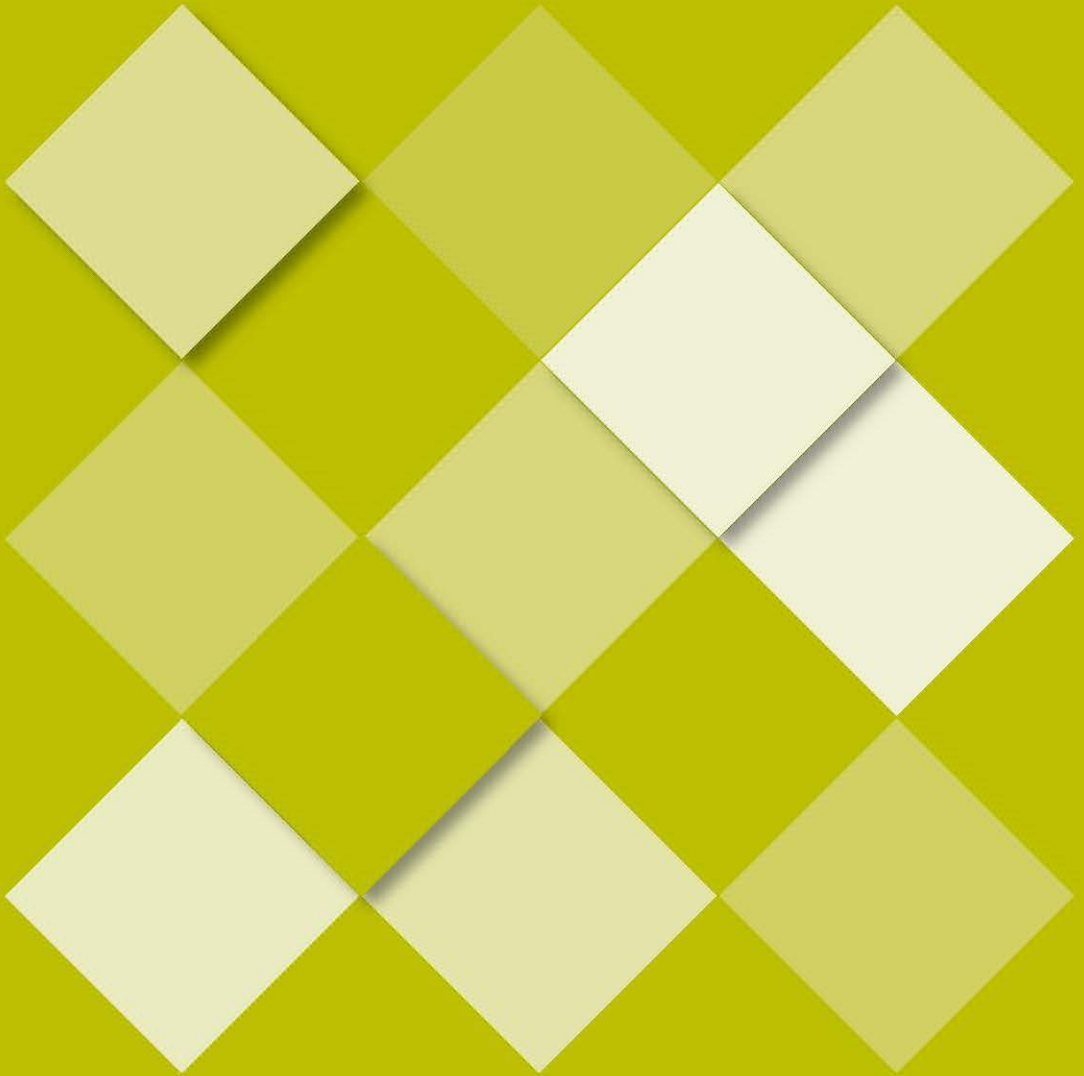


Perspektiv på omprövning



Innehåll

Förord	5
Perspektiv på omprövning	7
Det behövs mer regelbunden omprövning	7
Omprövning ifrågasätter	8
Statskontoret vill åter rikta ljuset mot frågan om omprövning	10
Så här har vi arbetat med skriften	10
Kvalitetssäkring	10
Färre omprövningar av vad staten ska göra	11
Vad staten ska göra är en politisk fråga	11
Inriktningen av det statliga åtagandet har varierat över tid	12
Några sätt att mäta förändringar av det statliga åtagandet	15
Omprövning av hur statliga åtaganden utförs	19
Även hur staten bedriver verksamhet behöver omprövas	19
Åtaganden kan även omprövas utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv	20
Vilket genomslag förslagen får varierar	26
Andra analys- och utvärderingsmyndigheter bidrar också	27
Mer regelbunden omprövning kräver en tydligare struktur	31
Omprövning kan kollidera med annan styrning	31
Myndigheterna kan ha svårt att bidra till omprövningar	33
Flera vägar för att få till mer av regelbunden omprövning	34
Referenser	39
Summary	43
Bilaga	
Statskontorsrapporter med förslag på omprövning 2010–2020	45

Förord

Med skriften *Perspektiv på omprövning* vill Statskontoret bidra till diskussionen om det statliga åtagandet och formerna för att ompröva det. Genom skriften vill vi förmedla några perspektiv som vi menar är viktiga för att kunna få till en mer systematisk och regelbunden diskussion om omprövning i förvaltningen.

Ofta kommer omprövning till stånd till följd av någon form av kris, stora omvärldsförändringar eller genom ett starkt politiskt tryck. Men med tanke på de många samhällsutmaningar som staten står inför menar vi att det är viktigt att diskutera frågor om det statliga åtagandet regelbundet och systematiskt. I skriften presenterar vi några idéer om hur sådan omprövning kan komma till stånd i praktiken.

Statskontoret menar exempelvis att de olika myndigheternas uppgifter behöver relateras till hela det statliga åtagandet, och inte enbart till behoven inom ett enskilt utgiftsområde. Ett sätt att åstadkomma en mer systematisk omprövning är att regelmässigt pröva nya åtaganden efter en viss tid. Befintliga uppgifter kan omprövas genom att ställa dem i relation till de ursprungliga motiven för det statliga åtagandet. För att få underlag för sådana analyser kan regeringen lyfta fram frågan tydligare när den beslutar om kommittédirektiv och uppdrag till Statskontoret och andra utvärderings- och analysmyndigheter.

Skriften är framtagen inom ramen för vårt instruktionsenliga uppdrag att bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken.

Perspektiv på omprövning

Med den här skriften vill vi lyfta frågan om varför statliga åtaganden regelbundet behöver omprövas. Omprövning innebär att ifrågasätta och hitta alternativ både vad gäller frågan om vad staten fördelar resurser till och hur resurserna används. Frågan som vi fokuserar på är vad det i praktiken innebär att ompröva statliga åtaganden idag.

Skriften publiceras inom ramen för Statskontorets instruktionsenliga uppdrag att dels bistå regeringen med underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken och att dels främja arbetet med en god förvaltningskultur. Vi riktar oss främst till verksamma inom den statliga sektorn och till forskare, men också till alla som är intresserade av att följa diskussionen om den offentliga sektorns utveckling.

Utgångspunkt för våra resonemang och analyser är den befintliga förvaltningsmodellen. Vi baserar resonemangen i skriften på analyser av forskning, aktuella utredningsrapporter och på betänkanden från kommittéväsendet. Vi har också gjort en särskild analys av Statskontorets egna rapporter som vi har lämnat till regeringen. Analysen i dessa delar syftar till att visa exempel på underlag för att ompröva statliga åtaganden som regeringen får genom analys- och utredningsväsendet.

Det behövs mer regelbunden omprövning

Frågan om att ompröva statliga åtaganden är ideologiskt färgad, men det är också en fråga som rör förvaltningens arbete.¹ En mer praktisk utgångspunkt för att ompröva det statliga åtagandet är en önskan att minska statens utgifter, eller att spara pengar på ett område för att på så sätt frigöra resurser för andra områden.

¹ Molander, P (2017). *Dags för omprövning, kap 2, ESO-rapport*; Molander, P. (1999). *Den åttafaldiga vägen*, SNS Förlag.

Regeringen har också pekat på att det behövs beslut om omprövning för att den statliga förvaltningen ska bli mer effektiv.² Genom en mer effektiv förvaltning kan regeringen skapa utrymme för att göra fler saker eller andra saker. Att ompröva statens åtaganden är på så sätt ett av regeringens verktyg för att hushålla med de offentliga resurserna och att se till att staten gör rätt saker.

Statskontoret menar att det sannolikt kommer krävas mer regelbunden omprövning av statens åtaganden för att staten ska kunna möta de behov och utmaningar som den står inför, exempelvis vad gäller demografi, digitalisering och klimatomställning. Det handlar dels om att diskutera vad staten ska finansiera, dels att se över hur staten är organiserad för att förvaltningen ska fungera väl.

