

Regeringsuppdrag

# Rapport

## Myndigheters effektiviseringsinsatser

The logo consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner  
från ESV:s webbplats [esv.se](http://esv.se).

**Datum:** 2019-04-26

**Dnr:** 2018-00091

**ESV-nr:** 2019:28

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Jolanta Feliga

## Förord

Regeringen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att ta fram ett metodstöd vid genomförandet av effektivisering i statsförvaltningen.

Regeringen har även uppdragit åt ESV att samordna och ge stöd till Arbetsförmedlingen, Energimyndigheten och Finansinspektionen i deras arbete med effektiviseringsinsatser i respektive verksamheter.

I denna rapport redovisar ESV den andra delen av regeringens uppdrag. Den första delen om metodstöd redovisas separat. I denna rapport beskriver ESV även andra pågående insatser inom området effektivisering och pekar på några möjliga insatser.

Utredarna Jolanta Feliga och Bo Henriksson har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Myndigheters effektiviseringsinsatser.

Stockholm 2019-04-26

Clas Olsson

Jolanta Feliga

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Inledning</b> .....	<b>6</b>
2.1 Uppdraget.....	6
2.2 Bakgrund.....	6
2.3 Tillvägagångssätt.....	6
<b>3 Stöd och samordning till tre myndigheter</b> .....	<b>7</b>
3.1 Myndigheternas regeringsuppdrag.....	7
3.2 Myndigheternas tillvägagångssätt.....	7
3.3 Beskrivning av stöd och samordning till tre myndigheter.....	9
3.4 Resultatet från myndigheternas effektiviseringsarbeten.....	11
3.4.1 Hur myndigheterna genomförde effektivisering.....	12
3.4.2 Uppföljning och säkerställande av effekt.....	12
3.4.3 Framkomna möjligheter, framgångsfaktorer, utmaningar och hinder.....	13
3.4.4 Iakttagelser om myndigheternas effektiviseringsarbete och ESV:s framtagna metodstöd.....	13
3.5 Sammanfattande bedömning.....	15
<b>4 Andra åtgärder för att främja statsförvaltningens effektivitet</b> .....	<b>16</b>
4.1 Sprida inspirerande exempel på effektivisering och en utvecklad webbinformation.....	16
4.2 Fördjupad kunskap.....	16
4.2.1 Analys av budgetunderlagen.....	16
4.2.2 Myndigheternas ledningssystem.....	16
4.2.3 Nyckeltal om den inre effektiviteten.....	17
4.3 Utvecklad kunskap om effektivitet i olika system.....	17
4.4 Utvecklat stöd med vägledningar, inspirationsskrifter, nätverk och utbildningar.....	18
4.4.1 Utvecklingsprogram för att effektivisera ärendeprocesser.....	18
4.4.2 Nya regler för resultatredovisning i årsredovisning fokuserar på effektivitet och effektivisering.....	18
4.5 Exempel på möjliga åtgärder för att främja statsförvaltningens effektivitet.....	19
4.5.1 Stöd till effektivisering av handläggning av ärenden.....	19
4.5.2 Metodstöd för konsekvensanalyser.....	19
4.5.3 Ekonomiska kalkylmodeller för att effektivt hantera resurser vid verksamhetsutveckling.....	20
<b>Referenser</b> .....	<b>21</b>
<b>Bilaga 1. Intervjumall</b> .....	<b>22</b>

# 1 Sammanfattning

Regeringen gav Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att ta fram ett metodstöd vid genomförande av effektiviseringar i statsförvaltningen. I uppdraget ingick även att samordna och ge stöd till Arbetsförmedlingen, Energimyndigheten samt Finansinspektionen i deras arbete med effektiviseringsinsatser. I denna rapport redovisar ESV arbetet med att ge stöd till de tre myndigheterna.

Arbetsförmedlingen, Energimyndigheten och Finansinspektionen har under 2018 arbetat med sina respektive regeringsuppdrag. Finansinspektionen och Energimyndigheten har arbetat med förbättringar i handlägningsprocesser medan Arbetsförmedlingen arbetat med att utveckla verksamheten till att bli en modern och effektiv myndighet som skapar tydlig kund och samhällsnytta. Rapporten ger en kort summering av uppdragen.

ESV:s samordning och stöd till de tre myndigheterna har bestått av gemensamma erfarenhetsseminarier, återkommande möten med respektive myndighet samt intervjuer för att få en ökad förståelse för vad effektiviseringsarbetet inneburit för dem.

Erfarenheterna av stödet till myndigheterna visar att det är bra att stödet kommer tidigt i processen och finns med redan i behovs- och nulägesanalysen. Myndigheterna får då vid behov stöd i att identifiera hur en effektiviseringsinsats kan genomföras utifrån både kostnad och kvalitet samt hur de kan mäta och följa upp insatsen.

Rapporten berör också hur ESV arbetar för att främja statsförvaltningens effektivitet inom de instruktionsenliga uppgifterna, men också hur ESV skulle kunna bidra i frågor om effektivitet framöver.

## 2 Inledning

### 2.1 Uppdraget

Regeringen gav Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag<sup>1</sup> att ta fram ett metodstöd vid genomförande av effektiviseringar i statsförvaltningen. I uppdraget ingick även att samordna och ge stöd till Arbetsförmedlingen, Energimyndigheten samt Finansinspektionen i deras arbete med effektiviseringsinsatser.

I denna rapport redovisar ESV stödet till de tre myndigheterna, ESV:s iakttagelser för effektivisering av statsförvaltningen och hur ESV skulle kunna bidra till att effektivisera statsförvaltningen framöver. Metodstödet redovisar ESV i rapporten Stöd för effektivisering<sup>2</sup>.

### 2.2 Bakgrund

Mellan 2014 och 2016 hade ESV i uppdrag att visa goda exempel på effektiviseringar i statsförvaltningen avseende resultat, arbetssätt och metoder. Uppdraget resulterade dels i en rapport<sup>3</sup>, dels i ett ännu pågående arbete med att sprida kunskap och goda exempel på effektiviseringar till andra statliga myndigheter. ESV tillhandahåller även utbildningar om onödig efterfrågan.

