

# Modell för uppföljning av förvaltningspolitiken



**MISSIV**

DATUM  
2021-03-08  
ERT DATUM  
2020-03-26

DIARIENR  
2020/92-5  
ER BETECKNING  
Fi2020/01397/SFÖ

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Modell för uppföljning av förvaltningspolitiken**

Regeringen gav den 26 mars 2020 Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur det förvaltningspolitiska målet kan följas upp och redovisas. Förslaget ska stödja regeringens redovisning av förvaltningspolitiken i relation till det riksdagsbundna målet. I rapporten redovisar Statskontoret sitt förslag till uppföljningsmodell. Modellen baseras, i enlighet med uppdraget, främst på befintliga data som finns tillgängliga hos myndigheterna.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Modell för uppföljning av förvaltningspolitiken (2021:4)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Martin Johansson och Susanne Johansson (föredragande) var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Susanne Johansson



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Det förvaltningspolitiska målet beslutades av riksdagen 2010	11
1.3	Hur vi har disponerat rapporten	17
<b>2</b>	<b>Utgångspunkter för modellen</b>	<b>19</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	19
2.2	Målet uttrycker en vision och omfattar hela förvaltningen	19
2.3	Regeringen har flera verktyg för att nå målet	20
2.4	Den årliga uppföljningen bör fokusera på utvecklingen på en övergripande nivå	25
<b>3</b>	<b>Förvaltningsövergripande resultatmått</b>	<b>29</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	29
3.2	Förvaltningen ska skapa nytta för medborgare och företag	30
3.3	Kostnader för statens egen verksamhet	34
3.4	Myndigheternas processer för intern styrning och kontroll	37
3.5	Internationella jämförelser för att följa utveckling	38
<b>4</b>	<b>Myndigheternas arbete som resultatmått</b>	<b>41</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	41
4.2	Fokus för regeringens redovisning varierar	42
4.3	Effektivitet står i fokus för redovisningen	42
4.4	Regeringen redovisar även kvantitativa uppgifter om några myndigheter	44
4.5	En mindre omfattande och mer fokuserad redovisning	47

<b>5</b>	<b>Statskontorets slutsatser och förslag</b>	<b>51</b>
5.1	Den övergripande utvecklingen kan följas med tre indikatorer	51
5.2	Samverkan och innovation kan analyseras i ett längre perspektiv	56
5.3	Indikatorerna för att följa upp rättssäkerheten kan bli bättre	57
5.4	Det saknas samordnade processer för uppgiftsinsamling	57

	<b>Referenser</b>	<b>59</b>
--	-------------------	-----------

## Bilagor

1.	Regeringsuppdraget	61
2.	Mått för att följa utvecklingen av förvaltningspolitiken	65
3.	Indikatorer för att mäta måluppfyllelse	67

# Sammanfattning

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Regeringen ska årligen i budgetpropositionen lämna en resultatredovisning om hur den förda politiken bidrar till att uppnå det riksdagsbundna målet. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur en systematisk uppföljning av det förvaltningspolitiska målet kan utformas.

## Ett visionärt mål som omfattar hela statsförvaltningen

En utmaning för vårt uppdrag är att det förvaltningspolitiska målet är mer av en vision än ett konkret och uppföljningsbart mål. Målet omfattar hela statsförvaltningen och sammanfattar kända, centrala förvaltningspolitiska värden som framgår av grundlag, lag och förordning. Regeringen har inte formulerat några delmål eller i någon större utsträckning omsatt målet i myndighetsstyrningen.

Förslaget till ny uppföljningsmodell ska baseras på ett begränsat antal indikatorer. Regeringen har även sagt att indikatorerna inte ska innebära att myndigheterna behöver lämna ifrån sig fler uppgifter. Vår analys visar också att den uppskattade kostnaden för att ta fram ny information ofta överstiger den förväntade nyttan som en indikator för med sig.

## Statskontorets förslag på uppföljningsmodell

Vårt förslag till ny uppföljningsmodell innehåller två delar. Den ena delen handlar om hur regeringen årligen kan följa utvecklingen i förhållande till det förvaltningspolitiska målet genom ett begränsat antal övergripande indikatorer. Den andra delen handlar om en fördjupad uppföljning av statsförvaltningens utveckling på längre sikt.

## En årlig uppföljning bör fånga den övergripande utvecklingen

Den årliga indikatorbaserade uppföljning som vi föreslår fångar resultatet av förvaltningens övergripande utveckling. Uppföljningen baseras på tre indikatorer som vi menar sammantaget fångar intentionen i målet:

- allmänhetens bedömning av myndigheters arbete
- myndigheternas verksamhetskostnader
- myndigheternas bedömning av den interna styrningen och kontrollen.

Regeringen kan också använda sig av två internationella indikatorer som jämförelsetal:

- OECD:s mått Trust in government
- Transparency Internationals mått Corruption Perceptions Index (CPI).

## Utveckling behöver följas även på längre sikt

De värden som ingår i det förvaltningspolitiska målet är trögrörliga. Det beror bland annat på att det tar tid innan åtgärder får genomslag i förvaltningen. Vi ser också att indikatorerna som vi föreslår till den årliga uppföljningen i högre grad kommer att fokusera på effektivitet än på övriga värden i målet. Det beror på att det i dag finns begränsat med information för flera av de värden som ingår i målet.

Givet att värdena är trögrörliga bedömer vi att målet lämpar sig bättre för fördjupad uppföljning och analys i ett längre tidsperspektiv än för årlig uppföljning och analys.

Vi föreslår därför att regeringen med viss kontinuitet, cirka vart femte år, lämnar en resultatskrivelse till riksdagen. I skrivelsen bör regeringen beskriva och redogöra för den förda politiken inom området. Regeringen bör även i ett längre tidsperspektiv analysera och bedöma hur statsförvaltningen utvecklas på en övergripande nivå i förhållande till det förvaltningspolitiska målet.

Statskontoret kan stödja regeringen med underlag och analyser i arbetet med en resultatskrivelse. Vi bedömer att det skulle ge en långsiktig och sammanhållen inriktning för vårt arbete med att bistå regeringen med



underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. En del i arbetet med att utveckla en mer systematisk uppföljning av det förvaltningspolitiska målet kan vara att regeringen ger ett gemensamt uppdrag till Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) om att ta fram förslag till en struktur för en resultatskrivelse och underlag och analyser till en sådan skrivelse.

### **Den årliga uppföljningen kan minska i omfattning men kompletteras vid behov**

Statskontoret anser att regeringen bör minska den årliga redovisningen av den statliga förvaltningspolitiken i budgetpropositionen vilket också skulle bli fallet med Statskontorets förslag. Men om regeringen bedömer att det fortfarande finns behov av en mer utförlig redovisning kan den årliga redovisningen kompletteras. I så fall med indikatorer som ger information om de prestationer och resultat som de myndigheter som har viktiga förvaltningspolitiska uppgifter inom utgiftsområde 2 levererar.



# 1 Inledning

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag att lämna förslag på hur det förvaltningspolitiska målet kan följas upp och redovisas. Enligt uppdraget ska vi

- ta fram förslag på ett begränsat och hanterbart antal resultatindikatorer och bedömningsgrunder som kan användas för en systematisk uppföljning av resultatet av förvaltningspolitiken
- analysera för- och nackdelar med att använda internationella data som grund för resultatindikatorer
- analysera hur tidsserier kan användas för att följa utvecklingen.

I den utsträckning det är möjligt ska våra förslag till indikatorer och bedömningsgrunder inte bidra till ett ökat uppgiftslämnande av myndigheterna. Vi ska även redovisa aktuell måluppfyllelse utifrån de resultatindikatorer som vi föreslår.

Av uppdraget framgår att en utvecklad resultatredovisning i förhållande till det förvaltningspolitiska målet förväntas bidra till regeringens arbete med förvaltningspolitisk utveckling.

## 1.2 Det förvaltningspolitiska målet beslutades av riksdagen 2010

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.<sup>1</sup> Riksdagen fattade beslut om målet genom 2010 års förvaltningspolitiska proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 27.

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38.

Propositionen visar att förvaltningspolitiken syftar till en rättssäker och effektiv förvaltning samt till att utveckla förvaltningen som helhet och dess samlade nytta för medborgare och företag. Det framgår även att målet gäller inom hela statsförvaltningen och att förvaltningspolitiken är ett omfattande och mångfacetterat område.<sup>3</sup>

Regeringen anser att det behövs en samlad och systematisk uppföljning av förvaltningens utveckling. Regeringen kan genom en sådan säkerställa att förvaltningen i dess helhet och i enskilda delar håller en hög nivå och har en hög beredskap för förändring. I propositionen skriver regeringen att uppföljningen bör baseras på indikatorer, analyser och utvärderingar samt internationella jämförelser.<sup>4</sup>

### Regeringen lämnar en årlig resultatredovisning i budgetpropositionen

Regeringen redovisar i budgetpropositionen de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till det förvaltningspolitiska målet. I enlighet med budgetlagen ska redovisningen vara anpassad till utgiftsområdet.<sup>5</sup>

Denna resultatredovisning ska normalt även innehålla en analys och beskriva de väsentliga åtgärder som staten har genomfört för att påverka utvecklingen.<sup>6</sup>

### Redovisningen har baserats på internationella indikatorer under senare år

Regeringens resultatredovisning till riksdagen har sett ungefär likadan ut och innehållit ungefär samma indikatorer och bedömningsgrunder under de senaste åren. Regeringen har sedan målet antogs bland annat redovisat förvaltningsövergripande uppgifter om:

---

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 27.

<sup>4</sup> *Ibid*, s. 44–45.

<sup>5</sup> SFS 2011:203, kap 10 3 §.

<sup>6</sup> *Uppdrag till Statskontoret att lämna förslag på hur det förvaltningspolitiska målet kan följas upp och redovisas*. (Fi2020/01397/SFÖ).

- antalet myndigheter
- myndigheternas kostnader
- resultatet av Statskontorets och SOM-institutets undersökning av företagens och allmänhetens bedömning av hur ett antal myndigheter utför sitt arbete
- Ekonomistyrningsverkets (ESV) bedömning av myndigheternas ekonomiadministrativa värden (EA-värden)
- Riksrevisionens granskning av myndigheternas årsredovisningar.

Under senare år har indikatorerna i redovisningen främst utgått från internationella utblickar, som visar resultaten i Sverige i relation till utvecklingen i andra länder. De internationella indikatorer som har använts är:

- OECD:s undersökning om allmänhetens förtroende för den nationella regeringen
- Världsbankens indikator för den offentliga sektorns måloppfyllelse
- organisationen Transparency Internationals ranking av världens länder rörande korruption i den offentliga sektorn
- indikatorn Civil Service Effectiveness Index (InCiSE), som används för att ranka världens länders effektivitet i den centrala statliga förvaltningen.

Regeringen har även redovisat vissa förvaltningspolitiska insatser samt prestationer och resultat för de myndigheter som finns inom utgiftsområdet. Varje år lämnar även regeringen ett särtryck som en bilaga till budgetpropositionen med uppgifter om hur den statliga förvaltningen är organiserad, hur den har utvecklats och vissa övergripande uppgifter om personalstrukturen inom staten.

## Regeringen har utvecklat resultatredovisningen

Regeringen har under de senaste åren utvecklat resultatredovisningen i budgetpropositionen. Syftet har varit att ge redovisningen en mer enhetlig och ändamålsenlig struktur och bättre motivera regeringens budgetförslag. Utgångspunkten för arbetet har varit att budgetlagen kräver att regeringen i budgetpropositionen redovisar resultat i förhållande till de

riksdagsbundna målen och att redovisningen är anpassad till de olika utgiftsområdena.<sup>7</sup>

Regeringen har utvecklat redovisningen om förvaltningspolitiken inom utgiftsområde 2 i budgetpropositionen. Vi bedömer att det nu är tydligare att de regeringsbundna målen för olika delar av utgiftsområdet preciserar förvaltningspolitiken.

Finansutskottet har kritiserat regeringen för hur den redovisar resultat för den statliga förvaltningspolitiken i budgetpropositionen. Utskottet har framfört att redovisningen inte har gett utskottet en tydlig uppfattning om att de statliga resurserna har fördelats i enlighet med de politiska prioriteringarna och om dessa har fått de resultat som det var tänkt.

I de senaste två årens betänkandena har utskottet varit mer positiv till redovisningen. Utskottet anser nu att den fokuserar mer på verksamheten och att strukturen har blivit tydligare. Utskottet noterar även att regeringen fortsätter att ta fram metoder för att bättre bedöma hur statsförvaltningen på lång sikt lever upp till det förvaltningspolitiska målet.<sup>8</sup>

## Regeringens förvaltningspolitiska arbete utgör grunden för vårt arbete

När vi har genomfört vårt uppdrag har vi utgått från regeringens specificeringar och ställningstaganden i den förvaltningspolitiska propositionen.<sup>9</sup> De mest centrala av dessa är följande:

- Förvaltningspolitiken omfattar hela statsförvaltningen.
- Förvaltningspolitiken syftar till att skapa en rättssäker och effektiv förvaltning och till att utveckla förvaltningen som helhet och dess samlade nytta för medborgare och företag.
- Förvaltningspolitiken innefattar främst frågor och principer som gäller generellt i förvaltningen, oavsett verksamhetsområde. Exempel på förvaltningspolitiska områden är styrning, organisering, utnämningar, kompetensförsörjning, ledning samt teknisk och administrativ utveckling.

---

<sup>7</sup> Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 1.

<sup>8</sup> Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU2.

<sup>9</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 36.

Regeringen preciserar också förvaltningspolitikens innebörd i den förvaltningspolitiska propositionen och i programmet *En statsförvaltning i förnyelse*.<sup>10</sup> I arbetet med uppdraget har vi även tagit hänsyn till dessa preciseringar. Vi har även utgått från hur regeringen beskriver sitt förvaltningspolitiska arbete i budgetpropositionen under utgiftsområde 2.