Omprövning ifrågasätter

Att ompröva innebär att ifrågasätta en rådande ordning och att ta fram förslag till alternativ. Ur detta perspektiv kan omprövning avse vad staten ska göra, exempelvis om det är staten eller marknaden som ska ha ansvar för en viss fråga. Men omprövning kan också handla om hur staten ska bedriva verksamhet och hur omfattande den ska vara. Ur det perspektivet handlar omprövning snarare om att ifrågasätta organisations- eller finansieringsformen för hela eller en avgränsad del av en verksamhet, eller att ifrågasätta ansvarsfördelningen mellan myndigheter som har överlappande uppgifter.

Man kan i sammanhanget se omprövning och effektivisering som näraliggande begrepp. Men medan en effektivisering i första hand handlar om att kontinuerligt ifrågasätta hur en verksamhet utförs inom ramen för de nuvarande förutsättningarna, så sker en omprövning mer förutsättningslöst och har som mål att ta fram framtida handlingsalternativ och mer omfattande förändringar.³

² Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, 86 f.

³ SOU 2007:75. *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 154 f; Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 104.

Även hur åtagandet utförs behöver omprövas

Det är viktigt att se till att statlig verksamhet bedrivs utifrån de mål och uppgifter som riksdagen och regeringen har fattat beslut om. På så sätt kan att ompröva statliga åtaganden bidra till att upprätthålla medborgarnas tillit och förtroende för den statliga förvaltningen.⁴

Att ompröva vad staten ska göra kan också ske för att se till att statlig verksamhet möter de behov som medborgare och företag i Sverige har. Regeringen menar att det ytterst är medborgare och företag som avgör vilken kvalitet den offentliga verksamheten har.⁵ Men medborgares och företags behov är inte statiska, utan förändras ständigt. Detta är ett skäl för att regelbundet se över och pröva om det staten gör motsvarar de behov medborgare och företag har, och att därefter anpassa statens åtaganden om det finns skäl till det.

Under de senaste åren har vi sett att både medborgare och företag har fått nya och förändrade behov. Detta är en utveckling som har förstärkts genom pandemin, där staten har tagit ett större ansvar inom vissa samhällsområden än tidigare, exempelvis genom riktade stöd till företag. För att möta dessa behov har regeringen beslutat om insatser som har inneburit ett ökat statligt åtagande. Det har i sin tur ställt staten inför nya utmaningar.

Men redan innan pandemin stod staten inför en rad stora utmaningar. Flera av dessa rör strukturella frågor om vad staten ska göra, men också hur staten kan organisera den verksamhet som den driver. När det gäller vissa frågor har utvecklingen under pandemin gjort det tydligt vilka behov som finns inom ett område. Det gäller exempelvis frågan om hur en förändrad demografi kan göra det svårare för kommuner och regioner att utföra sitt uppdrag och hantera kraven att offentliga tjänster i hela landet ska bli mer likvärdiga. Ett annat exempel är bristen på bredband som utmanar möjligheterna att det ska gå att bo och driva företag i hela landet.

⁴ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

⁵ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 58 ff.

Statskontoret vill åter rikta ljuset mot frågan om omprövning

Genom denna skrift vill Statskontoret bidra till att åter peka på hur viktigt det är att diskutera frågan om att ompröva statens åtaganden.

I skriften diskuterar vi följande frågor:

-
- Hur har statens åtaganden förändrats över tid?
 - Hur kan vi ompröva hur staten utför sina åtaganden?
 - Vad krävs för att staten mer regelbundet faktiskt ska ompröva sina åtaganden?
-

Så här har vi arbetat med skriften

Vårt underlag baseras på analyser av forskning och aktuella utredningsrapporter, inklusive betänkanden från kommittéväsendet.

Vi har därutöver gjort en särskild analys av Statskontorets egna rapporter. Syftet med analysen är att visa på vilka typer av förslag till omprövning som lämnas av förvaltningen, men också att visa på hur förslagen regeringen tagit hand om förslagen och vad de resulterat i. Denna analys är baserad på ett urval av rapporter som Statskontoret har publicerat under perioden 2010 till 2020 inom Näringsdepartementet, Kulturdepartementet, Socialdepartementet och Justitiedepartementet. Urvalet syftar till att representera områden där det är mer eller mindre sannolikt att frågor om omprövning har aktualiserats.

För varje departementsområde har vi sökt efter exempel på när omprövning av statens åtaganden diskuteras i ett brett perspektiv. I praktiken handlar det exempelvis om analyser som har problematiserat överlappande uppgifter mellan myndigheter, tecken på att målen med en verksamhet inte nås, eller att myndigheter ägnar sig åt uppgifter som det inte står i myndighetens instruktion eller i annan reglering att den ska göra.

Kvalitetssäkring

Arbetet med rapporten har genomförts av Michael Borchers, Lovisa Boström, Madeleine Håkansson, Susanne Johansson (projektledare) och Michael Kramers. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna processer. En intern referensgrupp har följt projektets arbete.

Färre omprövningar av vad staten ska göra

I följande avsnitt belyser vi frågan om hur det statliga åtagandet har förändrats över tid och lyfter exempel som illustrerar utvecklingen.

Traditionellt har frågan om omprövning handlat om vad staten respektive marknaden gör bäst. Att ompröva vad staten gör handlar därför oftast om att identifiera frågor eller områden där staten inte nödvändigtvis behöver ta ansvar eller där omfattningen på statens åtagande kan begränsas. På dessa områden skulle i stället privata aktörer eller civilsamhället kunna ta ansvar. De statliga medel som då frigörs kan staten i stället använda för att minska det samlade statliga åtagandet, eller för att öka insatserna på andra områden.

Vad staten ska göra är en politisk fråga

Vad staten ska göra och ha ansvar för är i grunden en politisk fråga. Det är politikerna som sätter ramarna för det statliga åtagandet och avgör vad staten ska finansiera. Det går i princip att ompröva alla statliga åtaganden när som helst. Men inom vissa områden är statens åtagande och ansvar i det närmaste permanent. Det är till exempel svårt att tänka sig att staten inte ska ha ett ansvar för försvaret, rättsväsendet, utrikesrepresentationen och skatteförvaltningen. Dessa områden bildar det som ofta brukar ses som en slags nedre gräns för hur mycket staten ska göra när det gäller myndighetsuppgifter.⁶

Men därutöver har staten åtagit sig uppgifter även inom andra områden. Regeringsformens (RF) första två kapitel pekar på statens ansvar och relation till medborgarna. I RF 1:2 står att det allmänna, det vill säga staten, kommunerna och regionerna, ska trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet. Det innebär att den enskilda individen kan förutsätta att det statliga åtagandet är relativt omfattande. Men hur staten ska uppfylla sitt åtagande är en

⁶ SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning*, s. 9 f.

öppen fråga som avgörs från fall till fall. Det kan till exempel gälla hur stora resurser staten ska satsa och hur verksamheten ska organiseras.

Förvaltningskommittén visar i sin analys hur fler och fler områden över tid har blivit ett statligt åtagande. Några exempel är den kraftiga utbyggnaden av universitet och högskolor från 1960-talet, statligt bistånd till utvecklingsländer när Nämnden för internationellt bistånd bildas 1962, och stora delar av miljöområdet när Statens naturvårdsverk bildas år 1967.⁷ Analysen som Förvaltningskommittén redovisar i utredningen pekar på att förändringarna av åtagandet har skett stegvis, och inte genom tydliga språng.⁸

Inriktningen av det statliga åtagandet har varierat över tid

Flera utredningar har genom åren haft i uppdrag att kartlägga hur det statliga åtagandet har förändrats.⁹ Dessa utredningar visar att det skedde flera större omprövningar av åtagandena före 2010, och att fokus därefter har varit att effektivisera och omstrukturera de befintliga statliga verksamheterna.

Fokus på att renodla åtagandena under 1990- och 2000-talet

Under den första halvan av 1990-talet genomfördes flera stora reformer inom statsförvaltningen med syftet att renodla statliga myndigheters verksamhet. Konkret innebar det att myndigheternas affärsverksamhet omprövades och skiljdes ifrån deras myndighetsutövning. Tanken var att på så sätt bidra till att statens resurser skulle användas mer effektivt. Bolagiseringen av affärsverk som Statens Vattenfallsverk och Postverket

⁷ SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning* bilaga 2, s.31.

⁸ SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning*, s. 36 ff; SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning* bilaga 2.