### 2.3 Tillvägagångssätt

För att stödja och samordna effektiviseringsinsatserna för de tre myndigheterna har arbetet bestått av gemensamma erfarenhetsseminarier, återkommande möten med respektive myndighet samt intervjuer för att få ökad förståelse för vad effektiviseringsarbetet inneburit för dem. ESV har även inhämtat synpunkter från ESV:s ekonomichefs- och kontrollerråd samt insynsråd.

Respektive myndighet har i var sin rapport redovisat sina effektiviseringsuppdrag. Därför beskrivs uppdragen bara kortfattat i denna rapport. ESV kommenterar effektiviseringarna som myndigheterna genomfört med utgångspunkt från ESV:s tidigare rapport om effektivisering i statsförvaltningen<sup>4</sup>. Dessutom drar vi generella slutsatser om hur myndigheterna har tillämpat ESV:s metoder och synsätt som beskrivs i rapporten och som är grunden för detta uppdrag.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut, Fi2017/04838/BATOT, *Uppdrag om stöd till myndigheters effektiviseringsinsatser*, Finansdepartementet, 2017-12-21.

<sup>2</sup> ESV 2019:29, Ekonomistyrningsverket, *Stöd för effektivisering*, 2019.

<sup>3</sup> ESV 2016:59, Ekonomistyrningsverket, *Effektivisering i statsförvaltningen*, 2016.

<sup>4</sup> ESV 2016:59.

## 3 Stöd och samordning till tre myndigheter

### 3.1 Myndigheternas regeringsuppdrag

Arbetsförmedlingen, Energimyndigheten och Finansinspektionen har under 2018 arbetat med sina respektive regeringsuppdrag:

Arbetsförmedlingens, Finansinspektionens och Energimyndighetens uppdrag var att genomföra särskilda satsningar på effektiviseringar i sina verksamheter. Effektiviseringarna skulle syfta till att förbättra resultaten i kärnverksamheten. Energimyndigheten skulle själv identifiera relevant arbetsprocess eller område för effektivisering. Arbetsförmedlingens uppdrag preciserades som att övergångar till både arbete och studier ska öka. Uppdraget till Finansinspektionen var att utarbeta metoder för att genomföra effektiviseringar i sin verksamhet och effektivisera verksamheten inom tillståndsprövningen.

### 3.2 Myndigheternas tillvägagångssätt

Finansinspektionen<sup>5</sup> har under 2018 förenklat för företag att söka tillstånd. Finansinspektionen beslutade att de ville minska handläggningstiderna och förbättra uppföljningen av tillståndsarbetet. Bakgrunden var att Finansinspektionen i flera år konstaterat att handläggningstiderna för tillstånd ökar. Myndigheten genomförde en förstudie redan under 2017 som fokuserade på fem utvalda ärendegrupper som hanterade tillståndsärenden. De innehöll en blandning av avancerade och tidskrävande ärenden, samt enklare ärenden med stor volym. Gemensamt för dessa ärenden var att det fanns goda möjligheter att förkorta handläggningstiderna och öka servicen till de sökande. Utifrån resultatet av förstudien togs fyra övergripande mål fram för det fortsatta arbetet:

- Förbättrad information till den som söker tillstånd,
- Digitalisering och automatiserad ansökan och process,
- Hög intern effektivitet och tydliga roller,
- Stärkt medarbetarskap och tydligt ledarskap.

Finansinspektionen har också börjat ta fram ett nytt it-stöd för att kunna hantera digitala ansökningar. Det ska underlätta för alla som söker tillstånd, samtidigt som Finansinspektionen effektiviserar handläggningen. Finansinspektionen har även skapat en särskild avdelning för hantering av tillstånd. Genom dessa förbättringar hoppas Finansinspektionen att ansökningarna om tillstånd ska handläggas med en ökad säkerhet, högre kvalitet och en jämnare servicenivå.

<sup>5</sup> Finansinspektionen, *FI effektiviserar tillståndsverksamheten*, FI dnr 18–24073, 2018.

Energimyndigheten<sup>6</sup> har inom ramen för sitt regeringsuppdrag valt att arbeta med värdeskapande aktiviteter för att effektivisera arbetet. Utgångspunkterna var att myndigheten vill minska intern onödig efterfrågan och se till att it-system och verksamhetsprocesser fungerar bättre tillsammans. Energimyndigheten initierade redan i november 2017 ett utvecklingsarbete för processer om myndighetsutövning och tillsyn. Regeringsuppdraget låg väl i linje med syfte och mål för detta utvecklingsarbete och därför sammanfördes de till ett sammanhållet arbete. De valda huvudprocesserna står för majoriteten av myndighetens ärendeflöden, vilket var ett av motiven till valet. Ett annat skäl var att den delen av verksamheten redan hade kommit en bit i sitt utvecklingsarbete och hade en processmognad. Inom verksamheten fanns också en kompetens och ett intresse att ta sig an uppdraget. Myndighetens utvecklingsarbete som helhet tog avstamp i den interna verksamhetsstrategin genom att utvecklingsinsatser inom samtliga systemfaktorer<sup>7</sup> initierades och påbörjades på myndighetsnivå.

Genom ett strukturerat och systematiskt arbete enligt myndighetens processmetodik framgick det att de processer myndigheten tidigare definierat egentligen inte var processer. Myndigheten identifierade dem istället som olika ämnesområden eller ärendetyper som flödar genom processerna. Ämnesområdena eller ärendetyperna hade ett likartat sätt att hantera rapportering, ansökningar och anmälningar samt tillsyn. Med denna insikt definierade myndigheten tre helt nya processer. Energimyndigheten har därefter fokuserat på en av handlägningsprocesserna för att hitta förbättringsåtgärder. Myndigheten vill också öka kvaliteten i processerna genom att förenkla och likforma dem. Till stor del kommer utvecklingen under 2019 och framåt att kopplas till införandet av ett nytt ärendehanteringssystem. Myndighetens strävan är att stärka arbetssätten och gå igenom myndighetens samtliga processer. Enligt myndigheten förväntas resultatet leda till ett bättre resursutnyttjande, ökad flödeseffektivitet, en flexiblare organisation och nöjdare kunder. Resultatet visar sig dock längre fram i tiden.

