

Regeringsuppdrag

Rapport

Effektivisering i statsförvaltningen



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner från ESV:s
webbplats esv.se.

Datum: 2016-12-09
Dnr: Dnr 3.2-684/2016
ESV-nr: ESV 2016:59
Copyright: ESV
Rapportansvarig: Jolanta Feliga

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i regleringsbrevet för 2015 och 2016 fått i uppdrag att sprida goda exempel om effektivisering i statsförvaltningen. Uppdraget omfattar resultat, arbetssätt och metoder, som exempelvis digitalisering, samt styrning och uppföljning. Slutsatser och samlade erfarenheter ska spridas till myndigheter och Regeringskansliet (Finansdepartementet). Tidigare uppdrag om effektivisering, i regleringsbrevet från 2014, och det arbete som genomfördes inom området effektivisering under 2014 och 2015 ska tas tillvara. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Statskontoret.

I detta ärende har generaldirektör Mats Wikström beslutat. Utredare Jolanta Feliga har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschefen Eva Lindblom, enhetschefen Tina J Nilsson samt utredarna Sofia Allansson, Bo Henriksson, Karolina Larfors och Richard Shelley deltagit.

ESV vill rikta ett stort tack till de myndigheter som har varit med vid genomförandet av detta uppdrag. Vi vill även tacka våra nordiska kollegor som har bidragit med synpunkter.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	6
2 Beskrivning och tolkning av uppdraget	9
2.1 Effektivare statsförvaltning.....	9
2.1.1 Tolkning av uppdraget.....	9
2.1.2 Centrala begrepp i uppdraget.....	10
2.2 Rapportens disposition	10
3 Genomförandet av uppdraget	12
3.1 Målsättningar för uppdraget.....	12
3.2 ESV:s webbplats.....	12
3.3 Artiklar om exempel.....	13
3.4 Seminarier med erfarenhetsutbyte.....	13
3.5 ESV:s försöksverksamhet om onödig efterfrågan.....	13
3.6 Enkät	14
3.1 Samarbete med departementen	15
3.2 Samverkan mellan forskare, myndigheter och Statskontoret för kvalitetssäkring	15
4 Effektivitet – en relation mellan kvalitet och kostnad	16
4.1 Vad är effektivitet?	16
4.1.1 Tillräcklig kvalitet	17
5 Hur gör myndigheterna när de effektiviserar sina verksamheter?	20
5.1 Myndigheterna effektiviserar genom ständiga förbättringar	20
5.1.1 Effektiviseringsinsatser sker framförallt inom den enskilda myndigheten	20
5.1.2 Orsaker till myndigheternas effektiviseringsarbete	21
5.1.3 Hur följs effektiviseringsarbetet upp?	21
5.2 Myndigheternas främsta syfte med effektivisering är att höja kvaliteten i verksamheten	23
5.2.1 Vanligare med insatser som primärt syftar till ökad kvalitet	23
5.2.2 Enstaka exempel på insatser som primärt syftar till minskade kostnader.....	23
5.2.3 Enstaka exempel på insatser som syftar till både minskade kostnader och ökad kvalitet	26
5.3 Fem vanliga tillvägagångssätt för effektivisering i ESV:s exempel	26
5.3.1 Utveckling av arbetsprocesser och minskning av onödig efterfrågan	27
5.3.2 Effektivisering utifrån ett verksamhetsperspektiv – samverkan som strategi. 31	
5.3.3 Målgruppsorientering som perspektivskifte	33
5.3.4 Digitalisering och automatisering är verktyg för effektivisering	36
5.3.5 Behov av regelförenklingar i samband med effektivisering	36
5.3.6 Mycket vanligt att flera tillvägagångssätt kombineras.....	37
5.4 Förutsättningar för myndigheters effektivisering	40
5.4.1 Vad hindrar respektive underlättar myndigheternas effektiviseringar?	40

