

Små mått på stora värden

Förslag på indikatorer för att följa upp
det förvaltningspolitiska målet



DATUM
2023-01-23
ERT DATUM
2021-11-03

DIARIENR
2021/224-5
ER BETECKNING
Fi2021/01225
Fi2021/03576

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att lämna förslag på indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet

Regeringen gav den 3e november 2021 Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Små mått på stora värden – förslag på indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet (2023:2)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Kajsa Holmberg, föredragande, Maria Kling och Tove Lindström var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Anneli Roswall Ljunggren

Kajsa Holmberg

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Tillvägagångssätt, slutsatser och förslag	9
1.1 Vår tolkning av uppdraget	9
1.2 Vårt tillvägagångssätt	12
1.3 Våra slutsatser och förslag	15
1.4 Disposition	18
2 Indikatorer på att statsförvaltningen är innovativ	19
2.1 En innovativ förvaltning tar tillvara nya sätt att lösa sina uppgifter	19
2.2 Förslag på indikatorer	20
2.3 Alternativa indikatorer	24
2.4 Exempel på indikatorer som vi har valt bort	26
3 Indikatorer på att statsförvaltningen är samverkande	27
3.1 En samverkande förvaltning hjälps åt över organisationsgränserna	27
3.2 Förslag på indikatorer	28
3.3 Alternativa indikatorer	31
3.4 Exempel på indikatorer som vi har valt bort	34
4 Indikatorer på att statsförvaltningen är rättssäker	35
4.1 En rättssäker förvaltning agerar sakligt och opartiskt	35
4.2 Förslag på indikatorer	36
4.3 Exempel på indikatorer som vi har valt bort	39
5 Indikatorer på att statsförvaltningen har väl utvecklad service	41
5.1 En förvaltning med väl utvecklad service hjälper enskilda att ta tillvara sina intressen	41
5.2 Förslag på indikator	42
5.3 Alternativ indikator	46
5.4 Exempel på indikatorer som vi har valt bort	47

6	Indikatorer på att statsförvaltningen har väl utvecklad tillgänglighet	49
6.1	En förvaltning med väl utvecklad tillgänglighet är lätt att komma i kontakt med	49
6.2	Förslag på indikatorer	50
6.3	Alternativ indikator	57
6.4	Exempel på indikatorer som vi har valt bort	58
7	Indikatorer på att statsförvaltningen har väl utvecklad kvalitet	59
7.1	En förvaltning med väl utvecklad kvalitet skapar värde för avnämarna	59
7.2	Förslag på indikator	60
7.3	Alternativa indikatorer	62
7.4	Exempel på indikatorer som vi har valt bort	66
8	Indikatorer på att statsförvaltningen är effektiv	69
8.1	En effektiv statsförvaltning skapar mycket värde för pengarna	69
8.2	Förslag på indikator	70
8.3	Alternativa indikatorer	73
8.4	Exempel på indikatorer som vi har valt bort	76
9	Genomförande och konsekvenser av våra förslag	79
9.1	Regeringen behöver tydliggöra indikatorernas betydelse för statsförvaltningen	79
9.2	Regeringen behöver styra myndigheter med nya uppdrag	80
9.3	Indikatorerna innebär kostnader för staten	81
9.4	Förslag på tidplan	84
	Referenser	85
	Bilagor	
1	Regeringsuppdraget	91
2	Tekniska beskrivningar av indikatorerna	95
	Följande bilaga finns att ladda ner på statskontoret.se	
3	Bruttolista på indikatorer	

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att föreslå indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet. Regeringen ska använda indikatorerna för att redovisa resultat inom det förvaltningspolitiska området till riksdagen. 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*”. Statskontoret ser målet som regeringens och riksdagens vision för vilka egenskaper som ska känneteckna en välfungerande statsförvaltning.

Statskontoret föreslår totalt 13 indikatorer för att följa upp var och en av egenskaperna i målet. Tillsammans kan de ge en bild av hur väl statsförvaltningen fungerar. Men indikatorerna är små mått på stora och svårfångade värden. Därför behöver regeringen analysera bilden som indikatorerna visar för att kunna dra korrekta slutsatser och för att kunna ta fram lämpliga åtgärder.

Statskontoret bedömer att indikatorerna kan bidra med ny information som kan ligga till grund för att utveckla förvaltningspolitiken och statsförvaltningen. Men regeringen behöver ge nya uppdrag till myndigheter för att ta fram indikatorerna, och i vissa fall behöver dessa myndigheter ny finansiering. Det ökar i så fall kostnaden för staten med cirka 975 000 kronor årligen, plus cirka 750 000 kronor i uppstartskostnad. Indikatorerna förutsätter också att hela statsförvaltningen bidrar med data, vilket ökar uppgiftslämnarbördan för myndigheterna. Den indirekta kostnaden för arbetstiden som myndigheternas medarbetare behöver lägga på att bidra med data är cirka 7,6 miljoner kronor årligen.

Statskontorets förslag på indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet

Egenskap	Indikator
Innovativ	Andelen innovationsaktiva myndigheter, mätt som myndigheter som uppger att de har utfört minst en innovationsaktivitet.
	Andelen innovativa myndigheter, mätt som myndigheter som uppger att de har introducerat minst en innovation i sin verksamhet.
Samverkande	Andelen statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en annan myndighet för att lösa en uppgift.
	Andelen statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en kommun eller en region för att lösa en uppgift.
Rättssäker	Antalet beslut där Riksdagens ombudsmän (JO) riktar allvarlig eller mycket allvarlig kritik mot en myndighet.
	Antalet beslut där Justitiekanslern (JK) riktar kritik mot en myndighet.

Egenskap	Indikator
Väl utvecklad service	Den genomsnittliga andelen enskilda som upplever att de har fått den hjälp de behöver i sina kontakter med myndigheten (för ett urval av 15 myndigheter).
Väl utvecklad tillgänglighet	Den genomsnittliga svarsfrekvensen på telefonsamtal till myndigheters huvudväxlar och kontaktcenter (för ett urval av 15 myndigheter).
	Den genomsnittliga andelen samtal till myndigheters huvudväxlar och kontaktcenter som besvaras inom 10 minuter (för ett urval av 15 myndigheter).
	Andelen av befolkningen över 16 år som kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuter till fots, med kollektivtrafik eller bil.
	Andelen statliga webbplatser eller mobilapplikationer som har god tillgänglighet enligt Myndigheten för digital förvaltnings tillsyn enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.
Väl utvecklad kvalitet	Den sammanvägda utvecklingen av indikatorerna vi föreslår för att följa upp statsförvaltningens innovativitet, samverkan, rättssäkerhet, service och tillgänglighet, mätt som årlig procentuell förändring.
Effektiv	Kvoten mellan indikatorn vi föreslår för att följa upp statsförvaltningens kvalitet och den årliga procentuella förändringen av statsförvaltningens inflationsjusterade verksamhetskostnader.

1 Tillvägagångssätt, slutsatser och förslag

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att föreslå indikatorer för att följa upp målet för den statliga förvaltningspolitiken. Regeringen ska använda indikatorerna för att redovisa resultat på det förvaltningspolitiska området till riksdagen i budgetpropositionen.

Förvaltningspolitik syftar till att ge statliga myndigheter verktyg och förutsättningar för att, inom sina respektive områden, kunna genomföra och följa de beslut som regeringen och riksdagen har fattat. Politiken rör främst frågor och principer som gäller generellt i förvaltningen, oavsett politikområde. Det inkluderar bland annat frågor om styrning, organisering, kompetensförsörjning och administrativ utveckling.¹ Indirekt är förvaltningspolitiken därmed i hög utsträckning ett medel för att nå mål inom andra politikområden.

Målet för den statliga förvaltningspolitiken 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*.² Det är riksdagen som har beslutat om målet, vilket innebär att det ligger fast över regeringsskiftet.

1.1 Vår tolkning av uppdraget

Vi ser det förvaltningspolitiska målet som riksdagens och regeringens vision för vilka egenskaper som kännetecknar en välfungerande statsförvaltning. Det handlar om att förvaltningen ska vara innovativ, samverkande, rättssäker och effektiv, samt ha väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet. Vi bedömer därför att syftet med uppdraget är att ta fram indikatorer som gör det möjligt att följa hur väl förvaltningen fungerar.

I uppdraget anger regeringen flera ramar för de indikatorer som vi ska föreslå. Nedan redovisar vi ramarna i fetstil, följt av hur vi tolkar dem:

- **Indikatorerna ska gå att analysera årsvis.** Vi tolkar det som att regeringen ska kunna använda indikatorerna i budgetpropositionen varje år. Det kräver att indikatorerna är hållbara och illustrerar förändringar över tid. Men det kräver inte nödvändigtvis att de data som ligger till grund för indikatorerna uppdateras årligen. Vi baserar det på att regeringen i andra delar av budget-

¹ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, 24f.

² Prop. 2009/10:175; bet. 2009/10:FiU38; skr. 2009/10:315.

propositionen både använder indikatorer som avser flera år, och indikatorer vars årliga värden bygger på prognoser utifrån data som uppdateras mer sällan.

- **Indikatorerna bör i första hand bygga på utfallsdata, men kan vid behov kompletteras av attitydmätningar, självutvärderingar eller andra kvalitativa data.** Vi tolkar det som att indikatorerna i första hand bör bygga på objektiva data, det vill säga faktiska förhållanden som går att observera utifrån. Men om det är nödvändigt för att ta fram relevanta indikatorer kan vi även använda subjektiva data, det vill säga upplevelser, uppfattningar eller andra förhållanden som någon måste berätta för oss om. Vi baserar det på att utfallsdata och kvalitativa data inte är ömsesidigt uteslutande kategorier. En individs upplevelse av att bli väl bemött kan exempelvis vara ett utfall av en myndighets service. Däremot är attityder, självutvärderingar och andra kvalitativa data exempel på subjektiva data, i motsats till objektiva data.

Vi behandlar objektiva data som en aspekt av tillförlitliga data. Ett skäl till det är att vi bedömer att regeringens fokus på objektiva data bottnar i att sådana ofta är mer tillförlitliga än subjektiva data. Men datas tillförlitlighet beror även på hur vi samlar in dem, i vilken omfattning, och vad vi använder dem till. Ett annat skäl är att det är mycket svårt för indikatorer för hela statsförvaltningen att bygga på helt objektiva data. Det beror på att vi inte kan vara på plats i alla myndigheter för att observera de förhållanden som vi vill följa. I stället behöver vi fråga myndigheterna om uppgifterna, vilket kräver att de tolkar våra frågor. Därmed blir data i viss mån subjektiva, även om de gäller förhållanden som vi i teorin hade kunnat observera utifrån. Det är också svårt att ta fram relevanta indikatorer för vissa egenskaper utan att fråga statsanställda om sitt arbete eller att fråga enskilda om sina kontakter med förvaltningen. Vi riskerar att få en ytlig och missvisande bild av hur förvaltningen fungerar om vi bara baserar indikatorerna på sådant vi kan observera utifrån.

Sammantaget strävar vi efter att använda så tillförlitliga data som möjligt. Det inkluderar att göra de subjektiva inslagen så små som möjligt, exempelvis genom att hellre fråga om faktiska och välkända förhållanden än om abstrakta och okända förhållanden. Det inkluderar också att fråga om uppgifter som vi kan verifiera genom stickprov eller med hjälp av ytterligare källor. Men vi utgår ifrån att myndigheterna och deras anställda ger rättvisande svar om vi ställer tydliga frågor som de har möjlighet att besvara.

- **Indikatorerna bör göra det möjligt att följa upp centrala delar av det förvaltningspolitiska målet, såsom att förvaltningen är rättssäker, effektiv och innovativ.** Vi tolkar det som att regeringen anser att de sju egenskaperna är målets centrala delar och att vi bör föreslå indikatorer för var och en av dem. Det inkluderar indikatorer för egenskaperna rättssäker, effektiv och innovativ. Vi baserar det på att regeringen har valt att inte gå vidare med Statskontorets tidigare förslag på indikatorer för att följa upp det förvaltnings-

politiska målet. Vi föreslog då en och samma indikator för några av egenskaperna i målet, men inga indikatorer för några av de andra egenskaperna.

- **Indikatorerna bör sammantagas vara utformade på ett sätt som gör det möjligt att uttala sig om statsförvaltningens samlade måluppfyllelse.**
Vi tolkar det som att indikatorerna för var och en av egenskaperna helst ska omfatta hela statsförvaltningen. Vi baserar det på att regeringen i uppdraget uttrycker sig positivt om indikatorer som omfattar hela statsförvaltningen, samt negativt om indikatorer som omfattar ”ett begränsat antal myndigheter”. Med hela statsförvaltningen avser vi de myndigheter under regeringen som ingår i Statskontorets myndighetsförteckning. Den 1 januari 2023 är de 344.³ Vi exkluderar myndigheterna under riksdagen, eftersom indikatorerna är avsedda för regeringens resultatredovisning.
- **Indikatorerna ska göra det möjligt att följa den svenska statsförvaltningens utveckling över tid.** Vi tolkar det som att vi i första hand ska föreslå nationella indikatorer, men att indikatorer som möjliggör internationella jämförelser kan vara ett komplement. Vi baserar det på att regeringen skriver i uppdraget att de använder internationella indikatorer i budgetpropositionen i dag, men att de anser att dessa indikatorer ger en otillräcklig bild av resultaten för just den svenska statsförvaltningen.
- **Indikatorerna ska medföra minsta möjliga uppgiftslämnarbörda för myndigheterna, inom ovanstående ramar.** Vi tolkar det som att vi ska minimera statens kostnader och myndigheternas uppgiftslämnarbörda så långt det är möjligt, men att vi kan föreslå indikatorer som ökar både kostnader och uppgiftslämnarbörda om det är nödvändigt för att ta fram relevanta indikatorer. Vi baserar det på att regeringen skriver i uppdraget att det ”utifrån befintliga data inte är möjligt att uttala sig om graden av uppfyllelse av det förvaltningspolitiska målet på ett tillräckligt träffsäkert sätt.” Regeringen skriver också att vi ska beräkna kostnaderna för att ta fram ett datamaterial som kan ligga till grund för de indikatorer vi föreslår.
- **Vi ska bedöma i vilken utsträckning det finns korrelation eller kausalitet mellan de indikatorer vi föreslår och måluppfyllelsen, samt hur det påverkar möjligheten att dra slutsatser för statsförvaltningen i stort.**
Vi tolkar det som att vi ska bedöma hur relevanta och tillförlitliga indikatorerna är. Vi kan inte bedöma korrelation eller kausalitet på något annat sätt, eftersom det inte finns några data utöver våra förslag till indikatorer som visar hur väl det förvaltningspolitiska målet är uppfyllt.

Vi har stämt av samtliga våra tolkningar av uppdraget med företrädare för Regeringskansliet. Regeringsuppdraget i sin helhet finns i bilaga 1.

³ Statskontoret. *Fakta om statsförvaltningen, öppna data*. (Hämtad 2023-01-16).

1.2 Vårt tillvägagångssätt

Vi har analyserat vilka indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet som bäst motsvarar regeringens krav och önskemål, inte om indikatorer i sig är lämpliga verktyg för att följa upp målet. Det följer av att vårt uppdrag är att föreslå just indikatorer. Nedan beskriver vi hur vi har gått till väga för att göra det.

Uppdraget har genomförts av Erik Stafbom (praktikant), Kajsa Holmberg (projektledare), Maria Kling och Tove Lindström.

1.2.1 Vi har ringat in vilken betydelse vi lägger i egenskaperna

Varken riksdagen eller regeringen har tagit fram några formella definitioner av egenskaperna inom ramen för det förvaltningspolitiska målet. Vi har heller inte hittat några entydiga definitioner av egenskaperna i de författningar eller förarbeten som de förekommer i, som förvaltningslagen, budgetlagen, myndighetsförordningen och deras respektive förarbeten. Därför har vi ringat in vilken betydelse vi lägger i de olika egenskaperna inom ramen för vårt uppdrag, för att kunna föreslå indikatorer som fångar upp var och en av egenskaperna på ett relevant och tillförlitligt sätt.⁴ Men vi gör inte anspråk på att formellt definiera egenskaperna i ett större förvaltningspolitiskt sammanhang.

1.2.2 Vi har kartlagt ett stort antal potentiella indikatorer

För att identifiera potentiella indikatorer har vi bland annat gått igenom samtliga utgiftsområden i budgetpropositionen, årsredovisningar från cirka 50 myndigheter, samt stickprov på olika uppföljnings- och analysrapporter från var och en av myndigheterna i fråga. Vi har även undersökt vilka indikatorer som internationella organisationer och andra länder använder för att följa upp egenskaper som liknar egenskaperna som finns i det förvaltningspolitiska målet.⁵ Kartläggningen resulterade i en bruttolista med cirka 300 potentiella indikatorer (bilaga 3). Därefter har vi reducerat listan gradvis, för att slutligen föreslå totalt 13 indikatorer. Vi har strävat efter att föreslå en eller ett fåtal indikatorer per egenskap, eftersom det gör uppföljningen som helhet lättare att använda för riksdagen och regeringen.

1.2.3 Vi har använt kriterier för att värdera potentiella indikatorer

Vi har använt åtta kriterier för att värdera och välja ut potentiella indikatorer. Vi har formulerat kriterierna utifrån syftet med uppdraget och de ramar som regeringen anger för indikatorerna. De fem första kriterierna är obligatoriska, eftersom indikatorerna *måste* uppfylla dem förhållandevis väl för att regeringen ska

⁴ Se Statskontoret (2022b). *PM i samband med delredovisning av uppdraget att föreslå indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet*. Dnr 2021/224.

⁵ T.ex. EU, OECD, Världsbanken, Transparency International och Bertelsmann Stiftung, samt Danmark, Finland, Nederländerna, Storbritannien och Estland.

kunna använda indikatorerna för att årligen analysera hur väl statsförvaltningen fungerar.⁶ Dessa kriterier anger följande:

1. Indikatorn måste vara relevant, det vill säga belysa tillståndet i förvaltningen i relation till den egenskap i det förvaltningspolitiska målet som vi vill följa upp. Därmed är en indikator som avser ett uttryck för egenskapen i sig mer relevant än en indikator som avser en förutsättning för egenskapen.
2. Indikatorn måste vara tillförlitlig, det vill säga mäta det som den avser att mäta, samt mäta det på ett sätt som går att upprepa både över tid och rum.
3. Indikatorn måste ange en riktning, det vill säga att höga eller låga värden är ett uttryck för bättre eller sämre resultat.
4. Indikatorn måste vara påverkbar, det vill säga att både regeringen och statsförvaltningen ska ha möjlighet att påverka värdena på indikatorn.
5. Indikatorn måste vara möjlig att analysera årligen, det vill säga vara hållbar och illustrera utvecklingen över tid.

De tre sista kriterierna gäller ramar som regeringen anger att det är önskvärt men inte nödvändigt att indikatorerna uppfyller. Vi har tagit hänsyn till dem så långt det är möjligt och i den mån vi bedömer att det är motiverat i relation till övriga kriterier. Dessa kriterier anger följande:

6. Indikatorn bör omfatta hela statsförvaltningen, det vill säga samtliga myndigheter under regeringen.
7. Indikatorn bör vara kostnadsneutral för staten.
8. Indikatorn bör vara uppgiftslämnarneutral för myndigheterna, det vill säga inte öka uppgiftslämnarbördan för myndigheterna.

Vi har inte formulerat något kriterium om att indikatorerna bör bygga på nationella data. Det beror på att vi bedömer att inga av de internationella indikatorer som vi har kartlagt är tillräckligt relevanta eller tillförlitliga för att vara aktuella. De flesta av de internationella indikatorerna omfattar exempelvis hela den offentliga förvaltningen, vilket gör dem till trubbiga verktyg för att belysa hur väl just statsförvaltningen fungerar.⁷ Många av dem är också utformade som index, vilka i sin tur bygger på andra index.⁸ Det gör dem svåra att tolka.

1.2.4 Vi har analyserat och bedömt om potentiella indikatorer uppfyller kriterierna tillräckligt väl

Samtliga kriterier gäller krav respektive önskemål som indikatorerna kan uppfylla mer eller mindre väl. Därför har vi analyserat de potentiella indikatorerna, för att

⁶ Se t.ex. Socialstyrelsen (2020). *Handbok för utveckling av indikatorer*.

⁷ Se t.ex. Bertelsmann Stiftung. *Sustainable Governance Indicators*. (Hämtad 2022-06-15).

⁸ Se t.ex. Transparency International. *Corruption perception index*. (Hämtad 2022-06-15).

bedöma om de uppfyller kriterierna tillräckligt väl för att regeringen ska kunna använda dem för att årligen analysera hur väl förvaltningen fungerar. Vissa kriterier har krävt mer analys än andra. I de flesta fall är det exempelvis uppenbart att regeringen och myndigheterna kan påverka en viss indikator, medan det nästan alltid har behövts djupare analys för att bedöma hur tillförlitliga indikatorerna är.

1.2.5 Vi har löst ut konflikter mellan olika kriterier

Kriterierna står ofta i konflikt med varandra, det vill säga att en indikator som uppfyller ett kriterium väl ofta uppfyller ett annat kriterium mindre väl. Vi har genomgående prioriterat obligatoriska kriterier framför önskvärda kriterier. Det innebär att samtliga indikatorer vi föreslår är relevanta och går att analysera årligen. Men i vissa fall förutsätter det att vi samlar in nya data, vilket ökar statens kostnader och myndigheternas uppgiftslämnarbörda.

När konflikten står mellan obligatoriska kriterier, eller mellan önskvärda kriterier, har vi vägt kriterierna mot varandra utifrån förutsättningarna i det specifika fallet. Ett sådant exempel är att indikatorerna bör omfatta hela statsförvaltningen samt minimera statens kostnader och myndigheternas uppgiftslämnarbörda. Men myndigheternas uppgiftslämnarbörda följer ofta direkt av hur stor del av förvaltningen som indikatorerna omfattar, eftersom indikatorerna bygger på data från var och en av myndigheterna. Detsamma gäller i viss mån statens kostnader, eftersom det är ett större och därmed mer kostsamt arbete att samla in och analysera data från 344 myndigheter än från 15 myndigheter.

1.2.6 Vi redovisar alternativa indikatorer som uppfyller andra kriterier än våra förslag

När vi föreslår indikatorer som inte uppfyller alla önskvärda kriterier redovisar vi även alternativa indikatorer som uppfyller just de kriterierna i högre utsträckning än våra förslag. Det handlar oftast om alternativa indikatorer som bygger på befintliga data, och därför innebär en lägre kostnad för staten och en mindre uppgiftslämnarbörda för myndigheterna. Men de alternativa indikatorerna är ofta mindre relevanta och tillförlitliga. Om våra förslag eller de alternativa indikatorerna är mest lämpliga beror därför på vad regeringen prioriterar högst.

1.2.7 Vi har rådgjort med andra myndigheter

Statskontoret står ensamt för innehållet i rapporten. Men vi har haft stor nytta av diskussioner med företrädare för andra myndigheter. Regeringen anger i uppdraget att vi ska hämta in synpunkter och information från berörda myndigheter och organisationer, särskilt Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket (ESV), Justitiekanslern (JK), Kammarkollegiet, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Statistiska centralbyrån (SCB), Statens servicecenter och Upphandlingsmyndigheten. Vi har diskuterat samtliga centrala frågor i vårt arbete med kontaktpersoner vid dessa myndigheter. Diskussionerna har bland annat handlat om hur vi tolkar uppdraget och det förvaltningspolitiska målet, i vilken utsträckning som

olika data och indikatorer är relevanta för att följa upp målet, samt konsekvenserna av olika förslag. Vi har delat rapportutkast med kontaktpersonerna vid tre tillfällen.

Utöver de ovan nämnda myndigheterna har vi diskuterat uppdraget och potentiella indikatorer med företrädare för andra myndigheter. De inkluderar bland andra Vinnova, Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet), Tillväxtverket, Trafikanalys, Riksdagens ombudsmän (JO) och Domstolsverket. Vi har även stämt av tillgången till data och möjligheten att samla in olika typer av nya data med cirka tjugo ytterligare myndigheter.

1.3 Våra slutsatser och förslag

Vi föreslår totalt 13 indikatorer som regeringen kan använda för att följa upp var och en av egenskaperna det förvaltningspolitiska målet. Indikatorerna utgör en helhet, och regeringen behöver använda dem tillsammans för att få en balanserad bild av hur väl målet är uppfyllt.

Tabell 1. Förslag på indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet

Egenskap	Indikator
Innovativ	Andelen innovationsaktiva myndigheter, mätt som myndigheter som uppger att de har utfört minst en innovationsaktivitet.
	Andelen innovativa myndigheter, mätt som myndigheter som uppger att de har introducerat minst en innovation i sin verksamhet.
Samverkande	Andelen statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en annan myndighet för att lösa en uppgift.
	Andelen statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en kommun eller en region för att lösa en uppgift.
Rättssäker	Antalet beslut där Riksdagens ombudsmän (JO) riktar allvarlig eller mycket allvarlig kritik mot en myndighet.
	Antalet beslut där Justitiekanslern (JK) riktar kritik mot en myndighet.
Väl utvecklad service	Den genomsnittliga andelen enskilda som upplever att de har fått den hjälp de behöver i sina kontakter med myndigheten (för ett urval av 15 myndigheter).
Väl utvecklad tillgänglighet	Den genomsnittliga svarsfrekvensen på telefonsamtal till myndigheters huvudväxlar och kontaktcenter (för ett urval av 15 myndigheter).
	Den genomsnittliga andelen samtal till myndigheters huvudväxlar och kontaktcenter som besvaras inom 10 minuter (för ett urval av 15 myndigheter).
	Andelen av befolkningen över 16 år som kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuter till fots, med kollektivtrafik eller bil.
Väl utvecklad kvalitet	Andelen statliga webbplatser eller mobilapplikationer som har god tillgänglighet enligt Myndigheten för digital förvaltnings tillsyn enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.
	Den sammanvägda utvecklingen av indikatorerna vi föreslår för att följa upp statsförvaltningens innovativitet, samverkan, rättssäkerhet, service och tillgänglighet, mätt som årlig procentuell förändring.
Effektiv	Kvoten mellan indikatorn vi föreslår för att följa upp statsförvaltningens kvalitet och den årliga procentuella förändringen av statsförvaltningens inflationsjusterade verksamhetskostnader.

1.3.1 Indikatorerna förutsätter uppdrag och finansiering till flera myndigheter

Vi bedömer att det innebär en ambitionshöjning för regeringens förvaltningspolitiska arbete att genomföra våra förslag. Det beror på att indikatorerna förutsätter nya uppdrag till flera myndigheter, och i vissa fall ny finansiering. Därför kommer indikatorerna att öka kostnaderna för staten. Det beror också på att indikatorerna förutsätter att hela statsförvaltningen bidrar med data, och därför kommer att öka uppgiftslämnarbördan för myndigheterna. Därtill beror det på att indikatorerna bidrar med ny information som kan ligga till grund för att utveckla förvaltningspolitiken och statsförvaltningen. Det gäller både information om hur väl förvaltningen fungerar som helhet och information om områden vi saknar data om i dag, till exempel hur vanligt det är med innovation och samverkan inom statsförvaltningen

Vi uppskattar den totala direkta kostnaden för att ta fram indikatorerna till cirka 975 000 kronor årligen. Utöver det tillkommer cirka 750 000 kronor i uppstarts-kostnader. Med direkta kostnader avser vi kostnader som vi bedömer kräver ytterligare finansiering, det vill säga kostnader som de berörda myndigheterna inte kan finansiera inom ramen för sina befintliga anslag. Vi uppskattar den indirekta kostnaden till cirka 7,6 miljoner kronor årligen. Med indirekta kostnader avser vi kostnader som vi bedömer inte kräver någon ytterligare finansiering. Det handlar i huvudsak om kostnader för den arbetstid som förvaltningen lägger på att bidra till uppföljningen i stället för att genomföra andra arbetsuppgifter. Omkring 7 av de 7,6 miljoner kronorna gäller indikatorerna för att följa upp om statsförvaltningen är samverkande, eftersom de bygger på uppgifter från ett stort antal statsanställda.

De direkta kostnaderna för att ta fram indikatorerna är fördelade på tre myndigheter. Den första är Statskontoret, som vi föreslår får i uppdrag att samordna uppföljningen och tillhandahålla vissa underlagsdata. Den andra är Statistiska centralbyrån, som vi föreslår får i uppdrag att tillhandahålla statistik om innovation i offentlig sektor. Den tredje är Trafikanalys, som vi föreslår får i uppdrag att tillhandahålla data över restider till statliga servicekontor. Vi föreslår också att 16 andra myndigheter får uppdrag att tillhandahålla vissa underlagsdata, men utan finansiering. De indirekta kostnaderna är fördelade mellan dessa 16 myndigheter och övriga myndigheter i förvaltningen som bidrar med enstaka uppgifter till uppföljningen.

1.3.2 Regeringen behöver komplettera indikatorerna med analys

En indikator är något litet och mätbart som belyser något stort och mer svårfångat. Men att belysa något är inte detsamma som att fånga det på ett fullständigt sätt. Därför behöver regeringen komplettera indikatorerna med analys, för att förstå vad de visar, kunna dra korrekta slutsatser, och ta fram lämpliga åtgärder om de

behövs.⁹ Vi bedömer att behovet av analys är särskilt stort när indikatorerna gäller så komplexa och abstrakta förhållanden som egenskaperna i det förvaltningspolitiska målet.