Arbetsförmedlingen<sup>8</sup> valde sin förnyelseresa, som startades 2014, som utgångspunkten för regeringsuppdraget. Syftet med förnyelseresan var att utveckla verksamheten och att bli en modern och effektiv myndighet som skapar tydlig kund- och samhällsnytta. Under 2017 införde Arbetsförmedlingen en modell för nyttorealiserings inom den del av verksamhetsutvecklingen som innehåller it. Bland

<sup>6</sup> Energimyndigheten, *Effektiviseringsinsatser i statsförvaltningen. Myndighetsutövning och tillsyn inom Statens Energimyndighet*, dnr 2018-18834, 2018.

<sup>7</sup> När en verksamhet betraktas ur ett systemperspektiv sätter man systemets förmåga att skapa värde för kund i fokus. Man tittar också på vilka faktorer som kan begränsa förmågan. Det kan handla om organisationsgränser, regler, mätsystem it-system, organisation mm.

Källa ESV 2014:54, Ekonomistyrningsverket, *Effektivare verksamhet genom ett ökat kundfokus*, 2014.

<sup>8</sup> Arbetsförmedlingens, *Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*, dnr Af-2018/0055 6272, 2018.



annat ville myndigheten skapa ett gemensamt ramverk för hur nyttorealiseringsen ska gå till.

Under 2018 tog Arbetsförmedlingen fram en metodik för att systematiskt kunna identifiera och beräkna de ekonomiska effekterna av förnyelseresan. Fokus var kund- och kanalförflyttningen av kundärenden. Kanalförflyttningen bedöms bidra till att frigöra resurser i myndigheten. Arbetsförmedlingen har hittills analyserat 13 områden som pekar på en ekonomisk effektiviseringspotential som ökar efterhand som förnyelseresan fortsätter. Arbetet med att utveckla metodiken och kartlägga fler områden fortsätter under 2019.

Förnyelseresan innebär också effektiviseringsinsatser på det arbetsmarknadspolitiska området. Insatser med kunddriven verksamhetsutveckling, ständiga förbättringar och en ny strategi för upphandlade tjänster förväntas bidra till ökade övergångar till arbete eller studier. På myndigheten bedrivs även andra insatser för effektivisering så som att man inför ett nytt system för ärendehantering, regelförenklingar, utveckling av styrning och uppföljning samt samordnade tjänster. Sammanlagt bedömer myndigheten att insatserna bidrar till att stärka myndighetens förmåga att ge rätt insatser till rätt individ vid rätt tidpunkt. Detta leder i sin tur till ett mer ändamålsenligt utnyttjande av sak- och förvaltningsanslagen.

### **3.3 Beskrivning av stöd och samordning till tre myndigheter**

Även om det skiljer något i hur ESV:s roll beskrivs i de olika uppdragen har vi i princip arbetat likartat med de tre myndigheterna. ESV har utformat stödet till myndigheterna utifrån de förutsättningar som gavs och bidragit med de erfarenheter på effektivisering som ESV samlat i tidigare uppdrag.

ESV arrangerade sex träffar för erfarenhetsutbyten mellan myndigheterna och inbjudna föreläsare på olika områden. Myndigheterna identifierade tillsammans med ESV gemensamma områden för erfarenhetsutbyten. Vi diskuterade hur de gjorde analys av nuläge och börläge och hur de genomförde effektiviseringen i praktiken.

ESV har också fördjupat sin kunskap om myndigheternas pågående arbete med effektiviseringar genom att genomföra intervjuer med personer som hade olika roller i effektiviseringsarbetena. Frågor som vi ställde skulle ge ESV och myndigheterna kunskap om i vilken utsträckning effektiviseringsarbeten genomfördes utifrån ESV:s synsätt på effektivisering. ESV fick därigenom kunskap om hur myndigheterna generellt arbetar med effektiviseringar. Se bilaga 1 för intervjumall. Information som kom fram under våra träffar och i intervjuerna har bland annat bidragit till delprojektet om det generella metodstödet. Det har också gett oss tankar om behov av fortsatt stöd och styrning inom effektiviseringsområdet.

Arbetsförmedlingen, Finansinspektionen och Energimyndigheten valde alla tre att återrapportera om effektiviseringsarbeten som redan pågår. Alla tre myndigheterna hade redan en plan för hur effektiviseringsarbetet skulle gå till.

De områden som myndigheterna lyfte fram som viktiga var:

- Generella frågor om styrningen av effektiviseringar.
- Identifiering av förändringsbehovet.
- Vilka resultat som ska uppnås.
- Genomförande av effektiviseringar.
- Mätning av effektivisering.

Det här togs bland annat upp under erfarenhetsutbytena:

- Migrationsverket delade med sig av sina erfarenheter gällande nyttorealiserings.
- Arbetsförmedlingen presenterade hur de arbetar med förändringsledning.
- Arbetsförmedlingen berättade hur de arbetat med en metodik för att identifiera och beräkna de ekonomiska effekterna av förnyelseresan.
- Inspektionen för socialförsäkringen presenterade rapporten ”Förändrad styrning av och i Försäkringskassan, studier av utvecklingen och dess konsekvenser”.  
Frågor som diskuterades var bland andra hur förändrad styrning kan påverka kärnuppdraget som rättssäkerhet, hur handläggarna påverkas och deras effektivitet av ändringar i styrning från regering och myndighetsledning.
- En föreläsare från företaget Kvadrat gav exempel på hur mätsystem kan bidra till lärande och att skapa tillit.

