsiktigt gällande utbildningsplan och att det är klart vilket lärosätes ordning för examination och betygssättning som gäller. Det blir då ett memento att två samverkande lärosäten inte kan avtala om antagning, utbildningsplan eller examinationsregler. Som myndigheter är de också förhindrade att överlämna någon myndighetsutövande uppgift till en

---

<sup>34</sup> Westberg 2012, s. 38

annan part, till exempel till ett samverkande lärosäte. Den bristande rättskapaciteten förbjuder lärosäten att fatta gemensamma beslut och förhindrar effektiv samverkan.

### **Problemen: gemensamma beslutsorgan och gemensamma examenstillstånd**

I utredningsuppdraget för den utredning som resulterade i betänkandet *Den svenska högskolan under tjugo år* ingick ursprungligen att föreslå hur hinder för samverkan om utbildning kan tas bort. Två huvudfrågeställningar identifierades:

- 
1. Vilken rättslig reglering krävs för *gemensamma beslutsorgan* som grund för att organisera och bedriva gemensamma utbildningar?
  2. Vad krävs för att lärosäten skall kunna erhålla *gemensamma examenstillstånd*?
- 

Omöjligheten för två myndigheter att fatta gemensamma beslut – ovan diskuterat – bygger på regeringsformen. Det är alltså inte ens möjligt för regeringen att medge annan lösning. Punkten 2 – om gemensamma examenstillstånd – pekar på ett annat betydande hinder. Högskoleverket, senare Universitetskanslersämbetet, har bedömt författningsläget så att examenstillstånd tilldelas *en* högskola och måste bygga på varje enskilt ansökande lärosätes egen kompetens. Examenstillstånd kan alltså inte byggas upp genom att två lärosäten samarbetar kring en utbildning.

Utredningen *Självständiga lärosäten*<sup>35</sup> – den så kallade autonomiutredningen – har med stor juridisk insikt utrett dessa frågor och som lösning föreslagit att lärosäten ej bör ha status som myndigheter. Autonomiutredningens förslag förverkligades ej, men den följande propositionen, *En akademi i tiden*,<sup>36</sup> föreslog ändå ökad autonomi för universitet och högskolor – ovan refererade till som autonomireformen 2011. De åtgärder som föreslogs påverkade emellertid ej möjligheten till samverkan –

---

<sup>35</sup> SOU 2008:104

<sup>36</sup> Prop. 2009/10:149

istället föreslogs att detta skulle utredas.<sup>37</sup> De grundläggande författningsmässiga hindren för en grundlig samverkan inom utbildning – i form av att två lärosäten bedriver en gemensam utbildning – kvarstår därför.

### **Trots detta – exempel på samverkan inom utbildning**

Trots de författningsmässiga hindren finns ett flertal exempel på långvarig och välfungerande samverkan inom utbildning. Här beskrivs några kända exempel.<sup>38</sup>

*IT-universitet i Göteborg* är en samverkan mellan Chalmers tekniska högskola aktiebolag och Göteborgs universitet i form av ett nätverk under en gemensam benämning. Det är fråga om ett utbildnings- (och även forsknings-) samarbete mellan en enskild utbildningsanordnare och ett statligt universitet. Att den ena parten i detta fall är enskild utbildningsanordnare påverkar ej principfrågorna. De två samverkande lärosätena har inrättat parallella beslutsorgan i enlighet med det regelverk som styr respektive lärosäte. Ledarskapet av IT-universitet är samordnat till samma person, dekanus för IT-fakulteten vid Göteborgs universitet respektive föreståndaren för IT-universitet vid Chalmers. Vidaredelegeringar till prefekterna för de två institutionerna sker också med tillämpning av beslutsordningen i respektive lärosäte. Ur ett övergripande perspektiv fungerar samverkan bra, men det uppstår ständigt praktiska problem beroende på lärosätenas olika ekonomisystem, lönepolicy och andra rutiner.

Chalmers och Göteborgs universitet samverkar också om bland annat *institutionen för matematiska vetenskaper*. Skillnaden i förhållande till IT-universitet är att det är fråga om en enda institution inom den naturvetenskapliga fakulteten. Detta kan påverka bland annat prioriteringsfrågor vid resursfördelningen till institutionerna. Beslutsdelegeringar sker till institutionens prefekt. Den

---

<sup>37</sup> Detta skedde delvis genom Westberg 2012. Uppdraget till utredningen om Högskolans utbildningsutbud angående hinder för samverkan drogs tillbaka.

<sup>38</sup> En mer omfattande inventering är gjord i Westberg 2012, sid 117–130, och inkluderar delvis europeiska exempel.



finns dokumenterade svårigheter vid den här typen av parallella beslutsorgan med samordnat ledarskap.

*Den gemensamma ämneslärarutbildningen vid Högskolan Kristianstad och Lunds universitet* är ett annat utbildningssamarbete. Det leds av en gemensam nämnd som dock formellt sett är två separata beslutsorgan, ett från vardera lärosätet. När den gemensamma nämnden har möten är det alltså formellt fråga om två beslutsorgan som sammanträder samtidigt i samma rum. De fattar samstämmiga beslut dokumenterade i två protokoll. Den gemensamma nämnden leds av en extern ordförande och har ett övergripande ansvar för att planera, organisera, leda, utveckla och kvalitetssäkra ämneslärarutbildningen vid de två lärosätena. Det innebär bland annat att nämnden beslutar om utbildningsplanerna på grund- och avancerad nivå. All operativ verksamhet inom ämneslärarutbildningen beställs sedan från institutioner eller motsvarande inom Högskolan Kristianstad och Lunds universitet. De av institutionerna föreslagna kursplanerna granskas och godkänns av den gemensamma nämnden innan de fastställs av fakultetsnämnden eller motsvarande. Den gemensamma nämnden har det ekonomiska ansvaret för ämneslärarutbildningen. I samråd med de berörda fakultetsnämnderna eller motsvarande tilldelas medel för genomförandet av de beställda utbildningarna. Ämneslärarutbildningen har en utbildningschef som operativ chef med uppdrag från och ansvar inför den gemensamma nämnden. Reglerna om gemensam examen i högskoleförfattningarna tillämpas.<sup>39</sup>

Det finns fler exempel på gemensam utbildning som fungerat väl under lång tid. *Sveriges lantbruksuniversitet* är lokaliserat till flera orter i landet och har rik erfarenhet av gemensam utbildning med till exempel Umeå universitet och Uppsala universitet på respektive orter.

Som ovan nämnts finns det i Stockholm ett 25-tal etablerade samarbeten mellan *KTH, Stockholms universitet och Karolinska*

---

<sup>39</sup> Den gemensamma lärarutbildningen mellan Lunds universitet och Högskolan Kristianstad upphör med utgången av 2016.

*institutet* inom till exempel logopedi, psykologi, högskoleingenjör i medicinsk teknik, lärarutbildning, tillämpad fysik, filosofi och rättspsykiatri.

*Försvarshögskolan* har etablerat samarbete med bland annat KTH, Stockholms universitet, Linköpings universitet och Linnéuniversitetet.

*Distansutbildning* bedrivs i betydande omfattning i samverkan mellan högskolor och flera nätverk har etablerats för att bättre kunna organisera och fördela kurser mellan olika lärosäten.

Den samlade erfarenheten av den omfattande, mångskiftande och långvariga utbildningssamverkan som finns mellan lärosäten är att samverkan fungerar bra så länge alla parter finner det fördelaktigt att samarbeta. Som framgått ovan är emellertid samverkansorganisationen klumpig och känslig för störningar.

Tillkomsten av *Linnéuniversitetet* utgör ett intressant exempel då det illustrerar att behovet av gedigen samverkan kräver fusion. Samverkan mellan de tre lärosätena Växjö universitet, Högskolan i Kalmar och Blekinge tekniska högskola startade 2006 med ett avtal om samarbete inom alla högskolans områden under namnet *Akademi Sydost*. Inom *Akademi Sydost* erfor man snabbt klumpigheten i att vara förhindrade att fatta gemensamma beslut – man tvingades hela tiden till tre parallella likalydande beslut. Man ansökte därför hos regeringen om att få bilda en gemensam fakultetsnämnd. Högskolelagen medgav försöksverksamhet i organisationsformer under denna period, men regeringen avslög ansökan. Samverkan drevs trots detta vidare men de principiella hindren för fördjupat samarbete blev efterhand bara ännu tydligare. Den slutsats som ledningarna för de tre lärosätena drog var att fusion mellan lärosätena var nödvändig om man skulle uppnå de fördelar ökad samverkan innebar. Fusionen genomfördes av två av lärosätena 2010.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Geschwind, L & Melin, G (2011); Geschwind, L, Melin G & Wedlin L (2015)

Fusionstrender har funnits internationellt sedan 1990-talet. Genomgående är motivet att bygga större och starkare forsknings- och utbildningsmiljöer som ger högre kvalitet i verksamheten och ökar attraktionsvärdet för finansiärer, akademisk personal och studenter. I många länder i Europa har det funnits andra modeller för att uppnå samma mål – modeller som innebär allianser, federationer eller andra lösare former av samarbeten. Den svenska myndighetsrollen förhindrar emellertid även denna typ av samverkan varför vi i Sverige inte sett sådan samverkan. I Sverige tvingas lärosäten till polariserade alternativ; antingen hävda det självständiga lärosätet eller genomföra fullständig fusion till en ny myndighet. Den gemensamma lärarutbildning som Lunds universitet och Högskolan Kristianstad bedrivit och som läggs ned som gemensamt projekt med utgången av 2016, kan ses som exempel på det förstnämnda, medan Linnéuniversitetet exemplifierar den andra lösningen.

### **Gemensamma examina**

I en specifik fråga har emellertid formaliserad samverkan kommit långt. Det är sedan 2010 möjligt för lärosäten att ge gemensamma examina. När ett lärosäte utfärdar en examen så är detta ett av få tillfällen då myndighetsutövning utövas. Det är därför vitalt att just examen kunnat öppnas för samverkan.

Frågan om gemensamma examina har drivits fram som ett led i internationaliseringsprocessen. I det starkt ökade internationella utbytet mellan lärosäten, inte minst inom Europa genom Erasmusprogrammen, har det uppstått ett tydligt behov av att lärosäten efter en gemensamt genomförd utbildning kan ge en gemensam examen – joint degree. Sverige har haft en försvagad roll i internationellt samarbete så länge detta inte var möjligt. Sverige har också förbundit sig att stödja joint degrees inom ramen för EU, Europarådet och Unesco. Eftersom att ge en examen i Sverige utgör myndighetsutövning så kunde svenska lärosäten inte samarbeta internationellt på samma villkor som andra lärosäten i världen. Med ändring i högskoleförordningen infördes därför möjligheten för svenska lärosäten att, givet vissa

villkor, ge en examen gemensamt med ett annat lärosäte.<sup>41</sup> Förordningen utformades så att det är egalt om det samverkande lärosätet är internationellt eller svenskt. Nationell myndighets-samverkan har alltså blivit möjlig genom en internationellt driven process.

Det står emellertid klart att den förordningsmässiga lösningen innebär att det svenska lärosäte som medverkar även fortsatt ger den *svenska examen* för vilken man har examenstillstånd – dock på samma dokument som de övriga medverkande lärosätena ger sina respektive examina. Det är således mer adekvat att kalla detta för (minst) dubbelexamen – double degree – som också tillämpas internationellt. Därför ger denna förordning ingen fullständig lösning till frågan om hur ett lärosäte kan dela eller överlåta sin myndighetsutövning till annan part – nationell eller internationell.

### **De författningsmässiga hindren för samverkan kvarstår**

Sammantaget är det klart att de författningsmässiga hindren för svenska lärosäten att samverka i frågor som förutsätter myndighetsutövning kvarstår. Detta förhindrar djupgående samarbete inom framför allt utbildning. Lärosätena ger flera exempel på när man lyckas skapa gemensamma utbildningar trots detta, men dessa lösningar är klumpiga och alltid känsliga. Svenska lärosätens status som myndigheter är inadekvat och hämmar utveckling av universitets och högskolors kärnverksamhet.

### **Sveriges universitets- och högskoleförbund**

Sveriges universitets- och högskoleförbund, SUHF, bildades 1995 genom sammanslagning av två tidigare förbund som organiserade universitet respektive högskolor. 37 universitet och högskolor är medlemmar på frivillig grund. Motsvarigheter till

---

<sup>41</sup> SFS 1993:100 6 kap 11a – f §. Bakgrunden är bäst beskriven i den departementspromemoria som lade grunden för förslaget, DS 2008:80

SUHF är internationellt vanligt men har olika organisatorisk status och benämning, till exempel rektorskonferenser. Syftet med förbundet bestäms i stadgan:

Förbundet erbjuder universitet och högskolor en gemensam arena för diskussioner och åtgärder. Det har till syfte att främja samråd och samverkan mellan universitet och högskolor och att agera i frågor av gemensamt intresse. Förbundet verkar för att universitet och högskolor ges goda ekonomiska och organisatoriska förutsättningar och därigenom kan bidra till att stärka demokratin och välståndsutvecklingen i Sverige. Det arbetar i förhållande till statsmakter och andra organisationer i Sverige, liksom i förhållande till organisationer i Norden, Europa och världen i övrigt.<sup>42</sup>

SUHF har efterhand utvecklats till en starkt samordnande och samverkande organisation – framhållet på hemsidan: ”SUHF tillvaratar universitetens och högskolornas intressen utåt och verkar inåt i frågor där samordning behövs.”<sup>43</sup> Den samordnande förmågan skapas till stor del i de många arbetsgrupperna och expertgrupperna där anställda från alla lärosäten diskuterar fram gemensamma lösningar. SUHF bedriver också chefsutbildningar med samma effekt.

Efter att från start ha varit mer av intresseorganisation har SUHF etablerats som en tydlig företrädare för högskolesektorn. SUHF är i dag remissorgan i sektorns frågor och när statsmakterna har behov av representation från kollektivet ”universitet och högskolor” så är det i praktiken SUHF som har denna roll. Detta sker till exempel när ledamöter i forskningsstiftelser ska utses av ”universitet och högskolor”, läs SUHF. SUHF ger också ”rekommendationer” till alla lärosäten kring till exempel examensbenämningars översättning till engelska, vilket alltmer liknar en

---

<sup>42</sup> SUHF 1995, 2 §

<sup>43</sup> [www.suhf.se](http://www.suhf.se)

myndighets föreskriftsrätt. Statsmakterna accepterar och utnyttjar således en frivillig organisation som samordnande företrädare för "sina" 31 myndigheter.

SUHF utgör en arena för alla lärosäten och har därmed mycket goda möjligheter att just samordna verksamheter inom högskolesektorn. Samtidigt kvarstår att varje medlem, varje lärosäte, har kvar sin fulla beslutskraft – rollen som myndighet vars beslutspotens inte kan rubbas finns kvar. Detta leder naturligen till att samordning sker inom områden som inte utgör konfliktområden eller områden där lärosätenas verksamhet mer präglas av konkurrens än samverkan.

### Sammanfattande slutsatser

Högskolesektorns samverkan kan karakteriseras med tre paradoxer.

- 
- Högskolor och universitet är myndigheter som alla har likalydande uppdrag. Detta stödjer *konkurrens* framför *samverkan* och gäller inte minst inom högskolans andra uppgift – forskning – som är hårt konkurrensutsatt. Trots detta är samverkan omfattande inom hela högskolesektorn och inom forskningen essentiell.
  - Högskolor och universitet åtnjuter en hög och ökande grad av självständighet. Samtidigt ålägger statsmakterna lärosätena samverkan genom förordning, särskilda inrättningar, andra myndigheter och genom de storskaliga system som är nödvändiga i en modern högskoleverksamhet. Detta innebär ett slags *åläggande av frivillig samverkan* som lärosätena ändå uppfattar som okontroversiell.
  - Högskolor och universitet är i sin myndighetsroll förhindrade att sluta avtal med varandra i sådana vitala utbildningsfrågor som krävs för att samverka i gemensam utbildning – till exempel kring antagning av studenter, utbildningsplaner och examenstillstånd. Trots detta finns det en mycket *stor*

*och varierad mångfald av samverkan mellan lärosäten som i högskolesektorns vardag fungerar väl.*

---

Till dessa tre karakteristika kan läggas att SUHF – Sveriges Universitets och högskoleförbund – utgör en mycket stark arena för samverkan mellan universitet och högskolor. Denna arena för samverkan mellan 31 myndigheter utgör en så stark organisation att den uppnått ett slags myndighetsstatus i sig.

Trots att samverkan mellan lärosäten i praktiken ofta fungerar väl, framför allt inom forskning där den utgör en del av livsnerven, så måste konstateras att myndighetsformen utgör ett hinder för samverkan inom högskolesektorn. Oförmågan att sluta avtal är ett hinder som svenska lärosäten lärt sig att hantera på den nationella arenan, men det är svårare att kringgå detta hinder på den internationella arenan. Om universitet och högskolor åtnjuter en annan status än myndighet så skulle förmågan till samverkan öka ytterligare.

## Referenser

DS 2008:80 *Gemensamma examina*

Ekberg, T (2011) *SU + KI + KTH = ? En studie om förutsättningar för ett mer systematiserat samarbete mellan universiteten i Stockholm*

European University Association (2011) *University Autonomy in Europe II - The Scorecard* Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel

Geschwind, L & Melin, G (2011) *Linnéuniversitetets tillkomst. En studie av fusionsprocessen*, Technopolis Group

Geschwind, L, Melin, G & Wedlin, L (2015) *Mergers as opportunities for branding: The Making of the Linnaeus University* i Pinheiro, R, Geschwind, L & Aarrevaara, T (eds) *Mergers in Higher Education. The Experience from Northern Europe*. Springer 2015

Högskoleverket (2003) *Att vara eller inte vara? Frågan om småspråkens framtid i den svenska högskolan – ett regeringsuppdrag*. Redovisning av regeringsuppdraget beträffande vissa språkämnena (U2002/2144/UH) Reg.nr 12-2408-01, 2003-01-14

Prop. 2009/10:149 *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012*. Utgiftsområde 16

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslagen 2:64 och 2:65 inom utgiftsområde 16

SOU 2008:104 *Självständiga lärosäten*

SOU 2015:70 *Högre utbildning under tjugo år*

SUHF (1995) *Sveriges universitets- och högskoleförbund, stadgar 1995*, flera revideringar

SUHF (2007) *Det framtida högskolelandskapet*, Rapport

Westberg E. (2012) *Förstudie om samverkan i gemensamma beslutsorgan och andra former av samordnat beslutsfattande i frågor som rör högskoleverksamhet*, Promemoria, Utbildningsdepartementet 2012-02-07

### **Svensk författningssamling**

SFS 1977:218 *Högskolelag*

SFS 1992:1434 *Högskolelag*

SFS 1993:100 *Högskoleförordning*

SFS 2007:1072 *Polarforskningssekretariatet*

SFS 2012:811 *Förordning med instruktion för Universitets- och högskolerådet*



## **Webbplatser**

[www.genus.se](http://www.genus.se)

Göteborgs universitet, Nationella sekretariatet för genusforskning, hämtad 160911

[www.suhf.se](http://www.suhf.se)

Sveriges universitets- och högskoleförbund, hämtad 161010

## Administrativ samverkan mellan många - lärdomar från exemplet Statens servicecenter

Birgitta Böhlin och Thomas Pålsson

### Statens servicecenter – bakgrund och uppgifter

Statens servicecenter är en statlig myndighet som genom ett regeringsbeslut inrättades den 1 juni 2012 av regeringen Reinfeldt och sorterar numera efter regeringen Löfvens tillträde i september 2014 under Finansdepartementet. Verket har i dag ca 400 anställda i Gävle (HK), Eskilstuna, Göteborg, Stockholm och Östersund.

Grundtanken bakom tillkomsten av Statens servicecenter var att en betydande effektivisering skulle åstadkommas genom att myndigheter frivilligt skulle lägga över administrativa uppgifter av skilda slag på den nya myndigheten. Initiativet var framsprunget ur bland annat E-delegationens arbete där det hade konstaterats att denna typ av förändringar av förvaltningsstrukturellt slag genomförts och genomförs i flera andra länder. Liknande tankar hade även förts fram av Innovationsrådet.<sup>44</sup> Det fanns också myndigheter som Skatteverket, som såg att en sådan organisationsmodell kunde öppna vidgade möjligheter att koncentrera sig på den egna kärnverksamheten genom att avhända sig diverse administrativa uppgifter. En utredning tillsattes och regeringen beslutade att inrätta den nya myndigheten Statens servicecenter

Verksamhetensidén är, som den kommer till uttryck i myndighetens instruktion (2012:208), att efter överenskommelse med respektive myndighet ”tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd” (1§).

---

<sup>44</sup> SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.*

Verket tillhandahåller i dagsläget främst lönerelaterade tjänster och ekonomirelaterade tjänster. Dessa finansieras genom avgifter som betalas av kundmyndigheterna.<sup>45</sup> Förutom kundmyndigheternas avgifter för dessa utgjordes år 2015 drygt tio procent av intäkterna av så kallade övriga gemensamma intäkter, i huvudsak vidarefakturerade IT-kostnader för att man tillhandahållit systemstöd från Försäkringskassan respektive Skatteverket. Till det kommer att regeringen kan uppdra åt Statens servicecenter att genomföra olika utredningar, men dessa finansieras då genom särskilda anslag från regeringen. Ett aktuellt sådant uppdrag gäller statens e-arkivering, som handlar om att ta fram en framtida myndighetsgemensam e-arkivtjänst. Arkivhanteringen ska bli effektivare och möjligheterna till besparingar beräknas bli stora.

Trots att staten tagit initiativet så var en bärande tanke att denna samverkan mellan Statens servicecenter och andra statliga myndigheter skulle bygga på att det skulle vara helt frivilligt för myndigheterna att ansluta sig. Just denna frivillighet har gjort det möjligt för den nya myndigheten att successivt finna och utveckla bästa möjliga modeller och former för denna samverkan, något som beskrivs närmare i det följande.

Denna syn på frivillig samverkan har numera till del något förändrats, då en förordning utfärdades i november 2015 (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenter. Den nya förordningen trädde i kraft så sent som den 1 januari 2016. Regeringen har således genom förordningen fastställt mål för i vilken takt myndigheterna ska ansluta sig. Här namnges vilka myndigheter som senast 1 januari 2017 ”ska ha anslutit sig”. Det gäller totalt sett 108 myndigheter. Denna numera sålunda av regeringen reglerade frivillighet avser dock *endast de lönerelaterade tjänster* som verket tillhandahåller. Detta kan beskrivas som att fullständig frivillighet när det gäller de

---

<sup>45</sup> Det råder en hel del språkförbistring med delvis ideologiska förtecken kring hur begreppet kund används i den offentliga sektorn. I fråga om Statens servicecenter föreligger inte några problem av detta slag. De myndigheter som Statens servicecenter samverkar med är deras kunder.

löneadministrativa tjänsterna utvecklats till något som skulle kunna kallas för ”semi-frivillighet”.

I fråga om ekonomitjänster av skilda slag, bland annat de som rör fakturering och betalningstjänster är det emellertid alltså helt frivilligt för myndigheterna att ansluta sig.

I regeringens regleringsbrev för 2016 formulerades myndighetens mål på följande sätt:

---

Myndigheten ska:

- bidra till att öka effektiviteten och minska administrationskostnaden i statsförvaltningen,
  - verka för att minst 50 procent av antalet ställda i staten omfattas av myndighetens tjänster vid utgången av 2017,
  - med hög effektivitet och kvalitet ansluta de myndigheter som omfattas av förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster, samt
  - verka för att ingå överenskommelser med minst sex myndigheter om anslutning till de ekonomiadministrativa tjänsterna.
- 

Det kanske mest intressanta med Statens servicecenter som exempel på frivillig samverkan och som här kommer att beskrivas mera i detalj är just att myndigheten inledningsvis byggde på just frivillig samverkan. Det stod fritt för myndigheterna att träffa överenskommelse med den nya myndigheten om att ta över vissa uppgifter utöver att uppgifter och i vissa fall personal i och med starten överfördes från såväl Skatteverket som Försäkringskassan. Dessa uppgifter kom att utgöra basen för den nya myndigheten.

Det finns i dag många intressanta exempel på samverkan mellan myndigheter. Ett flertal av initiativen har tagits från myndigheterna själva, men exemplet Statens servicecenter är unikt såtillvida att här kombineras frivillig samverkan med att initiativ och stöd redan från början kommit från regeringen.

Formellt sett tog regeringen initiativet och första steget för denna samverkan genom att tillsätta en utredning, Servicecenterutredningen (dir. 2010:117). Den hade flera syften, framför allt skulle den pröva möjligheterna att ”öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna i staten. Vidare var utredarens uppgift att även förbereda inrättandet av en samlad resurs i myndighetsform, endera genom att föra verksamheten till en existerande myndighet eller föreslå bildandet av en ny. I det följande kommer att beskrivas hur denna frivillighet under regeringen Reinfeldts tillskyndan genomfördes och vilka lärdomar på gott, men även ont som exemplet genererar. Det vill säga tillkomst på regeringens initiativ och inledningsvis total frihet för myndigheterna att ansluta sig eller inte. Här kommer i det följande att beskrivas både hur man gick tillväga i starten och hur Statens servicecenter arbetar i dag några år senare. Att vi valt att göra en något detaljerad beskrivning har sin grund i att exemplet är så unikt som det är.

Avslutningsvis redovisas ett antal lärdomar vi kan dra av exemplet Statens servicecenter för att framtida samverkansprojekt ska kunna få än bättre förutsättningar redan från början.

Sammanfattningsvis utgör samverkan här ett unikt fall, eftersom det inledningsvis byggde på *frivillig samverkan* (med undantag av Skatteverket och Försäkringskassan) i kombination med att det var *regeringen som drev frågan om* denna omställning genom att Statens servicecenter inrättades.

## Definitioner, förebilder och föregångare

### Tydliga definitioner saknas

Samverkan och frivillighet är två vaga begrepp med många tolkningsmöjligheter. Det finns inte någon fastställd definition för vare sig vad *samverkan* eller *frivillig samverkan* är eller bör vara. Så inte heller vad det gäller begreppet *samordning* ett annat begrepp av samma slag som är mycket vanligt i det förvaltnings-

politiska språkbruket. Den som samverkar eller initierar samverkan äger prerogativsrätten att fastställa definitionen från fall till fall. I fråga om samverkan mellan myndigheter slås sådan fast i Myndighetsförordningens 6§ (2007:515) med följande formulering:

*”Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.”*

Någon närmare precisering än så anges inte. Parentetiskt kan påpekas att detta i och med denna förordning 2007 inte var någon direkt nyhet. Redan i Verksförordningen tjugo år tidigare fastslogs det bland annat att en myndighets chef skulle ”samordna verksamheten med angränsande verksamheter” (1987:1100, § 7). Dock gavs inte heller där någon närmare definition.

Något närmare vad det här handlar om ges dock av regeringen i instruktionen för Statens Servicecenter (2012:208, § 3) under rubriken *Samverkan*:

*”Myndigheten ska kontinuerligt samverka med de myndigheter som nyttjar myndighetens tjänster i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll med avseende på kvalitet och effektivitet”.*

## **Gott om föregångare och förebilder**

Det finns inte särskilt mycket att finna kring frivillighet eller inte i denna samverkan. I själva verket öppnar detta slag av vaga riktlinjer både möjligheter men också en del problem för den nya myndigheten.

Att det finns en särskild ”serviceenhet” som betjänar många andra myndigheter är inte något nytt. Förebilder finns att hämta såväl inom det svenska näringslivet, exempelvis Ericsson, Atlas Copco och Post Nord som internationellt.

Men en tidig föregångare finns också i den statliga sektorn i form av Domstolsverket, som inrättades redan 1975. Verket är en serviceorganisation åt domstolarna och har inte något med de dömande uppgifterna att göra. På Domstolsverkets hemsida ([www.domstol.se](http://www.domstol.se)) beskrivs myndighetens mål på följande sätt:

*”För domstolarna är målet att avgöra mål och ärenden på en rättssäkert och effektivt sätt. Domstolsverkets uppgift är att skapa förutsättningar för domstolarna att kunna uppfylla de mål som regeringen och riksdag ställt upp.*

*De mål som Domstolsverket har att uppfylla handlar bland annat om en effektiv och ändamålsenlig resursfördelning, om att främja en ökad samverkan såväl inom Sveriges Domstolar som med andra myndigheter, liksom att vara drivande och stödjande i reform och förändringsarbete inom domstolarna.”*

Denna myndighet har således i några avseenden samma uppgifter som Statens servicecenter, även om Domstolsverkets uppgifter och mandat är betydligt större, då de också hanteras domstolarnas lokal- och fastighetsfrågor.

De internationella förebilderna är betydligt fler. Sedan decennier finns exempelvis denna lösning när det gäller administrationen för sjukhussektorn i Storbritannien.

### **De nordiska föregångarna**

Det är alltid svårt att göra internationella jämförelser också när det handlar om att jämföra Sverige med de nordiska grannländerna. Tvärtemot vad många tror är skillnaderna mycket omfattande när det gäller förvaltningspolitiken i Sverige, Norge, Danmark och Finland. Men trots dessa existerande vanskligheter kan det vara av intresse att se om Sverige och Statens servicecenter är unikt, eller om motsvarande organisations- och uppgiftsstruktur finns i våra nordiska grannländer.

Till att börja med kan konstateras att Danmark har sitt ØSC (ØkonomiServiceCentret) med drygt 200 anställda och Finland

har sitt Palkeet (Statens servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning) från 2010 och har ca 750 anställda. I Norge heter motsvarigheten Direktoratet for økonomistyring men även Island har sitt FJS eller på engelska The Financial Management Authority som inrättades redan år 1998.