## Vi har fokuserat på myndigheterna inom utgiftsområde 2

Under den gångna tioårsperioden har regeringen genomfört ett stort antal initiativ inom förvaltningspolitiken. Men endast ett fåtal har en direkt koppling till det förvaltningspolitiska målet. Det gäller exempelvis regeringens initiativ till åtgärder för att stärka den lokala servicen i hela landet och bildandet av Statens servicecenter. Vi har därför fokuserat på de myndigheter inom utgiftsområde 2 vars arbete regeringen redogör för i budgetpropositionen i avsnittet om förvaltningspolitik. Dessa är Arbetsgivarverket, ESV, Kammarkollegiet, Statens servicecenter, Statistiska centralbyrån och Upphandlingsmyndigheten.

Dessa myndigheters arbete berör stora delar av förvaltningen. I vissa fall är de även stabsmyndigheter. Myndigheterna har på olika sätt i uppdrag att bidra till utvecklingen av förvaltningsövergripande frågor (genom till exempel upphandlingsstöd eller genom tjänster som analys och underlag för utveckling). De är med andra ord viktiga verktyg i regeringens förvaltningspolitiska arbete.

Vi har även tagit med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) i vår analys eftersom myndigheten ska stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen.<sup>10</sup> Digitaliseringen är ett centralt redskap för arbetet som ska bidra till att uppnå det förvaltningspolitiska målet.

Vi har också inkluderat Vinnova och ställt frågor till de myndigheter som har fått i uppdrag att redovisa hur de arbetar för att bidra till en innovativ statsförvaltning.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

<sup>11</sup> Under 2020 fick Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Patent- och registreringsverket, Livsmedelsverket och Konkurrensverket i uppdrag att redovisa hur de arbetar för att vara en innovativ myndighet och därmed bidrar till det förvaltningspolitiska målet.

En ytterligare källa i vårt arbete har varit finansutskottets betänkanden och synpunkter på regeringens resultatredovisning. Vi har även använt kunskapen från tidigare studier som vi och andra aktörer har gjort.

## Uppföljningen ska inte öka myndigheternas uppgiftslämnande

Enligt uppdraget ska de indikatorer och bedömningsgrunder som vi föreslår så långt som möjligt inte kräva ett ökat uppgiftslämnande för myndigheterna. Detta har vi tolkat strikt och utgått från det material som finns tillgängligt hos myndigheterna. Vi anser att en modell som baseras på befintliga data inte kommer att öka kostnaderna för att följa upp förvaltningspolitiken. Vi bedömer också att en utökad uppföljningsmodell skulle medföra ökade kostnader men inte nödvändigtvis höja kvaliteten på uppföljningen. Vi anser därför att kostnaden för att öka myndigheternas uppgiftslämnande inte motiveras av nyttan.

## Vi har genomfört uppdraget i tre steg

Vi har genomfört uppdraget i tre steg.

I *steg 1* har vi inventerat och analyserat tillgängliga data för myndigheterna under utgiftsområde 2. Vi har även kontaktat myndigheter som tillhör andra utgiftsområden i de fall de har haft uppdrag som har att göra med det förvaltningspolitiska målet. Inventeringen har omfattat både intervjuer med representanter från myndigheter och en genomgång av de uppgifter som finns i deras årsredovisningar.

Vi har kartlagt hur resultatredovisningen i budgetpropositionen ser ut inom ett urval av andra utgiftsområden. Vi har även intervjuat handläggare inom Regeringskansliet som ansvarar för olika delar av resultatredovisningen inom utgiftsområde 2. Dessutom har vi kartlagt hur förvaltningspolitiken följs upp i våra grannländer samt av internationella organisationer som EU, OECD och Världsbanken.

I *steg två* har vi analyserat hur de befintliga uppgifterna kan användas som resultatindikatorer och bedömningsgrunder. Vi har talat med myndighets-handläggare på Finansdepartementet för att undersöka hur deras områden kan bidra till att uppnå målet. I bilaga 2 i denna rapport redogör vi mer



utförligt för våra metodologiska överväganden. Vi beskriver också hur vi har gått tillväga för att välja indikatorer och bedömningsgrunder.

I *steg 3* har vi analyserat både hur enskilda indikatorer har utvecklats och hur dessa sammantaget bidrar till att uppnå målet. I detta steg har vi även analyserat regeringens styrning av myndigheternas arbete i relation till det förvaltningspolitiska målet.

## Projektgrupp och kvalitetssäkring

Vår projektgrupp har bestått av utredarna Martin Johansson, Susanne Johansson (projektledare) och Linnea Sandell. Lukas Pashalidis har bistått projektet i delar av arbetet.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner.

## 1.3 Hur vi har disponerat rapporten

I kapitel 2 redogör vi för vår analys av förutsättningarna för en utvecklad uppföljning av det förvaltningspolitiska målet.

I kapitel 3 redogör vi för vilka indikatorer och bedömningsgrunder som regeringen kan använda för att utveckla sin uppföljning och redovisning av det förvaltningspolitiska målet. I kapitlet redovisar vi också nuläget för varje resultatindikator som vi anser bör utgöra grunden i den nya uppföljningsmodellen.

I kapitel 4 redogör vi för vilka indikatorer som regeringen kan använda för att fördjupa och komplettera sin uppföljning och redovisning av det förvaltningspolitiska målet.

I kapitel 5 redogör vi samlat för våra slutsatser och vårt förslag.



## 2 Utgångspunkter för modellen

I detta kapitel analyserar vi förutsättningarna för att utveckla uppföljningen av det förvaltningspolitiska målet. Syftet med analysen är att identifiera vad som behövs för att redovisa förvaltningspolitikens resultat mer systematiskt. I kapitlet diskuterar vi också vad som behöver och kan ingå i en ny uppföljningsmodell och vilka krav som vi bör ställa på de indikatorer och bedömningsgrunder som ska ingå i modellen.

### 2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Det förvaltningspolitiska målet är snarare en vision än ett mål som uttrycker ett tydligt och konkret tillstånd som går att följa upp.
- Målet omfattar hela den statliga förvaltningen och sammanfattar kända, centrala förvaltningspolitiska värden som framgår av grundlag, lag och förordning.
- Regeringen har flera verktyg för att nå målet. Vissa av dessa finns inom Regeringskansliet. Andra finns i form av de myndigheter med förvaltningspolitiska uppgifter som sorterar under utgiftsområde 2. Det finns både indikatorer och bedömningsgrunder för dessa verksamheter i dag i regeringens redovisning i budgetpropositionen.
- En ny uppföljningsmodell bör fokusera på resultat och utveckling på en övergripande nivå för att följa utvecklingen i den statliga förvaltningen. Den kan också kompletteras med information som visar resultaten av regeringens förvaltningspolitiska insatser och vissa myndigheters prestationer och resultaten av dessa prestationer.

### 2.2 Målet uttrycker en vision och omfattar hela förvaltningen

Det förvaltningspolitiska målet har vissa egenskaper som vi måste ta hänsyn till i vårt förslag till ny uppföljningsmodell. Det handlar bland annat om hur målet är formulerat och vilka delar av förvaltningen som det omfattar.

Vi har i en tidigare rapport konstaterat att det förvaltningspolitiska målet snarare är en samlad vision än ett mål som pekar ut eller uttrycker ett konkret tillstånd för den statliga förvaltningen som går att följa upp.<sup>12</sup> Regeringen har inte heller formulerat några delmål eller tagit fram någon handlingsplan som tydliggör hur målet ska nås. Eftersom målet omfattar hela den statliga förvaltningen är det svårt för ett mindre antal myndigheter att uppnå det med avgränsade insatser.

Även finansutskottet har påpekat att målet inte enbart eller ens huvudsakligen kan uppnås genom åtgärder inom utgiftsområde 2. Detta eftersom förvaltningspolitiken rör så många delar av den statliga verksamheten.

Sammantaget ger detta vissa grundläggande förutsättningar som vi måste utgå från i vårt fortsatta arbete. Det innebär bland annat att vi behöver analysera om det arbete som myndigheter bedriver bör inkluderas i uppföljningen eller om det räcker att följa upp resultat och utveckling på en mer övergripande nivå. I nästa steg av analysen har vi därför undersökt vilka verktyg som regeringen har för att nå målet.

## 2.3 Regeringen har flera verktyg för att nå målet

I detta avsnitt redogör vi kortfattat för de verktyg som regeringen har och kan använda sig av för att nå det förvaltningspolitiska målet.

### De flesta av värdena i målet täcks av reglering

Det förvaltningspolitiska målet utgör grunden för regeringens redovisning till riksdagen av hur den statliga förvaltningen utvecklas. Men regeringen behöver omsätta målet i praktisk myndighetsstyrning för att det även ska bli formellt styrande för myndigheterna.

Samtidigt är merparten av de värden som ingår i det förvaltningspolitiska målet reglerade i grundlag, lag eller förordning. Målet sammanfattar därmed kända, centrala förvaltningspolitiska värden. Rättssäkerhet är till

---

<sup>12</sup> Statskontoret (2020) *En innovativ och samverkande förvaltning – 10 år med det förvaltningspolitiska målet*, Om offentlig sektor.

exempel reglerat i regeringsformen<sup>13</sup>, effektivitet i budgetlagen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen<sup>14</sup> medan kraven om en god service finns i bland annat förvaltningslagen. Av myndighetsförordningen framgår att myndigheterna fortlöpande ska utveckla sin verksamhet och ta till vara de fördelar som samarbete med myndigheter och andra aktörer kan ge.<sup>15</sup> Förvaltningslagen anger också att myndigheter ska samverka.<sup>16</sup> Innovation däremot saknar reglering, under förutsättning att man med innovation menar något som går utöver myndighetsförordningens krav om att myndigheter fortlöpande ska utveckla sin verksamhet.

Myndigheterna är därmed skyldiga att upprätthålla de flesta värden som uttrycks i det förvaltningspolitiska målet. Det innebär också att regeringen endast i undantagsfall behöver styra myndigheterna så att de utvecklas i riktning mot målet. I dag förekommer också sådan styrning endast i begränsad utsträckning.<sup>17</sup>

## Flera centrala verktyg finns inom Regeringskansliet

Förvaltningspolitiken rör frågor och principer som gäller generellt i förvaltningen. I den förvaltningspolitiska propositionen exemplifierar regeringen detta med att det handlar om frågor om styrning, organisering, utnämningar, kompetensförsörjning, ledning och teknisk och administrativ utveckling.<sup>18</sup>

Detta är områden och frågor som regeringen och Regeringskansliet i huvudsak ansvarar för, styr över och kan påverka. Därmed utför de enskilda departementen en stor del av arbetet med att uppnå det förvaltningspolitiska målet. Till exempel är det regeringen som beslutar om utnämningar och tillsätter vissa högre tjänster i myndigheterna och domstolsväsendet. Ett annat sätt för regeringen att styra är genom

---

<sup>13</sup> Regeringsformen (1974:152). Se även prop. 1997/98:136 och prop. 2009/10:175 för resonemang om regeringsformens och förvaltningspolitiken.

<sup>14</sup> SFS 2011:203 Budgetlagen 1 kap. 3 §, SFS 2007:515 Myndighetsförordningen 3 § och SFS 2017:515 Förvaltningslagen 9 §.

<sup>15</sup> SFS 2007:515 Myndighetsförordningen 5 §.

<sup>16</sup> SFS 2017:900 Förvaltningslagen 8 §.

<sup>17</sup> Statskontoret (2020) *En innovativ och samverkande förvaltning. 10 år med det förvaltningspolitiska målet*, Om offentlig sektor.

<sup>18</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

organisering, till exempel genom att fatta beslut om att inrätta nya, lägga ned eller slå samman befintliga myndigheter.

### **Regeringen kan styra mot målet i den löpande myndighetsstyrningen**

Det löpande arbetet med att genomföra förvaltningspolitiken sker till stor del genom myndighetsstyrning och uppföljning inom respektive fackdepartement. Till exempel arbetar Justitiedepartementet med att styra och följa upp Polismyndigheten. Denna ordning avspeglas också i hur redovisningen i budgetpropositionen ser ut. Till exempel redovisas resultat av Polisens arbete i förhållande till regeringens mål för kriminalpolitiken.

Regeringskansliet genomför också ett internt arbete i syfte att förbättra myndigheternas arbete. Till exempel ansvarar enheten för statlig förvaltning vid Finansdepartementet för övergripande frågor om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet och effektivisering inom statsförvaltningen. Men den löpande myndighetsstyrningen sker som sagt i praktiken i varje enskilt departement.

### **Regeringen kan göra förvaltningsövergripande insatser**

Regeringen har under senare år tagit en rad förvaltningspolitiska initiativ som syftar till att förbättra den statliga förvaltningen. Det handlar bland annat om att styra mer tillitsbaserat, att öka den statliga närvaron i landet, att bygga ut lokal service och att stärka en god förvaltningskultur i de statliga myndigheterna. Men arbetet handlar också om insatser som syftar till att öka digitaliseringen och innovationskraften inom den statliga förvaltningen.

### **Vissa myndigheter har viktiga roller när det gäller att genomföra förvaltningspolitiken**

Det förvaltningspolitiska målet omfattar alla statliga myndigheter. Alla myndigheter kan därför bidra till att målet nås. Men vissa myndigheter har särskilt viktiga uppgifter för att förvaltningen förbättras när det gäller värdena i det förvaltningspolitiska målet. Gemensamt för dessa myndigheter är att de har hela eller stora delar av statsförvaltningen som en viktig målgrupp för sitt arbete.

Myndigheterna som bidrar särskilt till att förbättra statsförvaltningen finns främst inom utgiftsområde 2, men även inom andra utgiftsområden. Det är myndigheter som på olika sätt främjar viktiga förvaltningspolitiska värden och erbjuder tjänster, service och stöd till övriga myndigheter och till Regeringskansliet. Några av dem stöttar till exempel andra myndigheter i att digitalisera eller tillhandahåller tjänster och service inom olika områden. Andra myndigheter bidrar genom analyser och underlag som kan förbättra regeringens myndighetsstyrning samt den interna styrningen och uppföljningen inom myndigheterna.