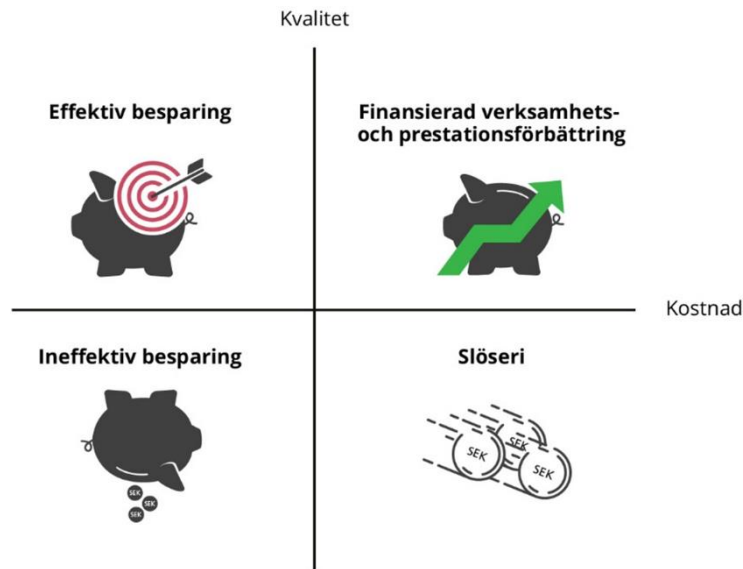
Vid mötena berättade även Finansinspektionen, Arbetsförmedlingen och Energimyndigheten om hur de genomfört respektive uppdrag och vilka resultat de kunde redovisa. De lyfte också upp vad de såg som framgångsfaktorer respektive utmaningar.

Myndigheterna diskuterade tankar kring regeringsuppdragen, hur de formades och hur de tolkade dem. Dessa tankar var kopplade till ESV:s fortsatta arbete med effektivisering i statsförvaltningen. Bland annat lyfte myndigheterna upp vikten av nätverkande, erfarenhetsutbyten och ett fortlöpande lärande både för deltagande myndigheter och för ESV.

De tre myndigheterna anger att de har uppskattat dialogen med ESV och med varandra. De har också lyft fram att de hade nytta av det stöd som ESV har publicerat på webben om effektivisering.

### 3.4 Resultatet från myndigheternas effektiviseringsarbeten

Nedan följer en översiktlig analys utifrån ESV:s modell för hur myndigheternas effektiviseringsarbeten har utförts.



Figur 1: Effektivisering genom att beskriva relationen mellan kostnad och effektivitet.

De tre myndigheterna har fokuserat på att effektivisera delar av sina verksamheter och att resultatet av utvecklingen ska ge ökad kvalitet för kunderna eller mottagarna. I ESV:s modell beskrivs detta som en effektiv besparing eller en finansierad verksamhets- och prestationsförbättring.

Arbetsförmedlingen har tagit fram en metod för att systematiskt kunna identifiera och beräkna de ekonomiska effekterna av myndighetens förnyelseresa. I och med den framtagna kalkylen kunde dagens kostnader ställas mot både kostnader för framtida satsningar och mot de förväntade nyttorna.

Energimyndighetens analys av behov och nuläge visade att de behöver bli bättre på verksamhetsutveckling för att leverera mer verksamhet med samma resurser till en minskad kostnad. Energimyndigheten ville minska onödig efterfrågan och såg att it- och verksamhetsutvecklingen inte gick hand i hand. Därför fattade myndigheten beslut att utveckla en mer processororienterad organisation som arbetar med effektiva flöden, ständiga förbättringar och tydligt kundfokus. Genom värdeflödesanalyser och kundundersökningar gick det att se vilka förbättringar som borde göras för att skapa ett mervärde. Inga särskilda kalkyler för kostnader togs fram.

Finansinspektionens uppföljningar av deras dagliga arbete visade att det fanns utmaningar kopplade till handläggningstiderna. Utifrån detta gjordes en förstudie där myndigheten identifierade både nuläge och börläge för tillståndsprocessen. Problem eller utmaningar, risker och framgångsfaktorer kunde också urskiljas. Myndigheten tog inte fram några särskilda kalkyler för kostnader.

#### 3.4.1 Hur myndigheterna genomförde effektivisering

Myndigheterna har använt flera av de tillvägagångssätt som ESV har rapporterat om tidigare: digitalisering, arbetsprocesser, samverkan, regelförenkling och målgruppsorientering<sup>9</sup>. Arbetsförmedlingen tillämpade alla tillvägagångssätt i samband med genomförandet av förnyelseresan. Energimyndighetens effektiviseringsarbete handlade om en utveckling av processer och arbetssätt samt en utveckling av processerna som innebär en ökad digitalisering. Energimyndigheten använde sig också av målgruppsorientering då de även intervjuade kunder. Finansinspektionens effektiviseringsarbete handlade om att utveckla processer och arbetssätt, att minska onödig efterfrågan, målgruppsorientering samt en ökad digitalisering.

#### 3.4.2 Uppföljning och säkerställande av effekt

Alla tre myndigheters effektiviseringsarbete pågår fortfarande. Arbete med effektivisering tar tid och det är naturligt att de projekt som myndigheterna har arbetat med tar mer tid än den avsatta tiden för själva regeringsuppdraget. Effekterna kan inte mätas direkt, utan det krävs ytterligare tid.

Arbetsförmedlingen tog fram en metodik för att systematiskt kunna identifiera och beräkna de ekonomiska effekterna av förnyelseresan. Då deras utvecklingsarbete drivs i linjen och inte i projekt är tanken att arbetet följs upp i linjen enligt en uppföljningsmall. Aktiviteterna som ingår i respektive verksamhetsförflyttning finns med i verksamhetsplanen och följs upp flera gånger per år. Arbetsförmedlingen införde i oktober 2018 tidredovisning vilket myndigheten bedömer ska kunna förbättra redovisningen av uppnådda resultat kopplade till resurser.

Energimyndigheten håller på att ta fram nyckeltal som ska kunna följa processerna. Myndigheten har för avsikt att genomföra en uppföljning av arbetet när de nya processerna är sjösatta. Energimyndigheten menar att mål är viktiga och måste leda till verklig förbättring och utveckling. Målen måste passa in i ett långsiktigt systemtänk om man ska nå den fulla effekten. Inom myndigheten förekom tidigare diskussioner om nyttorealiserings men myndigheten gjorde bedömningen att den i dagsläget inte var redo för det.

---

<sup>9</sup> ESV 2016:59.