1.3.3 Upp till riksdagen och regeringen att bedöma när målet är uppfyllt

Över tid kommer de indikatorer vi föreslår att visa om statsförvaltningen har mer eller mindre av egenskaperna som ingår i det förvaltningspolitiska målet. Men målet anger inte hur mycket av de olika egenskaperna som statsförvaltningen behöver ha för att uppfylla målet. Därför är det upp till riksdagen och regeringen att bedöma vilket resultat på var och en av indikatorerna som innebär att målet är uppfyllt. Det inkluderar att bedöma vad som är en bra balans mellan egenskaperna. Mot bakgrund av detta föreslår vi inte hur regeringen ska värdera utfallet på respektive indikator.

Vi bedömer att det sannolikt är omöjligt för statsförvaltningen att maximera alla egenskaper i det förvaltningspolitiska målet samtidigt. En mycket innovativ förvaltning kan exempelvis ha sämre förutsättningar att vara mycket effektiv, åtminstone på kort sikt. Det följer av att det till en början ofta är resurskrävande att göra saker på nya sätt. Men vad som är en bra balans mellan egenskaperna kan variera över tid utifrån politiska prioriteringar och utmaningar i samhället. Varken riksdagen eller regeringen har heller pekat ut att någon av egenskaperna är viktigare än andra inom ramen för det förvaltningspolitiska målet. Därför behandlar vi egenskaperna som likvärdiga. Det innebär att mer av en viss egenskap alltid är bättre inom ramen för vårt uppdrag.

1.3.4 Indikatorerna bör bara användas för att följa hur väl statsförvaltningen fungerar som helhet

Indikatorerna vi föreslår är utformade för att följa upp hur väl statsförvaltningen fungerar som helhet. Därför kan de leda till felaktiga slutsatser om regeringen använder dem för att följa upp eller jämföra enskilda myndigheters resultat. Det beror på att det kan finnas sakliga skäl till skillnader mellan olika myndigheters resultat som bara framgår av djupare analys, exempelvis att de prioriterar olika utifrån sina olika uppdrag och roller i förvaltningen.¹⁰ Men på Regeringskansliet finns sällan tid för djupare analys, och därför har tjänstemän vid Regeringskansliet tidigare avrått från att jämföra myndigheter utifrån standardiserad information. I det fallet handlade det om information i myndigheternas årsredovisningar.¹¹

Om regeringen använder indikatorerna för att följa upp eller jämföra enskilda myndigheter får myndigheterna och deras anställda också incitament att ge för-

⁹ Ekonomistyrningsverket (2012:41). *Resultatindikatorer*, s. 9, 27f.

¹⁰ Se även Ekonomistyrningsverket (2012:41). s.27f.

¹¹ Ekonomistyrningsverket (2022:48). *En enhetlig struktur för resultatredovisningen*, s. 26.

skönade svar, exempelvis i de enkäter som ligger till grund för flera av indikatorerna. Det skulle göra indikatorerna i fråga avsevärt mindre tillförlitliga, och därmed underminera uppföljningen av målet i sin helhet. Slutligen riskerar sådana jämförelser också att ge oönskade styreffekter, det vill säga att myndigheterna prioriterar det som regeringen följer upp dem på framför det som är motiverat utifrån deras uppdrag. Det skulle leda till en mindre välfungerande statsförvaltning, tvärt emot intentionen i det förvaltningspolitiska målet.

Att indikatorerna är utformade för att följa hur väl statsförvaltningen fungerar som helhet innebär också att regeringen behöver använda andra typer av uppföljning för att följa upp specifika förvaltningspolitiska åtgärder. Det beror på att förvaltningspolitiska åtgärder bara är en av flera faktorer som påverkar hur väl förvaltningen fungerar. En stor del av förvaltningspolitiken består exempelvis av regelverk som är stabila över tid. Regeringen genomför dessutom förhållandevis få förvaltningspolitiska åtgärder jämfört med antalet åtgärder inom andra politikområden som indirekt påverkar hur väl förvaltningen fungerar.

1.4 Disposition

I kapitel 2–8 konkretiserar vi hur vi ser på de olika egenskaperna i målet, samt presenterar och motiverar våra förslag på indikatorer. I kapitel 9 presenterar vi vår analys av de samlade förutsättningarna för och konsekvenserna av våra förslag. Bilaga 2 innehåller tekniska beskrivningar av de indikatorer vi föreslår. Där beskriver vi även hur regeringen och statsförvaltningen kan påverka de indikatorer vi föreslår, det vill säga det fjärde kriteriet vi använder för att värdera potentiella indikatorer. Bilaga 3 innehåller vår bruttolista över potentiella indikatorer. Den går att ladda ner på statskontoret.se.

2 Indikatorer på att statsförvaltningen är innovativ

I det här kapitlet beskriver vi hur vi ser på egenskapen innovativ, inom ramen för vårt uppdrag. Vi föreslår två indikatorer för om statsförvaltningen är innovativ:

- Andelen innovationsaktiva myndigheter, mätt som myndigheter som uppger att de har utfört minst en innovationsaktivitet.
- Andelen innovativa myndigheter, mätt som myndigheter som uppger att de har introducerat minst en produkt- eller processinnovation i sin verksamhet.

Vi redovisar även två alternativa indikatorer:

- Det samlade värdet på myndigheternas anläggningstillgångar.
- Myndigheternas utgifter för forskning och utveckling (FoU).

2.1 En innovativ förvaltning tar tillvara nya sätt att lösa sina uppgifter

Vi ser en innovativ statsförvaltning som en förvaltning som är öppen för, tar tillvara och utvecklar nya tjänster och arbetssätt för att lösa sina uppgifter och uppfylla politiska mål bättre än tidigare.

Vi bedömer att statsförvaltningen ger uttryck för att vara innovativ när den inför innovationer, det vill säga nya eller väsentligt förbättrade produkter, tjänster eller processer som är tagna i bruk och kommer till nytta. Det kan handla om att en myndighet inför ett arbetssätt som är nytt för just deras verksamhet. Men det kan också handla om att en myndighet introducerar en produkt som är helt ny på marknaden.¹² Detta är en vid beskrivning av vad en innovation är för något, som överensstämmer med hur OECD och EU mäter innovation. Den ligger även nära hur myndighetschefer i statsförvaltningen ser på innovation i sin egen verksamhet i dag.¹³ Det ligger även nära hur regeringen i §6 myndighetsförordningen (2007:515) beskriver myndigheternas ansvar att fortlöpande utveckla sin verksamhet. Stats-

¹² OECD/EU (2018). *OECD/Eurostat (2018). Oslo Manual 2018. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, s. 77ff; The Danish National Center for Public Innovation. (2021). *Copenhagen manual. A guide on how and why your country can benefit from measuring public sector innovation*, s. 56–59.

¹³ Se t.ex. Vinnova. (2021). *Innovation och förvaltningstradition*, s. 13.

kontoret har också tidigare visat att många chefer i statsförvaltningen kopplar innovativitet till myndighetsförordningens paragraf om verksamhetsutveckling.¹⁴

Förutsättningar för att vara innovativ kan till exempel vara ett ledarskap och ett arbetsklimat som uppmuntrar medarbetarna att testa nya saker och som tillåter att det blir fel. Andra exempel på förutsättningar inkluderar att lägga tid och pengar på att utveckla arbetssätt och kompetens för innovation.¹⁵

2.2 Förslag på indikatorer

Vi föreslår att regeringen använder två indikatorer för att följa om statsförvaltningen är innovativ. Den första indikatorn är andelen innovationsaktiva myndigheter, mätt som myndigheter som uppger att de har utfört minst en innovationsaktivitet under de senaste två åren. Den andra indikatorn är andelen innovativa myndigheter, mätt som myndigheter som uppger att de har introducerat minst en innovation i sin verksamhet under de senaste två åren. Vi bedömer att indikatorerna kan uppfylla samtliga våra obligatoriska kriterier. Men det förutsätter att regeringen ger en myndighet i uppdrag att samla in uppgifterna återkommande, eftersom ingen myndighet har det uppdraget i dag.

Tabell 2. De föreslagna indikatorernas förhållande till våra kriterier

1	Relevant	Ja
2	Tillförlitlig	Ja
3	Anger en riktning	Ja
4	Kan påverkas av myndigheterna	Ja
5	Kan analyseras årligen	Ja
6	Kan omfatta hela statsförvaltningen	Ja
7	Kostnadsneutral för staten	Nej
8	Uppgiftslämnarneutral för myndigheterna	Nej*

* Cirka 160 myndigheter har lämnat motsvarande uppgifter sedan 2018. För dem innebär indikatorerna ingen ytterligare uppgiftslämnarbörda.

2.2.1 Indikatorerna är relevanta för att belysa förvaltningens innovativitet

Vi bedömer att andelen innovativa respektive innovationsaktiva myndigheter tillsammans ger en relevant bild av förvaltningens innovativitet (1). Alla innovationsaktiviteter leder inte till innovationer, och det kan gå lång tid mellan aktiviteter och innovationer. Det är heller inte säkert att alla innovationer uppstår i de organisationer som har genomfört de bakomliggande aktiviteterna. En innovations-

¹⁴ Statskontoret (2020). Om offentlig sektor 39. *En innovativ och samverkande förvaltning. 10 år med det förvaltningspolitiska målet*, s. 20.

¹⁵ Implement Consulting Group (2021). *Innovation och förnyelse inom 102 svenska myndigheter*; Statistiska centralbyrån (2021a). *Exempelformulär: Innovation i offentlig sektor – myndighet*.

aktiv myndighet kan exempelvis bidra till innovationer i andra delar av förvaltningen. Innovationsaktivitet belyser därmed myndigheternas förutsättningar att vara innovativa, medan introducerade innovationer belyser de faktiska resultaten i myndigheterna.¹⁶ En större andel myndigheter som uppger att de har utfört någon innovationsaktivitet indikerar därmed att förvaltningen har bättre förutsättningar att vara innovativ. En större andel myndigheter som uppger att de har introducerat någon innovation indikerar att förvaltningen är mer innovativ (3).

Däremot belyser indikatorerna inte *hur* innovativa de innovativa myndigheterna är, det vill säga hur många eller omfattande innovationer de har introducerat under den gångna undersökningsperioden.

2.2.2 Indikatorerna är tillförlitliga trots vissa bedömningsinslag

Vi bedömer att de indikatorer vi föreslår är tillförlitliga (2). Indikatorerna motsvarar frågor som finns i den befintliga förvaltningsövergripande enkätundersökning av innovation i offentlig sektor, som Vinnova finansierade 2018 och 2020. Undersökningen bygger på forskning om innovation och följer OECD:s och Eurostats gemensamma riktlinjer för att samla in och tolka data om innovation. De frågor vi föreslår att basera indikatorerna på är i dag formulerade enligt nedan:

- Introducerade myndigheten någon produkt- eller processinnovation under referensperioden? *Markera de alternativ som stämmer*
- Vilka innovationsaktiviteter utförde myndigheten under referensperioden? *Markera alla alternativ som stämmer*

I anslutning till frågorna finns texter som förklarar hur myndigheterna ska tolka begreppen produkt- och processinnovation respektive innovationsaktivitet. Texterna förklarar att en produktinnovation är en ny eller förbättrad vara eller tjänst som väsentligt skiljer sig från verksamhetens tidigare varor eller tjänster, och som verksamheten har tagit i bruk. Det gäller både om myndigheten har köpt in produkten i fråga eller utvecklat den på egen hand. En processinnovation är en ny eller väsentligt förbättrad process för en eller flera funktioner inom verksamheten, som väsentligt skiljer sig från verksamhetens tidigare processer och som verksamheten har tagit i bruk. Innovationsaktiviteter är i sin tur alla aktiviteter som en verksamhet utför i syfte att utveckla eller införa innovationer. Det kan exempelvis handla om att ta fram underlag om verksamhetens behov och möjligheter, utveckla medarbetarnas innovationskompetens, investera i infrastruktur för innovation eller bedriva forskning och utveckling. Dessa och andra exempel på innovationsaktiviteter ingår som svarsalternativ på frågan.¹⁷

¹⁶ Statistiska centralbyrån (2022). *Innovation i välfärden*, s. 3f.

¹⁷ Statistiska centralbyrån (2021a).

De förklarande texterna tydliggör att frågorna avser konkreta förhållanden i myndigheternas verksamhet, och förbättrar myndigheternas förutsättningar att tolka och besvara frågorna på ett konsekvent och rättvisande sätt. Svarsmönstren i den senaste upplagan av undersökningen bekräftar det. Få myndigheter har exempelvis hoppat över frågor, eller besvarat olika frågor i enkäten på ett motsägelsefullt sätt.¹⁸

Vi anser att det är myndigheternas utrymme att själva bedöma syftet med olika investeringar, analyser och kompetensutvecklingsinsatser som gör det möjligt att belysa förvaltningens innovativitet väl. Det beror på att många innovationer avser arbetssätt som inte nödvändigtvis är dokumenterade eller går att observera utifrån. Det beror också på att det är svårt för någon utanför verksamheten att bedöma när en produkt eller tjänst är ny eller kommer till nytta i verksamheten. Det bekräftas av de företrädare för exempelvis Vinnova och Komet som vi har talat med. Det finns också flera studier som stödjer att egenrapporterade data på innovativitet är tillförlitliga. Studierna i fråga visar exempelvis statistiskt säkerställda samband mellan hur enskilda medarbetare och chefer i en verksamhet bedömer antalet innovationer som verksamheten har introducerat under en viss tidsperiod.¹⁹

Det är också möjligt att verifiera myndigheternas svar genom att göra stickprov, vilket skulle öka indikatorernas tillförlitlighet ytterligare. Det kan exempelvis handla om kompletterande intervjuer med andra verksamhetsföreträdare än de som har besvarat frågorna i enkäten för att se om de ger samstämmiga svar. Det kan också handla om att ta ut information från några myndigheters ekonomiska redovisning för att verifiera exempelvis investeringar eller stora kompetensutvecklingsinsatser.

2.2.3 Fokus på innovation i bred bemärkelse ger en mer tillförlitlig indikator

Vår breda och inkluderande syn på innovativitet innebär att enkätfrågorna och indikatorerna kommer att fånga förvaltningens förmåga till både radikala och stegvisa innovationer. De stegvisa ligger närmare hur många av oss är vana att tänka på verksamhetsutveckling snarare än innovation. Men vi bedömer att

¹⁸ Statistiska centralbyrån (2021b). *Teknisk rapport. En beskrivning av genomförande och metoder i innovationsbarometern*.

¹⁹ Se t.ex. Axtell et al. (2000). Shopfloor innovation: Facilitating the suggestion and implementation of ideas, *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 73(3); Rank et al. (2009). Leadership predictors of innovation and task performance, *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 82(3); De Jong & Den Hartog (2010), Measuring Innovative Work Behaviour, *Creativity and Innovation Management* 19(1); Denti & Hemlin (2013). *What connects leadership and creativity?* I *Creativity and Leadership in Science, Technology and Innovation*, red, Hemlin et al. Routledge; Denti & Hemlin (2016). Modelling The Link Between Leader–Member Exchange and Individual Innovation In R&D, *International Journal of Innovation Management* 20(3).

indikatorerna behöver vara breda och inkluderande för att kunna fånga förändringar i statsförvaltningens innovativitet. Det följer av att radikala innovationer är mycket ovanliga i statsförvaltningen. Det uppger bland annat de företrädare för Vinnova och Komet som vi har talat med.

Däremot innehåller enkätundersökningen även andra frågor än de vi föreslår att bygga indikatorer på, och som går att använda för att följa hur vanligt det är med radikala innovationer. Till exempel kan ett jakande svar på frågan om myndigheten har introducerat några produkt- eller processinnovationer kombineras med ett nekande svar på följdfrågan om de innovationer som myndigheten har introducerat tidigare har tillämpats av andra inom samma verksamhetsområde. Det är då rimligt att anta att de innovationer som återstår är av det radikala slaget.

2.2.4 Regeringen behöver skapa förutsättningar för att analysera indikatorerna årligen

De indikatorer som vi föreslår förutsätter att regeringen ger en myndighet i uppdrag att samla in och tillhandahålla uppgifter om statsförvaltningens innovativitet, eftersom ingen myndighet har det som uttalat uppdrag i dag. Genom ett sådant uppdrag kan regeringen styra att indikatorerna går att analysera årligen och att de omfattar hela statsförvaltningen (5, 6). Men det ökar också kostnaderna för staten och uppgiftslämnarbördan för myndigheterna (7, 8).

Vinnova finansierade de tidigare undersökningarna med projektmedel, vilket är en osäker och olämplig finansieringsform för ett återkommande arbete. Vinnova, SCB och Sveriges kommuner och regioner (SKR) har nyligen beslutat att finansiera och genomföra en tredje upplaga av den befintliga enkäten under 2023, för att inte tappa kontinuitet i väntan på permanent finansiering. Men varken Vinnova eller SCB anser att de kan fortsätta finansiera undersökningen efter 2023.

2.2.5 Statistiska centralbyrån är bäst lämpad att samla in uppgifterna om innovation

Vi bedömer att regeringen bör ge SCB i uppdrag att tillhandahålla statistik om innovation i offentlig sektor, genom att återkommande upprepa den befintliga enkätundersökningen på området. SCB har byggt upp en struktur för arbetet genom att de genomförde den senaste undersökningen på uppdrag av Vinnova. SCB kommer även att genomföra undersökningen 2023. Förvaltningen kan dra nytta av tidigare lärdomar och undvika dubbelarbete genom att låta SCB fortsätta det arbete som myndigheten har påbörjat tillsammans med Vinnova. Det bör i sin tur minimera kostnaderna för staten. Samtidigt kommer både regeringen och förvaltningen att få tillgång till jämförbara data under en längre tidsperiod, vilket möjliggör mer meningsfulla analyser. När SCB genomförde undersökningen 2020 vidareutvecklade myndigheten även enkäten så att resultaten går att jämföra med

resultat från SCB:s motsvarande enkätundersökning av innovation i företagssektorn. Det möjliggör ytterligare analyser.²⁰

2.2.6 Indikatorerna innebär en ökad kostnad för staten och en ökad uppgiftslämnarbörda för myndigheterna

Hur stor kostnad och uppgiftslämnarbörda som indikatorerna innebär beror främst på hur ofta regeringen vill att SCB ska uppdatera statistiken. Regeringen skulle kunna minska de minsta myndigheternas uppgiftslämnarbörda genom att avgränsa undersökningen till myndigheter med ett visst lägsta antal. Men det skulle inte minska SCB:s kostnader för arbetet på något betydande sätt.

Vi bedömer att det går att balansera regeringens behov av uppdaterad information mot statens kostnad och myndigheternas uppgiftslämnarbörda genom att uppdatera statistiken vartannat år. Det är samma intervall som SCB använder för att uppdatera närliggande statistik som regeringen använder som grund för indikatorer i andra delar av budgetpropositionen. Ett sådant exempel är SCB:s statistik över innovation i företagssektorn som regeringen använder för indikatorer i utgiftsområde 24, näringsliv. Där analyserar regeringen indikatorerna varje år, men redovisar uppdaterade värden vartannat år.²¹ Ett annat exempel är SCB:s statistik över forskning och utveckling som regeringen använder i utgiftsområde 16, utbildning och universitetsforskning. Där låter regeringen SCB ta fram prognoser för företagens respektive den offentliga förvaltningens avsättningar till forskning och utveckling för de år som myndigheten inte uppdaterar statistiken.²²

SCB bedömer att arbetet med att tillhandahålla statistik över innovation i offentlig sektor skulle kosta omkring 800 000 kronor vartannat år när enkätundersökningen genomförs, och 50 000 kronor för prognoser under åren däremellan. Myndigheten baserar bedömningen på att 2020 års undersökning kostade cirka 1,3 miljoner kronor att genomföra, varav 600 000 kronor var engångskostnader för att starta upp och utveckla metoder för arbetet. Sedan dess har det generella kostnadsläget ökat något.

2.3 Alternativa indikatorer

De indikatorer vi föreslår innebär en ökad kostnad för staten och en ökad uppgiftslämnarbörda för myndigheterna. Därför presenterar vi även alternativa indikatorer som bygger på befintliga data. De alternativa indikatorerna innebär avsevärt lägre kostnader för staten, och de skulle inte öka uppgiftslämnarbördan för myndigheterna. Men vi bedömer att de alternativa indikatorerna är väsentligt mindre relevanta och tillförlitliga än de indikatorer vi föreslår.

²⁰ Statistiska centralbyrån (2022). s. 3.

²¹ Prop. 2022/23:1. *Budgetproposition för 2023. Utgiftsområde 24 Näringsliv*, s. 26f.

²² Prop. 2022/23:1. *Budgetproposition för 2023. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, s. 250.

2.3.1 Värdet på anläggningstillgångar är en alternativ indikator på innovativitet som bygger på befintliga data

Vi har haft svårt att hitta en alternativ indikator som bygger på befintliga data. Därför bedömer vi att det samlade värdet på myndigheternas anläggningstillgångar är det minst dåliga alternativet, trots att en sådan indikator har förhållandevis svag relevans och tillförlitlighet.

ESV sammanställer uppgifter över värdet på myndigheternas anläggningstillgångar varje år som del av underlaget för *Årsredovisning för staten*. Men indikatorn belyser myndigheternas verksamhetsunderhåll och verksamhetsutveckling snarare än innovativitet. Det följer av att myndigheterna kan redovisa alla utgifter för att utveckla eller köpa något av väsentligt och bestående värde för verksamheten som en anläggningstillgång.²³ Det innebär att myndigheternas anläggningstillgångar kan inkludera både utgifter för innovationsaktiviteter och innovationer, och utgifter för att utveckla, förbättra eller rent av ersätta produkter, tjänster eller processer som inte är nya eller väsentligt bättre än sina förlagor. Ett egenutvecklat it-system för markövervakning med satellit är ett exempel på en anläggningstillgång som också är en innovation. Men när polisen köper in en sjunde helikopter av samma typ som de övriga sex är helikoptern bara en anläggningstillgång.²⁴

Värdet på myndigheternas anläggningstillgångar exkluderar också vissa typer av innovationsaktiviteter. Myndigheter får inte redovisa utgifter för forskning som anläggningstillgångar, eftersom det inte är säkert att forskningen leder fram till någon konkret tjänst, produkt eller process som tas i bruk och kommer till nytta. Men forskning är en viktig innovationsaktivitet, eftersom många innovationer uppstår till följd av systematiskt arbete för att hitta nya tjänster, produkter och arbetssätt.²⁵

2.3.2 Myndigheternas FoU-utgifter är en alternativ indikator på innovationsaktivitet som bygger på befintliga data

Om regeringen vill fånga även myndigheternas forskning och utveckling (FoU) kan den komplettera värdet på myndigheternas anläggningstillgångar med deras FoU-utgifter. FoU är en av flera möjliga innovationsaktiviteter som myndigheter kan ägna sig åt. Därmed kan FoU-utgifter fungera som en förenklad variant av den indikator på innovationsaktivitet som vi föreslår. SCB tillhandahåller data över myndigheternas FoU-utgifter inom ramen för den officiella statistiken över forskning och utveckling i Sverige. Men det är bara cirka 85 av de totalt 344 myndigheterna under regeringen som bedriver FoU, undantaget forskningsråd,

²³ 5 kap. 1–3 §§ förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

²⁴ Ekonomistyrningsverket (2002:3). *Immateriella anläggningstillgångar*; Ekonomistyrningsverket (2016:49). *Att redovisa materiella anläggningstillgångar*.

²⁵ Ekonomistyrningsverket (2002:3). s. 14; Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 5 kap. 2 § förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

universitet och högskolor.²⁶ Dessutom kan myndigheterna ägna sig åt många andra aktiviteter än FoU, för att utveckla eller introducera innovationer. Några av dessa aktiviteter beskriver vi i avsnitt 2.2.2. Därför riskerar den här alternativa indikatorn att ge en missvisande bild av förvaltningens förutsättningar att vara innovativ.

2.4 Exempel på indikatorer som vi har valt bort

Vi har övervägt flera andra indikatorer på om statsförvaltningen är innovativ. Ett exempel är i vilken utsträckning som myndigheterna har genomfört innovationsupphandling, mätt som andelen av det totala antalet eller värdet på myndigheternas upphandlingar som är innovationsupphandlingar. En sådan indikator belyser några av myndigheternas förutsättningar att vara innovativa, nämligen deras ambition att vara innovativa, samt deras medvetenhet om möjligheten till innovation när de upphandlar. Men vi bedömer att indikatorn har svag relevans. Alla myndigheter upphandlar inte varor och tjänster i någon större omfattning, och ambition och medvetenhet är bara ett fåtal av möjliga förutsättningar för innovativitet. Dessutom finns det inga tillförlitliga data som visar förekomsten av innovationsupphandling eller det totala antalet och värdet på myndigheternas upphandlingar. Det framgår av våra samtal med företrädare för bland annat Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet.

Vi har även övervägt en indikator som baseras på antalet patentansökningar eller beviljade patentansökningar från statliga myndigheter. Men vi bedömer att indikatorn inte skulle fånga förändringar i förvaltningens innovativitet särskilt väl, eftersom det är ovanligt att myndigheter introducerar innovationer som går att patentera. En innovation behöver exempelvis både vara teknisk och helt ny i världen för att leda till patent.²⁷ Dessutom är det inte möjligt att söka fram information om statliga myndigheters ansökningar eller beviljade ansökningar från Svensk Patentdatabas i dag.

²⁶ Riksrevisionen (2021:5). *Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning*, s. 22.

²⁷ Patent- och registreringsverket. *PRV-skolan steg 1*. (Hämtad 2023-01-05).

3 Indikatorer på att statsförvaltningen är samverkande

I det här kapitlet beskriver vi hur vi ser på en samverkande statsförvaltning inom ramen för vårt uppdrag. Som indikator för att följa om statsförvaltningen är samverkande föreslår vi två indikatorer:

- Andelen statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en annan myndighet för att lösa en uppgift.
- Andelen statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en kommun eller en region för att lösa en uppgift.

Vi redovisar även två alternativa indikatorer:

- Andelen myndigheter som har lånat ut eller lånat in personal under ett år.
- Andelen av myndigheternas arbetsställen som är samlokaliserade.

3.1 En samverkande förvaltning hjälps åt över organisationsgränserna

Vi ser en samverkande statsförvaltning som en förvaltning som hjälps åt över myndighetsgränserna, eller med regioner och kommuner, för att lösa sina uppgifter eller uppfylla politiska mål bättre än tidigare.

Samverkan ligger nära service. Men vi avgränsar samverkan till att handla om myndigheters kontakter med varandra samt med kommuner och regioner. Vi avgränsar service till att handla om statsförvaltningens kontakter med enskilda.

Vi anser att förvaltningen ger uttryck för att vara samverkande när myndigheter, eller anställda vid myndigheter, agerar gemensamt eller koordinerat med varandra eller med kommuner och regioner. Det kan vara i det lilla, till exempel att en anställd agerar på information som hen får i samtal med anställda vid en annan myndighet, en kommun eller en region. Det kan också vara i det stora, till exempel att myndigheter genomför gemensamma projekt eller delar resurser som kompetens och infrastruktur. På så sätt kan samverkan omfatta en mycket stor del av statsförvaltningens verksamhet.

Förutsättningar för en samverkande statsförvaltning kan vara att enskilda personer vårdar relationer med personer vid andra myndigheter, kommuner och regioner, att myndigheter skapar och upprätthåller formella myndighetsnätverk, eller sluter

samverkansöverenskommelser med andra myndigheter, kommuner och regioner. Vi bedömer att det här sättet att se på en samverkande förvaltning ligger nära hur regeringen beskriver samverkan i myndighetsförordningen (2007:515), även om regeringen där använder ordet samarbete.

3.2 Förslag på indikatorer

Vi föreslår att regeringen använder två indikatorer för att följa om förvaltningen är samverkande. Den första indikatorn är andelen statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en annan myndighet för att lösa en uppgift. Den andra indikatorn är andelen statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en kommun eller region för att lösa en uppgift. Vi bedömer att indikatorerna kan uppfylla samtliga våra obligatoriska kriterier. Men det förutsätter att regeringen skapar en struktur för att samla in uppgifterna återkommande, eftersom ingen myndighet gör det i dag.

Tabell 3. De föreslagna indikatorernas förhållande till våra kriterier

1	Relevant	Ja
2	Tillförlitlig	Ja
3	Anger en riktning	Ja
4	Kan påverkas av myndigheterna	Ja
5	Kan analyseras årligen	Ja
6	Kan omfatta hela statsförvaltningen	Ja
7	Kostnadsneutral för staten	Nej
8	Uppgiftslämnarneutral för myndigheterna	Nej

3.2.1 Indikatorerna belyser statsförvaltningens samverkan väl

Vi bedömer att de två indikatorer vi föreslår belyser statsförvaltningens samverkan på ett relevant sätt (1) Vi kan fånga den samverkan som faktiskt har ägt rum genom att fråga de som jobbar i statsförvaltningen om de har arbetat tillsammans med en eller flera anställda vid en annan myndighet, en kommun eller en region för att lösa en uppgift. Vi fångar också många olika typer av samverkan, från strukturerad och formaliserad samverkan mellan myndigheter för att lösa komplexa samhällsproblem, till organisk och informell samverkan mellan enskilda medarbetare för att lösa avgränsade uppgifter. En större andel statsanställda som uppger att de har arbetat tillsammans med anställda vid en annan myndighet, kommun eller region i syfte att lösa en uppgift indikerar därmed att förvaltningen är mer samverkande (3).

Däremot fångar indikatorerna inte hur väl samverkan har fungerat. De säger alltså inget om i vilken utsträckning som statsförvaltningen faktiskt löser sina uppgifter eller uppfyller politiska mål bättre än tidigare till följd av sin samverkan.