⁹ SOU 2007:75. *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*; SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning*; Statskontoret 2005:32. *Statsförvaltningens utveckling*.

ledde till att antalet anställda i den statliga förvaltningen minskade kraftigt.¹⁰

Att renodla statens åtaganden var under början av 2000-talet fortfarande ett motiv för att reformera statsförvaltningen. Men då blev fokus mer på *hur* staten ska verka, snarare än *vad* staten ska göra. Renodlingen syftade främst till att hålla isär myndigheternas olika roller. En myndighet ansågs inte kunna bedriva både främjande verksamhet och ha en tillsynsroll inom samma område. Myndigheterna på exempelvis skolområdet fick delvis nya uppgifter, men regeringen beslutade också om att inrätta nya myndigheter, exempelvis Skolinspektionen.¹¹ Staten har också valt att använda offentlig-privat-samverkan (OPS) för att leverera vissa tjänster.¹²

Under de senaste decennierna har det statliga åtagandet också diskuterats i relation till vad regioner och kommuner ska ha ansvar för.¹³ Förvaltningskommittén pekade 2008 på att frågan om hur uppgifter fördelas mellan förvaltningsnivåer måste bedömas från fall till fall, och med hänsyn till de förutsättningar som råder vid varje tillfälle.¹⁴

Utifrån syftet att renodla åtagandet har staten decentraliserat en rad välfärdsuppgifter till kommunerna. En av dessa är skolan.¹⁵ Även under de senaste åren med pandemin har frågan om vilken förvaltningsnivå som ska ha ansvar för en viss uppgift fått relativt stor uppmärksamhet. Frågan är aktuell i flera offentliga utredningar.

¹⁰ Statskontoret 2005:32. *Statsförvaltningens utveckling*, s.27.

¹¹ Statskontoret 2005:32. *Statsförvaltningens utveckling*.

¹² Riksrevisionen 2016:3. *Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan*.

¹³ SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning*, s.34.

¹⁴ SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning*, s. 31ff.

¹⁵ Statskontoret 2005:32. *Statsförvaltningens utveckling*.

Därefter har fokus varit att effektivisera befintliga verksamheter

Sedan slutet av 2000-talet har förändringstakten avtagit något, och de reformer som genomförts har snarast handlat om att omstrukturera och effektivisera befintliga verksamheter snarare än att ompröva åtagandet.

En tydlig trend har varit att slå samman myndigheter till så kallade enmyndigheter, det vill säga att lägga ned ett främst regionala och lokala myndigheter och föra över verksamheten till en enda myndighet. Tolv nya myndigheter bildades på det sättet fram till och med 2010, exempelvis Skatteverket, Försäkringskassan, Kronofogden och Försvarsmakten. Försvarsmakten var först ut, som ombildades 1994 från över 100 lokala myndigheter.¹⁶ Motiven för att på det sättet ombilda myndigheter har varit att få till en ökad enhetlighet i myndigheternas handläggning och arbetsprocesser, men också att förbättra förutsättningar att använda myndigheternas resurser på ett effektivt sätt.¹⁷ Den senaste i raden av enmyndighetsreformer gäller polisen. År 2015 bildades Polismyndigheten genom att slå samman de 21 länspolismyndigheterna och några ytterligare myndigheter med Rikspolisstyrelsen.

Ompröva för ökad likvärdighet

Men det har även skett några större omprövningar av statliga åtaganden under slutet av 2000-talet. Det gäller Apoteket 2009, Luftfartsverket 2009 och Svensk bilprovning 2010.¹⁸ Apoteksområdet och fordonsbesiktningen avreglerades och öppnades för konkurrens. Motivet var att öka tillgängligheten till läkemedel och besiktning av fordon i hela landet. På luftfartsområdet var syftet att renodla verksamheterna. Driften av de statliga flygplatserna fördes över till det nya bolaget Swedavia, medan myndigheten Luftfartsverket ansvarar för bland annat flygtrafiktjänst.

Så vitt vi kan bedöma har riksdagen sedan 2010 inte fattat beslut om några större omprövningar av det statliga åtagandet. Men det pågår nu

¹⁶ Fram till och med 2010 ombildades Försvarsmakten, Kriminalvården, Tullverket, Skogsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Åklagarmyndigheten och Riksarkivet. Statskontoret 2010. *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.*

¹⁷ Statskontoret 2010. *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.*

¹⁸ Statskontoret (2012:10). *Utvärderingar av om- och avregleringar.*

förarbeten och planering för att förändra det statliga åtagandet när det gäller arbetslöshet och arbetsrätt, som regeringen genom januariavtalet 2019 kom överens om med Centerpartiet och Liberalerna.

Några sätt att mäta förändringar av det statliga åtagandet

Det kan finnas olika motiv till att vilja förändra ett statligt åtagande. Förutom ideologiska skäl kan syftet till exempel vara att skapa reformutrymme, för att kunna satsa på nya områden eller reformer inom ramen för den befintliga budgeten. Men vilken typ av reformutrymmen skapas genom ett förändrat statligt åtagande? I det följande ger vi några exempel på hur vi kan mäta och få en bild av vad förändringar av statliga åtaganden får för konsekvenser.

Färre myndigheter ger inte alltid ett minskat åtagande

Regeringen har haft som ambition att skapa färre och större myndigheter. Syfte med det har varit att göra förvaltningen effektivare och mer rätts-säker, bland annat genom en minskad sektorisering som kan bidra till bättre förutsättningar för samverkan inom staten, och ge de större myndigheterna bättre förutsättningar att ha ett helhetsperspektiv än de tidigare mindre myndigheterna hade. Tanken har också varit att förvaltningen ska bli mer överskådlig för att förenkla myndigheternas kontakter med medborgare, kommuner och företag.¹⁹

Vi kan se att antalet statliga myndigheter stadigt har minskat sedan slutet av 1990-talet. Det beror till stor del på att det bildats enmyndigheter som vi tidigare har beskrivit.²⁰ Men trots att antalet myndigheter har minskat ganska kraftigt så har det sällan inneburit att staten minskat sitt åtagande. Regeringen har vid flera tillfällen valt att lägga ner en myndighet men samtidigt flyttat dess uppgifter till en annan befintlig myndighet. Det statliga åtagandet har alltså inte minskat i takt med antalet myndigheter. Ett exempel är när Riksutställningar avvecklades 2017. Då fick

¹⁹ Prop. 2009/10: 175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 74 f.

²⁰ Statskontoret 2021. *Statsförvaltningen i korthet*, s. 14

Riksantikvarieämbetet ta över merparten av ansvaret för myndighetens uppgifter.²¹

Fler anställda behöver inte betyda att åtagandet har ökat

Ett annat sätt att mäta förändringar av det statliga åtagandet är se till utvecklingen av antalet årsarbetskrafter. Under de senaste tio åren har antalet årsarbetskrafter i staten ökat, samtidigt som antalet myndigheter minskat.²² Antalet årsarbetskrafter har i första hand ökat inom Försvarsmakten, Polismyndigheten och Arbetsförmedlingen.²³ Ökningen beror inte alltid på att staten ökat sitt åtagande. Ökningen kan också till exempel bero på en ökad efterfrågan på myndighetens tjänster, eller på andra förändringar.²⁴

Transfereringssystemen är ytterligare ett sätt att mäta statliga åtaganden

Ytterligare ett sätt att mäta förändringar av det statliga åtagandet är att analysera hur de offentliga utgifterna förändras över tid, och då särskilt de stora utgiftsposterna. Vi kan se att en dryg fjärdedel av de offentliga utgifterna utgörs av transfereringar till hushållen, exempelvis pensioner, barnbidrag och sjukförsäkring. År 2020 uppgick transfereringarna till drygt 710 miljarder kronor.²⁵

Över tid har transfereringarna som andel av BNP minskat, trots att bidragen per invånare har ökat i genomsnitt.²⁶ Det beror bland annat på

²¹ Pressmeddelande Riksantikvarieämbetet. Publicerad 2016-09-15. ”Riksantikvarieämbetet får nya uppgifter då Riksställningar avvecklas” Hämtad 2021-10-27. Se även SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning* s. 142.

²² Statskontoret 2021. *Statsförvaltningen i korthet*.

²³ Statskontoret 2021, 2020, 2019. *Statsförvaltningen i korthet*

²⁴ SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning* Bilaga 8, s. 253f; Statskontoret 2020. *Statsförvaltningen i korthet*, s. 24. Antalet anställda inom Försvarsmakten har ökat – men främst som följd av att värnpliktiga anställda och inte att de blivit fler.

²⁵ ESV 2021:13. *Rapport. Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2020*, s. 9 f.