Finansinspektionen har för avsikt att ta fram kostnad utifrån ärendetyp. En förhoppning om effekthemtagning är att avgiften för att söka tillstånd ska kunna sänkas. Myndigheten ska också mäta om ärenden hanteras snabbare.

**3.4.3 Framkomna möjligheter, framgångsfaktorer, utmaningar och hinder**  
Enligt myndigheterna är förankringen viktig för att nå framgång med effektiviseringsuppdragen. De nya kraven och förutsättningarna anpassades och förankrades genom arbetsgrupper. Det har också varit viktigt med engagemang och genomtänkt kommunikation från projektgruppen, generaldirektören och ledningsgruppen.

En myndighet betonade att ett utvecklingsarbete utifrån en systemsyn är en stor framgångsfaktor. Att enbart jobba med utveckling av enskilda processer har inte samma potential som att även ta sig an andra områden som standardisering och automatisering med hjälp av IT-stöd samt en förvaltnings- och processorganisation. En systemsyn kan också vara en framgångsfaktor för en myndighet där olika avdelningar etablerat olika arbetssätt.

Myndigheterna såg en utmaning i att kunna mäta, uppskatta och beräkna resultat och kostnader. Nyttorealiseringsmetoden uppfattas som en bra metod men anses kräva mognad kompetens och tid. Myndigheterna saknar väl utvecklad tid- och projektredovisning vilket har försvårat en bedömning av kostnader.

#### **3.4.4 Iakttagelser om myndigheternas effektiviseringsarbete och ESV:s framtagna metodstöd**

I tidigare arbeten<sup>10</sup> har ESV konstaterat att det är fem tillvägagångssätt som myndigheterna använder sig av vid effektivisering. Detta är också fallet med de tre myndigheter som vi följt i detta regeringsuppdrag. Vi har också sett att det är olika kombinationer av tillvägagångssätt som används. ESV har inte tagit del av några förstudier som visar hur olika effektiviseringsinsatser valts ut och utifrån vilka kriterier. ESV tycker att det skulle vara bra med en fördjupning av hur myndigheterna använder sig av olika kombinationer och hur de analyserar utgångspunkterna för projekten innan de väljer tillvägagångssätt.

Det har framkommit i våra nätverksträffar att det är värdefullt för myndigheterna att få mötas och diskutera problem och erfarenheter. Det hade varit intressant att i ett tidigt skede få diskutera val av metoder samt möjliga åtgärder.

Det har varit svårt att få fram de mätningar som behövs för att myndigheterna verkligen ska kunna visa och utvärdera effektiviseringen utifrån både kostnads- och kvalitetsperspektivet. En del myndigheter som vi studerat i tidigare regeringsuppdrag

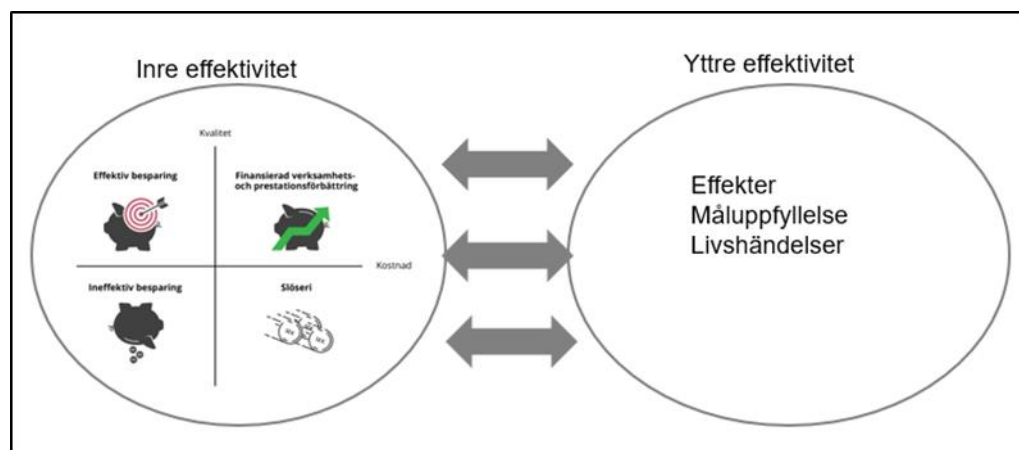
---

<sup>10</sup> ESV 2016:59.

men även dessa tre saknar ett väl utvecklat tidredovisningssystem vilket kan försvåra beräkning av kostnader.

Det är viktigt att ta ställning till vad mätningar ska användas till, inte minst eftersom de kan styra verksamheten åt fel håll. Det är därför viktigt att diskutera syftet med mätningarna. Beroende på om myndigheten ska använda dem för att följa upp eller styra en verksamhet kan olika mätetal behöva identifieras. Detta kan också innebära att myndigheten behöver ta fram olika mätetal beroende på om det är ledningsgruppen som ska analysera verksamheten eller om det är handläggarna.

ESV har noterat att det finns behov av att följa upp och utvärdera resultatet av myndigheternas verksamhet utifrån både den inre och yttre effektiviteten. Inre effektivitet handlar om att göra saker rätt och yttre effektivitet handlar om att göra rätt saker. Det finns idag mycket mer fokus på att följa upp utvecklingen av kvalitet än utvecklingen av kostnader i myndigheternas resultatredovisning.



Figur 2: Inre och yttre effektivitet.

En del av ESV:s regeringsuppdrag<sup>11</sup> innebar som tidigare nämnts att ta fram ett metodstöd vid genomförande av effektiviseringar i statsförvaltningen<sup>12</sup>. Att kontinuerligt arbeta med den inre effektiviteten är nödvändigt för att myndigheter ska kunna nå uppsatta mål och samtidigt hushålla väl med statens medel. En effektivisering kan även frigöra medel för att kunna utveckla en verksamhet. I metodstödet ger ESV förslag på tillvägagångssätt för att undersöka möjligheter till en effektivisering och att genomföra en sådan process.