De myndigheter som på olika sätt har särskilda uppgifter i utvecklingen av statsförvaltningen är följande:

- *Arbetsgivarverket* ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken.
- *DIGG* har i uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig.<sup>19</sup>
- *ESV* utvecklar och förvaltar den ekonomiska styrningen för statliga myndigheter samt gör analyser och prognoser för statens ekonomi.
- *Kammarkollegiet* tillhandahåller service till statsförvaltningen inom områdena ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration.
- *Statens servicecenter* sköter administration åt statliga myndigheter med fokus på administrativa tjänster och konsultstöd inom ekonomi, lön och HR. Statens servicecenter ger också information och vägledning i myndighetstjänster till privatpersoner och företag på de statliga servicekontoren.
- *Statskontoret* gör utredningar och utvärderingar som underlag för omprövning, utveckling och effektivisering av statliga myndigheter och statligt finansierad verksamhet.

---

<sup>19</sup> DIGG redovisades tidigare under utgiftsområde 2, men har från och med 2020 flyttats till utgiftsområde 22, Kommunikationer.

- *Upphandlingsmyndigheten* har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter.
- *Vinnova* arbetar med att stärka Sveriges innovationsförmåga och bidra till hållbar tillväxt. En del av detta handlar om att ge stöd till ökad innovationskraft i offentlig verksamhet och om att främja en innovativ statsförvaltning.<sup>20</sup>

De här myndigheterna har alltså viktiga funktioner att fylla när det gäller att genomföra av förvaltningspolitiken. Det har därför varit viktigt för oss att följa upp deras arbete när vi har analyserat förutsättningarna för den statliga förvaltningen att nå det förvaltningspolitiska målet.

### För vissa områden formulerar regeringen egna mål

Regeringen har formulerat och beslutat om egna mål för vissa delar av förvaltningspolitiken. Regeringen redovisar även utvecklingen mot dessa mål i budgetpropositionen. Av budgetpropositionen för 2021 framgår att regeringens mål för områdena arbetsgivarpolitik, prognoser, redovisning, statistik och uppföljning samt offentlig upphandling på olika sätt preciserar det förvaltningspolitiska målet (figur 1). Regeringen har även beslutat om ett mål för digitaliseringen av offentlig sektor som förtydligar och preciserar delar av det förvaltningspolitiska målet.<sup>21</sup> Kammarkollegiet, Statens servicecenter och Statskontoret saknar däremot sådana mål.

Men regeringen har inte tydliggjort hur arbetsgivarpolitik, prognoser, redovisning, statistik och uppföljning, offentlig upphandling samt digitalisering ska bidra till att uppnå det förvaltningspolitiska målet. Vissa av regeringens mål har en tydlig koppling till det förvaltningspolitiska målet eller till något av de värden som finns i målet. För andra av regeringens mål saknas en sådan koppling.

---

<sup>20</sup> Uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Verket för innovationssystem.

<sup>21</sup> Prop. 2020/21:1 utgiftsområde 22, s. 91.



Figur 1. Det förvaltningspolitiska målet, regeringens mål och myndigheterna.



Kommentar: Alla mål och myndigheter som ryms inom utgiftsområde 2 ingår inte i figuren, utan enbart de som vi bedömer är centrala i förhållande till det förvaltningspolitiska målet. Målet för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen ligger under utgiftsområde 22. Enligt regeringen preciserar målet delar av det förvaltningspolitiska målet.

## 2.4 Den årliga uppföljningen bör fokusera på utvecklingen på en övergripande nivå

I detta avsnitt redogör vi för vad regeringen bör fokusera på i en årlig uppföljning av det förvaltningspolitiska målet och förvaltningspolitiken. Vi anser att regeringen bör fokusera på att följa upp och redovisa resultat och utveckling av regeringens förvaltningspolitik på en övergripande nivå. Men uppföljning och redovisning på övergripande nivå behöver också vara kostnadseffektiv. I det sammanhanget är det viktigt att säga att förutsättningarna för att följa upp det förvaltningspolitiska målet inte har ändrats så mycket sedan vi lämnade ett förslag till uppföljningsmodell 2011.

Vi bedömer därför att en ny uppföljning bör utgå från och baseras på information som redan finns och används. I vissa fall kan denna information behöva kompletteras med ny information. I den fortsatta analysen utgår vi därför från nuvarande redovisning av utgiftsområde 2 och de indikatorer och bedömningsgrunder som regeringen använder. Det gör det också möjligt att bygga vidare på Regeringskansliets pågående

utvecklingsarbete, samtidigt som vi även adresserar den kritik som finansutskottet tidigare har framfört mot redovisningen.

## En ny modell bör fånga upp en helhetsbild av förvaltningen

Utifrån analysen av det förvaltningspolitiska målet och regeringens verktyg för att nå målet bedömer vi att en årlig uppföljning bör fokusera på utvecklingen i statsförvaltningen på en övergripande nivå. Den behöver därför bestå av indikatorer och bedömningsgrunder som säger något om resultat och utveckling i hela den statliga förvaltningen. De bör syfta till att fånga upp resultat och utveckling som ligger i linje med ambitionen i det förvaltningspolitiska målet. På så sätt kan modellen ta hänsyn till att målet rör alla myndigheter, och göra det möjligt att följa hur genomförandet av politiken bidrar till att utveckla förvaltningen i riktning mot målet.

En utvecklad uppföljning och redovisning skulle också kunna innehålla indikatorer och bedömningsgrunder för att följa upp prestationer som mer specifikt syftar till att göra det möjligt för regeringen att utveckla och genomföra sin förvaltningspolitik och ge förvaltningen förutsättningar för att nå målet. En ny modell kan därför även omfatta indikatorer och bedömningsgrunder för de myndigheter som har centrala uppgifter för att genomföra och utveckla förvaltningen och förvaltningspolitiken. Det gäller då indikatorer och bedömningsgrunder kopplade till Arbetsgivarverkets, DIGG:s, ESV:s, Kammarkollegiets, Statens servicecenters, Statskontorets och Vinnovas verksamheter. Sådana indikatorer kan fördjupa resultatredovisningen, men innebär också att uppföljningen och redovisningen blir mer detaljerad och fragmenterad. Ett sådant tillägg skulle även innebära att ta fram kompletterande information och indikatorer för att följa upp resultatet av Regeringskansliets arbete med att genomföra politiken. Detta eftersom det skulle säga något viktigt om vilka förutsättningar det finns för att nå målet.

## Indikatorerna behöver uppfylla vissa krav

Vi har satt upp ett antal krav som de indikatorer som ska ingå i modellen behöver leva upp till. Dessa krav gäller oavsett om indikatorerna syftar till att mäta resultatet av regeringens eller myndigheternas insatser eller den övergripande utvecklingen i den statliga förvaltningen.

För att ingå i modellen ska en indikator uppfylla följande krav:

- Indikatorn ska vara hållbar över tid – det vill säga att det ska vara möjligt att göra tidsserier och följa utvecklingen över tid.
- Indikatorn ska vara tillgänglig (eller kunna göras tillgängliga med en begränsad arbetsinsats) – det vill säga att kostnaderna för att ta fram information inte får överstiga nyttan av att få fram indikatorn. Om en indikator är förenad med en kostnad får den bara ingå i modellen om vi bedömer att den är mycket relevant och ytterst lämplig för uppföljning mot målet. Det skulle exempelvis kunna gälla områden där det i dag saknas indikatorer.
- Indikatorn ska vara ett mått på ett eller flera av målets värdeord. Flera av målets värden är breda och kan fyllas med olika innehåll beroende på verksamhet. De överlappar även till viss del varandra. Rätts-säkerhet kan till exempel ses som en fråga om en grundläggande rättslig kvalitet som måste vara uppfylld för att en verksamhet ska vara effektiv. En konsekvens av detta är att det inte alltid är givet vilket eller vilka värden som en indikator mäter.
- Indikatorerna ska om möjligt vara förvaltningsövergripande.

En mer utvecklad diskussion om olika metodologiska avvägningar och de krav som vi har ställt på indikatorerna finns i bilaga 2 till rapporten.



## 3 Förvaltningsövergripande resultatmätt

I det här kapitlet redogör vi för den första delen av vår analys av vilka indikatorer som regeringen kan använda sig av för att utveckla sin uppföljning och redovisning av det förvaltningspolitiska målet. Vi går igenom de befintliga indikatorer och bedömningsgrunder som säger något om det samlade resultatet och utvecklingen i förvaltningen. Vi redovisar även nuläget för dessa resultatindikatorer.

Sedan ett par år använder regeringen internationella indikatorer för att följa förvaltningens utveckling. I kapitlet analyserar vi därför även i vilken utsträckning sådana indikatorer är relevanta som mått för att följa detta.

I våra förslag har vi utgått från att antalet indikatorer bör vara begränsat och om möjligt inte medföra att myndigheterna behöver lämna fler uppgifter. Vi har även utgått från att finansutskottet varit förhållandevis nöjt med hur regeringen hittills har förbättrat resultatredovisningen.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Den årliga redovisningen av den statliga förvaltningspolitiken i budgetpropositionen bör ha mått som visar på förvaltningens samlade utveckling i förhållande till det förvaltningspolitiska målet.
- Internationella indikatorer visar inte hur den statliga förvaltningen utvecklas i förhållande till det förvaltningspolitiska målet. Internationella indikatorer bör därför främst användas som jämförelsepunkter och komplement till övrig uppföljning.
- Förvaltningens samlade uppdrag är att göra nytta för allmänhet och företag. Hur dessa grupper bedömer att förvaltningen fungerar kan därmed användas som en central indikator för hur väl förvaltningen lever upp till det förvaltningspolitiska målet.

- Kostnaderna för förvaltningens samlade arbete är viktiga uppgifter som bör användas för att följa upp hur förvaltningen utvecklas.
- Vissa myndigheters bedömning av den interna styrningen och kontrollen bör kunna ge en indikation på hur effektivt och rättssäkert statsförvaltningen sköter sitt arbete.

## 3.2 Förvaltningen ska skapa nytta för medborgare och företag

I den förvaltningspolitiska propositionen anger regeringen att det är medborgarna och företagen som ytterst avgör om förvaltningen har god service och kvalitet i sina tjänster, om förvaltningen uppfattas som tillgänglig och om de statliga regelverken är enkla och ändamålsenliga.<sup>22</sup> Vi föreslår att regeringen utgår från intentionen med målet i sin resultatredovisning i budgetpropositionen. Det innebär att förvaltningen ska öka sin förmåga att göra nytta för allmänheten och företag.

Regeringen skriver också att medborgarna ska ha förtroende för och känna tillit till sina myndigheter. De ska kunna lita på att myndigheter leds professionellt och att information från statsförvaltningen är saklig och korrekt.<sup>23</sup> Regeringen anser också att statliga myndigheters förmåga att fullgöra sina uppgifter och hantera de behov som uppstår på ett effektivt och rättssäkert sätt ska utvecklas.<sup>24</sup> Regeringen anser att det är så som tilliten och förtroendet för den statliga förvaltningen upprätthålls.<sup>25</sup> I dag innehåller inte resultatredovisningen några mått som visar på vilken upplevd nytta som statsförvaltningen tillför allmänheten och företagen eller vilket förtroende medborgarna har för statsförvaltningen.

### Uppfattad nytta bedöms av allmänheten

Ett sätt att mäta den samlade måluppfyllelsen av det förvaltningspolitiska målet är därför genom att se till hur allmänheten och företagen uppfattar att myndigheterna utför sitt arbete. Vi bedömer att ett sådant mått sammantaget kan visa resultatet av myndigheternas arbete. Om en

---

<sup>22</sup> Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

<sup>23</sup> *Ibid*, s. 38.

<sup>24</sup> Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 2.

<sup>25</sup> *Ibid*, Utgiftsområde 2, s. 57.

myndighet utför sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt med hög kvalitet i sina tjänster bör detta visa sig i hur allmänheten uppfattar myndigheten.<sup>26</sup> För att allmänheten ska bedöma att förvaltningen fungerar bra krävs att den är pålitlig och förutsägbar i sin förmåga att leverera tjänster och uppfylla nya behov hos allmänheten. Vi anser därmed att ett sådant mått kan fånga intentionen med det förvaltningspolitiska målet – strävan om att uppnå en god förvaltning.

Vi vet samtidigt att allmänhetens och företagens bedömningar av myndigheternas arbete inte är ett helt säkert mått på myndigheternas effektivitet eller på hur de genomför sina uppdrag.<sup>27</sup> Det beror på att yttre omständigheter som myndigheten inte råder över kan påverka en individs bedömning av en enskild myndighet, oavsett hur väl myndigheten sköter sitt uppdrag. Uppfattningen kan även påverkas av i vilken grad myndigheten uppfattas som viktig eller i vilken grad myndigheten står för värden som allmänheten anser är betydelsefulla.<sup>28</sup>

## Flera aktörer mäter hur förvaltningen uppfattas

Det finns flera aktörer som regelbundet mäter allmänhetens eller företagens uppfattningar om eller förtroende för svenska myndigheter. Mätningarna har ofta gjorts under lång tid och det går därför att ta fram tidsserier och analysera utveckling över tid. I flera fall är uppgifterna lättillgängliga eftersom de samlas in av myndigheter eller i samverkan med myndigheter. De uppgifter som samlas in av andra aktörer är inte lika tillgängliga eftersom det kan kosta pengar att använda dessa uppgifter.

Stora myndigheter med omfattande kontakter med allmänheten och företag genomför också regelbundet brukarundersökningar. Vi har tidigare visat att det inte går att använda dessa undersökningar för att göra analyser

---

<sup>26</sup> Statskontoret (2015) *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* Om Offentlig Sektor, s. 22.

<sup>27</sup> Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* Om Offentlig Sektor.

<sup>28</sup> Johansson och Holmberg (2011) *Kvalitet i offentlig verksamhet*. SOM-insitutet.

på en övergripande nivå, eftersom undersökningarna ofta inte går att jämföra med varandra.<sup>29</sup>

Vi bedömer att följande aktörer mäter allmänhetens uppfattningar i enlighet med de krav som vi ställer på indikatorer (se diskussion i kapitel 2 samt bilaga 2 – metodbilaga).