²⁶ <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/Offentlig-sektor/transfereringar-till-hushallen/> (hämtad 2021-11-01).

att nivån på bidrag och ersättningar i transfereringssystemen inte automatiskt höjs. Nivåerna är vanligtvis kopplade till prisutvecklingen eller bestämda i fasta belopp. Statens inkomster i form av skatter ökar i takt med löneökningar. Men utan särskilda politiska beslut kommer inte transfereringarna att öka i samma takt. Det innebär att det i stället kan uppstå en besparing som blir en del av det så kallade reformutrymmet. Inför budgeten 2022 uppskattade Konjunkturinstitutet regeringens reformutrymme till cirka 40 miljarder kronor.²⁷

²⁷ Konjunkturinstitutet (2021). *Uppdatering av konjunkturbilden augusti 2021*.

Omprövning av hur statliga åtaganden utförs

I det här avsnittet riktar vi fokus mot frågan om att ompröva hur statliga åtaganden utförs. Vår diskussion tar sin utgångspunkt i den förvaltningspolitiska propositionen, där regeringen beskriver hur den vill att förvaltningen ska fungera.

Vår analys visar att regeringen får underlag för att kunna ompröva hur statliga åtaganden kan utföras. Vi ser också att det finns system för att få fram sådana underlag för flera utgiftsområden. Men vår analys visar också att regeringen inte använder underlagen fullt ut som grund för beslut om att ompröva hur statliga åtaganden utförs. Vi ser också att det kan vara svårt att följa hur underlagen används i det syftet. Vi noterar även att regeringen bara använder en liten del av de samlade analys- och utredningsresurserna för att ta fram underlag för att ompröva hur statliga åtaganden utförs.

Även hur staten bedriver verksamhet behöver omprövas

Som vi diskuterar i föregående avsnitt finns det olika sätt att beskriva hur det statliga åtagandet förändras och omfattningen av det, det vill säga *vad* staten ägnar sig åt. Ett annat perspektiv är utvecklingen av *hur* staten genomför sitt åtagande och bedriver verksamhet, det vill säga på vilka sätt myndigheterna utför sina uppgifter. Ett sådant perspektiv är viktigt för att analysera både hur staten kan effektivisera förvaltningen och möta förändrade behov hos medborgare och företag.

Förvaltningen har en viktig roll när det gäller att ompröva hur statliga åtaganden genomförs genom att analysera och utvärdera. En sådan analys kan börja med att undersöka hur kostnadseffektivt en verksamhet bedrivs och om den bidrar till att nå målen för området eller inte. Men för att närma sig frågan om omprövning behöver analysen också värdera verksamheten i förhållande till andra alternativ. Det kan till exempel handla om att undersöka om det finns skäl att överlåta verksamheten till en annan huvudman eller att avveckla uppgifter som inte möter behov hos medborgare och företag.

Åtaganden kan även omprövas utifrån ett förvaltningspolitiskt perspektiv

Ett sätt att analysera hur statliga åtaganden genomförs är att utgå ifrån ett övergripande förvaltningspolitiskt perspektiv. Det innebär att fokusera på en verksamhets organisationsform, inriktning och omfattning i förhållande till de mål som regeringen och riksdagen har lagt fast. Sådan omprövning kan leda till både större och mindre förändringar av en hel eller delar av en verksamhet vid en myndighet. Genom att kontinuerligt och systematiskt göra sådana analyser kan vi få en bild av hur det statliga åtagandet är sammansatt och fungerar.²⁸

Utgångspunkter för att ompröva hur ett åtagande utförs

En utgångspunkt för en verksamhet som finansieras med statliga medel är att den ska bedrivas med hög effektivitet och hushålla väl med statens medel.²⁹ Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen formulerat ett antal utgångspunkter som kan vara en utgångspunkt för en analys av hur statliga åtaganden ska organiseras oavsett verksamhetsområden.³⁰ I den förvaltningspolitiska propositionen står att statsförvaltningen bör vara organiserad så att den är rättssäker och effektiv. Men regeringen lyfter också fram ett antal mer konkreta utgångspunkter:

-
- Myndighetsformen bör vara huvudregeln för statlig verksamhet.
 - Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter bör vara tydlig. Myndigheter bör som regel inte ha överlappande uppgifter, och rollkonflikter inom en myndighet bör undvikas.
 - Myndigheters verksamhet ska möta behov och efterfrågan hos medborgare och företag. Detta är grundläggande för att upprätthålla kvalitet och produktivitet i den offentliga förvaltningen.
-

²⁸ Molander, P (2017). *Dags för omprövning, kap 2, ESO-rapport*; Molander, P. (1999). *Den åttafaldiga vägen*. SNS-förlag. Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 104 och s. 74 f.

²⁹ Budgetlag (2011:203) 1 kap 3 §.

³⁰ Statskontorets sammanställning utifrån regeringens proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

- Statlig verksamhet bör renodlas. Det vill säga uppgifter som inte hör till myndigheters kärnverksamhet bör avvecklas eller överlåtas till en annan huvudman. Det ska prövas noga om nya uppgifter kan utföras av en eller flera befintliga myndigheter.
- Myndigheter bör inte konkurrera med marknaden genom att sälja motsvarande varor och tjänster som marknaden tillhandahåller.
- Myndigheters informations- och främjandeverksamhet bör ligga inom ramen för deras instruktionsenliga uppgifter eller regeringsuppdrag. Om det behövs bör regeringen se över berörda myndigheters instruktioner för att förtydliga och avgränsa sådana uppgifter. Myndigheter bör inte bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde.

En analys av hur statliga åtaganden utförs utifrån utgångspunkterna ovan kan visa att det finns behov av att ompröva hur delar av ett statligt åtagande utförs. Denna typ av mindre omprövning kan exempelvis utgå ifrån att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheter behöver göras tydligare, eller att en viss specifik del av en myndighets verksamhet bör avvecklas.

I andra fall kan analysen också visa att det behövs större strukturförändringar som gäller omfattningen eller inriktningen på det statliga åtagandet. Då kan analysen beröra den större frågan om vad staten ska ägna sig åt. Det gäller bland annat verksamhetsformen för ett specifikt åtagande, till exempel om en verksamhet ska bedrivas helt i statlig regi eller om delar av utförandet ska överlåtas till en privat aktör och där statens ansvar begränsas till finansiering eller tillsyn.³¹

Även ambitionen att renodla myndigheters verksamhet kan innebära större förändringar. Det kan handla om att ompröva en verksamhet inom ett område eller inom en myndighet utifrån vad som bedöms vara myndighetens kärnverksamhet. Men att renodla en verksamhet eller ett åtagande kan också innebära att skapa nya myndigheter genom att bryta ut uppgifter från befintliga myndigheter.

³¹ SOU 2008:118. *Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning*, s. 30.

Förvaltningspolitisk omprövning i praktiken

För att ge exempel på vad analysen bidrar med för underlag i praktiken har vi analyserat ett urval av de rapporter som Statskontoret har publicerat under perioden 2010 till 2020. Genom att Statskontoret har ett sektorsövergripande uppdrag menar vi att våra rapporter illustrerar möjligheterna till förvaltningspolitisk omprövning av statlig verksamhet, oavsett verksamhetsområde.

Vår analys av Statskontorets rapporter visar att Statskontoret sällan får i uppdrag att uttala ompröva statlig verksamhet. I sammanhanget är det mer vanligt att vi får i uppdrag att utvärdera eller analysera om en myndighet kan utföra sin befintliga verksamhet på ett mer effektivt sätt. Vi ser ändå att Statskontoret på eget initiativ lämnar förslag på omprövning ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv. I vårt urval av rapporter identifierar vi sådana förslag i 18 av knappt 100 avrapporterade uppdrag (se bilaga). Men en förutsättning för det är ändå att våra uppdrag innehåller frågor som kan leda till omprövning.

Vi noterar också att det är ovanligt att Statskontoret lämnar förslag som ifrågasätter en hel verksamhet i en myndighet. Ett exempel där vi pekat på behovet av att ompröva en statlig verksamhet i sin helhet finns i en analys av Patent- och registreringsverket (PRV). Statskontoret bedömde att minskad efterfrågan på myndighetens verksamhet och därmed minskade intäkter resulterat i att PRV:s möjlighet att bidra till att svenska immaterialrättsliga intressen upprätthålls kommer att förändras. Statskontoret föreslog att regeringen borde utreda hur statens immaterialrättsliga verksamhet ska organiseras och finansieras i framtiden.³²

Ibland vill Statskontoret ompröva hur staten är organiserad

Det är mer vanligt att Statskontoret lyfter frågor om att en myndighets ansvarsområden *överlappar* en annan myndighets ansvarsområden. Något som återkommer i Statskontorets rapporter är att en verksamhet sannolikt skulle kunna bedrivas mer effektivt om den samlas i bara en myndighet.