3.2.2 Fokus på långtgående samverkan i närtid ger en tillförlitlig indikator

De indikatorer som vi föreslår bygger på de statsanställdas svar på frågor om sitt arbete. Men vi bedömer att de är tillförlitliga, eftersom frågorna är formulerade på ett sätt som ger de anställda goda förutsättningar att tolka och besvara dem på ett konsekvent och rättvisande sätt (2). Frågorna handlar om de statsanställdas egna arbete och kontakter, och gäller förhållanden i närtid. Dessutom gäller frågorna arbete som de anställda har utfört *tillsammans* med en eller flera anställda vid en annan myndighet, kommun eller region. Att arbeta tillsammans är en långtgående form av samverkan, jämfört med att exempelvis utbyta information med anställda vid en annan myndighet.²⁸ Därför är det sannolikt att ett jakande svar på frågorna verkligen speglar samverkan i syfte att lösa en uppgift, snarare än mer rutinmässiga eller slumpmässiga kontakter mellan myndigheter.

Vi bedömer även att frågor som är avgränsade till gemensamt arbete i närtid ger bättre förutsättningar att fånga förändringar över tid än bredare frågor om fler typer av kontakter under en längre tidsperiod. Vår hypotes är att statsanställda samverkar ganska mycket. Därför finns det en risk att nästan alla anställda skulle svara ja på bredare frågor som gäller en längre tidsperiod. Därmed skulle indikatorerna bli trubbiga. När Statskontoret undersökte frivillig samverkan mellan myndigheter 2017 uppgav till exempel 84 procent av de svarande myndighetscheferna att deras myndigheter deltog i någon sorts frivillig samverkan.²⁹ Då har cheferna sannolikt inte kännedom om all samverkan mellan enskilda anställda i avgränsade frågor.

Oavsett hur vi formulerar frågorna är det sannolikt att statsanställda som samverkar uppfattar frågorna som mer angelägna än anställda som inte samverkar. Därför är det även sannolikt att de som samverkar besvarar frågorna i högre utsträckning än de som inte samverkar. Det snedvrider resultatet på så sätt att indikatorerna över-skattar den absoluta nivån av samverkan i förvaltningen. Men det påverkar inte indikatorernas tillförlitlighet när det gäller att belysa förändringar över tid. Det beror på att snedvridningen av resultatet är systematisk snarare än slumpmässig, eftersom anställda som samverkar alltid kommer att vara jämförelsevis mer benägna att besvara våra frågor. Indikatorerna kommer alltså att överskatta den absoluta nivån av samverkan på ett sätt som är konstant över tid.

Slutligen bedömer vi också att det är svårt att belysa om statsförvaltningen är samverkande utan att fråga de som arbetar i förvaltningen. Det följer av att en stor del av förvaltningens samverkan är vardaglig och informell, vilket innebär att den inte ger något tydligt avtryck som går att observera utifrån.

²⁸ Statskontoret (2022a). *Om offentlig sektor 44. Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor*, s. 55.

²⁹ Statskontoret (2017a). *Om offentlig sektor 31. Frivillig samverkan mellan myndigheter*, s. 238.

3.2.3 Regeringen behöver skapa förutsättningar för att analysera indikatorerna årligen

De indikatorer som vi föreslår förutsätter att regeringen ger en myndighet i uppdrag att samla in och tillhandahålla uppgifter om hur statsanställda samverkar, eftersom ingen myndighet gör det i dag. Det innebär att regeringen själv kan styra att indikatorerna går att analysera årligen och att de omfattar hela statsförvaltningen (5, 6). Men det innebär också att indikatorerna medför ökade kostnader för staten och mer arbete för myndigheterna (7, 8).

3.2.4 En digital enkät till samtliga statsanställda minimerar statens kostnader och myndigheternas arbete

Vi bedömer att en digital enkät till samtliga anställda i alla myndigheter utom de allra största är den datainsamlingsmetod som innebär jämförelsevis lägst kostnad för staten och minst arbete för myndigheterna. Det följer av att varje myndighet behöver ansvara för att administrera enkäten till sina egna anställda, eftersom det inte finns något centralt register med kontaktuppgifter till statsanställda. Vi anser heller inte att det vore motiverat att upprätta ett omfattande personuppgiftsregister i syfte att följa upp om statsförvaltningen är samverkande. I den amerikanska statsförvaltningen genomför myndigheterna en liknande enkät till alla anställda.³⁰

Totalundersökning till anställda i de flesta myndigheter

Vi bedömer att vi kan minimera de allra flesta myndigheters arbete genom att utforma enkäten som en öppen totalundersökning. Det innebär att använda en opersonlig men myndighetsspecifik enkätlänk och låta enkäten omfatta samtliga anställda oavsett anställningsform. Myndigheterna kan då använda sina befintliga e-postgrupper för att på ett enkelt sätt distribuera enkäten till samtliga eller stora grupper av sina anställda. Därmed behöver myndigheterna inte administrera något urval av anställda eller några personliga enkätlänkar.

Slumpmässigt urval av anställda i de största myndigheterna

De allra största myndigheterna har så många anställda att en totalundersökning skulle ha en indirekt kostnad på tiotals miljoner i förlorad arbetstid, även om varje anställd bara lägger fem minuter på att besvara enkäten. Dessutom behöver vi inte svar från en lika stor *andel* av de anställda i de största myndigheterna för att komma upp i ett tillräckligt stort *antal* svar för att beräkna värden som är representativa för myndigheterna som helhet. Därför anser vi att de allra största myndigheterna bör distribuera opersonliga enkätlänkar till ett slumpmässigt urval av 2 000 av sina anställda. På så sätt säkerställer vi att samtliga myndigheter får förutsättningar för representativa resultat, samtidigt som vi begränsar den arbetstid som anställda i förvaltningen behöver lägga på att besvara enkäten.

³⁰ Se Office of Personnel Management (2020). *Federal Employee Viewpoint Survey. Empowering Employees. Inspiring change.*

Vi föreslår slumpmässiga urval av anställda i de myndigheter som har fler än 5 000 anställda. 2022 var det 15 myndigheter: Polismyndigheten, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Trafikverket, universiteten i Lund, Uppsala, Stockholm, och Göteborg, Domstolsverket, Karolinska institutet, Migrationsverket och Regeringskansliet. Sammantaget hade dessa myndigheter cirka 174 000 anställda 2022, vilket motsvarar cirka 62 procent av det totala antalet anställda i statsförvaltningen.³¹

Enkäten bör genomföras vartannat år för att hålla nere de indirekta kostnaderna

Vi föreslår att enkätundersökningen genomförs vartannat år för att hålla nere både de indirekta kostnaderna och uppgiftslämnarbördan för myndigheterna. I likhet med SCB:s undersökning om innovation bedömer vi att regeringens behov av uppdaterad information bör balanseras mot statens kostnader och myndigheternas uppgiftslämnarbörda. Regeringen kan fortfarande analysera indikatorerna årligen, men redovisa uppdaterade värden vartannat år.

Svaren går inte att koppla till enskilda anställda

En öppen enkätundersökning innebär att det inte går att se vilka anställda som har besvarat enkäten. Därför utgör de anställdas svar inte personuppgifter. Däremot kommer myndigheterna att behöva påminna alla anställda som har tagit emot enkäten att svara, förslagsvis vid ett tillfälle. Genom att låsa enkätformuläret så att det bara går att svara en gång från varje IP-adress kan vi ändå minska risken för att en anställd svarar fler än en gång. Vi bedömer att det är osannolikt att anställda lånar varandras datorer för att besvara enkäten flera gånger, eftersom det inte finns några incitament att svara flera gånger.

3.3 Alternativa indikatorer

Våra förslag på indikatorer innebär en ökad kostnad för staten, en ny arbetsuppgift för myndigheterna och en ökad uppgiftslämnarbörda för de anställda. Därför presenterar vi även alternativa indikatorer som innebär en avsevärt lägre kostnad och uppgiftslämnarbörda. De alternativa indikatorerna är andelen myndigheter som har lånat ut eller lånat in personal under ett år, samt andelen av myndigheternas arbetsställen som är samlokaliserade. Men vi bedömer att de alternativa indikatorerna är mindre relevanta än våra förslag, eftersom de bara fångar avgränsade uttryck eller förutsättningar för samverkan. Därför rekommenderar vi regeringen att kombinera de alternativa indikatorerna, om de föredrar dem framför våra förslag.

³¹ Arbetsgivarverket. *Fakta om staten, anställda i staten 2022*. (Hämtad 2022-12-15).

3.3.1 Lån av personal är en avgränsad form av samverkan som går att fånga på ett tillförlitligt sätt

Lån av personal är ett sätt för myndigheter att hjälpas åt över organisationsgränserna. Personalen är en av statsförvaltningens viktigaste resurser, och alla myndigheter oavsett storlek eller verksamhetsområde kan behöva förstärka sin personalstyrka under avgränsade perioder. Det handlar om att antingen förstärka numerärt för att hantera arbetstoppar eller om att förstärka med spetskompetens för att hantera särskilda uppgifter. Det finns få rättsliga hinder för lån av personal mellan myndigheter, och myndigheter har tidigare lånat ut personal solidariskt till varandra när behoven har varit stora, även om få myndigheter har mycket personal att avvara.³² Sammantaget innebär detta att en ökad förekomst av lån av personal mellan myndigheter skulle kunna indikera att förvaltningen är mer samverkande än tidigare. Det gäller oavsett om vi följer andelen anställda eller andelen myndigheter som deltar i lån.

Men lån av personal är bara ett av många sätt som myndigheterna kan samverka på, även om den inlånade personalen kan hjälpa till med många olika saker. Därför speglar den alternativa indikatorn inte statsförvaltningens samverkan lika väl som de indikatorer som vi föreslår.

En myndighet behöver få i uppdrag att tillhandahålla uppgifter över lån av personal

Alla myndigheter som lånar ut personal till en annan myndighet måste fatta ett formellt beslut om att låna ut varje enskild arbetstagare. Det gäller oavsett om de berörda myndigheterna har en överenskommelse om samarbete kring personal eller inte.³³ Men det finns inte någon myndighet som samlar in eller sammanställer uppgifter om myndigheternas lån av personal i dag, vare sig utifrån de formella besluten eller på något annat sätt. Därför förutsätter denna alternativa indikator att regeringen ger en myndighet i uppdrag att göra det. Det innebär att regeringen kan styra att indikatorerna går att analysera årligen och att de omfattar hela statsförvaltningen. Men det innebär också att indikatorerna medför ökade kostnader för staten och mer arbete för myndigheterna. Hur stor kostnaden och uppgiftslämnarbördan blir beror på hur många beslut om utlån av personal som myndigheterna fattar, och hur de diarieför dem i dag.

Vi föreslår att myndigheterna rapporterar in uppgifter om sina personallån i statens informationssystem Hermes. Det bör minimera myndigheternas uppgiftslämnarbördan, eftersom de kan sammanställa uppgifterna på ett sätt som passar dem. Dessutom använder de redan Hermes för att rapportera andra uppgifter om sin

³² Rapport 2022-05-16 (Fi2022/01577). *Delredovisning av utredningen En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån mellan myndigheter*, s. 2; Ds. 2022:26. *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*.

³³ Rapport 2022-05-16 (Fi2022/01577), s. 2f, 33.

verksamhet. Det bör även minimera statens kostnader, eftersom det är lättare att plocka ut uppgifterna samlat från Hermes än att sammanställa dem manuellt

3.3.2 Samlokalisering är en avgränsad form av samverkan som går att belysa med befintliga data

Samlokalisering är ett sätt för myndigheter att hjälpas åt för att lösa sin lokalförsörjning. Dessutom kan samlokalisering sänka tröskeln för att hjälpas åt även med andra uppgifter, exempelvis genom att göra det lättare att identifiera eller agera på andra samverkansmöjligheter. Statskontoret har tidigare visat att närhet har betydelse när myndigheter väljer vem de samverkar med.³⁴ Därför skulle en högre grad av samlokalisering kunna indikera både att statsförvaltningen är mer samverkande och har bättre förutsättningar att samverka. Men samlokalisering är en avgränsad form av samverkan. Statskontoret har också visat att verksamhetsområde har större betydelse än närhet när myndigheter väljer vem de ska samverka med.³⁵ Därför speglar den alternativa indikatorn inte statsförvaltningens samverkan lika väl som de indikatorer som vi föreslår.

Indikatorn kan bygga på data från ESV:s register över hyreskontrakt

ESV tillhandahåller ett register över myndigheternas hyreskontrakt, med data som kan ligga till grund för den alternativa indikatorn. Alla myndigheter är skyldiga att lämna uppgifter om ingångna och förändrade hyresavtal till ESV, med undantag för uppgifter som omfattas av sekretess. Det framgår av förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. ESV:s föreskrifter till förordningen specificerar att myndigheterna ska lämna uppgifterna i form av kopior på relevanta handlingar, till exempel hyresavtal, avtal om andrahandsuthyrning och upplåtelseavtal myndigheter emellan. ESV sammanställer sedan informationen i sitt register.

Varje post i ESV:s register gäller ett statligt arbetsställe. Det innebär att vissa myndigheter bara förekommer en gång i registret, medan andra förekommer flera gånger, eftersom de har verksamhet på flera orter eller på flera platser inom samma ort. Registret innehåller även information om fastighetsbeteckningen för arbetsstället, samt vem som är hyresgäst respektive hyresvärd. Utifrån de uppgifterna går det att beräkna andelen av myndigheterna som delar minst ett arbetsställe med någon annan myndighet, samt andelen av arbetsställena som är delade. Men uppgifterna säger inget hur mycket de samlokaliserade myndigheterna samverkar. Myndigheter med samma arbetsställe kan i praktiken sitta i samma öppna kontorslandskap, dela kök, kaffeautomater, mötesrum och it-lösningar. Men de kan också sitta i olika hörn av byggnaden och bara mötas när de ska förnya hyreskontraktet.

De företrädare för ESV som vi har talat med bedömer att uppgifterna i registret är tillförlitliga. Samtliga myndigheter lämnar de uppgifter som de ska lämna.

³⁴ Statskontoret (2017a). s. 241.

³⁵ Statskontoret (2017a). s. 241.

Registret innehåller däremot inte sekretessbelagda uppgifter, exempelvis om vissa av Försvarsmaktens och Försvarets radioanstalts anläggningar.

3.4 Exempel på indikatorer som vi har valt bort

Vi har övervägt många andra indikatorer för att följa om statsförvaltningen är samverkande. Flera av dessa rör olika förvaltningsgemensamma lösningar. Ett exempel är i vilken utsträckning som myndigheterna använder Kammarkollegiets ramavtalstjänster för sina inköp. Men en sådan indikator går inte att ta fram i dag, eftersom det inte finns några data om det totala värdet på myndigheternas upphandlingspliktiga inköp. Vi har även övervägt att använda myndigheternas anslutningsgrad till DIGG:s digitala meddelandetjänst Mina meddelanden respektive till Statens servicecenters administrativa tjänster som indikatorer. De har vi valt bort eftersom de sannolikt kommer att tappa sin relevans över tid. Vi bedömer att alla myndigheter som har potential att ansluta sig till tjänsterna sannolikt kommer att göra det inom överskådlig tid. Då fångar indikatorerna inte längre förändringar i förvaltningens samverkan.

Vi har även övervägt möjligheten att använda antalet myndighetsnätverk som myndigheterna deltar i som indikator. Men vi bedömer att en sådan indikator kan leda till oönskade styreffekter, då myndigheter kan känna ett tryck att delta i nätverk även när de inte fyller någon funktion. Dessutom har Statskontoret i flera tidigare uppdrag konstaterat att myndighetsnätverk ofta är forum för att utbyta information snarare än att hjälpas åt att lösa olika uppgifter. Därmed faller nätverken utanför hur vi ser på samverkan inom ramen för det här uppdraget.

Vi har även övervägt att basera en indikator på myndigheternas formella överenskommelser om samverkan. Men vår undersökning visar att formella överenskommelser i liten grad speglar den samverkan som faktiskt äger rum mellan myndigheter, kommuner och regioner. En sådan indikator speglar snarare i vilken utsträckning som myndigheterna formaliserar sin samverkan. Därför skulle antalet överenskommelser kunna öka, samtidigt som den faktiska samverkan minskar. För det andra bedömer vi att många myndigheter har svårt att ta fram uppgifter om hur många överenskommelser om samverkan som de har, utan en stor arbetsinsats. Därmed skulle indikatorn både ha svag tillförlitlighet och medföra en stor uppgiftslämnarbörd för myndigheterna.

Slutligen har vi även valt bort att använda antalet regeringsuppdrag om samverkan som underlag för en indikator. Det beror på att indikatorn skulle belysa regeringens styrning snarare än tillståndet i förvaltningen. Det beror också på att indikatorn riskerar att ge upphov till oönskade styreffekter, eftersom regeringen skulle få incitament att ge myndigheterna samverkansuppdrag även när det inte är motiverat.

4 Indikatorer på att statsförvaltningen är rättssäker

I det här kapitlet beskriver vi hur vi ser en rättssäker statsförvaltning, inom ramen för vårt uppdrag. Som indikatorer för att följa om statsförvaltningen är rättssäker föreslår vi:

- Antalet beslut där Riksdagens ombudsmän (JO) riktar allvarlig eller mycket allvarlig kritik mot en myndighet.
- Antalet beslut där Justitiekanslern (JK) riktar kritik mot en myndighet.

Vi redovisar inte några alternativa indikatorer på om förvaltningen är rättssäker.

4.1 En rättssäker förvaltning agerar sakligt och opartiskt

Vi ser en rättssäker statsförvaltning som en förvaltning som agerar sakligt, opartiskt och med stöd i rättsordningen.

Vi anser att statsförvaltningen ger uttryck för rättssäkerhet genom att fatta materiellt och formellt korrekta beslut samt genom att ändra felaktiga beslut. Det gäller både beslut som gäller avnämarnas rättigheter och skyldigheter och beslut som gäller de egna medarbetarna. Förvaltningen ger också uttryck för rättssäkerhet genom att behandla lika fall lika, både mellan enskilda och mellan ärenden. Det här sättet att se på rättssäkerhet ligger nära hur riksdagen beskriver rättssäkerhet i förvaltningslagen (2017:900) och hur regeringen beskriver rättssäkerhet i myndighetsförordningen (2007:515) och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition.³⁶

En förutsättning för rättssäkerhet är att statsförvaltningen handlägger ärenden skyndsamt. Det beror på att det kan vara svårare att nå ett korrekt beslut om handläggningen drar ut på tiden, exempelvis på grund av att de enskilda som är inblandade i ärendet inte längre minns all relevant information eller har kvar alla relevanta underlag. Det beror också på att värdet av ett korrekt beslut ofta minskar ju längre en enskild person får vänta på beslutet. Det kan handla om att personen går miste om möjligheter till ersättning, jobb eller utbildning i väntan på ett beslut. Automatiserat beslutsfattande kan också utgöra en förutsättning för rättssäkerhet, om de algoritmer som ligger till grund för de automatiserade besluten är utformade på ett sakligt och opartiskt sätt. Att myndigheter arbetar med att sprida den statliga

³⁶ Prop. 2009/10:175, s. 29.

värdegrunden samt motverkar jäv och korruption är också förutsättningar för rättssäkerhet.

4.2 Förslag på indikatorer

Vi föreslår att regeringen använder två indikatorer för att följa rättssäkerheten i statsförvaltningen. Den första indikatorn är antalet beslut där JO riktar allvarlig eller mycket allvarlig kritik mot en statlig myndighet under regeringen. Den andra indikatorn är antalet beslut där JK riktar kritik mot statliga myndigheter. Vi bedömer att de två indikatorerna uppfyller samtliga våra kriterier. Därför redovisar vi inga alternativa indikatorer på om statsförvaltningen är rättssäker.

Tabell 4. De föreslagna indikatorernas förhållande till våra kriterier

1	Relevant	Ja
2	Tillförlitlig	Ja
3	Anger en riktning	Ja
4	Kan påverkas av myndigheterna	Ja
5	Kan analyseras årligen	Ja
6	Kan omfatta hela statsförvaltningen	Ja
7	Kostnadsneutral för staten	Ja
8	Uppgiftslämnarneutral för myndigheterna	Ja

4.2.1 JO:s och JK:s kritikbeslut är relevanta indikatorer på rättssäkerhet

JO och JK är statsförvaltningens extraordinära tillsynsorgan, med uppgift att granska att statliga myndigheter arbetar enligt de lagar som styr deras arbete. Om JO eller JK bedömer att en myndighet brister i det avseendet kan de besluta att rikta kritik mot myndigheten. Därför anser vi att antalet kritikbeslut från JO respektive JK belyser statsförvaltningens rättssäkerhet på ett relevant sätt (1). Indikatorerna omfattar hela statsförvaltningen, eftersom både JO:s och JK:s tillsyn omfattar samtliga myndigheter under regeringen, inklusive domstolarna och ordinarie tillsynsmyndigheter som Skolinspektionen och Konsumentverket (6).

Vi bedömer att indikatorerna kompletterar varandra. JO är en myndighet under riksdagen, och fokuserar särskilt på att granska att myndigheterna följer lagar som rör enskildas rättigheter i förhållande till det allmänna. Det kan exempelvis handla om att Kriminalvården har använt tvångsmedel mot en intagen på ett sätt som saknar laglig grund. JO:s kritikbeslut belyser därmed främst brister som rör hur myndigheter agerar i specifika ärenden. JK är en myndighet under regeringen, och fokuserar särskilt på mer systematiska fel i myndigheternas verksamhet. Det kan exempelvis handla om att Polismyndigheten har orimligt långa handläggningstider i en viss typ av ärenden. JK:s kritikbeslut belyser därmed främst mer systematiska brister i myndigheternas verksamhet.

Två uttryck i sig för rättssäkerhet är att enskilda har möjlighet att anmäla ärenden till JO och JK samt att myndigheter oftast genomför åtgärder till följd av JO:s och

JK:s kritik. Men ur den enskildas perspektiv har det betydelse hur långt tid det tar till dess att myndigheterna följer lagar och regler, samt vilken ansträngning och vilka resurser det kräver av den enskilde för att nå dit. Vi bedömer därför att ett lågt antal kritikbeslut indikerar att statsförvaltningen är mer rättssäker än ett högt antal (3), det beror på att ett lågt antal indikerar att förvaltningen agerade mer korrekt från början.

4.2.2 Antalet JO-beslut om allvarlig kritik och JK-beslut om kritik är tillförlitliga indikatorer

Vi bedömer att JO:s och JK:s beslut är tillförlitliga data. Både JO och JK baserar sina beslut på bedömningar. Men JO och JK är särskilt väl kvalificerade att bedöma om myndigheter agerar i enlighet med de lagar och regler som gäller, eftersom det är deras instruktionsenliga uppgift att göra sådana bedömningar. Dessutom finns det inget absolut mått på hur ofta det förekommer rättssäkerhetsbrister i förvaltningen, eftersom all lagstiftning innehåller ett visst tolkningsutrymme. Det påtalar samtliga företrädare för JO, JK och Domstolsverket som vi har talat med.

Däremot bedömer vi att indikatorn som avser JO:s kritikbeslut behöver bygga på antalet beslut om allvarlig eller mycket allvarlig kritik för att vara tillförlitlig som indikator. Annars speglar den inte hur JO bedömer förekomsten av allvarliga rättssäkerhetsbrister i förvaltningen (2). Det beror på att det totala antalet kritikbeslut oavsett allvarlighetsgrad är relaterat till JO:s resurser snarare än hur vanligt det är med rättssäkerhetsbrister i statsförvaltningen. Det uppger de företrädare för JO som vi har talat med och det får stöd av myndighetens verksamhetsstatistik.

JO:s tillsyn bygger på anmälningar från enskilda samt på egeninitierade inspektioner och undersökningar. Men JO:s verksamhetsstatistik visar att det totala antalet kritikbeslut varierar förhållandevis lite över tid, trots att antalet anmälningar varierar kraftigt. Det beror på att JO varje år tar emot långt fler anmälningar än de har möjlighet att utreda, och att de därför prioriterar de mest allvarliga ärendena. Det innebär att antalet kritikbeslut blir en effekt av hur många ärenden JO hinner utreda snarare än hur JO bedömer förekomsten av brister i förvaltningens rättssäkerhet. Därmed skulle en indikator som bygger på det totala antalet kritikbeslut inte spegla förändringar i hur JO bedömer förvaltningens rättssäkerhet, om inte rättssäkerheten skulle bli så mycket bättre att JO hinner ta hand om alla sådana ärenden inom ramen för sina befintliga resurser.

Ett litet antal av JO:s ärenden leder till beslut om allvarlig eller mycket allvarlig kritik. Dessa ärenden rör rättssäkerhetsbrister som JO bedömer som särskilt allvarliga, och som de därför prioriterar högt och hinner ta hand om inom ramen för sina befintliga resurser. Därför är en indikator baserad på antalet beslut om allvarlig eller mycket allvarlig kritik tillförlitlig, det vill säga att den speglar hur JO bedömer förekomsten av allvarliga rättssäkerhetsbrister på ett rättvisande sätt. Därmed skulle myndigheternas följsamhet till lagar och regler också få större genomslag i värdena på indikatorn.

En stor del av JK:s tillsyn sker inom ramen för myndighetens uppgift att reglera skadeståndsanspråk som enskilda riktar mot staten, eftersom JK handlägger och tar ställning till i stort sett alla ärenden inom skaderegleringen. De flesta av dessa ärenden rör fel och försummelse i myndighetsutövning. En annan del av JK:s tillsyn är att granska de statliga myndigheternas ärendeförteckningar för att bedöma om myndigheterna hanterar sina ärenden på ett rimligt sätt med hänsyn till bland annat handläggningstider, liggtider, och möjligheten att följa vad som ligger till grund för ett beslut. JK tar även emot anmälningar från enskilda samt genomför egeninitierade inspektioner och undersökningar. Inom de delarna av tillsynsverksamheten arbetar JK som JO, och prioriterar de mest allvarliga ärendena utifrån tillgängliga resurser.

Men JK tar inte emot lika många anmälningar från enskilda som JO gör, och fattar därför inte alls lika många kritikbeslut. Detta gäller även om vi lägger ihop kritikbeslut inom skaderegleringen, granskningen av ärendeförteckningar, anmälningar och egeninitierade inspektioner. Därför är det totala antalet kritikbeslut en tillförlitlig indikator när det gäller JK (3), eftersom det speglar hur myndigheten bedömer förekomsten av rättssäkerhetsbrister inom förvaltningen.

4.2.3 JO:s och JK:s kritikbeslut utgör befintliga data

Vi bedömer att JO:s och JK:s kritikbeslut går att använda som underlag för indikatorer utan att regeringen behöver skapa några ytterligare förutsättningar för att indikatorerna ska möta våra kriterier. Både JO och JK redovisar sina kritikbeslut löpande. Dessutom sammanställer de kritikbesluten årligen. JO följer riksdagsåret och lämnar sin ämbetsberättelse för perioden 1 juli till 30 juni. JK följer kalenderåret och sammanställer kritikbesluten i sin årsredovisning. Båda indikatorerna går därmed att analysera årligen, och innebär ingen ytterligare uppgiftslämnarbörda för myndigheterna (5, 8). Den indikator som gäller JK:s kritikbeslut innebär heller ingen ytterligare kostnad för staten, eftersom JK redan sammanställer och tillhandahåller uppgiften. Den indikator som gäller JO:s beslut om allvarlig eller mycket allvarlig kritik medför en liten ytterligare kostnad, eftersom en myndighet behöver få i uppdrag att sortera ut och sammanställa just de besluten (7).

4.2.4 Data över JO-beslut om allvarlig kritik kräver viss manuell bearbetning

JO redovisar de flesta avslutade ärenden som har lett till kritik sin årliga ämbetsberättelse och på sin webbplats. JO sammanställer även uppgifter över antalet ärenden som har lett till kritik. Men antalet ärenden som lett till allvarlig eller mycket allvarlig kritik framgår bara av besluten i de enskilda ärendena.³⁷ Det innebär att den myndighet som ska sammanställa informationen behöver söka fram

³⁷ Riksdagens ombudsmän (2021/22:JO1). *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*, s. 669.

dessa uppgifter ur ämbetsberättelsen och på webbplatsen. Men efter att ha sammanställt uppgifterna för de fem senaste åren bedömer vi att arbetet är förhållandevis enkelt, och i sig inte innebär någon ökad kostnad för staten (7).

Det går exempelvis att använda befintliga digitala verktyg för textsökning för att identifiera förekomster av ”allvarlig kritik”. Därefter går det att manuellt skilja ut ärenden som rör statsförvaltningen från ärenden som rör annan offentlig förvaltning. Den myndighet som sammanställer data behöver också kontrollera att sökträffarna förekommer i JO:s beslut och inte i de granskade myndigheternas yttranden, som också ingår i ämbetsberättelsen. Slutligen behöver myndigheten kontrollera att varje ärende bara räknas en gång även om ”allvarlig kritik” förekommer flera gånger i ett och samma beslut.

Vi bedömer att det är osannolikt att JO inte skulle redovisa alla beslut om allvarlig eller mycket allvarlig kritik varken i ämbetsberättelsen eller på webbplatsen, eftersom de generellt har stort allmänintresse. Men den myndighet som sammanställer de berörda ärendena kan också stämma av resultatet med företrädare för JO. Under perioden 2017/18 till 2020/21 har antalet unika ärenden som rör myndigheter och lett till allvarlig eller mycket allvarlig kritik varierat mellan 3 och 7 ärenden per år.