Stödet riktar sig främst till dem inom myndigheterna som arbetar med effektivisering i statsförvaltningen. Det är tänkt att kunna användas i myndighetens interna arbete,

<sup>11</sup> Fi2017/04838/BATOT

<sup>12</sup> ESV 2019:29, Ekonomistyrningsverket, *Stöd för effektivisering*, 2019.

både när regeringen ställer krav på effektiviseringsinsatser men även när myndighetens ledning beslutar att genomföra effektiviseringsinsatser. Delar av stödet kan också vara till hjälp för tjänstemän i Regeringskansliet.

Stödet bygger på ESV:s samlade erfarenheter från uppdrag och studier av myndigheters effektiviseringsarbeten. Därutöver har kompletterande intervjuer med personer som arbetat med effektiviseringar på myndigheter genomförts. Intervjuerna har handlat om hur arbetet med effektivisering har bedrivits på myndigheterna och fungerar som en källa till inspiration för det här stödet. Andra källor som använts består av forskning om effektivisering samt utredningar och myndighetsrapporter om effektivisering.

### **3.5 Sammanfattande bedömning**

ESV har svårt att bedöma det samlade värdet av regeringens uppdrag till de tre myndigheterna och uppdraget till ESV. Det arbete som bedrivits inom ramen för myndigheternas uppdrag pågick redan innan de särskilda uppdragen gavs och är att betrakta som fortlöpande utveckling av verksamheten enligt 6 § myndighetsförordningen. ESV har inte kännedom om varför just dessa tre myndigheter fått särskilda uppdrag och detta tillsammans med att myndigheterna utgick från pågående arbete ledde till otydlighet avseende på vilket sätt ESV skulle vara ett stöd. Det är möjligt att myndigheter som får särskilda effektiviseringsuppdrag uppfattar det som att ESV ska kontrollera genomförandet. Dock har vi förstått det som att myndigheterna i detta uppdrag uppskattade de erfarenhetsutbyten som ESV anordnade.

ESV ser ett stort värde i att kunna ge stöd och följa myndigheters olika initiativ för ökad effektivitet. För det fortsatta arbetet att ge stöd till myndigheter i effektivisering av verksamhet finns nu ett metodstöd som ESV tillgängliggör på [esv.se](http://esv.se). ESV vill i nära samarbete med myndigheter som ser ett behov av externt stöd fortsätta att utveckla detta ytterligare och dela erfarenheter mellan myndigheter. Våra erfarenheter visar att i de fall det finns behov av stöd bör det ges tidigt i myndigheternas effektiviseringsprocess. Myndigheterna får då stöd i att identifiera hur en effektiviseringsinsats kan göras utifrån både kostnad och kvalitet samt hur mätning och uppföljning kan ske.

## 4 Andra åtgärder för att främja statsförvaltningens effektivitet

ESV:s samlade verksamhet syftar till effektivt utnyttjande av skattebetalarnas pengar. I detta avsnitt beskrivs kortfattat vad vi gör för att främja statsförvaltningens effektivitet inom de instruktionsenliga uppgifterna att utveckla resultatstyrningen, bistå regeringen med underlag samt ge stöd till andra statliga myndigheter (utöver det nu framtagna stödet).

### 4.1 Sprida inspirerande exempel på effektivisering och en utvecklad webbinformation

ESV har sedan 2014 arbetat med uppdraget att identifiera exempel på ökad effektivitet i myndigheternas kärnverksamheter och att sprida goda exempel på effektiviseringsarbete i statsförvaltningen. Erfarenheterna från det arbetet ligger till grund för vårt arbete med utveckling av styrningen i hela styrkedjan.

ESV har byggt upp ett avsnitt på webben om effektivisering och publicerat handledningar och rapporter som kan hjälpa myndigheterna i deras arbete med effektivisering.<sup>13</sup>

### 4.2 Fördjupad kunskap

#### 4.2.1 Analys av budgetunderlagen

ESV är ansvarig för föreskrifter till hur myndigheterna ska lämna uppgifter i budgetunderlaget till regeringen. ESV har ett pågående projekt där vi analyserar budgetunderlagen. Syftet är att studera om budgetunderlaget ger tillräcklig information för regeringens styrning av myndigheter på längre sikt. Inom ramen för våra genomgångar kommer vi att titta närmare på vilken information som lämnas till regeringen och om detta tar upp behovet av att utveckla effektiviteten och genomföra effektiviseringar i myndigheternas verksamhet.

#### 4.2.2 Myndigheternas ledningssystem

Ett annat underlag för analys är myndigheternas ledningssystem för resultatstyrning. Riskhantering, internrevision, planering och uppföljning, kvalitetsarbete, kompetensförsörjning och innovation är alla viktiga delar för att kunna bedriva en effektiv styrning.

Syftet med utredningen är att vi ska få ett bättre underlag i vår kommunikation med myndigheterna om ledningssystem för ekonomistyrning i statsförvaltningen. Den ska

<sup>13</sup> Ekonomistyrningsverket, *Effektivisering*, <https://www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/>, hämtad 25 april 2019.



också stärka vårt interna utvecklingsarbete genom att koppla samman ledningssystem med intern styrning och kontroll. Ett effektivt och ändamålsenligt ledningssystem bör ge möjlighet till att följa den inre effektiviteten och effektiviseringar i verksamheten. Kartläggningen är även ett underlag för en fortsatt utredning om ledningssystemen inom staten är effektiva.

Utredningen innebär att vi kartlägger förekomsten av ledningssystem för ekonomistyrning hos de myndigheter som ska inrätta internrevision. Det kan omfatta regler och rutiner, processer och strukturer, mål och medel för verksamheten, administrationen etc.

#### 4.2.3 Nyckeltal om den inre effektiviteten

En viktig del i ESV:s arbete med att effektivisera statsförvaltning är att kunna följa kostnadsutvecklingen. Det finns ett behov att kunna göra jämförelser mellan myndigheter med hjälp av nyckeltal.

Jämförbara nyckeltal behövs för att kunna följa kostnadsutvecklingen efter en effektivisering och även kunna jämföra myndigheter. Administrativa nyckeltal, som exempelvis kostnader för it och lokaler, är sådana som kan vara intressant att jämföra mellan myndigheter. ESV arbetar därför med en förstudie för att utveckla nyckeltal i staten.