Ett annat skäl att ompröva hur statens verksamhet är organiserad är att om flera myndigheter delar på ansvaret för en viss fråga så finns det en

³² Statskontoret (2013:13). *Ändrade förutsättningar för PRV:s verksamhet och finansiering.*

risk för att i praktiken tar ingen ansvar för frågan. Ett exempel på denna typ av omprövning finns i vår analys av kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Där föreslog vi att Migrationsverket borde få det fulla ansvaret för verksamheten och överta finansieringen från utrikesdepartementet.³³

Ett annat exempel är i vår myndighetsanalys av dåvarande Datainspektionen. Där pekade vi på att förhållandet att myndigheten delade ansvaret för tillsyn enligt inkassolagen med Finansinspektionen försämrade Datainspektionens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn.³⁴ Vi bedömde att regeringen antingen bör skärpa kraven på att Datainspektionen skulle prioritera tillsynen, eller samla allt ansvar på inkassoområdet i en myndighet. Det senare alternativet innebär att ompröva hur verksamheten är organiserad.

En omprövning av hur staten är organiserad kan också ske genom att ifrågasätta *verksamhets- eller ledningsformen* för en myndighet. I en analys av Statens medicinsk-etiska råd (Smer) bedömde vi att rådets verksamhet borde bedrivas i form av en kommitté i stället för som ett råd vid Socialdepartementet. Vi pekade också på att Smer borde få ett tydligare uppdrag med färre uttalade målgrupper. Vår analys visade att organisationsformen – ett råd vid ett departement – gör det oklart hur regeringen kan styra och följa upp Smers verksamhet.³⁵

Statskontoret har på liknande sätt bedömt att ledningsformen för Nämnden för statligt stöd till trossamfund inte längre är ändamålsenlig. I den rapporten konstaterade vi att myndigheten under ett antal år hade fått uppdrag som låg utanför den ursprungliga uppgiften. Myndigheten hade alltmer fått rollen som expertmyndighet, och inte enbart uppgiften att fördela statsbidrag, vilket var den ursprungliga uppgiften. För att ge regeringen och myndigheten förutsättningar att arbeta effektivt föreslog

³³ Statskontoret (2017:23). *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. En analys av vad det skulle kosta om Migrationsverket tar över ansvaret.*

³⁴ Statskontoret (2020:14). *Myndighetsanalys av Datainspektionen.*

³⁵ Statskontoret (2018:20). *Analys av Statens medicinsk-etiska råd.*

Statskontoret att myndigheten borde omvandlas till en enrådighetsmyndighet.³⁶

Omprovning av omfattningen av en verksamhet utifrån behov och efterfrågan

En analys av hur statliga åtaganden utförs kan också beröra omfattningen av ett statligt åtagande på ett visst samhällsområde. Några av Statskontorets rapporter och förslag kommer in på den frågan. I dessa lyfter vi fram att myndigheter bör minska omfattningen av vissa delar av sin verksamhet. Konkret handlar det om att vi har bedömt att *efterfrågan* på en myndighets verksamhet är liten eller att *behoven* av en verksamhet inte motsvarar resurserna som myndigheten lägger på verksamheten.³⁷ Men det kan också handla om att myndigheten *konkurrerar med marknaden genom sin säljverksamhet*.

Ett exempel på detta var vår översyn av folkhögskolornas utbildning till teckenspråks- och skrivtolk, som visade att utbildningen för teckenspråkstolkar är överdimensionerad. Vår slutsats var att utbildningsplatserna var för många i förhållande både till behovet på arbetsmarknaden och intresset för att utbilda sig till tolk. Vi föreslog därför att antalet utbildningsplatser bör minska med hälften, och att färre folkhögskolor bör utbilda teckenspråkstolkar. Vi bedömde att en minskad utbildningsvolym skulle spara cirka 20 miljoner kronor per år för staten.³⁸

Ett annat exempel där vi bedömde att delar av en verksamhet i en myndighet skulle kunna minska i omfattning finns i vår analys av Brottsförebyggande rådets (Brå) statistikverksamhet. Vi bedömde att nyttan med den så kallade hatbrottsstatistiken inte motsvarade kostnaderna för att ta fram den årligen. Vi föreslog därför att Brå borde

³⁶ Statskontoret (2015:26). *Ändamålsenlig organisering. Om ledningsformen för Nämnden för statligt stöd till trossamfund*.

³⁷ Se till exempel Statskontoret (2020:13). *Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet*.

³⁸ Statskontoret (2015:25). *Det framtida behovet av teckenspråks- och skrivtolkar. En översyn av tolkutbildningarna vid folkhögskolorna*.

producera statistiken mer sällan, och att omfattningen av arbetet därmed skulle kunna omprövas.³⁹

Ytterligare ett exempel finns i vår analys av Nationellt centrum för mathantverk inom småskalig livsmedelsproduktion (Eldrimner). Där bedömde vi att verksamheten i flera fall erbjöd tjänster som konkurrerade med motsvarande tjänster som tillhandahölls av aktörer på marknaden. Det gällde exempelvis företagsrådgivning, utbildningar, och påverkansarbete för att skapa gynnsamma förutsättningar för företagande. Vi föreslog att regeringen förtydligar att Eldrimner ska minska sina aktiviteter inom dessa områden.⁴⁰

Omprövning av verksamhetens inriktning för att renodla

I Statskontorets underlag finns också exempel på att myndigheter bedriver verksamhet som det inte finns stöd för i myndighetens instruktion. Det kan exempelvis handla om hur en myndighet har valt att tolka sin instruktion och vad som därmed utgör myndighetens *kärnverksamhet*.⁴¹

Ett exempel på när Statskontoret har ifrågasatt verksamhet med utifrån hur myndigheten har tolkat sin instruktion finns i myndighetsanalysen av Sjöfartsverket. Vi såg att Sjöfartsverket arbetade med forskning och innovation på ett sätt som vi bedömde saknade stöd i instruktionen. Vi menade därför att regeringen borde ta ställning till om detta arbete är så viktigt att det bör ingå i myndighetens uppgift. Genom vår analys fick regeringen ett underlag för att ompröva verksamhetens inriktning.⁴²

Ett annat exempel finns i vår analys av Filminstitutet. Vi visade att Filminstitutet bedrev *opinionsbildande* verksamhet för att stärka sin egen position. Eftersom regeringen slagit fast att myndigheter inte ska bedriva opinionsbildande verksamhet bedömde vi detta som olämpligt, trots att

³⁹ Statskontoret (2011:15). *Brå och kriminalstatistiken*.

⁴⁰ Statskontoret (2020:1). *Utvärdering av nationellt resurscentrum för mathantverk (Eldrimner) vid Länsstyrelsen i Jämtlands län*.

⁴¹ Se till exempel Statskontoret (2016:6). *Myndighetsanalys av Rättsmedicinalverket*.

⁴² Statskontoret (2013:1). *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket*.

Filminstitutet drivs i form av en stiftelse. Vi menade att resurser till den opinionsbildande verksamheten togs från den kärnverksamhet som regeringen beskriver i sina riktlinjer till Filminstitutet och i filmavtalet.⁴³

Vilket genomslag förslagen får varierar

För att underlag för att ompröva hur det statliga åtagandet utförs ska få genomslag behöver förslagen beredas och tas vidare av regeringen. För att få en bild av detta har vi följt upp hur regeringen har tagit våra rapporter vidare.

Vi ser att det är vanligare att regeringen beslutar i enlighet med våra förslag än att den inte gör det. Ett sätt som regeringen går vidare utifrån våra förslag är att besluta om ett uppdrag till den berörda myndigheten. Ett annat sätt är att regeringen beslutar om att ändra instruktionen.⁴⁴

I några fall kan vi se att regeringen har fattat beslut i enlighet med vårt förslag, men det framgår inte att våra underlag ligger till grund för beslutet.⁴⁵ En förklaring kan vara att regeringen fattade beslutet först efter att flera aktörer har lämnat liknande underlag, exempelvis när både Statskontoret och kommittéväsendet har lämnat liknande förslag. Det visar att beslut om omprövning kan kräva underlag från flera aktörer.⁴⁶

Vi ser inte några mönster när det gäller vilken typ av förvaltningspolitisk omprövning som regeringen väljer att gå vidare med. Vi ser heller inte någon systematisk skillnad mellan olika utgiftsområden.

⁴³ Statskontoret (2013:8). *Scener ur ett Filminstitut*.

⁴⁴ Regeringen 2019. *Uppdrag till Statens medieråd för att förstärka arbetet för ökad medie- och informationskunnighet*. Ku2019/01659/MD, Regeringen 2016. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för yrkeshögskolan*. Regeringen 2017. *Ärendeförteckning regeringssammanträde* (Ku2017/00376/RS).

⁴⁵ Statskontoret (2013:13). *Ändrade förutsättningar för PRV:s verksamhet och finansiering*, Statskontoret (2017:23). *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna*. Statskontoret 2015. *En analys av vad det skulle kosta om Migrationsverket tar över ansvaret, Statligt ägda asylbostäder? Kostnader och konsekvenser*. Dnr 2015/43-5.