**Figur 1 Nyckeltal**

Land	Antal anställda	Antal kunder	Antal lönespecifikationer	Antal leverantörsfakturer	Startår	Obligatorium
Statens servicecenter, Sverige	400	151	960 000	700 000	2012	Yes/No
Palkeet, Finland	754	100	1 130 000	1 280 000	2005	Yes
Statens Administration, Danmark	225	143	654 000	990 000	2011	Yes
Direktoratet for økonomistyring, Norge	365	185	1 663 000	841 000	2004	Yes
Fjársýsla ríkisins, Island	100	105	288 000	230 000	1998	Yes

Att dra några exakta jämförelser i fråga om produktivitet med mera har inte varit möjligt att få fram utan ett större utrednings- och analysarbete. Men vi kan konstatera att Sverige kommit sent på tåget med detta slags effektivisering. Det är i huvudsak motsvarande uppgifter som de nordiska systemmyndigheterna erbjuder sina kundmyndigheter. Frivillighet i anslutningen gäller generellt med undantag för Sverige där överläggning av löneuppgifter numera är semi-frivillig som vi tidigare beskrivit. Eftersom den svenska verksamheten fortfarande befinner sig i ett anslutningsskede är det svårt att redan i dag räkna på huruvida verksamheten är effektivare i ett land än i ett annat.



## Regeringen tillsätter en utredning och en ny myndighet ser dagens ljus

### Regeringen tar initiativet till administrativ samverkan mellan myndigheterna.

För sex år sedan, den 4 november 2010 tillsatte regeringen den så kallade Servicecenterutredningen (dir. 2010:117, dir. 2011:99 och dir. 2012:58). Där konstaterades att den administrativa stödverksamheten i staten behövde samordnas ”för att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna”. Utredningen skulle bedrivas i två etapper; den första gällde dels att föreslå vilka verksamheter i Skatteverket som skulle överföras till den nya myndighet, dels vilka myndigheter som i ”ett första skede skulle anslutas till det nya centret. I en andra etapp skulle utredningen ”överväga personalspekter” till följd av förslagen m.m. och ta fram en genomförandeplan, dvs. till del fungera som en organisationskommitté.

Utredningens förslag i betänkandet *Ett myndighetsgemensamt servicecenter* innebar i korthet följande:<sup>46</sup>

- 
- Serviceutbudet ska inledningsvis omfatta löneadministration, rese- och utläggsadministration, beslutskrivning, tjänstepensionsadministration, kundfakturerering och kundreskontra, leverantörsreskontra, anläggningsredovisning och bokslut, stöd för e-beställningar samt tidsredovisning.
  - Servicecentret ska bygga på delar i skatteverkets och Försäkringskassans verksamhetsstöd.
  - Servicecentret ska vara en egen myndighet.
- 

I övrigt innehöll betänkandet en lång rad, med i några fall även ytterst detaljerade förslag rörande det nya verkets finansiering, lönsamhetskalkylering samt organisation och bemanning från starten. Till detta kom att den nya myndigheten skulle kunna erbjuda kundmyndigheternas olika lösningar för anslutning till

---

<sup>46</sup> SOU 2011:38, s. 14-20.

servicecentret. På sikt skulle dock en enhetlig hantering uppnås, men driften av detta skulle upphandlas, myndigheten skulle inte utveckla eller driva några egna system.

## **Regeringen beslutar inrätta den nya myndigheten Statens servicecenter**

Så den 1 juni 2012 inrättas den nya myndigheten, något senare än enligt de ursprungliga direktiven. Myndigheten invigs högtidligt på samtliga de orter där den fanns från början och det splitt nya huvudkontoret i Gävle. Den nya myndigheten fick en styrelse med fullt ansvar. Förra direktören och generaldirektör Birgitta Böhlin blev ordförande. Till t.f. GD utsågs Stig Jönsson, tidigare generaldirektör vid Lantmäteriet och bosatt i Gävle. Maj 2013 blev Thomas Pålsson ordinarie generaldirektör för Statens servicecenter.

Utredningen hade tagit fram ett både omfattande och detaljerat förslag till myndighetens arbetsformer bland annat i fråga om hur den förväntades samverka med sina kundmyndigheter. I det följande kommer att redovisas några erfarenheter av skilda slag som till exempel vad det grundliga förarbetet skulle komma att betyda för den nya myndigheten.

## **Samverkan – från teori till verklighet**

### **Den ursprungliga samverkansmodellen**

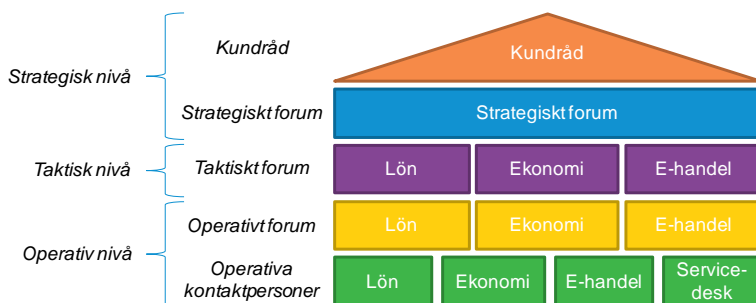
Hur går man då tillväga för att åstadkomma detta slag av samverkan? I utredningen anges en lång rad fördelar. Dels för kundmyndigheterna genom att det möjliggör ökat fokus på kärnuppgifterna, dels för staten bland annat genom att en jämnare och högre effektivitet och kvalitet” (SOU 2011:38, s.30–31) på utförda tjänster och kvalitet”.

Utredningen hade i sluttampen av utredningsarbetet utvecklat en avancerad, relativt teoretisk modell för denna samverkan (i bilaga 2). Syftet för modellen var att säkerställa följande:

- ”De tjänster som servicecentret tillhandahåller håller god kvalitet, ständigt förbättras och levereras i enlighet med de överenskommelser som träffats parterna emellan,
- Uppkomna incidenter – så som fel, brister och driftstörningar – hanteras effektivt, samt att
- Servicecentrets tjänsteutbud och tjänster ständigt utvecklas i takt med att myndigheternas behov förändras.”

Enligt förslaget till modell skulle det även finnas ett särskilt kundråd för diskussion kring strategiska och kundgemensamma frågor samt kundspecifika forum för samverkan mellan servicecentret och respektive kundmyndighet. Till detta kom att två skilda processer skulle stödja modellen; en för tjänsteutveckling och en för eskalering. En ingående beskrivning gavs också av vilka som ingick i dessa olika fora och hur ofta de skulle sammanträda.

**Figur 2 Samverkansmodell 2012**



Denna tidigare version av samverkansmodellen beskriver i detalj både vilka som ska representera Statens servicecenter och vem eller vilka hos respektive kundmyndighet som ska delta i denna samverkan. För varje ”fyrkant” regleras både agenda, antal möten och frekvens. Modellen tenderar att beskriva Statens servicecenters arbetsordning snarare än hur en samverkan ska uppnås mellan två olika parter. En detaljerad modell är ett stöd för personer som är nya i rollen som samverkansansvarig på

operativ, taktisk eller strategisk nivå. Vidare kan det vara en bra vägledning i början av ett samarbete, första året för tjänsteleveransen. Nu när Statens servicecenter varit i gång under några år har en större trygghet och kunskap kring samverkan byggts upp. Myndighetens medarbetare är trygga med arbetssättet vilket också bidrar till en större mognad hos myndigheten och förutsättningar har skapats för att driva en aktiv samverkan utifrån ramar hellre än en detaljerad riktlinje.

**Figur 3 Samverkansmodell 2012 Beskrivning av vad som ska diskuteras i olika forum**

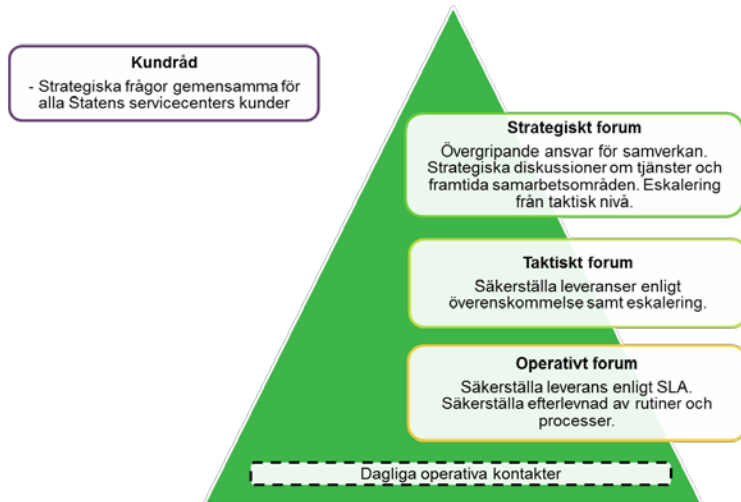
	Kundråd	Strategiskt forum	Taktiskt forum	Operativt forum	Operativ kontakt
Syfte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategiska diskussioner (övergripande)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategiska diskussioner (kunds specifika)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Säkerställa leverans enligt servicenivåer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Säkerställa en effektiv leverans av tjänster</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Säkerställa en effektiv leverans av tjänster</li> </ul>
Exempel på ärenden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kundnöjdhet</li> <li>• Utvecklingsinitiativ</li> <li>• Introduktion av nya tjänster</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uppföljning av överenskomst</li> <li>• Kritiska incidenter och avvikelser</li> <li>• Utveckling av samarbetet</li> <li>• Introduktion av nya tjänster</li> <li>• Eskalerande ärenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förändring av innehåll i tjänsteleverans</li> <li>• SLA-påverkande rutin- och processförändringar</li> <li>• Uppföljning av servicenivåer</li> <li>• Tjänsteutveckling</li> <li>• Eskalerande ärenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inträffade incidenter</li> <li>• Efterlevnad av processer och rutiner</li> <li>• Problemlösning i det dagliga arbetet</li> <li>• Förebyggande åtgärder</li> <li>• Förbättringsförslag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inträffade incidenter</li> <li>• Problemlösning i det dagliga arbetet</li> </ul>

### Samverkan i praktiken

Statens servicecenter startade verksamheten utifrån denna modell, men under de år som har gått, har modellen delvis förändrats och förenklats. Under 2016 fastställdes en enklare samverkansmodell. Utgångspunkten nu är innehållet i samverkan, snarare än hur ofta olika grupper ska ha regelrätta möten. Modellens syfte ska vara att fokusera på en tillitsfull samverkan och sätta ramar för, samt vara ett verktyg för att långsiktigt främja samarbetet.

**Figur 4 Samverkansmodell 2016 beskrivning av möjliga nivåer och syftet med forum**

*”Samverkansmodellen syftar till att främja samarbetet, säkerställa att tjänsterna levereras i enlighet med överenskommelsen och att detta sker effektivt, leveranssäkert och engagerat.”*



Myndighetens egen uppföljning pekar på att samverkan behöver kundanpassas än mer, eftersom behovet av samverkan påverkas av en rad faktorer. Anpassning av modellen innebär i egentligen att modellen ska spegla verkligt behov av samverkan. Om samarbetet flyter på och inga ärende finns för eskalering behövs färre fysiska möten. Om myndigheten nyligen anslutits till Statens servicecenters tjänster finns ofta ett behov av täta möten på operativ nivå under en period. Den förändrade samverkansmodellen är mera flexibel och tar hänsyn till detta. Kunskapsnivå hos kontaktpersonerna på den anslutna myndigheten liksom kundmyndighets storlek och komplexitet påverkar också omfattningen av samverkan. Genom mindre detaljstyrning har en ny modell tagits fram som på ett bättre sätt kan anpassas till kund och situation. Denna, nya förenklade och förändrade modell beräknas bli implementerad redan under hösten 2016.

Vidare har en förändring varit att tona ned samverkan på strategisk och taktisk nivå och tyngdpunkten i samverkansmodellen ligger på den operativa nivån. Minst två nivåer är nödvändig för att ärenden ska kunna eskaleras men ofta räcker det. Kundundersökningar har visat att det personliga mötet är viktigt. Dock kunde den gamla modellen upplevas mer som en belastning än stöd då fokus låg på formkrav snarare än innehållet i samverkan.

Den slutsats som kan dras att är i någon mån motstridig. I ett nytt samverkanssammanhang är erfarenheten att man behöver ha en modell att utgå från, vilken dock inte behöver vara alltför komplicerad och byråkratisk. Samtidigt är det viktigt att det finns utrymme för kontinuerliga förenklingar. Kanske är det lämpligare i framtiden att börja med en extremt enkel modell, ge spelplanen och senare om så behövs tillföra flera komponenter i den.

### **Samverkan med andra myndigheter kräver också nya former för intern samordning**

För en myndighet vars huvudsyfte är att ge bästa möjliga service till sina kundmyndigheter räcker det inte med en väl utvecklad samverkansmodell. Det krävs också väl utvecklade interna ledningssystem för de egna anställda för att möjliggöra maximal service. För Statens servicecenter är också interna ledningssystem viktiga för att skapa förtroende hos kundmyndigheterna. Om potentiella kundmyndigheter inte har förtroende för Statens servicecenters ledningssystem är de inte heller redo att ansluta sig till Statens servicecenters tjänster. Risken är övervägande att brister i den interna styrningen signalerar kvalitetsbrister i tjänsterna. Som del i den interna styrningen och kontrollen har en stor satsning gjorts under senaste året att etablera Ledningssystem för informationssäkerhet (LIS) som innehåller följande delar:

- 
- Styrning och ansvar för informationssäkerhet
  - Hantering av informationstillgångar
  - Säkerhet för medarbetare
  - Säkerhet för chefer

- Användning av IT-miljön
  - Lokalrelaterad säkerhet, och
  - Kontakt med media
- 

Väl fungerande ledningssystem för informationssäkerhet påverkar inte bara Statens servicecenters verksamhet utan i nästa led även alla kundmyndigheter verksamhet vars information Statens servicecenter hanterar. Att samverka kring informationssäkerhet och interna kontrollsystem är viktig för att leveransen av tjänsterna ska bli kvalitativa.

### **Att träffa överenskommelse med en myndighet**

Statliga myndigheter kan inte träffa regelrätta avtal med varandra, i stället handlar det formellt sett om överenskommelser. Men likheterna med ett avtal i andra delar av samhället är stor. Överenskommelserna bygger i huvudsak på samma grund, men med viss kundanpassning och är relativt omfattande.

I överenskommelsen regleras vilka tjänster som omfattas, parternas åtagande, giltighetstid, vad som gäller vid eventuell avveckling av samarbetet, personuppgiftsbiträdesavtal, eventuella speciella säkerhetskrav, avgift för tjänsterna samt en detaljerad ansvarsmatix/SLA dokument. I detta dokument framgår vem som är ansvarig för vad i tjänsteprocessen. Gällande version av samverkansmodellen ligger som bilaga till överenskommelsen. Överenskommelsen undertecknas överenskommelsen av GD för Statens servicecenter och generaldirektör (motsv.) för den kundmyndighet det handlar om.

Överenskommelsen har precis som samverkansmodellen om arbetats. Den mall som togs fram i samband med att myndigheten bildades är mycket omfattande och framtagen efter en standardmall för näringslivet. Områden där det redan finns reglering för statliga myndigheter har inkluderats i mallen vilket inte i praktiken har någon påverkan på tjänsteleveransen eller samarbetet. Som exempelvis hantering av tvister och regler kring allmän handling och sekretess. Undertecknandet har vidare föregåtts av

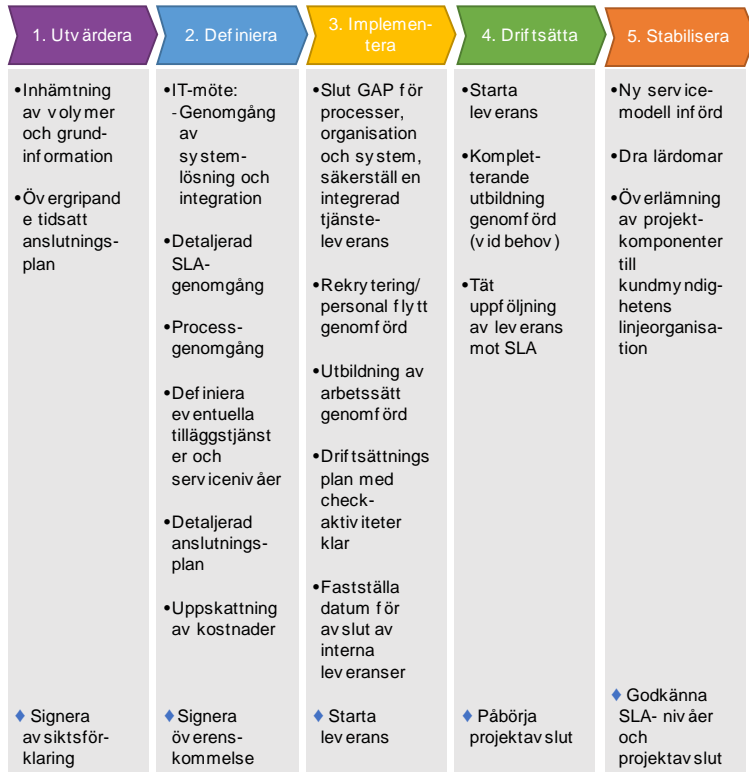
diskussioner mellan Statens servicecenter och kundmyndigheten vilket resulterat i en uppsjö av varianter på överenskommelse-dokumentet vilket bland annat ökat risken för brister i uppföljningarna.

Överenskommelsen är ett dokument i Statens servicecenters anslutningsprocess. Anslutningsprocessen utgörs av ett strukturerat samarbete mellan respektive kundmyndighet och Statens servicecenter. Processen består av fem faser. Från en ömsesidig avsiktsförklaring att påbörja ett samarbete till stabilisering av driftsatt tjänst. Hela denna process kan ta från minimum om 20 veckor upp till flera år beroende på vilja, storlek och komplexitet. Samarbetet startar genom kontakt mellan kundmyndigheten och i de flesta fallen en kundansvarig på Statens servicecenter. När parterna är överens om att påbörja ett samarbete tecknas en avsiktsförklaring som bland annat innehåller bemanning av projektet, preliminär tidplan och en avgiftsindikation.

I nästa fas analyseras varje enskild del i tjänsteleveransen för att kartlägga eventuella skillnader i kundmyndighetens process och Statens servicecenters standardleveranser. Vidare kartläggs och analyseras hur dess så kallade gap ska hanteras. I samband med att så kallade GAP-analyser diskuteras och förhandlas avvikelser vilket tillslut leder fram till överenskommelsen. Efter det att dokumentet är signerat påbörjas arbetet med att implementera vad som överenskommit, att sätta verksamheten i drift och slutligen att stabilisera tjänsten.



**Figur 5 Anslutningsprocess**



### Erfarenheter och lärdomar för framtida samverkanslösningar

Vilka är då de hittillsvarande erfarenheterna och vilka slutsatser är det möjligt att dra från Statens servicecenters första fyra år. Det handlar här inte om någon regelrätt utvärdering utan gäller främst iakttagelser som dock kan förtjäna att tas till vara i framtiden om och när likartade reformer ska genomföras eller andra slag av effektivisering i den offentliga sektorn kan bli aktuella.

På en mera övergripande nivå kan konstateras att, trots att en omfattande utredning föregick bildandet av myndigheten, så förelåg en rad hinder och komplicerande faktorer som inte förutsetts.

Bland dessa kan nämnas tidigare den tidigare underfinansieringen från Kammarkollegiets sida, då den myndigheten fastställde avgifterna för de myndigheter som man dittills sålt tjänster till.

Självfallet skulle det vara möjligt att dra många slutsatser, men vi väljer här att lyfta fram de som enligt vår bedömning är de allra viktigaste inför eventuella framtida likartade reformer.

### **Den första lärdomen: Fokus på samverkan på den operativa nivån**

Från utredningens mycket ingående beskrivning av myndighetens samverkansmodell har successivt förändringar genomförts som minskar byråkratin och som förskjutit tyngdpunkten till den operativa nivån. Detta såväl på kundmyndigheterna som på Statens servicecenter. För framtiden kan det kanske vara klokt att ge mera utrymme för en ny instans att i nära samverkan med myndigheterna – så särskilt när samverkan ska vara frivillig – att överlämna ett något friare mandat till en ny myndighet vad gäller samverkansmodeller och samverkansformer.

### **Den andra lärdomen: Samverkansmodellen måste vara enkel – byråkrati och krångel ska minska, inte öka**

Statens servicecenter har under de här åren genomfört en rad förändringar i fråga om samverkansmodellen, men också när det gäller utformningen av och innehållet i överenskommelserna. Här behövs dock ett kontinuerligt arbete för att successivt förenkla, förbättra och kundanpassa dessa ytterligare. En viktig lärdom som går att dra är att modeller och avtal bör vara enkla och mera minimalistiska från början för att sedan blir mera detaljerade om det visar sig att så krävs. I fallet Statens servicecenter har vägen varit den motsatta.

### **Den tredje lärdomen: Staten är en juridisk person, varför samverkansöverenskommelserna inte ska regleras förehandlade som redan är reglerade i annan ordning**

Inte bara samverkansmodellen utan även överenskommelserna måste vara kortfattade och tydliga. Detta för att ge bästa möjliga förutsättningar ett gott samarbete samt att möjliggöra, underlätta

och förenkla den nödvändiga uppföljningen. Det finns redan en rad lagar och förordningar som reglerar statliga myndigheters verksamhet. Regelverket är generellt för alla myndigheter och behöver därför varken beskrivas eller än mindre regleras i respektive överenskommelse mellan två myndigheter. Till vad som inte behöver regleras ytterligare hör bland annat skrivningar om allmänna handlingar och sekretess, informationssäkerhet och tvister.

### **Den fjärde lärdomen: Att rigga en fungerande uppföljningsmodell**

En kärnfråga som något förbisågs vid konstruktionen av Statens servicecenter gäller implementeringen av myndighetens effektiviseringsuppgifter. Verket är avgiftsfinansierat, det vill säga kunderna betalar för tjänsterna. Successivt har också denna samverkan med kundmyndigheterna utvecklats till en tillitsbaserad myndighetssamverkan, samtidigt som denna samverkan i ökad utsträckning baseras på kontakter mellan Statens servicecenter och deras kunder på den operativa nivån, det vill säga mellan personer i produktion som kan verksamheten och kontaktpersoner hos kundmyndigheten som är väl insatt i dess verksamhet och lokala avtal.

När det gäller implementeringen av besparingarna på den administration där den befintliga personalen överförs till Statens servicecenter, visar uppföljningen att betydande besparingar genomförts. Att samordna statlig administrativa uppgifter har visat på stordriftsfördelar och några exempel inom respektive tjänsteområden följer här:<sup>47</sup>

#### **Exemplet löneadministrativa tjänster**

---

- Statens servicecenter kan, för större myndigheter som varit igång under en period, administrera upp till 1100 löner per årsarbetskraft. Den genomsnittliga myndigheten kan producera runt 350 löner per årsarbetskraft. Statens servicecenter

---

<sup>47</sup> Uppgifter om besparingarna vad gäller löneadministrativa tjänster och ekonomiskadministrativa tjänster har lämnats från Statens servicecenter.

bidrar därmed till att minska behovet av löneadministratörer inom statliga myndigheter med två tredjedelar, det vill säga betydligt minskade administrativa kostnader.

- Konkreta exempel på effektivitetsvinster är Försäkringskassan och Skatteverket, vilkas anslutning till Statens servicecenter minskat antalet löneadministratörer från 40 per myndighet till 12. Det motsvarar en årlig besparing om 14 miljoner kronor per myndighet. På tre år sparar bara dessa två myndigheter nära 100 miljoner kronor på att administrationen effektiviseras.
  - Statens servicecenters lönetjänster står sig väl i en effektivitetsjämförelse med näringslivet, där genomsnittligt antal löner per administratörsarbetskraft är runt 1 000 per år.
  - Centraliserad upphandling av IT-system för löneadministration medför betydande stordriftsfördelar och kostnadsminskningar. Beräknat på 221 myndigheter med 212 000 anställda blir besparingen för systeminvesteringar 55 miljoner och löpande kostnader 80 miljoner kronor årligen. Detta innebär närmare en kvarts miljard kronor på tre år.
- 

### **Exemplet ekonomiadministration**

---

- Hos Statens servicecenter hanterar totalt 22 årsarbetskrafter 700 000 leverantörsfakturor för 122 kundmyndigheter. Tidigare utfördes det arbetet av en (1) årsarbetskraft per enskild myndighet. Det innebär en besparing om 100 årsarbetskrafter för statsförvaltningen vilket motsvarar runt 50 miljoner kronor i lönekostnader och blir sammantaget 150 miljoner kronor på tre år.
- Statens servicecenters upphandling av ett eget systemstöd skapar förutsättningar för att öka effektiviteten i utförande av tjänsterna. Det är till nytta både för kundmyndigheterna och för staten till sin helhet. Den stora besparingspotentialen för staten ligger framför allt i att sänka framtida kostnader för systembyte. Framtida kostnader för systembyten är en

väsentlig kostnad för många myndigheter. Staten kan spara mycket pengar på att myndigheterna köper tjänster från Statens servicecenter och att systembyten hanteras på ett ställe. Den långsiktiga besparingspotentialen kan beräknas till cirka 250 miljoner kronor.

---

I flertalet fall är det ur rationaliserings- eller effektiviseringshänseende inte personalen som överförs till Statens servicecenter utan i stället endast uppgifterna. Ansvar för att genomföra möjliggjorda besparingar ligger då på respektive myndighet. Det har visat sig att så inte skett i möjlig omfattning. Problemet är, att man vid reformens genomförande från regeringens sida inte angett eller pekat ut ett samlat ansvar för att följa upp hur de olika myndigheterna lyckats med denna uppgift. Med den myndighetsmodell som valdes för Statens servicecenter, en avgiftsfinansierad modell för kundsamverkan, är det inte rimligt att den uppgiften faller på Statens servicecenter. En möjlighet hade varit att uppdra till exempel åt ESV att svara för en sådan uppföljning.

Vidare stod det inte fullt klart vilka problem som låg till viss del dolda i de statliga IT-lösningar som Statens servicecenter övertog. Stora skillnader förelåg och föreligger också i de regler och villkor som följer av skillnaderna i de kollektivavtal som regler exempelvis antal semesterdagar som ryms i de olika myndigheternas kollektivavtal. Vissa myndigheter som universitet och högskolor har många olika anställningsformer och många deltidanställda vilket innebär mera administrativt arbete.

Bland framgångsfaktorerna kan nämnas de besparingar som relativt snabbt kunnat genomföras där Statens servicecenter övertog inte bara uppgifter utan också medarbetarna. Genom frivillighet och de diskussioner som föregår att Statens servicecenter förhandlar fram överenskommelser med respektive myndighet finns stora möjligheter med särlösningar och anpassning till behoven särskilt övergångsvis. Denna mångfald av skilda överenskommelser i de alla myndighetsvisa kollektivavtalen utgör stundtals ett hinder för annars möjliga standardlösningar och stordriftsfördelar.

### **Den femte lärdomen: Att följa och redovisa resultatet av förändringsarbetet än tydligare**

Det har tid efter annat även i den allmänna debatten diskuterats huruvida Statens servicecenter verkligen leder till besparingar för staten. Ett skäl till denna kanske onödiga diskussion har sin grund i den redovisningsteknik som hitintills använts och används. För det första övertogs, som redovisats i det föregående en skuld genom bland annat Kammarkollegiets tidigare underbudgetering av sina kundmyndigheter. För det andra, och detta är viktigt, uppstår alltid inledningsvis merkostnader vid anslutningen av en ny myndighet i form av uppbyggnads- eller beredskapskostnader. Statens servicecenter måste i god tid rekrytera personal och förbereda annan infrastruktur för att vara redo att utan eller med minimala övergångsproblem för den nya kundmyndigheten. Således uppstår kostnader innan som inte täcks av de avgifter som så småningom kommer in. Dessa beredskaps- eller uppbyggnadskostnader av engångskaraktär som uppstår bör redovisas separat och inte påverka eller belasta den ordinarie produktivetsberäkningen. Ju fler nya kundmyndigheter som ansluts under ett år, desto högre blir de samlade startkostnaderna för myndigheten och med nuvarande redovisning och desto lägre den samlade produktiviteten. Något paradoxalt eftersom en hög takt i anslutningen på sikt ökar de totala statliga besparingarna.



## Samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan

Katrin Westling Palm

### Inledning

I dag levererar Försäkringskassan tjänster till Pensionsmyndigheten för närmare 300 miljoner kronor per år och omkring 220 årsarbetare på Försäkringskassan arbetar med frågor rörande Pensionsmyndigheten. Myndigheterna är tätt sammanlänkade med varandra genom information, processer och system. Varje månad gör Försäkringskassan omkring 2,2 miljoner utbetalningar åt Pensionsmyndigheten, till ett sammanlagt värde av drygt 26 miljarder. Det är faktiskt mer pengar än vad Försäkringskassan betalar ut åt sina egna kunder. Vår myndighetssamverkan har också resulterat i att medarbetarna på båda myndigheterna dricker kaffe från samma leverantör, skriver ut dokument från likadana skrivare och uppstår it-problem kontaktar man den gemensamma supporten. Om du besöker något av Pensionsmyndighetens kontor kan det hända att du möts av en receptionist som är anställd av Försäkringskassan.

Men det var inte givet att det skulle bli så här.

### En samverkansresa

#### **Tillsammans från start – men bristande förståelse för varandras perspektiv**

Den 1 januari 2010 bildades Pensionsmyndigheten genom att Premiepensionsmyndigheten slogs samman med de delar av Försäkringskassan som hade hand om pensioner. Pensionsmyndighetens verksamhet var tvungen att fungera direkt, pensionsutbetalningar är inget som kan vänta.

I samband med bildandet av Pensionsmyndigheten upprättades en överenskommelse mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan om att samarbeta inom vissa områden. Samverkan



avsåg främst områden som är nödvändiga för att Pensionsmyndighetens verksamhet överhuvudtaget ska fungera, så kallade pensionsrelaterade tjänster, så som drift och förvaltning av vissa systemstöd samt vidareutveckling och systemstöd för vissa områden. Samverkan ingicks även på frivillig basis inom områden där det finns fördelar med samverkan för båda parter, så kallade icke pensionsrelaterade tjänster, främst olika administrativa stöd-tjänster som behörighetsadministration och internservice.