5.4.2	Framgångsfaktorer vid effektivisering.....	42
5.5	Sammanfattade iakttagelser	42
6	Regeringens styrning av myndigheternas effektiviseringsarbete	44
6.1	Det är inte preciserat vilken form av effektivisering som efterfrågas.....	44
6.1.1	Det finns myndigheter som anger att de inte har något specifikt uppdrag att effektivisera	44
6.1.2	Regeringens styrning av den enskilda myndighetens effektivisering är ofta otydlig.....	45
6.1.3	Myndigheternas handlingsutrymme vad gäller effektivisering är stort	45
6.1.4	Förutsättningar för besparingar	46
6.2	Sammanfattade iakttagelser	47
7	Olika styrningsperspektiv för effektiviseringar i Danmark och Norge.....	49
7.1	Effektiviseringar i Danmark.....	49
7.1.1	Exempel på stora effektiviseringsinitiativ i Danmark.....	50
7.1.2	Den ekonomiska styrningen i Danmark.....	51
7.1.3	Styrsystemets infrastruktur ger aktiv och tydlig styrning.....	52
7.2	Effektiviseringar i Norge.....	52
7.2.1	Exempel på stora effektiviseringsinitiativ i Norge	54
7.2.2	Den ekonomiska styrningen i Norge.....	55
7.2.3	Aktiv och tydlig extern styrning.....	56
7.3	Förvaltningsforskning visar att kontexten spelar roll vid effektivisering.....	56
7.4	Sammanfattande iakttagelser	57
8	Slutsatser och förslag	59
8.1	Utveckla en kultur i statsförvaltningen som stödjer effektiviseringar med fokus på både kvalitet och kostnader	59
8.1.1	Ökad dialog avseende effektiviseringar.....	60
8.2	Tydligare styrning om ambitionen är mer än ständiga förbättringar.....	60
8.2.1	Utveckla incitament för effektiviseringar med syftet att göra besparingar.....	61
8.3	Utveckla och använd systematiska jämförelser	61
8.4	Myndigheterna behöver utveckla sin förmåga att styra och följa upp långsiktigt	62
8.5	ESV:s roll som kunskapsnav för effektivisering i statsförvaltningen	63
	Referenser	65
	Bilaga 1	68

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i regleringsbrevet för 2015 och 2016 fått i uppdrag att sprida goda exempel om effektivisering i statsförvaltningen. Uppdraget omfattar resultat, arbetssätt och metoder, som exempelvis digitalisering, samt styrning och uppföljning.

Statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning. Det slår budgetlagen (2011:203) fast. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) har varje myndighetsledning ett ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Effektivitet är också en central del i den senaste förvaltningspolitiska propositionen. En effektiv statsförvaltning är viktigt för medborgarnas förtroende och är en grund för att politiska prioriteringar får genomslag. Av budgetpropositionen för 2017 framgår också att den statliga förvaltningen i huvudsak fungerar bra och står sig effektivitetsmässigt väl i ett internationellt perspektiv.¹

Av ESV:s analys framgår att det är vanligt att myndigheterna genomför och planerar effektiviseringar. Effektiviseringsarbetet har ofta karaktären av ständiga förbättringar med fokus på kvalitet, till exempel när myndigheterna kontinuerligt ser över sina arbetssätt och sina processer. Fem tillvägagångssätt är återkommande i myndigheters effektivisering: utveckling av arbetsprocesser, målgruppsorientering, samverkan, digitalisering och regelförenklingar. Utvecklingen av myndigheternas arbetssätt och interna processer intar en särställning samtidigt som materialet visar att myndigheterna i sitt effektiviseringsarbete oftast kombinerar flera tillvägagångssätt med varandra. De flesta av våra exempel på effektiviseringar omfattar en myndighet, även om det också finns några exempel där effektiviseringar omfattar flera myndigheter.

Budgetlagen och myndighetsförordningen lyfter fram kostnader och kvalitet som två viktiga parametrar för en effektiv förvaltning. ESV:s analys visar att myndigheterna fokuserar på ökad kvalitet när de genomför effektiviseringar. I underlaget finns enstaka exempel där myndigheterna har effektiviserat genom minskade kostnader. Samma bild framkommer av regeringens styrning av effektiviseringar i regleringsbrevet. När regeringen preciserar syftet med en effektivisering, vilket regeringen inte alltid gör, är fokus på ökad kvalitet. ESV konstaterar att detta kan vara en förklaring till att kostnader inte uppmärksammas på samma sätt som kvalitet i myndigheters effektiviseringsinsatser. Myndigheterna har vidare svårt att påvisa hur effektiviseringarna har påverkat kostnaderna.

¹ Proposition 2016/17:1, utgiftsområde 2, s.57.

Analysen visar att det främst är brist på resurser som hindrar myndigheternas effektiviseringar, även om samarbetssvårigheter inom och mellan myndigheter, kortsiktighet i styrningen eller i planeringsförutsättningarna också anges som hinder. Myndigheterna nämner att krav från målgruppen, en förändrad omvärld och myndighetsinterna styrdokument är incitament för de effektiviseringar som har genomförts. Däremot anges minskade resurser och pris- och löneomräkningen (PLO) i mindre utsträckning som incitament till genomförda effektiviseringar.

Det finns ett antal framgångsfaktorer för att effektiviseringar ska lyckas. Det handlar till exempel om att myndighetsledningen tar ett tydligt ägarskap, att det finns en tydlig målbild som är accepterad bland de som är berörda eller att myndigheten utfäster så kallade kundlöften. Även stöd och intresse från det ansvariga departementet är en av de faktorer som kan underlätta myndigheternas effektiviseringar.

Slutsatser och förslag

Enligt ESV finns det behov av att utveckla en kultur i statsförvaltningen som stödjer effektiviseringar med fokus på både kvalitet och kostnader. Det gäller såväl regeringen som myndigheterna. ESV ser också behov av ökad dialog inom Regeringskansliet, det vill säga mellan Finansdepartementet och övriga departement, om vad effektiviseringar i statsförvaltningen ska syfta till. Med en gemensam målbild kan styrningen bli mer sammanhållen även om den sedan anpassas till en särskild myndighet eller verksamhet.