⁴⁶ Se även SOU 2007:75. *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*, s. 262 ff.

Andra analys- och utvärderingsmyndigheter bidrar också

Förutom Statskontoret har också Kulturanalys och Tillväxtanalys i uppdrag att förse regeringen med analyser som den kan använda som grund för att besluta att ompröva ett statligt åtagande.⁴⁷ Skillnaden är att sektorsmyndigheterna kan bidra med underlag inom sina respektive områden, medan Statskontoret har ett sektorsövergripande ansvar, och därmed kan bidra med underlag för alla sektorer. Övriga analysmyndigheter har inget specifikt uppdrag att ta fram underlag för att ompröva statliga åtaganden. På dessa områden får i stället ofta kommittéer eller Statskontoret sådana uppdrag.⁴⁸

Analys- och utvärderingsutredningen menar att den övergripande organisationen av analysmyndigheterna leder till att regeringen sällan får underlag därifrån som gör det möjligt att bedöma hur effektiva och kostnadseffektiva insatser är, eller i vilken utsträckning de når målen för insatsen. Utredningen konstaterade också att analysmyndigheterna sällan tar vara på möjligheten att på eget initiativ ifrågasätta regeringens inriktning för politikområdet eller hur politiken på ett område genomförs.⁴⁹ Den typ av underlag som regeringen skulle kunna använda som grund för att ompröva ett statligt åtagande tas alltså inte fram av förvaltningen i den utsträckning som det egentligen finns kapacitet för.

De oberoende analysmyndigheterna får tillsammans cirka 14 procent av medlen som staten lägger på analys- och utvärdering.⁵⁰ Men Kulturanalys, Tillväxtanalys och Statskontoret utgör bara en delmängd av de oberoende analysmyndigheterna. Med andra ord är det en ganska liten del av de samlade utredningsresurserna som går till myndigheter som specifikt har i uppdrag att bidra med underlag för att ompröva vad staten ska ägna sig åt.

⁴⁷ Förordning (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys; Förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser; Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

⁴⁸ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 114.

⁴⁹ SOU 2018:79. *Analys- och utvärderingsutredningen*.

⁵⁰ SOU 2018:79. *Analys- och utvärderingsutredningen*.

Kommittéväsendet kan pröva åtaganden men måste inte

Kommittéväsendet är regeringens mest centrala resurs för att analysera hur offentlig verksamhet i stort genomförs och fungerar. Kommittéväsendet prövar inte bara statliga åtaganden, utan har generellt en viktig funktion när det gäller att föra in kunskap och perspektiv i det politiska systemet. Regeringen har sagt att kommittéväsendet ska användas strategiskt för att ge underlag för att ompröva statliga verksamheter.⁵¹

Men analyser visar att kommittéväsendet har förändrats över tid, och att kommittéerna i allmänhet får mindre tid för sina utredande uppdrag. Det har försvagat deras roll i arbetet med att utvärdera och ompröva statliga åtaganden. Utvärderingsverksamheten har därmed förskjutits från kommittéväsendet till förvaltningsmyndigheterna.⁵²

Uppdraget till en utredning framgår av kommittédirektivet. En kommitté kan ha ett brett uppdrag, men både uppdraget och utredningsresurserna är avgränsade till det som regeringen skrivit i direktiven.⁵³ Om direktiven inte uttryckligen säger att kommittén ska lämna underlag för att ompröva en statlig verksamhet kan det försämra möjligheterna för regeringen att med kontinuitet få sådana underlag. Men samma förhållande gäller också för Statskontoret och för sektorsmyndigheterna Kulturanalys och Tillväxtanalys.

De generella krav som ställs på kommittéer utvecklas genom riktlinjerna i kommittéhandboken.⁵⁴ Där står att varje offentligt åtagande ska vara noga övervägt och motiverat, och att alla nya åtaganden ska prövas grundligt innan det genomförs. Även redan etablerade åtaganden ska enligt handboken omprövas mer eller mindre regelbundet. En svaghet med kommittéväsendet är att verksamheten är tidsbegränsad och har fokus på en specifik frågeställning. När uppdraget är avslutat upplöses

⁵¹ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 114.

⁵² Premfors, R. (2015). *Riksdagen utvärderar*, s. 6

⁵³ SOU 2018:79. *Analys- och utvärderingsutredningen*, s.185

⁵⁴ Ds 2001:1 2000. *Kommittéhandboken*, s. 59–60.

kommittén. Det innebär att erfarenheter inte tas till vara på ett samlat sätt.⁵⁵

Några exempel där kommittéer lämnat underlag för att ompröva hur ett offentligt åtagande genomförs är Utredningen om riksintressen i hälso- och sjukvården, LSS-utredningen, Utredningen om statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige, Utredningen om stärkt äganderätt i skogen och Utredningen om ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.⁵⁶

Det förekommer också att kommittéer redovisar alternativa lösningar till de förslag som de lämnar till regeringen.⁵⁷ Att göra det ingår i kravet på att genomföra en konsekvensutredning som en del i arbetet med att föreslå nya regler.⁵⁸ En sådan konsekvensutredning ska bland annat innehålla en beskrivning av alternativa lösningar för att uppnå det som förslaget syftar till, och en beskrivning av tänkbara effekter som uppstår om någon reglering inte blir av. Detta kan ses som en typ av omprövning som kommittéerna gör ”på förhand”, genom att de redovisar alternativa lösningar som de själva avfärdar.

Statskontoret har som remissinstans vid flera tillfällen påpekat att analyserna av hur utredningens förslag ska finansieras sällan är tillräckligt tydliga eller rimliga i förhållande till förslagen.⁵⁹ Sådana

⁵⁵ SOU 2018:79. *Analys- och utvärderingsutredningen*, s. 186.

⁵⁶ *Betänkande av utredningen om ökade förutsättningar för hållbara investeringsprojekt i framtidens hälso- och sjukvård* (SOU 2021:71), *Betänkande av LSS-utredningen* (SOU 2018:88), *Betänkande av utredningen om utredningen om statens stöd till trossamfund* (SOU 2018:18), *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, Del 2(2), SOU 2020:73, *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*, SOU 2018:35.

⁵⁷ Se exempelvis SOU 2021:24, SOU 2021:57, SOU 2021:70, SOU 2021:68, SOU 2021:77, SOU 2021:83, SOU 2021:86.

⁵⁸ Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

⁵⁹ Se exempelvis Remissvar. *Struktur för ökat motståndskraft* (SOU 2021:25) Diarienummer 2021/63-4, Remissvar. *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49) Dnr 2020/128-4, Remissvar. *Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystem* (SOU 2020:35) Dnr 2020/128-4.

brister kan i många fall göra att värdet av kommittéernas förslag som underlag för att ompröva statliga åtaganden blir mindre än de kunnat bli.

Mer regelbunden omprövning kräver en tydligare struktur

I detta avslutande avsnitt fokuserar vi på frågan om vad som krävs för att få till mer regelbunden omprövning av statliga åtaganden i praktiken, och vad det kräver av förvaltningen.

Det finns olika orsaker till att ompröva ett statligt åtagande. Som vi tidigare har diskuterat kan en orsak vara ett politiskt tryck, en annan att det har inträffat stora förändringar i omvärlden. Ett ytterligare skäl kan vara att det finns uppenbara problem inom ett område. Det är svårt att förutse när sådana förutsättningar kommer att uppstå. Vi antar att politiskt initierad omprövning även i framtiden kommer att ske relativt sporadiskt.

Men för att kunna utforma och anpassa statliga åtaganden efter behov hos medborgare och företag, krävs sannolikt att de statliga åtagandena mer regelbundet och kontinuerligt omprövas, med utgångspunkt i förvaltningspolitiken. Behoven förändras och är inte statiska över tid. Genom mer regelbunden omprövning kan det statliga åtagandet bli än mer relevant. Sådana omprövningar behöver baseras på analyser som fokuserar på hur statliga åtaganden utförs, men kan i vissa fall också leda till att vad staten gör ifrågasätts.

Omprövning kan kollidera med annan styrning

En omprövning innebär att ifrågasätta vad staten ska göra, men också hur statliga åtaganden kan utföras. Omprövning av statens åtaganden är på så sätt ett medel för regeringen när det gäller att utforma ett väl sammansatt och balanserat statligt åtagande som är anpassat till de omständigheter som råder. Hur omprövning fungerar i sammanhanget måste anpassas till regeringens övriga styrning av förvaltningen. Vi menar att det sätt myndighetsstyrningen utvecklats det senaste decenniet kan ha gjort det svårare att få till mer systematiska omprövningar. Logiken för resultatstyrningen riskerar att delvis krocka med annan styrning.