Till övervägande delen fungerade också Försäkringskassans leverans av tjänster bra från start. De utmaningar vi hade initialt rörde främst att förstå varandras uppdrag men även säkerhetsfrågor och Pensionsmyndighetens åtkomst till information och de gemensamma it-systemen på Försäkringskassan. På Pensionsmyndigheten uppfattade vi det som att det inom vissa delar av Försäkringskassan fanns en misstänksamhet gentemot oss och en önskan att skydda sin it-miljö. Pensionsmyndigheten var visserligen också en statlig myndighet men en nybildad sådan och inom Försäkringskassan fanns en tveksamhet – kunde man lita på Pensionsmyndighetens kompetens? Skulle det bli ”öppna slussar” till Pensionsmyndigheten och skulle Försäkringskassan, genom samverkan med oss, utsätta systemen för ökade risker? Varken då eller nu har det varit ”öppna slussar” mellan myndigheterna men i dag har vi mer välavvägda lösningar för hur vi kopplar ihop oss och inarbetade rutiner. Det fanns ingen enkel och snabb lösning framåt. Genom att fortsätta att arbeta nära ihop växte förtroendet och förståelsen mellan oss.

Inledningsvis levererade Försäkringskassan även löne- och ekonomiadministration till oss. I samband med att Pensionsmyndigheten skulle börja sin verksamhet var detta en ganska stor fråga för Premiépensionsmyndigheten. Detta eftersom löne- och ekonomiadministration var något som Premiépensionsmyndigheten hade hanterat men jag som myndighetschef ansåg inte att det var rationellt att vi skulle bedriva detta i egen regi. Sedan 2012 köps administrativa tjänster avseende personaladministration, ekonomi samt e-handel av Statens Servicecenter.

## Nya roller i nygammal miljö

När Pensionsmyndigheten bildades ”kastades” Försäkringskassan mer eller mindre in i en leverantörsroll där krav på kostnadsuppskattning och transparens var annorlunda än den myndigheten var van vid. Vi på Pensionsmyndigheten var å vår sida dåliga beställare av de tjänster som vi köpte av Försäkringskassan. Vi var otydliga och hade liten förståelse för att Försäkringskassan var så mycket större, med stora it-system och fasta releaser. Varför kunde inte Försäkringskassan vara lite flexibla och göra ”quick fix” åt oss?

I början uppfattade vi på Pensionsmyndigheten att Försäkringskassan hade ett ljumt intresse av att samverka med oss. Det var inte ovanligt att medarbetare på Pensionsmyndigheten möttes av inställningen ”var inte en tanke med att bilda Pensionsmyndigheten att vi på Försäkringskassan skulle slippa pensionsfrågorna?” Inom Försäkringskassan fanns det också personer som fortsatte att uppfatta Pensionsmyndigheten som en avdelning inom Försäkringskassan – och inte som en separat myndighet. Det är inte märkligt att situationen kunde uppfattas som lite förvirrande. Förutom att Försäkringskassan levererade tjänster till oss kom en betydande del av Pensionsmyndighetens anställda, omkring 600 medarbetare, direkt från Försäkringskassan. På flera orter tog Pensionsmyndigheten även över Försäkringskassans kontor och Pensionsmyndighetens medarbetare fortsatte att arbeta i lokaler med ”Försäkringskassegröna” gardiner, samt dela ingång och lunchmatsal med sina gamla kollegor på Försäkringskassan.

Gemensamt för båda myndigheterna var att när saker inte fungerade som tänkt kontaktade medarbetare sina gamla kollegor. De informella kontaktvägarna skapade osäkerhet om vad som gällde och komplicerade samverkan mellan myndigheterna. Inledningsvis ägnade vi på Pensionsmyndigheten mycket tid åt att skapa en gemensam kultur för alla medarbetare på myndigheten – oavsett om man kom från Försäkringskassan, Premiepensionsmyndigheten eller någon annanstans.

### **Utveckla, vara kvar eller gå skilda vägar?**

Inom Pensionsmyndigheten växte sig mer eller mindre vilda idéer om hur vi skulle kunna klara oss på egen hand ("bara besvärligt att vara med Försäkringskassan") och arbete inleddes för att separera våra it-system. I samband med Pensionsmyndighetens strategiska planering år 2011 antog myndighetens styrelse en inriktning om att långsiktigt minska beroendet till Försäkringskassan och i betydligt större utsträckning utveckla system inom vår egen organisation. Orsaken till detta var att öka utvecklingsförmågan och flexibiliteten för att bli mer lyckosamma med utveckling av automatiseringar och förbättrat it-stöd. Samtidigt som vi på Pensionsmyndigheten började orientera oss mot en framtid med mindre beroende av Försäkringskassans it-system blev inställningen på Försäkringskassan mer positivt till att fortsätta samverka med oss. I det läget beslutade vi generaldirektörerna på båda myndigheterna att tillsätta en myndighetsgemensam arbetsgrupp som fick i uppdrag att ta fram ett diskussionsunderlag om alternativa vägval när det gäller framtida samverkan, främst inom it-området. Arbetsgruppens rapport diskuterades vid ett gemensamt möte med myndigheternas båda ledningsgrupper.

### **Varför göra allt själv när vi kan göra det bättre och billigare tillsammans?**

Arbetsgruppens övergripande analys visade att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassa behöver varandra – att det inte var ekonomisk motiverat att gå skilda vägar. Samarbetet mellan myndigheterna hade till övervägande del fungerat bra. Givetvis hade det funnits vissa utmaningar och tidiga brister i leveranser men det mesta hade kunnat lösas snabbt och i stora delar fungerade samverkan bra, vilket också bekräftades av den löpande uppföljningen.

Arbetsgruppen benade ut inom vilka områden det fanns fördelar att samverka och när det inte var så. De utmaningar som identifierades var främst kopplade till när myndigheterna delar system och vissa utvecklingsprojekt. Där såg vi på Pensionsmyndigheten behov av ett ökat oberoende för att kunna garantera kontroll, flexibilitet och eget rådrum över förvaltning och utveckling.

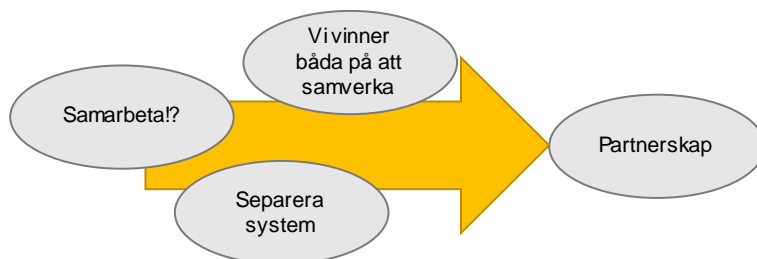
Vid närmare analys såg vi på Pensionsmyndigheten framförallt svårigheter med att utveckla egna system. Visserligen skulle vi ha snabbare startsträckor men också vara hänvisade till enklare lösningar och inte ha tillgång till den kompetens och de möjligheter som Försäkringskassans stora it-system och it-avdelningar. Även om vi byggde upp egna system skulle vissa beroenden till Försäkringskassan vara kvar. Detta eftersom vi behöver tillgång till data som Försäkringskassan har. Att bygga upp till exempel ett separat utbetalningssystem skulle helt enkelt bli mycket dyrare än att fortsätta tillsammans. Men analysen visade också att Pensionsmyndigheten hade behov av att öka kontrollerna av de områden som är unika för oss. Gränssnittet mot våra handläggare behöver vi äga och det finns stora fördelar med en egen statistikförsörjning.

I dag ligger kärnsystemen kvar på Försäkringskassan medan vi bygger upp egna applikationer för ärendehantering och statistik. Informationsuppdraget är centralt för oss och skiljer sig även från Försäkringskassans uppdrag. För att vi på Pensionsmyndigheten ska kunna uppfylla vårt informationsuppdrag, och vara ledande specialist på pensionsområdet, krävs att vi har verktyg för att själva kunna styra utvecklingen av statistik, analys av statistiken, samt kontroll över inhämtning och lagring av data. Det motiverar att vi bygger upp en helt egen databas för statistik.

Inom utbetalningsområdet har vi valt att fortsätta tillsammans. Redan 2012 konstaterade den myndighetsgemensamma arbetsgruppen att utbetalningsområdet är det område som är minst anpassat för att bryta ut och bedriva i egen regi av oss. Eftersom det har stor betydelse för våra kunder att veta vem man får utbetalningarna ifrån har vi drivit ett gemensamt utvecklingsprojekt som resulterat i en utbetalningsprocess där varje myndighet kan påverka sitt eget utbetalnings- och informationsflöde till extern kund. Ett konkret resultat av projektet är att personer som får ersättning från Pensionsmyndigheten numera kan se att utbetalningen också kommer från oss – inte Försäkringskassan, vilket det såg ut som tidigare.

En central slutsats från vår samverkan med Försäkringskassan är att vi har sökt lösningar då vi på Pensionsmyndigheten kan ha kontakt med våra kunder men ”bakom skranket” luta oss mot Försäkringskassans it-system.

**Figur 1 En samverkansresa**



### **På väg mot ett partnerskap**

I nuläget önskar båda myndigheterna ett mer fördjupat och strategiskt samarbete i form av ett partnerskap. Det innebär att myndigheterna tillsammans strävar mot att utveckla gemensamma inriktningar för hur samarbetet ska utvecklas, ha transparens i ekonomi, samt gemensam styrning och uppföljning av samarbetet. Partnerskapet förutsätter ömsesidigt förtroende och öppenhet mellan myndigheterna men också en förståelse för våra olika roller och uppdrag. För Pensionsmyndighetens del handlar det om att kunna garantera kontroll, flexibilitet och eget rådrum över förvaltning och utveckling. För Försäkringskassan handlar det om stabilitet och långsiktighet i samarbetet.

## Ramar för samverkan

### Samverkan kring betalning, it och administrativa stödtjänster

Försäkringskassan levererar tjänster till Pensionsmyndigheten inom tre samarbetsområden: IT-tjänster, Betalning och Administrativa stödtjänster.<sup>48</sup>

**Figur 2** Tjänster inom samarbetsområdet

Tjänster inom samarbetsområdet			Utvecklingsplan
<b>IT-tjänster</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Pensionstjänster</li><li>- Fjärråtkomst</li><li>- Support</li><li>- Statistik</li><li>- Elektroniska tjänstelegitimationskort</li><li>- Testmiljöer</li></ul>	<b>Betalning</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Utbetalning</li><li>- Fordringshantering</li><li>- Försäkringsekonomi</li><li>- Dataanalys/Loggupp</li><li>- IT-tjänster</li></ul>	<b>Administrativa stödtjänster</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Behörighetsadm.</li><li>- Internservice</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Myndighetsgemensamma projekt</li><li>- Samfinansierade projekt</li></ul>

Inför varje verksamhetsår tas en myndighetsgemensam utvecklingsplan fram, innehållande de strategiska projekt som beslutats inom Pensionsmyndigheten. Ambitionen är att planen även ska innehålla information om vilka gemensamma utvecklingsprojekt som ska bedrivas på tre års sikt. Därutöver drivs ett antal övriga projekt inom Försäkringskassan som samfinansieras mellan myndigheterna.

### Leverera tjänster – är det att samverka?

Någon kanske undrar om att leverera tjänster verkligen är att samverka. I det här fallet är det faktiskt det. De pensionsrelaterade tjänster som Försäkringskassan levererar är nödvändiga för att

<sup>48</sup> Pensionsmyndigheten samverkar med Försäkringskassan inom fler områden, framförallt inom ramen för servicekontoren men den samverkan tas inte upp här.

Pensionsmyndighetens verksamhet överhuvudtaget ska fungera. Även om vi handlägger ärendena så är det Försäkringskassan som sköter pensionsutbetalningarna. Förvaltning och utveckling binder oss samman och det är inte praktiskt möjligt att gå ut på marknaden och köpa tjänsten av någon annan leverantör. Däremot skulle de administrativa stödtjänsterna kunna utföras av oss själva på Pensionsmyndigheten, eller av en annan leverantör.

### **Reglering av samverkan**

Samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan är reglerad i en överenskommelse som skrivs under av generaldirektörerna och som fastställer övergripande principer för samarbetet inom it-tjänster, betalning och administrativa stödtjänster. En utgångspunkt för överenskommelsen är båda myndigheternas vilja till ett fortsatt och förbättrat samarbete, i syfte att förverkliga de förvaltningspolitiska kraven på myndighetssamverkan för ökad kostnadseffektivitet inom staten och större kundnytta för dem vi är till för. Till överenskommelsen finns bilagor som reglerar ekonomi och samverkansformer. Därutöver finns överenskommelser per tjänsteleverans samt ett flertal service level agreements (SLA) för respektive it-tjänst. Samverkan följs upp och utvärderas löpande. Formerna för detta är reglerade i överenskommelsen mellan myndigheterna.

Vi har väl uppsatta rutiner och processer för it-tjänstehantering, där vi tidigt identifierar påverkan på it-tjänster och SLA:er. Varje månad mäter vi och rapporterar avvikelser, servicenivåer samt kvalitet för samtliga it-tjänster. Rapporterna använder vi sedan för att kontinuerligt förbättra vår samverkan. Vårt professionella arbete med detta ger oss stora möjligheter till uppföljning och rapportering samt att SLA:erna är uppdaterade inför releaserna.

### **Organisering**

Gemensamma och tydliga kontaktvägar är nödvändiga för en fungerande samverkan. Samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan är uppbyggd i tre nivåer.

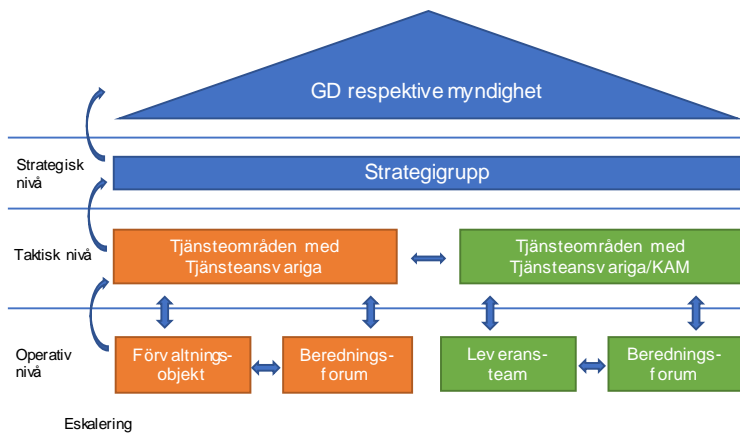
På *strategisk nivå* diskuteras frågor som rör den långsiktiga inriktningen samt hantering av frågor som eskalerats från den

taktiska nivån. Den högsta nivån är förstås respektive myndighets generaldirektör. För den löpande styrningen finns en strategigrupp med deltagare från respektive myndighet. Strategigruppen ansvarar för övergripande uppföljning av samarbetet. Strategigruppen beslutar kring prioriteringar som inte tjänsteansvariga kunnat lösa och bereder eventuell eskalering till generaldirektör. Strategigruppen ansvarar även för utvecklingen av samarbetet och anpassningen av rutiner och arbetssätt inom respektive myndighet.

På *taktisk nivå* sker uppföljning av överenskomna servicenivåer och arbetet med den årliga planeringen. De forum som finns på denna nivå ansvarar vidare för att hantera frågor som eskalerats från operativ nivå samt för beredning av ärenden som ska eskaleras till strategisk nivå. Den centrala funktionen på den taktiska nivån är tjänsteansvariga på respektive myndighet. Det finns en tjänsteansvarig per myndighet och tjänsteområde.

På *operativ nivå* sker dialog, uppföljning och problemlösning i det dagliga arbetet. De operativa forumen ansvarar för beredning av ärenden som ska eskaleras till den taktiska nivån.

**Figur 3 Organisation**





## **Ekonomi och nytta**

Det är viktigt att kunna härleda kostnader för samverkan – men samtidigt inte fastna i för små detaljer. Den kostnadsmodell som Försäkringskassan tillämpar för de tjänster som de levererar till oss bygger på avgiftsförordningens självkostnadsprincip. Det innebär att avgifterna ska sättas så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Vidare ska kostnadsmodellen ta hänsyn till faktiskt nyttjande under innevarande år.

Den avgift vi betalar till Försäkringskassan för tjänstesamarbetet tas ut som en schablon utifrån kalkylerad självkostnad vid ingången av året. Tre gånger per år stäms kalkylen av mot verklig kostnad för Försäkringskassan. Om verklig kostnad avviker väsentligt justeras schablonen och i samband med bokslut säkerställs att den avgift som fakturerats oss överensstämmer med verklig kostnad inom Försäkringskassan.

Samverkan med Försäkringskassan ger oss stordriftsfördelar. Det hade tagit lång tid för Pensionsmyndigheten att bygga upp egna system. Nu kan Försäkringskassan snabbt och säkert leverera de tjänster som vi behöver till nytta för båda parter och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

## **Att förvalta samverkan – det är då det börjar på riktigt**

Samverkan med Försäkringskassan fungerar bra. De tjänster som Försäkringskassan levererar till Pensionsmyndigheten är nästan alltid enligt plan och utan anmärkningsvärda problem.

Bara för att vi har en väl utvecklad ”infrastruktur” för samverkan på plats, i form av en överenskommelse som reglerar såväl organisation som ekonomi och ”grönt” resultat i tertiärrapporterna, betyder det inte att vi kan luta oss tillbaka. Tvärtom kräver förvaltningen av samverkan en hel del löpande arbete och ”vårdande” för att fungera och utvecklas. På ett sätt är det när vardagen kommer som samverkan verkligen prövas.

## **Stor och liten**

Det går inte att komma ifrån att Försäkringskassan inte bara är en betydligt större myndighet än vad Pensionsmyndigheten är utan

också att samverkan mellan våra myndigheter är mer verksamhetskritisk för oss än vad den är för Försäkringskassan. För Pensionsmyndigheten rör samverkan funktioner som är nödvändiga för att vi överhuvudtaget ska kunna bedriva vår verksamhet. För Försäkringskassan arbetar visserligen över 200 medarbetare – som en medelstor myndighet – med ”våra” frågor men de utgör trots allt en mindre del av myndighetens omkring 13 400 anställda. (Pensionsmyndigheten har omkring 1 100 årsarbetskrafter.) Det finns en asymmetri, samverkan är viktig för båda parter, men den är viktigare för oss. Hur försöker vi då hantera detta? Det handlar om att kontinuerligt arbeta för att få en förståelse för varandras verksamheter. Ett exempel på detta är hur vi arbetar med att utveckla information och kommunikation vid krislägen.

### **Min kris är din kris är vår kris...**

Samverkan handlar inte bara om synergier. När man som Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har ett så tätt samarbete får man även dela varandras kriser. Ett exempel på detta är när Försäkringskassan i september 2014 drabbades av ett betydande produktionsstopp i sitt datacenter, vilket för Pensionsmyndigheten innebar ett två dagar långt driftstopp i samtliga system som ligger hos Försäkringskassan och ett ännu längre stopp i test- och utvecklingsmiljöerna. I samband med händelsen kunde vi konstatera det fanns brister i kommunikationen mellan myndigheterna. När Försäkringskassan gick in i krisläge slöt sig myndigheten och de ordinarie kontaktvägarna med oss slutade att fungera. I efterdyningarna av stoppet arbetade vi tillsammans med Försäkringskassan för att säkerställa erfarenhetsåtvinnningen av incidenten. En gemensam slutsats var att ytterligare insatser behövde göras för att förbättra kommunikationen mellan myndigheterna i krislägen. Sedan dess har överenskommelsen mellan myndigheterna reviderats och flera myndighetsgemensamma krisövningar har genomförts i syfte att förbättra det gemensamma arbetet vid kris och myndigheterna arbetar vidare med aktiviteter som finns på en framtagen aktivitetslista.

*Artikel från Pensionsmyndighetens intranät 19/11 2015*

### **Krisövning vässar organisationen**

Fredagen den 13 november hölls en krisövning med representanter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Syftet med övningen var att ge bättre förutsättningar för ett effektivt samarbete mellan myndigheterna då vi ställs inför riktiga kriser. I upplägget ingick en incident i utbetalningsflödet.

Trots datumet för övningen, fredagen den 13:e, så gick övningen bra. Inga incidenter uppstod, förutom den välplanerade incidenten i utbetalningsflödet och pensionsförmånerna som tillhörde själva krisövningen.

Spridning och hämtningssystemet, SHS, förmånerna ålderspension, efterlevandepension och bostadstillägg låg nere samt även utbetalningssystemen.

*Syftet med övningen*

***Förbättra kommunikationen mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan vid kritiska incidenter och identifiera dess konsekvenser, förankra dokumenterade gränssnitt och identifiera förbättringsmöjligheter.***

*Hur var övningen?*

***– En mycket nyttig övning som ringar in problemen som uppstår när system går ner. En lärdom av dagens övning är vikten av medvetenhet hur slutkunden påverkas när it-system slutar att fungera, säger Magnus Karlsson, tillförordnad chef för it-säkerhet på Pensionsmyndigheten.***

Magnus fortsätter – Övningen gav bättre förståelse för varandras verksamheter och vikten av samordning i kommunikationen. Man vill skapa en gemensam nulägesbild där man skiljer på fakta och antaganden och skapar då förutsättningar för att fatta rätt beslut.

– Man ska inte underskatta värdet av att träffas ”in real life” och få ansikten bakom de kontakter man har eller kommer ha i en händelse av kris säger Olov Vikström, kommunikatör IT på Försäkringskassan.

### *Slutsatser och uppföljning*

*I år har vi genomfört två mycket lyckade övningar tillsammans med Försäkringskassan och nu handlar det om att fånga upp reflektioner och erfarenheter från deltagarna och observatörerna och se till att hitta förbättringsaktiviteter. Dessa kommer att presenteras i en rapport från övningsledningen.*

– Vi hoppas kunna genomföra den här typen av övningar på mer regelbunden basis tillsammans och lära oss ännu mer om hur vi kommunicerar internt och mellan myndigheterna i kris, säger Carina Carlgren som var en av övningsledarna.

### **Intern styrning och kontroll**

Pensionsmyndighetens verksamhet omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603). Av det följer att Pensionsmyndigheten ska ha en process som säkerställer att vi bedriver vår verksamhet effektivt och enligt gällande rätt, liksom att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Även om vi på Pensionsmyndigheten har valt att låta Försäkringskassan utföra vissa tjänster åt oss är det fortfarande vi som har ansvar för verksamheten. Ytterst är det Pensionsmyndighetens styrelse som i årsredovisningen får intyga att processen för intern styrning och kontroll fungerar tillfredställande. För att kunna göra det behöver Pensionsmyndigheten ha rutiner för att säkerställa att Försäkringskassan tillämpar överenskommet säkerhetsledningssystem. Inledningsvis var det dock i båda myndigheterna svårt att få förståelse för detta och frågor koppelade till intygandet och den interna styrningen och kontrollen gav upphov till en hel del huvudbry. Vad innebar detta ansvar i praktiken? I dag finns ett gemensamt säkerhetsforum inom it-området och i de myndighetsgemensamma tertialrapporterna följer vi löpande upp kontroller och aktuellt riskläge. Därutöver har internrevisorerna på båda myndigheterna etablerat ett samarbete och Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har samma revisor på Riksrevisionen.

## **I gränslandet mellan internt och externt**

Samverkan ställer krav på såväl organisation som medarbetare. En väl fungerande samverkan förutsätter en berednings-, besluts- och uppföljningsprocess som säkerställer att myndigheten arbetar och samverkar utifrån ett *helhetsperspektiv*.

Vi har väl inarbetade rutiner för uppföljningen av samverkan med Försäkringskassan men just detta att få till ett helhetsperspektiv är något som vi behöver utveckla än mer. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har olika tidplaner för sina respektive verksamhetsuppföljningar. På Pensionsmyndigheten följer vi upp verksamheten månadsvis och gör fördjupade uppföljningar tre gånger per år. Rutinerna för den gemensamma uppföljningen av samverkan med Försäkringskassan följer Försäkringskassans tidplaner och sker framförallt genom tertialrapporter som inte tidsmässigt är samordnade med Pensionsmyndighetens fördjupade uppföljningar. Dock föredras tertialrapporterna avseende samverkan med Försäkringskassan för mig/generaldirektören och helhetsperspektivet i uppföljningen stärks även av att två personer från Pensionsmyndighetens ledningsgrupp, stabschefen och it-chefen, sitter i den gemensamma strategigruppen, som är mottagare av tertialrapporterna avseende myndighets-samverkan med Försäkringskassan. Inför 2017 har vi dock som ambition att tydligare koppla ihop uppföljning av de tjänster som Försäkringskassan levererar till oss med myndighetens ordinarie uppföljning.

## **Partners i vardagen**

Samverkan handlar inte bara om relationen och kommunikationen *mellan* myndigheterna utan även om relationerna *internt*. Samverkan ställer krav på intern förståelse för och förmåga att hantera den ökade komplexiteten i beslutsfattandet, som följer av ökad och fördjupad extern samverkan, och konsekvenserna det får för vår möjlighet att styra utveckling och förvaltning. På alla nivåer i myndigheten behövs förståelse för att fler beslut fattas i kompromiss med externa parter, samt att inriktningar kan justeras i efterhand och nya mål prioriteras.

Vår erfarenhet är att samverkan tar tid och att det inte alltid är så enkelt att kommunicera. Bland annat har det visat sig svårt att nå ut till alla berörda att båda myndigheterna numera ser på vår samverkan som ett partnerskap och att Försäkringskassan ska fortsätta leverera vissa tjänster – och att Pensionsmyndigheten inte ska ”ta hem” vissa system. Det kan finnas flera orsaker till att detta inte har landat ute i verksamheten. En grundläggande fråga är förstås vad ett partnerskap är för något. I vår överenskommelse med Försäkringskassan anges bland annat ”att myndigheterna tillsammans strävar mot att utveckla gemensamma inriktningar för hur samarbetet ska utvecklas, ha transparens i ekonomi, samt gemensam styrning och uppföljning av samarbetet. Partnerskapet förutsätter ömsesidigt förtroende och öppenhet mellan myndigheterna men också en förståelse för våra olika roller och uppdrag”. Men att ”översätta” detta till vardagen i arbetet är inte alltid så enkelt. Dels är partnerskapet något som håller på att växa fram och något som vi kontinuerligt behöver arbeta med. Dels innebär vår nya syn på relationen med Försäkringskassan inte att vi överger de grundläggande principer som att hålla koll på kostnader och leveranser. I vissa situationer är vi fortfarande köpare och leverantör – men som partners ska vi ha ömsesidig respekt för varandras uppdrag, vara konstruktiva och hitta rimliga lösningar till nytta för båda och ur ett samhällsperspektiv.

### **Samverkanskompetens**

Pensionsmyndigheten har tagit fram en riktlinje för vår externa samverkan. Riktlinjen syftar till att ge styrning och vägledning i hur Pensionsmyndigheten, genom samverkan med externa aktörer, kan bidra till att genomföra sitt uppdrag. Riktlinjen vänder sig till alla medarbetare på Pensionsmyndigheten, såväl chefer som medarbetare. I riktlinjen konstaterar vi att samverkan inte är ett mål i sig utan ett medel för att skapa värde för pensionärer och pensionssparare och för att stödja andra myndigheter i deras uppdrag. Samverkan är nödvändig för att vi ska kunna uppfylla vårt uppdrag – att administrera den allmänna pensionen och informera om hela pensionen.

Den samverkan som Pensionsmyndigheten bedriver ska bidra till att nå myndighetens långa mål och vision. Samverkan ställer krav på såväl organisation som medarbetare. Som myndighet behöver vi förhålla oss till en mer komplex omvärld och ibland fatta beslut som inte är ideala för oss men rätt utifrån ett samhällsperspektiv. De medarbetare som arbetar med samverkan behöver, utöver det egna specialområdet, ha samverkanskompetens: Kunskap om hela Pensionsmyndighetens verksamhet och inriktning, vart vi är på väg men också var vi står i relation till andra, förhållningskunskap och en lösningsfokuserad inställning.

### **Förenande kraft i utveckling – vem driver vem och vad?**

Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bedriver en hel del utvecklingsprojekt tillsammans. Dels handlar det om Pensionsmyndighetens strategiska utvecklingsprojekt i den gemensamma utvecklingsplanen, dels om utvecklingsprojekt inom Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten är med och samfinansierar. Till exempel har vi gemensamma projekt om bostadstillägg som är en förmån som både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har, (vi betalar ut bostadstillägg till pensionärer och Försäkringskassan till andra grupper).

När det gäller utveckling finns det flera utmaningar. Dels handlar det om att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan skulle kunna bli ännu bättre på att ha en gemensam långsiktig strategisk planering som möjliggör fler och större synergier i samverkan. Dels handlar det om att en sådan planering ska utgå från *verksamhetens* behov. En betydande del av de tjänster som Försäkringskassan levererar till oss är it-tjänster och det finns en risk för att det är it-lösningar och inte verksamhets behov som driver utvecklingen. Redan i dag är mycket av den myndighetssamverkan som bedrivs inom offentlig verksamhet it-baserad. Det mesta av dagens utvecklingsarbete inbegriper någon form av digitalisering eller utbyte av information. Från politiskt håll ställs krav på ”digitalt först”. Digitala tjänster har onekligen potential att sänka kostnader och öka kvalitet och service, men precis som med all annan verksamhet krävs att vi väger kostnaden mot nyt-

tan och behoven. Så även i vår samverkan med Försäkringskassan. Ett rättesnöre som kan hjälpa oss att navigera rätt i allmänhet och kanske i synnerhet när det gäller att utveckla samverkan med andra myndigheter och externa aktörer är att utgå från medborgares och företagares behov, annars finns risk att tjänster utvecklas som inte används eller skapar tillräcklig nytta. Inte minst så finns det en positiv och förenande kraft i att ta reda på behoven och följa upp mot den nytta som verksamheten – och samverkan – bidrar till.

### Nästa steg

När jag tittar tillbaka på Pensionsmyndighetens samverkan med Försäkringskassan känner jag stolthet över vad vi tillsammans har åstadkommit till nytta för såväl pensionärer och pensionssparare som samhället i stort genom samhällsnyttiga lösningar. Tillsammans med Försäkringskassan har vi övervunnit utmaningar och vågat ändra inriktning. Det är inte enkelt att samverka. Samverkan kan kosta på. Nya utmaningar i vår samverkan väntar runt knuten.