### 4.3 Utvecklad kunskap om effektivitet i olika system

Utöver effektiviteten i myndigheter är det viktigt att analysera effektiviteten i större system där flera myndigheter samverkar. Intresset och behovet av styrning som utgår från verksamhetsområdesperspektivet istället för från enskilda myndigheter växer. Statskontoret presenterar i en av sina utredningar förslag på en sammanhållen styrning som går ut på att regeringen, där det är relevant, kan överväga att utveckla resultatredovisningen till riksdagen utifrån livshändelser.<sup>14</sup> Att tillämpa ett systemperspektiv innebär att identifiera och analysera den komplexa helhet av aktörer, regleringar och andra faktorer som på olika sätt påverkar hur offentlig verksamhet fungerar utifrån politiska mål samt medborgares och företags behov. ESV lyfte fram i rapporten från 2016, målgruppsperspektivet som ett tillvägagångssätt för effektivisering. Myndigheterna har idag större behov att använda sig av ett verksamhetsperspektiv vid effektiviseringar. Om myndigheten ser verksamheten ur ett målgruppsperspektiv landar man ofta i lösningar som kräver samverkan med andra organisationer och systemperspektiv på verksamheten.

<sup>14</sup> Statskontoret 2016:26, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, 2016.

I en försöksverksamhet under 2019 analyserar ESV tillsammans med olika aktörer, med finansiering av Vinnova, en del av det system som ska bidra till regeringens mål för life science-området.

Enligt ESV kan systemperspektiv utgöra en viktig faktor för att utveckla en effektivare statsförvaltning.

#### **4.4 Utvecklat stöd med vägledningar, inspirationsskrifter, nätverk och utbildningar**

##### **4.4.1 Utvecklingsprogram för att effektivisera ärendeprocesser**

ESV bjuder in till ett utvecklingsprogram för myndigheter som vill effektivisera verksamheten genom att minska onödig efterfrågan i kontakterna med personer eller företag som har kontakt med myndigheten. Genom att myndigheten lär sig att identifiera vad som gått fel och utveckla sina handläggningsprocesser kan den effektivisera ärendehantering, frigöra resurser och öka kvaliteten i myndighetens service.

Utvecklingsprogrammet vänder sig till dem som arbetar med verksamhetsutveckling och effektivisering på en statlig myndighet. Utbildningen finns på ESV:s webbsida för alla som är intresserade.<sup>15</sup>

Under programmet genomför deltagarna ett effektiviseringsprojekt på den egna myndigheten. Inledningsvis får de teoretisk kunskap om ett forskningsförankrat metodstöd för att identifiera och minska onödig efterfrågan, samt tips för hur de kan använda metoden i det praktiska arbetet. Det ger deltagarna kunskaper för att genomföra en strukturerad kartläggning av en handläggningsprocess på sin myndighet.

##### **4.4.2 Nya regler för resultatredovisning i årsredovisning fokuserar på effektivitet och effektivisering**

De nya reglerna i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag som regeringen beslutade i juni 2018 syftar till att göra myndigheternas resultatredovisningar mer ändamålsenliga för regeringens uppföljning och därmed utgöra ett bättre underlag för resultatredovisningen till riksdagen. Ändringarna innebär bland annat att krav införs på redovisning av analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling i förhållande till uppgifter och mål. ESV har tagit fram föreskrifter och utvecklar ett webbaserat stöd. Genom att anordna nätverksträffar,

<sup>15</sup> Ekonomistyrningsverket, <https://www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/utbildningar/webbutbildningar/>, hämtad 25 april 2019.

seminarier och andra mötespunkter kan ESV fungera som ett kunskapsnav för effektiviseringsarbete när det gäller resultatredovisning i staten.

#### **4.5 Exempel på möjliga åtgärder för att främja statsförvaltningens effektivitet**

Förutom de utvecklingsinsatser som ESV nu arbetar med inom området effektivitet, ser vi att ESV kan bidra med att utveckla stöd inom flera områden till myndigheterna och Regeringskansliet i deras arbete med effektivisering. I följande avsnitt lyfter vi fram några tänkbara exempel på åtgärder.

##### **4.5.1 Stöd till effektivisering av handläggning av ärenden**

Ärendehandläggningsprocesser utgör en stor del av verksamheten i staten och många myndigheter fokuserar på dessa processer när de effektiviserar. ESV skulle kunna bidra till en mer långsiktig kunskapsuppbyggnad om effektivisering av ärendehandläggningsprocesser, till exempel genom att hjälpa myndigheter att resonera kring och ta ställning till olika problem kring handläggningsprocessen. Denna kunskap skulle tillföras både myndigheter och Regeringskansliet med syfte att förbättra effektiviseringen i statsförvaltningen.

Idag saknas ofta mått för att myndigheternas ledningar och regeringen ska kunna avgöra hur effektiv ärendehandläggning är och vilka effektiviseringar som krävs för att uppnå önskat läge. Vår kunskap kan användas i såväl metodstöd som vid ledning vid genomförande av till exempel nulägesanalyser och utvecklingen av mått för att följa upp effektiviteten. Ett annat område är att utveckla metoder för att ta fram målbilden för myndigheternas framtida förbättringar av handläggningsprocesser.

##### **4.5.2 Metodstöd för konsekvensanalyser**

I ESO-rapport 2018:5<sup>16</sup> beskriver utredaren utvecklingen av myndigheters arbete med konsekvensanalyser samt avsaknaden av samhällsekonomiska analyser. ESV instämmer i beskrivningen att det finns utrymme att utveckla det svenska ramverket för konsekvensanalyser. Utredaren betonar vidare vikten av att statsförvaltningen metodiskt tillämpar avvägningar mellan för- och nackdelar av olika alternativ – från övergripande analyser till uppföljning och utvärdering, det vill säga samhällsekonomiska konsekvensanalyser. Ett sådant arbete skulle öka behovet av metodkunskap och ESV ser att en sådan uppgift stämmer väl överens med vårt nuvarande uppdrag.

---

<sup>16</sup> Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, 2018:5, *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, 2018.

