

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Organisationsförändring av Post- och telestyrelsen och Myndigheten för digital förvaltning

Statskontoret är regeringens stabsmyndighet inom det förvaltningspolitiska området. Vi är experter på styrning, organisering, effektivisering och omprövning av statlig verksamhet. Över tid har vi analyserat en mängd organisationsförändringar och genomfört drygt 60 myndighetsanalyser. Detta remissvar tar sin utgångspunkt i vår förvaltningspolitiska uppgift och vår samlade kunskap på området.

Statskontoret avråder regeringen från att överföra och inordna Myndigheten för digital förvaltnings (Digg) uppgifter i Post- och telestyrelsen (PTS). Vi anser att det är otydligt vad nyttan är med att slå samman så många uppgifter och verksamheter som inte är tydligt närliggande. Statskontoret bedömer att riskerna och nackdelarna med en sammanslagning är större än de potentiella fördelarna. Om de potentiella fördelarna ska kunna förverkligas behöver regeringen utveckla motivet till sammanslagningen samt tydliggöra den nya myndighetens roll i digitaliseringspolitiken. Vår bedömning är att det först när regeringen har utvecklat detta som det finns förutsättningar för att sammanslagningen ska kunna bli ändamålsenlig.

Sammanfattning av Statskontorets synpunkter

- Regeringen behöver utveckla motivet till organisationsförändringen och myndighetens roll i digitaliseringspolitiken.
- Det är oklart vad nyttan är med att slå samman så många uppgifter och verksamheter som inte är tydligt närliggande.
- Det finns utmaningar med att styra och leda en så bred och komplex myndighet.
- Det finns flera risker för att uppgifterna inte kan utföras med bibehållen effektivitet och kvalitet.

- Bibehållen lokalisering i Stockholm och Sundsvall ökar sannolikheten för att upprätthålla effektivitet och kvalitet, men minskar sannolikheten att få ihop myndigheten till en.
- En sammanslagning bör följas upp och utvärderas.

Regeringen behöver utveckla motivet till sammanslagningen och myndighetens roll i digitaliseringspolitiken

Statskontoret anser att förändringar av förvaltningens organisering bör utgå från en väl underbyggd problem- och målbild. Vi menar att en sammanslagning av PTS och Digg inte är tillräckligt väl underbyggd i dagsläget.

Statskontorets ståndpunkt är att regeringen behöver utveckla vad den vill uppnå med att överföra och inordna Diggs uppgifter i PTS. Regeringen behöver både förtydliga vilka synergier och effektiviseringar den vill åstadkomma och utveckla den nya myndighetens roll i digitaliseringspolitiken.

Statskontorets ståndpunkt bygger på följande iakttagelser:

- De sex områden och uppgifter PTS och Digg har identifierat som angränsande utgör avgränsade delar av myndigheternas totala verksamheter. Flera av de utpekade områdena är däremot förhållandevis stora. Men stora delar av PTS och Diggs uppgifter och verksamheter är inte tydligt närliggande. Myndigheterna verkar i hög utsträckning inom olika sektorer och gentemot olika målgrupper. Detta illustreras även i regeringens nya digitaliseringsstrategi i vilken PTS och Digg i huvudsak har uppdrag inom olika områden. Sammantaget är det oklart om nyttan med sammanslagningen är tillräckligt stor. Synergier mellan olika verksamheter är sannolikt större om de har likartade syften, arbetsuppgifter, verksamhetsområden eller avnämare. Verksamheterna kan då ha liknande behov när det gäller kunskap, kompetens, utvecklingsinsatser, infrastruktur eller nätverk gentemot avnämare.
- Vi tolkar PTS och Diggs slutsatser och bedömningar som att flera potentiella fördelar och effektivisering är avhängiga av att regeringen dels utvecklar sin digitaliseringspolitik, dels ger den nya myndigheten en mer utvecklad roll än enbart en sammanslagning av nuvarande uppgifter.

Mot bakgrund av detta instämmer Statskontoret i PTS och Diggs bedömning att myndigheternas befintliga uppgifter inte enbart bör slås samman, utan ses över och kompletteras. Statskontoret har inga synpunkter på om regeringen även bör göra det utifrån ett helhetsperspektiv på digitaliseringens utveckling i Sverige.

Utmaningar med att styra och leda en så bred och komplex verksamhet

Statskontoret ser utmaningar i att åstadkomma en ändamålsenlig styrning och ledning av den nya myndigheten utifrån att verksamheten kommer att vara bred och komplex. Utmaningarna gäller både för regeringen och för den interna styrningen och ledningen i myndigheten.

Regeringens inriktning är att uppgifterna som myndigheterna för närvarande har ska vara oförändrade. PTS och Digg är två förhållandevis stora myndigheter med breda uppgifter och många olika slags ansvar, roller, aktiviteter och prestationer inom olika sektorer. Myndigheterna har också en rad olika finansieringskällor. Därtill är båda myndigheterna under tillväxt i bemärkelsen nya eller förändrade uppgifter och uppdrag, ökad finansiering och ökning av antalet anställda.

Sammantaget ställer detta höga krav på förmåga att fördela resurser, prioritera mellan olika uppgifter och uppdrag, balansera potentiella rollkonflikter och få ihop en gemensam organisationskultur.