Jag både tror och hoppas att Pensionsmyndighetens samverkansresa med Försäkringskassan kommer att fortsätta att utvecklas till nytta för båda parter och samhället i stort. För att lyckas krävs att vi har förmåga att *förstå* varandras perspektiv och även kunna sätta vår samverkan i ett större samhällsperspektiv. Men förståelse räcker inte. Vi behöver även ha *mod* att ompröva, göra annorlunda, kompromissa och ibland även fatta beslut som inte är ideala för den enskilda myndigheten i snäv bemärkelse men rätt utifrån ett samhällsperspektiv. I slutändan handlar samverkan mycket om *förtroende* och att hitta en väl avvägd balans mellan struktur och flexibilitet. Att förena ordning och reda, öppenhet om resultat och kostnader, transparenta och dynamiska ekonomimodeller, men samtidigt undvika överdriven formalism. Framförallt måste vi komma ihåg vilka vi finns till för. Som två statliga myndigheter har vi trots allt ett gemensamt uppdrag och ”samma föräldrar”.



## Försäkringskassans kommentar

Sture Hjalmarsson, chef avdelningen för Ledningsstöd

Jag har haft möjligheten att medverka i samverkan med Pensionsmyndigheten från starten. Samverkansresan har, som generaldirektören så väl beskrivit, inte alltid varit enkel. Är det något jag skulle vilja peka på är det behovet att ”professionalisera” arbetssätten vid en samverkan. Denna ”professionalisering” ger vinster inom vår myndighet även utanför samverkan.

Min egen förhoppning är att samverkan mellan myndigheterna fortsätter att utvecklas. Vilja och mod är, som jag ser det, de viktigaste inslagen för denna fortsättning.

## Statskontoret och samarbetsmyndigheterna

Ingvar Mattson

### Small is beautiful

När E F Schumacher kom ut med sin kontroversiella bok *Litet är vackert* i mitten av 1970-talet bröt den mot flera väletablerade föreställningar inom nationalekonomin och politiken. En av dem var att stort alltid är bäst. Ju större desto bättre! Skalfördelar förknippas mest med stordriftsfördelar. Och det finns en stark föreställning om att utveckling innebär att man går från litet till stort.

Schumacher ställde den, och andra, föreställningar på ända. Det är inte säkert att större alltid är bättre än mindre. För honom var det viktigt att sätta storleksfrågan i ett sammanhang. ”För varje verksamhet finns det en lämplig skala...”.<sup>49</sup> Vilken skala som är lämplig avgörs av vad vi ska göra.

Vad är då den ideala storleken på en myndighet? Ja, det kanske är beroende av vad den myndigheten ska göra, om vi ska tro Schumacher.<sup>50</sup> Denna fråga har inget rakt svar. Små myndigheter kan exempelvis ha stora administrativa kostnader, men det har visat sig att dessa kostnader varierar mellan myndigheter som har samma storlek.<sup>51</sup> Det beror troligen på verksamhetens art och krav.

Vi kan anta att det är lättare att organisera och leda en homogen verksamhet, än en alltför mångfacetterad. Det är troligen också,

---

<sup>49</sup> Schumacher (1988:55)

<sup>50</sup> Man skulle kunna tro att denna fråga skulle kunna få ett rakt svar, men så är det inte. 2006 års förvaltningspolitiska kommitté såg i och för sig framför sig att små myndigheter skulle kunna ha relativt höga administrativa kostnader, men undersökningarna visade samtidigt att administrationskostnadernas andel av verksamheten kunde variera mycket också mellan myndigheter av samma storlek. Troligen beroende på verksamheternas art och krav. I Statskontorets förvaltningspolitiska plan 2015 togs frågan upp om gemensamma administrativa lösningar för att stödja små och medelstora myndigheter. Vi tog även upp frågan om storleken på myndigheterna påverkar förutsättningarna för tillitsbaserad styrning. (Statskontoret 2015, s. 29 et passim)

<sup>51</sup> SOU 2007:107

sett från regeringens synvinkel, enklare att styra en myndighet med ett homogent uppdrag. Detta gäller i synnerhet om myndighetens uppgifter skulle skära över flera departements ansvarsområden. Detta talar för att myndigheter hellre bör få vara små än att utvecklas till diversebutiker.

Små organisationer bedöms i forskningslitteraturen bättre på att främja en informell atmosfär och flexibilitet. Den stora organisationen, med ett större formaliserat kontrollbehov, riskerar att bygga upp alltför stora administrativa system med de kostnader det medför.<sup>52</sup> Det finns även andra faktorer som förknippas med små myndigheter. Statskontorets kartläggning av risk för korrup­tion visar att risken bedöms vara mindre i de små myndigheterna.<sup>53</sup>

Att vara en liten myndighet innebär emellertid också uppenbara nackdelar. Dessa myndigheter får inte tillgång till stordriftsfördelar i administrativa system och har också mindre förmåga att på ett professionellt sätt kunna svara upp mot alla formella krav som ställs på myndigheter, oavsett storlek.

En liten myndighet är också väldigt sårbar för problem som kan uppkomma om till exempel nyckelpersoner slutar eller blir sjuk-skrivna eller om det uppstår stor arbetsanhopning.

2006 års förvaltningspolitiska kommitté undersökte för- och nackdelar med små myndigheter.<sup>54</sup> Kommittén såg flera fördelar med att minska antalet små myndigheter. Men den pekade också på några möjligheter att minska problemen på om man vill behålla små myndigheter.

En sådan är att skapa särskilda myndighetshotell. Myndighetshotellets uppdrag skulle då vara att förse en grupp myndigheter med tjänster såsom lokaler, telefonväxel och kanske vissa specialtjänster inom juridik och IT. En annan variant är att bygga vidare på idén om värdmyndigheter, i stil med de tjänster som

---

<sup>52</sup> SOU 2007:107

<sup>53</sup> Statskontoret 2015:23

<sup>54</sup> SOU 2007:107

Kammarkollegiet vid den tiden erbjöd några småmyndigheter och som idag erbjuds av Statens servicecenter (SSC).<sup>55</sup>

En annan är att vidta åtgärder som minskar de små myndigheters administrativa kostnader. Ett sådant sätt är att ta bort vissa administrativa krav från de små myndigheterna. Ett exempel på detta är att det endast är stora myndigheter som behöver följa krav på internrevision.<sup>56</sup>

En tredje möjlighet, som kommittén inte kommer närmare in på, är frivillig samverkan mellan små eller medelstora myndigheter. Denna samverkan gäller särskilt på det administrativa området, men potentiellt också i kärnuppgifterna. Genom frivillig samverkan finns det en potential för att kompensera för nackdelarna med den lilla storleken

I detta kapitel kommer jag att beskriva ett sådant exempel. Det handlar om det frivilliga samarbetet mellan Statskontoret, Myndigheten för kulturanalys (MYKA), Fastighetsmäklarinspektionen (FMI) och Svenska institutet för europastudier (SIEPS).

Som snart kommer att framgå uppstod inte samarbetet som ett resultat av en rationell, storslagen plan, utan snarare har samarbetet vuxit fram som svar på olika praktiska behov och med öga för de möjligheter som funnits tack vare samlokalisering. Kanske går det att säga att samverkan är resultatet av ett agilt ledarskap från de involverade myndigheterna.

### **Framväxten av den frivilliga myndighetssamverkan**

År 2004 hade Statskontoret vuxit ur sina dåvarande lokaler på Riddarholmen. Större lokaler hittades, och flyttlasset gick till Fleminggatan på Kungsholmen. Det dröjde emellertid inte länge innan regeringen bestämde sig för att strukturera om Statskontoret. 1 januari 2006 bildades Verket för förvaltningsutveckling

---

<sup>55</sup> Se kapitlet Administrativ samverkan mellan många – lärdomar från exemplet Statens servicecenter.

<sup>56</sup> Internrevisionsförordning (2006:1228)

(VERVA) dit uppgifter från Statskontoret avknoppades. Samtidigt flyttades några funktioner till Ekonomistyrningsverket (ESV).<sup>57</sup>

Resultatet blev att Statskontoret halverades och stod med dubbelt så mycket lokalyta som myndigheten behövde, dessutom inredda med relativt nyförvärvad inredning. Efter interna diskussioner beslöts att försöka hitta en annan myndighet som skulle vilja överta en del av lokalerna.

Den myndighet som nappade var Skolverket. De var trångbodda på näraliggande Ahlströmergatan, och redan i mars 2006 kunde Skolverket flytta in i 2/3 av den lediga ytan.

I avtalet ingick att Skolverket hyrde lokalen med full utrustning i kontor, sammanträdesrum och grupprum. Statskontorets kopiatorer och skrivare fick de också nyttja (mot kostnad) till egen utrustning installerats. Genom intern debitering omfattades Skolverket också av befintliga avtal för lokalvård, bevakning, inpasseringssystem, avfallshantering och kaffemaskiner och vattenautomater. Skolverket ville även ha vaktmästarservice det vill säga post- och budhantering, omflyttning av möbler och utrustning, förrådspåfyllning etcetera. Resultatet blev att man fastställde denna tjänst till 2 timmar per arbetsdag till en kostnad på 156 000 kr per år. För Statskontoret som hyresvärd tillkom också kostnader på 300 000 kr per år för arbetsledning, samordning med mera. Kostnader som fördelades mellan myndigheterna. Efter tre månader utvärderades avtalet. Båda parter var nöjda med arrangemanget, vilket ledde till att Skolverket även flyttade in i de resterande lediga ytorna.

I juli 2008 var det dags för nya förändringar. Både Statskontoret och Skolverket blev föremål för utredningar som ledde till ut-

---

<sup>57</sup> Källa för detta avsnitt är organisationsdirektör Inge Gustafsson, samverkanstrateg på Statskontoret, som dels gått tillbaka till sparade dokument, dels själv medverkat i arbetet under många år.

vidgning av myndigheterna. Nya uppgifter tillkom och personalen skulle öka hos båda. Myndigheterna kom överens om att Skolverket skulle lämna tillbaka 1/3 av sin yta till Statskontoret.

Statskontoret förmådde inte att fylla upp alla de rum som man nu disponerade. Därför kunde SIEPS, som letade efter en hemvist, erbjudas lokaler. Nykomlingen kunde i maj 2009 flytta in i 14 kontorsrum.

En skriftlig överenskommelse undertecknades där SIEPS blev hyresgäst hos Statskontoret och fick tillgång till en rad tjänster såsom reception, lokalvård, bevakning, kaffe, vaktmästeri och intendentur. Strax därefter utvidgades samarbetet med telefoni och växel. Efter hand har området för samverkan utvidgats med gemensamma inköp av arkivplats, frukt och kontorsmateriel.

Skolverket flyttade så småningom ut ur Statskontorets lokaler och i stället flyttade först Kompetensrådet för utveckling i staten (KRUS) in och därefter kom nybildade Myndigheten för kulturanalys (MYKA). Även dessa myndigheter tecknade ett serviceavtal med Statskontoret, denna gång inklusive IT-tjänster.

2012 lades KRUS ner, och in i de lediga lokalerna flyttade i stället Fastighetsmäklarinspektionen (FMI) som satt trångt på Södermalm. Även FMI tecknade ett serviceavtal med Statskontoret inklusive IT-tjänster.

### **Samverkansformerna**

Det har med andra ord varit en lite krokig väg fram till den samverkan som finns idag mellan Statskontoret, FMI, SIEPS och MYKA. Formerna för samverkan har också varierat. Tidvis har Statskontoret varit hyresvärd för andra myndigheter, men idag har var och en ett eget hyresavtal med hyresvärden. Samverkansformen är i stället koncentrerad till olika servicetjänster.

Idag är samverkan formaliserad genom separata skriftliga överenskommelser mellan Statskontoret och de tre andra myndigheterna. Statskontoret tillhandahåller olika servicetjänster som de

tre andra önskar. Tjänsterna innefattar IT och telefoni, vaktmästeri, reception med växel, konferensrum, arkiv och förråd, inpassering och bevakning med mera. Statskontoret tillhandahåller också bibliotekstjänster till Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) som har lokaler i ett angränsade kvarter. Överenskommelserna är inte identiska, bland annat valde SIEPS att självt stå för sin egen IT.<sup>58</sup>

För att kunna reda ut alla möjliga frågor som uppstår från tid till annan har myndigheterna utsett var sin kontaktperson som träffas regelbundet och vid behov.

Prissättningen av tjänsterna följer principen om full kostnadsäckning. I vissa fall är priserna enkla att beräkna, till exempel för varor som datorer och telefoner. I andra fall är det svårare, till exempel för tjänster som görs inom ramen för en tjänst som kombinerar flera olika uppgifter. Nivån på avgifterna avgörs årligen efter samverkan med Ekonomistyrningsverket (ESV).

När det gäller möjligheter för myndigheter att ta ut avgifter från varandra sätter avgiftsförordningen vissa gränser. Möjligheten att fungera som hyresvärd eller servicegivare beror därför på att det finns stöd för att ta ut avgift i lag eller förordning (till exempel instruktion eller regleringsbrev) alternativt i ett särskilt regleringsbeslut.<sup>59</sup>

Skildringen av hur samverkan har vuxit fram har visat att samverkansformerna inte är statiska. Och de fortsätter att utvecklas. Det pågår en översyn och inventering av ytterligare önskemål om samverkan. Exempel på områden där vi kan tänka oss ett utvidgat samarbete är arkiv och diarium, verksjuridik, upphandling och kommunikation. Med anledning av att fastighetsvärden planerar ombyggnationer av nuvarande lokaler kommer myndigheterna att flytta till nya lokaler under 2017. En flytt öppnar för utökad samverkan med andra myndigheter samtidigt som det står klart

---

<sup>58</sup> Under 2017 är emellertid planen att även SIEPS att ingå i IT-samverkan.

<sup>59</sup> Se Avgiftsförordning (1992:191) 3-4 §§

att FMI kommer att lämna samverkan efter besked från regeringen att de ska flytta till Karlstad.

### **Fördelarna med frivillig samverkan mellan små och medelstora myndigheter**

Sett ur statsfinansiell synvinkel är det svårt att motivera denna småskaliga samverkan mellan myndigheter av ekonomiska skäl. De besparingar som kan vinnas är inte negligerbara, men inte heller särskilt stora. I stället handlar det i första hand om andra fördelar.

Den första är att myndigheterna kan koncentrera sig mer på kärnverksamheten. Inte minst kräver upphandling av diverse varor och tjänster mycket tid.<sup>60</sup> Men även andra funktioner kräver tid som riskerar att tränga ut den tid som kan ägnas åt myndighetens huvuduppgift.

Den andra är att de samverkande myndigheterna kan vinna stor driftsfördelar i det lilla. I stället för fyra receptioner eller växlar blir det en. I stället för fyra upphandlingar av kopiatorer eller städtjänster blir det en.

Den tredje är möjlighet till ökad differentiering i arbetsfördelning och därmed möjlighet till specialisering. Alla myndigheter ska klara samma uppsättning av krav i en hårt specialiserad värld.

Det fjärde är minskad sårbarhet. Genom en välfungerande samverkan kan man stödja varandra när det uppstår behov.

### **lakttagelser och diskussion**

I 1634 års regeringsform stod det att myndigheterna ” skola räckia hvarandra handen”. I artikel 17 står att:

---

<sup>60</sup> Jämför diskussion i Statskontoret 2016:19



---

Endoch desse fem concilia därtill äre instichtade, att alle riksens ärender måge ordentligen och utan försummelse eller blandning drifvas igenom, och till konungens och riksens tjänst räckia hvarandra handen, så skall doch härmed det ena så väl som det andra, mycket mera praesidenterna vara förbundet att blanda sig in i dens andres tjänst och ärenden, villiandes amplificera och vidga sin jurisdiction vidare än honom tillstår och är betroedt”.

---

Det vill säga, samarbeta men klampa inte in på varandras områden!

Vårt språkbruk idag är lite mindre poetiskt, men avsikten är densamma. Myndighetsförordningen säger att ”Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.” Och i målet för förvaltningspolitiken står det att statsförvaltningen ska vara innovativ och samverkande samtidigt som den är rättssäker och effektiv.

I detta kapitel har jag beskrivit ett exempel på frivillig samverkan mellan fyra små och medelstora myndigheter när det gäller lokaler och olika administrativa servicetjänster. Det är emellertid inte på något sätt ett unikt samarbete, utan liknande samarbeten förekommer även på andra håll. Det gröna myndighetsklustret i Jönköping är ett annat exempel, vilket också redovisas i ett kapitel i denna antologi. Ytterligare ett exempel är Finanspolitiska rådet som hyr in sig hos Konjunkturinstitutet och därmed både får husrum och ett grundläggande stöd för att kunna bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt.

I den enkätundersökning som vi har genomfört, resultaten redovisas i sin helhet i ett kapitel i antologin, visar att det är relativt vanligt att myndigheter samverkar inom ramen för stödverksamheten. Myndigheter samverkar avseende ekonomi och personalfrågor och upphandling men även avseende städtjänster, växel- och reception samt säkerhetstjänster.

Den huvudsakliga formen för samverkan har inneburit att Statskontoret erbjudit sina lokaler och/eller servicetjänster till de andra myndigheterna. Vad som har ingått har man kommit överens om och utvecklat efterhand. Själva frivilligheten i samverkan har satt gränserna. Alla ingående myndigheter måste uppleva att det ytterst och sammantaget ger fördelar till var och en av dem.

Eftersom förutsättningarna knappast är statiska krävs det kommunikation och samordning mellan myndigheterna. Det har lösts genom att varje myndighet har utsett en kontaktperson. Statskontoret har en person med särskilt ansvar för att samordna samverkan. Om det handlat om principiellt viktiga frågor, som till exempel flytt till nya lokaler, har tidvis även myndighetscheferna involverats. Den modellen har fungerat bra, men kräver god kommunikation mellan kontaktpersonerna och dessutom då och så lite pragmatism.

En potentiell svårighet kan vara kostnadsfördelning mellan myndigheterna. Samverkan måste upplevas som rättvis, för att den ska uppstå och fortsätta på frivillig basis. Någon millimetermätning vore knappast praktisk, men de avgifter som betalas ska baseras på självkostnadsprincipen. Ytterst finns här avgiftsförordningen. En utmaning för samverkan har varit att verksamheterna har ändrats från tid till annan. Myndigheter har vuxit och krympt; en del har till och med lagts ner. Som redan nämnts lades KRUS (Kompetensrådet för utveckling i staten) ner 2012. År 2014 föreslog regeringen i budgetpropositionen att MYKA skulle läggas ner, men det avvisade riksdagen. Senaste förändringen är att FMI har fått besked från regeringen att de ska flytta till Karlstad 2018 och därför måste hoppa av samverkansgruppen.

Det är naturligt att det sker förändringar för myndigheter efterhand som de politiska prioriteringarna ändras, men radikala förändringar innebär en risk för de samverkande myndigheterna. Man kan till exempel stå kvar med ett hyreskontrakt på för stora

lokaler. Tyvärr kan riskerna innebära att myndighetschefer tvekar att starta samarbeten, eftersom det finns risk att omstruktureringar av andra myndigheter får oavsedda konsekvenser för deras egen myndighet.

Det kan vara en fördel om myndigheternas verksamheter har beröringspunkter. Samverkan i denna myndighetsgrupp har huvudsakligen rört stödfunktioner, men även innehållit samverkan i kärnverksamheterna. Både Statskontoret och Kulturanalys ägnar sig åt utredningsverksamhet. Medan Statskontorets utredare huvudsakligen är generalister är Kulturanalys specialister på kulturområdet. När Statskontoret haft uppdrag på kulturområdet har våra utredare på ett enkelt sätt kunnat dra fördel av expertkunskaperna inom Kulturanalys. Även det omvända har inträffat. På liknande sätt samarbetade Statskontoret och SIEPS för att arrangera Förvaltningspolitisk dag 2016 som handlade om EU-medlemskapets betydelse för svensk statsförvaltning.

Ett tydligt exempel på myndighetssamarbete i kärnverksamhet gäller Finanspolitiska rådet vars uppgifter ligger nära Konjunkturinstitutet. Utöver möjligheten till kollegialt utbyte mellan medarbetare kan rådet på ett enkelt sätt få hjälp med olika statistiska körningar från institutet.

Verksamheternas art kan emellertid också sätta gränser för den frivilliga samverkan. Låt mig ta ett exempel utanför vår egen samverkan.

Även om viss samverkan är viktig mellan polis, åklagare och domstol är det också uppenbart att det finns en gräns som måste upprätthållas mellan dem för att inte äventyra grundläggande rättssäkerhetskrav. Andra gånger kan gränsen vara diffusare. En iakttagelse är att när en myndighet bildas efter utbrytning från en annan, så har den nya myndigheten ofta valt att markera utbrytningen genom att flytta från den gamla modermyndigheten, trots att det rimligen funnits potential för samverkansfördelar. Värdet av att markera den nya fristående rollen har ofta fått väga tyngre. Således har Upphandlingsmyndigheten nyligen valt att flytta till

Solna, medan Konkurrensverket stannar kvar i sina lokaler i Vasastan i Stockholm.

### Avslutningsvis

Den frivilliga samverkan som jag beskrivit i detta kapitel var inte resultatet av en strategisk, långsiktig planering utan snarare grep myndighetscheferna tillfällena i luften. Agilt ledarskap, om man vill. Det är gott i sig, men frågan är om det är tillräckligt eller om det skulle vara ändamålsenligt med ett mer systematiserat arbetsätt för att hitta och utnyttja samverkansmöjligheterna i staten. Ett sådant utvecklat arbetssätt behöver inte nödvändigtvis innebära ökad styrning av samverkan från regeringen eller ökad formaliserad samverkan.

En sådan möjlighet har ventilerats från tid till annan, senast i en rapport från Statens servicecenter om att skapa myndighets-hotell.<sup>61</sup> I rapporten föreslås att regeringen ger Statens fastighetsverk i uppdrag att inrätta en gemensam kontorslösning, ”myndigheternas hus”, för myndigheter med färre än 50 anställda. Statens fastighetsverk är redan idag, inom ramen för myndighetens ordinarie uppgifter, hyresvärd för flera myndigheter. De tjänster som verket tillhandahåller omfattar lokaler och installationer. Tjänsten motsvarar alltså den som tillhandahålls av kommersiella hyresvärdar och fastighetsägare. Enligt förslaget skulle Statens fastighetsverk, med inspiration från den privata sektorn, erbjuda en större tablå av tjänster.

Sammanfattningsvis visar vårt exempel att frivillig samverkan tillåter myndigheterna att utnyttja småskalighetens fördelar. Risken med stora organisationer är att de driver fram interna administrativa system som är överdrivet tungrodda. Samtidigt är risken för små myndigheter att de inte på ett professionellt sätt kan leva upp till alla de krav som ställs på en myndighet eller att de går miste om stordriftsfördelar. En frivillig samverkan som vi beskrivit i detta kapitel är en möjlighet för små myndigheter att

---

<sup>61</sup> Statens servicecenter (2016) Effektivare administration och minskade administrativa kostnader för små myndigheter

kompensera för litenhetens nackdelar, men samtidigt ta tillvara dess fördelar.

### Referenser

Schumacher, E. F. (1988) *Litet är vackert. Ekonomi som om människor betydde något*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.

SOU 2007:107 Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter

Statens servicecenter (2016) Effektivare administration och minskade administrativa kostnader för små myndigheter

Statskontoret (2015) ”Vägen till en lärande och effektiv förvaltning. Utvecklingsområden och prioriteringar 2015–2016.” PM 2015/45-5

Statskontoret (2015:23) Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption

Statskontoret (2016) Mer tid för kärnverksamhet

## Det gröna myndighetsklustret i Jönköping – där jorden och skogen möts

Leif Denneberg

### Inledning

I Jönköping finns ett kluster av myndigheter med koppling till den gröna sektorn. Myndigheterna har inte bara en verksamhetsmässig närhet utan har även kontoren belägna nära varandra. Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har till och med huvudkontor i samma byggnad. Strax intill finns Länsstyrelsen, som är en mycket stor samarbetspartner till Jordbruksverket i en lång rad frågor med anknytning till jordbruket och landsbygden. Här finns goda förutsättningar för samverkan – men också utmaningar.

Myndighetsstaden Jönköping innehåller också huvudkontoret för Domstolsverket samt en rad regionala myndighetskontor. Här finns till exempel Tillväxtverket, Skatteverket, Migrationsverket, ESF-rådet, Trafikverket med flera. Flera av dessa är också viktiga samarbetspartners för oss på Jordbruksverket. Dessutom har staden en expansiv högskola, som är värdefull för att förse inte minst oss myndigheter med kompetens.

Men detta kommer framför allt att handla om det gröna myndighetsklustret, som också har nytta av att det i Jönköping finns ett grönt kluster av aktörer med koppling till lantbruksnäringen. I detta kluster ingår Lantbrukarnas Riksförbund, Hushållningssällskapet, det kommunala mässbolaget Elmia, Jönköpings kommun, Region Jönköpings län, Högskolan i Jönköping, Länsstyrelsen i Jönköpings län samt Jordbruksverket.

### Naturligt att landsbygdsmyndigheter finns ute i landet

Att myndigheter med nära koppling till jord, skog och landsbygd finns ute i landet ser jag som både naturligt och nödvändigt. Det kan också finnas fördelar i att myndigheter som finns ämnesmässigt nära varandra i klustret också finns fysiskt nära varandra.

Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen är som sagt våra närmaste grannar i Jönköping.

Förutom huvudkontoret i Jönköping så har Jordbruksverket regionala kontor på olika platser i södra och mellersta Sverige där vi bland annat arbetar med växtskydd, ekologisk produktion och kontroller. Dessutom är Jordbruksverket huvudman för Distriktsveterinärerna, med officiella veterinärer som arbetar för ett gott smittskydd och djurskydd samt med djursjukvård. Distriktsveterinärerna har mottagningar på omkring 100 platser från norr till söder och har beredskap dygnet runt.

### **Lokal samverkan som inkörsport till nationell nytta**

Jordbruksverket är en central förvaltnings- och expertmyndighet med ett sektorsansvar som lite förenklat kan sägas gälla frågor som rör maten, djuren, miljön och landsbygden. Grundläggande samhällsnyttor som berör alla människor. För att åstadkomma denna nationella nytta är den lokala samverkan ofta en bra inkörsport. Det finns också exempel på att nationell samverkan kan dra nytta av lokal kompetens och närvaro. I samverkan kring EU:s olika strukturfonder arbetar Jordbruksverket nära tillsammans med Tillväxtverket och ESF-rådet. Samverkan sker huvudsakligen på nationell nivå men båda myndigheterna har också kontor i Jönköping, vilket kan underlätta samverkan.

Jag kommer framför allt betona samverkan som syftar till bättre effekt i form av måluppfyllelse, kundnöjdhet och samhällsnytta. Jag kommer inte att uppehålla mig lika mycket vid samverkan i syfte att spara pengar eller effektivisera arbetet inom myndigheten, även om det förstås också är viktiga faktorer. Frivillig samverkan kan ta oss långt, och jag tror att vi myndigheter generellt kan göra än mer när det gäller att utifrån ett koncept hitta samverkansbehov och möjligheter som förbättrar för kunder och medborgare.

## Enklare tillsammans – vår vision

För mig är samverkan mellan myndigheter och berörda näringar och målgrupper absolut nödvändig för att vi ska klara våra uppdrag. På Jordbruksverket uttrycks detta i vår vision – Enklare tillsammans – och i vår färdplan som pekar ut den strategiska riktningen för hur vi genomför regeringens politik.

Färdplanen innehåller fem huvudområden:

- 
- Se, utveckla och säkra landsbygden
  - Kunden först
  - Förenklingar överallt
  - Attraktiv myndighet i koncernen staten
  - Helheten med ett regionalt perspektiv
- 

Färdplanen uttrycker en stark vilja att arbeta med kunder och medborgare i fokus för att tillsammans med andra göra saker enklare. I alla delar av färdplanen är samverkan en nyckel. Vi ser staten som en koncern där vi utgår från kundens och medborgarens situation och samarbetar med andra myndigheter som också påverkar kunden eller medborgaren i samma situation. Min syn på samverkan kännetecknas av att  $1 + 1$  ska bli större än 2.

Vi behöver vara en attraktiv myndighet som andra vill samarbeta med och som kan locka till sig och behålla rätt arbetskraft. Vi kan inte se andra myndigheter som konkurrenter om arbetskraften, utan vi behöver arbeta tillsammans för att stärka statens status i regionen och i landet. Om människor generellt attraheras av att arbeta i staten är det till nytta för alla myndigheter och vi har goda möjligheter till en långsiktigt god kompetensförsörjning. Flera arbetsplatser med liknande arbetsuppgifter på samma ort underlättar kompetensförsörjningen.

## Skogsstyrelsen – vår närmaste granne

Jordbruk och skogsbruk hänger nära samman och i Jönköping har Jordbruksverket och Skogsstyrelsen sina huvudkontor i samma



byggnad. Vi har genom våra uppdrag en viss reglerad samverkan och vi har på senare tid utvecklat den frivilliga och nyttostyrda samverkan. Trots den ämnesmässiga och fysiska närheten har den frivilliga samverkan mellan Jordbruksverket och Skogsstyrelsen inte alltid varit särskilt omfattande. Det finns flera skäl till det. Ett skäl är att vi tillhör olika politikområden, där Jordbruksverkets ansvarsområden i mycket hög grad regleras av EU medan skogspolitiken huvudsakligen beslutas nationellt. Det innebär skillnader i synsätt och arbetssätt som inte är helt enkla att överbrygga. Lite förenklat kan man kanske säga att EU:s regelverk och kontrollsystem gör att vi ofta behöver vara mer strikta i vår myndighetsroll, inte minst för att undvika finansiella sanktioner för Sverige från EU, medan jag upplever att Skogsstyrelsen ibland har en lite mjukare framtoning med större fokus på rådgivning.