4.3 Exempel på indikatorer som vi har valt bort

Vi har övervägt att använda andelen överklagade myndighetsbeslut som ändras i högre instans som indikator på hur rättssäker förvaltningen är. Vi bedömer att det är mest rättssäkert att få ett korrekt beslut från början, även om möjligheten att överklaga och ändra felaktiga beslut i sig är ett uttryck för rättssäkerhet. Men en sådan indikator kräver att vi vet det totala antalet överklagningsbara beslut som myndigheterna fattar varje år, hur många av dem som överklagas till högre instans, samt hur många av besluten som ändras. I dag saknas data över det totala antalet överklagningsbara myndighetsbeslut. Vi bedömer att det skulle kräva mycket arbete för att ta fram det.

Dessutom skulle en sådan indikator inte ta hänsyn till varför en högre instans väljer att ändra ett beslut. Även om vi antar att det i de flesta fall beror på att de initiala besluten är felaktiga kan det också bero på att den högre instansen och den myndighet som fattat det initiala beslutet tolkar beslutsunderlaget på olika sätt inom ramen för gällande rätt. Alla ändrade beslut är alltså inte nödvändigtvis uttryck för bristande rättssäkerhet.

Vi har även övervägt men valt bort indikatorer som rör hur myndigheterna själva bedömer rättssäkerheten i sin verksamhet, exempelvis interna rättsliga kvalitetsuppföljningar. Det beror på att det skulle kräva mycket arbete att ta fram sådana indikatorer. Det skulle också innebära ett relativt stort ingrepp i myndigheternas verksamhet, eftersom långt ifrån alla myndigheter genomför rättsliga kvalitetsuppföljningar i dag.

Slutligen har vi också valt bort indikatorer som rör förekomsten av korruption. Det beror på att sådana data är svåra att tolka, eftersom frågan är känslig och de individer som besvarar frågor om korruption kan ge förskönade svar. Det beror också på att samtliga korruptionsmått som vi har kartlagt är olika typer av internationella index, som är mycket komplexa och svåra att förstå. Därtill omfattar indexen även hela den offentliga sektorn, utan möjlighet att urskilja statsförvaltningen.³⁸

³⁸ Det gäller bland annat Transparency Internationals index Perception of corruption.

5 Indikatorer på att statsförvaltningen har väl utvecklad service

I det här kapitlet beskriver vi hur vi ser på en statsförvaltning med väl utvecklad service, inom ramen för vårt uppdrag. Som indikator för att följa om statsförvaltningen har väl utvecklad service föreslår vi:

- Den genomsnittliga andelen enskilda som upplever att de fick den hjälp de behövde i sina kontakter med myndigheten.

Vi redovisar även en alternativ indikator:

- Andelen myndigheter som redovisar resultat av en avnämarsundersökning riktad till enskilda i sin årsredovisning.

5.1 En förvaltning med väl utvecklad service hjälper enskilda att ta tillvara sina intressen

Vi ser en statsförvaltning med väl utvecklad service som en förvaltning som hjälper enskilda att ta tillvara sina intressen, genom att göra enskildas kontakter med förvaltningen enkla och smidiga.

Service ligger nära både tillgänglighet, samverkan och rättssäkerhet. Vi särskiljer service från tillgänglighet genom att avgränsa tillgänglighet till att handla om möjligheten att komma i kontakt med förvaltningen, och service till att handla om egenskaperna hos kontakten i sig när den äger rum. Vi särskiljer service från samverkan genom att avgränsa samverkan till att handla om myndigheters kontakter med varandra samt med kommuner och regioner, och service till att handla om statsförvaltningens kontakter med enskilda. Att ett beslut är materiellt och formellt korrekt och fattas inom skälig tid ser vi som en fråga om rättssäkerhet, medan vi ser begripligheten i beslutet som en fråga om service.

Vi anser att myndigheter kan ge uttryck för väl utvecklad service på många olika sätt. Det kan exempelvis handla om att snabbt besvara frågor och att utforma svaren och besluten på ett sätt som är begripligt och som hjälper den enskilde att komma vidare med det som frågan eller ärendet gäller. Men det kan också handla om att ge ett gott bemötande och att anpassa kontakten med enskilda efter deras behov. Förutsättningar för väl utvecklad service inkluderar att genomföra kund- och målgruppsundersökningar och att erbjuda olika självservice-tjänster. Det här sättet att se på service ligger i delar nära hur service är beskrivet i förvaltningslagen (2017:900). Men lagen anger att myndigheterna ska hjälpa enskilda i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, det vill säga väga service

mot andra egenskaper, som att förvaltningen ska vara effektiv. Vi ser däremot egenskaperna som likvärdiga mål i sig, vilket innebär att mer service alltid är bättre inom ramen för vår uppföljning (avsnitt 1.3.3).

5.2 Förslag på indikator

Vi föreslår att regeringen använder den genomsnittliga andelen enskilda som upplever att de har fått den hjälp de behöver i sina kontakter med myndigheten, för att följa om statsförvaltningen har väl utvecklad service. Vi bedömer att indikatorn belyser statsförvaltningens service väl. Men den förutsätter att fler myndigheter än i dag genomför någon form av avnämbarundersökningar till enskilda årligen. Vissa av de myndigheter som redan genomför sådana undersökningar behöver också justera eller lägga till en fråga som motsvarar indikatorn. Det innebär ett ingrepp i myndigheternas verksamhet och ett merarbete för de berörda myndigheterna.

5.2.1 Enskildas upplevelser av sina kontakter med förvaltningen belyser om förvaltningen har väl utvecklad service

Vi anser att enskildas egna upplevelser av att ha fått den hjälp som de behöver i sina kontakter med statsförvaltningen belyser om förvaltningen har väl utvecklad service (1). Vi baserar det på att myndigheternas service syftar just till att möta enskildas behov av hjälp. Regeringen skriver också i den förvaltningspolitiska propositionen att det ytterst är medborgarna och företagen som avgör om förvaltningen har god service.³⁹ En högre genomsnittlig andel enskilda som upplever att de fick den hjälp de behövde i sina kontakter med myndigheten indikerar därmed att statsförvaltningens service är mer väl utvecklad än ett lägre genomsnittligt värde (3).

Tabell 5. Den föreslagna indikatorns förhållande till våra kriterier

1	Relevant	Ja
2	Tillförlitlig	Ja
3	Anger en riktning	Ja
4	Kan påverkas av myndigheterna	Ja
5	Kan analyseras årligen	Ja
6	Kan omfatta hela statsförvaltningen	Ja
7	Kostnadsneutral för staten	Nej
8	Uppgiftslämnarneutral för myndigheterna	Nej

5.2.2 Enskildas upplevelser är ett relevant och tillförlitligt underlag när det gäller myndigheternas service

Vi bedömer att de enskildas subjektiva upplevelser av sina kontakter med myndigheterna är mer relevanta och tillförlitliga som underlag för en indikator på service än objektiva förhållanden som går att observera utifrån. Det beror på att olika

³⁹ Prop. 2009/10:175, s. 58.

personer och företag har olika behov i sina kontakter med statsförvaltningen. Vissa enskilda behöver få en fråga förklarad i detalj, medan andra behöver få ett kort, snabbt svar. Ytterligare några behöver praktisk hjälp. Vi kan observera hur utförliga myndigheternas svar är eller vilken genomsnittlig tid en myndighet lägger på att hjälpa varje enskild. Men vi behöver fråga de enskilda för att veta om utförlighetsgraden eller den nedlagda tiden faktiskt motsvarar deras behov (2).

5.2.3 Vi kan använda myndigheternas egna avnämarsundersökningar som underlag

Flera myndigheter följer redan i dag upp om enskilda upplever att de har fått den hjälp de behöver i sina kontakter med myndigheten, till exempel med sitt ärende, sin fråga, eller specifik information. Det sker inom ramen för myndigheternas egna avnämarsundersökningar.

Vi bedömer att det finns flera fördelar med att använda myndigheternas egna avnämarsundersökningar för att samla in de uppgifter vi behöver för indikatorn. En fördel är att det minimerar både statens kostnader och myndigheternas uppgiftslämnarbörda genom att använda undersökningar som myndigheterna redan genomför. En annan fördel är att undersökningarna når de personer och företag som faktiskt har varit i kontakt med myndigheterna. Det är avgörande för indikatorns relevans och tillförlitlighet, eftersom det bara är de som har varit i kontakt med en myndighet som kan ge relevanta och tillförlitliga svar på frågan om de har fått den hjälp som de behöver (2). Men det är svårt för någon annan än myndigheterna själva att veta vilka enskilda som har varit i kontakt med dem, eller hur vi kan nå dem för uppföljande frågor. Det finns en teoretisk risk att myndigheter väljer att inte genomföra avnämarsundersökningar inom områden som de tror att avnämarna är missnöjda med. Men vår genomgång av de aktuella myndigheternas undersökningar ger inget stöd för det, eftersom de ofta redovisar mindre goda resultat.

5.2.4 Regeringen behöver skapa förutsättningar för ett mer fullständigt dataunderlag

Det finns myndigheter som har kontakter med enskilda som inte genomför avnämarsundersökningar. Det finns också myndigheter som genomför sådana undersökningar men som inte inkluderar någon fråga som motsvarar vårt förslag till indikator. Därför förutsätter indikatorn att regeringen ger fler myndigheter i uppdrag att ta fram uppgiften om enskilda upplever att de fått hjälp i sina kontakter med myndigheten. Regeringen behöver också ge en myndighet i uppdrag att samla in och sammanställa myndigheternas egna uppgifter om enskildas upplevelser av att ha fått den hjälp som de behöver i sina kontakter med dem. Det innebär att regeringen kan styra om indikatorerna ska gå att analysera årligen samt omfatta hela statsförvaltningen (5,6). Men det innebär också att indikatorerna medför ökade kostnader för staten och en ökad uppgiftslämnarbörda för myndigheterna (7, 8). Hur stor kostnaden och uppgiftslämnarbördan blir beror på hur många myndigheter som regeringen låter indikatorn omfatta.

5.2.5 Motiverat att fokusera på myndigheter som har service som en viktig del av uppdraget

Vi bedömer att indikatorn kan omfatta alla myndigheter som har kontakter med enskilda i någon omfattning, det vill säga alla myndigheter som ger service utifrån hur vi ser på egenskapen (6). I praktiken inkluderar det de allra flesta av de 344 myndigheterna. Men vi anser inte att nyttan av att låta indikatorn omfatta samtliga servicegivande myndigheter skulle motsvara kostnaden för staten, eller arbetet för myndigheterna. Det beror på att många myndigheter har ganska få kontakter med enskilda, även om de förekommer. Därför genomför många av dessa myndigheter inte årliga avnämrandeundersökningar till enskilda i dag. Ett sådant uppdrag skulle innebära ett stort merarbete till förhållandevis liten nytta, utöver att förse regeringen med underlagsdata till indikatorn.

I stället anser vi att regeringen bör basera indikatorn på uppgifter från ett urval av myndigheter som både ger service till många enskilda och som har service som en stor del av sitt uppdrag. Vi föreslår ett urval på 15 myndigheter: Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Statens servicecenter, Tullverket, Tillväxtverket och Trafikverket. Vi har baserat urvalet på vilka myndigheter som regeringen, särskilda utredare, Statskontoret och andra analysmyndigheter återkommande lyfter fram som särskilt viktiga ur ett serviceperspektiv.⁴⁰

Vi har övervägt att inkludera länsstyrelserna i urvalet, men bedömer att det skulle ge en felaktig bild av statsförvaltningens service att inkludera alla 21 länsstyrelser som de separata myndigheter de är. Det följer av att de då skulle utgöra mer än halva urvalet. Vi har heller inte haft tid att utforska möjliga sätt att vikta länsstyrelserna, eller att göra ett urval inom länsstyrelsegruppen. Av samma skäl har vi valt bort att inkludera universitet och högskolor respektive domstolar i vårt urval, trots att de har mycket kontakter med enskilda. Om regeringen vill utöka urvalet ytterligare bedömer vi att dessa grupper av myndigheter ligger nära till hands. Men det skulle bli dyrare för staten och ge mer arbete för de berörda myndigheterna.

5.2.6 Regeringen kan ge myndigheterna i uppdrag att rapportera ett nyckeltal

Vi bedömer att regeringen behöver ge de 15 myndigheterna i uppdrag att rapportera samma nyckeltal, det vill säga andelen svarande i deras avnämran-

⁴⁰ Se t.ex. Statskontoret (2011:9). *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten*; Statskontoret (2022:8). *Metod för uppföljning av det förenklingspolitiska målet om digitalisering*, s. 15–16; Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som varken kan eller vill vara digitala*, s. 10f; Kommittédirektiv (2017:95). *En organisation för lokal statlig service*; Utredningsdirektiv Ds 2020:29. *En utvecklad organisation för statlig service*.

undersökning(ar) till enskilda som upplever att de har fått den hjälp de behöver i sina kontakter med myndigheten. Myndigheterna bör rapportera nyckeltalet direkt till den myndighet som regeringen beslutar ska sammanställa underlaget och ta fram indikatorn.

Vår analys visar att alla 15 myndigheter genomför någon form av återkommande avnämrandeundersökning till enskilda i dag. Flera av myndigheterna ställer konkreta frågor om service, varav vissa svarar direkt mot nyckeltalet. Det gäller exempelvis Skatteverket och Polismyndigheten. Men undersökningarna är olika omfattande och frågorna är ofta formulerade på något olika sätt. Vissa myndigheter genomför dessutom flera olika undersökningar, till olika grupper av avnämrande. Därför har både Statskontoret och Tillväxtverket tidigare konstaterat att undersökningarna är svåra att sammanställa, och lyft fram att det behövs en gemensam och systematisk uppföljning.⁴¹ Vårt förslag till indikator är ett litet steg i den riktningen, eftersom myndigheter som inte har någon fråga som svarar mot nyckeltalet kommer att behöva justera sin undersökning något.

Men vi anser att regeringsuppdraget inte bör specificera exakt hur myndigheterna ska formulera frågan, eller hur de ska utforma och genomföra sina avnämrandeundersökningar. I stället bör det vara upp till myndigheterna själva att bedöma vilken fråga och vilket undersökningsformat som bäst svarar mot nyckeltalet när det gäller just deras verksamhet. Det beror på att myndigheterna ofta har goda skäl att utforma sina undersökningar på olika sätt, exempelvis när det gäller frekvens, målgrupp och frågor. Arbetsförmedlingen använder exempelvis olika metoder för att undersöka hur arbetssökande respektive arbetsgivare har upplevt sina kontakter med myndigheten, eftersom grupperna har olika preferenser för hur de vill lämna sina svar. Genom att bevara myndigheternas manöverutrymme minimerar vi deras arbetsinsats, samtidigt som vi säkerställer att deras avnämrandeundersökningar fortsätter att vara relevanta underlag för deras egen verksamhetsutveckling.

5.2.7 Myndigheterna har incitament att upprätthålla avnämrandeundersökningarnas jämförbarhet över tid

Det tillvägagångssätt som vi föreslår ovan innebär att vi inte kan vara säkra på om förändringar i värdena på indikatorn beror på förändringar i myndigheternas service eller förändringar i hur myndigheterna genomför sina avnämrandeundersökningar. Men vi bedömer att myndigheterna har starka incitament att upprätthålla jämförbarhet över tid, eftersom det gör resultaten mer användbara i deras egen verksamhet. Om myndigheterna förändrar sina undersökningar är det också rimligt att anta att förändringarna är motiverade utifrån förändringar i myndigheternas uppdrag, målgrupper och liknande. Det kan alltså vara nödvändigt att förändra

⁴¹ Tillväxtverket (2021). *Uppdrag att följa upp mål för förenklingsarbetet på centrala myndigheter*, s. 28; Statskontoret (2012). *Kan vi få alla att dansa till samma melodi?* PM dnr. 2011/247–5, s. 2f.

undersökningarnas utformning för att upprätthålla jämförbarhet i sak. Vi bedömer vidare att vi även med hårdare styrda strömlinjeformade avnämardundersökningar i praktiken ändå inte skulle kunna kontrollera hur myndigheterna genomför sina undersökningar. Därför skapar vi bäst förutsättningar för tillförlitliga data genom att stärka myndigheternas egna incitament att upprätthålla jämförbarhet över tid, det vill säga bibehålla undersökningarnas relevans för deras egen verksamhet (2).

Däremot är det viktigt att regeringen inte använder indikatorn för jämförelser mellan myndigheter, eftersom det skulle ge myndigheterna incitament att förändra sina avnämardundersökningar i syfte att förbättra sina resultat.

5.3 Alternativ indikator

Vårt förslag till indikator innebär en ökad uppgiftslämnarvärda för de 15 myndigheterna i vårt urval. För vissa av dem innebär det även en arbetsinsats att utveckla sina avnämardundersökningar och att genomföra dem årligen. Därför redovisar vi även en alternativ indikator som inte kräver något arbete av myndigheterna. Den alternativa indikatorn är andelen myndigheter som redovisar resultat från någon avnämardundersökning till enskilda i sin årsredovisning. Vi bedömer att den alternativa indikatorn belyser en relevant förutsättning för väl utvecklad service. Men den är avsevärt mindre relevant än den indikator som vi föreslår, eftersom den inte belyser vad enskilda faktiskt tycker om myndigheternas service.

5.3.1 Förekomsten av avnämardundersökningar belyser myndigheternas förutsättningar att ge väl utvecklad service

Vi bedömer att den alternativa indikatorn belyser en av myndigheternas förutsättningar för väl utvecklad service. Olika enskilda har olika behov och förväntningar, och därmed olika uppfattningar om vad som är väl utvecklad service. Därför behöver myndigheterna följa upp hur enskilda upplever sina kontakter med myndigheterna, för att säkerställa att servicen möter de enskildas behov. En högre andel myndigheter som redovisar resultat från avnämardundersökningar till enskilda i sina årsredovisningar indikerar därmed att statsförvaltningen har bättre förutsättningar att erbjuda väl utvecklad service.

Vi har analyserat ett antal årsredovisningar översiktligt och bedömer att myndigheter ofta redovisar avnämardundersökningar. Därför ger informationen en bild av i vilken utsträckning som myndigheter genomför avnämardundersökningar. Årsredovisningarna granskas också av Riksrevisionen, vilket ökar sannolikheten att de ger en rättvisande bild av verksamheten. Däremot kan indikatorn öka myndigheternas incitament att skriva om avnämardundersökningar i årsredovisningen. Men eftersom indikatorn bygger på andelen myndigheter som redovisar minst en avnämardundersökning finns det inget skäl för myndigheterna att skriva om fler avnämardundersökningar än tidigare.

5.3.2 Indikatorn innebär ingen ökad uppgiftslämnarbörda men ett visst arbete med att sammanställa uppgifterna

Indikatorn kräver inga justeringar i myndigheternas avnämrandeundersökningar och innebär inget merarbete för myndigheterna själva. Däremot behöver regeringen ge en myndighet i uppdrag att sammanställa innehållet från myndigheternas årsredovisningar. Vi bedömer att indikatorn kan omfatta alla myndigheter under regeringen som lämnar en årsredovisning, vilket är cirka 260 myndigheter. Om regeringen vill minska kostnaden för att sammanställa uppgifterna kan de begränsa urvalet, exempelvis till de myndigheter som har ett stort antal kontakter med enskilda, eller har service som en stor del av sin verksamhet.

5.4 Exempel på indikatorer som vi har valt bort

Vi har övervägt att använda andelen ofullständiga ärenden som rör enskilda som indikator på väl utvecklad service. Vi bedömer att behovet av att komplettera ett ärende säger något relevant om vilken hjälp och information den enskilda har fått innan hen skickade in sitt ärende. Men vi bedömer att få myndigheter kan ta fram information över andelen kompletterade ärenden på ett enkelt sätt i dag. En sådan indikator riskerar därför att kraftigt öka uppgiftslämnarbördan för många myndigheter, och riskerar att medföra stora kostnader för att utveckla nya ärendehanteringssystem.

Vi har också övervägt att använda SOM-undersökningen för att samla in data om service för hela statsförvaltningen, i syfte att hålla nere kostnaden för staten och uppgiftslämnarbördan för myndigheterna. Men SOM-undersökningen omfattar totalt cirka 24 500 slumpvist utvalda personer, med varierande erfarenhet av kontakter med myndigheter.⁴² Därför skulle en sådan indikator sannolikt främst fånga de kontakter som enskilda har med stora servicegivande myndigheter, som Försäkringskassan och Skatteverket. Det följer av att dessa myndigheter står för en mycket stor andel av det totala antalet kontakter mellan enskilda och förvaltningen. Vi har även övervägt möjligheten att genomföra en helt ny undersökning till enskilda, med ett större urval än SOM-undersökningen. På så sätt skulle vi ha bättre förutsättningar att nå personer som har haft kontakt även med andra myndigheter. Men vi bedömer att det skulle kräva ett mycket stort urval, och därför skulle arbetsinsatsen och kostnaden inte stå i proportion till nyttan.

⁴² SOM-institutet (2022). *Den nationella SOM-undersökningen 2021 En metodöversikt*, s. 2.

6 Indikatorer på att statsförvaltningen har väl utvecklad tillgänglighet

I det här kapitlet beskriver vi hur vi ser på en statsförvaltning som har väl utvecklad tillgänglighet, inom ramen för det här uppdraget. Som indikatorer för att följa om statsförvaltningen har väl utvecklad tillgänglighet föreslår vi:

- Svarsfrekvensen på telefonsamtal till myndigheters huvudväxlar och kontaktcenter.
- Andelen samtal till myndigheters huvudväxlar och kontaktcenter som besvaras inom 10 minuter.
- Andelen av befolkningen som kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuter till fots, med kollektivtrafik eller bil.
- Andelen statliga webbplatser eller mobilapplikationer med god tillgänglighet i DIGG:s tillsyn enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Vi redovisar även en alternativ indikator:

- Resultatet på ett urval av frågor från Myndigheten för delaktighets (MfD) årliga enkät om förvaltningens tillgänglighetsarbete.

6.1 En förvaltning med väl utvecklad tillgänglighet är lätt att komma i kontakt med

Vi ser en statsförvaltning med väl utvecklad tillgänglighet som en förvaltning som det är lätt för enskilda att komma i kontakt med oavsett sina förutsättningar.

Tillgänglighet ligger nära service. Vi särskiljer tillgänglighet från service genom att avgränsa tillgänglighet till att handla om möjligheten att komma i kontakt med förvaltningen, och service till att handla om egenskaperna hos kontakten i sig när den äger rum. Det innebär att digitala *kanaler* faller inom egenskapen tillgänglighet, till exempel webbsidor, mobilapplikationer och liknande. Men att använda digitala *tjänster* faller inom egenskapen service, till exempel tjänster för att deklarerar, söka högre utbildning, eller anmäla ändringar i en bolagsstyrelse.

Det främsta uttrycket för en statsförvaltning med väl utvecklad tillgänglighet är framgångsrika kontaktförsök, det vill säga att de enskilda som försöker komma i kontakt med en myndighet också lyckas med det. Förutsättningar för väl utvecklad tillgänglighet kan handla om hur många olika kontaktvägar som myndigheterna erbjuder och under vilka tider som myndigheternas kontaktvägar är öppna för

enskilda. Det kan också handla om olika former av tillgänglighetsanpassning, till exempel av webbsidor och fysiska lokaler.

Det här sättet att se på tillgänglighet ligger nära hur tillgänglighet är beskrivet i förvaltningslagen. Men lagen nämner inte uttryckligen enskildas förutsättningar som en faktor som myndigheterna bör ta hänsyn till. Likvärdig tillgänglighet är däremot något som regeringen betonar i den förvaltningspolitiska propositionen.⁴³

6.2 Förslag på indikatorer

Vi föreslår att regeringen använder fyra indikatorer för att följa om förvaltningen har väl utvecklad tillgänglighet. De två första indikatorerna är den genomsnittliga svarsfrekvensen respektive den genomsnittliga andelen samtal till myndigheters huvudväxel och kontaktcenterlösningar som besvaras inom 10 minuter. Den tredje indikatorn är andelen av befolkningen över 16 år som kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuter till fots, med kollektivtrafik eller bil. Den fjärde och sista indikatorn är andelen statliga webbplatser eller mobilapplikationer med god tillgänglighet i DIGG:s tillsyn enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service (DOS-lagen).

Vi bedömer att de tre första indikatorerna belyser förvaltningens tillgänglighet via telefon och, fysiska besök väl. Därmed belyser de indirekt även förvaltningens tillgänglighet som helhet förhållandevis väl. Det beror på att telefon och fysiska besök är de två främsta kontaktvägarna för personer som av olika skäl har jämförelsevis sämre förutsättningar att komma i kontakt med förvaltningen.⁴⁴ Den fjärde indikatorn förstärker ytterligare vår möjlighet att dra slutsatser för förvaltningen som helhet, genom att belysa hur tillgänglig förvaltningen är via digitala kanaler för personer med olika funktionsförmåga.

Tabell 6. De föreslagna indikatorernas förhållande till våra kriterier

1	Relevant	Ja
2	Tillförlitlig	Ja
3	Anger en riktning	Ja
4	Kan påverkas av myndigheterna	Ja
5	Kan analyseras årligen	Ja
6	Kan omfatta hela statsförvaltningen	Ja
7	Kostnadsneutral för staten	Nej
8	Uppgiftslämnarneutral för myndigheterna	Nej

⁴³ Prop. 2009/10:175, s. 31.

⁴⁴ Riksrevisionen (2021:8), s. 7.

6.2.1 Indikatorerna belyser statsförvaltningens tillgänglighet väl

Våra förslag till indikatorer på tillgänglighet utgår från principen om det minst troliga fallet. Det innebär att vi genom att belysa tillgängligheten för de personer som löper störst risk att möta hinder för att komma i kontakt med förvaltningen indirekt belyser tillgängligheten i förvaltningen som helhet (1). Telefon och fysiska besök är de två främsta kontaktvägarna för personer som av olika skäl har jämförelsevis sämre förutsättningar att komma i kontakt med statsförvaltningen. Så kommer det sannolikt att fortsätta vara under överskådlig tid, eftersom alla inte kan eller vill använda de digitala kanaler som regeringen tidigare har uttryckt att den vill se som förstahandsvalet i myndigheternas kontakter med enskilda.⁴⁵ Indikatorn som bygger på DIGG:s tillsyn har motsvarande fokus på tillgänglighet i förvaltningens digitala kanaler, eftersom lagen syftar till att alla människor oavsett funktionsnedsättning ska kunna ta del av offentliga digitala information.

Vi föreslår den här ansatsen eftersom vi inte har kunnat identifiera någon indikator som belyser statsförvaltningens tillgänglighet på ett mer fullständigt sätt. Det beror på att tillgängligheten varierar mellan olika kontaktvägar och grupper av enskilda som vill komma i kontakt med förvaltningen. Det beror också på att vi saknar möjlighet att samla in data över misslyckade kontaktförsök för de flesta kontaktvägar. När någon försöker att komma i kontakt med förvaltningen utan att lyckas ger det vanligen inget avtryck som går att observera utifrån. Och när en kontakt inte blir av bedömer vi det som osannolikt att den enskilda regelmässigt minns kontaktförsöket tillräckligt väl för att kunna återge det på ett tillförlitligt sätt.⁴⁶

6.2.2 Svarsfrekvens och restid är relevanta indikatorer på tillgänglighet via telefon och fysiska besök

Vi bedömer att den genomsnittliga svarsfrekvensen respektive andelen samtal till myndigheters huvudväxel och kontaktcenter som besvaras inom 10 minuter tillsammans belyser statsförvaltningens tillgänglighet på telefon väl. Svartsfrekvensen är ett direkt mått på andelen framgångsrika kontaktförsök, det vill säga hur många av de enskilda som försöker nå en myndighet som lyckas med det. Andelen samtal som besvaras inom 10 minuter belyser i sin tur hur tillgängliga myndigheterna är inom ramen för de framgångsrika kontaktförsöken. Vi säkerställer att svarsfrekvensen speglar myndigheternas tillgänglighet snarare än de enskildas tålamod genom att följa både den genomsnittliga svarsfrekvensen och den svarstiden. En ökad genomsnittlig svarsfrekvens samt en högre genomsnittlig andel samtal som

⁴⁵ Riksrevisionen (2021:8). s. 7; Prop. 2018/19:47. *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service*, s. 11; Prop. 2019/20:1 *Budgetproposition för 2020*, bet. 2019/20:FiU1, skr. 2019/20:129; skr. 2021/22:12.

⁴⁶ Statistiska centralbyrån (2016). *Frågor och svar, om frågekonstruktion i enkät- och intervjuundersökningar*, s. 341ff, 356.

besvaras inom 10 minuter indikerar därmed att statsförvaltningen har fått en mer väl utvecklad tillgänglighet (3).

Vi bedömer vidare att andelen av befolkningen som kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuter till fots, med kollektivtrafik eller bil belyser hur tillgänglig statsförvaltningen är för fysiska besök. Servicekontoren erbjuder bara en begränsad del av statsförvaltningens samlade serviceutbud. Men att göra grundläggande statlig service mer tillgänglig för enskilda är ett av regeringens huvudsyften med servicekontoren.⁴⁷ De myndigheter som är representerade på servicekontoren är också sådana som en stor andel av befolkningen kan behöva komma i kontakt med. I dag är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket representerade, och arbete pågår med att ansluta Migrationsverket. En ökad andel av befolkningen över 16 år som kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuter indikerar därmed att förvaltningen har fått en mer väl utvecklad tillgänglighet (3).