Flera risker för att uppgifterna inte kan utföras med bibehållen effektivitet och kvalitet

Regeringens ambition är att de uppgifter som myndigheterna har ska vara oförändrade och att genomförandet ska ske så att uppgifterna utförs med bibehållen effektivitet och kvalitet under organisationsförändringen. Vår bedömning är att det kommer vara mycket svårt att infria denna ambition. Vi instämmer i PTS och Diggs bedömningar om risker för ökade kostnader och verksamhetsmässig påverkan på kort och medellång sikt.

Statskontorets erfarenhet är att åtminstone ledningsfunktioner och stödfunktioner blir hårt belastade vid stora omställningar. Vid ett samgående behöver den nya myndigheten göra omfattande arbete för att etablera en ny intern styrning. Denna planering och efterföljande implementering i verksamheten tränger ofta undan annat arbete, vilket i förlängningen påverkar verksamhetens resultat. I det här fallet är båda myndigheterna också inne i en tillväxtfas. Det brukar vara resurskrävande för ledningsfunktioner, stödfunktioner och de delar av myndigheten som växer. PTS och Digg har även flera viktiga uppdrag inom ramen för genomförandet av regeringens digitaliseringsstrategi. Statskontoret bedömer att arbete med en sammanslagning riskerar att ta tid och kraft från myndigheternas arbete med digitaliseringsstrategin.

Bibehållen lokalisering i Stockholm och Sundsvall ökar möjligheten att upprätthålla effektivitet och kvalitet, men har också nackdelar

Statskontoret instämmer i PTS och Diggs analys att bibehållen lokalisering i både Stockholm och Sundsvall minskar risken för negativa verksamhetsmässiga

konsekvenser på kort- och medellång sikt. I Statskontorets myndighetsanalys av Digg (2023:18) konstaterar vi att Digg har lyckats förvärva den kompetens som myndigheten behöver. Det är bra gjort med tanke på hur arbetsmarknaden ser ut inom it-området. Ett viktigt skäl till att Digg har lyckats med detta är möjligheterna till distansarbete och att myndigheten rekryterar i hela landet. Vi ser en betydande risk för kompetenstapp om all verksamhet förläggs till Stockholm.

En uppenbar nackdel med bibehållen lokalisering är däremot att det försvårar möjligheten att få ihop verksamheterna till en och samma myndighet. Statskontorets erfarenheter från andra sammanslagningar visar att det ofta tar flera år innan den nya myndigheten har hittat en gemensam och sammanhållande identitet. Innan det är på plats kan det vara svårt för den interna styrningen att få genomslag, problematiskt att realisera samordningsvinster och det uppstår lätt inbördes konkurrens om myndighetens resurser.

Medskick till regeringen och myndigheterna vid en sammanslagning

Om regeringen avser att gå vidare med att slå samman av PTS och Digg vill Statskontoret göra ett antal medskick. Vi baserar våra medskick på våra erfarenheter från våra tidigare analyser av organisationsförändringar.

Vid en sammanslagning anser Statskontoret att

- regeringen behöver utforma ett genomförandeuppdrag, där ett tydligt syfte och motiv för organisationsförändringen kommuniceras.
- regeringen behöver ge förutsättningar, initialt för de båda myndigheterna och därefter för den sammanslagna myndigheten, att klara omställningen. Förutom tydligt syfte behövs resurser, tid för omställning, samt att regeringen fungerar som stöd för myndigheten när den behöver prioritera om i verksamheten.
- regeringen och myndigheterna behöver ha en öppen och transparent dialog om de utmaningar som organisationsförändringen innebär under hela omställningsperioden, både på kort och lång sikt.
- den sammanslagna myndigheten behöver prioritera arbetet med att etablera en gemensam organisationskultur och identitet.
- myndigheterna bör planera för hur de kan göra nollmätningar och inom den nya myndigheten regelbundna uppföljningar av administrativa kostnader. Om regeringen i efterhand vill veta om faktiska samordningsvinster har realiserats så är detta något som myndigheterna behöver få rimligt med tid för att förbereda.
- Vid sammanslagningar finns en risk att den mindre myndigheten förutsätts anpassa sin verksamhet och sitt arbetssätt till den större myndigheten. Här är

det viktigt att den sammanslagna myndigheten utgår från sina breddade uppgifter och ansvarsområden, samt använder sig av ett helhetsperspektiv för att skapa en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.

En sammanslagning bör följas upp och utvärderas

Om regeringen beslutar om ett samgående bör regeringen följa myndigheterna under arbetet med organisationsförändringen. Detta för att säkerställa att målen med förändringen nås och för att kunna vidta åtgärder om det uppstår negativa konsekvenser i verksamheterna.

Regeringen bör också överväga att låta utvärdera reformen, dels i syfte att kunna vidta åtgärder vid en eventuell negativ påverkan på verksamheten, dels för att få erfarenheter inför andra förändringar i myndighetsstrukturen. En sådan utvärdering kan också vara bredare, och avse även andra eventuella myndigheter som slås ihop som en följd av vad regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2024.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredare Tove Lindström, föredragande och utredningschef Erik Nyberg var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Tove Lindström