Skogsstyrelsen har också en verksamhet som är mer operativ med regionala kontor runt om i landet, medan Jordbruksverkets ansvar till största delen är centralt och den regionala och lokala verksamheten, till exempel när det gäller ärendehandläggning och kontroller, sköts av framför allt länsstyrelserna. Det innebär att vi har olika utgångspunkter när vi till exempel diskuterar gemensamma förbättringar av våra huvudkontor i Jönköping. För Jordbruksverkets del är huvudkontoret mycket större än andra kontor och härifrån sker den centrala styrningen av verksamheten. De regionala kontoren och Distriktsveterinärernas mottagningar har i huvudsak operativ verksamhet. Skogsstyrelsens huvudkontor är inte alls lika stort och verksamheten har generellt ett betydligt större regionalt fokus. Det gör att vi har haft olika syn på hur prioriterat det ska vara med gemensamt utvecklingsarbete i byggnaden där våra huvudkontor finns.

Sammantaget kan man säga att vi tidigare sannolikt inte har satt oss in i varandras helheter tillräckligt mycket för att få till stånd en utvecklad samverkan. Men på senare tid har vi tagit flera nya gemensamma initiativ. Ett synligt tecken på den utvecklade samverkan mellan våra myndigheter är vår nya gemensamma entré och mötesplats, som både ska vara ett inbjudande ansikte utåt och

en yta som ytterligare underlättar samverkan och kontakt mellan oss. Mötesplatsen innehåller både olika typer av mötesrum och öppna ytor lämpade för kaffeпаuser och spontana möten. Eftersom båda myndigheterna har sektorsansvar inom var sin del av de gröna näringarna vill vi öka samarbetet, helhetssynen och förståelsen för varandras områden. En gemensam mötesplats av den här typen underlättar detta. Även om det är Jordbruksverket som har många fler anställda på huvudkontoret så är det Skogsstyrelsens personal som bemannar mötesplatsen och som alla i huset hälsar på när vi kommer till jobbet.



*Jordbruksverkets och Skogsstyrelsens nya gemensamma mötesplats och entré heter Skogsbrynet. Foto: Cecilia Sjöberg.*

Ett annat incitament för samverkan kring lokaler är förstås att man som större beställare kan få till ekonomiskt mer fördelaktiga lösningar. Vi tror också att vi kan få ett mer effektivt utnyttjande av gemensamma utrymmen. För samarbetet kring den gemensamma mötesplatsen finns ett avtal, och jag tror det är viktigt att ha tydliga överenskommelser så att parterna vet vad som gäller. En utmaning när det gäller samverkan kring lokaler kan vara att myndigheter ofta befinner sig i lite olika utvecklingsfaser och kan ha olika behov till exempel när det gäller fysisk säkerhet.

Jordbruksverket och Skogsstyrelsen har även träffat en överenskommelse om utökad samverkan inom verksamhetsområden av

gemensamt intresse. Målen för det är att utbyta information och kompetens för att nå större samhällsnytta där verksamheterna har beröringspunkter, samt att effektivisera verksamhetsstödet genom erfarenhetsutbyte och samarbete. Genom samarbetsavtalet utvecklar vi samverkan inom flera för samhället viktiga områden som till exempel miljömålen, beredskap mot växtskadegörare och Agenda 2030.

Genom våra uppdrag har Jordbruksverket och Skogsstyrelsen sedan tidigare bland annat en samverkan kring stöd i landsbygdsprogrammet samt kring politik för global utveckling. Vi samarbetar också när det gäller samhällets krisberedskap, till exempel i den stora skogsbranden i Västmanland 2014 då vi arbetade tillsammans med att stödja länsstyrelsen och lantbruks- och skogsnäringarna. Även i tidigare kriser som stormarna Gudrun och Per har vi haft en nära samverkan mellan våra myndigheter.

### **Stor samverkan med länsstyrelserna – lokalt på 21 platser**

Länsstyrelserna är Jordbruksverkets viktigaste samarbetspartner i livsmedelskedjan och vi är nog också den centrala myndighet som länsstyrelserna har allra mest organiserad samverkan med. Våra ansvarsområden överlappar varandra när det gäller till exempel jordbrukarstöd, stöd i landsbygdsprogrammet, djurskydd och miljö. Krisberedskap och krishantering, till exempel när det gäller smittsamma djursjukdomar, är ett annat viktigt samverkansområde. Vi samarbetar med länsstyrelserna som kollektiv, men eftersom de är 21 separata myndigheter blir det också lokal samverkan som berör varje enskild länsstyrelse. Via länsstyrelserna når vi också ut till landets alla kommuner, som har viktiga roller i många av de frågor som Jordbruksverket har ett övergripande ansvar för.

I Jönköping är länsstyrelsen granne med Jordbruksverkets huvudkontor, vilket gör det enkelt att samverka lokalt. Vi har ett lokalt samarbetsavtal med Länsstyrelsen i Jönköping om samutnyttjande av personal. Länsstyrelserna utför många typer av

kontroller men arbetet är ojämnt fördelat över året. För att använda personalens kompetens på bästa sätt har vi kunnat samarbeta så att vissa personer hjälper Jordbruksverket med handläggning av överklagningsärenden under delar av året då det är mindre kontrollarbete att utföra. Ett bra sätt att använda resurser ur ett koncernperspektiv. Vi har haft stor nytta av denna personalsamverkan, framför allt under de första åren. Det är av stor betydelse att styrning och uppföljning fungerar bra.

Ett annat exempel på personalsamverkan med Länsstyrelsen i Jönköping gäller ajourhållning av data om Sveriges jordbruksmark. Vi har en databas med detaljerade uppgifter om all jordbruksmark och den behöver ajourhållas och uppdateras kontinuerligt. Här har vi fördelat arbetet mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna. Framför allt gör Länsstyrelsen i Jönköping en stor del av arbetet. Jordbruksverket utför på egen hand ungefär 1/3 av ajourhållningen, Länsstyrelsen i Jönköping gör 1/3 och övriga länsstyrelser 1/3 tillsammans. Här betalar Jordbruksverket länsstyrelserna för det arbete som de utför. Även i det här fallet är styrning och uppföljning viktigt för att samverkan ska lyckas.

Genom att Länsstyrelsen i Jönköping finns så nära Jordbruksverket är det också vanligt att personal från länsstyrelsen deltar i olika arbetsgrupper och referensgrupper kring gemensamma frågor. Vi har också god kontakt och samverkan med den lokala länsledningen.

Jordbrukarstöden och landsbygdsprogrammet är stora verksamhetsområden som i hög utsträckning regleras av EU. Det finns många stöd som lantbrukare och landsbygdsföretagare kan söka och komplexiteten är stor. Förenklat uttryckt kan man säga att Jordbruksverket har huvudansvaret för regler och utbetalningar medan länsstyrelserna ansvarar för handläggning och kontroller. Informationsansvaret är delat. Inledningsvis förekom det en del skillnader mellan olika länsstyrelser till exempel när det gällde tidsplaner och bedömningar. Det var inte bra för lantbrukarna att sådana skillnader kunde förekomma så Jordbruksverket och länsstyrelserna kom överens om att utveckla och likrikta arbetssättet.

Till en början bedrev vi arbetet i projektform, med stort engagemang från myndigheternas respektive ledningar. Det var viktigt för att nå framgång i arbetet. Vi förstod också att det behövdes tydligare skrivningar i myndigheternas regleringsbrev och fick sådana förtydliganden från regeringen. En framgångsfaktor var att lyfta fram goda exempel från länsstyrelser som hade hittat effektiva arbetssätt. Det är lätt att känna att de egna rutinerna är de bästa, men vi kunde se skillnader och har tillsammans verkat för att likrikta arbetssättet till nytta för landsbygdsföretagen. En effekt av detta har till exempel varit snabbare utbetalningar.

Numera är arbetet i förvaltning och omfattar såväl jordbrukarstöden som andra stöd i landsbygdsprogrammet. Det finns alltså utmaningar i att många myndigheter ska arbeta på ett likartat sätt, men som helhet har samverkan utvecklats på ett sätt som varit mycket positivt för landsbygdsföretagarna.

Även om denna text huvudsakligen fokuserar på lokal samverkan så vill jag nämna att teknikutvecklingen skapar möjligheter till samverkan till nytta för medborgare och kunder. Tillsammans med länsstyrelserna har vi till exempel skapat en gemensam kundtjänst som innebär en väg in till myndigheterna för den som har frågor om stöden. Vi har också flera e-tjänster i framkant som gör det lättare att göra rätt och minskar oron för att göra fel. Jordbruksverket har varit medlem i e-delegationen och har haft förmånen att aktivt medverka i arbetet med den offentliga sektorns utveckling på e-området. Vi är också med i den frivilliga samverkan inom eSam som tagit vid efter e-delegationen för att föra det gemensamma operativa arbetet vidare. Något som har inspirerat mig från arbetet i e-delegationen är arbetet med att utveckla myndigheternas samverkan kring viktiga livs- och företagshändelser. Det är först när vi förstår vilken roll vi tillsammans spelar vid olika händelser i människors och företags tillvaro som vi kan göra verklig skillnad. Och att utgå från livs- och företagshändelser är fruktbart även i sammanhang som inte har med digitalisering att göra.

## **Exemplet Förenklingsresan – från prat till resultat**

Ett tydligt exempel på samverkan där både myndigheter och berörda näringar finns med, och där den lokala samverkan bildar inkörsport till nationell nytta, är Förenklingsresan. Såväl Jordbruksverket som andra myndigheter har länge arbetat med förenklningar och vi har kunnat mäta att den administrativa bördan för lantbruksföretagen minskar, men ändå upplever inte lantbrukarna att det blir enklare. Hur kan det komma sig? Jag tror att en förklaring är att det är många olika myndigheter och branschorganisationer samt många regelverk som påverkar vardagen för lantbrukarna. Om vi jobbar var för sig för att förenkla så uppfattas helheten ändå som krånglig. För att komma till rätta med det behövdes ett annat sätt att samverka över myndighets- och sektorsgränser. När vi tog initiativ till Förenklingsresan stod vi också inför stora reformer av EU-politiken inom jordbruk, landsbygdsutveckling och fiske, vilket vi såg skulle leda till starkt ökad komplexitet med risk för nya upplevelser av krångel för lantbrukarna. Därför var det särskilt viktigt för myndigheter och branschorganisationer att tillsammans se över vad som var möjligt att förenkla utifrån det vi själva kan påverka.

## **Helhetsperspektiv – vi lägger pusslet tillsammans**

Förenklingsresan innebär ett nytt tvärsektoriellt angreppssätt på förenklingsfrågorna, utifrån ett helhetsperspektiv med lantbrukaren i centrum. Genom Förenklingsresan har vi velat vi nå längre än i tidigare förenklingsarbeten och förebygga krockar såväl i regelverk som i tillämpningen av dem. Målet har varit att lantbrukarna ska uppleva att vardagen blir enklare. För att nå fram till förenklningar som verkligen upplevs behöver myndigheter och branschorganisationer arbeta ännu mer tillsammans och lägga hela pusslet. Genom Förenklingsresan har vi också velat uppnå en bättre efterlevnad och effekt av olika regelverk. Det bidrar i sin tur till en mer hållbar och konkurrenskraftig lantbruksproduktion. Att göra något enklare innebär inte att sänka ambitionsnivån och se mellan fingrarna med brister i regelefterlevnaden. Tvärtom är jag övertygad om att mindre krångel och ökad förståelse för regelverken kan leda till bättre effekter och måluppfyllelse.

Och förstås också till nöjdare kunder som har förtroende för myndigheterna.

Efter att ha arbetat med Förenklingsresan sedan 2013 kan vi se positiva effekter. Arbetet med Förenklingsresan för lantbrukare har lett till att myndigheter och branschorganisationer genomför cirka 200 konkreta förenklingar.

### **Första köksbordssamtalet i Stickelösa**

Det första stoppet på Förenklingsresan gjorde vi på en mjölkgård i Stickelösa utanför Jönköping. I planeringen och genomförandet av det stoppet hade vi stor nytta av vår lokala samverkan, såväl inom myndighetsklustret som inom de gröna näringarnas kluster. Lantbrukarna på gården ville ha med länsstyrelsen och kommunen i samtalet vid köksbordet och det var inga problem att få med dem på detta. Jordbruksverket och LRF satt också med i bordsamtalet och en lång rad andra myndigheter och branschorganisationer var på plats för att lyssna på lantbrukarna och ta med sig deras synpunkter i det fortsatta gemensamma förenklingsarbetet.

På andra stopp under Förenklingsresan har det varit till stor nytta att ha andra regionala myndighetskontor i Jönköping. Ett exempel på det är Skatteverket, som jag kontaktade på central nivå för att förankra våra tankar kring förenklingsarbetet och som kunde fortsätta arbetet lokalt när det visade sig att det behövdes särskild kompetens kring skattefrågor kopplat till hästverksamhet.



*Lokal samverkan kan vara inkörsporten till nationell nytta. Det första köksbordssamtalet under Förenklingsresan för lantbrukare ägde rum i Sticketlösa utanför Jönköping och var startskottet för de cirka 200 förenklingsförslag som myndigheter och bransch genomförde tillsammans.  
Foto: Smålandsbilder.*

### **Från prat till resultat**

Genom det tvärssektoriella arbetet med Förenklingsresan har vi fått veta mer om hur olika regelverk uppfattas och hur de ur lantbrukarnas perspektiv hänger samman med andra regelverk och påverkar deras vardag. Sammanlagt fick vi in 370 förenklingsförslag kopplat till Förenklingsresan. Alla var inte unika utan vissa saker har kommit igen flera gånger. Exempel på sådant som kom igen gång på gång under resan, oavsett vilken bransch vi besökte, var samordning av kontroller, bemötandefrågor och dokumentationskrav. Andra synpunkter var unika för ett visst företag eller bransch. Ibland är det krångliga regler som ställer till bekymmer, men synpunkterna och förslagen gäller i övervägande grad kittet mellan olika regelverk – till exempel samordning, bemötande och kommunikation.

Det som lantbruksföretagare upplever som krångligt i vardagen kan delas in i sex huvudområden:



- 
- kontroller
  - bemötande
  - kommunikation
  - dokumentation
  - stöd
  - regler
- 

### **Gemensam handlingsplan för konkreta förenklingar**

Utifrån de synpunkter som kom in under Förenklingsresan har myndigheter och branschorganisationer tagit fram en gemensam handlingsplan med konkreta förenklingsåtgärder. Arbetet med handlingsplanen ledde fram till fler än 200 konkreta förenklingar. Handlingsplanen har innehållit åtgärder från Jordbruksverket, LRF, Länsstyrelsen, Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Sveriges kommuner och landsting samt Tillväxtverket. I myndighetsförordningens anda att myndigheter ska hjälpa varandra har jag velat få till stånd överenskommelser i form av handslag med berörda myndighetschefer kring konkreta åtgärder som var och en åtar sig att genomföra. Engagemang från ledningen är mycket viktigt för att få verkstad kring förenklingsåtgärderna i den gemensamma handlingsplanen.

### **Jordbruksverket tar på sig samordnings- och uppföljningsansvaret**

Jordbruksverket har tagit på sig samordningsansvaret för myndigheternas och branschorganisationernas gemensamma förenklingsarbete. Det fortsätter vi också med framöver, även om arbetet med handlingsplanen är avslutat i sin nuvarande form. Inte minst prioriterar vi en kontinuerlig uppföljning av arbetet och dess effekter.

## **Utmaningar kring helhetssyn och att förenklingar kan drunkna i nytt krångel**

Det gemensamma arbetet med Förenklingsresan har genomförts i en väldigt positiv anda, samtidigt som det har varit tydligt att alla inte har lika lätt för att arbeta med helhetssyn utifrån centrala livs- och företagshändelser. Delvis kan det bero på att myndigheter har olika uppdrag – en del har smala verksamhetsområden och känner inte att det ligger i deras roll att tänka helhet, medan andra kan ha ansvar för stora sektorer som kräver ständig avvägning mellan olika samhällsmål och nyttor. Det kan också finnas olika kultur och arbetssätt inom olika myndigheter. En viktig princip för mig i det gemensamma förenklingsarbetet är att vi ska gräva där vi står och göra det vi själva kan styra över, i stället för att peka på till exempel regeringen eller EU och säga att det behövs förändringar där. Det är också viktigt att vara uthållig och ständigt arbeta med att förbättra och förenkla. Inte minst inom vårt ansvarsområde innebär kontinuerliga EU-reformer av den gemensamma politiken att de förenklingar vi genomför riskerar att drunkna i nytt krångel som kommer till på grund av EU-gemensamma beslut. Uthållighet och att gräva där vi står fortsätter att vara viktiga principer även framöver, samtidigt som ett aktivt förenklingsarbete på EU-nivå har stor betydelse.

## **Förenklingsresa även för livsmedelsindustrin**

Eftersom Förenklingsresan för lantbrukare gav ett positivt resultat har vi velat pröva metoden inom fler sektorer. Det senaste exemplet är Förenklingsresan för tillväxt och export i livsmedelsindustrin. Där samverkar vi med Tillväxtverket och Livsmedelsverket kring konkreta förenklingsåtgärder som gör skillnad i företagets vardag. Precis som i Förenklingsresan för lantbrukare arbetar vi med lokalt lyssnande för nationell nytta. Tillsammans med andra myndigheter och branschorganisationer har vi träffat företagare i olika branscher och olika delar av landet för att ta del av deras syn på viktiga företagshändelser och hur vi påverkar dem. Under hösten 2016 har Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Tillväxtverket lagt fram en gemensam handlingsplan som vi ska genomföra tillsammans. Vi har goda förhoppningar om att

även denna resa ska leda till förenklingar som gör verklig skillnad.

### **1 + 1 ska bli större än 2 i koncernen staten**

Det finns en stor kraft i frivillig samverkan och jag är övertygad om att vi myndigheter tillsammans i koncernen staten kan göra än mer på det området framöver. Jag tror också på att lokal samverkan många gånger kan vara inkörsporten till nationell nytta. Och när myndigheterna tillsammans utgår från viktiga livs- och företagshändelser och samverkar med helhetssyn blir 1 + 1 ofta större än 2. Det tycker jag är inspirerande!

## Det innovativa myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen

Ann-Christin Nykvist

### En region– ett nätverk

I Sundsvallsregionen, definierad som Västernorrlands län finns ett stort antal statliga myndigheter. De är stora arbetsgivare och kunder för tjänste- och produktföretag i regionen. Myndigheternas lokalisering i Sundsvall och deras utveckling är viktigt för arbetstillfällena och regional konkurrenskraft. De statliga myndigheterna bidrar till att göra regionen attraktiv. Regionen har också mycket att erbjuda myndigheterna. Nämnas kan att den är den tredje till fjärde största i Sverige när det gäller tjänsteområdena bank, försäkring, pension och revision och att många it-företag är etablerade i området. Mittuniversitet bidrar på flera sätt till utvecklingen och är en stor tillgång när det gäller myndigheternas kompetensförsörjning.

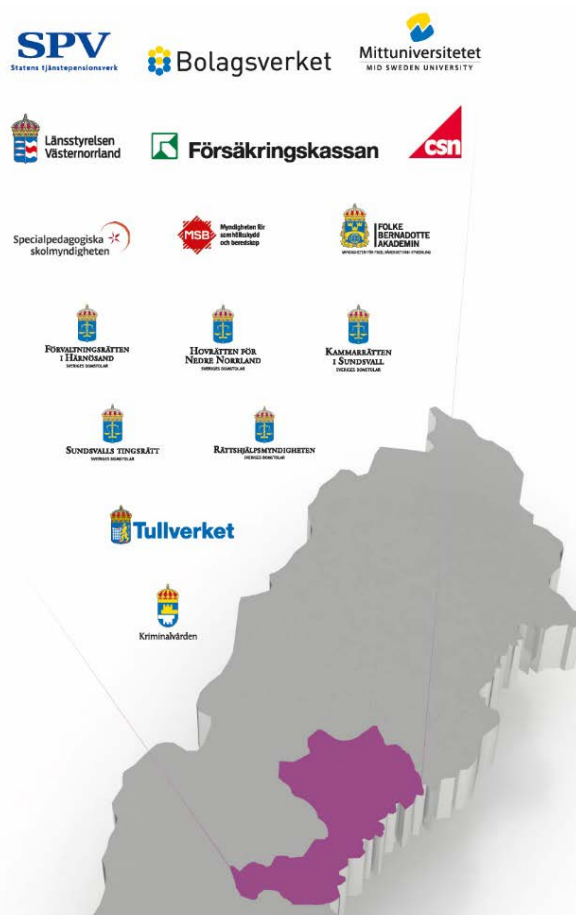
Några av myndigheterna kom till Sundsvall i samband med den första vågen av utlokalisering av statlig verksamhet på 1970-talet. Idag kan man inte kalla dem utlokaliserade då de är väl etablerade i regionen. Andra kom senare. Några av myndigheterna har hela sin verksamhet i Sundsvallsområdet, några har sitt huvudkontor i regionen och några har delar av sin verksamhet där men sitt huvudkontor på annan ort. Deras storlek när det gäller antalet anställda skiljer sig avsevärt. Deras uppdrag är också mycket olika. Gemensamt är att de ska leva upp till de krav som regeringen ställer på förvaltningsmyndigheterna.

Målet för regeringens förvaltningspolitik är en innovativ och samverkande statsförvaltning, som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling. Genom bland annat frivillig samverkan vill därför myndigheterna i Sundsvallsregionen möta kraven som ställs och skapa de bästa förutsättningarna för

att nå målet med verksamheterna och skapa största möjliga förvaltningsnytta.

”Sexton olika myndigheter. Sexton olika uppdrag. Tillsammans utvecklar vi våra medarbetare och våra verksamheter i Sundsvallsregionen. Vi säkerställer kompetensförsörjning, samordnar utbildning och delar på administration. Med gemensamma krafter når vi bättre resultat, ökar kvaliteten och blir mer kostnads-effektiva.” Så beskriver Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen sin samverkan<sup>62</sup> (se bild 1).

**Bild 1 Myndigheterna i nätverket**



<sup>62</sup> Årskrönika 2015, [www.myndighetsnatverket.se](http://www.myndighetsnatverket.se)

## Nätverkets framväxt

Det hela började kring 2005 med en lös samverkan och traditionellt erfarenhetsutbyte mellan några av de större myndigheterna i Sundsvall. Det fanns då ingen egentlig administrativ struktur för samarbetet utan generaldirektörerna bjöd in varandra till möten enligt ett rullande schema. Den som höll i sammankomsten såg till att det fanns en dagordning, möteslokal, enklare förtäring och att diskussionerna dokumenterades. Dagordningspunkterna avgjorde vilka medarbetare som deltog. Det var alltså ett tämligen löst nätverk men redan från början fanns ett starkt intresse och engagemang från myndighetschefernas sida. Tidigt etablerades ett konkret samarbete när det gäller personal-, utbildnings- och it-frågor. Ledningarna såg ytterligare utvecklingsmöjligheter och flera konkreta förslag på områden som man ville gå vidare med diskuterades.

Under våren 2009 tog myndighetscheferna för de Sundsvallsbaserade myndigheterna Centrala studiestödsnämnden (CSN), Statens tjänstepensionsverk (SPV) och Bolagsverket initiativ till att fördjupa samverkan som skulle avse utbildning, kompetensutveckling, kompetensväxling och administration. CSN tog ansvaret för utbildnings- och kompetensutvecklingsfrågorna och SPV för det administrativa området. Man bjöd in fler myndigheter att delta i arbetet och ytterligare myndigheter i regionen visade intresse för att ansluta sig. Myndighetsnätverket för innovativ samverkan, forskning och utveckling i Sundsvallsregionen hade bildats.

När nätverket växte blev det uppenbart att man inte kunde fortsätta att arbeta så informellt som man hade gjort i starten. Det fanns ett behov av en bättre struktur för arbetet och resurser som tydligt avdelades för det.

### **Projektet Myndighetsnätverket – myndighetssamverkan för regional tillväxt**

Våren 2011 startade projektet Myndighetsnätverket – myndighetssamverkan för regional tillväxt. Projektet finansierades

genom att fem myndigheter – Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, Mittuniversitetet och SPV bidrog med 400 000 kronor vardera och länsstyrelsen i Västernorrlands län med 2,3 miljoner kronor i regionalt utvecklingsstöd. Till detta kom egen tid värderad till närmare 800 000 kronor. Den totala projektbudgeten var på 5,6 miljoner kronor. Projektet löpte mellan februari 2011 – februari 2014. Ekonomin möjliggjorde att ha en projektledare anställd som höll ihop hela samverkan. En styrgrupp bildades med myndighetscheferna från de medfinansierande myndigheterna. Vid projektstarten ingick nio myndigheter i samarbetet. Vid projektets slut var 16 myndigheter anslutna. De sex myndigheterna som finansierade projektet har utgjort en stabil kärna i nätverket och har varit drivande i utvecklingsarbetet.

Det övergripande syftet med nätverket var att genom effektiv myndighetssamverkan och utvecklad statsförvaltning verka för kostnadseffektiv utveckling av befintlig verksamhet, möta framtid kompetensbehov, skapa attraktionskraft för regionen och därmed bidra till regionens utveckling.

För att nå detta skulle projektet genom samverkansaktiviteter:

- 
- skapa modeller för långsiktig stabil kompetensförsörjning
  - bidra till kostnadseffektiv utveckling av befintlig verksamhet
  - bidra till statsförvaltningens utveckling
  - bidra till hela regionens utveckling
- 

Sundsvallsregionen skulle bli känd som ett nav för statsförvaltningen. Myndighetsnätverket skulle skapa attraktivitet för den statliga arbetsmarknaden i regionen, vara en naturlig partner för etablering av statlig verksamhet på regional och nationell nivå samt stimulera och skapa samverkan och erfarenhetsutbyte mellan de ingående myndigheterna.

Inom projektet identifierades följande fyra projektområden med mätbara mål

- 
- kompetensförsörjning
  - kostnadseffektivitet och bidrag till statsförvaltningens utveckling
  - synliggörande
  - förvaltningsorganisation 2014
- 

Inom projektet fanns olika arbets- och samverkansgrupper som arbetade nära projektledaren. Ett av huvudsyftena med projektet var att nätverkssamarbetet skulle övergå i en förvaltande fas fr.o.m. 2014 och integreras i myndigheternas ordinarie arbete. Det var därför naturligt att bilda en arbetsgrupp för förvaltningsorganisationen. Vidare fanns två chefsgrupper, en för it och en för HR. Det fanns grupperingar för HR/kompetensförsörjning, utbildning, kommunikation, upphandling, juridik och ekonomi. Efter projektets slut har arbets- och samverkansgrupperna i stort behållits.

### **Dokumenterade resultat**

Nyttan med nätverkssamarbetet har främst redovisats som ökad kvalitet i myndigheternas verksamhet. Uppgifter finns också om vad man sparat på enskilda aktiviteter, exempelvis på en viss utbildning eller koordinering vid deltagande på en mäsas. Beräkningar har gjorts som visar att myndigheterna sänker sina kostnader med 60 procent genom gemensamma utbildningar i jämförelse med att ta del av dem i Stockholm.

Projektet har dokumenterats i en slutrapport.<sup>63</sup> I rapporten redovisas bland annat vilka av projektets mål som uppnåtts.

Myndighetsnätverkets resultat har vidare kommenterats i årskrönikorna för 2013–2015.<sup>64</sup> SPV har under flera år haft uppdraget enligt sitt regleringsbrev att i årsredovisningen lämna en redogörelse för hur samverkan i Myndighetsnätverket har påverkat

---

<sup>63</sup> Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen. Slutrapport. Projektid 2011-02-22- 2014-02-28. Projektledare Anneli Kuusisto.

<sup>64</sup> Finns på nätverkets hemsida ([www.myndighetsnatverket.se](http://www.myndighetsnatverket.se))



SPV:s kompetensförsörjning och effektivitet. Efter att nätverket gick över i en förvaltningsfas har det utvärderats hösten 2015.

Någon egentlig resultatuppföljning och kostnadsnyttoanalys av samverkan i nätverket har emellertid ännu inte gjorts.

Nedan följer en beskrivning av resultaten såsom de redovisas i de refererade dokumenten.

### **Kompetensförsörjning**

Arbetet med att rekrytera, behålla och utveckla medarbetare har varit kärnan i nätverkssamarbetet. Under den tid myndighetsnätverket funnits har flera viktiga resultat uppnåtts när det gäller kompetensförsörjningen. Utgångspunkten är att identifiera gemensamma behov och i nätverkets regi genomföra kompetensförsörjnings- och utbildningsinsatser. Man har tagit fram en plan för marknadsföring av myndigheterna som attraktiva arbetsgivare. När det gäller it och juridik, som är områden där det bedöms finnas risker för kompetensbrist i framtiden finns en långsiktig plan för kompetensförsörjningen. Man har etablerat relationer och samarbete med Mittuniversitet och man har fått en YH-utbildning inom området juridik förlagd till Sundsvall. Rent praktiskt har arbetet omfattat bland annat planering och genomförande av gemensamma rekryteringsaktiviteter. Det har handlat om att delta i rekryteringsmässor där man i en gemensam monter presenterar lediga tjänster, möjligheter att göra examensjobb eller få praktik vid myndigheterna, arrangera branschkvällar för studenter med mera. Man har tagit fram och genomfört ett gemensamt it-traineeprogram. De gemensamma utbildningarna bidrar positivt till kompetensförsörjningen.

### **Kostnadseffektivitet**

Administrativ samverkan för att kunna sänka kostnader var ursprungligen en viktig drivkraft för bildandet av nätverket. Redan tidigt under samverkansarbetet utvecklades utbildningar som utgick ifrån gemensamma utbildnings- och kompetensbehov. Man identifierade behoven, planerade och genomförde

utbildningar. Föreläsare hittades ofta bland anställda hos de samverkande myndigheterna och man fick ett större utbud av utbildningar som kunde hållas mer frekvent. Utbildningsverksamheten kunde göras mer kostnadseffektiv. Etableringen av den gemensamma utbildningsadministrationen är ett viktigt resultat för att nå kostnadseffektivitet i den gemensamma utbildningsverksamheten. Andra exempel på kostnadsbesparande aktiviteter är det gemensamma deltagande i konferenser och mässor, gemensamma traineeprogram med mera.