Däremot visar indikatorn inte om enskilda verkligen kan ta sig till eller in på ett visst servicekontor i praktiken. Bristande tillgänglighetsanpassning eller begränsade öppettider skulle exempelvis kunna göra det svårare för personer med funktionsnedsättning eller långa arbetsdagar.

Slutligen bedömer vi att resultaten från DIGG:s tillsyn enligt DOS-lagen belyser hur tillgänglig statsförvaltningen är i digitala kanaler. Både DOS-lagen och DIGG:s tillsyn syftar till att alla enskilda ska ha tillgång till digital offentlig service, oavsett funktionsförmåga. En ökad andel statliga webbplatser och mobilapplikationer med god tillgänglighet indikerar därmed att statsförvaltningen har fått en mer väl utvecklad tillgänglighet i digitala kanaler.

6.2.3 Indikatorerna är tillförlitliga

Vi bedömer att samtliga fyra indikatorer är tillförlitliga, förutsatt att regeringen använder de två telefoniindikatorerna tillsammans (2).

Telefoniindikatorerna bygger på data från teleoperatörerna

Båda indikatorerna som gäller telefoni bygger på förhållandevis objektiva data. Vi behöver visserligen fråga myndigheterna om deras samtalsstatistik, men uppgifterna i sig rör konkreta förhållanden som går att observera.

De indikatorer som gäller tillgänglighet via telefon bygger på samtal till huvudväxlar och kontaktcenter, inte samtal till personliga direktnummer. Kontaktcenter är den telefonilösning som myndigheter använder för olika typer av kundtjänst. Det kan till exempel vara Skatteverkets skatteupplysning eller Polismyndighetens 114 14. På så sätt bedömer vi att indikatorerna i huvudsak fångar samtal från enskilda som vill komma i kontakt med förvaltningen, och inte samtal från anhöriga eller

⁴⁷ Prop. 2018/19:47, s. 9.

kollegor som vill komma i kontakt med en specifik person i ett privat eller förvaltningsinternt ärende, eftersom de sannolikt oftast ringer direkt till den person de söker.

Vissa myndigheter har en funktion som gör det möjligt för den som ringer in att bli uppringd i stället för att vänta i telefonkö. Då räknas tiden mellan att personen ringde in till dess att hen blir uppringd som väntetid.

Restidsindikatorn bygger på en vedertagen modell för geografisk analys

Även indikatorn som gäller restid till statliga servicekontor bygger på förhållandevis objektiva data, eftersom den enda uppgift vi behöver fråga Statens Servicecenter om är adresser till de statliga servicekontoren. De uppgifterna går i sin tur att verifiera om det behövs. Själva indikatorn bygger på en metod för geografisk analys av fysisk tillgänglighet som myndigheten Trafikanalys har utvecklat för att följa de transportpolitiska målen.⁴⁸ Trafikanalys har testat metoden mot andra liknande metoder för tillgänglighetsanalys med goda resultat, och använt den under 10 år. Utifrån den metoden har Trafikanalys även tagit fram en modell specifikt för att analysera privatpersoners tillgänglighet till servicegivande myndigheters besökskontor.⁴⁹ Analysen utgår från restid med de olika trafikslagen promenad, cykel, kollektivtrafik och bil. Modellen gör det också möjligt att skära resultaten utifrån olika indelningsgrunder, till exempel län och kommuner.

Grunderna för DIGG:s tillsynsbedömningar är reglerade i en EU-förordning

DIGG:s tillsyn enligt DOS-lagen består av en manuell och en automatiserad del. Samtliga företrädare för DIGG som vi har talat med uppger att den manuella tillsynen har högre kvalitet än den automatiserade tillsynen, som kan ge svårbegripliga resultat som ibland skilt sig från resultaten i den manuella tillsynen. Därför bedömer vi att indikatorn bör bygga på resultaten från den manuella tillsynen. Den manuella tillsynen består ofta både av en initial granskning och en eller flera omgranskningar efter att DIGG har återkopplat till de berörda myndigheterna. Vi bedömer att indikatorn bör bygga på resultaten från den initiala granskningen. Omgranskningarna är viktiga för att utveckla tillgängligheten till digital offentlig service. Men de initiala granskningarna ger en mer rättvisande bild av hur väl förvaltningen fungerar när det gäller digital tillgänglighet.

Den manuella tillsynen är utformad för att minimera de subjektiva inslagen i resultaten. DOS-lagen bygger på EU:s webbtillgänglighetsdirektiv, vars genomförandeförordning i detalj anger hur de nationella myndigheterna ska genomföra tillsynen och bedöma olika brister i webbplatsernas och mobilapplikationernas

⁴⁸ Trafikanalys (2021:1). *Förslag till reviderat index för lokal tillgänglighet*; Trafikanalys (2021:9). *Geografiska tillgänglighetsanalyser – en metodbeskrivning*.

⁴⁹ Länsstyrelsen i Örebro län (2021:24). *Kartläggning av statlig närvaro och service 2021*, dnr 9135-201, s. 10.

tillgänglighet.⁵⁰ När DIGG tillsynar en viss myndighets webbplats besöker de exempelvis ett stort antal av sidorna på webbplatsen för att i tur och ordning se om de innehåller flimrande ljus, ljud som inte går att stänga av, färger med svag kontrast, bilder av text i stället för faktiskt text, eller andra tillgänglighetsbrister.

DIGG kategoriserar också tillsynsresultaten utifrån direktivet. God tillgänglighet innebär att den granskade webbplatsen eller mobilapplikationen har få tillgänglighetsbrister. Mer specifikt får webbplatsen eller mobilapplikationen ett ”mätetal” som går från 0 (felfritt) till 500. Mätetal 0 till 9 innebär *Helt följsam*, 10 till 79 innebär *Delvis följsam* samt 80 och däröver *Inte följsam*. Mätetalet räknas fram med hjälp av en formel som väger in hur många krav som är underkända, hur många sidor som är underkända för varje krav samt hur viktigt kravet är. Därför bedömer vi att DIGG:s tillsynsansvariga har goda förutsättningar att göra sakliga och konsekventa bedömningar. Det innebär att resultaten från den manuella tillsynen ger en tillförlitlig bild av tillsynsobjektens digitala tillgänglighet.

Däremot har tillsynsresultaten förhållandevis svag tillförlitlighet när det gäller statsförvaltningen i stort. Det beror på att tillsynen i nuläget har ett begränsat omfång. Under 2020–2021 granskade DIGG exempelvis bara tio myndigheters webbplatser, vilket inte når upp till minimikraven i EU:s webbtillgänglighetsdirektiv. Därför kan vi inte vara säkra på att förändringar i värdena på indikatorn beror på förändringar i statsförvaltningens digitala tillgänglighet – de kan också vara slumpmässiga utifrån valet av tillsynsobjekt. DIGG skriver i sitt budgetunderlag för 2023–2025 att myndigheten behöver cirka 9,2 miljoner kronor i ytterligare finansiering för att utöka tillsynen så att den når upp till minimikraven. DIGG har bedömt resursbehovet på liknande sätt i tidigare budgetunderlag.⁵¹

Vi bedömer att tillsynsresultaten går att använda som underlag för en indikator även med dagens omfång. Däremot skulle en mer omfattande tillsyn göra indikatorn avsevärt mer tillförlitlig för statsförvaltningen som helhet. Till dess behöver regeringen tolka indikatorn med stor försiktighet.

6.2.4 Regeringen behöver skapa en struktur för att samla in och sammanställa uppgifterna

Resultaten av DIGG:s tillsyn är befintliga data. Myndigheten genomför tillsynen löpande och redovisar resultaten årligen både i sin årsredovisning och i en särskild uppföljningsrapport som är reglerad av webbtillgänglighetsdirektivet.⁵² Däremot redovisar DIGG inte resultaten uppdelat på stat, region eller kommun. Vi föreslår

⁵⁰ Myndigheten för digital förvaltning. *Manual för tillsyn enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service*. (Hämtad 2022-11-30).

⁵¹ Myndigheten för digital förvaltning (2022). *Budgetunderlag 2023–2025*, s. 24.

⁵² Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Övervakning av digital offentlig service i Sverige 2020–2021*.

därför att DIGG får i uppdrag att sammanställa och skicka uppgifterna som rör statliga webbplatser och mobilapplikationer till Statskontoret årligen. Vi bedömer att den marginellt ökade arbetsinsatsen ryms inom DIGG:s förvaltningsanslag.

De tre övriga indikatorerna bygger på nya data. Ingen myndighet har i uppgift att beräkna restider till statliga servicekontor i dag, eller att samla in eller sammanställa uppgifter om myndigheternas svarsfrekvenser och svarstider på telefon. Därför förutsätter dessa förslag till indikatorer att regeringen ger en eller flera myndigheter i uppdrag att göra det. Det innebär att regeringen själv kan styra att indikatorerna går att analysera årligen samt att de kan omfatta hela statsförvaltningen (5,6). Men det innebär också att indikatorerna medför ökade kostnader för staten och en ökad uppgiftslämnarbörda för myndigheterna (7, 8). Hur stor kostnaden och uppgiftslämnarbördan blir beror till stor del på hur många myndigheter som regeringen väljer att låta telefoniindikatorerna omfatta.

6.2.5 Indikatorerna som avser telefoni kan men bör inte omfatta samtliga myndigheter

Vi bedömer att de två indikatorerna som gäller statsförvaltningens tillgänglighet via telefon i princip kan omfatta hela förvaltningen. Det följer av att alla myndigheter med en telefonväxel i regel kan ta fram uppgifter på svarsfrekvens och svarstid på samtal dit. Men vi anser att nyttan av att inkludera samtliga myndigheter i underlaget för indikatorerna inte motsvarar den uppgiftslämnarbörda det skulle innebära för myndigheterna. I stället anser vi att indikatorerna bör omfatta de 15 myndigheter som vi föreslår som urval för indikatorer på service (avsnitt 5.2.5). Vi anser att dessa myndigheter är centrala för enskildas kontakter med förvaltningen.

Oavsett vilka myndigheter som indikatorerna omfattar behöver vi välja mellan att använda de enskilda myndigheterna eller de enskilda samtalen som beräkningsgrund för indikatorerna. Om vi inkluderar alla myndigheter och använder de enskilda myndigheterna som beräkningsgrund får Polismyndigheten lika stor vikt som Nämnden för hemslöjdsfrågor. Vi bedömer att det inte ger en rättvisande bild av statsförvaltningens tillgänglighet, även om varje samtal är viktigt i sig för den som försöker komma i kontakt med en myndighet. Om vi i stället använder de enskilda samtalen som beräkningsgrund får myndigheter med få telefonkontakter försumbar betydelse för värdena på indikatorerna. Vi bedömer att det ger en mer rättvisande bild av statsförvaltningens tillgänglighet i stort. Men det innebär också att det inte är motiverat att myndigheter med få telefonkontakter ska följa upp sin svarsfrekvens och sina svarstider på telefon. Det är inte heller motiverat att de ska rapportera uppgifterna till grund för våra indikatorer.

Genom att basera indikatorerna på data från 15 myndigheter med många kontakter får vi oavsett beräkningsgrund ett resultat som omfattar en stor andel av enskildas telefonkontakter med förvaltningen till en rimlig uppgiftslämnarbörda. Därför anser vi att indikatorn bör beräknas med de enskilda myndigheterna som

beräkningsgrund. Det beror dels på att vi använder den beräkningsgrunden för övriga indikatorer som vi föreslår, dels på att det håller nere de berörda myndigheternas uppgiftslämnarbörda. För att kunna använda de enskilda samtalen som beräkningsgrund skulle myndigheterna även behöva rapportera in uppgifter om det totala antalet inkomna samtal.

6.2.6 Liten arbetsinsats för de 15 myndigheterna att rapportera uppgifter om svarsfrekvens och svarstid

De allra flesta av de myndigheter som vi föreslår ska ingå i urvalet för telefoni-indikatorerna följer redan i dag upp sin tillgänglighet på telefon, både när det gäller svarsfrekvens och svarstider. Detsamma gäller antalet inkommande samtal, som myndigheterna också måste rapportera om regeringen vill beräkna svarsfrekvensen och svarstiden utifrån de enskilda samtalen. De myndigheter som inte följer upp sin tillgänglighet via telefon i dag kan begära de aktuella uppgifterna från sina teleoperatörer. Vi bedömer därför att indikatorerna innebär en liten arbetsinsats som bara ökar myndigheternas uppgiftslämnarbörda något.

Vi har övervägt möjligheten att låta en central myndighet samla in uppgifterna direkt från teleoperatörerna. Men vi har avfärdat det eftersom vi inte vet vilka operatörer olika myndigheter har. Operatörerna behöver dessutom veta vilka telefonnummer som uppgifterna ska avse. Därför är det enklast om myndigheterna själva tar fram uppgifterna i fråga och rapporterar dem till en central myndighet.

6.2.7 Trafikanalys bäst lämpad att beräkna befolkningens restid till statliga servicekontor

Vi bedömer att regeringen bör ge Trafikanalys i uppdrag att tillhandahålla uppgifter om andelen av befolkningen som kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuters restid till fots, med kollektivtrafik eller bil. Trafikanalys tar redan fram liknande uppgifter om restid till olika typer av samhällsviktig service, som mataffär och vårdcentral. Trafikanalys har också utvecklat en modell för att beräkna restid till servicegivande myndigheters besökskontor, inklusive servicekontoren. Sammantaget innebär det att Trafikanalys redan har metoder och kompetens som är användbara för den aktuella uppgiften. Förvaltningen kan dra nytta av tidigare lärodomar och undvika dubbelarbete genom att låta Trafikanalys fortsätta det arbete som myndigheten har påbörjat när det gäller statlig service. Det bör i sin tur minimera kostnaderna för staten.

Trafikanalys bedömer att uppgiften skulle medföra uppstartskostnader på cirka 500 000 kronor, för att anpassa sin befintliga modell och uppdatera det geografiska underlaget för servicekontoren för att spegla dagens kontorstäckning. Därefter bedömer myndigheten att uppgiften skulle medföra löpande kostnader på cirka 250 000 kronor årligen, för att stämma av eventuella förändringar i kontorstäckningen med Statens Servicecenter och beräkna de olika restidsmåten. Trafik-

analys bedömer också att arbetet kommer att ha synergier med myndighetens befintliga uppföljning av de transportpolitiska målen.

6.3 Alternativ indikator

Flera av de indikatorer på tillgänglighet som vi föreslår medför en kostnad för staten eller en större uppgiftslämnarbörda för vissa av myndigheterna. Därför redovisar vi även alternativa indikatorer som bygger på befintliga data från MfD:s årliga enkät om myndigheternas tillgänglighetsarbete. Men vi bedömer att de alternativa indikatorerna är mindre tillförlitliga och relevanta än de indikatorer vi föreslår. Det följer av att de bygger på mer långtgående bedömningar från myndigheterna själva och bara fokuserar på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

6.3.1 Data från Myndigheten för delaktighet kan ligga till grund för alternativa indikatorer på tillgänglighet

MfD följer årligen upp hur myndigheterna arbetar med tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning. MfD genomför uppföljningen med en enkätundersökning riktad till samtliga myndigheter. År 2021 hade enkäten en svarsfrekvens på 86 procent.

MfD:s enkät innehåller flera frågor som belyser tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Enkäten innehåller bland annat frågor om olika kontaktvägar mellan enskilda och myndigheterna, till exempel tillgängligheten i lokaler och till webbplatser.⁵³ Här följer exempel på frågor som skulle kunna vara aktuella att basera indikatorer på:

- I vilken utsträckning har ni utformat den externa webbplatsen, e-tjänster och mobilapplikationer på ett tillgängligt sätt? Svartalternativ: i hög utsträckning; i viss utsträckning; inte alls.
- I vilken utsträckning är det möjligt för personer med funktionsnedsättning att ta sig till och genom er huvudentré? Svartalternativ: i hög utsträckning; i viss utsträckning; inte alls.
- I vilken utsträckning är skyltar, symboler och texter i lokalerna utformade så att de är lätta att upptäcka, läsa och begripa? Svartalternativ: i hög utsträckning; i viss utsträckning; inte alls.

MfD:s enkät bygger på hur myndigheterna bedömer sin egen tillgänglighet och sitt eget tillgänglighetsarbete i en rad avseenden. Flera av frågorna kräver dessutom att myndigheterna uttalar sig för avnämarna, oavsett om myndigheterna har undersökt deras uppfattningar eller inte. Det innebär att myndigheterna behöver göra långt-

⁵³ Se Myndigheten för delaktighet (2021:19). *Uppföljning av myndigheter 2021. Resultat och tabeller*.

gående bedömningar om förhållanden som de inte nödvändigtvis har kunskap om, för att besvara MfD:s enkät. Vi bedömer därför att de alternativa indikatorerna är mindre tillförlitliga än de indikatorer som vi föreslår. Dessutom bedömer vi att de indikatorer som vi föreslår är mer relevanta för att följa om statsförvaltningen har väl utvecklad tillgänglighet. Det beror på att MfD:s enkät och därmed de alternativa indikatorerna enbart belyser tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, medan de indikatorer vi föreslår belyser tillgänglighet för avnämare i allmänhet, inklusive personer med funktionsnedsättning.

6.4 Exempel på indikatorer som vi har valt bort

Vi har även övervägt andra indikatorer på om statsförvaltningen har väl utvecklad tillgänglighet. Ett exempel är förekomsten av verksamhetskritiska it-incidenter som leder till att myndigheternas webbplatser ligger nere, eftersom de då definitionsmässigt är otillgängliga. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) sammanställer årligen data över de verksamhetskritiska it-incidenter som myndigheterna rapporterar in via rapporteringskanalen CERT-SE. Alla myndigheter är skyldiga att rapportera in sådana incidenter, men det är upp till myndigheterna själva att avgöra om en incident har påverkat deras förmåga att utföra sitt uppdrag. Företrädare för MSB uppger att deras data sannolikt har ett betydande mörkertal i nuläget, och i juli 2022 fick myndigheten också i uppdrag att stärka CERT-SE.⁵⁴ Därför bedömer vi att MSB:s data över dessa it-incidenter behöver bli mer tillförlitliga innan den kan ligga till grund för en indikator.

Vi har även övervägt att basera indikatorer på antalet olika kontaktvägar som myndigheter erbjuder, andel av dygnet som kontaktvägarna är öppna, och liknande typer av mått. Men vi bedömer att det skulle kräva mycket arbete att ta fram och att underhålla de uppgifterna. Dessutom finns det inte nödvändigtvis någon koppling mellan antalet kontaktvägar, eller öppna kontaktvägar, och enskildas möjlighet att komma i kontakt med förvaltningen. En myndighet kan exempelvis erbjuda tiotals olika kontaktvägar, varav flera är öppna dygnet runt, utan att de leder till framgångsrika kontaktförsök.

⁵⁴ Regeringsbeslut 2022-07-06. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att stärka funktionen CERT-SE samt utveckla och förenkla det stöd som lämnas inom informations- och cybersäkerhetsområdet.*

7 Indikatorer på att statsförvaltningen har väl utvecklad kvalitet

I det här kapitlet beskriver vi hur vi ser på en statsförvaltning med väl utvecklad kvalitet, inom ramen för det här uppdraget. Vi bedömer att de andra indikatorer vi föreslår belyser generella och förvaltningsövergripande förutsättningar respektive uttryck för kvalitet i förvaltningens verksamhet. Det gäller indikatorerna för att följa om statsförvaltningen är innovativ, samverkande och rättssäker, samt har väl utvecklad service och tillgänglighet. För att följa om statsförvaltningen har väl utvecklad kvalitet föreslår vi därför att regeringen använder:

- Den sammanvägda utvecklingen av de indikatorer som vi föreslår för att följa innovativitet, samverkan, rättssäkerhet, service och tillgänglighet, mätt som årlig procentuell förändring.

Vi redovisar även två alternativa indikatorer som belyser mer verksamhetsspecifika kvalitetsaspekter:

- Andelen statsanställda som helt eller delvis instämmer i påståendet att den verksamhet de arbetar i har en väl utvecklad kvalitet.
- Andelen myndigheter som uppger att brist på rätt kompetens påverkar deras verksamhet negativt.

7.1 En förvaltning med väl utvecklad kvalitet skapar värde för avnämarna

Vi ser en statsförvaltning med väl utvecklad kvalitet som en förvaltning vars verksamhet skapar mycket värde för avnämarna inom ramen för sitt uppdrag.

Vi bedömer att förvaltningen ger uttryck för väl utvecklad kvalitet när den möter avnämarnas behov och förväntningar. Förvaltningen ger också uttryck för väl utvecklad kvalitet när den uppfyller politiska mål, eftersom de politiska målen syftar just till att skapa värde för avnämarna både i dag och i framtiden. Det är en av grunderna för vår representativa demokrati. Förutsättningar för väl utvecklad kvalitet inkluderar exempelvis tillgång till rätt kompetens och utrustning. Certifierade ledningssystem, formaliserade kvalitetssäkringsprocesser och regelbunden kvalitetsuppföljning kan också vara förutsättningar för väl utvecklad kvalitet.

Regeringen skriver inte mycket om kvalitet i den förvaltningspolitiska propositionen.⁵⁵ Begreppet förekommer inte heller i förvaltningslagen eller i myndighetsförordningen. Vid de få tillfällen då regeringens utredare nämner kvalitet i förarbetena till dessa författningar beskriver de egenskapen i relation till andra egenskaper eller uppgifter. Det handlar exempelvis om service med god kvalitet eller om kvalitet i myndigheternas arbete med att handlägga ärenden. Men utredarna tydliggör inte vad de anser att sådan kvalitet faktiskt innebär.⁵⁶

Vårt sätt att se på kvalitet ligger däremot nära två vanliga synsätt inom såväl forskningen som förvaltningen i stort. Det första är att se kvalitet som de egenskaper som ger en verksamhet eller tjänst sitt värde.⁵⁷ Det andra är att se kvalitet som att uppfylla mål för eller krav på verksamheten.⁵⁸ Vi ser ingen motsättning mellan dessa två synsätt, eftersom både kraven och målen syftar till att skapa värde för avnämarna i något led. När myndigheterna uppfyller mål för eller krav på verksamheten är det alltså ett led i arbetet att skapa värde för avnämarna.

7.2 Förslag på indikator

Vi föreslår att regeringen använder den sammanvägda utvecklingen av de indikatorer som vi föreslår för innovativitet, samverkan, rättssäkerhet, service och tillgänglighet för att följa om statsförvaltningen har väl utvecklad kvalitet. Vi bedömer att indikatorerna för de andra egenskaperna belyser generella och förvaltningsövergripande förutsättningar respektive uttryck för kvalitet. Tidigare studier visar exempelvis att innovativitet och samverkan kan ge myndigheterna möjlighet att möta avnämarnas behov i högre utsträckning, samt att rättssäkerhet och service har avgörande betydelse för hur väl avnämarna bedömer att en viss myndighet utför sin uppgift.⁵⁹ Egenskaperna återkommer också i formella krav på och mål för förvaltningens verksamhet. Därför bedömer vi att den sammanvägda utvecklingen av våra indikatorer för de andra egenskaperna belyser förvaltningens kvalitet väl, när det handlar om generella och förvaltningsövergripande kvalitetsaspekter (1). Däremot belyser de bara delvis mer verksamhetsspecifika aspekter av kvalitet i förvaltningens verksamhet, exempelvis yrkesskicklighet.

⁵⁵ Prop. 2009/10:175, s. 31.

⁵⁶ Se t.ex. SOU 2010:29. *En ny förvaltningslag*, s. 738 och SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning*, s. 285.

⁵⁷ Se t.ex. Lindgren, L. (2012). *Terminologihandbok för utvärdering*, Studentlitteratur, s. 56f.

⁵⁸ Se t.ex. Ekonomistyrningsverket. *Mått för att bedöma effektivitet*. (Hämtad 2022-11-14) och Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

⁵⁹ Se t.ex. Kantar/Sifo (2022). *Anseendeindex myndigheter 2021*; Försäkringskassan (2014) *Det komplexa förtroendet*; SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*, s. 60ff.

Tabell 7. Den föreslagna sammanvägda indikatorns förhållande till våra kriterier

1	Relevant	Ja
2	Tillförlitlig	Ja
3	Anger en riktning	Ja
4	Kan påverkas av myndigheterna	Ja
5	Kan analyseras årligen	Ja
6	Kan omfatta hela statsförvaltningen	Ja
7	Kostnadsneutral för staten	Ja*
8	Uppgiftslämnarneutral för myndigheterna	Ja*

* Vissa underlagsindikatorer medför kostnader för staten eller större uppgiftslämnarbörda för myndigheterna. Men den här indikatorn kräver ingen ytterligare kostnad eller uppgiftslämnarbörda.

7.2.1 Indikatorerna bör vägas samman på ett så enkelt sätt som möjligt

Vi kondenserar en stor mängd information genom att väga samman utvecklingen av våra indikatorer för de andra egenskaperna till ett enkelt mått. Det gör informationen lättare att använda för att följa hur kvaliteten i statsförvaltningens verksamhet förändras över tid. Men det innebär också risker, exempelvis att det blir svårare att förstå vad måttet egentligen visar och vad som ligger bakom en viss förändring. Det gäller särskilt när de underliggande indikatorerna har olika enhet och skala, och därför inte går att kombinera på ett enkelt sätt. Vi kan exempelvis inte lägga ihop *andelen* innovativa myndigheter med *antalet* JO-beslut om allvarlig kritik. Men om vi i stället omvandlar de underliggande indikatorerna till ett gemensamt format med hjälp av statistiska metoder så blir den sammanvägda indikatorn ännu svårare att tolka, vilket ökar risken för att riksdagen och regeringen drar felaktiga slutsatser utifrån resultaten.

Därför föreslår vi att regeringen väger samman de underliggande indikatorerna på ett så enkelt sätt som möjligt (2). Mer specifikt föreslår vi att det första året skapa förutsättningar för den sammanvägda indikatorn genom att beräkna det genomsnittliga värdet för varje egenskap. Det är möjligt eftersom de underliggande indikatorernas enhet och skala bara skiljer sig mellan egenskaperna och inte inom dem. Genomsnittet för egenskapen innovativ blir exempelvis en procentandel, medan genomsnittet för egenskapen rättssäker blir ett antal.

Det andra året går det att upprätta den sammanvägda indikatorn, genom att först beräkna nya genomsnittliga värden för varje egenskap utifrån årets resultat och därefter beräkna den procentuella förändringen i förhållande till föregående år för var och en av egenskaperna. Utifrån dessa uppgifter kan vi beräkna den genomsnittliga procentuella förändringen i förhållande till föregående år. Det tal vi får fram är vår sammanvägda indikator. Ett positivt tal indikerar därmed att statsförvaltningen har mer väl utvecklad kvalitet i förhållande till föregående år (3).

Vi bedömer att den sammanvägda indikatorn kan omfatta hela statsförvaltningen, och att den går att analysera årligen (5, 6). Det beror på att den bygger på våra övriga indikatorer som uppfyller de kriterierna. Vi bedömer vidare att den sammanvägda indikatorn går att ta fram med hjälp av befintliga data, samt data som vi föreslår i anslutning till andra indikatorer. Därmed medför den i sig ingen ytterligare kostnad för staten eller uppgiftslämnarbörda för myndigheterna (7, 8).

7.3 Alternativa indikatorer

Vårt förslag på sammanvägd indikator belyser i huvudsak generella och förvaltningsövergripande aspekter av kvalitet i förvaltningens verksamhet. Därför redovisar vi även två alternativa indikatorer, som regeringen kan väga samman med indikatorerna för övriga egenskaper om regeringen även vill följa verksamhetsspecifika aspekter av kvalitet. Den första alternativa indikatorn är andelen statsanställda som helt eller delvis instämmer i påståendet ” *Verksamheten jag arbetar i har väl utvecklad kvalitet*”. Vi bedömer att en sådan indikator belyser verksamhetsspecifika aspekter av kvalitet på ett relevant sätt. Men den medför både en ökad kostnad för staten och en ny arbetsuppgift för myndigheterna, eftersom den kräver att vi samlar in nya data. Dessutom skulle det kräva ett betydande utvecklingsarbete att utforma tillförlitliga frågor om kvalitet.

Den andra alternativa indikatorn är andelen svarande myndigheter i Arbetsgivarverkets kompetensbarometer som uppger att brist på kompetens har påverkat deras verksamhet negativt. En sådan alternativ indikator bygger på befintliga data, och medför därför ingen ny kostnad för staten eller uppgiftslämnarbörda för myndigheterna. Men vi bedömer att den är avsevärt mindre relevant än den första alternativa indikatorn. Det beror på att den första alternativa indikatorn belyser faktisk kvalitet, medan den andra alternativa indikatorn bara belyser en av flera förutsättningar för kvalitet.

7.3.1 Anställdas uppfattning belyser verksamhetsspecifika aspekter av kvalitet

Ytterst är det medborgarna och företagen, det vill säga avnämarna, som avgör om förvaltningen har väl utvecklad kvalitet. Det skriver regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen.⁶⁰ Men vi anser att det i praktiken är svårt för avnämarna att bedöma kvaliteten i statsförvaltningens verksamhet som helhet på ett tillförlitligt sätt. Därför kan regeringen använda medarbetarnas uppfattningar om kvaliteten i statsförvaltningens verksamhet som ett indirekt mått på det värde som verksamheten skapar för avnämarna. En ökad andel medarbetare som helt eller delvis instämmer i påståendet att den verksamhet de jobbar i har en väl utvecklad kvalitet indikerar därmed att förvaltningen har en mer väl utvecklad kvalitet.