- SOM-institutet (Samhälle Opinion Medier) vid Göteborgs universitet mäter sedan 2010 allmänhetens uppfattningar om hur ett antal myndigheter sköter sitt arbete. SOM-institutet mäter också årligen allmänhetens förtroende för flera centrala samhällsinstitutioner, som exempelvis regeringen och riksdagen.
- Medieakademin mäter förtroende för ett par myndigheter årligen sedan 1997. Vilka myndigheter som ingår i mätningen varierar.
- Svenskt kvalitetsindex mäter sedan 1998 kundnöjdhet för ett urval myndigheter. Vilka myndigheter som ingår i mätningen varierar.
- Kantar Sifo genomför årliga anseendemätningar om ett urval av svenska myndigheter.
- SCB och Tillväxtverket gör sedan 2002 med viss regelbundenhet en enkätundersökning som mäter företagens villkor och verklighet samt uppfattningar om regler och myndighetskontakter.
- Företagarna mäter återkommande sedan 2004 hur små företag upplever bemötandet och servicenivån hos olika myndigheter.

En utmaning med samtliga mätningar är att ingen ställer frågor om staten som helhet. Men vi bedömer ändå inte att detta är något stort problem, eftersom analyser av data har visat att en enskild individ kan ha svårt att svara på en så övergripande fråga.<sup>30</sup> Det beror på att de enskilda personerna inte alltid vet vilken sektor som ansvarar för vilken verksamhet. Men en person kan ändå ha kunskap och egen erfarenhet av specifika myndigheter och utifrån det bedöma hur en eller flera myndigheter lyckas med sina uppgifter.

---

<sup>29</sup> Statskontoret (2011) *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet*. Om Offentlig Sektor.

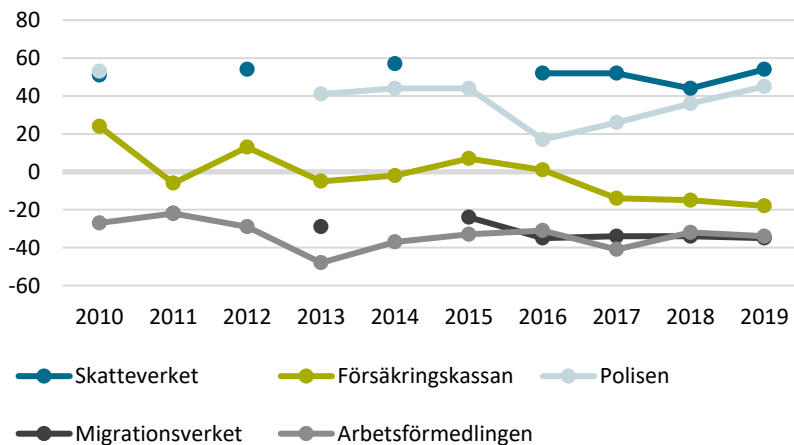
<sup>30</sup> Statskontoret (2015) *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* Om Offentlig Sektor.



Av de mått som finns tillgängliga för att mäta hur allmänheten uppfattar förvaltningens arbete bedömer vi att SOM-institutets mätning är den som regeringen bör använda sig av i en ny uppföljningsmodell. Mätningen omfattar flera av de stora myndigheterna och tillsammans omfattar dessa nästan 30 procent av de statligt anställda. Data är insamlad så att det går att forma tidsserier (figur 2). Insamlingen är även forskningsförankrad. Statskontoret har sedan 2010 ett samarbetsavtal med SOM-institutet vilket innebär att vi årligen får tillgång till data.

Vi bedömer att SOM-institutets undersökningar och den bakgrundsdata som finns tillgänglig kan hjälpa till att fördjupa och tolka analyserna. En utmaning är att mellan 2010 och 2019 har allmänhetens uppfattningar om hur myndigheter sköter sitt arbete partipolitiserats. Det är viktigt att ta hänsyn till oavsett vilket mätinstrument som vi väljer att använda.

**Figur 2. Allmänhetens uppfattningar om hur myndigheterna sköter sitt arbete (åsiktbalans).**



Kommentar: "Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?". Figuren redovisar andelen som uppfattar att myndigheterna sköter sitt arbete mycket eller ganska bra minus andelen som uppfattar att myndigheterna sköter sitt arbete ganska eller mycket dåligt. Frågan kan också besvaras med att myndigheterna sköter sitt arbete varken bra eller dåligt eller att den svarande inte har någon uppfattning eller inte känner till myndigheten.

SOM-institutet genomför årligen enkätundersökningar till allmänheten i åldern 16–85 år.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2010–2019, SOM-institutet vid Göteborgs universitet (se [www.som.gu.se](http://www.som.gu.se)).

Även företagens uppfattningar om förvaltningen följs upp. SCB och Tillväxtverket mäter regelbundet små- och medelstora företags uppfattningar om företags villkor och verklighet. Fokus i den undersökningen är hur företagen uppfattar villkoren i vardagen som företagare. Men undersökningen saknar frågor som är jämförbara med de som ställs till allmänheten om uppfattningar om myndigheters arbete. Merparten av företagen i Sverige drivs dessutom som enskild firma eller med ett litet antal anställda. Företagare som driver små- och medelstora företag är också en del av allmänheten. I den egenskapen ingår de även till urvalet till SOM-undersökningen. Vi anser därför att SOM-undersökningen är tillräckligt bred för att fånga båda dessa aspekter.

### 3.3 Kostnader för statens egen verksamhet

Allmänhetens bedömningar av myndigheternas arbete fångar upp effekterna av förvaltningens arbete. Vi bedömer dock att denna indikator behöver kompletteras med ett mått som visar vilka förutsättningar myndigheterna har att arbeta i riktning mot det förvaltningspolitiska målet. Ett mått som regeringen skulle kunna använda sig av för att göra detta är myndigheternas samlade verksamhetskostnader.

Vi anser att en sådan indikator ganska tydligt skulle visa på förutsättningarna för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet med god kvalitet, service och tillgänglighet. Indikatorn har en tydlig koppling till det förvaltningspolitiska målet genom att den visar på ena sidan av myntet när det gäller myndigheternas effektivitet. För att regeringen ska kunna uttala sig om effektiviteten måste den relatera myndigheternas kostnader till resultaten av deras verksamhet. En sådan analys måste göras inom respektive utgiftsområde.

Tidigare har regeringen årligen redovisat statens egna kostnader som en del i resultatredovisningen för det förvaltningspolitiska målet.<sup>31</sup> Men sedan en tid tillbaka gör regeringen inte detta varje år. Vi föreslår därför att regeringen återigen inkluderar denna information i sin redovisning.

Vi har tidigare konstaterat att det saknas mått på god resursanvändning inom statsförvaltningen, eftersom det kräver att kostnaderna relateras till

---

<sup>31</sup> Årsredovisning för staten, skrivelse 2019/20:101.

myndigheternas resultat.<sup>32</sup> Det har inte heller visat sig meningsfullt att använda olika typer av relativa kostnader, till exempel kostnader per årsarbetskraft eller per myndighetsgrupp. ESV har gjort flera försök till detta (till exempel 2006 och 2008). I de försöken konstaterade ESV att det fanns skillnader mellan myndigheter som kan vara helt legitima och som förklaras utifrån verksamhetens skilda förutsättningar och områden.

Vi föreslår därför att kostnaderna redovisas för hela staten, med inriktning på myndigheternas verksamhetskostnader. Ett sådant mått kan ge en samlad och övergripande bild av utvecklingen i relation till målet.

Ett ytterligare skäl till vårt förslag på indikator är att myndigheterna själva kan påverka sina verksamhetskostnader genom att effektivisera den egna verksamheten.<sup>33</sup> Vi bedömer därmed att måtten ger en god indikation om förutsättningar för effektivitet i staten.

I dag redovisar regeringen verksamhetskostnader inom följande områden:

- Personal
- Lokaler
- Övrig drift
- Avskrivningar och nedskrivningar

Det är främst kostnaderna för personal som har ökat (figur 3). Under perioden 2011 till 2019 har antalet årsarbetskrafter i staten har ökat med 11 procent.<sup>34</sup> Detta är främst en följd av att Polisen, Försvarmakten och universitet och högskolor har anställt fler personer under denna period.

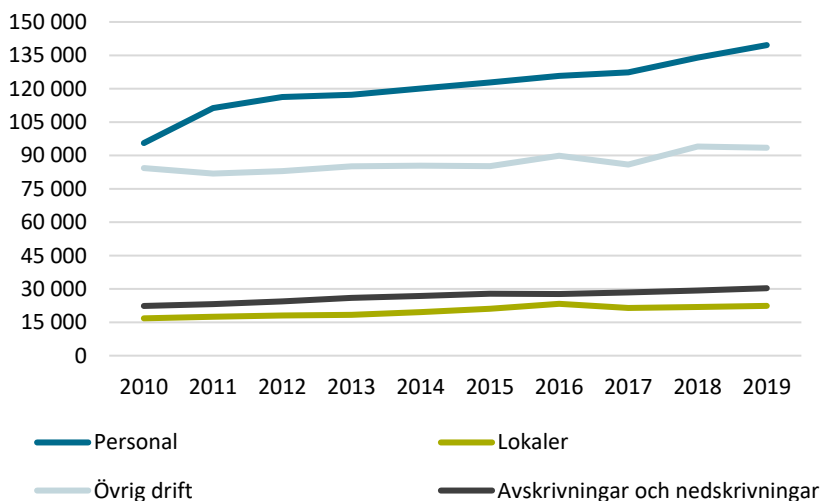
---

<sup>32</sup> Statskontoret (2011) *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten*.

<sup>33</sup> Ibid, s. 44.

<sup>34</sup> Statskontoret (2020) *Staten i korthet 2020*.

**Figur 3. Kostnader för statens egen verksamhet (miljoner kronor).**



Kommentar: I kostnader för personal ingår periodiserade utgifter för löner, arbetsgivaravgifter, sociala avgifter (främst pensioner), utbildningskostnader, utgifter för sjuk- och hälsovård och övriga personalkostnader, exempelvis rekryteringskostnader och kostnader för friskvård. ESV (2006) *Nyckeltal för staten* & ESV (2015) *Handledning personalkostnader*.

I kostnader för lokaler ingår periodiserade utgifter för lokalhyror och andra lokalkostnader, inomstatliga och utomstatliga, reparationer och övriga omkostnader för hyrda lokaler, såsom el, vatten, bränsle (om dessa inte ingår i den vanliga hyreskostnaden).

Kostnader för övrig drift omfattar vissa inköp av varor och tjänster. Det kan till exempel handla om kostnader för resor eller kostnader för teletjänster.

Kostnader för avskrivningar och nedskrivningar omfattar avskrivningar och nedskrivningar på materiella och immateriella anläggningstillgångar.

Källa: Årsredovisningen för staten 2010–2019.

### 3.4 Myndigheternas processer för intern styrning och kontroll

Vi föreslår att regeringen kompletterar resultatredovisningen i budgetpropositionen med uppgifter som belyser myndigheternas interna processer för intern styrning och kontroll. Det gör vi eftersom vi bedömer att ett sådant mått fångar upp viktiga aspekter av effektivitet och rättssäkerhet i myndigheternas verksamhet.

ESV lämnar årligen en rapport om den statliga internrevisionen och myndigheternas interna styrning och kontroll till regeringen. Underlag till rapporten är den femtedel av myndigheterna under regeringen som omfattas av förordningen om internrevision och därmed av särskilda bestämmelser om intern styrning och kontroll.<sup>35</sup> Förordningen omfattar de myndigheter inom den statliga redovisningsorganisationen som har störst omsättning.<sup>36</sup>

Brister i den interna styrningen och kontrollen är en indikation på att kvaliteten och rättssäkerheten i den enskilda myndighetens interna processer inte helt fungerar. Det säger därmed också något om förutsättningarna för att bedriva verksamheten effektivt och enligt den lagstiftning som gäller.

I dag omfattas 71 myndigheter av förordningen om intern styrning och kontroll. Andelen av dessa myndigheter som uppger att de har en betryggande intern styrning och kontroll är mindre 2019 än 2017 (tabell 1).

---

<sup>35</sup> SFS 2006:1228 Förordningen om internrevision.

<sup>36</sup> År 2019 omfattades 71 myndigheter under regeringen av särskilda bestämmelser om internrevision och intern styrning och kontroll. Det motsvarar en tredjedel av myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen. Men nästan hela statsredovisningen (94 procent av omsättningen för myndigheterna under regeringen) omfattas av de särskilda bestämmelserna, enligt en beräkning av utfallet för 2019 (inklusive uppbörd och transfereringar). ESV (2020) *Internrevision och intern styrning och kontroll 2020*, ESV 2020:20, s. 12.

**Tabell 1. Bedömning av intern styrning och kontroll (andel myndigheter).**

	2017	2018	2019
Myndigheter med en betryggande intern styrning och kontroll	90	87	83

Källa: ESV:s årliga rapport som utgår från myndigheternas årsredovisningar och en enkätundersökning till myndigheterna.

ESV lämnade i februari 2021 ett förslag till regeringen om att ändra vilka myndigheter som ska omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll.<sup>37</sup> Om regeringen antar ESV:s förslag kommer den föreslagna indikatorn inte bli helt jämförbar över tid.

## 3.5 Internationella jämförelser för att följa utveckling

I vårt uppdrag ingår också att diskutera för- och nackdelar med att använda internationella jämförelser som grund för uppföljning. Regeringen har under det senaste decenniet redovisat förvaltningens utveckling utifrån en eller flera internationella indikatorer. Utifrån dessa jämförelser bedömer regeringen att svensk förvaltning står sig väl i ett internationellt perspektiv och att den offentliga sektorn hör till de bästa i världen. Men regeringen bedömer också att det finns utrymme för förbättringar.<sup>38</sup>

### Utmaningar med att använda internationella jämförelser

Vår analys visar att det är svårt att följa upp värdena i det förvaltningspolitiska målet ur ett internationellt jämförande perspektiv. Det finns visserligen indikatorer som omfattar värden som ingår i målet, men indikatorerna är i de flesta fall inte jämförbara. Det beror på att det svenska förvaltningssystemet skiljer sig från de flesta andra länders system. Internationella jämförelser kräver, förutom de krav som vi tidigare diskuterat, att ländernas förvaltningssystem är organiserade på ett liknande sätt.<sup>39</sup> Även länder som kan uppfattas som relativt lika, som exempelvis de

---

<sup>37</sup> ESV (2021) *Behovet av internrevision. En ändamålsenlig och samordnad statlig internrevision* (2021:4).