Ett område som bedömts som intressant för samverkan i nätverket är upphandling. När man gick in i projektet 2011 var ambitionen att ta fram ett underlag för bildandet av en gemensam upphandlingsorganisation. Man fick fram en gemensam process för upphandling men inte den plan för en gemensam organisation som var målet. Förklaringen enligt projektets slutrapport var att målbilden varit för övergripande och svårgreppbar.

### **Synliggörande**

Redan i inledningsskedet av arbetet etablerades en kommunikationsgrupp med engagerade och kunniga medarbetare och mycket tidigt togs en gemensam kommunikationsplattform, en logotyp, grafisk profil och en egen hemsida<sup>65</sup> fram (se bild 2).

**Bild 2** Myndighetsnätverkets logotyp



Logotypen är träffsäker när det gäller att beskriva nätverkets syfte men också dess lokalisering. Att bygga broar handlar i hög grad om att samverka, koordinera resurser och klara av att styra komplicerade projekt. Det fanns en bro när nätverket startade –

---

<sup>65</sup> [www.myndighetsnatverket.se](http://www.myndighetsnatverket.se)

Högakustenbron- och ytterligare en bro – Sundsvallsbron – skulle komma till under den tid nätverket byggdes upp. Synliggörande var ett av områdena som lyftes fram under projektiden 2011–2014.

Det handlade om att under en gemensam visuell identitet göra myndigheterna i Sundsvallsregionen kända och attraktiva genom att delta på rekryteringsmässor, konferenser, ha ett ambitiöst program i egen monter på Kvalitetsmässan i Göteborg, delta i Almedalen med mera. En egen hemsida tillsammans med kommunikativt informationsmaterial förstärkte den positiva bilden av nätverket. Årskrönikor togs fram för att summera det gångna årets aktiviteter och resultat.

Nätverket har rönt stort intresse och har i olika sammanhang uppmärksammats som ett föredöme vad gäller nyskapande och innovativ samverkan inom den statliga förvaltningen. Myndighetsnätverket nominerades och blev 2013 en av sex finalister till Kvalitetsmässans Götapris. Dåvarande förvaltningsministern kommenterade nätverket i positiva ordalag, bland annat i en riksdagsdebatt 2014, Arbetsgivarverket uppmärksammade nätverket i flera sammanhang, Myndighetsnätverket har presenterat sig på konferenser arrangerade av bland annat Ekonomistyrningsverket, och Generaldirektörsföreningen har besökt Sundsvall bland annat för att informera sig om myndighetsnätverket. Nätverket har vid ett flertal tillfällen omnämnts i regionala medier och fackpress. Myndighetsnätverket synliggjordes också på nationell nivå genom aktiviteter riktade till ministrar, statssekreterare, andra politiker samt ledare och beslutsfattare på statliga myndigheter.

Myndighetscheferna konstaterar när de summerar resultatet i sina årskrönikor att Myndighetsnätverket gjort myndigheterna mer synliga, tillgängliga och attraktiva som arbetsgivare. Slutsatsen är att samverkan gett förvaltningsnytta och bidragit positivt till kompetensförsörjningen.

## Förvaltningsorganisation 2014

Ett viktigt mål för projektet Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen var att skapa en långsiktigt hållbar förvaltningsmodell för nätverket där samverkan ingår som en naturlig del av de enskilda myndigheternas löpande verksamhet. Den 1 februari 2014 gick samverkan från att ha varit ett projekt över i en förvaltningsfas.

För att kunna ta steget in i förvaltningsfasen och få en hållbar modell tog projektets styrgrupp ställning till syftet och drivkraften för att arbeta i nätverket, val av partners, principerna för samarbetet, gemensam modell för styrning och uppföljning av verksamheten, organisationen för den fortsatta samverkan, grundprincipen för finansiering och hur överenskommelser om samverkan, åtaganden och inflytande för de samverkande myndigheterna skulle formuleras.

De principer som lades fast och allt fort gäller innebär att nätverket är öppet. Det finns två nivåer för deltagande, vilket ger möjlighet att anpassa samverkan efter behov och förutsättningar att delta. Den högsta nivån, nivå ett ska bidra med tid och resurser för ledningsgruppen, huvudmannskapet och aktiviteter som görs enligt den verksamhetsplan som myndigheterna har fastställt. Grundavgiften är för närvarande 200 000 kronor per år. Nivå två ska bidra med tid och resurser för de aktiviteter de väljer att vara delaktiga i, genomförande av utbildningar samt bidra med föreläsare och utbildare i den mån det finns kompetens inom myndigheten. Grundavgiften är för närvarande 25 000 kronor per år. Gemensamt gäller att myndigheterna står för egna kostnader vid genomförande av aktiviteter och deltar i gemensamma utbildningar till självkostnadspris. Den högsta nivån bidrar sålunda med större finansiering men har också större inflytande. Den lägre nivån kan utifrån egna behov välja vilka av nätverkets olika aktiviteter man vill delta i.

Inom förvaltningsorganisationen (se bild 3) finns gemensamma resurser för en koordinator och en utbildningsadministratör, båda på halvtid. Koordinatorns roll är att vara den naturliga vägen in i

nätverket, ha viktiga och strategiska kontakter regionalt och nationellt, ta vara på och kanalisera nya utvecklingsmöjligheter, utveckla och koordinera det inre arbetet samt stötta arbetsgrupperna. Utbildningsadministratörens ska göra det enklare och effektivare för myndigheterna att delta i den gemensamma utbildningsverksamheten.

**Bild 3 Myndighetsnätverkets förvaltningsorganisation**



### Aktuell status för samverkan i Myndighetsnätverket

I slutrapporten för projektet sammanfattas det Myndighetsnätverket gör enligt följande

- attraherar, rekryterar och lyfter fram staten som arbetsgivare
- rekryterar gemensamt spetskompetens
- genomför gemensamt traineeprogram inom it
- genomför myndighetsgemensamma utbildningar
- administrerar utbildningar via en gemensam organisation
- skapar verksamhetsutveckling inom ekonomi, juridik, it och upphandling
- arbetar gemensamt inom Corporate Social Responsibility (CSR)
- sprider lärande om verksamhetsutveckling genom samverkan

Man anser att målen med projektet huvudsakligen uppnåddes och att samverkansarbetet lyckats. I årskrönikan för 2015 konstaterar myndighetscheferna att arbetet bör fortsätta och utvecklas.

Det konkreta arbetet i nätverket drivs sålunda vidare med samma ambition som tidigare när det gäller myndighetsgemensamma utbildningar och rekryteringsinsatser. En ny arbetsgrupp för löneadministration har bildats utifrån behovet att vara bra beställare hos Statens servicecentrer (SSC). Arbetet inom it och juridik har fått ny kraft. Att utveckla samverkan inom it-området och en roll för Sundsvall när det gäller gemensamma lösningar i staten för e-arkiv finns högt på dagordningen. Under 2015 fick styrgruppen nya medlemmar genom chefsbyten på tre myndigheter. Intresset för nätverket är fortsatt stort, bland annat har Vinnova varit på studiebesök. Ett erfarenhetsutbyte med myndighetsnätverket RiS har etablerats.

## Framtiden

### Erfarenheter att bygga vidare på

I slutrapporten om projektet Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen förklarades framgångarna för samverkan enligt följande:

- 
- ett tydligt mandat från organisationernas ledare och signaler om arbetets legitimitet
  - byggandet av starka och tillitsfulla relationer
  - skapandet av engagemang och förutsättningar för möten
  - samsyn och gemensam målbild
  - omfattningen av samverkan behovsstyrd
  - arbete som börjat i liten skala och successivt vuxit
  - långsiktigt tänkande
  - insikten om vikten av kompetent och drivande processtöd
  - skapandet av gemensam identitet och gemensamt budskap
  - intern förankring av samverkansarbetet.
-

Ett antal förbättringsförslag lämnas i den utvärdering som gjordes 2015. De speglar också de utmaningar som finns i samarbetet. Flera av förslagen rör styrningen av samarbetet. Bland annat efterfrågas en tydligare årsplanering, tydligare prioriteringar, ett tydliggörande av uppdraget och en bättre förankring och synlighet internt på de deltagande myndigheterna. Aktivt deltagande, mer energi, mer engagemang och mer nytänkande önskas. För att få myndigheterna inom den lägre nivån att utnyttja tjänsterna i större omfattning föreslås bättre och tätare kontakter med dem. Man vill ha en jämnare fördelning av arbetsinsatser mellan myndigheterna och fler gemensamma aktiviteter som alla kan ha nytta av. Vikten av att resurserna för arbetet är säkrade lyfts fram. Virtuella mötesformer och gemensamma webbblösningsningar för effektivare administration och kommunikation ses som intressanta framtidsfrågor.

### **Målbild 2020**

Myndighetsnätverket tog under våren 2016 fram Målbild 2020<sup>66</sup>. Visionen är innovativ samverkan inom Myndighetsnätverket. Syftet med nätverket ligger fast. Man inriktar sig på att precisera målen för de två fokusområdena kostnadseffektivitet och kompetensförsörjning.

Myndighetsnätverkets arbete 2020 sammanfattas i följande målbild

- 
- nätverket arbetar enligt den strukturerade förvaltningsmodell som beslutades 2014
  - samtliga myndigheter visar ett starkt engagemang
  - nätverkets gemensamma aktiviteter ger stor nytta och kostnadseffektivitet
  - myndigheterna bidrar med tid och resurser till styrgruppen, arbetet i nätverket och planerade aktiviteter

---

<sup>66</sup> Styrgruppen 2016-05-31

- nätverksarbetet är jämt fördelat mellan myndigheterna vilket minskar personberoendet
  - myndigheterna samverkar inom en rad områden, bland annat it och juridik.
- 

### **Framgångsfaktorer och utmaningar**

De faktorer som har varit viktiga för Myndighetsnätverkets utveckling och de utmaningar som man står inför sammanfattas här under rubrikerna kluster, hållbar struktur, ledarskap och synlighet.

#### **Ett kluster av samverkande myndigheter**

---

- Klustret av samverkande myndigheter i Sundsvallsregionen ger förutsättningar för både ökad myndighets- och förvaltningsnytta samt stärker statens närvaro i regionen.
- 

Det fanns fyra tydligt formulerade syften med nätverket vid etableringen. Det skulle bidra till en kostnadseffektiv utveckling av befintlig verksamhet, möta framtida kompetensbehov, skapa attraktionskraft för regionen och därmed bidra till den regionala utvecklingen.

I ett inledningsskede var det inte givet att alla statliga myndigheter kunde ställa upp på de två sistnämnda syftena. Uppdrag för tillväxt fanns endast hos Länsstyrelsen i rollen som regional utvecklingsansvarig men inte hos övriga medverkande myndigheter. Efter diskussioner i nätverket blev slutsatsen att det inte fanns någon egentlig motsättning mellan att som central förvaltningsmyndighet med ett nationellt ansvar också verka för en regional utveckling. Det arbetsgivarpolitiska uppdraget för myndigheterna är att säkerställa att kompetens finns så att verksamhetens mål kan nås. För att kunna rekrytera, utveckla och behålla kompetenta medarbetare och klara sin kompetensförsörjning måste myndigheten vara attraktiv som arbetsgivare. Då räcker det inte med att kunna erbjuda intressant och utvecklande arbetsuppgifter, god arbetsmiljö och bra arbetsvillkor och ett gott



ledarskap. För att skapa riktigt bra förutsättningar för att rekrytera och behålla medarbetare behövs utbildningsmöjligheter i regionen, en tidig kontakt med framtida medarbetare under deras utbildning, möjligheter att kunna skapa tilltro till att det finns arbetstillfällen på orten när man är klar med sin utbildning samt möjligheter att hitta bostad och få den samhällsservice man efterfrågar. När regionen stärks ökar också myndigheternas möjligheter att klara kompetensförsörjningen och därmed att kunna fullgöra sina uppdrag.

De samverkande statliga myndigheterna i Sundsvallsregionen är tillräckligt många för att kunna bilda ett kluster som ger nytta för de enskilda myndigheterna och för förvaltningen i dess helhet samt bidrar till den regionala utvecklingen. Det stärker statens närvaro i regionen och ökar förutsättningarna för att medborgare och företag kan få de tjänster de efterfrågar.

Nätverket ger kontakter i regionen som föder idéer om samarbeten inom nya områden och med nya intressenter. Redan tidigt diskuterades i nätverket hur man kunde lyfta fram de mervärden som regionen uppvisar för att hitta långsiktiga, innovativa helhetslösningar för olika statliga förvaltningspolitiska behov.

### **Hållbar struktur**

En hållbar struktur är etablerad med

- 
- tydligt syfte och mål
  - behovsstyrd, nyttodrivna successiv uppbyggnad
  - koppling till enskilda myndighetens löpande verksamhet
  - ambition att dela på resurser
  - strävan efter förnyelse
  - tillit och engagemang
- 

Processen att nå dit nätverket är idag har tagit cirka ett decennium. Samverkan började i liten skala och har successivt utvecklats både när det gäller innehåll och omfattning.

De olika steg som nätverket i den tidigare nämnda slutrapporten självt har sorterat arbetet i framgår av bild 4.

**Bild 4** De olika stegen i nätverkets utveckling



Idésteget hade en tydlig ledningsinvolvering genom gd-nätverkets bildande 2009 samt idén om ett gemensamt projekt med finansiering från enskilda myndigheter och regionala utvecklingsmedel. Etableringssteget inleddes när projektet formades och projekt mål formulerades. Utvecklingssteget utgjordes av projektets genomförande. Värderingssteget innehöll identifiering av fyra nya projektområden, mätbara mål och en ny förvaltningsorganisation.

Man har målmedvetet tagit sig igenom de olika utvecklingsfaserna och har i stort sett nått de mål man satt upp. Nätverket har *utvecklats och mognat successivt*. Vid bildandet fanns en tydlig ambition och ta del av teoribildning och forskning om vad som kännetecknar ett framgångsrikt nätverk. En forskare vid Mittuniversitet fanns med i arbetet redan i inledningsfasen i projektarbetet och gav råd och stöd.

Nätverket har generellt haft *tydligt formulerade syften och mål*. Det är uppenbart att detta varit en tillgång. En iakttagelse är att olika delar av verksamheten har lyckats olika väl beroende på konkretisering av målen. Arbetsgrupper med tydligt formulerade uppdrag har lyckats bättre än de grupperingar för erfarenhetsutbyte och lärande som arbetat mer lösligt. Tydliga mål för samverkansarbetet kopplade till konkreta aktiviteter har sålunda varit viktigt för att nå framgång.

En utgångspunkt för samarbetet var att det skulle utgå från de *behov* organisationerna hade och att varje enskild myndighet skulle *se nytta* av sitt deltagande. Myndigheterna skulle själva

välja i vilka sammanhang, kring vilka frågor och i vilka grupperingar de ville delta. I praktiken blev det så att vissa myndigheter deltog i de flesta av nätverkets aktiviteter medan andra valde att bara vara delaktiga i de gemensamma utbildningarna.

Projektet som pågick i två och ett halvt år gav en viktig bas för utvecklingen av nätverket. En framgångsfaktor var att man där efter lyckades gå över i en mer permanent *förvaltningsmodell*. Utan regionala utvecklingsmedel i projektet och en bredvillighet från kärnan av de ingående myndigheterna att satsa anslagsmedel hade detta sannolikt inte kunnat åstadkommas. Genom förvaltningsmodellen har man gemensam finansiering av en koordinator och en utbildningssamordnare vilket ger stabilitet i samarbetet. När det gäller koordinators roll och mandat förefaller det finnas ytterligare utvecklingsmöjligheter. Modellen med deltagande på två nivåer har gett fördelar. Myndigheterna deltar utifrån sina behov och förutsättningar. Genom samverkan har man därigenom bland annat kunnat erbjuda små myndigheter den stora organisationens fördelar. Deltagandet på olika nivåer har bidragit till att nätverket har vuxit eftersom trösklarna för inträde har varit låga. Men i detta ligger också en inbyggd risk för konflikt. De tillkommande myndigheterna har i mycket liten omfattning engagerat sig i arbetsgrupper och i utvecklingen av nätverket utan enbart nyttjat de tjänster som de själva har direkt behov av.

Parallellt med arbetet i projektet fanns *flera forum* för samarbete mellan myndigheterna genom främst spontant etablerade nätverk mellan specialister. Detta var en försvårande faktor. Det tog resurser i anspråk och splittrade samarbetet. Men det fanns också bilaterala samarbeten utanför strukturen som man kan säga gav bonus. Ett exempel är att CSN:s och SPV:s samarbete om internrevisionen. Myndigheterna har anställt två gemensamma internrevisorer med olika inriktning som tillsammans arbetar för en kvalitetssäkrad internrevision vid de båda myndigheterna.

En ambition i nätverket har varit att öka effektiviteten genom att *dela på resurser* och anställa medarbetare som har sina uppgifter

direkt i nätverket. Inom utbildningsområdet har det redan från start varit vägen framåt och en utbildningssamordnare finansieras idag med gemensamma medel. Inom förvaltningsorganisationen gäller detsamma för en koordinator. Men när det gäller att ha gemensam personal för mer specifika sakområden har det varit svårare. Under projekttiden försökte man bilda en gemensam upphandlingsorganisation men misslyckades. Förklaringen som gavs var att målbilden varit för övergripande och svår greppbar. Det kan finnas många andra förklaringar, exempelvis att man inte har tillräckligt förtroende för varandras kompetens, motstånd från de egna experterna att arbeta på ett nytt sätt, rädsla hos chefer att förlora möjligheter till styrning, svårigheter att väga myndighetsnytta och förvaltningsnytta mot varandra med mera. Att klara av att gemensamt finansiera personal har varit en svårighet för nätverket.

En utmaning för nätverket är att inte stelna i gamla former. Man måste förhålla sig till nya behov och kravet på att vara *innovativ*. En kritisk massa av samverkande myndigheter ökar förutsättningarna att klara detta. I det avseendet ger nätverket en bra bas. Det etablerade utbildnings- och kompetensförsörjningssamarbetet är en grundläggande del av nätverkssamarbetet men för fortlevnad är det viktigt att nätverket kan utvecklas. Under projekttiden hade man en ambition att göra en förstudie om fler konkreta samverkansområden men det hanns inte med. Målbilden 2020 är ett grepp som kan underlätta förnyelsearbetet. Den pekar ut riktningen, stärker samarbetet och gör tydligt för medarbetarna vad som ska åstadkommas och hur man själv kan bidra.

Ett viktigt syfte med samverkan i Myndighetsnätverket har varit att få en kostnadseffektiv utveckling av befintlig verksamhet och att de deltagande myndigheterna ska kunna se nyttan för egen del. I årskrönikan för 2014 uttalade myndighetscheferna att det är viktigt att mäta nytta och att man ska vara noga med att formulera kvantitativa mål. För att vara relevant måste man kunna visa att myndighetssamarbetet ger *kostnadseffektivitet*. Den ambitionen finns i nätverket men konkretiseringar behövs.

En hållbar struktur handlar inte bara om att etablera en formell förvaltningsorganisation utan också om att ta vara på *mjukavärden*. Man måste hitta en balans mellan det formella och informella. Nätverksarbetet utgår från relationer och *medarbetarnas tillit och engagemang* är avgörande för om man ska lyckas. Genom att skapa möjligheter till konstruktiva möten och konkreta aktiviteter har relationen mellan medarbetarna stärkts.

Nätverket vill vara en *lärande organisation* och man framhåller att man har lärt sig saker genom att genomföra dem. Ordet verkstad har varit flitigt använt inom myndighetsnätverket. Nätverket har ambitionen att utveckla den innovativa sidan av samarbetet. När man ska tänka nytt och utveckla nytt så är starka band mellan medarbetarna en tillgång. Det var en stor utmaning för myndighetsnätverket att hitta den struktur och den organisation som är hållbar över tiden. Motorn i samarbetet var vid sidan av ledarnas insatser, i stor utsträckning medarbetarnas engagemang och entusiasm. Det har funnits en nybyggeranda, arbetsglädje och ett stort utrymme för enskilda medarbetare att ta egna initiativ. Men detta har också gett *personberoenden* och sårbarhet.

## Ledarskap

---

- Ett tydligt, synligt och engagerat ledarskap är motorn för nätverkets överlevnad och utveckling
- 

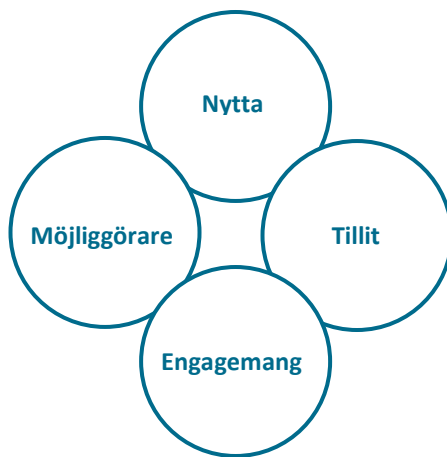
En viktig framgångsfaktor för utvecklingen av myndighetsnätverket har varit ett tydligt engagemang från myndighetscheferna redan från start. De har genom hela processen varit synliga och tillsammans lyft fram verksamheten i olika externa sammanhang. Cheferna har på det personliga planet känt en glädje i att träffas och utbyta erfarenheter. I Myndighetsnätverket har det hela tiden funnits en kärna av myndigheter. Dessa myndigheter har varit ett viktigt stöd i förankringsarbetet, konflikthantering, resursanskaffning, administration och kommunikation.

Myndighetscheferna har vidare medvetet satsat på gemensam verksamhetsutveckling genom att bland annat låta de ingående

myndigheternas ledningsgrupper mötas kring olika strategiska arbetsgivarpolitiska frågor. Detta har varit stimulerande för verksamhetsutvecklingen på myndigheterna och värdefullt för kompetensutvecklingen av ledarna. Ett chefsutvecklingsprogram finns numera med i utbildningsutbudet. Förutsättningarna för personalrörlighet mellan myndigheterna och chefsförsörjningen har härigenom förbättrats genom dessa insatser.

I årskrönikan 2014 lyfter myndighetscheferna fram fyra värdeord för verksamheten (se bild 5).

**Bild 5**      **Värdeord för myndighetsnätverket**



I begreppet nytta lägger man att kunna genomföra, mäta och jämföra. Tillit står för att man vågar lita på varandras kompetens och att man accepterar att man som myndighet inte alltid behöver göra saker på sitt eget sätt. Engagemang är grunden för det som har åstadkommits. Nätverket som möjliggörare innebär att man kan arbeta smartare när man gör det tillsammans och att den tid som den enskilda myndigheten lägger ner får man tillbaka och det med råge. Värdeorden står för idealbilden av hur man vill vara. Verkligheten är inte alltid enkel men värdeorden ger ett gott stöd.

Vid etableringen av förvaltningsorganisationen 2014 uttrycktes att *nätverkssamarbetet* genom den nya modellen ska ingå som en

*del i myndigheternas ordinarie verksamhet.* Det här är en av de springande punkterna för att få nätverket hållbart över tid. Myndighetscheferna måste kontinuerligt göra verksamheten synlig i den egna organisationen, bland annat genom att låta den ingå som en del i den egna verksamhetsplaneringen, framhålla att den är viktig, återkoppla till den egna organisationen om vad som åstadkoms i nätverket, att förvaltningsnyttan i enskilda fall kan vara större än nyttan för den egna myndigheten, men att det sammantaget är en bra affär för alla.

Organisationen måste också känna att man har mandat och att det är legitimt att arbeta med nätverkets frågor – att de inte är andrahandsuppgifter som tränger undan det som är kärnuppdraget. Ekvationen är inte alltid lätt för myndighetschefen. Yttre krav kan göra det svårt för enskilda ledare att prioritera att lägga tid och resurser i nätverket. Krav kan komma från exempelvis den egna departementsledningen eller från delar av myndigheten som inte är lokaliserad till Sundsvall. Resurser är oftast knappa och man känner behov av att gå sin egen väg när det gäller olika förvaltningspolitiska lösningar.

Den politiska nivån har visat stort intresse för utvecklingen av nätverket men har i liten utsträckning efterfrågat information om resultat. Endast SPV ska enligt sitt regleringsbrev redovisa hur samverkan i Myndighetsnätverket när det gäller administration, upphandling, utbildning m.m. har påverkat SPV:s kompetensförsörjning och effektivitet. Myndighetsnätverket är ett frivilligt nätverk som har sin grund i den arbetsgivarpolitiska delegeringen och man kan då tycka att det är klädsamt att regeringen väljer att inte styra det. Ett *gemensamt förhållningssätt från regeringens sida* när det gäller resultatinformation med mera skulle dock kunna ge samverkansarbetet ytterligare legitimitet på de enskilda myndigheterna. Det kan vara en bra idé för myndighetscheferna att ta upp frågan med sina departementsledningar i de myndighetsdialoger och informella kontakter man har.

Strävan har varit att få en *struktur som inte är personberoende*. Etableringen av förvaltningsorganisationen är en förändring som

ska bidra till detta. Detta är dock fortfarande en av nätverkets utmaningar. Personalförändringar kan leda till ledarskapet inte naturligt blir bärare av idéerna kring nätverket. Extra kritiskt kan det vara när den högsta ledningen på myndigheterna byts ut.

## Synlighet

---

- Synligheten ökar intresset för de statliga myndigheterna i regionen, ger bilden av attraktiva arbetsgivare och underlättar kompetensförsörjningen
- 

Uppbyggnaden av en bas av kommunikationsstödjande produkter och mallar har skapat bland annat professionell kommunikation, flexibilitet och snabbhet. Arbetsfördelningen i kommunikationsgruppen har vidare varit kostnadseffektiv.

Kommunikationsplattformen har gjort det enkelt att synas tillsammans. Det kan vara vid annonsering, på rekryteringsmässor, konferenser, i media, i statsförvaltningen och internt på myndigheterna. Kommunikationsplattformen har skapat ett gemensamt ”vi”. Kommunikationsarbetet har varit mycket framgångsrikt.

Ett huvudsyfte med synliggörandet var att skapa goda förutsättningar för kompetensförsörjningen genom att göra myndigheterna kända som attraktiva arbetsplatser. Men synliggörandet öppnade också nya möjligheter till att stärka samverkan mellan myndigheterna i regionen genom att fler myndigheter såg nyttan av att delta. Myndighetsnätverket blev också intressant för andra samhällsaktörer i regionen. Detta i sin tur stärkte möjligheterna att göra regionen intressant för etablering av ytterligare offentlig verksamhet. Detta förstärktes genom aktiviteter för nationellt synliggörande.

Synliggörandet ledde till bekräftelse på att arbetet var framgångsrikt. Självbilden inom nätverket var att man var unik, ett föredöme och en förebild. ”Vi syns, vi finns ”var ett uttryck som användes. Självförtroendet var starkt särskilt hos myndighetscheferna och kommunikatörerna. En utmaning med det starka



kommunikationsarbetet var dock risken för att den inre och yttre bilden av samarbetet skilde sig åt, att skalet blivit tjusigare än innehållet. Det som kommuniceras måste ha sin motsvarighet i verkligheten. Medarbetarna måste känna igen sig i bilden av nätverket och man måste konkret kunna beskriva den nytta som samarbetet ger. Nätverket lyfter i sin målbild 2020 fram samhällsansvarfrågorna, nätverkets CSR. Det betonar ytterligare vikten av att man är det man utger sig för att vara.

Sammantaget har synligheten varit en mycket viktig framgångsfaktor. Den har gett stolthet bland de medverkande myndigheterna och underlättade för ledningarna att motivera sin egen personal att engagera sig i frågor som handlade om nätverket. Den har stärkt arbetsgivarvarumärket, gjort nätverket känt, ökat intresset för de statliga myndigheterna och gett bilden av att de är attraktiva arbetsgivare.

### **Sammanfattande reflektioner**

Sexton myndigheter i Sundsvallsregionen med helt olika uppdrag har framgångsrikt lyckats bygga upp ett nätverk som under en tioårsperiod successivt vuxit när det gäller medverkande myndigheter och områden som man samverkar kring.

Syftet är att genom effektiv myndighetssamverkan och utvecklad statsförvaltning verka för kostnadseffektiv utveckling av befintlig verksamhet, möta framtida kompetensbehov, skapa attraktionskraft för regionen och därmed bidra till regionens utveckling. Flera viktiga resultat har uppnåtts. Gemensamma rekryteringsaktiviteter, gemensamma utbildningar och samverkan med Mittuniversitetet har underlättat och stärkt kompetensförsörjningen. Samverkan inom olika sakområden har bidragit till lärande i organisationerna. Kostnadseffektiviteten har ökat genom den gemensamma utbildningsadministrationen och annan administrativ samverkan.

Myndighetsnätverket har i olika sammanhang uppmärksammats som ett föredöme och en förebild när det gäller nyskapande och innovativ samverkan i statsförvaltningen och man har varit en

inspirationskälla för andra. Myndighetscheferna själva har dragit slutsatsen att nätverket har gjort myndigheterna mer synliga, tillgängliga och attraktiva som arbetsgivare. Samverkan har gett förvaltningsnytta och bidragit positivt till kompetensförsörjningen. Det finns ett starkt stöd hos myndighetscheferna att driva samverkan vidare och man har enats om en målbild för detta arbete.

### **Framgångsfaktorer**

Det går att urskilja fyra faktorer som varit särskilt viktiga för nätverkets positiva utveckling.

### **Ett kluster av samverkande myndigheter**

De samverkande myndigheterna i Sundsvallsregionen är tillräckligt många för att bilda ett kluster. Det ger förutsättningar för både ökad myndighets- och förvaltningsnytta och stärker statens närvaro i regionen. Kompetensförsörjningen underlättas, myndigheterna kan i samverkan arbeta mer kostnadseffektivt och förutsättningarna för att etablera ytterligare statlig verksamhet i regionen kan stärkas.