⁶⁰ Prop. 2009/10:175, s. 58.

Vi ser flera skäl till att det är svårt för avnämarna att bedöma kvaliteten i förvaltningens verksamhet. Ett skäl är att avnämare måste ta del av en verksamhet för att kunna bedöma dess kvalitet på ett tillförlitligt sätt, eftersom avnämares generella uppfattningar om hur väl olika myndigheter utför sina uppgifter i hög grad beror på deras politiska åsikter eller hur media framställer myndigheterna framställs i media.⁶¹ Men många myndigheter når bara avnämarna indirekt, vilket gör det svårt för avnämarna att bedöma verksamhetens kvalitet. Det handlar exempelvis om analysmyndigheter och myndigheter som förvaltar administrativa system. Medarbetarna kan däremot bedöma kvaliteten i dessa verksamheter genom att relatera dem till mål för och krav på verksamheten.

Ett annat skäl är att avnämarna främst kan bedöma vilket värde som förvaltningen skapar för dem själva, inte för kollektivet av avnämare. En avnämare kan exempelvis uppfatta att den verksamhet som hen tar del av har väl utvecklad kvalitet, utan att veta att det är på bekostnad av kvaliteten i andra delar av verksamheten. En avnämare kan också uppfatta att den verksamhet som hen tar del av har låg kvalitet, utan att veta att hen har förväntningar på verksamheten som ligger utanför dess uppdrag. Det kan däremot medarbetarna bedöma, eftersom de vanligen har en jämförelsevis större kunskap om verksamhetens uppdrag, samt vilka mål och krav som verksamheten omfattas av.

Ett tredje skäl är att avnämarna bara kan bedöma kvaliteten i den verksamhet som statsförvaltningen faktiskt tillhandahåller, inte i den verksamhet som hade kunnat vara. En avnämare kan exempelvis uppfatta att den verksamhet som hen själv tar del av har väl utvecklad kvalitet, utan att veta att kvaliteten skulle ha kunnat vara högre om myndigheten hade arbetat på ett mer systematiskt eller evidensbaserat sätt. Men det kan däremot en medarbetare uppfatta, eftersom hen ser hur myndigheten bedriver sin verksamhet och hur kvaliteten i verksamheten skulle gå att förbättra. Tidigare utredningar har också konstaterat att medarbetarna ser många möjligheter att förbättra kvaliteten i verksamheten.⁶²

Till sist är det även svårt att ringa in vem eller vilka som egentligen är avnämare för en viss verksamhet. En enskild avnämare som tar del av sjukersättning får ett direkt värde av verksamheten. För kollektivet av avnämare har det ett indirekt värde att sjukförsäkringssystemet fungerar. Men för framtida avnämare har det ett värde att sjuktalet sjunker, så att resurser frigörs för framtida insatser.

Få objektiva data belyser verksamhetsspecifik kvalitet i hela förvaltningen

Vi bedömer att medarbetarnas bedömningar av kvaliteten i sin verksamhet är ett av få förvaltningsövergripande mått som kan belysa verksamhetsspecifika aspekter av

⁶¹ Holmberg, S. (2022). *Politiserade bedömningar av offentlig verksamhet*. I Andersson, U. et al. (red) *Du sköta nya värld*. s.173; Kantar/Sifo (2022). s. 13.

⁶² Se t.ex. SOU 2013:40, s. 90.

kvalitet. Det beror på att mer objektiva kvalitetsmått ofta är verksamhets- eller sektorsspecifika. I Trafikverkets vägbyggen kanske en hög andel mitträcken och generösa avrinningsytor är objektiva uttryck för väl utvecklad kvalitet, men i Rymdstyrelsens främjandearbete kanske andelen uppskjutna svenska rymdfarkoster som når atmosfären är ett objektiva uttryck för väl utvecklad kvalitet.⁶³ Det innebär att vi inte kan lägga ihop de olika mer objektiva uttrycken för kvalitet till grund för en förvaltningsövergripande indikator.

Dessutom är det svårt att överhuvudtaget identifiera objektiva kvalitetsmått för många av statsförvaltningens verksamheter.⁶⁴ Det gäller exempelvis verksamheter som ska förebygga olika typer av händelser, från våldsbrott och skattefusk till miljöförstöring. Är det ett uttryck för väl utvecklad eller svagt utvecklad kvalitet i Skatteverkets verksamhet om myndigheten inte identifierar något skattefusk?

Den alternativa indikatorn om medarbetarnas bedömning av kvalitet kräver ett omfattande utvecklingsarbete

Den alternativa indikatorn om medarbetarnas bedömning av kvalitet förutsätter att regeringen ger en myndighet i uppdrag att samla in och tillhandahålla uppgifter om hur statsanställda uppfattar kvaliteten i sin egen verksamhet, eftersom ingen myndighet gör det i dag. Vi bedömer att det enklaste sättet att göra det är att inkludera en eller flera frågor om kvalitet i den enkät till statsanställda som vi beskriver i avsnitt 3.2.4.

Vi bedömer att frågan bör gälla den verksamhet som den anställda själv arbetar i, eftersom det ger den bästa förutsättningen att besvara frågan på ett tillförlitligt sätt. Den anställda kan exempelvis få ta ställning till påståendet *Verksamheten som min arbetsgrupp tillhandahåller har väl utvecklad kvalitet*, med svarsalternativ på en femgradig skala från instämmer inte alls (1) till instämmer helt (5).

Även anställda i samma arbetsgrupp skulle sannolikt ha olika syn på kvaliteten i verksamheten, exempelvis utifrån olika uppfattningar om det bästa arbetssättet för att fullgöra uppdraget. Men vi anser inte att sådana subjektiva skillnader i synen på kvalitet gör indikatorn mindre tillförlitlig, eftersom vi anser att kvalitet är ett subjektivt begrepp. Vi bedömer vidare att de som svarar på enkäten har svaga incitament att ge ogrundat positiva eller negativa svar. Det följer av att de kommer att vara anonyma och att resultaten inte är avsedda för jämförelser mellan myndigheter.

Men för att indikatorn ska vara tillförlitlig behöver de statsanställda tolka frågan på ett konsekvent sätt. I anslutning till påståendet behöver det därför finnas en kort

⁶³ Se t.ex. Ekonomistyrningsverket (2007:23). *Resultat och styrning*, s. 19.

⁶⁴ Se t.ex. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013:8). *Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer*, s. 16–18, 21; Ds 1994:24. *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992*, s.13f.

text som förklarar hur den anställda ska tolka frågan. Men framför allt behöver den myndighet som genomför undersökningen testa enkäten flera gånger med företrädare för målgruppen, för att avgöra exakt hur frågan bör vara formulerad och vad den förklarande texten bör innehålla. Myndigheten behöver också undersöka vilka förhållanden som medarbetarna har i åtanke när de lämnar sina svar, för att vara säkra på att frågan belyser olika verksamhetsspecifika aspekter av kvalitet. Det kan ske exempelvis genom att inkludera mer konkreta och specifika följdfrågor i enkäten eller genom kompletterande intervjuer med de medarbetare som har besvarat en testversion av enkäten.

Den alternativa indikatorn medför därmed ökade kostnader för staten. Kostnaden består för det första av att den myndighet som får i uppdrag samla in uppgifterna behöver göra ett omfattande arbete med att prova ut exakta frågor och validera dem. Kostnaden består också av den arbetstid som de anställda behöver lägga på att besvara frågor om kvaliteten i sin verksamhet.

7.3.2 Tillgång till rätt kompetens är en förutsättning för väl utvecklad kvalitet

Vi bedömer att statsförvaltningen behöver ha tillgång till rätt kompetens för att kunna tillhandahålla en verksamhet med väl utvecklad kvalitet. Därför är andelen statliga arbetsgivare som uppger att brist på kompetens påverkar deras verksamhet negativt en relevant indikator på statsförvaltningens förutsättningar att ha väl utvecklad kvalitet.

Arbetsgivarverket har data över myndigheternas tillgång till kompetens

Vi bedömer att befintliga data från Arbetsgivarverkets kompetensbarometer kan ligga till grund för denna indikator. Kompetensbarometern bygger på en halvårsvis enkätundersökning till Arbetsgivarverkets medlemmar samt till myndigheter under riksdagen. I enkäten frågar Arbetsgivarverket bland annat myndigheterna om de har rekryterat eller försökt rekrytera sedan förra frågetillfället. De myndigheter som svarar ja får därefter följdfrågorna ”har det när ni rekryterat/försökt rekrytera personal sedan förra frågetillfället rått brist på lämpliga sökanden till någon befattningstyp” samt ”har bristen på lämpliga sökanden påverkat myndighetens verksamhet negativt?”.

Vi bedömer att uppgifterna i kompetensbarometern är tillförlitliga (2). Det anser även de företrädare för Arbetsgivarverket som vi har talat med. Uppgifterna bygger på hur arbetsgivarna själva bedömer sin tillgång till rätt kompetens, samt hur de bedömer att kompetensbrist påverkar deras verksamhet. Det är konkreta förhållanden i myndigheternas egen verksamhet, som de bör ha goda förutsättningar att bedöma. Detta gäller inte minst eftersom Arbetsgivarverket har upparbetade kontakter med sina medlemmar och skickar enkäten till personer med ansvar för kompetensförsörjningsfrågor. Myndigheterna har också incitament att besvara enkäten på ett rättvisande sätt, eftersom svaren är ett underlag för Arbets-

givarverkets arbete i rollen som Arbetsgivarorganisation. Under de senaste åren har svarsfrekvensen varit cirka 80 procent.

Kompetensbarometern omfattar fler myndigheter än våra övriga indikatorer

Arbetsgivarverkets data omfattar även andra statliga arbetsgivare än myndigheterna under regeringen. Det handlar exempelvis om myndigheterna under riksdagen och statliga stiftelser som Chalmers och Skansen. Data omfattar därmed mer än bara statsförvaltningen så som vi definierar den. Det gör indikatorn mindre tillförlitlig för vårt syfte, eftersom förändringar i värdena på indikatorn till viss del kan bero på myndigheter som faller utanför vår definition av statsförvaltningen. Men de extra myndigheterna i fråga har förhållandevis liten betydelse för resultaten, eftersom de flesta av dem är små. Dessutom viktas Arbetsgivarverket data efter antalet anställda hos de olika myndigheterna, så att större myndigheter får relativt större tyngd i det bearbetade mått som myndigheten tillhandahåller i kompetensbarometern.

Det är möjligt att sortera ut myndigheterna under regeringen från övriga statliga arbetsgivare i rådata, och beräkna andelen av just dessa arbetsgivare som uppger att brist på kompetens påverkar deras verksamhet negativt. Men då skulle två olika siffror på samma mått cirkulera i förvaltningen.⁶⁵ Vi bedömer att det skulle utgöra ett större problem än att inkludera fler statliga arbetsgivare i vår indikator än de vi egentligen inkluderar i statsförvaltningen inom ramen för vårt uppdrag.

Myndigheterna kan påverka men inte kontrollera sin tillgång till kompetens

Myndigheterna kan inte påverka tillgången till kompetens fullt ut, eftersom det under perioder finns en absolut brist på vissa typer av kompetens på hela arbetsmarknaden. Men vi bedömer att myndigheterna har ett betydande handlingsutrymme även när det gäller bristkompetenser. Myndigheterna kan exempelvis påverka hur attraktiva de är som arbetsgivare genom att erbjuda goda arbetsvillkor, kompetensutveckling och karriärmöjligheter. Statskontorets tidigare analyser av olika myndigheter bekräftar också att myndigheterna lyckas olika väl med att rekrytera bristkompetenser, till exempel inom it-området.⁶⁶

7.4 Exempel på indikatorer som vi har valt bort

Vi har övervägt att basera indikatorer på Statistiska centralbyråns statistik över den årliga andelen anställda i personalutbildning, det vill säga kompetensutveckling. Hur mycket kompetensutveckling som är optimalt är svårt att säga, men en trend där andelen och antalet i personalutbildning sjunker år för år skulle indikera att kompetensnivån i statsförvaltningen sjunker. Det skulle i sin tur innebära att stats-

⁶⁵ Prop. 2021/22:1. Budgetproposition för 2022. *Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 47.

⁶⁶ Se t.ex. Statskontoret (2021:14). *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät* och Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt*.

förvaltningen har fått sämre förutsättningar att ha en väl utvecklad kvalitet. Men statistiken omfattar hela samhället och SCB har inte uppdaterat den sedan 2010. Vi bedömer därför att den inte är användbar som grund för en indikator.

Vi har också undersökt möjligheten att basera indikatorer på data från myndigheternas egna medarbetarundersökningar. Men utifrån stickprov från fem myndigheter bedömer vi att myndigheternas undersökningar ser förhållandevis olika ut, och sällan innehåller frågor om hur medarbetarna uppfattar kvaliteten i verksamheten. Vi bedömer att det vore olämpligt för regeringen att styra hur myndigheterna utformar sina medarbetarundersökningar. Det följer av att undersökningarna i huvudsak har myndighetsinterna syften, och därför faller under den arbetsgivarpolitiska delegeringen.

Därtill har vi övervägt att följa förvaltningens tillgång till rätt kompetens utifrån uppgifter om andelen slutförda rekryteringar. Sådana data är mer objektiva än enkätsvaren i kompetensbarometern, men vi bedömer att de är mindre tillförlitliga. Det beror på att myndigheter kan avbryta en rekrytering av andra skäl än brist på lämpliga sökande, samt slutföra en rekrytering trots att ingen av de sökande egentligen har rätt kompetens. Dessutom samlar ingen myndighet in data över andelen slutförda rekryteringar i dag, varken totalt eller utifrån de annonser som myndigheter publicerar på platsbanken. Därmed skulle en sådan indikator medföra ökade kostnader för staten och en ökad uppgiftslämnarbörd för myndigheterna.

8 Indikatorer på att statsförvaltningen är effektiv

I det här kapitlet beskriver vi hur vi ser på en effektiv statsförvaltning, inom ramen för det här uppdraget. Vi lämnar ett förslag på indikator för att följa statsförvaltningens effektivitet:

- Kvoten mellan indikatorn vi föreslår för att följa upp statsförvaltningens kvalitet och den årliga procentuella förändringen av statsförvaltningens inflationsjusterade verksamhetskostnader.

Vi redovisar även tre alternativa indikatorer. Den första gäller statsförvaltningens samlade effektivitet. De två sista gäller förutsättningar för en effektiv förvaltning:

- Den sammanvägda utvecklingen av de indikatorer på välstånd som riksdagen har beslutat om, i förhållande till statsförvaltningens samlade verksamhetskostnader.
- Genomsnittligt antal anmärkningar per myndighet för de årligen återkommande frågorna i ESV:s ekonomiadministrativa uppföljning.
- Andelen myndigheter som får en modifierad revisionsberättelse med anledning av väsentliga fel i årsredovisningen i Riksrevisionens årliga granskning.

8.1 En effektiv statsförvaltning skapar mycket värde för pengarna

Vi ser en effektiv statsförvaltning som en förvaltning som är bra på att omvandla ekonomiska resurser till värde för avnämarna, inom ramen för sitt uppdrag. Det handlar både om att göra rätt saker och om att göra dem på rätt sätt.

Vi bedömer att statsförvaltningen ger uttryck för att vara effektiv när den bara har ett litet utrymme att skapa mer värde för avnämarna utan att använda mer resurser. På motsvarande sätt ger förvaltningen också uttryck för att vara effektiv när den bara har ett litet utrymme att minska kostnaderna för sin verksamhet utan att minska värdet för avnämarna.

Förutsättningar för att vara effektiv inkluderar sådant som hjälper myndigheter att dimensionera, planera och prioritera inom sin verksamhet. Det kan exempelvis handla om att förstå sitt uppdrag, att ha en god intern styrning och kontroll, och om att ha ordning och reda på sin ekonomi.

Det här sättet att se på effektivitet ligger nära hur regeringen uttrycker sig i förarbetena till budgetlagen. Där skriver regeringen att lagens bestämmelse om att

statsförvaltningen ska eftersträva hög effektivitet innebär att förvaltningen ska bedriva sin verksamhet så att de riksdagsbundna målen uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för förvaltningens tillgängliga resurser.⁶⁷ Det ligger också nära hur ESV ser på effektivitet, det vill säga som relationen mellan använda resurser, resultat och kvaliteten på resultaten.⁶⁸ Statsförvaltningens verksamhet syftar till att uppnå politiska mål. De politiska målen syftar i sin tur till att skapa värde för avnämarna. Det är en av grundbultarna i vår representativa demokrati.

8.2 Förslag på indikator

Vi föreslår att regeringen använder kvoten av det årliga värdet på vårt förslag till indikator för att följa statsförvaltningens kvalitet och statsförvaltningens årliga inflationsjusterade verksamhetskostnader som indikator för att följa förvaltningens effektivitet. Vi bedömer att indikatorn belyser förvaltningens effektivitet på ett relevant sätt, i bemärkelsen förmåga att omvandla resurser till egenskaper med värde för avnämarna. Men förvaltningens verksamhetskostnader är ett fullständigt mått medan indikatorn för att följa kvalitet bara representerar delar av förvaltningens verksamhet och värde. Därför behöver regeringen tolka indikatorn försiktigt.

Tabell 8. Den föreslagna indikatorns förhållande till våra obligatoriska kriterier

1	Relevant	Ja
2	Tillförlitlig	Ja
3	Anger en riktning	Ja
4	Kan påverkas av myndigheterna	Ja
5	Kan analyseras årligen	Ja
6	Kan omfatta hela statsförvaltningen	Ja
7	Kostnadsneutral för staten	Ja*
8	Uppgiftslämnarneutral för myndigheterna	Ja*

* Vissa underlagsindikatorer innebär kostnader för staten eller en ökad uppgiftslämnarbörda för myndigheterna. Men den här indikatorn kräver ingen ytterligare kostnad eller uppgiftslämnarbörda.

8.2.1 Vi använder vår indikator för kvalitet som proxy för värdet av förvaltningens verksamhet

Vårt förslag på indikator är att använda den sammanvägda indikator som vi föreslår för att följa förvaltningens kvalitet som en proxy för förvaltningens förmåga att skapa värde för avnämarna. Vi behöver en sådan proxy eftersom vi inte kan observera eller beräkna det faktiska värdet. Genom att ställa det årliga värdet på indikatorn för kvalitet mot de samlade kostnaderna för statsförvaltningens verksamhet under samma år får vi en indikator på förvaltningens effektivitet, det vill

⁶⁷ Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 124; Prop. 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten*, s. 19f.

⁶⁸ Se t.ex. Ekonomistyrningsverket (2019:29). *Stöd för effektivisering*, s. 8.

säga förmåga att omvandla resurser till värde för avnämarna. En kvot som är högre än 1 indikerar därmed att förvaltningen är mer effektiv än föregående år. Ju mer kvoten överstiger 1, desto mer effektiv är förvaltningen jämfört med föregående år.

8.2.2 Vår indikator för kvalitet är en jämförelsevis bra proxy för värde

Vi bedömer att vår sammanvägda indikator för att följa statsförvaltningens kvalitet är en förhållandevis bra proxy för det värde som förvaltningens verksamhet skapar för avnämarna, jämfört med tillgängliga alternativ (1).

Det finns två vedertagna sätt att uppskatta värdet på offentlig verksamhet. Det ena används när verksamheten består av individuella tjänster, det vill säga tjänster som konsumeras direkt av enskilda. Då är det vanligt att använda de inflationsjusterade produktionskostnaderna för de konsumerade tjänsterna som proxy för värdet.⁶⁹ Men förvaltningen tillhandahåller ett mycket stort antal olika tjänster med sinsemellan olika produktionskostnader. Därför kräver det mycket arbete att beräkna de samlade produktionskostnaderna för alla tjänster som enskilda konsumerar. Även om vi gjorde det skulle vi heller inte kunna använda metoden för statsförvaltningen som helhet, eftersom en majoritet av förvaltningens verksamhet består av kollektiva tjänster.

Kollektiva tjänster är tjänster som enskilda konsumerar gemensamt och ofta indirekt. Det handlar exempelvis om försvar, rättsväsende, infrastruktur och miljöskydd. När det gäller sådana tjänster kan vi inte beräkna produktionskostnaderna för de tjänster som konsumeras, eftersom vi inte kan mäta vilka som använder dem eller hur mycket. Därför är det vanligt att använda de totala inflationsjusterade kostnaderna för att producera tjänsterna som proxy för värdet. Så gör SCB när myndigheten beräknar värdet på de kollektiva offentliga tjänsterna i nationalräkenskaperna. Men den proxyn ger en trubbig indikator på effektivitet, eftersom värdet är synonymt med kostnaderna. Det innebär att statsförvaltningen enligt indikatorn aldrig kan bli vare sig mer eller mindre effektiv.⁷⁰

Inget av ovanstående sätt att uppskatta värdet på offentlig verksamhet fångar heller upp förändringar i verksamhetens kvalitet. Därför behöver vi komplettera dem med kvalitetsmått för att de ska ge en rättvisande bild av värdet som förvaltningen skapar för avnämarna. Tidigare studier som har syftat till att utveckla effektivitetsindikatorer för den offentliga sektorn har därför argumenterat för att indikatorerna

⁶⁹ Konjunkturinstitutet (2018). *Produktivitetsutveckling i offentlig sektor*, s. 69f.

⁷⁰ Konjunkturinstitutet (2018). s. 69ff; Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013:8). s 27; Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2014:7). *Med nya mått mätt*, s. 21.

redan från början bör ta sikte på det värde som de offentliga tjänsterna skapar för avnämarna snarare än vilken volym respektive kvalitet som tjänsterna har.⁷¹

Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) använder en sådan ansats för att beräkna kommunsektorns effektivitet. RKA har valt ut nyckeltal som speglar kvaliteten i kommunernas verksamhet, det vill säga verksamhetens förmåga att skapa värde för avnämarna. De relaterar därefter värdena på nyckeltalen till kostnaderna för verksamheten för att få ett mått på effektivitet. RKA:s nyckeltal gäller på verksamhetsnivå, eftersom alla kommuner har samma grunduppdrag och därmed samma huvudsakliga verksamheter. Bland nyckeltalen för grundskolan finns exempelvis andelen elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen.⁷² Men när det gäller statsförvaltningen behöver vi identifiera nyckeltal på en mer övergripande nivå, eftersom myndigheterna har olika uppdrag och verksamheter. Vi bedömer att de underliggande indikatorerna som ingår i vår sammanvägda indikator för kvalitet utgör sådana nyckeltal.

8.2.3 Indikatorn har acceptabel tillförlitlighet

Vi bedömer att samtliga data som ligger till grund för effektivitetsindikatorn är tillförlitliga i sig. Det gäller dels de indikatorer som ingår i vår sammanvägda indikator för kvalitet, dels data för statsförvaltningens samlade verksamhetskostnader. De senare omfattar samtliga myndigheter under regeringen som är anslutna till det statliga redovisningssystemet Hermes.⁷³ Vi bedömer att kostnadsdata från Hermes har hög tillförlitlighet, inte minst eftersom de ligger till grund för *Årsredovisningen för staten*.

Men när vi beräknar kvoten av vår indikator för kvalitet och verksamhetskostnaderna uppstår en ny felkälla. Förvaltningens verksamhetskostnader är nämligen ett fullständigt mått medan de underliggande indikatorerna i vår sammanvägda indikator för kvalitet bara representerar delar av förvaltningens verksamhet och det värde som verksamheten skapar för avnämarna. Det innebär att kvoten inte bara påverkas av förvaltningens effektivitet, utan även av hur förvaltningen fördelar sina medel inom verksamheten. Vi kan inte korrigera för det, exempelvis genom att beräkna eller uppskatta hur stor del av kostnaderna som myndigheterna

⁷¹ Se t.ex. Stiglitz, J., Sen, A, och Fitoussi, J P. (2009). *The measurement of economic and social progress revisited*, s. 11; Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013:8). s 28f.

⁷² Se t.ex. Rådet för främjande av kommunala analyser (2020). *Nyckeltal för produktivitet och effektivitet i kommuner*; Rådet för främjande av kommunala analyser (2022). *Effektivitet i kommuner*.

⁷³ Ekonomistyrningsverket. *Myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen*. (Hämtad 2022-12-15).

lägger på just egenskaperna som indikatorn för kvalitet omfattar. Det beror på att de är integrerade delar av myndigheternas verksamhet.

Men att egenskaperna är integrerade delar av verksamheten gör också att vi bedömer att det är osannolikt att myndigheternas resursfördelning inte återspeglas i indikatorn för kvalitet i någon mån. Därför bedömer vi sammantaget att effektivitetsindikatorn är tillräckligt tillförlitlig, men att regeringen behöver tolka resultaten försiktigt och analysera dem särskilt noga (2). Stora eller kontinuerliga förändringar i förvaltningens effektivitet kommer sannolikt att ge utslag på indikatorn. Men när det gäller mindre årliga förändringar kan det vara svårt att avgöra om de beror på effektivitet eller omfördelning av förvaltningens resurser.

8.2.4 Indikatorn innebär ingen ytterligare kostnad eller uppgiftslämnarbörda

Vi bedömer att indikatorn kan omfatta hela statsförvaltningen, och att den går att analysera årligen (5, 6). Det beror på att den bygger på våra övriga indikatorer som uppfyller dessa kriterier, samt på ESV:s årliga data över statsförvaltningens samlade verksamhetskostnader.

Vi bedömer vidare att indikatorn går att ta fram med hjälp av befintliga data och data som vi föreslår ska tas fram i anslutning till andra indikatorer. Därmed innebär vårt förslag på indikator för att följa statsförvaltningens effektivitet i sig ingen ytterligare kostnad för staten eller uppgiftslämnarbörda för myndigheterna (7, 8). Genom att använda övriga indikatorer även för att ta fram en indikator på effektivitet kan vi få tvärtom få ut större nytta av de medel och den arbetstid som staten respektive förvaltningen investerar i uppföljningen. Det enda regeringen behöver göra är följaktligen att ge en myndighet i uppdrag att beräkna själva indikatorn, vilket är en förhållandevis liten uppgift.

8.3 Alternativa indikatorer

Vi bedömer att den främsta svagheten med indikatorn som vi föreslår är att vi ställer hela statsförvaltningens verksamhetskostnader mot en avgränsad del av det värde som statsförvaltningen skapar. Därför redovisar vi även en alternativ indikator i form av kvoten mellan den sammanvägda utvecklingen av indikatorerna på välstånd och förvaltningens verksamhetskostnader.⁷⁴ Indikatorerna på välstånd omfattar en större del av det värde som statsförvaltningen skapar, vilket innebär att vi högre utsträckning jämför lika med lika. Men indikatorerna på välstånd påverkas också av fler faktorer än förvaltningens effektivitet, vilket i sig försämrar tillförlitligheten. Därför redovisar vi slutligen även två alternativa indikatorer som har hög tillförlitlighet. Deras svaghet är att de i stället är avsevärt mindre relevanta

⁷⁴ Prop. 2021/22:100. 2022 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer, s. 53f.

än de andra indikatorerna. Det följer av att de bara belyser avgränsade förutsättningar för en effektiv förvaltning.

8.3.1 Utfallet på indikatorerna på välstånd är en alternativ proxy

Den första alternativa indikatorn bygger på samma princip som den indikator vi föreslår, men använder utfallet på regeringens indikatorer på välstånd som en proxy för det värde som statsförvaltningen skapar för avnämarna. Indikatorn är följaktligen kvoten mellan den genomsnittliga procentuella förändringen på indikatorerna på välstånd och statsförvaltningens samlade verksamhetskostnader.

Vi bedömer att indikatorerna på välstånd är det närmaste vi kommer ett befintligt mått på det yttersta förvaltningsövergripande värde som statsförvaltningen skapar för avnämarna. Det beror på att indikatorerna är beslutade av riksdagen som representanter för avnämarna. De beror också på att indikatorerna är mycket omfattande. Sammantaget belyser de 15 ekonomiska, miljömässiga och sociala aspekter av välstånd, exempelvis arbetslöshet, hushållens skuldsättning, luftkvalitet, kemikaliebelastning, självskattad allmän hälsa, utbildningsnivå och mellanmänsklig tillit.

Flera av indikatorerna på välstånd bygger på objektiva data. Men trots det bedömer vi att denna alternativa indikator skulle vara mindre tillförlitlig än den indikator som vi föreslår. Ett skäl till det är att det ofta tar lång tid för regeringen och statsförvaltningen att påverka utfallet på indikatorerna på välstånd. Hur myndigheterna agerar i dag påverkar exempelvis luft- och vattenkvaliteten på många års sikt. Det gör det svårt att koppla förändringar i värdet på indikatorn till förändringar i statsförvaltningens effektivitet.

Ett annat skäl är att utfallet på indikatorerna på välstånd i hög utsträckning påverkas av faktorer som regeringen och statsförvaltningen har liten möjlighet att påverka direkt. Många av indikatorerna gäller exempelvis förhållanden som kommuner och regioner har rådighet över, eller förhållanden som är beroende av geografi, klimat och händelser i omvärlden. Därför kan vi inte vara säkra på att förändringar i värdet på den alternativa indikatorn speglar förändringar i förvaltningens effektivitet.⁷⁵ Men en effektiv statsförvaltning ska kunna hantera händelser utanför sin direkta kontroll, som utsläpp i miljön eller höga energipriser till följd av brutna globala leveranskedjor. Statsförvaltningen påverkar också kommuners, regioners, näringslivets och civilsamhällets förutsättningar i hög utsträckning.

Slutligen bedömer vi även att indikatorerna på välstånd har oklar status. Riksdagen beslutade om indikatorerna 2017, och de första åren uppdaterades indikatorerna årligen. Men flera av indikatorerna har inte uppdaterats sedan 2019.