Detaljstyrningen och kraven på myndigheternas resultatredovisning har minskat

Under de senaste tio åren har regeringens myndighetsstyrning fokuserat på att minska detaljstyrningen, utifrån idén att styrningen ska vara verksamhetsanpassad, långsiktig och strategisk. Statskontoret har visat att den verksamhetsanpassade styrningen redan efter några år hade fått genomslag i form av mindre omfattande regleringsbrev, något mer omfattande instruktioner, och att skillnaderna i myndigheternas resultatredovisningar blivit större.⁶⁰ Men regeringen har också fokuserat på mer av tillitsbaserad styrning. Den syftar mer specifikt till att minska detaljstyrningen och att uppföljning och förändringar av verksamheten ska förankras bland medarbetarna. I en tillitsbaserad styrning är den enskilda verksamheten i fokus. Detta kan hindra eller fördröja omprövning, eftersom det i princip alltid kräver analyser av en aktör som är fristående från myndigheten samt att verksamheten relateras till andra statliga åtaganden.⁶¹

Under det senaste decenniet har skillnaderna mellan myndigheternas resultatredovisningar blivit större. I den förvaltningspolitiska propositionen skriver regeringen att myndigheterna ska rapportera tillbaka till regeringen hur de har genomfört uppgifter som de har fått i instruktionen och i särskilda uppdrag i regleringsbrevet.⁶² Sedan 2019 har regeringen skärpt kraven på myndigheterna. Myndigheternas resultatredovisning ska numera tydligare återkoppla till målen för verksamheten och baseras på indikatorer. Resultatredovisningen ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och av hur myndigheten genomfört sin verksamhet.⁶³

⁶⁰ Statskontoret (2013). *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*, s. 47 f.

⁶¹ För ett likande resonemang, se SOU 2018:79. *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*, s. 36 f.

⁶² Se även Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*, s. 59.

⁶³ Förordningen (2018:1342) om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndigheterna kan ha svårt att bidra till omprövningar

Det finns strukturer i staten för att identifiera när ett statligt åtagande behöver omprövas. Kommittéväsendet har i uppdrag att bistå regeringen med underlag för omprövning, liksom flera av analys- och utvärderingsmyndigheterna. Men vi ser också att det finns flera utmaningar för dessa fristående aktörer att bidra med sådana underlag.

Ett problem i sammanhanget är att flera av analys- och utvärderingsmyndigheterna inte uppfattar att de har i uppdrag att ge regeringen underlag för omprövningar. Myndigheterna menar att de verkar inom en specifik sektor, och att det inte ingår i deras uppdrag att ifrågasätta regeringens beslut om vilken inriktning politiken har inom området, eller hur den ska genomföras.⁶⁴ Vi kan också notera att Statskontoret sällan får uppdrag som tydligt omfattar att ompröva statliga åtaganden. Men eftersom vi bedömer att frågan ingår i vårt instruktionsenliga uppdrag så är att ompröva statliga åtaganden ofta en viktig del i våra analyser. På så sätt tar de underlag vi lämnar i viss uträkning hänsyn till de övergripande principerna för hur förvaltningen är tänkt att fungera, och som regeringen pekat på i den förvaltningspolitiska propositionen. Men vi anser att vi skulle kunna ta hänsyn till dessa principer oftare i våra analyser.

En utmaning för alla de myndigheter som ska bidra med underlag för att ompröva statliga åtaganden är att uppdragen ofta fokuserar på utmaningar inom ett enskilt sakområde, inom en myndighet eller inom en avgränsad verksamhet. Det innebär att analyserna sällan eller aldrig riktar fokus mot hur ett system eller en viss typ av frågor fungerar. Så trots att det finns flera möjligheter att identifiera när en statlig verksamhet skulle behöva omprövas så saknas det i dag strukturer som tar fram breda underlag för detta.

⁶⁴ SOU 2018:79. *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*, s.109.

Flera vägar för att få till mer av regelbunden omprövning

Vi har tidigare diskuterat att det finns behov av mer regelbunden omprövning av statliga åtaganden. Men vad innebär det i praktiken, och vad kräver det av förvaltningen?

Konsekvensen av en mer regelbunden omprövning av hur statliga åtaganden utförs skulle kunna vara att vi får statliga åtaganden som är mer anpassade efter de mest aktuella och viktiga behov som medborgare och företag faktiskt har. För att ytterligare främja en sådan utveckling ser vi från vår horisont och utifrån vårt uppdrag att regeringen kan ta initiativ till ett antal åtgärder.

Regeringen behöver använda utredningsresurserna mer strategiskt för att ta fram underlag

För att se till att underlag för omprövning tas fram regelbundet och systematiskt bör regeringen använda sina utredningsresurser mer strategiskt. Det vill säga regeringen behöver utnyttja de resurser som finns för att ge tydliga uppdrag att ompröva statliga verksamheter och sedan mer konsekvent ta vara på resultaten.

Regeringen behöver ha ett tydligare systemperspektiv

Ett sätt för regeringen att regelbundet få fram underlag för att ompröva statliga åtaganden kan vara att se över hur direktiven till kommittéer och uppdrag till analys- och utvärderingsmyndigheter är utformade. Regeringen skulle då redan i problemformuleringen kunna anta ett systemperspektiv och se till olika typer av åtaganden, och inte enbart fokusera på ett sakområde eller specifika myndigheter. Det skulle kunna ge bättre förutsättningar för förvaltningen att både identifiera överlappande uppgifter och risken för att någon viktig fråga inte hanteras.

Öka kraven på kommittéer att pröva statliga åtaganden

Ett annat sätt att regelbundet få fram underlag för att ompröva statliga åtaganden kan vara att se över kraven i kommittéförordningen. Där regleras att en utredare eller kommitté ska bidra med underlag för att pröva offentliga åtaganden. I Kommittéhandboken finns riktlinjer för hur sådana prövningar ska gå till. Där framgår att nya åtaganden ska föregås av en grundlig prövning, och att redan etablerade åtaganden ska omprövas mer eller mindre regelbundet.

Riktlinjerna i kommittéhandboken är alltså mer långtgående än de i förordningen. Regeringen påpekar i den förvaltningspolitiska propositionen att kommittéer har en strategiskt viktig roll i att bidra med underlag för att ompröva statliga åtaganden. Utifrån detta skulle regeringen kunna överväga om kommittéer kan få en mer strategisk roll i att bidra till omprövning, och i så fall hur. En möjlighet är att regeringen förtydligar formuleringarna i kommittéförordningen och i utredningsdirektiven.

Statskontoret kan bidra till mer underlag för omprövning

Som vi har visat bidrar Statskontoret i många fall med underlag i form av utredningar, utvärderingar och myndighetsanalyser för att regeringen ska kunna ompröva statliga åtaganden.⁶⁵ Men Statskontorets skulle kunna bidra mer om de uppdrag som regeringen lämnar till myndigheten i större utsträckning fokuserade på omprövningsfrågor. Regeringen skulle sannolikt kunna använda de förvaltningspolitiska utgångspunkterna som vi diskuterade i föregående avsnitt mer systematiskt när den bereder uppdrag till Statskontoret.

Nya uppgifter behöver prövas efter en viss tid

Vi menar att regeringen behöver ta initiativ till att regelbundet se över om både nya och etablerade uppgifter möter de behov som finns på ett bra sätt. Vi vill i detta sammanhang påminna om att Förvaltningskommittén i sitt slutbetänkande föreslog att alla nya myndigheter borde ha ett tidsbegränsat uppdrag, och att man därefter skulle utvärdera om verksamheten fyller det behov uppdraget pekar ut.⁶⁶ Idag är det ovanligt att nya statliga åtaganden tillkommer eller att myndigheter bildas som en försöksverksamhet eller genom tidsbegränsade anslag. Däremot är det inte ovanligt att nya myndigheter eller verksamheter läggs ned eller organiseras om efter relativt kort tid, trots att det aldrig var tanken från början.

Statskontoret menar att den här typen av prövningar behöver genomföras systematiskt och i relation till målen och behoven inom respektive

⁶⁵ Statskontoret (2008:17). *Modell för myndighetsanalyser*.

⁶⁶ SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning*, s. 69 ff.

område. Prövningen kan genomföras i form av en utvärdering, och på så sätt kan också förvaltningen bidra med underlag. Den tidsram som regeringen ger en ny verksamhet innan den omprövas behöver anpassas till uppgiftens art. Men en myndighet bör inte få alltför lång tid på sig att bygga upp och utveckla en verksamhet eftersom de ursprungliga motiven annars riskerar att falla i glömska.