### **Hållbar struktur**

Myndighetsnätverket har lyckats etablera en hållbar struktur för sin samverkan. Viktiga ingredienser är:

- 
- tydligt syfte och mål
  - behovsstyrd, nyttodrivnen successiv uppbyggnad
  - koppling till enskilda myndighetens löpande verksamhet
  - ambition att dela på resurser
  - strävan efter förnyelse
  - tillit och engagemang
-

## **Ledarskap**

Ett tydlig, synligt och engagerat ledarskap är motorn för nätverkets överlevnad och utveckling. Myndighetscheferna har genom hela processen varit synliga, legitimerat arbetet i sina organisationer och tillsammans lyft fram verksamheten i olika externa sammanhang. Man har låtit de samverkande myndigheternas ledningsgrupper mötas kring olika strategiska arbetsgivarpolitiska frågor vilket varit stimulerande för verksamhetsutvecklingen på myndigheterna och kompetensutveckling av ledarna.

## **Synlighet**

Myndighetsnätverket har varit mycket synligt både på orten och nationellt i hela statsförvaltningen. Det har ökat intresset för de statliga myndigheterna i regionen, gett bilden av attraktiva arbetsgivare och underlättat kompetensförsörjningen. Synligheten har lett till bekräftelse på att arbetet varit framgångsrikt vilket stärkt självkänslan och bidragit till stolthet hos de deltagande myndigheterna.

Myndighetsnätverket har klarat att ta sig över ett antal svåra pucklar. En av de mer kritiska var att etablera en förvaltningsorganisation med gemensam finansiering av administrativt processtöd. En annan svårighet är att inte stelna i det etablerade utan klara av att hitta nya samverkansområden. Målbilden 2020 ger ett redskap för att kunna utveckla verksamheten. Det starka ledar-engagemanget har bidragit till att upprätthålla tillit och entusiasm hos medarbetarna. Det finns också en uttalad vilja att fortsätta med samarbetet och att utveckla det.

Förutsättningarna för både överlevnad och utveckling av nätverket måste bedömas som god men det finns ett antal riskfaktorer. Flera av dem har också identifierats av de samverkande myndigheterna själva.

## Utmaningar

### **Del av ordinarie verksamheten**

Den frivilliga samverkan måste på ett naturligt sätt vara en del av varje myndighets egen ordinarie verksamhet för att nätverket ska fortsätta att vara framgångsrikt. En frivillig samverkan är ofta hotat av det som för stunden uppfattas som mer prioriterat på de enskilda

### **Rättvis fördelning av arbetsbördan**

Det som uppfattas som en rättvis fördelning av arbetsbördan är viktigt för överlevnad. En jämnare fördelning av de samverkande myndigheternas resursinsatser är därför angelägen.

### **Dela på resurser**

Det finns barriärer som är svåra att bryta upp och som gör att man inte vågar eller vill ge upp den egna suveräniteten inom specifika sakområden. För att nätverket ska utvecklas måste man gå vidare med att dela på resurser och skapa organisation för gemensamt arbete inom fler sakområden.

### **Dokumenterad kostnadseffektivitet**

Det duger inte i längden att säga att man levererar nytta. Man måste mer systematiskt följa upp resultaten av samverkan och visa på dokumenterad kostnadseffektivitet.

### **Minskade personberoenden**

Enskilda chefer och medarbetare har varit viktiga för etableringen och uppbyggnaden av myndighetsnätverket. Det har skapat personberoenden som man måste minska inför framtiden, samtidigt som man fortsatt ger utrymme före frihet för engagemang och egna initiativ. Nätverket måste klara att hålla engagemang och tempo uppe vid personalförändringar.

### **Nytänkande**

Nätverket har redan för början satt etiketten innovativ på sig. Det innebär att man måste hitta vägar för att synbart vara nytänkande. Man kan inte nöja sig med att förvalta det man uppnått utan måste

våga avveckla samarbeten och satsa på nya områden som ger mer nytta.

### **Sann bild av verksamheten**

Nätverket har varit mycket framgångsrikt i att utåt ge en stark bild av vad nätverket åstadkommer. Det är viktigt för trovärdigheten och förankringen inom myndigheterna att medarbetarna känner igen sig i det som kommunicera. Det är viktigt att den yttre och inre bilden av samverkan är i fas och att man är det man utger sig för att vara.

## Enkätundersökning om frivillig samverkan mellan myndigheter

Susanne Johansson

### Inledning

I antologin redovisar vi en rad exempel på samverkan mellan myndigheter. Samverkan som på något sätt är initierad utifrån de krav som Förvaltningslagen (1986:223) och Myndighetsförordningen (2007:515) ställer på samtliga myndigheter. När vi diskuterar frågan om samverkan reser det ofta en rad följdfrågor, hur vanligt är det, vilka frågor omfattas och finns det några hinder för samverkan?

### Undersökning om hur myndigheterna samverkar

För att undersöka bland annat dessa frågor har Statskontoret genomfört en enkätundersökning riktad till myndigheter. Någon sådan undersökning har inte genomförts tidigare. Genom undersökningen vill vi teckna en bred bild av den frivilliga samverkan som myndigheterna deltar i. I följande kapitel redovisar vi resultaten. Resultat från undersökningen har även tidigare redovisats i Statskontorets rapport *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. I rapporten diskuterar vi bland annat hur regeringen kan undanröja hinder för myndigheters egeninitierade samverkan genom att bland annat tydliggöra myndigheternas mandat vad gäller finansiering och se över vissa regelverk.<sup>67</sup>

Undersökningen riktades till samtliga 347 myndigheter under regeringen.<sup>68</sup> Vi har fått svar från 234 myndigheter, det vill säga 70 procent. Enkäten har riktats till myndighetens generaldirektör

---

<sup>67</sup> Statskontoret (2016:26)

<sup>68</sup> Antalet myndigheter omfattar förvaltningsmyndigheter och domstolar som lyder under regeringen och som regeringen har utfärdat en specifik förordning med instruktion för, eller som styrs av en särskild lag. Statistiken omfattar inte myndigheter som har ett tidsbegränsat uppdrag, exempelvis delegationer, kommittéer och avvecklingsmyndigheter.

och i de fall myndighetens leds av en nämnd till kanslichef eller liknande.

I följande kapitel kommer vi att redovisa hur resultaten skiljer sig åt mellan olika typer av myndigheter. Vi kommer bland annat att undersöka betydelsen av myndighetens ledningsform, hur stor myndigheten är (antal årsarbetskrafter) och hur länge generaldirektören eller kanslichefen har haft sitt uppdrag. Detta är egenskaper som på olika sätt kan antas samvariera med hur ledningen på myndigheten valt att organisera exempelvis samverkan.

### **Det är vanligt att myndigheter deltar i frivillig samverkan**

När vi frågar myndigheterna i vilken utsträckning de deltar i frivillig samverkan svarar 84 procent att de deltar i någon form av frivillig samverkan med andra myndigheter.

Resultaten visar att det är mer vanligt att myndigheter som har fler än 50 årsarbetskrafter samverkar jämfört med myndigheter som har färre. I gruppen som har fler än 50 årsarbetskrafter uppger ungefär 94 procent att de samverkar, bland myndigheter som har färre än 50 årsarbetskrafter är andelen 76 procent.

Vi kan också se att det är mer vanligt att myndigheter som leds av en generaldirektör eller har en styrelse samverkar jämfört med nämndmyndigheter. Våra analyser visar också att myndigheter som har en chef som har suttit 4 år eller längre bedriver frivillig samverkan i högre grad än myndigheter där myndighetschefen inte har suttit lika länge.

### **Krav på att samverka leder till mer frivillig samverkan**

I de flesta fall beslutar myndighetschefen hur verksamheten ska bedrivas och därigenom om myndigheten ska samverka med andra. Men i vissa fall ställer regeringen krav på myndigheterna att samverka. Kraven kan dels innefatta krav på hur myndigheten ska samverka, dels krav på vem myndigheten ska samverka med. I vår undersökning svarar 66 procent av myndigheterna att regeringen ställer formella krav på att de ska samverka.

Vi har undersökt om regeringens krav på myndigheterna att de ska samverka också påverkar i vilken utsträckning som myndigheterna deltar i frivillig samverkan. Av de myndigheter som har krav på sig att samverka med andra myndigheter deltar 93 procent också i frivillig samverkan. Bland myndigheter som inte har i uppdrag att samverka är andelen 82 procent.

### **Samverkan för statens bästa**

Enligt Myndighetsförordningen ska myndigheter samverka för att ta till vara de fördelar som ett samarbete kan leda till, dels för den egna myndigheten, dels för staten som helhet.<sup>69</sup> Samverkan kan med andra ord förväntas leda till synergieffekter som ska vara till fördel för enskilda myndigheter såväl som för staten som helhet.

Frågan är vad myndigheterna själva ser för motiv för att samverka med andra myndigheter. I vår undersökning har vi frågat myndigheterna om detta. Av resultaten framgår att myndigheterna ofta har flera motiv för att delta i frivillig samverkan med andra myndigheter. Det som 94 procent av de myndigheter som har besvarat undersökningen framhåller är att motivet för att samverka är att myndigheten ska kunna lösa sitt uppdrag på ett mer effektivt sätt. Att skapa fördelar för staten som helhet menar 76 procent av myndigheterna är ett motiv för att samverka.

Omkring hälften av myndighetscheferna menar att sänkta kostnader för den egna verksamheten respektive att underlätta myndighetens kompetensförsörjning är motiv för samverkan. Något färre uppger att motivet för att samverka är att underlätta för medborgare och företag i kontakten med staten.

---

<sup>69</sup> Myndighetsförordning (2007:515)



**Tabell 1 Myndigheters motiv för att delta i frivillig samverkan**

	Procent	Antal
För att mer effektivt lösa myndighetens uppdrag	94	168
Skapa fördelar för staten som helhet	76	136
Sänka myndighetens kostnader	54	96
Underlätta myndighetens kompetensförsörjning	48	86
Underlätta för medborgare och företag i kontakten med statliga myndigheter	44	79
Skapa fördelar för en annan myndighet eller kommun	34	61

Kommentar: Frågan lyder "Vilka är dina motiv som myndighetschef att frivilligt samverka med andra myndigheter? Flera svar kan anges". Analysen är baserad på samtliga svarande som anger att de samverkar frivilligt. N=178. 55 procent av de svarande myndigheterna har angett fyra motiv eller flera.

Genom analyserna kan vi se att resultaten inte skiljer sig åt varken beroende av myndighetens storlek, ledningsform eller hur länge myndighetschefen har haft sitt uppdrag.

Analysen visar att svaren samvarierar med varandra i två grupper. En typ av motiv utgör svaren att myndigheten samverkar för att på ett mer effektivt sätt kunna lösa sitt uppdrag, för att sänka sina kostnader och för att underlätta sin kompetensförsörjning. En annan typ av motiv är svaren att myndigheten samverkar för att skapa nytta för staten som helhet, underlätta medborgares och företags kontakter med statliga myndigheter och skapa fördelar för en annan myndighet eller kommun.

### **Samverkan inom det egna verksamhetsområdet**

Vi har också frågat vilka myndigheter man samverkar med. Svaren visar att myndigheter ofta samverkar inom det egna verksamhetsområdet eller inom näraliggande ansvarsområden. Av de myndigheter som samverkar anger 80 procent att de gör det med myndigheter inom det egna verksamhetsområdet. Exempelvis samverkar myndigheter inom rättskedjan liksom även myndigheter inom universitets- och högskolesektorn. Även expertmyndigheter som är ensamma om sitt uppdrag samverkar och då ofta

med andra typer av myndigheter inom det område där man verkar.

Att samverka sker mellan verksamheter som är ganska lika ska möjligtvis förstås utifrån att det är enklare att samverka med myndigheter som har samma eller snarlika uppgifter. Det kan möjligen också vara en indikator på vad som krävs för att man ska få samverka att fungera. Det är ju också i linje med motiven till varför myndigheterna samverkar. Om syftet med samverkan är att på ett mer effektivt sätt lösa myndighetens uppdrag faller det sig naturligt att man samverkar med myndigheter inom det egna verksamhetsområdet.

En majoritet av myndigheterna, 59 procent, menar att de samverkar i etablerade nätverk som vänder sig till samma grupper av brukare. Av de myndigheter som har besvarat undersökningen menar 35 procent att geografi är ett motiv för val av samverkanspartner. Myndigheter som anger att geografi avgör vem de samverkar ger också i flera fall exempel på att de deltar i etablerade nätverk som har geografisk grund, exempelvis myndighetsnätverket i Sundsvall, samverkan mellan myndigheter i Östergötland respektive i Stockholmsregionen.

**Tabell 2** Motiv för val av samverkanspartner

	Procent	Antal
Samma verksamhetsområde	80	152
Etablerade nätverk som vänder sig till liknande kategorier av brukare	59	111
Geografi	35	66
Andra skäl	22	42

Kommentar: Flera svar kan anges på frågan. Analysen baseras på samtliga svarande som anger att de samverkar frivilligt. N=189.

Vi har frågat myndigheterna om det finns ytterligare motiv till varför de samverkar med vissa myndigheter. De motiv som myndigheterna själva lyfter fram är behovet av att kunna avväga frågor mellan myndigheter och att kunna möta behoven av digital utveckling. Samverkan är också enligt vissa myndigheter ett

resultat av myndigheternas strävan efter att möta sina brukare på ett bättre sätt, med mer av helhetstänk och enhetliga rutiner.

Regeringen skriver i den förvaltningspolitiska propositionen att medborgares och företags kontakter med staten ska präglas av enkelhet. Statskontoret har tidigare bedömt att samverkan kan vara ett medel för att organisera verksamhet och i vissa sammanhang underlätta för olika grupper i deras kontakter med statliga myndigheter, exempelvis genom Försäkringskassans, Skatteverkets och Pensionsmyndighetens gemensamma servicekontor.<sup>70</sup> Detta kan också gälla företag. Ett exempel är webbportalen verksamt.se som har information om hur man startar och driver företag. Dessa former av samverkan beskriver vi i andra kapitel i denna antologi.

### Samverkan inom kärn- och stödverksamheten

Myndigheter kan i princip samverka inom alla delar av sin verksamhet. Men om samverkan omfattar myndighetsutövning så måste det vara reglerat vilken myndighet som är ansvarig för att fatta beslut.<sup>71</sup>

Svaren visar att det förekommer frivillig samverkan inom både myndigheternas kärnverksamhet och stödverksamhet. Vår undersökning pekar på att samverkan är ungefär lika vanlig inom båda områdena. Dessutom visar resultaten att om myndigheter samverkar så sker det oftast inom både stöd- och kärnverksamheten.

Vi kan se att samverkan inom ramen för kärnverksamheten ofta rör utbyte av erfarenheter och annan mer generell information

---

<sup>70</sup> Statskontoret 2012:13

<sup>71</sup> Enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor kan statliga myndigheter, en kommun eller ett landsting få ingå avtal om att för varandras räkning lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda, och i övrigt handlägga förvaltningsärenden med de begränsningar som anges i denna lag eller i förordningen om samtjänst vid medborgarkontor (2009:315). Ett samtjänstavtal ska ange vilka förvaltningsuppgifter som ska omfattas av samtjänsten.

samt digitaliseringsfrågor. Att samverka om frågor som rör forskning och utbildning är också vanligt.

Vi har frågat myndigheterna om vad samverkan inom ramen för stödverksamheten omfattar. Här anger myndigheterna att de samverkar om ekonomi- och IT-frågor, juridik, personalfrågor och upphandling. Men samverkan omfattar också städtjänster, växel och reception, säkerhetsfrågor och resebyråttjänster.

Ett ytterligare resultat är att myndigheterna inte alltid tydligt skiljer mellan att samverka i kärnverksamheten respektive stödverksamheten. Det finns områden i verksamheten där digitalisering inom kärnverksamheten kräver samverkan om IT i stödverksamheten.

### **Samverkan har ofta formaliserats genom en överenskommelse**

Att delta i samverkan med andra myndigheter kan vara förenat med viss risk. För att inte riskera att stå med oönskad verksamhet och därmed ofta kostnader ser många myndigheter ett behov av att formalisera samverkan, exempelvis genom en överenskommelse. Av de myndigheter som besvarat undersökningen anger 57 procent att de har formaliserat sin samverkan genom en skriftlig överenskommelse. En knapp fjärdedel, 23 procent, har en muntlig överenskommelse om att samverka och 20 procent har inte formaliserat samverkan varken muntligt eller skriftligt.

Vi kan notera att bland mindre myndigheter, som har färre än 50 årsarbetskrafter, uppger cirka 45 procent att de har formaliserat sin samverkan genom en skriftlig överenskommelse. Bland myndigheter som har fler än 50 årsarbetskrafter uppger 63 procent att de har formaliserat sin samverkan. Ungefär 23 procent av samtliga myndigheter som har besvarat undersökningen uppger att de har en muntlig överenskommelse om samverkan. Vi kan också notera att ungefär 32 procent av myndigheterna med färre än 50 årsarbetskrafter inte har formaliserat sin samverkan. Bland myndigheter som har fler än 50 årsarbetskrafter är andelen 14 procent.

Drygt hälften av enrådighetsmyndigheterna uppger att de har formaliserat sin samverkan genom en formell överenskommelse. Bland styrelsemyndigheterna är andelen 73 procent och bland nämndmyndigheterna 39 procent. Hur länge myndighetschefen innehaft sitt uppdrag har ingen betydelse för om samverkan formaliserats.

Analysen visar att myndigheterna väljer att formalisera sin samverkan i lika hög grad inom kärnverksamheten som inom stödverksamheten. Varför myndigheter väljer att formalisera sin samverkan ger undersökningen ingen vägledning om. Statskontoret har i olika regeringsuppdrag återkommande berört frågan om samverkan och några skäl som myndigheterna lyfter fram för att reglera samverkan är att minska den egna sårbarheten och att inte vara den som står med ansvar för verksamhet som man inte behöver. Om en myndighet har organiserat sin verksamhet eller satsat på en lösning som är beroende av samverkan upplevs det ofta som nödvändigt att reglera samverkan.

### **Hur kostnaderna fördelas varierar**

Ett motiv för att delta i samverkan är som vi har redovisat att sänka kostnaderna i den egna verksamheten. Men kostnader kan ju också uppstå till följd av samverkan. Sedan tidigare studier vet vi att frågan om hur de kostnader som uppstår som en följd av samverkan ska fördelas är något som diskuteras i myndighetsledningen.<sup>72</sup>

I vår undersökning har vi frågat myndighetscheferna om detta. Bland de myndigheter som har samverkat fördelas kostnaderna för samverkan efter två principer, dels att varje myndighet står för sina egna kostnader, dels att kostnaderna fördelas efter någon typ av fördelningsnyckel. Vi kan också se exempel på att kostnader delas rakt av mellan myndigheterna som samverkar. Vi har också tagit del av exempel på att myndigheter har bistått och stött samverkan ekonomiskt för att man ska få till en samverkan. I

---

<sup>72</sup> Se exempelvis Statskontoret (2011) Förvaltningen om förvaltningspolitiken.

dessa fall handlar det snarast om att det kan bli dyrare för en myndighet att inte samverka än att inte fördela kostnaderna.

Diskussionen om hur kostnaderna för samverkan ska fördelas gäller främst kärnverksamheten. För samverkan inom stödverksamheten är det vanligare att myndigheterna står för sina egna kostnader. Samverkan i stödverksamheten innebär oftast att en myndighet köper administrativa tjänster av en annan myndighet, till exempel IT-stöd eller receptionstjänster.

Det är inga större skillnader i resultaten beroende av myndighetens storlek, ledningsform eller hur länge myndighetschefen har haft sitt uppdrag.

### **Resultat av samverkan: myndighetsuppdraget löses mer effektivt**

Ett motiv utifrån myndigheternas horisont för att samverka är att det uppfattas som ett effektivt sätt lösa uppdraget. 90 procent av myndigheterna menar också att resultatet av samverkan är att man löser uppdraget mer effektivt.

Men det finns också andra resultat av samverkan. Ungefär 67 procent av myndighetscheferna menar att samverkan leder till att den statliga verksamheten blir bättre samordnad för medborgare och företag. Detta är också ett resultat som är i linje med regeringens strävan efter att medborgares och företags kontakter med staten ska präglas av enkelhet. Om samverkan leder till en bättre samordnad verksamhet finns det skäl att anta att den också kommer att bli enklare för dem som är berörda av verksamheten.

Att samverkan leder till sänkta kostnader för myndigheten lyfter 50 procent av myndighetscheferna fram som ett resultat och 43 procent ser att kompetensförsörjningen underlättas. Flera myndighetschefer hänvisar till myndighetsnätverket i Sundsvall, där målet bland annat är att underlätta just kompetensförsörjningen.

**Tabell 3 Myndigheternas uppfattningar om resultatet av frivillig samverkan**

	Procent	Antal
Myndighetens uppdrag löses mer effektivt	90	159
Bättre samordnad statlig verksamhet för medborgare och företag	67	117
Sänkta kostnader för myndigheten	50	88
Underlättad kompetensförsörjning	43	75
Andra resultat	12	21
Inga resultat	1	2

Kommentar: Flera svar kan anges på frågan. Analysen baseras på samtliga svarande som anger att de samverkar frivilligt. N=176.

Genom analyserna kan vi se att resultaten inte skiljer sig åt varken beroende av myndighetens storlek, ledningsform eller hur länge myndighetschefen har haft sitt uppdrag.

I undersökningen lyfter myndighetscheferna också fram andra exempel på resultat av samverkan. Det kan exempelvis handla om att under ansträngda perioder ändå ha möjlighet att kunna fullgöra sitt uppdrag. Genom att samverka blir myndigheten mindre sårbar. Andra resultat är att det ger möjlighet att utbyta erfarenheter och att det ger möjlighet att få ett bredare angreppssätt på verksamheten. Myndigheterna lyfter också fram exempel på att samverkan kan resultera i högre kvalitet i genomförandet av det gemensamma arbetet. Ytterligare ett exempel är att det kan underlätta dialogen mellan kommunal, regional och statlig nivå.

Vi ser också i undersökningen exempel på myndighetschefer som lyfter fram att samverkan inte ger några resultat utan mer uppfattas som kostsam i förhållande till resultaten.

### **Myndigheterna ser potential att utveckla samverkan**

På frågan om myndighetschefen uppfattar att den egna myndigheten samverkar i den utsträckning som man önskar instämmer 67 procent. Att 33 procent av de myndighetschefer som har be-

svarat undersökningen menar att de inte samverkar i den utsträckning som man önskar kan tolkas som att de anser att det finns en potential för att utveckla samverkan både avseende stödverksamheten och kärnverksamheten.

Vi ser att 77 procent av myndigheterna som har färre än 50 årsarbetskrafter samverkar i den utsträckning som de själva önskar. Bland de myndigheter som har fler än 50 årsarbetskrafter är andelen 65 procent. Det finns också skillnader mellan myndigheter som har olika ledningsform. 54 procent av styrelsemyndigheterna, 70 procent av enrådighetsmyndigheterna och 85 procent av nämndmyndigheterna uppfattar att de samverkar i den utsträckning som de själva önskar.

Myndighetscheferna ger exempel på att det kan finnas potential att utveckla samverkan inom stödverksamhet som bibliotek, lokalförsörjning, upphandlingar, diarium och gemensamma kundtjänster. Inom kärnverksamheten pekar de på behovet av att utveckla samverkan inom ansvarsområden som går på tvären, horisontellt genom förvaltningen. Det gäller exempelvis behovet av att samverka för att få till gemensamma uppföljningar av ett politikområde. Men myndigheterna upplever också att det finns behov av att utveckla samverkan med myndigheter inom näraliggande verksamhetsområden, exempelvis kring handläggningsrutiner. Och här pekar också myndigheterna på behoven av att samverka kring erfarenhetsutbyten och verksamhetsutveckling för detta område. De lyfter också fram att det finns behov av att samverka kring utbyte av information så att resultaten av verksamheten i en myndighet, exempelvis tillsyn, kan användas för verksamhetsutveckling i en annan myndighet.

Det finns också exempel som pekar på att behovet av att samverka skulle kunna minska om regeringen var tydligare när de ger myndigheterna uppdrag och såg till att dessa inte överlappar varandra.



## Samverkan tar ibland mer tid än det ger nytta

Av myndigheterna menar 40 procent att anledningen till att de fullt ut inte samverkar i den utsträckning som de skulle vilja är att det tar för mycket tid i förhållande till nyttan.<sup>73</sup> Kostnaderna för att samverka ser 30 procent som ett hinder för att utveckla samverkan vidare.

Ungefär 30 procent av myndighetscheferna menar att regeringens styrning motverkar samverkan mellan myndigheterna. Ett annat upplevt hinder är att det saknas intresse från en tänkbar samverkanspartner. Att regeringen inte uppmärksammar det arbete som det innebär att samverka anser 13 procent är ett hinder för att utveckla samverkan.

**Tabell 4** Upplevda hinder för att utveckla samverkan (andel som angivit respektive svarsalternativ).

	Procent	Antal
Tar för mycket tid i förhållande till nyttan	40	59
Kostnader för samverkan	30	44
Regeringens styrning motverkar samverkan	30	43
Saknas intresse från potentiell samverkanspartner	25	37
Regeringen uppmärksammar inte arbetet	13	20
Annat skäl	37	55

Kommentar: Frågan lyder "Vilka hinder ser du för att utveckla samverkan? Flera svar kan anges". Analysen baseras på samtliga svarande på frågan. Minsta n-tal är 149.

För hinder som omfattar regeringens styrning respektive att arbetet inte uppmärksammas samt bristande intresse från samverkanspartner kan vi se att svaren varierar beroende på myndighetens storlek och ledningsform. Regeringens styrning uppfattar 12 procent av myndigheterna med som mest 50 årsarbetskrafter som ett hinder för samverkan, i gruppen myndigheter som har

<sup>73</sup> I rapporten Mer tid till kärnverksamheten diskuterar Statskontoret att otydliga krav på samverkan kan skapa administration i myndigheterna (Statskontoret 2016:19), s. 44ff.

fler än 50 årsarbetskrafter uppfattar 39 procent styrningen som ett hinder.

Vi ser också att bristande intresse från samverkanspartner har varierande betydelse för små respektive större myndigheter. Knappt 10 procent av myndigheterna med färre än 50 årsarbetskrafter ser detta som ett hinder för att utveckla samverkan. Bland myndigheter som har fler än 50 årsarbetskrafter är andelen 31 procent. Enrådighetsmyndigheter uppfattar i högre grad än styrelsemyndigheter att bristande intresse från samverkanspartner är ett hinder för samverkan. Bland enrådighetsmyndigheterna är andelen 30 procent och bland styrelsemyndigheterna 19 procent.

Att regeringen inte uppmärksammar arbetet ser 7 procent av myndigheterna med som mest 50 årsarbetskrafter som ett hinder för att utveckla samverkan och 17 procent av myndigheterna med flera än 50 årsarbetskrafter.

### **Reglering och brist på finansiering uppfattas också som hinder för samverkan**

I undersökningen har vi fått del av flera andra faktorer som myndigheterna menar är hinder för att utveckla samverkan. Exempelvis lyfter de fram att samverkan försvåras av krav som ställs i lagen om offentlig upphandling och i personuppgiftslagen. Sekretessregler försvårar myndigheternas möjlighet att samverka genom att utbyta information. Att det saknas modeller för finansiering är något som upplevs som ett hinder för att utveckla samverkan mellan myndigheter. Statskontoret har pekat på att detta är exempel på hinder som regeringen kan undanröja för att främja myndigheternas egeninitierade samverkan.<sup>74</sup>

Brist på tid är ytterligare ett hinder. Myndighetens geografiska läge lyfts också fram som ett hinder för att utveckla samverkan med andra myndigheter. Myndighetscheferna menar vidare att samverkan ofta är alltför personberoende och att det upplevs som ett hinder för att utveckla den ytterligare.

---

<sup>74</sup> Statskontoret 2016:26, s. 44.

Myndighetscheferna lyfter också fram olika typer av kulturella aspekter som upplevs som hinder för att utveckla samverkan. Vissa myndigheter har ingen tradition av att samverka och ser inte heller något behov av att förändra invanda arbetssätt. Det finns också exempel på att myndigheter upplever att samverkanspartner tar åt sig äran av samverkan, vilket kan minska intresset för att samverka. Ett förslag som myndigheterna har är att regeringen skulle kunna ha en myndighetsdialog med flera myndigheter samtidigt.

### **En statsförvaltning som samverkar**

Våra resultat visar tydligt att det är vanligt att myndigheter samverkar. När fler än 8 av 10 myndigheter deltar i någon form av frivillig samverkan med andra myndigheter finns det grund för att konstatera att vi har en samverkande statsförvaltning.

Ytterligare en slutsats som vi kan dra givet de motiv myndigheterna har för att samverka och givet resultatens innehåll är att samverkan ofta sker för statens bästa. Skrivningarna i myndighetsförordningen om att myndigheter ska samverka för att ta till vara fördelar för staten som helhet är många myndigheter med och bidrar till. Att på ett mer effektivt sätt lösa det egna uppdraget och att skapa fördelar för staten som helhet är de motiv som det stora flertalet myndigheter lyfter fram som skäl för att samverka med varandra. Myndigheterna ser också att resultatet av samverkan är en förbättrad effektivitet i den egna verksamheten. Resultaten av undersökningen ger en tydlig indikation på att myndigheter, givet intentionerna i myndighetsförordningen, samverkar om rätt saker.

Resultaten visar också att det finns utmaningar med samverkan. Samverkan kan ta tid i förhållande till nyttan och kan leda till kostnader. Det är centralt att myndigheter som samverkar deltar på lika villkor, exempelvis vad gäller kostnader.

En slutsats utifrån undersökningen, vilken också stöds av flera bidrag som presenteras i antologin är att samverkan i stödverksamhet också kan ses som samverkan inom ramen för kärnverksamheten.



## Nytan av frivillig samverkan – några slutsatser

Ann-Christin Nykvist

### Tio exempel på samverkan

Våra tio exempel representerar samverkan som ska ge nytta för målgrupperna medborgare och företag, skattebetalarna samt internt för myndigheterna i statsförvaltning (se bilaga 1). I antologins avslutande kapitel är tanken att peka på de likheter men också de skillnader som finns mellan dessa tio exempel.