⁷⁵ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013:8). s. 28.

8.3.2 Ordning och reda på ekonomin är en förutsättning för effektivitet

En mer tillförlitlig alternativ indikator är det genomsnittliga antalet avvikelser per myndighet i de årligen återkommande frågorna i ESV:s uppföljning av hur myndigheterna följer det ekonomiadministrativa regelverket (EA-uppföljningen). Vi bedömer att en sådan indikator belyser en av statsförvaltningens förutsättningar att vara effektiv. Vi baserar det på att myndigheter måste ha ordning och reda i ekonomin för att kunna utnyttja sina medel väl och undvika onödiga utgifter, det vill säga veta vilka medel de har och var de har dem. Men det är ett långt steg från ordning och reda till god förmåga att omsätta medlen till värde för avnämarna. Därför bedömer vi att indikatorn är mindre relevant än indikatorn som vi föreslår.

Dessutom är denna alternativa indikator mer användbar för att följa långsiktiga trender än för att dra slutsatser om enskilda år. ESV anser att antalet avvikelser kan ge en samlad bild av myndigheternas regelefterlevnad. Men för att kunna bedöma om avvikelserna beror på händelser som är engångsföreteelser eller visar på generella brister i myndigheternas ekonomiadministration behöver man också undersöka vad avvikelserna gäller. Denna kvalitativa analys är nödvändig för att uppföljningen ska gå att tolka korrekt.⁷⁶

EA-uppföljningen omfattar alla myndigheter som är anslutna till det statliga redovisningssystemet med undantag för myndigheter under riksdagen och myndigheter som inte har startat sin verksamhet eller ska avsluta sin verksamhet under året. I slutet av 2022 var 215 myndigheter anslutna.⁷⁷ ESV sammanställer resultatet av uppföljningen i en årlig rapport till regeringen, inklusive hur många myndigheter som har ett visst antal avvikelser. För 2021 varierade antalet avvikelser mellan 0 och 9.⁷⁸

Uppföljningen har två delar. För det första ska alla myndigheter besvara frågor om hur de har följt ett urval av regler under året. För det andra bedömer ESV hur myndigheterna har följt vissa regler. ESV:s bedömning grundar sig bland annat på information i statsredovisningssystemet Hermes, och rör konkreta förhållanden inom ESV:s expertområde som går att observera. För att indikatorn ska vara tillförlitlig bör den bygga på samma återkommande frågor i uppföljningen. Men ESV har inte fattat något långsiktigt beslut om vilka frågor de ska inkludera varje år och regeringen har inte heller fattat något långsiktigt beslut om hur ESV ska genomföra EA-uppföljningen. Båda dessa faktorer gör indikatorn mindre tillförlitlig.

⁷⁶ Ekonomistyrningsverket (2022:1). *EA-uppföljning 2021*, s. 13.

⁷⁷ Ekonomistyrningsverket *Myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen*. (Hämtad 2022-12-15).

⁷⁸ Ekonomistyrningsverket (2022:1). s. 13.

En liknande alternativ indikator som belyser myndigheternas förutsättningar att vara effektiva genom att ha ordning och reda i ekonomin är andelen modifierade revisionsberättelser från Riksrevisionen (RiR). En modifierad revisionsberättelse innebär att RiR har hittat väsentliga fel i årsredovisningen. Vi bedömer att även denna indikator är mer tillförlitlig men mindre relevant än indikatorn vi föreslår.

RiR granskar myndigheternas årsredovisningar varje år och redovisar resultatet i en revisionsberättelse. RiR:s granskning utgår från internationella standarder för revision, och fokuserar på de områden där RiR bedömer att risken för fel är störst. Indikatorn kan omfatta alla myndigheter som lämnar en årsredovisning och innebär ingen ökad uppgiftslämnarbörda för myndigheterna. Däremot medför den en liten kostnad för den myndighet som ska sammanställa data till en indikator.

8.4 Exempel på indikatorer som vi har valt bort

Vi har övervägt många andra potentiella indikatorer på effektivitet. Ett exempel är förvaltningens årliga allokering förlust, det vill säga hur mycket medel som förvaltningen inte använder som avsett. Den går att beräkna utifrån ESV:s data över anslag och utfall per myndighet och belyser förvaltningens effektivitet indirekt. Indikatorn utgår ifrån att riksdagen och regeringen tilldelar förvaltningen medel i syfte att den ska omvandla medlen till värde för avnämarna, i enlighet med målen för och kraven på de olika verksamheterna. Till följd av det antar vi att den resursfördelning som riksdagen och regeringen beslutar om är den mest önskvärda givet de mål som beslutsfattarna vill uppnå. Det innebär att alla avvikelser från den fördelning som riksdagen och regeringen har beslutat är allokering förluster, det vill säga medel som hade kunnat göra större nytta någon annanstans i förvaltningen. Det gäller oavsett om en myndighet använder mer eller mindre resurser än den är tilldelad.

Men en indikator som bygger på förvaltningens allokering förluster ger en ofullständig bild av i vilken utsträckning som förvaltningen är effektiv, eftersom den inte belyser vilket värde som myndigheterna faktiskt skapar för avnämarna. Dessutom använder de flesta myndigheter regelmässigt de medel som de är tilldelade. Det innebär att värdena på indikatorn sannolikt kommer att variera ganska lite över tid, vilket gör indikatorn trubbig. Men det innebär också att vi inte kan tolka eller lita på indikatorn. Det följer av att en låg allokering förlust i praktiken kan indikera både en mer respektive mindre effektiv förvaltning.

Vi har även övervägt att använda omfattningen av felaktiga utbetalningar från statsförvaltningen som indikator på effektivitet. Felaktiga utbetalningar är ett direkt uttryck för bristande effektivitet, eftersom de innebär att statens medel inte går till det som de ska. Därmed är indikatorn en mer tillförlitlig och känslig version av en indikator som speglar förvaltningens allokering förlust. Men även när det gäller felaktiga utbetalningar bedömer vi att det är svårt att tolka värdena på indikatorn. Om antalet upptäckta felaktiga utbetalningar minskar kan det bero antingen på att

antalet felaktiga utbetalningar har minskat, att myndigheterna upptäcker färre fel, eller båda delarna. Därför är en sådan indikator inte lämplig. Dessutom skulle indikatorn bara omfatta en mindre del av förvaltningen, eftersom långt ifrån alla myndigheter har i uppgift att betala ut medel.

Vi har även övervägt möjligheten att använda så kallad Data Envelopment Analysis (DEA-analys) för att beräkna statsförvaltningens effektivitet.⁷⁹ Metoden bygger på jämförelser mellan analysobjekt, i vårt fall hur effektivt olika myndigheter tillhandahåller en viss tjänst. Metoden ger därför ett mått på relativ effektivitet. Men de flesta individuella tjänster som statsförvaltningen tillhandahåller är myndighets- eller sektorsspecifika, och för olika för att jämföra med DEA-analys. Högre utbildning, museiväsende, socialförsäkring och arbetsförmedling är typiska exempel på sådana tjänster. Vi kan inte lägga samman tjänsterna på ett meningsfullt sätt. Är fem studenter exempelvis fler än fyra museibesökare eller en förtidspensionär?

För att använda DEA-analys skulle vi därför behöva avgränsa analysen till de mest jämförbara och förvaltningsövergripande uppgifterna i varje myndighet. Det kan exempelvis handla om lokalförsörjning, registratur, arkivering och liknande. Men att ta fram uppgifter om kostnader och volymer på dessa uppgifter skulle innebära både merarbete och en ökad uppgiftslämnarvärden för myndigheterna, eftersom de inte särredovisar uppgifterna i dag. Det skulle också kräva mycket arbete att bearbeta myndigheternas data och att genomföra själva DEA-analysen varje år. Vi bedömer att arbetet inte skulle motsvara nyttan, eftersom myndigheternas förmåga att omvandla medel till lokaler, registratur, arkivering och liknande ändå som bäst bara ger en ofullständig bild av i vilken utsträckning som statsförvaltningen är effektiv när det gäller att omvandla medel till värde för avnämarna.⁸⁰

⁷⁹ Se t.ex. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013:8), s. 25f.

⁸⁰ Se t.ex. Ekonomistyrningsverket (2007:23), s. 19.

9 Genomförande och konsekvenser av våra förslag

I det här kapitlet går vi igenom vilka förutsättningar regeringen behöver skapa för att våra förslag till indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet ska fungera som avsett. Vi har också analyserat och sammanställt konsekvenserna av våra förslag som helhet, när det gäller statens kostnader samt myndigheternas arbetsinsatser och uppgiftslämnarbörd. Vi utgår genomgående från de indikatorer som vi föreslår, inte från de alternativa indikatorerna.

9.1 Regeringen behöver tydliggöra indikatorernas betydelse för statsförvaltningen

Vi bedömer att det skulle innebära en ambitionshöjning för den statliga förvaltningspolitiken om regeringen genomför våra förslag. Det beror på att flera av indikatorerna bygger på nya data, vilket innebär nya kostnader för staten och nya arbetsuppgifter för myndigheterna, samt ny information till grund för att utveckla förvaltningspolitiken och förvaltningen. Därför behöver riksdagen och regeringen tydliggöra hur de ska använda indikatorerna och varför uppföljningen är viktig, både för myndigheterna och för statsförvaltningen som helhet.

Flera av de indikatorer vi föreslår bygger på uppgifter från myndigheterna själva. Att myndigheterna är engagerade och känner att uppföljningen är meningsfull ökar sannolikheten att de är noggranna när de tar fram och rapporterar data. Det kan till exempel handla om hur konsekvent myndigheterna informerar och påminner medarbetare om att besvara enkäten till anställda, eller hur mycket tid myndigheterna lägger på att säkerställa att innovationsenkäten når rätt person i organisationen. Det har i sin tur stor betydelse för kvaliteten på data som ligger till grund för indikatorerna.

När regeringen förankrar uppföljningen i statsförvaltningen kan de ta fasta på att just hur statsförvaltningens fungerar har stor inverkan på hur befolkningen värderar statens legitimitet. Det visar flera forskningsstudier.⁸¹ I dag finns ingen helhetsbild av hur statsförvaltningen fungerar, även om regeringen, riksdagen och enskilda myndigheter följer upp delar av målet inom ramen för sina verksamheter. Genom

⁸¹ Gilley, B. (2006). The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries. *International Political Science Review*, 27 (1), s. 57f; Statskontoret (2017b). *Förtroende för staten. Förvaltningspolitiska utvecklingsområden och prioriteringar 2017–2018*; Rothstein, B. (2008). *Political Legitimacy and the Welfare State: Five Basic Models*. QoG Working Paper Series 2008:9. The Quality of Government Institute, Göteborgs universitet.

att följa upp det förvaltningspolitiska målet får alla tre parterna information om vad de behöver utveckla och prioritera för att fungera ännu bättre och därmed stärka och upprätthålla statens legitimitet.

9.2 Regeringen behöver styra myndigheter med nya uppdrag

Flera av de indikatorer som vi föreslår förutsätter att regeringen beslutar om nya uppdrag för de berörda myndigheterna. Det handlar både om att ge en myndighet i uppdrag att samordna uppföljningen, samt att ge uppdrag till en eller flera myndigheter att samla in eller rapportera data. Vi har i föregående kapitel beskrivit och motiverat vilka uppdrag vi bedömer att respektive myndighet bör få. Här redovisar vi det samlat (tabell 9).

Tabell 9. Sammanställning av de regeringsuppdrag som uppföljningen förutsätter

Myndighet(er)	Uppdrag
Statskontoret	Samordna uppföljningen av det förvaltningspolitiska målet, däribland - ta emot/samla in underlagsdata från övriga myndigheter - ta fram indikatorer utifrån underlagsdata - redovisa indikatorerna till regeringen. Samla in vissa underlagsdata för uppföljningen av målet, däribland - ta fram och genomföra en enkätundersökning till statsanställda - sammanställa data över antalet JO-beslut om allvarlig eller mycket allvarlig kritik till myndigheter.
SCB	Tillhandahålla statistik över innovation i offentlig sektor.
Trafikanalys	Tillhandahålla data över andelen av befolkningen >16 år som kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuter till fots, med kollektivtrafik eller bil.
DIGG	Sammanställa och redovisa tillsynsresultat som rör statliga webbplatser och mobilapplikationer.
Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, Kronofogden, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polisen, Statens servicecenter, Skatteverket, Tullverket, Tillväxtverket, Trafikverket	Rapportera nyckeltalet "andelen enskilda som upplever att de fick den hjälp de behövde i sina kontakter med myndigheten". Rapportera svarsfrekvensen och andelen samtal till sina huvudväxlar och kontaktcenter som besvaras inom 10 minuter.
Myndigheter med > 5 000 anställda	Administrera enkätundersökning till ett slumpmässigt urval av 2 000 av sina anställda.

9.2.1 Statskontoret bör få ansvar att samordna uppföljningen av det förvaltningspolitiska målet

Vi föreslår att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att samordna uppföljningen av det förvaltningspolitiska målet. Vi bedömer att det finns flera skäl att låta en och

samma myndighet ansvara för att samla in och sammanställa underlagsdata, omsätta den i indikatorer och redovisa dem till Regeringskansliet. Ett skäl är stordriftsfördelar i löpande kontakter mellan den samordnande myndigheten, övriga myndigheter i förvaltningen och Regeringskansliet. Ett annat skäl är att en samordnande myndighet kan överblicka uppföljningen som helhet. Det gör det lättare att analysera både resultatet av uppföljningen och uppföljningen i sig. Det kan till exempel handla om att identifiera vad i uppföljningen som fungerar bra respektive mindre bra och att föreslå justeringar om det behövs. Det förbättrar förutsättningarna för att uppföljningen ska vara hållbar och fungera väl över tid.

Vi bedömer att Statskontoret är den myndighet som är bäst lämpad att samordna uppföljningen av det förvaltningspolitiska målet. Statskontorets instruktionsenliga uppgifter inkluderar att bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken, bland annat genom att följa upp och beskriva den offentliga sektorns utveckling. Vi bedömer att arbetet med att samordna uppföljningen av det förvaltningspolitiska målet ligger i linje med dessa uppgifter. I nuläget finns heller ingen annan myndighet som har någon motsvarande förvaltningspolitisk uppgift. Statskontoret har även nödvändig kompetens och erfarenhet när det gäller analys, enkätkonstruktion och andra metoder för datainsamling.

9.2.2 Regeringen bör inledningsvis styra med uppdrag, för att senare reglera uppgifter i instruktionerna

Vi föreslår att regeringen inledningsvis beslutar om myndigheternas ansvar i särskilda regeringsuppdrag eller i respektive myndighets regleringsbrev. Det är rimligt att anta att regeringen under de första åren som uppföljningen genomförs kan behöva justera uppdragen. Då är det enkelt för regeringen att ändra i särskilda regeringsbeslut eller i myndigheternas regleringsbrev, i stället för att exempelvis reglera uppgifter i förordning.

När uppföljningen av det förvaltningspolitiska målet har funnit sin form och eventuella justeringar har genomförts föreslår vi att regeringen i stället reglerar det stadigvarande ansvaret mer långsiktigt. Vi föreslår att regeringen då gör det i respektive myndighets instruktion. Ett alternativ skulle vara att reglera ansvaret i en eller flera befintliga förordningar eller en ny förordning. Men vi bedömer att det är både enklare och tydligare att regeringen styr via myndigheternas instruktioner.

9.3 Indikatorerna innebär kostnader för staten

Indikatorerna som vi föreslår innebär både direkta och indirekta kostnader för staten. Med direkta kostnader menar vi kostnader som vi bedömer att de berörda myndigheterna inte kan finansiera inom sina befintliga ramar. De direkta kostnaderna avser därmed finansiering till myndigheter som behöver genomföra större arbetsinsatser för att ta fram indikatorerna. Med indirekta kostnader menar vi kostnader som vi bedömer att de berörda myndigheterna kan finansiera inom sina befintliga ramar. De indirekta kostnaderna avser därmed den arbetstid som

medarbetare i förvaltningen lägger på att bidra till uppföljningen i stället för att utföra andra arbetsuppgifter.

9.3.1 Direkta kostnader för att ta fram data till uppföljningen

Vi uppskattar de totala direkta kostnaderna för att ta fram indikatorerna till cirka 975 000 kronor årligen. Utöver det tillkommer cirka 750 000 kronor i uppstarts-kostnader. Statskontorets kostnader för att samordna uppföljningen bygger på våra beräkningar nedan. SCB:s och Trafikanalys kostnader bygger på respektive myndighets egna beräkningar. SCB och Trafikanalys bedömer att de behöver ytterligare 375 000 respektive 250 000 kronor årligen för att tillhandahålla underlagsdata för indikatorerna. Trafikanalys bedömer också att myndigheten behöver ytterligare 250 000 kronor det första året för uppstartskostnaderna.

Tabell 10. Direkta kostnader per myndighet (kronor, 2022 års priser)

Myndighet	Uppstartskostnad	Genomsnittlig årlig kostnad
Statskontoret	500 000	300 000
SCB	-	375 000
Trafikanalys	250 000	250 000
Summa	750 000	975 000

Vi uppskattar Statskontorets årliga kostnad för att samordna uppföljningen till cirka 300 000 kronor

Vi uppskattar Statskontorets genomsnittliga årliga kostnad för att samordna uppföljningen och tillhandahålla underlagsdata för vissa indikatorer till cirka 300 000 kronor. Summan består i huvudsak av två kostnadsposter: arbetstidskostnaden och kostnaden för att genomföra enkätundersökningen till statsanställda. Vi uppskattar arbetstidskostnaden till cirka 225 000 kronor. Kostnaden avser 50 dagars arbete för en person, beräknat utifrån en uppskattad kostnad på 4 505 kr per person och dag. Kostnaden är beräknad utifrån en månadslön på 50 000 kronor, ett lönekostnads-påslag på 52,5 procent och ett OH-påslag på 30 procent. 45 dagar är ungefär vad Statskontoret i genomsnitt har lagt på liknande uppföljningar under de senaste åren, exempelvis *Staten i korthet* och *Praktik i staten*. Arbetstiden omfattar bland annat löpande kontakter med Regeringskansliet respektive myndigheterna som tillhandahåller underlagsdata, egen datainsamling, samt att ta fram indikatorerna utifrån underlagsdata. Men våra uppskattningar är osäkra, eftersom de gäller en ny uppgift för Statskontoret. Kostnaden för att genomföra enkätundersökningen till statsanställda uppgår till cirka 150 000 kronor per tillfälle enligt Statskontorets befintliga avtal. Det innebär en genomsnittlig årlig kostnad på 75 000 kronor, eftersom vi föreslår att Statskontoret genomför enkäten vartannat år.

Utöver de årliga kostnaderna uppskattar vi att uppföljningen innebär uppstartskostnader på cirka 500 000 kronor. Den posten avser nästan uteslutande arbetstid. Det handlar om att utveckla så bra enkätfrågor som möjligt, exempelvis genom att genomföra pilottester och kognitiva intervjuer med olika grupper av respondenter. Det handlar även om att skapa ett bra system för att administrera enkäten, till

exempel att hitta kontaktpersoner på myndigheterna, utforma instruktioner samt metoder för insamling och analys.

Men arbetet med att samordna uppföljningen innebär sannolikt inte bara kostnader, utan får även konsekvenser för Statskontorets övriga verksamhet. Vi bedömer exempelvis att det sannolikt finns synergier mellan arbetet med att hålla samman uppföljningen och arbetet med *Staten i korthet*. Men även inom arbetet med att bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken kan uppföljningen bidra med värdefull information och fördjupa kunskapen om förvaltningen. Om arbetet med uppföljningen blir avsevärt mer omfattande än vad vi beräknar finns däremot en risk att det påverkar balansen i Statskontorets verksamhet som helhet. Arbetet kan exempelvis minska utrymmet för mer kvalificerade analysuppdrag från regeringen.

9.3.2 Ökad uppgiftslämnarbörda innebär indirekta kostnader för myndigheterna

Flera av de indikatorer som vi föreslår innebär en ökad uppgiftslämnarbörda för myndigheter. Indirekt innebär det även kostnader för statsförvaltningen, eftersom en eller flera anställda vid myndigheterna behöver lägga arbetstid på att ta fram och lämna uppgifterna i stället för att utföra andra arbetsuppgifter. Storleken på dessa indirekta kostnader kommer att variera mellan de olika indikatorerna. Det beror då bland annat på hur många myndigheter och individuella uppgiftslämnare som indikatorerna omfattar, uppgiftslämnarnas lönenivå samt vilka anställda som vi antar kommer att lämna uppgifter (tabell 11).

Tabell 11. Totala indirekta kostnader (kronor, 2022 års priser)

Indikatorer	Uppgiftslämnare	Uppskattad tidsåtgång	Genomsnittlig timlön	Genomsnittlig årlig kostnad
Innovativ	Innovationsansvarig eller motsvarande vid 344 myndigheter.	Cirka 1 h	2 410	413 000
Samverkande	Cirka 110 000 statsanställda vid 344 myndigheter.	Cirka 5 min	1 545	Cirka 7 000 000
Väl utvecklad service	Verksamhetsutvecklare eller motsvarande vid 15 myndigheter.	Cirka 1 h	2 410	36 000
Väl utvecklad tillgänglighet	Verksamhetsutvecklare eller motsvarande vid 15 myndigheter.	Cirka 4 h	2 410	144 000
Summa				Cirka 7 600 000

För att uppskatta storleken på de indirekta kostnaderna har vi bedömt tidsåtgången för att lämna de olika uppgifterna, samt vem eller vilka i myndigheterna som är lämpade att lämna dem. Vi baserar våra bedömningar på stickprovskontakter med olika myndigheter inom ramen för vårt uppdrag. Därefter har vi tagit fram genomsnittliga månadslöner för de berörda grupperna av medarbetare från SCB:s lönestrukturstatistik och Arbetsgivarverkets lönestatistik, samt lagt på ett lönekostnads-

påslag på 52,5 procent. Slutligen har vi beräknat arbetsgivarnas timkostnad för medarbetarna, genom att anta att samtliga berörda medarbetare jobbar 40 timmar i veckan. Samtliga kostnader är i 2022 års priser. De inkluderar inte något påslag för de berörda myndigheternas OH-kostnader.

De indirekta kostnaderna är beräknade utifrån att samtliga berörda myndigheter och medarbetare lämnar uppgifterna vi efterfrågar. Men i praktiken kommer det sannolikt finnas både myndigheter och medarbetare som inte gör det. SCB:s enkäter till myndigheter har vanligen cirka 85–100 procent svarsfrekvens, beroende på om undersökningen ingår i den officiella statistiken eller inte. När det gäller enkäten till statsanställda är det svårt att veta vilken svarsfrekvens vi kan förvänta oss, eftersom förvaltningen inte har genomfört någon liknande undersökning tidigare. Men vi bedömer att svarsfrekvensen sannolikt kommer vara avsevärt lägre än 100 procent. Om svarsfrekvensen är 75 procent sjunker de indirekta kostnaderna för enkäten från 7 miljoner kronor till drygt 5 miljoner kronor.

9.4 Förslag på tidplan

Vi bedömer att regeringen kan börja använda indikatorerna i budgetpropositionen för 2025. Det förutsätter att regeringen under 2023 ger berörda myndigheter i uppdrag att förbereda och att ta fram och lämna data. Myndigheterna redovisar data till Statskontoret under början av 2024 och Statskontoret sammanställer och redovisar till regeringen under våren 2024. Indikatorerna kan då användas i budgetpropositionen för 2025.

Referenser

Arbetsgivarverket. *Fakta om staten, anställda i staten 2022*. (Hämtad 2022-12-15).
www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/anstallda-i-staten/

Axtell, C. M., Holman, D. J., Unsworth, K. L., Wall, T. D., Waterson, P. E., & Harrington, E. (2000). Shopfloor innovation: Facilitating the suggestion and implementation of ideas. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 73(3).

Bertelsmann Stiftung. *Sustainable Governance Indicators*. (Hämtad 2022-06-15).
<https://www.sgi-network.org/>

De Jong, J. and Den Hartog, D. (2010), Measuring Innovative Work Behaviour. *Creativity and Innovation Management*, 19.

Denti, L. & Hemlin, S. (2013). *What connects leadership and creativity? The mechanisms through which leaders may influence follower and team creativity*. I S. Hemlin, S., Allwood, C. M., Martin, B. R. & Mumford M. D. (Red.) *Creativity and Leadership in Science, Technology and Innovation*. Routledge.

Denti, L. & Hemlin, S. (2016). Modelling The Link Between Leader–Member Exchange and Individual Innovation In R&D. *International Journal of Innovation Management*, 20(3).

Ds 1994:24. *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992*.

Ds 2022:26. *En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter*.

Ekonomistyrningsverket (2002:3). *Immateriella anläggningstillgångar*.

Ekonomistyrningsverket (2007:23). *Resultat och styrning*.

Ekonomistyrningsverket (2012:41). *Resultatindikatorer*.

Ekonomistyrningsverket (2016:49). *Att redovisa materiella anläggningstillgångar*.

Ekonomistyrningsverket (2019:29). *Stöd för effektivisering*.

Ekonomistyrningsverket (2022:1). *EA-uppföljning 2021*.

Ekonomistyrningsverket (2022:48). *En enhetlig struktur för resultatredovisningen*.

- Ekonomistyrningsverket. *Mått för att bedöma effektivitet*. (Hämtad 2022-11-14). www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/effektivitetsmatt/
- Ekonomistyrningsverket. *Myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen*. (Hämtad 2022-12-15). www.esv.se/myndigheter/
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2013:8). *Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer*.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2014:7). *Med nya mått mätt*.
- Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU38. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Finansutskottets betänkande 2019/20:FiU1. *Statens budget 2020 Rambeslutet*.
- Försäkringskassan (2014). *Det komplexa förtroendet*.
- Gilley, B. (2006). The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries. *International Political Science Review*, 27 (1).
- Holmberg, S (2022). *Politiserade bedömningar av offentlig verksamhet*. I Andersson, U., Oscarsson, H. Rönnerstrand, B. & Theorin, N. (red.) *Du sköra nya värld*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Implement Consulting Group (2021). *Innovation och förnyelse inom 102 svenska myndigheter*.
- Kantar/Sifo (2022). *Anseendeindex myndigheter 2021*.
- Kommittédirektiv 2017:95. *En organisation för lokal statlig service*.
- Konjunkturinstitutet (2018). *Produktivitetsutveckling i offentlig sektor*.
- Lindgren, L. (2012). *Terminologihandbok för utvärdering*. Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen i Örebro län (2021:24). *Kartläggning av statlig närvaro och service 2021*. Dnr 9135–2021.
- Myndigheten för delaktighet (2021:19). *Uppföljning av myndigheter 2021. Resultat och tabeller*.
- Myndigheten för digital förvaltning (2021). *Övervakning av digital offentlig service i Sverige 2020–2021*.
- Myndigheten för digital förvaltning (2022). *Budgetunderlag 2023–2025*.
- Myndigheten för digital förvaltning. *Manual för tillsyn enligt lagen om tillgänglighet till digital offentlig service*. (Hämtad 2022-11-30). <https://trg.digg.se/manual/>

OECD/Eurostat (2018). *Oslo Manual 2018. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*.

Office of Personnel Management (2020). *Federal Employee Viewpoint Survey. Empowering Employees. Inspiring change*.

Patent- och registreringsverket. *PRV-skolan steg 1*. (Hämtad 2023-01-05).
<https://www.prv.se/sv/kunskap-och-stod/prv-skolan-online/steg-1-patent/>

Prop. 1995/96:220. *Lag om statsbudgeten*.

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

Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*.

Prop. 2018/19:47. *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service*.

Prop. 2019/20:1. *Budgetproposition för 2020*.

Prop. 2021/22:1. *Budgetproposition för 2022. Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*.

Prop. 2021/22:100. *2022 års ekonomiska vårproposition – Förslag till riktlinjer*.

Prop. 2022/23:1. *Budgetproposition för 2023. Utgiftsområde 24 Näringsliv*.

Prop. 2022/23:1. *Budgetproposition för 2023. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*.

Rank, J., Nelson, N. E., Allen, T. D., & Xu, X. (2009). Leadership predictors of innovation and task performance: Subordinates' self-esteem and self-presentation as moderators. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 82(3).

Rapport 2022-05-16 (Fi2022/01577). *Delredovisning av utredningen En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån mellan myndigheter*.

Regeringsbeslut 2021-11-03. *Uppdrag att lämna förslag till indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet*.

Regeringsbeslut 2022-07-06. *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att stärka funktionen CERT-SE samt utveckla och förenkla det stöd som lämnas inom informations- och cybersäkerhetsområdet*.

Riksdagens ombudsmän (2021/22:JO1). *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*.

Riksdagsskrivelse 2009/19:315.

Riksdagsskrivelse 2019/20:129.

Riksdagsskrivelse 2021/22:12.

Riksrevisionen (2021:5). *Statliga myndigheters FoU-verksamhet – styrning och processer för kvalitet, relevans och hushållning*.

Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliseringar – service till enskilda som varken kan eller vill vara digitala*.

Rothstein, B. (2008). *Political Legitimacy and the Welfare State: Five Basic Models*. QoG Working Paper Series 2008:9. The Quality of Government Institute, Göteborgs universitet.

Rådet för främjande av kommunala analyser (2020). *Nyckeltal för produktivitet och effektivitet i kommuner*.

Rådet för främjande av kommunala analyser (2022). *Effektivitet i kommuner*.

Socialstyrelsen (2020). *Handbok för utveckling av indikatorer*.