#### 4.5.3 Ekonomiska kalkylmodeller för att effektivt hantera resurser vid verksamhetsutveckling

ESV har tidigare arbetat med nyttorealiserings som ett sätt att stödja myndigheterna när det gäller att realisera de tänkta vinsterna med verksamhetsutvecklingar inom IT-området. Metoden går dock att tillämpa oavsett vilken verksamhet som effektiviseras. De mognadsmätningar som ESV har genomfört inom ramen för regeringsuppdraget om it-kostnader visar att statsförvaltningen har en låg mognad inom nyttorealiserings, portföljstyrning och förändringsledning. Behovet av att sprida kunskapen om användningen av olika ekonomiska kalkylmodeller är stor. Syftet är att främja myndigheters arbete med att säkerställa att förväntade resultat med en effektivisering kan uppnås. Detta gäller effektiviseringar av all typ av verksamheter inte enbart it eller digitalisering.

Det finns olika kalkylmodeller som myndigheter kan använda sig av i den interna styrningen för att på ett aktivt och systematiskt sätt arbeta med att kvantifiera och utvärdera konsekvenser av effektiviseringar i sin verksamhet. ESV skulle kunna vara ett kunskapsnav även i sådana frågor och samla och sprida kunskapen om användningen av dessa.

## Referenser

Arbetsförmedlingens, *Effektiviseringsinsatser på Arbetsförmedlingen*, dnr Af-2018/0055 6272, 2018.

Ekonomistyrningsverket 2014:54, *Effektivare verksamhet genom ett ökat kundfokus*, 2014.

Ekonomistyrningsverket 2016:59, *Effektivisering i statsförvaltningen*, 2016.

Ekonomistyrningsverket 2019:29, *Stöd för effektivisering*, 2019.

Energimyndigheten, *Effektiviseringsinsatser i statsförvaltningen. Myndighetsutövning och tillsyn inom Statens Energimyndighet*, dnr 2018–18834, 2018.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, 2018:5, *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, 2018.

Statskontoret 2016:26, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, 2016.

Finansinspektionen, *FI effektiviserar tillståndsverksamheten*, FI dnr 18–24073, 2018.

Regeringsbeslut, Fi2017/04838/BATOT, *Uppdrag om stöd till myndigheters effektiviseringsinsatser*, Finansdepartementet, 2017-12-21.

## Länkar

Ekonomistyrningsverket, *Effektivisering*, <https://www.esv.se/statlig-styrning/effektivisering/>, hämtad 25 april 2019.

Ekonomistyrningsverket, <https://www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/utbildningar/webbutbildningar/>, hämtad 25 april 2019.

## Bilaga 1. Intervjumall

Strukturen för analys av myndigheternas processer för effektiviseringar i deras respektive verksamhet.

<b>Olika faser i processen</b>	<b>Frågor som vi vill få svar på</b>
<b>Generella frågor om styrningen av effektiviseringar</b>	<p>Hur arbetar myndigheten generellt med effektivisering?</p> <p>Vilka underlag används främst som grund till effektiviseringar?</p> <p>Hur bedömer man att verksamheten är effektiv? Hur följer man upp detta för att se om den är effektiv?</p> <p>Vilka mätningar används för att göra dessa bedömningar?</p> <p>Hur följer myndigheten effekthemtagningar av genomförda effektiviseringar?</p> <p>Har ni lyft perspektivet om samverkan med andra myndigheter?</p> <p>Är effektiviseringen kortsiktigt eller långsiktigt?</p> <p>Hur samordnas pågående effektiviseringsinitiativ?</p>
<b>Behovsidentifiering och nuläget hänger ihop</b>	<p>Hur gjorde man för att identifiera effektiviseringsområdet?</p> <p>Hur identifierades behovet?</p> <p>Gjorde man behovsanalysen?</p> <p>Hur utses/beslutas ägare för effektiviseringen?</p> <p>Vilka underlag ligger till grund för effektiviseringen?</p> <p>Vem har fattat beslut?</p>

	<p>Har man fått tydliga riktlinjer för effektiviseringen tex effekter, målet? Vem formulerade detta?</p>
<b>Nuläget</b>	<p>Vad är avsikten med effektiviseringen när det gäller relationen mellan kostnader/kvalitet/nyttor?</p> <p>Fanns det information om nuläget att tillgå eller behövde man ta reda på nuläget? Finns det förstudie med kalkyler mm? Vilka analyser har gjorts?</p> <p>Vilka tillvägagångsätt har valts ut? (utifrån ESV:s metod)</p> <p>På vilket sätt har ni involverat de medarbetare som berörs av den kommande förändringen vid framtagandet av nuläget?</p> <p>Vilka kompetenser har involverats vid framtagandet av nuläget?</p> <p>Stöd från högsta ledningen, på vilket sätt visar sig högsta ledningens stöd? (t.ex. resurser, omprioriteringar).</p> <p>Hur tillsattes medel?</p>
<b>Nyläge – vad vill man uppnå för resultat</b>	<p>Till vilka övergripande mål kopplas effektiviseringen?</p> <p>Vilka mål togs fram för det nya tillståndet?</p> <p>Har ni tagit fram en plan för hur förändringen ska kommuniceras med medarbetare i organisationen?</p>

	<p>Har ni gjort en bedömning av hur omfattande förändringen är?</p> <p>På vilket sätt gjorde ni bedömningen?</p> <p>I vilken utsträckning förutsätter det att medarbetare i organisationen ändrar sina arbetssätt?</p>
<p><b>Genomförandet av effektiviseringen</b></p>	<p>Vilka tillvägagångsätt (ESV:s def) har man valt?</p> <p>Hur har området avgränsats?</p> <p>Hur har arbete organiserats?</p> <p>Finns det analys av framgångsfaktorer?</p> <p>Finns det analys av risker?</p>
<p><b>Implementering</b> <b>(påbörjas vid uppstarten)</b></p>	<p>Finns det en plan för implementering?</p> <p>Hur ska effektivisering följas upp utifrån kostnad/kvalitet aspekten?</p> <p>Finns det en plan för uppföljning av såväl effekter som eventuell beteendeförändring i organisationen?</p> <p>Hur arbetar man med implementeringen?</p> <p>Hur arbetar man med förändringsledning?</p>





### **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.