<sup>38</sup> Prop. 2018/19:1, utgiftsområde 2, s. 81.

<sup>39</sup> Statskontoret (2014) *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*.

skandinaviska länderna, skiljer sig åt på flera sätt när det gäller organisation och ansvarsförhållanden. Vår analys visar också att övriga nordiska länder inte följer upp sina förvaltningar med hjälp av internationella jämförelser.

Det är också en utmaning att tolka rankningen av länder. Ett land kan stiga i en ranking även om landet presterar sämre än föregående år, exempelvis som en följd av att andra jämförbara länder presterar ännu sämre. Och tvärt om.

För att kompensera för att länders förvaltningssystem är organiserade på olika sätt är internationella jämförelser ofta utformade som index. En fördel med detta är att ett index är en sammanvägd uppgift där olika enskilda faktorer får olika stor betydelse. En nackdel är att man behöver kunskap om hur indexet är konstruerat för att tolka och förstå vad det betyder. Det finns en risk att ett index kan vara överdrivet förenklat och därmed svårt att uttolka vad ett visst utfall faktiskt visar och betyder.

### **Indikatorerna bör inte användas för att följa utveckling**

Vi anser att regeringen inte bör använda de internationella indikatorerna för att följa upp förvaltningens utveckling i relation till det förvaltningspolitiska målet. Men regeringen kan ändå använda sig av sådana indikatorer för att göra en övergripande jämförelse mellan Sverige och andra länders förvaltningar. En sådan bild av utvecklingen kan vara intressant eftersom Sverige är en öppen ekonomi och ett exportberoende land. Det ger regeringen en möjlighet att bedöma hur svensk förvaltning står sig internationellt.

Under de senaste åren har regeringen redovisat förvaltningens utveckling genom flera olika internationella mått, bland annat mått från OECD, Världsbanken, Transparency International och Oxford University. Vår analys visar att flera av dessa index baseras på delvis samma källor och att de därmed överlappar varandra. Flera av måtten träffar inte heller enbart statsförvaltningens utveckling, utan utgår från en bredare definition av offentlig förvaltning. De inkluderar därför verksamheter som kommuner och regioner har ansvar för i Sverige.

Vi bedömer att regeringen kan använda sig av två indikatorer för att göra övergripande jämförelser av förvaltningens utveckling. Den bedömningen grundar sig på de krav som vi har ställt upp för de indikatorer som ska

ingå i modellen och kravet på att måtten ska vara jämförbara mellan länder. De två måtten är OECD:s mått på förtroende för den nationella regeringen och Transparency Internationals mått *Corruption Perceptions Index* (CPI)

OECD redovisar flera mått på hur förvaltningen presterar exempelvis när det gäller innovation, rättssäkerhet, kvalitet och service. Vår analys av dessa mått visar att de inte ger en helt korrekt bild av utvecklingen i Sverige. Det beror på att den svenska förvaltningsorganisationen och vår offentlighetsprincip skiljer sig från ett genomsnittligt OECD-land. Detta får exempelvis konsekvenser när måtten handlar om öppna data och servicekvalitet. Men OECD redovisar också ett samlat mått, *trust in government* eller förtroende för den nationella regeringen. Vi bedömer att detta mått är användbart om regeringen vill göra jämförelser med andra länder. Regeringen kan därför använda sig av denna indikator framöver. Regeringen har även tidigare använt måttet som en indikator på förvaltningens generella utveckling.

Transparency International redovisar ett mått, *Corruption Perceptions Index*, som vi bedömer att regeringen kan använda sig av i sin uppföljning. Indexet sammanfattar i vilken utsträckning experter och affärsledare bedömer att olika länders offentliga sektor är korrupta. Indexet bygger på 13 datakällor. En utmaning med måttet är att det omfattar hela den offentliga förvaltningen och inte enbart den statliga förvaltningen. Vi anser dock att måttet kan komplettera den nuvarande redovisningen, eftersom denna i dag saknar en indikator för graden av korruption i förvaltningen.



## 4 Myndigheternas arbete som resultatmätt

I det här kapitlet redogör vi för den andra delen av vår analys av vilka indikatorer som regeringen kan använda för att utveckla sin uppföljning och redovisning av det förvaltningspolitiska målet med utgångspunkt i befintlig redovisning. I kapitlet fokuserar vi på indikatorer som i dag ingår i redovisningen eller som vi bedömer kan tas fram med en begränsad insats och till en begränsad kostnad. Detta är indikatorer som regeringen skulle kunna använda sig av som komplement till de övergripande indikatorer som vi redogör för i kapitel 3.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen kan och bör minska den årliga redovisningen av den statliga förvaltningspolitiken i budgetpropositionen så att den fokuserar mer på den övergripande utvecklingen i förvaltningen som helhet.
- Om regeringen bedömer att det fortfarande behövs en mer utförlig redovisning kan den komplettera de övergripande indikatorerna med information om de prestationer och resultat som de myndigheter som har viktiga förvaltningspolitiska uppgifter levererar. Det handlar i sådana fall om indikatorer för Kammarkollegiets och Statens servicecenters verksamheter. Regeringen redovisar redan i dag uppgifter för övriga myndigheter i förhållande till regeringens egna mål (förutom Statskontoret).
- Väljer regeringen att komplettera redovisningen så bör den förtydliga redovisningens struktur och stärka den röda tråden genom att tydligare koppla ihop det förvaltningspolitiska målet med de egna målen, myndigheternas prestationer och resultat. Då kan redovisningen göra det möjligt att göra en helhetsbedömning av hur förvaltningen utvecklas mot målet. Redovisningen riskerar annars att göra bilden av utvecklingen mer otydlig och fragmenterad.

## 4.2 Fokus för regeringens redovisning varierar

Anslagen inom utgiftsområde 2 omfattar i dag 15 myndigheter. Resultatet av den statliga förvaltningspolitiken redovisar regeringen under avsnitt 4 *Statlig förvaltningspolitik och arbetsgivarfrågor*. Inom detta avsnitt redovisar regeringen anslag och resultat för Arbetsgivarverket, Kammarkollegiet, Statens servicecenter och Statskontoret.

Tillsammans med DIGG, ESV, Upphandlingsmyndigheten och Vinnova har dessa myndigheter viktiga uppgifter när det gäller att ge förutsättningar för att den statliga förvaltningen ska kunna nå målet.

### Regeringen redovisar resultat för det förvaltningspolitiska målet och för fem egna mål

I dag redovisar regeringen resultat i relation till det förvaltningspolitiska målet och fem egna mål. Regeringen har ett mål för den statliga arbetsgivarpolitiken som redovisas i avsnittet om den statliga förvaltningspolitiken. Därutöver redovisar regeringen sina egna mål i ytterligare tre avsnitt. Det gäller mål inom följande områden:

- prognoser
- redovisning
- statistik och uppföljning
- offentlig upphandling
- fastighetsförvaltning.

Regeringen beskriver att den offentliga upphandlingen kan ses som en del av förvaltningspolitiken, men att de övriga områdena inte har att göra med det förvaltningspolitiska målet. Resultatredovisningen består i dag främst av uppgifter som är kopplade till något av regeringens egna mål.

## 4.3 Effektivitet står i fokus för redovisningen

Merparten av de indikatorer som regeringen använder sig av för att följa upp sina egna mål mäter olika aspekter av effektivitet. Det gäller bland annat indikatorer om precisionen i ESV:s prognoser.

Även de indikatorer som rör regeringens mål för offentlig upphandling är inriktade mot effektivitet. Indikatorerna handlar om andelen avbrutna och överprövade upphandlingar samt andelen överprövningar med helt eller delvis bifall i förvaltningsrätten. Andelen avbrutna upphandlingar ger en indikation om hur effektiv den offentliga upphandlingen är, eftersom en avbruten upphandling betyder att det har lagts resurser på inköp som inte har genomförts.

### Indikatorerna handlar även om verksamhetens kvalitet

Flera av de indikatorer som regeringen använder sig av för att följa upp målet för den statliga arbetsgivarpolitiken handlar om statsförvaltningens förutsättningar för att bedriva en effektiv verksamhet med god kvalitet. Det handlar till exempel om förvaltningens förmåga att rekrytera och behålla rätt kompetens. Personalen är förvaltningens viktigaste resurs och avgör i mångt och mycket kvaliteten och effektiviteten i myndigheternas arbete. Även de indikatorer som mäter hur statligt anställda uppfattar arbetsmiljön fångar i viss mån upp myndigheternas förutsättningar att på ett effektivt sätt kunna utföra tjänster med hög kvalitet. Flera av dessa indikatorer överlappar också varandra och de ger därmed en indikation på ungefär samma sak. Det gäller till exempel indikatorerna sjukfrånvaron i staten och hur nybeviljad sjukersättning och aktivitetsersättning utvecklas för anställda i staten.

I Statskontorets utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen framför Statskontoret att delmålen för den statliga arbetsgivarpolitiken inte samlat bidrar till att nå målet för arbetsgivarpolitiken.<sup>40</sup> Trots det anser vi att målen pekar ut de förutsättningar som myndigheterna behöver för att kunna leva upp till idealet om den goda förvaltningen och för att nå det förvaltningspolitiska målet.

### Det saknas indikatorer för samverkan och innovation

Det saknas indikatorer som mäter aspekter som har att göra med innovation eller samverkan, både bland indikatorerna som regeringen har ställt upp i förhållande till det förvaltningspolitiska målet eller till sina egna mål. Men sådana indikatorer behöver tas fram. Vi ser också att det är

---

<sup>40</sup> Statskontoret (2020) *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*.

svårt att följa upp och mäta innovation och samverkan även i ett internationellt perspektiv. I kapitel 5 diskuterar vi detta vidare.

#### 4.4 Regeringen redovisar även kvantitativa uppgifter om några myndigheter

I dag redovisar regeringen även vissa kvantitativa uppgifter som avser delar av Kammarkollegiets, Statskontorets och Statens servicecenters verksamhet i avsnittet om det förvaltningspolitiska målet. Regeringen anger inte uppgifterna i form av resultatindikatorer, utan de är snarare bedömningsgrunder. Det innebär till exempel att regeringen redovisar uppgifterna i löpande text och att utvecklingen inte kan jämföras från år till år. De flesta av de uppgifterna i resultatredovisningen fanns också med i tidigare budgetpropositioner (nedan angivet inom parentes i listan). Men vi bedömer att vissa av dessa uppgifter skulle kunna formuleras i form av resultatindikatorer. De skulle i så fall kunna bidra med ytterligare pusselbitar som visar på vilka förutsättningar förvaltningen har att utvecklas i riktning mot det förvaltningspolitiska målet.

##### Uppgifter från Kammarkollegiet

I dag redovisar regeringen följande uppgifter som härrör sig från Kammarkollegiets verksamhet:

- Marknadsvärdet för det kapital som Kammarkollegiet förvaltar (även i tidigare budgetpropositioner)
- Omsättning av de varor och tjänster som avropas från Kammarkollegiets ramavtal (även i tidigare budgetpropositioner)
- Premieintäkterna i Kammarkollegiets försäkringsverksamhet (även i tidigare budgetpropositioner).

Omsättningen av de varor och tjänster som avropas från Kammarkollegiets ramavtal ger en indikation om effektiviteten i staten. Regeringen anser att effektiviteten i staten skulle öka om myndigheterna skulle använda samordnade ramavtal i högre utsträckning.

## Uppgifter från Statskontoret

I dag redovisar regeringen följande kvantitativa uppgifter från Statskontoret:

- Antal pågående uppdrag och Regeringskansliets genomsnittliga bedömning av kvaliteten i rapporterna
- Antal myndigheter som deltar i myndighetsnätverket mot korruption (även i tidigare budgetpropositioner).

## Uppgifter från Statens servicecenter

I dag redovisar regeringen följande kvantitativa uppgifter från Statens servicecenter:

- Antal myndigheter som är anslutna till någon av Statens servicecenters administrativa tjänster och hur stor andel av anställda i staten de utgör (även i tidigare budgetpropositioner)
- Antal servicekontor och var de är placerade geografiskt
- Antal besökare till servicekontoren
- Kundnöjdhet bland besökarna på servicekontoren.

## Redovisningen kompletteras också med kvalitativa bedömningsgrunder

Utöver dessa uppgifter redovisar regeringen också uppgifter som kommer från mer kvalitativa bedömningsgrunder om myndigheternas verksamhet. Till exempel redovisar regeringen vissa resultat av regeringsuppdrag som bland annat ESV och Statskontoret har haft som rör förvaltningspolitiken. I budgetpropositionen bedömer regeringen också att myndigheterna genom sin verksamhet bidrar till en mer effektiv statsförvaltning.

## Det saknas indikatorer och information för några värden

De kvantitativa uppgifter som regeringen redovisar i dag handlar främst om aspekter av rättssäkerhet och effektivitet, och i viss mån kvalitet och service. Vi anser att dessa indikatorer till viss del fångar upp relevanta delar av det förvaltningspolitiska målet. Men vi bedömer också att den nuvarande redovisningen i vissa delar inte alls eller endast i mycket begränsad utsträckning täcker vissa av de värden som ingår i målet. Det

gäller främst aspekter av innovation och samverkan. När det gäller formuleringen ”en innovativ och samverkande statsförvaltning” saknas det så vitt vi kan bedöma i dag kvantifierbara uppgifter.