SOM-institutet (2022). *Den nationella SOM-undersökningen 2021. En metodöversikt*. Göteborgs universitet.

SOU 2004:23. Från verksförordning till myndighetsförordning.

SOU 2010:29. En ny förvaltningslag.

SOU 2013:40. Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.

Statistiska centralbyrån (2016). *Frågor och svar, om frågekonstruktion i enkät- och intervjuundersökningar*.

Statistiska centralbyrån (2021a). *Exempelformulär: Innovation i offentlig sektor – myndighet*.

Statistiska centralbyrån (2021b). *Teknisk rapport. En beskrivning av genomförande och metoder i innovationsbarometern*.

Statistiska centralbyrån (2022). *Innovation i välfärden*.

Statskontoret (2011:9). *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten*.

Statskontoret (2012). *Kan vi få alla att dansa till samma melodi?* PM. Dnr. 2011/247–5.

Statskontoret (2017a). *Om offentlig sektor 31. Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*.

Statskontoret (2017b). *Förtroende för staten. Förvaltningspolitiska utvecklingsområden och prioriteringar 2017–2018*.

Statskontoret (2020). *Om offentlig sektor 39. En innovativ och samverkande förvaltning. 10 år med det förvaltningspolitiska målet.*

Statskontoret (2021:14). *Myndighetsanalys av Svenska kraftnät.*

Statskontoret (2022a). *Om offentlig sektor 44. Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor.*

Statskontoret (2022b). *PM i samband med delredovisning av uppdraget att föreslå indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet. Dnr 2021/224.*

Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt.*

Statskontoret (2022:8). *Metod för uppföljning av det förenklingspolitiska målet om digitalisering.*

Statskontoret. *Fakta om statsförvaltningen.* (Hämtad 2023-01-16).
www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/oppna-data/.

Stiglitz, Sen och Fitoussi (2009). *The measurement of economic and social progress revisited.* Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

Tillväxtverket (2021). *Uppdrag att följa upp mål för förenklingsarbetet på centrala myndigheter.*

The Danish National Center for Public Innovation (2021). *Copenhagen manual. A guide on how and why your country can benefit from measuring public sector innovation.*

Trafikanalys (2021:1). *Förslag till reviderat index för lokal tillgänglighet.*

Trafikanalys (2021:9). *Geografiska tillgänglighetsanalyser – en metodbeskrivning.*

Transparency International. *Corruption perception index.* (Hämtad 2022-06-15).
<https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Utredningsdirektiv Ds 2020:29. *En utvecklad organisation för statlig service. Dnr. Fi2019/04342/SFÖ.*

Vinnova. (2021). *Innovation och förvaltningstradition.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

III 9

2021-11-03
Fi2021/01225
Fi2021/03576

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Statskontoret

Uppdrag att lämna förslag till indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att föreslå indikatorer för att följa upp det förvaltningspolitiska målet. Indikatorerna bör i första hand utgå från utfallsdata och sammantaget vara utformade på ett sätt som gör det möjligt att uttala sig om statsförvaltningens samlade grad av måluppfyllelse.

Indikatorerna ska kunna analyseras årsvis. Statskontoret ska beskriva tillvägagångssättet och beräkna kostnaderna för att ta fram ett datamaterial som kan användas till de föreslagna indikatorerna. Myndigheten ska redovisa en definition av indikationerna, en bedömning av i vilken utsträckning det finns korrelation eller kausalitet mellan indikatorerna och måluppfyllelsen samt en beskrivning av hur detta påverkar möjligheten att dra slutsatser för statsförvaltningen i stort. Om avgränsningar behöver göras i uppföljningen av målet bör dessa motiveras.

En muntlig lägesredovisning ska göras till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 22 juni 2022 och uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2023. Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om uppdragets genomförande.

Bakgrund

Riksdagen har beslutat ett mål för den statliga förvaltningspolitiken (prop. 2009/10:175, bet. 2009 /10:FiU38, rskr. 2009/ 10:315). Målet är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv,

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgränd 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

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 utvecklingen.

De indikatorer som under senare år har använts vid redovisningen av resultaten av den statliga förvaltningspolitiken har i stor utsträckning baserats på internationella indikatorer. Dessa indikatorer ger dock inte en tillräckligt detaljerad bild av resultaten, bl.a. beroende på skillnader mellan länder i hur förvaltningen är organiserad och på att indikatorerna snarare beskriver hur den svenska statsförvaltningen förhåller sig till andra förvaltningar än hur den utvecklas över tid. Det finns därför ett behov av att ta fram nationella indikatorer för att följa upp statsförvaltningens utveckling över tid i förhållande till målet.

Regeringen gav den 26 mars 2020 Statskontoret i uppdrag 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 (Fi2020/01397). Av uppdraget framgick att de föreslagna bedömningsgrunderna och resultatindikatorerna i möjligaste mån inte skulle kräva ett ökat uppgiftslämnande av myndigheterna och att Statskontoret skulle redogöra för aktuell måluppfyllelse för de indikatorer som myndigheten föreslog skulle ingå i modellen.

Statskontoret redovisade uppdraget den 15 mars 2021 i rapporten Modell för uppföljning av förvaltningspolitiken. Utifrån de ovan beskrivna begränsningar som uppdraget innehöll föreslog myndigheten inte några nya indikatorer. Istället föreslogs att tre befintliga indikatorer skulle användas för att följa upp målet. Dessa indikatorer avsåg allmänhetens bedömning av myndigheters arbete, myndigheternas verksamhetskostnader samt myndigheternas bedömning av den interna styrningen och kontrollen. Vidare föreslogs att regeringen med viss kontinuitet skulle lämna en resultatskrivelse

till riksdagen i vilken den förda politiken skulle beskrivas och en bedömning göras av hur statsförvaltningen utvecklas på en övergripande nivå i förhållande till det förvaltningspolitiska målet. Statskontoret föreslog slutligen att myndigheten tillsammans med Ekonomistyrningsverket skulle få i uppdrag att ta fram förslag till en struktur för en resultatskrivelse samt underlag och analyser till en sådan skrivelse.

Indikatorerna avseende allmänhetens bedömning av myndigheters arbete samt myndigheternas bedömning av den interna styrningen och kontrollen utgör kvalitativa mått som omfattar ett begränsat antal myndigheter. Indikatorn avseende verksamhetskostnader täcker hela statsförvaltningen, men saknar koppling till myndigheternas resultat. Eftersom det saknas befintliga data om rättssäkerhet och effektivitet, innehåller rapporten inga förslag på indikatorer inom dessa områden. Statskontorets utredning visar alltså att det utifrån befintliga data inte är möjligt att uttala sig om graden av uppfyllelse av det förvaltningspolitiska målet på ett tillräckligt träffsäkert sätt.

En fördjupad redogörelse till riksdagen i form av en resultatskrivelse skulle kunna bidra till en ändamålsenlig uppföljning av målet. Vid vilken tidpunkt en sådan skrivelse är lämplig bör dock avgöras av regeringen i varje enskilt fall.

Det finns mot denna bakgrund alljämt behov av att lämna ett nytt uppdrag för att ta fram mer heltäckande indikatorer.

Närmare om uppdraget

Statskontorets förslag till indikatorer bör göra det möjligt att årligen följa upp utvecklingen avseende centrala delar av målet, såsom rättssäkerhet, effektivitet och att förvaltningen är innovativ. I första hand bör indikatorer som baseras på utfallsdata användas för att mäta uppfyllelsen av målet, men dessa kan vid behov kompletteras av mätningar av attityder, självutvärderingar eller andra kvalitativa data. Urvalet av indikatorer ska, inom ramen för de krav som framgår av detta uppdrag, göras så att uppgiftslämnarbördan för myndigheterna minimeras.

Vid uppdragets genomförande ska Statskontoret inhämta synpunkter och information från berörda myndigheter och organisationer, särskilt Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Justitiekanslern,

Kammarkollegiet, Myndigheten för digital förvaltning, Statens servicecenter,
Statistiska centralbyrån och Upphandlingsmyndigheten.

På regeringens vägnar



Åsa Lindhagen



Julia Hagberg

Kopia till

Finansdepartementet/BA, E2, ESA, K och VS
Infrastrukturdepartementet/DF
Arbetsgivarverket
Ekonomistyrningsverket
Justitiekanslern
Kammarkollegiet
Myndigheten för digital förvaltning
Statens servicecenter
Statistiska centralbyrån
SOM-institutet (Samhälle, opinion och medier) vid Göteborgs universitet
Upphandlingsmyndigheten

Bilaga 2

Tekniska beskrivningar av indikatorerna

I den här bilagan redovisar vi de tekniska beskrivningarna av indikatorerna vi föreslår. Bilagan fungerar som en konstruktionsmanual för de myndigheter som ska ansvara för att samla in och sammanställa data samt ta fram indikatorerna. Vi redovisar även hur vi bedömer att regeringen och myndigheterna kan påverka värdena på indikatorerna, vilket är ett av våra obligatoriska kriterier. Slutligen redovisar vi potentiella felkällor, i del fall som vi har identifierat sådana.

Indikatorer på en innovativ statsförvaltning

Tabell B1. Teknisk beskrivning av indikatorn andelen innovationsaktiva myndigheter

Mått	Andel
Tolkning	Visar andelen myndigheter som uppger att de har utfört minst en innovationsaktivitet under referensperioden.
Riktning	Ett högt värde är önskvärt. Det betyder att fler myndigheter har utfört innovationsaktiviteter vilket är en förutsättning för en innovativ statsförvaltning.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Myndigheterna kan exempelvis påverka hur mycket resurser de avsätter till innovationsaktiviteter, vilka organisatoriska strukturer de skapar i innovationssyfte, samt hur de kommunicerar till medarbetarna kring värdet av att testa nytt.
Datakälla	SCB
Datakällans status	Befintlig indikator.
Dataserie	Vartannat år.
Ansvarig myndighet	SCB
Mätpopulation	Myndigheter som får SCB:s enkät om innovation i offentlig sektor, alla statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Målpopulation	Alla statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Täljare	Antal myndigheter som har svarat att de har utfört minst en innovationsaktivitet under referensperioden.
Nämnare	Antal myndigheter som har besvarat frågan om innovationsaktiviteter i SCB:s enkät om innovation i offentlig sektor.
Felkällor	Data bygger på en enkät som myndigheterna besvarar. Det finns en risk att myndigheterna feltolkar frågan, att de personer som besvarar enkäten saknar kunskap om myndighetens samlade verksamhet eller att de av annan anledning inte svarar korrekt. För att minska risken för fel finns det stödtext till frågan som närmare beskriver hur den ska tolkas.

Tabell B2. Teknisk beskrivning av indikatorn andelen innovativa myndigheter

Mått	Andel
Tolkning	Visar andel myndigheter som uppger att de har introducerat minst en produkt- eller processinnovation under referensperioden.
Riktning	Ett högt värde är önskvärt. Ett högre värde indikerar att fler myndigheter har infört en produkt- eller processinnovation.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Myndigheterna kan exempelvis påverka genom att ha ett ledarskap och ett arbetsklimat som uppmuntrar medarbetarna att testa nya saker, eller genom att lägga tid och pengar på att utveckla arbetssätt och kompetens för innovation.
Datakälla	SCB
Datakällans status	Befintlig indikator.
Dataserie	Vartannat år.
Ansvarig myndighet	SCB
Mätpopulation	Myndigheter som får SCB:s enkät om innovation i offentlig sektor, alla statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Målpopulation	Alla statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Täljare	Antal myndigheter som uppger att de har introducerat minst en produkt- eller processinnovation i sin verksamhet under de senaste två åren.
Nämnare	Antal myndigheter som har svarat på frågan i SCB:s enkät om innovation i offentlig sektor.
Felkällor	Data bygger på en enkät som myndigheterna besvarar. Det finns en risk att myndigheterna feltolkar frågan, att de personer som besvarar enkäten saknar kunskap om myndighetens samlade verksamhet eller att de av annan anledning inte svarar korrekt. För att minska risken för fel finns det stödtext till frågan som närmare beskriver hur den ska tolkas.

Indikatorer på en samverkande statsförvaltning

Tabell B3. Teknisk beskrivning av indikatorn andel statsanställda som den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en annan myndighet

Mått	Andel
Tolkning	Visar andelen statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en annan myndighet i syfte att lösa en uppgift.
Riktning	Ett högt värde är önskvärt. Ett högre värde betyder att fler statsanställda uppger att de samverkan med en annan myndighet, vilket indikerar att statsförvaltningen är mer samverkande.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Myndigheterna kan avsätta tid och resurser för medarbetarna att samverka samt inkludera samverkan i sina lönekriterier. De kan också teckna formella överenskommelser om samverkan med andra myndigheter.
Datakälla	Statskontoret
Datakällans status	Utvecklingsindikator
Dataserie	Vartannat år.
Ansvarig myndighet	Statskontoret

Mått	Andel
Mätpopulation	Samtliga statsanställda i myndigheter under regeringen som ingår i Statskontorets myndighetsförteckning och har färre än 5 000 anställda, samt ett slumpmässigt urval av 2 000 anställda i var och en av de myndigheter som har fler än 5 000 anställda. Som statsanställd räknas alla anställda oavsett anställningsform.
Målpopulation	Alla statsanställda i myndigheter under regeringen som ingår i Statskontorets myndighetsförteckning. Som statsanställd räknas alla anställda oavsett anställningsform.
Täljare	Antal statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en annan myndighet för att lösa en uppgift.
Nämnare	Antal statsanställda som har besvarat frågan i Statskontorets enkät om samverkan.
Felkällor	Data bygger på en enkät som statsanställda ska besvara. Enkäten riskerar att inte få tillräckligt hög svarsfrekvens och därför ge ett missvisande resultat. Det finns också en risk att de anställda feltolkar frågan, eller gör olika bedömningar av vad det innebär att samverka. För att minska risken för fel finns det stödtext till frågan som närmare beskriver hur den ska tolkas.

Tabell B4. Teknisk beskrivning av indikatorn andel statsanställda som den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en kommun eller region

Mått	Andel
Tolkning	Visar andelen statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en kommun eller en region för att lösa en uppgift.
Riktning	Ett högt värde är önskvärt. Ett högre värde betyder att fler statsanställda uppger att de har samverkat med en kommun eller region, vilket indikerar att statsförvaltningen är mer samverkande.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Myndigheterna kan avsätta tid och resurser för medarbetarna att samverka samt inkludera samverkan i sina lönekriterier. De kan också teckna formella överenskommelser om samverkan med kommuner eller regioner.
Datakälla	Statskontoret
Datakällans status	Utvecklingsindikator
Dataserie	Vartannat år.
Ansvarig myndighet	Statskontoret
Mätpopulation	Samtliga statsanställda i myndigheter under regeringen som ingår i Statskontorets myndighetsförteckning och har färre än 5 000 anställda, samt ett slumpmässigt urval av 2 000 anställda i var och en av de myndigheter som har fler än 5 000 anställda. Som statsanställd räknas alla anställda oavsett anställningsform.
Målpopulation	Alla statsanställda i myndigheter under regeringen som ingår i Statskontorets myndighetsförteckning. Som statsanställd räknas alla anställda oavsett anställningsform.
Täljare	Antal statsanställda som uppger att de under den senaste månaden har arbetat tillsammans med anställda vid en kommun eller region för att lösa en uppgift.

Mått	Andel
Nämnare	Antal statsanställda som har besvarat frågan i Statskontorets enkät om samverkan.
Felkällor	Data bygger på en enkät som statsanställda ska besvara. Enkäten riskerar att inte få tillräckligt hög svarsfrekvens och därför ge ett missvisande resultat. Det finns också en risk att de anställda feltolkar frågan, eller gör olika bedömningar av vad det innebär att samverka. För att minska risken för fel finns det stödtext till frågan som närmare beskriver hur den ska tolkas.

Indikatorer på en rättssäker statsförvaltning

Tabell B5. Teknisk beskrivning av indikatorn antal beslut där JO riktar allvarlig eller mycket allvarlig kritik mot en myndighet

Mått	Antal
Tolkning	Visar antalet beslut där JO riktar allvarlig eller mycket allvarlig kritik mot en myndighet.
Riktning	Ett lågt värde är önskvärt. Om JO riktar allvarlig eller mycket allvarlig kritik mot en statlig myndighet indikerar det bristande rättssäkerhet. Ett lägre värde indikerar därför en högre rättssäkerhet.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. God intern styrning och kontroll, tillräcklig kompetens, handlägga ärenden i rimlig tid, arbeta med den statliga värdegrunden m.m.
Datakälla	JO
Datakällans status	Befintlig
Dataserie	Årlig
Ansvarig myndighet	JO
Mätpopulation	JO:s samtliga beslut det senaste året som rör statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Målpopulation	Alla statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Felkällor	---

Tabell B6. Teknisk beskrivning av indikatorn antal beslut där JK riktar kritik mot en statlig myndighet

Mått	Antal
Tolkning	Visar antalet beslut där JK riktar kritik mot en statlig myndighet.
Riktning	Ett lågt värde är önskvärt. Om JK riktar kritik mot en statlig myndighet är det en indikation på bristande rättssäkerhet. Ett lägre värde på indikatorn indikerar därför högre rättssäkerhet.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Ha god intern styrning och kontroll, tillräcklig kompetens, handlägga ärenden i rimlig tid, arbeta med den statliga värdegrunden, m.m.
Datakälla	JK
Datakällans status	Befintlig
Dataserie	Årlig
Ansvarig myndighet	JK
Mätpopulation	JK:s samtliga beslut det senaste året som rör statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Målpopulation	Alla statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Felkällor	---

Indikator på en statsförvaltning med väl utvecklad service

Tabell B7. Teknisk beskrivning av indikatorn den genomsnittliga andelen enskilda som upplever att de har fått den hjälp de behöver i sina kontakter med myndigheten

Mått	Genomsnittlig andel
Tolkning	Indikatorn visar den genomsnittliga andelen enskilda som upplever att de har fått den hjälp de behövde i sina kontakter med de 15 myndigheterna i vårt urval.
Riktning	Ett högt värde är önskvärt. Ett högre genomsnittligt värde innebär att fler har svarat att de har fått den hjälp de behövde i sina kontakter. Det indikerar i sin tur att förvaltningen har en mer väl utvecklad service.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Ha ett användarperspektiv i sin verksamhet, utveckla medarbetarnas kompetens i servicefrågor, genomföra och vida åtgärder utifrån avnämarsundersökningar m.m.
Datakälla	Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, Kronofogden, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Migrationsverket, Pensionssmyndigheten, Polisen, Statens servicecenter, Skatteverket, Tullverket, Tillväxtverket, Trafikverket.
Datakällans status	Utvecklingsindikator
Dataserie	Årlig
Ansvarig myndighet	Statskontoret
Mätpopulation	Enskilda som har varit i kontakt med någon av de 15 myndigheterna, och har fått möjlighet att besvara en avnämarsundersökning från den aktuella myndigheten.
Målpopulation	Enskilda som har varit i kontakt med någon av myndigheterna under regeringen som ingår i Statskontorets myndighetsförteckning.
Täljare	Det genomsnittliga värdet från de 15 myndigheterna.
Nämnare	15
Felkällor	Myndigheterna kan ändra hur eller vad de mäter i sina avnämarsundersökningar mellan olika år, utan att Statskontoret får kännedom om förändringen. Det innebär en risk att indikatorn ger en missvisande bild av utvecklingen över tid. För att minimera risken kan Statskontoret ha en dialog med myndigheterna om hur och vad de mäter.

Indikatorer på en statsförvaltning med väl utvecklad tillgänglighet

Tabell B8. Teknisk beskrivning för indikatorn svarsfrekvens för telefonsamtal till myndigheters huvudväxel och kontaktcenterlösningar

Mått	Genomsnittlig andel
Tolkning	Indikatorn visar den genomsnittliga andelen samtal till en huvudväxel eller kontaktcenterlösning vid någon av de 15 myndigheterna i vårt urval som kopplades fram.
Riktning	Ett högt värde är önskvärt eftersom det betyder att en större andel personer har kommit fram till myndigheternas huvudväxlar eller kontaktcenterlösningar. Det innebär i sin tur att statsförvaltningen har en mer väl utvecklad tillgänglighet.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Prioritera telefonsamtal, ha rätt information lätt tillgänglig i andra kanaler, låta medarbetare med relevant kompetens svara i telefon m.m.

Mått	Genomsnittlig andel
Datakälla	Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, Kronofogden, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polisen, Statens servicecenter, Skatteverket, Tullverket, Tillväxtverket, Trafikverket.
Datakällans status	Utvecklingsindikator
Dataserie	Årlig
Ansvarig myndighet	Statskontoret
Mätpopulation	Alla inkommande samtal till de 15 statliga myndigheters huvudväxlar eller kontaktcenterlösningar.
Målpopulation	Alla inkommande samtal från enskilda till statliga myndigheter under regeringen som ingår i Statskontorets myndighetsförteckning.
Täljare	Summan av de 15 myndigheternas andelar.
Nämnare	15
Indikatorns konstruktion	Steg 1: beräkna andelen samtal som besvaras för var och en av de 15 myndigheterna genom att dela antalet samtal som besvaras med det totala antalet inkommande samtal för respektive myndighet. Steg 2: summera andelarna för alla myndigheter och dela med antal myndigheter.
Felkällor	---

Tabell B9. Teknisk beskrivning för indikatorn andelen samtal till myndigheters huvudväxlar och kontaktcenter som besvaras inom 10 minuter

Mått	Genomsnittlig andel
Tolkning	Indikatorn visar den genomsnittliga andelen samtal till myndigheters huvudväxlar och kontaktcenterlösningar som besvaras inom 10 minuter.
Riktning	Ett högt värde är önskvärt eftersom det betyder att fler samtal har blivit besvarade inom 10 minuter. Det indikerar i sin tur att statsförvaltningen har en mer väl utvecklad tillgänglighet.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Prioritera telefonsamtal, ha rätt information lätt tillgänglig även i andra kanaler, låta medarbetare med relevant kompetens svara i telefon m.m.
Datakälla	Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, Försäkringskassan, Kronofogden, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polisen, Statens servicecenter, Skatteverket, Tullverket, Tillväxtverket, Trafikverket.
Datakällans status	Utvecklingsindikator
Dataserie	Årlig
Ansvarig myndighet	Statskontoret
Mätpopulation	Alla inkommande samtal till de 15 statliga myndigheters huvudväxlar eller kontaktcenterlösningar.
Målpopulation	Alla inkommande samtal från enskilda till statliga myndigheter under regeringen som ingår i Statskontorets myndighetsförteckning.
Täljare	Summan av de 15 myndigheternas andelar.
Nämnare	15
Indikatorns konstruktion	Steg 1: beräkna andelen samtal som besvaras inom 10 min för var och en av de 15 myndigheterna genom att dela antalet samtal som besvaras inom 10 min med det totala antalet samtal för respektive myndighet. Steg 2: summera andelarna för alla myndigheter och dela med antal myndigheter.
Felkällor	---

Tabell B10. Teknisk beskrivning för indikatorn andelen av befolkningen som kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuter till fots, med kollektivtrafik eller bil

Mått	Andel
Tolkning	Indikatorn visar andelen av befolkningen som kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuter till fots, med kollektivtrafik eller bil.
Riktning	Ett högt värde är önskvärt eftersom det betyder att fler personer kan nå ett statligt servicekontor inom 40 minuter till fots, med kollektivtrafik eller bil. Det indikerar i sin tur att statsförvaltningen har en mer väl utvecklad tillgänglighet.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Regeringen och Statens servicecenter kan styra var servicekontoren ska vara lokaliserade. Statens servicecenter kan påverka var servicekontoren ska vara lokaliserade inom de av regeringen utpekade orterna.
Datakälla	Trafikanalys
Datakällans status	Utvecklingsindikator
Dataserie	Årlig
Ansvarig myndighet	Trafikanalys
Mätpopulation:	Sveriges befolkning över 16 år.
Målpopulation	Sveriges befolkning över 16 år.
Felkällor	---

Tabell B11. Teknisk beskrivning av indikatorn andelen tillsynade statliga webbplatser eller mobilapplikationer med god tillgänglighet i DIGG:s tillsyn enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Mått	Andel
Tolkning	Indikatorn visar andelen tillsynade statliga webbplatser eller mobilapplikationer med god tillgänglighet i DIGG:s tillsyn enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.
Riktning	Ett högt värde är önskvärt eftersom det innebär att fler tillsynade webbplatser eller mobilapplikationer har en god tillgänglighet. Det indikerar i sin tur att statsförvaltningen har en mer väl utvecklad tillgänglighet.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Kunskap om digital tillgänglighet, lägga resurser på tillgänglighetsarbete, involvera användare i utvecklingen av webbplatser m.m.
Datakälla	DIGG
Datakällans status	Befintlig
Dataserie	Årlig
Ansvarig myndighet	DIGG
Mätpopulation	Statliga webbplatser eller mobilapplikationer hos myndigheter under regeringen som ingår i Statskontorets myndighetsförteckning och som DIGG har tillsynat det senaste året.
Målpopulation	Alla webbplatser eller mobilapplikationer hos statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Täljare	Antalet statliga myndigheters webbplatser eller mobilapplikationer som DIGG har tillsynat och som de bedömer har god tillgänglighet.
Nämnare	Antal statliga myndigheters webbplatser och mobilapplikationer som DIGG har tillsynat.
Felkällor	Eftersom DIGG:s tillsyn i dag omfattar ett fåtal statliga myndigheter finns det en risk att resultatet inte ger en rättvisande bild för målpopulationen.

Indikator på en statsförvaltning med väl utvecklad kvalitet

Tabell B12. Teknisk beskrivning för den sammanvägda utvecklingen av de indikatorer som vi föreslår för att följa innovativitet, samverkan, rättssäkerhet, service och tillgänglighet

Mått	Procentuell förändring
Tolkning	Indikatorn är den sammanvägda utvecklingen av de indikatorer vi föreslår för att följa innovativitet, samverkan, rättssäkerhet, service och tillgänglighet, mätt som årlig procentuell förändring.
Riktning	Om värdet ökar innebär det att den sammanvägda förändringen i våra övriga indikatorer är positiv. Det indikerar i sin tur att kvaliteten i statsförvaltningen har ökat i förhållande till föregående år.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Indirekt genom att påverka utfallet på de övriga indikatorer som vi föreslår.
Datakälla	Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, DIGG, Försäkringskassan, JK, JO, Kronofogden, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polisen, SCB, Statens servicecenter, Skatteverket, Statskontoret, Trafikanalys, Tullverket, Tillväxtverket och Trafikverket.
Datakällans status	Utvecklingsindikator
Dataserie	Årlig
Ansvarig myndighet	Statskontoret
Mätpopulation	Mätpopulationerna för våra övriga indikatorer.
Målpopulation	Alla statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Täljare	Värde på respektive egenskap år 2.
Nämnare	Värde på respektive egenskap år 1.
Indikatorns konstruktion	Steg 1: summera värdena på indikatorerna inom respektive egenskap och dela med antalet indikatorer på egenskapen i fråga, för att få fram ett genomsnittligt värde per egenskap år 1. Steg 2: beräkna på samma sätt motsvarande genomsnittliga värden för var och en av egenskaperna år 2. Steg 3: beräkna den procentuella förändringen mellan år 1 och år 2 för var och en av egenskaperna genom att dividera det genomsnittliga värdet år 2 med det genomsnittliga värdet år 1. Steg 4: beräkna den genomsnittliga procentuella förändringen mellan år 1 och år 2, genom att summera den genomsnittliga procentuella förändringen per egenskap och dela med 5 (det vill säga antalet egenskaper vi väger samman).
Felkällor	Indikatorn baseras på resultatet av våra andra indikatorer. Det innebär att felkällor för de indikatorerna även påverkar den här indikatorn.

Indikator på en effektiv förvaltning

Tabell B13. Teknisk beskrivning för indikatorn kvoten mellan den sammanvägda indikator vi föreslår för att följa statsförvaltningens kvalitet och den årliga procentuella förändringen av statsförvaltningens inflationsjusterade verksamhetskostnader

Mått	Kvot
Tolkning	Indikatorn visar kvoten mellan indikatorn vi föreslår för att följa statsförvaltningens kvalitet och den årliga procentuella förändringen av statsförvaltningens inflationsjusterade verksamhetskostnader.
Riktning	Ett värde över 1 är önskvärt. Det innebär att värdet på i indikatorn för kvalitet har ökat mer än statsförvaltningens kostnader. Det kan bero på att kvaliteten har ökat eller att kostnaderna har minskat.
Myndigheterna kan påverka indikatorn	Ja. Indirekt genom att påverka utfallet på de indikatorer som ingår i indexet samt genom att vara restriktiv med sina verksamhetskostnader.
Datakälla	Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, CSN, DIGG, Försäkringskassan, JK, JO, Kronofogden, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polisen, SCB, Statens servicecenter, Skatteverket, Statskontoret, Trafikanalys, Tullverket, Tillväxtverket och Trafikverket.
Datakällans status	Utvecklingsindikator
Dataserie	Årlig
Ansvarig myndighet	Statskontoret
Mätpopulation	Mätpopulationerna för våra övriga indikatorer.
Målpopulation	Alla statliga myndigheter under regeringen i Statskontorets myndighetsförteckning.
Täljare	Den sammanvägda utvecklingen av vår indikator för att följa upp kvalitet.
Nämnare	Den årliga procentuella förändringen av statsförvaltningens inflationsjusterade verksamhetskostnader.
Felkällor	Indikatorn baseras på resultatet av våra andra indikatorer vilket innebär att felkällor för de indikatorerna påverkar även den här indikatorn.