Exemplen avser samverkan i både kärnverksamhet och administrativt stöd samt i utvecklingsarbete. Genom exemplen får vi också en beskrivning av samverkan mellan olika förvaltningsnivåer samt med näringslivet och intresseorganisationer. Det handlar både om virtuell samverkan genom digitala tjänster samt samverkan på en fysisk plats riktad mot medborgare och företag eller administrativ samverkan på grund av samma lokalisering. Exempel ges på utvecklingsarbete som ska skapa framtida nytta för hela statsförvaltningen och ge bättre tjänster för medborgare och företag.

Utgångspunkten har varit att lyfta fram frivillig samverkan. Några av exemplen har dock inslag av att samverkan styrs av regeringen.

Det är främst myndigheter som är parter i våra studier om frivilliga samverkan. I exemplet *Min pension* är dock näringslivet part och när det gäller viss verksamhet på Servicekontoren intresseorganisationen Sveriges kommuner och landsting parter. Inom högskoleområdet har Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) från att ha varit en ren intresseorganisation etablerat sig som en tydlig företrädare för högskolesektorn som staten accepterar som en samordnande företrädare för myndigheterna på området.

Vi ser också att det finns flera gemensamma nämnare för den samverkan som flera myndigheter i antologin deltar i.

Främsta motorn för att delta i frivillig samverkan är för att kunna lösa sitt uppdrag så effektivt som möjligt. Det gäller både i kärnverksamheten och i stödverksamheten, där det kan vara svårt att dra en gräns mellan dem. Kostnadseffektiv stödverksamhet gör att myndigheterna hushållar med skattemedlen men kan också bidra till att målgrupperna får bättre tjänster. Flera av exemplen avser myndigheter som har samma målgrupp eller finns inom samma verksamhetsområde. Det gäller Verksamt.se, Servicekontoren och Minpension.

Målgruppen för samverkan kan också vara andra statliga myndigheter som i fallen Statens servicekontor och digital samverkan. Samverkan kan också drivas av behovet att snabbt få en ny myndighet att fungera. När Pensionsmyndigheten bildades var inriktningen till en början att långsiktigt minska beroendet av Försäkringskassan som man knoppats av från. Insikten om att man gynnades av en samverkan växte dock. Man bytte fokus och utvecklade samverkan.

Gemensam lokalisering ger förutsättning för samverkan mellan myndigheter. Det kan handla om samverkan i gemensamma lokaler, där en bonus kan bli, som i Statskontorets exempel också andra typer av samverkan. I ett vidare perspektiv visar vår studie att ett kluster av myndigheter i en region ger förutsättningar för både ökad myndighets- och förvaltningsnytta samt stärker statens närvaro i regionen. Det gäller både för myndigheter som har kopplingar när det gäller kärnverksamheten som i det Gröna klustret i Jönköping och för myndigheter med helt olika uppdrag som i Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen.

### **Utmaningar och framgångsfaktorer för samverkan**

Gemensamt för de exempel som vi har studerat är att det *tar tid* att utveckla en framgångsrik samverkan. Det krävs lösningsorienterat engagerat och tillåtande ledarskap, en genuin vilja att samarbeta men sist men inte minst träget arbete, tålamod och

uthållighet. Starten för Verksam.se ligger 20 år tillbaka i tiden och att det tar tio år att nå mognad är inte ovanligt. Vägen fram till en väl fungerande samverkan kan vara slingrig. Det kan handla om många aktörer som ska komma överens men också om att kunna hantera organisatoriska, juridiska, finansiella och kulturella problem.

Utifrån exemplen i antologin kan vi se att en viktig förutsättning för att lyckas är att det finns en tydlig samsyn om vad samverkan ska avse och vilken nytta den ska ge. En tydligt formulerad och dokumenterad *målbild* är viktigt för framgång. I fallet Servicekontor i samverkan försvårades samverkan inledningsvis av att målbilden inte fullt ut var gemensam samt av att serviceskyldighet och finansiering var otydliga. I samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har det varit viktigt att dra gränser för vad Pensionsmyndigheten ska äga själv när det gäller it-systemen samt att det klargjorts att Pensionsmyndigheten själv ska äga sina kundkontakter.

Det är ofta svårt att i förväg identifiera de utmaningar som samverkande myndigheter kommer att möta. En lärdom är att det kan vara bra att på förhand skapa en samsyn om hur oförutsedda händelser ska hanteras.

För att kunna få en samverkan som håller över tid är det centralt att säkerställa att man har en beslutad och accepterad *modell för förvaltningen*. Det kan handla om organisationsform, hur man samverkar på strategisk, taktisk och operativ nivå, hur ansvar fördelas samt hur samverkan ska finansieras. En slutsats är att den modell man väljer inte får vara alltför komplicerad och byråkratisk. I flera av exemplen bland annat Verksam.se och Statens servicecenter är rekommendationen att välja enkla och flexibla lösningar. Det räcker dock sällan med en utvecklad samverkansmodell. I flera exempel bland annat i Myndighetsnätverket i Sundsvall lyfts behovet av att ge samverkan en tydlig plats i myndighetens eget interna planeringsarbete fram som en framgångsfaktor.



Myndigheterna har mött olika typer av *regelhinder* för sin samverkan. Ett sätt att undanröja dessa har varit att lämna förslag till regeringen om ändringar av lagstiftningen. Ett initiativ gav ändringar i samtjänstlagen vid servicekontor vilket gjorde det möjligt för handläggare att ge service från flera myndigheter till den enskilde medborgaren. Ett problem har dock varit att det tar tid att få lagändringar. En annan lösning har istället varit att ha en mer offensiv regeltolkning när man bedömt att det funnits en onödig säkerhetsmarginal i den tidigare tillämpningen. Ett sådant exempel är Verksam.se. Detta kräver kreativitet och mod av de myndigheter som samverkar.

Myndigheter är inte egna juridiska personer och kan därför inte sluta avtal med varandra. Den formella formen för reglering av samverkan mellan myndigheter är därför genom överenskommelser. Generellt innebär det begränsningar genom att man inte kan överlåta myndighetsutövning till annan part. Gemensam bemanning av organisationen för samverkan får lösas genom att någon av de samverkande myndigheterna anställer personal för den gemensamma organisationens räkning. Så har man löst problemet i Myndighetsnätverket i Sundsvall. Inom ett område, högskolan lyfts avsaknaden av egen rättskapacitet fram som ett påtagligt problem som hindrar en djupgående och stabil samverkan.

En allmän reflektion utifrån de exempel på samverkan som studeras här när det gäller de överenskommelser som sluts är de inte får överreglera verksamheten. Det finns redan en rad lagar och förordningar som reglerar statliga myndigheters verksamhet. Regelverket är generellt för alla och behöver varken beskrivas och än mindre regleras i överenskommelser mellan myndigheter.

I de fall samverkan avser andra förvaltningsnivåer eller delar av samhället kan avtal träffas. Det kan många gånger vara komplicerade relationer som ska regleras och nytänkande och kreativitet kan behövas för att hitta fungerande lösningar. Minpension är ett bra exempel på detta.

Det är uppenbart att *finansieringen* av samverkan ger utmaningar. Ett smörjmedel för att kunna ta steget från lösligare samverkan till en mer stabil förvaltning har i flera av fallen varit att man fått extern finansiering i form av utvecklingsanslag eller medel från regionala utvecklingsfonder. Exempel på detta är Verksamt.se, samverkan för utveckling av digitala tjänster, Minpension och Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen.

Ett generellt problem när det gäller att lösa finansieringsfrågan är att myndigheter har olika finansieringsformer. Problemet växer om samverkan sker mellan myndigheter och bolag. När kostnader och nyttor ska fördelas mellan olika aktörer är det inte alltid så att den aktör som står för merparten av kostnaderna kan räkna hem vinsten fullt ut. Det kan då vara svårt för enskilda myndigheter att motivera den egna utvecklingskostnaden. Generellt efterlyses finansieringsmodeller som underlättar för myndigheter att ta ett större ansvar att initiera, utveckla och förvalta gemensamma lösningar. När det gäller finansieringsmodeller är erfarenheten att formen för finansiering bör regleras skriftligt i överenskommelser där kostnader kan härledas utan att man fastnar i detaljer.

Våra fallstudier visar tydligt att *samverkan driver på utvecklingen*. Den ger nya tankar och idéer om ytterligare gemensamma funktioner och nya tjänster och leder till bredare samarbete. Verksamt.se, Minpension, Statens servicecenter är exempel på hur samverkan skapat förutsättningar för att kunna utveckla nya tjänster. Ett annat exempel är högskolesektorn där man vid sidan av mer eller mindre obligatoriska samverkansformer skapat en mångfald av arenor för samverkan. I takt med att samverkan mognar ökar det operativa arbetet. En utmaning har varit att i en mer förvaltningsinriktad organisation få tillräckligt utrymme för att vara innovativ. I våra exempel varierar det hur strategisk man varit i sitt utvecklingsarbete. I vissa fall har frågor om effektivisering, finansiering, teknik och bemanning tagit stor plats till nackdel för utvecklingsdiskussioner om strategiska förändringar i förhållande till omvärldsutvecklingen. En lärdom som man kan dra utifrån exemplen i antologin är att man måste bli ännu bättre

på att ha en gemensam långsiktig strategisk planering som möjliggör fler och större synergier i samverkan. Att utnyttja digitaliseringen är ett spår som lyfts fram.

Hur man lyckas med samverkan påverkas av ett antal *mjuka värden* som rör myndighetskulturen. Det krävs förståelse och acceptans för varandras olika uppdrag, lyhördhet, ödmjukhet och insikt om att samverkan kräver att man släpper på prestige och är flexibel. Man måste förstå varandras perspektiv och också kunna se samverkan i ett större samhällsekonomiskt perspektiv. Men förståelse räcker inte. Man måste ha mod att ompröva, göra annorlunda, kompromissa och ibland fatta beslut som inte är ideala för den egna myndigheten. Samverkan bygger på att man utvecklar en gemensam kultur med starkt förtroende och tillit för varandra där ingen har bestämmanderätten över den andra. Ett uttryck för detta är att man i samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan talar om partnerskap.

I våra exempel har samverkan bidragit till *lärande och kompetensutveckling*. En insikt är att skillnader mellan myndigheter inte är ett hinder för samverkan och att det ofta finns fler likheter mellan organisationer än vad man tror.

Förhållningssättet till hur man arbetat med att *synliggöra samverkan* internt och externt varierar. I Verksam.se har man menat att de goda resultaten gör att samverkan marknadsför sig själv. I andra exempel har man satsat på att göra myndighetssamverkan känd för att nå ett viktigt syfte, nämligen att uppfattas som en attraktiv arbetsgivare. Det har varit ett uttalat mål för Myndighetsnätverket i Sundsvall. I en tredje variant med exemplet Minpension har budskaps- och varumärkesfrågorna fått ökad uppmärksamhet i takt med att samverkan blivit mer strategisk. Ett resultat av att samverkan synliggjorts externt är att andra inspirerats att initiera liknade projekt. I förhållande till medborgare och företag kan lyckade samverkansprojekt som synliggörs ge värde som ett förvaltningens ”CSR”.

Bilden som framträder av de studerade exemplen är att frivillig samverkan leder till *goda resultat*. Hur konkret dessa redovisas

varierar. Systematisk resultatuppföljning och kostnadsnyttoanalyser i mer utvecklade former saknas. Resultaten redovisas i mer allmänna termer som stordriftsfördelar, ökad kostnadseffektivitet, bättre kompetensförsörjning för myndigheten bättre service och ökad kvalitet samt samordnade tjänster för medborgare och företag som utgår från ett helhetsperspektiv.

När det gäller det administrativa samarbetet redovisas nyckeltal och styckkostnader som möjliggör jämförelser för att bedöma kostnadseffektiviteten. Små myndigheter som ingår i samverkan kan dessutom få den stora organisationens fördelar.

Våra studier visar att samverkan också ger resultat i form av lärande, kompetensutveckling, inspiration till nya utvecklingsinsatser samt ökad förståelse för andra myndigheters uppdrag och arbetssätt. De samverkande parterna har också genom att synliggöra sitt arbete kunnat skapa en positiv bild av sin organisation och i förlängningen av statsförvaltningen, visa ett slags ”CSR”. Förtroendet och tilliten mellan myndigheterna och mellan myndigheterna och avnämarna har kunnat förstärkas.

Resultaten för de samverkande myndigheterna lyfts i första hand fram och lite mer sällan fördelarna för hela statsförvaltningen. I denna del är man självkritisk och framhåller att det är viktigt att ha en vidare syn än fördelarna för den egna myndigheten. Man menar att det är viktigt att i ökad utsträckning också redovisa förvaltnings- och samhällsnytta.

### **Hur frivillig är samverkan?**

Våra exempel visar att det finns en mängd olika varianter på *hur regeringen styr samverkan* mellan myndigheter och i vilka faser av samverkan som styrningen sker. Den samverkan som helt tar sin utgångspunkt i generella krav i regelverk och förvaltningspolitik lämnas oftast fri från styrning från regeringens sida. I flera fall, som i exemplet Statens servicecenter har den frivilliga samverkan föregåtts av att regeringen tillsatt en utredare som förberett verksamheten.

En typ av styrning görs genom kompletterande regeringsuppdrag när väl samverkan har initierats och utvecklats. En annan är mer politisk där man vill korrigera myndighetsbeslut eller påskynda utvecklingen. Servicekontoren är ett sådant exempel. Till denna kategori hör som i exemplet Minpension också hot om lagstiftning om den frivilliga samverkan inte utvecklas tillfredsställande.

Man skulle kunna säga att det finns både överstyrning och understyrning när det gäller samverkan mellan myndigheter. Våra exempel visar att myndigheterna i allmänhet lyckas väl när det gäller att uppnå resultat genom frivillig samverkan. Den tar ibland lite tid att etablera men lösningarna blir robusta och hållbara över tid. Det generella intrycket är därför att frivillig samverkan bör främjas och att regeringen bör vara återhållsam med särskild styrning.

Nyttan kommer dock i varje enskilt läge att ställas mot den egna organisationens utmaningar och prioriteringar. Men samverkan kan ge en förvaltningsnytta och samhällsnytta som inte direkt ger vinster för alla de enskilt samverkande myndigheterna. Mognaden att se och hantera detta är en utmaning. Även om det finns ett tydligt generellt stöd för myndigheterna att samverka räcker det inte alltid för att myndigheterna tillsammans ska kunna ta tillvara nyttan av samverkan. Om möjlig förvaltningsnytta inte uppnås på frivillighetens väg kan det motivera styrning från regeringens sida.

Digitaliseringen är ett sådant område. Regeringen ser digitaliseringen som den just nu enskilt största förändringsfaktorn och lyfter fram digitaliseringen som ett område där behovet av helhets-syn ställer större krav på regeringens samordning och styrning av myndigheter. Regeringen understryker att gemensamma lösningar och investeringar behövs för att kunna använda digitaliseringen möjligheter. Digitaliseringen är ett område där det finns ökade behov av styrning och där det är lämpligt att regeringen driver på utvecklingen genom tydlig styrning. Organisation, regelverk, finansiering och semantik måste hanteras med ett

helhetsperspektiv. Styrningen bör inte i första hand utgå ifrån vad verksamhetsutvecklingen kostar utan i större utsträckning vara inriktad på den önskade färdriktningen för myndigheterna.

I relationen till regeringen lämnas några kommentarer när det gäller resultatet. Ett problem som lyfts fram är effekthemtagningen. Man menar att regeringen inte tillräckligt tydligt pekar ut var det samlade ansvaret ligger för att följa upp resultaten av gemensamma satsningar. Vidare upplever myndigheterna att regeringen i för liten omfattning, exempelvis i myndighetsdialoger, uppmärksammar de nyttor som skapas genom den frivilliga samverkan.

## Några slutsatser om frivillig samverkan

### Att styra eller inte styra samverkan

---

- Frivillig samverkan mellan myndigheter är omfattande och ger goda resultat. Den har potential att utvecklas ytterligare. Den bidrar till en mer sammanhållen förvaltning och ökad kostnadseffektivitet. Den stärker också tilliten mellan kollegor i förvaltningen.
  - Om regeringen vill ställa särskilda krav på samverkan utöver de som gäller enligt generella regelverk bör syfte och ansvarsförhållanden anges tydligt. Digitaliseringen är ett område som lyfts fram när det gäller behov av mer styrning från regeringens sida.
  - Myndigheterna vill att regeringen visar större uppskattning för de resultat som frivillig samverkan ger.
- 

Myndigheterna har under lång tid utnyttjat de möjligheter som finns för frivillig samverkan. De generella regelverken, målen i förvaltningspolitiken och den arbetsgivarpolitiska delegeringen ger tillräckligt stöd och utrymme för denna samverkan. Frivillig samverkan mellan myndigheter är idag mycket vanlig. Resultaten i vår enkätundersökningar visar att 84 procent av myndigheterna uppger att de deltar i någon form av frivillig samverkan

med andra myndigheter. Myndigheterna menar också att det finns potential att utveckla samverkan ytterligare, då främst inom olika former av stödverksamhet.

Den frivilliga samverkan fungerar oftast väl och bidrar till en mer sammanhållen förvaltning, bättre tjänster och ökad kostnads-effektivitet. Frivillig samverkan stärker också förtroende för och tilliten mellan kollegor i förvaltningen vilket är en stor tillgång när ambitionen är att utveckla den tillitsbaserade styrningen i den offentliga sektorn. Bilden bekräftas av de fallstudier vi redovisar, exempelvis, Verksamt.se, Minpension och i samarbetet mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.

En bra utgångspunkt för att få en väl fungerande samverkan är att hålla fast vid rollfördelningen att regeringen formulerar uppgifter och följer upp resultat medan myndigheterna ansvarar för att genomföra uppdraget på bästa sätt. En slutsats som kan dras av flera studier är att regeringen bör vara återhållsam att ställa särskilda krav på samverkan.<sup>75</sup>

Våra exempel visar att det finns ett antal olika varianter av hur regeringen i olika faser av ett utvecklingsarbete styr samverkan, även om den i grunden är frivillig. Myndigheterna efterfrågar ökad medvetenhet hos regeringen och tydliga principer för när samverkan ska styras.

Otydligt syfte och oklar ansvarsfördelning kan leda till att styrningen leder till en mindre effektiv samverkan som tar onödigt mycket resurser i anspråk. Ett exempel på detta är när man ger många myndigheter lite svepande uppdrag att samverka. När regeringen ställer särskilda krav på samverkan är det viktigt att man preciserar vad man efterfrågar utöver det som följer av de generella kraven.

Även om det finns ett tydligt generellt stöd för myndigheternas samverkan räcker det inte alltid för att förvaltnings- och samhällsnytta ska kunna tas tillvara. Digitaliseringen är ett område

---

<sup>75</sup> Mer tid till kärnverksamheten. Statskontoret 2106:19: Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen. Statskontoret 2016:26

där det finns ökade behov av styrning och där det är lämpligt att regeringen tar initiativ och styr. Det kan handla om organisation, finansiering, regelverk eller semantik. Kompetensen inom Regeringskansliet när det gäller digital styrningen kan också behöva förstärkas.

Andra situationer där särskild styrning kan vara motiverad är om myndigheterna inte förmår samverka eller att det finns politiska behov att ange riktning eller korrigera en riktning som myndigheterna valt.

Ytterligare område där vi i vår studie ser att myndigheterna önskar ökad tydlighet från regeringen är effekthemtagning. Man menar att regeringen inte tillräckligt tydligt pekar ut var det samlade ansvaret för att följa upp resultaten av gemensamma satsningar ligger samt att effekthemtagningen inte sker systematiskt.

Resultaten från enkätundersökningen och fallstudierna visar att myndigheterna skulle uppskatta mer uppmuntran från regeringens sida över den frivilliga samverkan de driver. Man menar att regeringen i för liten omfattning, exempelvis i myndighetsdialoger uppmärksammar det arbete som läggs ner och de nyttor som skapas genom den frivilliga samverkan. Man upplever att detta i vissa fall kan vara ett hinder för att potentialen som finns i frivillig samverkan utnyttjas.

### Vad ger framgång vid frivillig samverkan?

---

- Acceptera att det tar tid att utveckla frivillig samverkan.
- Utveckla samverkan under ett engagerat och tillåtande ledarskap.
- Formulera en gemensam målbild för samverkan.
- Träffa överenskommelse om en modell för förvaltningen av samverkan bland annat när det gäller ansvarsfördelning, organisation och finansiering.



- Utveckla en gemensam kultur med starkt förtroende och tillit.
  - Synliggör samverkan för att förankra i den egna organisationen samt för att inspirera andra.
  - Skapa kluster av myndigheter som ger förutsättningar för frivillig samverkan på olika orter i hela landet
- 

Både fallstudierna och resultaten från enkätundersökningen beskriver tämligen samstämmigt vad det är som leder till framgångsrik frivillig samverkan. Iakttagelserna gäller generellt i exemplen oavsett om tjänsterna är digitala eller ges fysiskt genom en gemensam lokalisering. En speciell aspekt på detta är förutsättningar för samverkan mellan myndigheter utanför Stockholm. Kluster av myndigheter på en ort ger bättre förutsättningar för frivillig samverkan och stärker statens närvaro i regionen.

Det finns också ett antal hinder för frivillig samverkan. Finansieringen är ett av dem beroende på svårigheter bland annat när det gäller fördelning av kostnader och tillgång till medel. Våra fallstudier visar att det finns olika sätt att fördela kostnader. En restriktion finns i reglerna i avgiftsförordningen. Rent allmänt måste också kostnadsfördelningen upplevas som rättvis för att samverkan ska kunna motiveras av myndighetschefen och överleva långsiktigt. Generellt efterlyses finansieringsmodeller som underlättar för myndigheter att ta ett större ansvar för att initiera, utveckla och förvalta gemensamma lösningar både när det gäller kärnverksamheten och servicegivande. Vidare måste regeringen säkerställa att det finns medel för finansiering av gemensamma lösningar.

Myndigheter är inte egna juridiska personer och kan därför inte sluta avtal med varandra. Den formella formen för reglering av samverkan mellan myndigheter är därför genom överenskommelser. Det är viktigt med tydliga överenskommelser som reglerar bland annat organisation, ansvar, finansiering, ersättning vid

brister i leveranser m.m. Eftersom det redan finns lagar och förordningar som reglerar statlig verksamhet behöver en överenskommelse inte överlasta sådant som finns i generella regler. En begränsning med överenskommelser är att myndighetsutövning inte kan lämnas över till en annan part. I vissa samarbeten ger detta mer omständliga administrativa lösningar. Inom bland annat högskolans område anses som ett stort hinder som påverkar hur man organiserar verksamheten.

### Frivillig samverkan driver på utvecklingen

---

- Frivillig samverkan kan utvecklas ytterligare både när det gäller kärn- och stödverksamhet.
  - Frivillig samverkan driver på utvecklingen och leder både till ett bredare samarbete och innovativa lösningar.
- 

Både våra fallstudier och enkäten visar att den finns möjligheter att utveckla frivillig samverkan ytterligare. Av enkätsvaren framgår att drygt en tredjedel av myndighetscheferna menar att det går att samverka mer både när det gäller kärnverksamhet och stödverksamhet. I svaren ges en hel meny på områden där samverkan skulle kunna utvecklas. När det gäller kärnverksamheten lyfts områden fram som går horisontellt genom förvaltningen men också med myndigheter inom näraliggande verksamhetsområden, bland annat när det gäller verksamhetsutveckling och utbyte av erfarenhet och information. Inom stödområdet ges ett flertal konkreta förslag såsom bibliotek, lokalförsörjning, upphandlingar, diarium och kundtjänst.

Våra fallstudier visar att frivillig samverkan driver på utvecklingen. Den ger nya tankar och idéer som leder till ett bredare samarbete. Gemensam långsiktig strategisk planering och digitalisering lyfts fram som viktigt och att medarbetarna har tid och tillåts vara innovativa.



## Bilaga

### Verksamt.se

---

- Målgrupp: *Företag* i Sverige och EU.
  - Typ av samverkan: *Kärnverksamhet*. Samverkan mellan flera statliga myndigheter för att ge företagen service och tjänster som utgår från ett helhetsperspektiv. Digital tjänst.
- 

### Servicekontor i samverkan

---

- Målgrupp: *Alla medborgare* samt specialinsats för *nyanlända asylsökande*.
  - Typ av samverkan: *Kärnverksamhet*. Samverkan mellan flera statliga myndigheter och till del SKL för att ge medborgarna tjänster utifrån ett helhetsperspektiv på livshändelser. Fysiska kontor.
- 

### Min Pension

---

- Målgrupp: *Pensionssparare och pensionärer samt pensionsbranschen*.
  - Typ av samverkan: *Kärnverksamhet*, samverkan mellan statliga myndigheter och pensionsbranschen för att ge medborgarna ett helhetsperspektiv på pensionen och företagen effektiva kundkontakter. Digital tjänst samt kundservice per telefon.
-

## Samverkan för utveckling av digitala tjänster

---

- Målgrupp: *Hela statsförvaltningen, skattebetalarna.*
  - Typ av samverkan: Både *kärnverksamhet och stödverksamhet*, samverkan mellan statliga myndigheter för att utveckla relevanta digitala tjänster av hög kvalitet som gör det enklare för medborgare och företag samt ger en effektivare offentlig förvaltning. Utredningar och fysiska möten för att för att få fram nyckeltal m.m.
- 

## Samverkan inom högskolesektorn

---

- Målgrupp: *Statliga myndigheter och studenter* inom högskolesektorn, *skattebetalarna.*
  - Typ av samverkan: Både *kärnverksamhet och stödverksamhet*. Samverkan inom högskolesektorn mellan myndigheter med likalydande uppdrag samt med intresseorganisationen Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) för en effektivare förvaltning, bred samverkan inom ramen för högskolornas uppdrag, både fysisk och digital.
- 

## Statens servicecenter

---

- Målgrupp: *Alla statliga myndigheter, skattebetalarna*
  - Typ av samverkan: *Stödverksamhet*. Administrativ samverkan som ska bidra till ökat fokus på kärnverksamheten hos kundmyndigheterna, jämnare administration av högre kvalitet, ökad kostnadseffektivitet genom stordriftsfördelar, successiv utveckling av nya tjänster, kundservice per telefon och fysiska möten, leverantörsroll.
-

## Samverkan mellan Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan

---

- Målgrupp: *Samverkande myndigheter, skattebetalarna*
  - Typ av samverkan: *Stödverksamhet*. Samverkan mellan två myndigheter med närliggande uppdrag och en gemensam bakgrund för ökad kvalitet och kostnadseffektivitet i stödverksamheten, successiv utveckling av nya tjänster, delvis leverantörsroll.
- 

## Statskontoret och samverkansmyndigheter

---

- Målgrupp: *Samverkande myndigheter, skattebetalarna*
  - Typ av samverkan: *Stödverksamhet*. Administrativ samverkan mellan statliga myndigheter i *samma lokaler* för ökad kvalitet och kostnadseffektivitet i stödverksamheten.
- 

## Det gröna myndighetsklustret i Jönköping

---

- Målgrupp: *Statliga myndigheter, branschorganisationer och företag inom jordbruksområdet, skattebetalarna*.
  - Typ av samverkan: *Kärnverksamhet och stödverksamhet*, administrativ samverkan mellan myndigheter i samma lokaler samt samverkan inom jordbruksområdet i regionen för ökad kvalitet i kärnverksamheten och kostnadseffektivitet i administrationen.
- 

## Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen

---

- Målgrupp: *Samverkande myndigheter, skattebetalarna*
  - Typ av samverkan: *Stödverksamhet*. Samverkan mellan flera statliga myndigheter i *samma region* för ökad kvalitet och effektivitet i kompetensförsörjning och administration.
-



## Författarpresentationer

*Annika Bränström* är generaldirektör för Bolagsverket. Annika har tidigare arbetat som chef på flera positioner inom myndigheten. Annika var ordförande för e-delegationen mellan augusti 2011 och juni 2015.

*Birgitta Böhlin* är verksam som ordförande för Försäkringskassans styrelse. Hon har tidigare varit vd för samhäll och generaldirektör för försvarets materielverk. Brigitta har även varit ordförande i styrelsen för Statens servicecenter.

*Leif Denneberg* är generaldirektör vid Jordbruksverket. Han var tidigare myndighetens överdirektör. Leif har på regeringens uppdrag också verkat som Sveriges officiella chefsveterinär inom EU.

*Ann Persson Grivas* är biträdande generaldirektör för Försäkringskassan. Ann har tidigare arbetat inom näringslivet och som egen konsult.

*Lars Haikola* är före detta universitetskansler. Lars har varit verksam som forskare vid Lunds universitet och rektor vid bland annat Lärarhögskolan i Malmö och rektor för Blekinge tekniska högskola.

*Susanne Johansson* är utredare på Statskontoret. Susanne har en bakgrund som forskare och är fil.dr. i offentlig förvaltning.

*Christina Lindenius* är vd på Svensk Försäkring och FAO samt ansvarig för koncernen Svensk Försäkring i Samverkan (SFIS). Hon har tidigare varit generaldirektör för Premiépensionsmyndigheten (PPM), finansråd och chef för finansmarknadsavdelningen på Finansdepartementet samt riksbanksdirektör på Riksbanken.



*Ingvar Mattson* är generaldirektör och chef för Statskontoret. Tidigare var han riksdagstjänsteman i många år i finans- och konstitutionsutskotten. Han är fil.dr. i statsvetenskap.

*Ann-Christin Nykvist* har lång erfarenhet från statsförvaltningen som minister, statssekreterare och som generaldirektör för flera myndigheter. Ann-Christin Nykvist är för närvarande verksam som konsult och har bland annat styrelseuppdrag i offentlig och privat verksamhet.

*Thomas Pålsson* är generaldirektör för Statens servicecenter. Thomas har tidigare arbetat inom Regeringskansliet som departementsråd och som enhetschef vid Statskontoret.

*Katrin Westling Palm* är generaldirektör för Pensionsmyndigheten. Katrin har en bakgrund som överdirektör vid Skatteverket och har arbetat inom Regeringskansliet.

*Mats Wikström* har tills alldeles nyligen varit generaldirektör för Ekonomistyrningsverket (ESV). Mats har tidigare haft ledande befattningar vid flera myndigheter samt varit verksam inom Regeringskansliet.