## Myndigheterna redovisar inte sina resultat utifrån det förvaltningspolitiska målet

Utifrån våra samtal med berörda myndigheter kan vi konstatera att de uppgifter som regeringen i dag redovisar i stort sett är de uppgifter som myndigheterna har tillgängliga. Myndigheterna har få andra uppgifter som skulle göra redovisningen mer relevant.

Våra samtal visar tydligt att myndigheterna fokuserar på att redovisa resultat utifrån sina verksamhetsmål. Det innebär att myndigheternas redovisningar utgår från deras uppgifter i instruktionen, eventuella mål i regleringsbrevet eller mål som myndigheterna själva har beslutat om för verksamheten. Detta ligger i linje med kraven i förordningen för årsredovisning och budgetunderlag och varken Riksrevisionen eller ESV har i sina granskningar av myndigheternas årsredovisningar haft några invändningar mot detta sätt att redovisa.

Men samtidigt innebär detta tillvägagångssätt att myndigheterna inte har upprättat några system för att samla in uppgifter som direkt handlar om hur de bidrar till att nå det förvaltningspolitiska målet. Vi bedömer därför att det sannolikt krävs ytterligare styrning av myndigheterna om regeringen vill få in uppgifter som har en tydligare koppling till det förvaltningspolitiska målet. Regeringen skulle till exempel kunna ge myndigheterna i uppdrag att redovisa sina resultat i förhållande till det förvaltningspolitiska målet.

Vi kan därmed konstatera att en ökad tillgång till mer relevanta uppgifter kräver att myndigheterna lämnar fler uppgifter till regeringen. Vi anser också att det skulle vara ganska svårt för myndigheterna att på ett kvantifierbart vis mäta och redovisa sin egen måluppfyllelse, givet hur målet och myndigheternas uppdrag är formulerade. Det beror på att målet befinner sig på en övergripande nivå och därför inte lämpar sig särskilt väl som verksamhetsmål.

Regeringen följer också upp myndigheterna mot värdena i det förvaltningspolitiska målet i myndighetsdialogen. De använder då ett

cirkulär som bland annat tar upp målets olika värden, och även nämner själva målformuleringen. Men resultaten av myndighetsdialogen dokumenteras inte och kan därmed inte användas som grund för uppföljning.

## 4.5 En mindre omfattande och mer fokuserad redovisning

Utifrån vår analys bedömer vi att regeringens årliga redovisning av den statliga förvaltningspolitiken i budgetpropositionen kan och bör minska i omfattning. Detta är som sagt möjligt att göra genom att regeringen fokuserar redovisningen på resultat som på ett tydligt och konkret sätt är möjliga att relatera till det förvaltningspolitiska målet. Det innebär att vissa av de indikatorer och bedömningsgrunder som regeringen redovisar i dag bör utgå ur redovisningen i budgetpropositionen.

Vi inser att det kan vara ett stort steg att helt ta bort redovisningen av myndigheternas prestationer och resultat och vilka förutsättningar de ger från redovisningen i budgetpropositionen. Vi inser även att det kan finnas andra skäl för att inkludera sådana indikatorer och bedömningsgrunder i budgetpropositionen. Vi bedömer att regeringen kan komplettera budgetpropositionen med indikatorer från Kammarkollegiet och Statens servicecenter, om regeringen anser att det behövs en mer utförlig redovisning. För övriga myndigheter (förutom Statskontoret) redovisar regeringen redan uppgifter i förhållande till något av regeringens egna mål. Men vi bedömer att även denna redovisning skulle kunna minska i omfattning.

Med utgångspunkt i vår analys av den nuvarande redovisningen och den information som redan finns från berörda myndigheter bedömer vi att regeringen skulle kunna använda sig av följande indikatorer:

- Andel av Sveriges funktionella arbetsmarknadsregioner där det finns ett servicekontor.
- Antal myndigheter som är anslutna till något av Statens servicecenters tjänster och hur stor andel av de anställda inom staten som de utgör.

- Andel av statliga aktörer som angett brist på lämpliga sökanden för rekrytering.
- Andel av statliga aktörer som angett att det är svårt att behålla personal.
- Omsättning av de varor och tjänster som avropas från Kammarkollegiets ramavtal.
- Andelen män och kvinnor som har använt internet för att hämta information från myndigheters webbplatser.
- Andelen avbrutna upphandlingar.
- Andelen upphandlingar som har rättats i högre instans.

Vi har ändå valt att inte gå vidare med detta förslag, eftersom vi bedömer att redovisningen gällande det förvaltningspolitiska målet bör vara inriktad på utvecklingen på en övergripande nivå i förvaltningen som helhet (se kapitel 3).<sup>41</sup> Vi anser att en redovisning som fokuserar för mycket på enskilda myndigheters prestationer och resultat gör bilden av utvecklingen i förvaltningen alltför fragmenterad och otydlig.

## Strukturen och den röda tråden behöver även bli tydligare

Om regeringen bedömer att det finns skäl att ha kvar en mer utförlig och detaljerad redovisning bedömer vi att strukturen och den röda tråden i redovisningen behöver bli tydligare. Vår analys visar att den nuvarande redovisningen så skulle kunna bli mer relevant och ändamålsenlig. I dag är nämligen kopplingen mellan regeringens egna mål inom utgiftsområdet och det förvaltningspolitiska målet otydlig. Detsamma gäller för kopplingen mellan myndigheternas prestationer och resultat och målet.

Regeringen bör därför se över sina egna mål. Dessa mål bör antingen tas bort från redovisningen eller så bör regeringen formulera egna mål även för de områden och myndigheter som i dag saknar sådana mål. Vi anser att om regeringen väljer att behålla dessa mål bör den tydligare beskriva hur dessa mål förhåller sig till och preciserar det förvaltningspolitiska målet. Regeringen behöver också i redovisningen förklara och redogöra för vad de prestationer och resultat som redovisas i relation till de egna målen

---

<sup>41</sup> Vi redovisar därför inte tidsserier för dessa indikatorer.



säger om hur förvaltningen utvecklas i förhållande till det förvaltningspolitiska målet. Detta behövs för att redovisningen ska kunna ligga till grund för en helhetsbedömning av hur förvaltningen utvecklas mot målet.

## En tydligare styrning kan klargöra rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna

Vår analys visar även att flera aktörer anser att det är otydlig vem som omfattas av ett riksdagsbundet mål som det förvaltningspolitiska målet. Det är därmed oklart vilken uppgift myndigheterna har att bidra till regeringens redovisning av förvaltningspolitiken och utvecklingen mot det förvaltningspolitiska målet i budgetpropositionen.

Detta är särskilt otydligt för de myndigheter som budgetmässigt hör till utgiftsområde 2. De myndigheter som vi har pratat med säger att de inte har något direkt uppdrag att bidra till att uppnå det förvaltningspolitiska målet. De anser inte att målet är ett operativt verksamhetsmål eftersom det inte är en uppgift som regleras i instruktionen eller återkommer som uppdrag i regleringsbrevet. Myndigheterna anser att de genom sin verksamhet indirekt och tillsammans med resultaten från andra myndigheters verksamhet bidrar till att uppnå målet.

Vi anser att regeringen måste förtydliga styrningen mot det förvaltningspolitiska målet om regeringen vill att myndigheterna ska omsätta den förvaltningspolitiska propositionens skrivningar om att målet riktas till alla myndigheter i praktisk verksamhet. Det kan ske genom att tydliggöra regeringens förväntningar på att myndigheternas bidrag ska kunna användas som underlag för regeringens bedömning, exempelvis genom att regeringen ger myndigheterna löpande i uppdrag att redovisa myndighetens resultat i förhållande till det förvaltningspolitiska målet. Myndigheterna tolkar i dag inte de krav som ställs i förordningen för årsredovisning och budgetunderlag som att de omfattar mål som det förvaltningspolitiska målet.

## Även Regeringskansliets roll kan bli tydligare

Eftersom förvaltningspolitiken riktas till hela den statliga förvaltningen har regeringen och Regeringskansliet en central roll i uppföljningen. Det handlar inte bara om att sammanställa den resultatinformation som

följer av myndigheternas arbete utan också om att bedöma och värdera hur myndigheterna utvecklas och bidrar till att nå det förvaltningspolitiska målet.

Inom Regeringskansliet är det flera enheter som har ansvar för resultatredovisningen inom utgiftsområde 2. Vi anser att Regeringskansliet behöver fortsätta sitt arbete med att förbättra resultatredovisningen och då även tydliggöra hur Regeringskansliet kan bidra till att ge regeringen bättre förutsättningar att bedöma utvecklingen på en övergripande nivå och vem som ansvarar för att göra en samlad analys av förvaltningspolitikens och statsförvaltningens utveckling. Vi anser att den samlade analysen behövs för att visa på förvaltningens utveckling i relation till målet. En del i det fortsatta arbetet bör därför vara att tydliggöra vilka roller Regeringskansliets olika delar har.

## 5 Statskontorets slutsatser och förslag

I det här kapitlet redogör vi för vårt förslag på hur regeringen kan mer systematiskt kan följa upp det förvaltningspolitiska målet. Med vårt förslag om en årlig indikatorbaserad uppföljning kan regeringen på en övergripande nivå bedöma och redovisa hur förvaltningen utvecklas mot det förvaltningspolitiska målet för riksdagen. Men förslaget innebär vissa begränsningar och vi redogör därför också för hur uppföljningen och redovisningen kan förbättras ytterligare på längre sikt. Statskontorets förslag innebär följande:

- Regeringen bör årligen följa och redovisa utvecklingen för det förvaltningspolitiska målet med utgångspunkt i tre övergripande indikatorer. Regeringen kan också använda sig av två internationella indikatorer som jämförelsetal.
- Regeringen bör ungefär vart femte år lämna en resultatskrivelse till riksdagen. I skrivelsen bör regeringen redovisa hur den statliga förvaltningen utvecklas i förhållande till det förvaltningspolitiska målet.
- Statskontoret kan bistå regeringen med underlag och analyser i arbetet med resultatskrivelsen. Det skulle också ge vårt arbete med att bistå regeringen i att utveckla förvaltningspolitiken en tydligare och mer långsiktig inriktning.
- Regeringen kan också ge Statskontoret och ESV i uppdrag att ta fram förslag och underlag till en resultatskrivelse.

### 5.1 Den övergripande utvecklingen kan följas med tre indikatorer

Vår analys visar att regeringen kan utveckla sin uppföljning och redovisning av det förvaltningspolitiska målet genom att använda sig av tre indikatorer som gäller hela förvaltningen på en övergripande nivå. Vi

föreslår att regeringen i sin uppföljning använder sig av följande tre indikatorer:

- allmänhetens bedömning av myndigheters arbete
- myndigheternas verksamhetskostnader
- myndigheternas bedömning av den interna styrningen och kontrollen.

Regeringen kan också använda sig av ett antal internationella indikatorer som jämförelsetal och för att relatera utvecklingen till hur det ser ut i andra länder. Då föreslår vi följande två indikatorer:

- OECD:s mått *trust in government*
- Transparency Internationals mått Corruption Perceptions Index (CPI).

En begränsning med vårt förslag är att uppföljningen i högre grad kommer att fokusera på effektivitet än vad övriga värden i målet gör. Det är en följd av att det i dag finns begränsat med information som gör det möjligt att ta fram indikatorer för flera av de värden som ingår i målet. Men det beror också på den begränsning som följer av att regeringen vill att modellen helst inte ska leda öka antalet uppgifter som myndigheterna ska lämna till regeringen. Under vårt arbete har vi också vägt den uppskattade kostnaden för ta fram ny information mot den förväntade nyttan som en indikator skulle föra med sig. Generellt sett överstiger kostnaderna oftast den förväntade nyttan.

## Regeringen bör även lämna en resultatskrivelse till riksdagen

Vi bedömer att vårt förslag till en årlig indikatorbaserad uppföljning gör det möjligt för regeringen att på en övergripande nivå beskriva och bedöma hur förvaltningen utvecklas mot det förvaltningspolitiska målet. Regeringens redovisning till riksdagen skulle också bli mer överskådlig med de förändringar vi föreslår.

Samtidigt anser vi att uppföljningen och redovisningen behöver förbättras ytterligare, även om regeringen genomför vårt förslag. Det beror på att det underlag som kommer att tas fram varje år kommer att ge en begränsad bild av utvecklingen och hur den förda politiken bidrar till att målet nås.

Men det har också att göra med att värdena i målet är trögrörliga. Vi vet också att det tar lång tid innan förvaltningspolitiska åtgärder får ordentligt genomslag och grundläggande förhållanden i förvaltningen förändras. Det gäller inte minst när man har att göra med så sammansatta värden som effektivitet och rättssäkerhet. Det är därför inte så troligt att vi kommer att se några stora skillnader eller tydliga utvecklingstendenser mellan enskilda år, även om det kan förekomma i enskilda fall.

Därför anser vi att det förvaltningspolitiska målet lämpar sig bättre för fördjupad uppföljning och analys i längre tidsperspektiv än för årlig uppföljning och analys. Vi föreslår därför att regeringen med viss kontinuitet lämnar en samlad och fördjupad redovisning och analys av hur den statliga förvaltningen utvecklas i förhållande till riksdagsbundna målet till riksdagen. Redovisningen bör lämnas i form av en resultatskrivelse.

### **Skrivelsen bör överlämnas till riksdagen ungefär vart femte år**

Vi har inte tillräckligt med underlag för att lämna ett fullständigt förslag när det gäller hur ofta som regeringen bör lämna sin skrivelse till riksdagen. Det beror på vilken struktur och tematik som regeringen väljer att ha i en sådan skrivelse och vilken typ av underlag och analyser som behövs för att skrivelsen ska fördjupa bilden av utvecklingen. Det handlar också om att regeringen behöver ta ställning till vad som är ett rimligt tidsperspektiv för att följa utvecklingen, eftersom de förvaltningspolitiska värdena är så trögrörliga. Vi kan därför i nuläget inte bedöma hur mycket arbete som krävs för att ta fram en skrivelse.