De uppgifter som en verksamhet har ska möta befintliga behov

Även uppgifter som inte är nya måste omprövas regelbundet. Det har Statskontoret även tidigare pekat på.⁶⁷ Att ompröva ett befintligt och väl etablerat åtagande kan vara svårare än att ompröva ett nytt åtagande eller en ny uppgift. Ett skäl till det är att det kan vara svårt att identifiera de ursprungliga motiven för ett åtagande. I ett sådant fall är det nödvändigt att analysera verksamheten i förhållande till instruktionen och till vad som är myndighetens kärnverksamhet.

En sådan analys skulle också göra det möjligt att undersöka om uppgifter som informationsverksamhet och främjande hör till myndighetens kärnuppgifter, och i så fall hur.

Exempelvis skulle man kunna systematiskt se över verksamheten inom ett departementsområde genom att gå igenom uppgifterna för alla myndigheter som hör till det departementsområdet för att upptäcka eventuella överlapp. Det finns exempel på departement som tagit initiativ till sådana analyser, men arbetssättet skulle kunna tillämpas mer systematiskt och kontinuerligt. Det är tänkbart att den typen av analyser skulle visa att olika myndigheter har tolkat sina uppdrag så att de överlappar andra verksamheter.

Dra nytta av kunskapen i Regeringskansliet

Vi ser också en potential i att regeringen i högre grad än idag skulle kunna dra nytta av den samlade kunskapen i Regeringskansliet för att identifiera när statliga åtaganden skulle kunna behöva omprövas. Regeringskansliet har en strategisk roll för att visa på när åtaganden behöver omprövas, och för att lyfta fram och använda underlag för detta.

⁶⁷ Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* (dnr 2019/6-5).

Funktioner som exempelvis myndighetshandläggare och budgetsamordnare har i allmänhet ingående kunskap om myndigheterna och hur olika delar av deras verksamhet fungerar. Att låta myndighetshandläggarna och andra tjänstemän med lämpliga erfarenheter regelbundet identifiera och diskutera generella utmaningar i myndigheternas förvaltning skulle förmodligen vara ett sätt att få fram fler underlag för att ompröva statliga åtaganden. Sådana erfarenhetsutbyten och samtal bör ske över departementsgränserna.

Resultatet av den typen av departementsövergripande samtal skulle kunna användas för att systematiskt se över åtaganden i den statliga förvaltningen. De förvaltningspolitiska utgångspunkterna skulle kunna användas för att rama in sådana samtal.

Referenser

Budgetlag SFS 2011:203.

Ds 2000:1 *Kommittéhandboken*.

ESV 2021:13. *Rapport. Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m.– del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2020.*

Förordning 2007:1244 om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förordning 2007:827 med instruktion för Statskontoret.

Förordning 2011:124 med instruktion för Myndigheten för kulturanalys.

Förordning 2016:1048 med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Konjunkturinstitutet 2021. *Uppdatering av konjunkturbilden augusti 2021.*

Molander, P. 1999. *Den åttafaldiga vägen*. SNS-förlag.

Molander, P. 2017. *Dags för omprövning*. ESO-rapport

Premfors, R. 2015. *Riksdagen utvärderar*.

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

Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*.

Riksrevisionen 2016:3. *Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan*.

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

SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag för en effektivare statsförvaltning.*

SOU 2018:18. *Betänkande av utredningen om utredningen om statens stöd till trossamfund.*

SOU 2018:35. *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.*

SOU 2018:79. *Analys och utvärderingar för effektiv styrning.*

SOU 2018:88. *Betänkande av LSS-utredningen.*

SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, Del 2(2).*

SOU 2021:19. *En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården.*

SOU 2021:23. *Stärkt planering för en hållbar utveckling.*

SOU 2021:24. *Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin.*

SOU 2021:57. *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer.*

SOU 2021:68. *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.*

SOU 2021:70. *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap.*

SOU 2021:71. *Betänkande av utredningen om ökade förutsättningar för hållbara investeringsprojekt i framtidens hälso- och sjukvård.*

SOU 2021:77. *Från kris till kraft.*

SOU 2021:83. *Belastningsregisterskontroll och avskiljande av studenter.*

SOU 2021:86. *ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet.*

Statskontoret 2005:32. *Statsförvaltningens utveckling.*

Statskontoret 2008:17. *Modell för myndighetsanalyser.*

Statskontoret 2011:15. *Brå och kriminalstatistiken.*

Statskontoret 2012:10. *Utvärderingar av om- och avregleringar.*

Statskontoret 2013. *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning.*

Statskontoret 2013:1. *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket.*

Statskontoret 2013:13. *Ändrade förutsättningar för PRV:s verksamhet och finansiering.*

Statskontoret 2013:8. *Scener ur ett Filminstitut.*

Statskontoret 2015:25. *Det framtida behovet av teckenspråks- och skrivtolkar. En översyn av tolkutbildningarna vid folkhögskolorna.*

Statskontoret 2015:26. *Ändamålsenlig organisering. Om ledningsformen för Nämnden för statligt stöd till trossamfund.*

Statskontoret 2016:6. *Myndighetsanalys av Rättsmedicinalverket.*

Statskontoret 2017:23. *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. En analys av vad det skulle kosta om Migrationsverket tar över ansvaret.*

Statskontoret 2018:20. *Analys av Statens medicinsk-etiska råd.*

Statskontoret 2019. *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov (dnr 2019/6-5).*

Statskontoret 2020:1. *Utvärdering av nationellt resurscentrum för mathantverk (Eldrimner) vid Länsstyrelsen i Jämtlands län.*

Statskontoret 2020:13. *Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet.*

Statskontoret 2020:14. *Myndighetsanalys av Datainspektionen.*

Statskontoret 2010. *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.*

Statskontoret 2021, 2020, 2019. *Statsförvaltningen i korthet.*

Statskontoret 2021. *Statsförvaltningen i korthet.*

Summary

By publishing *Perspectives on reviews* Statskontoret wants to contribute to the discussion about central government commitments and the forms for reviewing them. Through this publication we want to communicate some perspectives that we think are of importance in bringing about a more systematic and regular discussion of reviews in central government administration.

Reviews are often initiated as a result of some form of crisis, major external changes or strong political pressure. But, in view of the many societal challenges facing central government, we think that it is important to discuss questions concerning central government commitments in a systematic and regular way. In this publication we present some ideas about how to put that kind of review in place in practice.

Statskontoret thinks, for instance, that the tasks of the various government agencies should be related to central government commitments as a whole, and not solely to needs in a single expenditure area. One way of bringing about a more systematic review is to examine new commitments as a rule after a certain period. Existing tasks can be reviewed by setting them in relation to the original reasons given for the particular central government commitment. To obtain supporting information for these analyses, the Government can raise the matter more clearly when it adopts terms of reference for inquiries and gives commissions to Statskontoret and other evaluation and analysis agencies.

This publication has been produced as part of our role, under our statutory instructions, of providing the Government with supporting information for the development of its policy for public government administration.

Bilaga

Statskontorsrapporter med förslag på omprövning 2010–2020

Rapport	Departement
Uppföljning av återetableringsstödet (2010:4)	Justitiedepartementet
Brå och Kriminalstatistiken (2011:15)	Justitiedepartementet
Myndighetsanalys av Sjöfartsverket (2013:1)	Näringsdepartementet
Scener ur ett Filminstitut (2013:8)	Kulturdepartementet
Ändrade förutsättningar för PRV:s verksamhet och finansiering (2013:13)	Näringsdepartementet
Tillsyn och klagomålshantering inom migrations området (2014:32)	Justitiedepartementet
Statligt ägda asylbostäder? Kostnader och konsekvenser Dnr 2015/43-5	Justitiedepartementet
Det framtida behovet av teckenspråks- och skrivtolkar. En översyn av tolkutbildningarna vid folkhögskolorna (2015:25)	Utbildningsdepartementet
Ändamålsenlig organisering. Om ledningsformen för Nämnden för statligt stöd till trossamfund. (2015:26)	Kulturdepartementet
Myndighetsanalys av Rättsmedicinalverket (2016:6)	Justitiedepartementet
Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet (2016:18)	Socialdepartementet
Riksteatern – en turnerande nationalscen som bygger på ideellt engagemang (2017:22)	Kulturdepartementet
Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. En analys av vad det skulle kosta om Migrationsverket tar över ansvaret (2017:23)	Justitiedepartementet
Analys av medierådets verksamhet (2018:9)	Kulturdepartementet
Analys av Statens medicinsk-etiska råd (2018:20)	Socialdepartementet
Utvärdering av nationellt resurscentrum för mathantverk (Eldrimner) (2020:1)	Näringsdepartementet
Utvärdering av satsningarna på Brottsförebyggande rådet (2020:13)	Justitiedepartementet
Myndighetsanalys av Datainspektionen (2020:14)	Justitiedepartementet