Men vi noterar att det varierar mellan olika politikområden med vilken kontinuitet som regeringen lämnar resultatskrivelser till riksdagen. I vissa fall lämnas skrivelsen varje mandatperiod medan den tas fram mer sällan inom andra områden. Ett riktmärke för en resultatskrivelse för det förvaltningspolitiska området skulle därmed kunna vara att den bör tas fram med cirka fem års mellanrum. Ett sådant tidsintervall bör också ge goda förutsättningar för att det faktiskt har skett någon påtaglig utveckling mellan två redovisningstillfällen.

## En resultatskrivelse kan ge en tydligare bild av politikens genomslag och förvaltningens utveckling mot målet

Vi bedömer att en fördjupad och samlad analys i ett längre tidsperspektiv skulle göra regeringens uppföljning och resultatredovisning till riksdagen mer transparent och ändamålsenlig. I skrivelsen bör regeringen redovisa sin samlade förvaltningspolitik och förvaltningens utveckling utifrån de värden och teman som det förvaltningspolitiska målet uttrycker.

Uppföljningen och skrivelsen bör beskriva och fokusera på regeringens förvaltningspolitiska arbete under de senaste åren och komplettera den årliga resultatredovisningen i budgetpropositionen. En sådan uppföljning gör det också möjligt att analysera och bedöma hur den förda politiken bidrar till att förvaltningen utvecklas i enlighet med målet.

Vi bedömer att en resultatskrivelse bör utgå från en indikatorbaserad uppföljning, men att den bör kompletteras med en fördjupad analys av ytterligare information och uppgifter. Det kan till exempel handla om att redovisa insatser och resultat om statsförvaltningens service, effektivitet, integritet, digitalisering och kompetensförsörjning. Men skrivelsen bör även omfatta och behandla regeringens styrning och organisering av statsförvaltningen.

I detta sammanhang är det också viktigt att synliggöra att en stor och viktig del i att genomföra förvaltningspolitiken sker inom Regeringskansliet. I skrivelsen bör regeringen därför redovisa och bedöma det styrnings- och utvecklingsarbete som sker inom Regeringskansliet. Det kan till exempel handla om att beskriva hur Regeringskansliet har arbetat med organisering, utnämning och med att utveckla olika ledningsformer. Men skrivelsen bör även ta upp hur myndighetsstyrningen har utvecklats så att den stödjer intentionerna med det förvaltningspolitiska målet.

Regeringen bör i skrivelsen också beskriva och bedöma resultaten av det arbete som vissa myndigheter gör för att skapa förutsättningar för att statsförvaltningen kan nå målet. Det handlar framför allt om Arbetsgivarverket, DIGG, ESV, Kammarkollegiet, Statens servicecenter, Statskontoret, Upphandlingsmyndigheten och Vinnova.

## Statskontoret kan bidra med underlag och analyser

Statskontoret kan bistå regeringen med underlag och analyser i arbetet med att ta fram en resultatskrivelse. Det kan till exempel handla om analyser eller utvärderingar av förvaltningspolitiska insatser eller den typ av organisations- och strukturförändringar i den statliga förvaltningen som vi redovisar i skriften *Statsförvaltningen i korthet*. Men det skulle även kunna vara den typen av övergripande analyser av förvaltningspolitiska utvecklingstendenser som vi redovisar i serien *Om offentlig sektor*. Sammantaget skulle en sådan uppgift ge en tydlig, sammanhållen och långsiktig inriktning för vårt arbete med att bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken.

I den förvaltningspolitiska propositionen lyfter regeringen också fram att förvaltningspolitiken syftar till att förtydliga statsförvaltningens gemensamma grund, det särpräglade i statens ansvar och uppgifter liksom det förpliktande i uppdraget att tjäna demokratin. Det innebär att regeringen pekar ut arbetet med den statliga värdegrunden och en god förvaltningskultur. I dag saknas det samlad information om de statliga myndigheternas arbete med detta och hur väl de statsanställda förstår den statliga värdegrundens sex principer. Vi skulle därför inom ramen för vårt arbete med att förse regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken även kunna utöka vår uppföljning av hur arbetet med att främja en god förvaltningskultur bidrar till att uppfylla det förvaltningspolitiska målet. Vi bedömer att detta vore bra om även om denna information skulle ingå i en skrivelse till riksdagen.

## Regeringen kan ge Statskontoret och ESV i uppdrag att ta fram förslag och underlag till en resultatskrivelse

För att utveckla en systematisk uppföljning av det förvaltningspolitiska målet kan regeringen ge ett gemensamt uppdrag till Statskontoret och ESV om att ta fram förslag till en struktur för en resultatskrivelse och underlag och analyser till en sådan skrivelse. I ett sådant uppdrag bör det även ingå att lämna förslag på hur ofta en skrivelse bör lämnas till riksdagen. I de delar som rör redovisningens struktur bör uppdraget genomföras i dialog med Regeringskansliet.

## 5.2 Samverkan och innovation kan analyseras i ett längre perspektiv

Vår analys visar att det i dag saknas förutsättningar för att ta fram indikatorer som visar hur den statliga förvaltningen utvecklas när det gäller värdena samverkan och innovation. Vi lämnar inte heller några förslag på hur regeringen kan utveckla sådana indikatorer.

Skälet till detta är att vi bedömer att det skulle innebära att myndigheternas arbete med att lämna uppgifter till regeringen skulle öka – givet tillgången på befintlig information. Det skulle också innebära ett relativt stort arbete för den myndighet som skulle ansvara för att sammanställa och analysera informationen. Vi bedömer därmed att kostnaderna för att ta fram sådan information skulle överstiga nyttan med indikatorerna. Vi bedömer därför inte att det finns skäl för att årligen följa detta på en detaljerad nivå.

Vi anser också att både samverkan som innovation fångas upp av de övergripande indikatorer som vi föreslår att regeringen använder sig av i sin årliga uppföljning och redovisning till riksdagen. För att förvaltningen ska leverera i enlighet med allmänhetens förväntningar och leva upp till de lagstadgade kraven om effektivitet och rättssäkerhet behöver den samverka och vara tillräckligt innovativ (för att svara upp mot nya behov och förväntningar). Om förvaltningen inte är det så borde detta märkas till exempel genom att allmänhetens bedömning av hur väl myndigheterna sköter sitt arbete skulle gå ner i ett längre tidsperspektiv.

När det gäller innovation har DIGG också inlett ett utvecklingsarbete för att bättre kunna följa och analysera utvecklingen av den offentliga förvaltningens digitalisering. Sedan tidigare finns det också analyser av myndigheternas strategiska it-projekt, it-nyckeltal och digitala mognad som regeringen skulle kunna använda sig av för att få en bättre bild av förvaltningens innovationsgrad när det gäller digitalisering.

Vi bedömer att det i en uppföljning i ett längre tidsperspektiv skulle gå att ta fram fördjupade analyser av både samverkan och innovation. Det skulle kunna göras genom enkäter riktade till de statliga myndigheterna eller genom andra former av material. Dessa analyser skulle sedan kunna ligga till grund för de bedömningar som regeringen gör i den resultatskrivelse som vi föreslår ska lämnas till riksdagen. På så vis skulle regeringen och



riksdagen även få fördjupad information om hur förvaltningen utvecklas när det gäller dessa två värden i det förvaltningspolitiska målet.

### 5.3 Indikatorerna för att följa upp rättssäkerheten kan bli bättre

Under vårt arbete har vi noterat att det råder viss brist på bra indikatorer som ger en bild av hur det står till med rättssäkerheten i den statliga förvaltningen. Samtidigt är det så att rättssäkerheten till viss del ryms i de indikatorer och internationella jämförelsetal som vi föreslår bör ingå i en uppföljningsmodell. Det gäller till exempel myndigheternas bedömning av den interna styrningen och kontrollen samt Transparency Internationals korruptionsindex CPI.

Vi bedömer ändå att det behövs indikatorer som på ett bättre sätt gör det möjligt att följa upp hur rättssäkerheten utvecklas på en övergripande nivå i förvaltningen. Det bör vara möjligt att göra genom att sammanställa information från ett antal myndigheter som har myndighetsutövande uppgifter. Vår genomgång av ett antal myndigheters årsredovisningar visar att flera av dessa myndigheter prövar tillförlitligheten i sina beslut på olika sätt. Detta är information som med viss bearbetning skulle kunna användas för att följa upp och analysera utvecklingen av rättssäkerhet i förvaltningen över tid på en övergripande nivå.

Ett annat sätt att göra detta är att använda sig av Justitiekanslerns tillsynsärenden. Dessa ärenden skulle kunna fungera som en bedömningsgrund i en analys av hur rättssäkerheten i förvaltningens utvecklas.

Men vi bedömer att det inledningsvis skulle krävas en relativt stor arbetsinsats för att ta fram sådana indikatorer.

### 5.4 Det saknas samordnade processer för uppgiftsinsamling

Vår analys visar att det i dag finns en begränsad tillgång på sammanlagda (aggregerade) resultatmått som omfattar hela statsförvaltningen. Detta beror främst på att myndigheternas verksamheter skiljer sig åt. Det finns också teoretiska och praktiska svårigheter med att jämföra resultat mellan

olika myndigheter. Regeringen har också av förklarliga skäl gett myndigheterna stor frihet att själva utforma hur de redovisar verksamhetens resultat. De senaste årens förändringar har snarare uppmuntrat myndigheterna att anpassa redovisningen till just sin verksamhet än till att redovisa resultaten på ett enhetligt sätt i årsredovisningen. Det innebär att förutsättningarna för att ta fram aggregerade mått för de värden som ingår i målet är begränsade.

## Informationen behöver bearbetas för att bli användbar

Vår analys av myndigheternas årsredovisningar visar att det finns en hel del uppgifter som skulle gå att använda sig av för att följa upp statsförvaltningens utveckling. Men merparten av dessa uppgifter kräver bearbetning för att bli användbara och för att det ska gå att säga något om hur förvaltningen utvecklas på en övergripande nivå. Det är därmed troligt att kostnaden för bearbetningen skulle överstiga nyttan med att ta fram och redovisa informationen.

Ett hinder för att lägga samman befintlig information på ett effektivt sätt är att myndigheternas årsredovisningar inte är digitaliserade. Det krävs därför en relativt stor insats för att sammanställa och analysera information för hela eller stora delar av förvaltningen. Men även om årsredovisningarna skulle digitaliseras skulle Regeringskansliet eller en någon annan utpekad myndighet behöva göra en betydande insats varje år för att analysera och sammanställa myndigheternas uppgifter. ESV driver ett utvecklingsarbete för att få till en datadriven resultatkultur i förvaltningen. Det projektet syftar till att det ska vara möjligt att söka samband mellan mål i regleringsbrev och resultat i årsredovisningarna.

I årsredovisningarna redovisas specifika prestationer som är svåra att lägga samman och redovisa i en samlad indikator.<sup>42</sup> För varje sådan sammanläggning är det nödvändigt att väga nyttan i att kanske få fram relevanta mått för hela statsförvaltningen mot kostnaden för arbetet.

---

<sup>42</sup> Se även diskussion i Statskontoret (2011) *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten*.

# Referenser

ESV (2021) *Behovet av internrevision. En ändamålsenlig och samordnad statlig internrevision* (2021:4).

ESV (2003) *Att styra med generella krav i staten* (2003:30).

Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU2.

Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU38.

Johansson och Holmberg (2011) *Kvalitet i offentlig verksamhet* i (red) Holmberg, Weibull och Oscarsson Lycksalighetens ö, SOM-institutet.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati och delaktighet*.

Prop. 2020/21:1 *Budgetproposition för 2021*.

Prop. 2018/19:1 *Budgetproposition för 2019*.

Prop. 1997/98:136 *Statligförvaltning i medborgarnas tjänst*.

SFS 2006:1228 Förordningen om internrevision.

SFS 2007:515 Myndighetsförordningen.

SFS 2011:203 Budgetlagen.

SFS 2017:900 Förvaltningslagen.

Statskontoret (2011) *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten*.

Statskontoret (2011) *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont. Om Offentlig Sektor*.

Statskontoret (2014) *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*.

Statskontoret (2015) *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg? Om Offentlig Sektor.*

Statskontoret (2020) *En innovativ och samverkande förvaltning – 10 år med det förvaltningspolitiska målet, Om offentlig sektor.*

Statskontoret (2020) *Staten i korthet 2020.*

Statskontoret (2020) *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten.*

Skr. 2019/20:101 Årsredovisning för staten.

# Bilaga 1

## Regeringsuppdraget



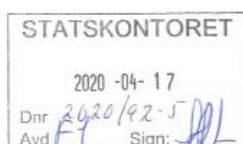
Regeringsbeslut

III 1

2020-03-26  
Fi2020/01397/SFO

Finansdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Statskontoret



Uppdrag att lämna förslag på hur det förvaltningspolitiska målet kan följas upp och redovisas

### Beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att lämna förslag på hur en systematisk uppföljning av det förvaltningspolitiska målet kan utformas för att stödja regeringens redovisning av resultatet av den statliga förvaltningspolitiken i relation till det riksdagsbundna målet för politiken. Statskontoret ska vid utförandet av uppdraget utgå från såväl nationell som internationell data och baserat på dessa föreslå resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder för redovisningen. I den utsträckning det är möjligt ska de föreslagna resultatindikatorerna och bedömningsgrunderna inte kräva ett ökat uppgiftslämnande av myndigheterna. Antalet indikatorer och andra bedömningsgrunder bör vidare vara begränsat och hanterbart. För- och nackdelar med att använda internationella data samt vilka tidsserier som är lämpliga ska analyseras. Statskontoret ska redovisa aktuell måluppfyllelse utifrån de resultatindikatorer som föreslås.

Vid uppdragets genomförande ska Statskontoret inhämta synpunkter och information från berörda myndigheter och organisationer, särskilt Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Myndigheten för digital förvaltning, Statens servicecenter, Statistiska centralbyrån och Upphandlingsmyndigheten.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 15 mars 2021.

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Jakobsgränd 24  
E-post: [fi.registrator@regeringskansliet.se](mailto:fi.registrator@regeringskansliet.se)

## Bakgrund

Riksdagen har godkänt det mål för den statliga förvaltningspolitiken som regeringen föreslog i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Målet 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 och ett effektivt EU-arbete.

Regeringens förvaltningspolitik omfattar samtliga myndigheter under regeringen. Den syftar till att skapa en rättssäker och effektiv förvaltning och till att utveckla förvaltningen som helhet och dess samlade nytta för medborgare och företag. Statlig förvaltningspolitik innefattar främst frågor och principer som gäller generellt i förvaltningen, oavsett verksamhetsområde.

Enligt 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena. Denna s.k. resultatredovisning omfattar normalt utvecklingen på området i förhållande till beslutade mål, en redovisning av vilka väsentliga åtgärder som staten har vidtagit för att påverka utvecklingen och en analys av orsakerna till denna utveckling.

Resultatredovisningen av den statliga förvaltningspolitiken under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning i budgetpropositionen är inriktad på den statliga förvaltningens utveckling på en övergripande nivå. Regeringen har under senare år främst använt sig av internationella indikatorer för att redovisa resultatet av den statliga förvaltningspolitiken. Vidare redovisas vissa förvaltningspolitiska åtgärder som vidtagits och verksamheten hos vissa myndigheter inom området. Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 anförts att den avser att utveckla redovisningen av förvaltningspolitiken utifrån olika indikatorer (prop. 2019/2021:1 utg.omr. 2 avsnitt 4). En sådan redovisning förväntas bidra till regeringens arbete med förvaltningspolitisk utveckling.

De indikatorer som under senare år har använts vid resultatredovisningen av den statliga förvaltningspolitiken har i stor utsträckning baserats på

internationella indikatorer från bl.a. OECD:s arbete Government at a Glance, som är en beskrivning med kvantitativa jämförelser av olika länder med uppgifter från OECD:s medlemsländer, Transparency International och Världsbanken. Dessa indikatorer ger dock inte en heltäckande bild av resultaten av den statliga förvaltningspolitiken, bl.a. beroende på att indikatorerna oftast avser hela den offentliga sektorn och att det skiljer sig åt mellan länderna vilken samhällsnivå som ansvarar för olika verksamheter. Jämförelser med andra länder kan användas för att redovisa hur den svenska statsförvaltningen förhåller sig till motsvarande del av förvaltningen i andra länder. Samtidigt bör det även vara möjligt att redovisa utvecklingen av förvaltningen över tid.

På regeringens vägnar



Lena Micko



Karina Aldén

Kopia till

Finansdepartementet/BA, E2, ESA, K och VS

Infrastrukturdepartementet/DF

Arbetsgivarverket

Ekonomistyrningsverket

Kammarkollegiet

Myndigheten för digital förvaltning

Statistiska centralbyrån

SOM-insitutet (Samhälle opinion och medier) vid Göteborgs universitet





## Bilaga 2

# Mått för att följa utvecklingen av förvaltningspolitiken

I denna bilaga redovisar vi de indikatorer som vi föreslår bör ingå i en ny uppföljningsmodell av förvaltningspolitiken. Det är tre övergripande resultatindikatorer som fokuserar på förvaltningens samlade utveckling och åtta resultatindikatorer som regeringen kan komplettera resultatredovisningen med om de anser att det behövs en mer detaljerad redovisning.

**Tabell B1. Övergripande resultatindikatorer för hela förvaltningen.**

Indikator	Del av mål	Omfattar
Allmänhetens bedömning av myndigheters arbete	Hela	
Myndigheternas verksamhetskostnader	Effektivitet	Belyser förutsättning för effektivitet i samtliga myndigheter
Resultat av internrevisionsenkäten	Rättssäkerhet och effektivitet	Belyser myndigheternas interna processer, berör 80 procent av de ekonomiska medel som myndigheter hanterar

**Tabell B2. Resultatmätt kopplade till myndigheters verksamhet.**

Indikator	Del av mål	Omfattar
Andel av Sveriges funktionella arbetsmarknadsregioner där det finns ett servicekontor	Service	Resultat av SSC:s verksamhet
Antal myndigheter som är anslutna till något av Statens servicecenters tjänster och hur stor andel av de anställda inom staten som de utgör	Effektivitet	Resultat av SSC:s verksamhet
Andel av statliga aktörer som angett brist på lämpliga sökanden för rekrytering	Effektivitet och rättssäkerhet	Resultat av AGV:s verksamhet
Andel av statliga aktörer som angett att det är svårt att behålla personal	Effektivitet och rättssäkerhet	Resultat av AGV:s verksamhet
Omsättning av de varor och tjänster som avropas från Kammarkollegiets ramavtal	Effektivitet	Resultat av Kammarkollegiets verksamhet
Andelen män och kvinnor som har använt internet för att hämta information från myndigheters hemsidor	Innovation	Resultat kopplat till DIGG:s verksamhet
Andelen avbrutna upphandlingar	Effektivitet	Resultat kopplat till Upphandlingsmyndighetens verksamhet
Andelen upphandlingar som rättats i högre instans	Effektivitet	Resultat kopplat till Upphandlingsmyndighetens verksamhet

## Bilaga 3

# Indikatorer för att mäta måluppfyllelse

I denna bilaga diskuterar vi de krav vi ställer på resultatindikatorer och bedömningsgrunder för indikatorer för att de ska kunna ingå i modellen och hur vi har gått tillväga för att samla in dem.

## Resultatindikatorer för att följa utvecklingen

Regeringen definierar en resultatindikator som ett kvantitativt mått på utvecklingen för ett område som helst går att följa över tid. I regeringens riktlinjer för resultatredovisningen i budgetpropositionen framgår att dessa med fördel ska kunna redovisas i tabeller eller diagram.

Resultatindikatorerna kan kompletteras med bedömningsgrunder. En bedömningsgrund är en kvalitativ uppgift som belyser tillståndet eller utvecklingen på området. Det kan till exempel vara slutsatserna i en forskningsrapport eller i ett utredningsbetänkande. Bedömningsgrunder kan fördjupa den bild av utvecklingen som indikatorerna ger.

## En indikator ska uppfylla flera krav

De indikatorer som vi föreslår till modellen behöver uppfylla vissa krav. En indikator ska fånga upp någonting i förhållande till målet som är en indikation på utvecklingen i ett större perspektiv. Indikatorerna ska också ligga i linje med de riktlinjer regeringen har för resultatredovisningen i budgetpropositionen och uppfylla de krav som framgår av vårt uppdrag.

De krav vi ställer på indikatorerna som vi föreslår till modellen är:

- Indikatorerna ska om möjligt vara hållbara över tid.
- Indikatorerna ska vara tillgängliga eller kunna göras tillgängliga genom en begränsad datainsamling.

- Indikatorerna ska vara mått på en eller flera dimensioner av det förvaltningspolitiska målet.
- Indikatorerna ska om möjligt vara förvaltningsövergripande.

## Indikatorerna ska om möjligt vara hållbara över tid

Ett av de krav vi ställer på de indikatorer som vi föreslår är att de ska vara hållbara över tid. Det innebär att det helst ska gå att skapa tidsserier utifrån indikatorerna. Det gäller både bakåt i tiden och att det sannolikt kommer att finnas möjligheter framgent.

Regeringens riktlinjer för redovisningen i budgetpropositionen anger att tidsserierna i resultatredovisningen i budgetpropositionen bör sträcka sig minst tio år bakåt i tiden. De anser att resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder bör väljas med hänsyn till kontinuitet över tid.<sup>43</sup>

Kravet på att indikatorerna ska vara hållbara över tid begränsar möjligheterna att föreslå helt nya indikatorer. Det skulle också vara svårt att basera indikatorer på uppgifter från andra aktörer än myndigheter. Här har regeringen begränsade möjligheter att se till att uppgifterna fortsätter att samlas in och vara tillgängliga även i framtiden.

## Indikatorerna ska vara tillgängliga

Vårt uppdrag anger att de resultatindikatorer som vi föreslår inte ska kräva att myndigheterna lämnar fler uppgifter till regeringen. Det innebär att vi ska basera våra förslag på befintliga data. Det innebär också att de data som ligger till grund för modellen ska presenteras på ett samlat, lättillgängligt och transparent sätt.

En första utmaning är att regeringen ännu inte följer upp myndigheterna med utgångspunkt i det förvaltningspolitiska målet. Regeringen ställer inga krav på myndigheterna som kan fungera som ett underlag för en samlad analys av hur förvaltningen fungerar. Det innebär i sin tur att myndigheterna inte tar fram dessa uppgifter.

En andra utmaning är att de uppgifter som svenska myndigheter redovisar i till exempel sina årsredovisningar inte är digitaliserade. Det innebär att

---

<sup>43</sup> BP för 2021, s. 181.

uppgifterna finns som text och inte som data, och att dokumenten inte är sökbara. De uppgifter som finns i myndigheternas årsredovisningar är också i många fall sammanställda på ett sådant sätt att de inte enkelt kan användas som grund för att redovisa resultat som kan ligga till grund för uppföljning.

Årsredovisningarna fokuserar i första hand på de mål och uppdrag som anges i myndigheternas instruktion eller regleringsbrev. Likaså saknas det i dagsläget tidsserier för att beskriva trender och bedöma hur vissa åtgärder har bidragit till att uppfylla målen inom området. ESV har noterat att ett myndigheterna behöver förbättra sina resultatredovisningar genom att ta fram indikatorer för att kunna redovisa data som i sin tur kan ligga till grund för att bedöma hur väl politiska mål uppfylls.<sup>44</sup>

## Indikatorerna ska kunna betraktas som en operationalisering av en eller flera värden

Ett krav som vi har är att indikatorerna är mått på ett eller flera värden som finns i det förvaltningspolitiska målet. De värden som finns i målet är:

- effektivitet
- rättssäkerhet
- kvalitet
- service
- tillgänglighet
- innovation
- samverkan.

Värdena är inte ömsesidigt uteslutande. Som ett exempel kan kvalitet ingå i begreppet effektivitet, och effektivitet kan ingå i begreppet kvalitet. Det finns också vissa spänningar mellan de värden som finns i målet. Ett sådant exempel finns mellan effektivitet och rättssäkerhet.

---

<sup>44</sup> Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati och delaktighet*, s. 182.

Vi kan också betrakta effektivitet som det överordnade värdet. Det innebär att de andra värdena är en förutsättning för att statsförvaltningen ska vara effektiv, det vill säga att statsförvaltningen utför sitt arbete på ett korrekt sätt och med goda resultat.

## Värdenas mätbarhet varierar

En utmaning med att hitta indikatorer som kan mäta de värden som finns i målet är att värdenas mätbarhet varierar.

Statskontoret har tidigare bland annat konstaterat att det är svårt att mäta *effektivitet* eftersom det är mycket svårt att mäta förvaltningens samlade produktion eller måluppfyllelse i förhållande till de insatta resurserna. Däremot är det möjligt att redovisa kostnaderna för statens verksamhet, uppdelat på olika sätt.

En utmaning med att följa upp *rättssäkerhet* är att det i hög utsträckning saknas samlade uppgifter om beslut är korrekta eller inte (materiell riktighet). Missa myndigheter följer upp detta genom kvalitetsuppföljningar, som ofta baseras på ett slumpmässigt urval av ärenden. Men myndigheterna redovisar inte detta i tidsserier som är möjliga att sammanställa och jämföra mellan myndigheter.

*Kvalitet* å sin sida är svårt att följa upp genom resultatindikatorer av flera anledningar. Begreppet kan betyda olika saker och har både en objektiv och en subjektiv sida (observerad respektive uppfattad kvalitet).<sup>45</sup> Begreppet rymmer många olika aspekter och perspektiv och har ett stort utrymme för tolkning.

*Service och tillgänglighet* har likt kvalitet också en subjektiv sida. Men här finns ändå möjligheter att undersöka exempelvis myndigheternas brukarundersökningar eller nöjdhetsindex. Det går också att hitta uppgifter som utgår från hur målgrupper uppfattar myndigheternas tjänster.

*Innovation* är också ett brett begrepp som är möjligt att tolka på många olika sätt. Ett vedertaget sätt är att mäta innovation är att mäta FoU-

---

<sup>45</sup> Statskontoret 2011, OOS, *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont*.

intensitet. Det innebär att mäta hur mycket pengar som har investerats i forskning och utveckling i förhållande till bruttonationalprodukten. Men detta mått fångar endast innovation i samhället i stort, och inte bara den innovation som sker i myndigheterna. Ett annat alternativ kan vara att använda ett mått som handlar om digitalisering som indikator på innovation. Här finns det olika försök som är under utveckling (exempelvis innovationsbarometern som Vinnova har genomfört tillsammans med SKR vid ett tillfälle).

Vi har inte tagit del av några exempel där myndigheterna följs upp på *samverkan*. Statskontoret genomförde en enkätundersökning 2017 som visade att 8 av 10 myndigheter uppger att de genomför någon form av frivillig samverkan. Många myndigheter har också krav på samverkan i sina regleringsbrev. Det skulle gå att sammanställa hur många myndigheter som har dessa krav, men det skulle inte säga så mycket om omfattningen eller kvaliteten i den samverkan som sker. Det finns också samverkan som är mycket mer löst sammansatt och därmed svår att fånga upp.

## Indikatorerna ska om möjligt vara förvaltningsövergripande

Vi strävar efter att föreslå indikatorer som säger någonting om förvaltningen som helhet.

En utmaning med att hitta indikatorer som är förvaltningsövergripande är att regeringen ställer få krav på generella uppgifter som myndigheterna ska redovisa. Detta ligger i linje med regeringens ambition om att styrningen ska vara verksamhetsanpassad. Det är med andra ord inget att sträva efter att ställa sådana rapporteringskrav på myndigheterna som inte har någon direkt koppling till resultatet av deras uppgifter eller uppdrag.<sup>46</sup>

Även den tillitsbaserade styrningen går stick i stäv med idén om att följa upp vissa aspekter brett över hela förvaltningen. Den tillitsbaserade styrningen syftar till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet.

---

<sup>46</sup> ESV 2003:30 *Att styra med generella krav i staten*.