I ESV:s uppdrag har det framkommit att regeringen i flera fall är otydlig när det gäller var tonvikten bör ligga i effektiviseringsarbetet när det gäller kostnader och kvalitet eller omfattningen på effektiviseringarna. I rapporten pekar vi på att regeringen använder regleringsbrev primärt för att upprepa sådant som redan anges i myndighetsförordningen och budgetlagen. ESV menar att regleringsbrev snarare bör användas för att förtydliga syftet med en effektivisering. Eftersom myndigheterna är följsamma till regeringens styrning bedömer ESV att ett tydliggörande kan ge önskad effekt.

ESV drar slutsatsen att regeringen, i den mån den önskar en annan inriktning på effektiviseringarna än de ständiga förbättringar som främst sker i dag, bör förtydliga effektiviseringarnas syfte, omfattning och resultat i sin styrning av myndigheterna. Regeringen bör också styra myndigheterna utifrån ett mer långsiktigt perspektiv. Det kan också finnas anledning att komplettera PLO med andra verktyg eftersom PLO påverkar myndigheter på olika sätt och sällan utgör ett incitament för effektiviseringar på myndigheterna. Ytterligare ett sätt att underlätta myndigheternas effektivisering är att ge myndigheterna större möjligheter att disponera anslagssparande som uppkommit vid besparingar.

Det är vidare viktigt att regeringen driver arbetet med att utveckla systematiska jämförelser för att öka kostnadsmedvetenheten i myndigheternas verksamhet. Erfarenheter från Danmark visar att det finns möjligheter i att använda systematiska jämförelser för att utveckla metoder för bedömning av effektiviserings- och förbättringspotential. ESV konstaterar också att myndigheterna behöver utveckla sin förmåga att styra långsiktigt och följa upp resultatet av effektiviseringar. De framgångsfaktorer som har identifierats i arbetet bör enligt ESV utgöra en utgångspunkt för myndigheternas fortsatta utvecklingsarbete vad gäller effektiviseringar.

ESV har en roll som kunskapsnav för effektiviseringar i statsförvaltningen. I den rollen ser ESV ett behov av att fortsätta arbetet med att sprida kunskap om framgångsfaktorer och metoder för effektivisering. ESV ser också ett behov av att stödja myndigheterna och regeringen i uppföljningen av effektiviseringar i syfte att koppla samman kvalitet och kostnader.

ESV kommer att fortsätta arbeta med att ta fram metoder och stödja myndigheterna och regeringen i tillämpningen för att främja fortsatt effektivisering i statsförvaltningen. Det handlar om ständiga förbättringar, verksamhetsutveckling och större effektiviseringar som till exempel att effektivisera genom digitalisering. ESV ser även en stor nytta med att sprida exempel i syfte att lära av varandra i statsförvaltningen.

2 Beskrivning och tolkning av uppdraget

2.1 Effektivare statsförvaltning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i regleringsbrevet för 2015 och 2016 fått i uppdrag att sprida goda exempel på effektivisering i statsförvaltningen. Uppdraget omfattar resultat, arbetssätt och metoder, som exempelvis digitalisering, samt styrning och uppföljning. Slutsatser och samlade erfarenheter ska spridas till myndigheter och Regeringskansliet (Finansdepartementet). Tidigare uppdrag om effektivisering, i regleringsbrevet från 2014, och det arbete som genomfördes inom området effektivisering under 2014 och 2015 ska tas tillvara. Uppdraget ska genomföras i samverkan med Statskontoret.²

Av uppdraget framgår att det både är en fortsättning och en utveckling av det uppdrag som ESV genomförde 2014. Uppdraget ingår som en del av regeringens och ESV:s arbete för en effektiv ekonomisk styrning i staten. En viktig del i uppdraget är regeringens önskan att ESV ska fortsätta identifiera och sprida kunskap om goda exempel på effektiviseringsarbeten som genomförts och pågår inom statsförvaltningen.

2.1.1 Tolkning av uppdraget

ESV har inom ramen för uppdraget bidragit till ett fortsatt utbyte och lärande mellan myndigheter. Frågor som varit intressanta för oss att belysa under uppdraget har varit:

- Hur går myndigheterna tillväga när de effektiviserar?
- Vilka är framgångsfaktorerna för ett lyckat effektiviseringsarbete?
- Vilka hinder står i vägen för effektivisering?
- Hur kan man se på effektivisering?
- Vilka faktorer påverkar effektiviteten i olika verksamheter?
- Hur mäter myndigheterna resultat?

Det har också varit intressant att identifiera vilka incitament som finns för myndigheternas effektivisering:

- Vad ligger bakom de effektiviseringar som har genomförts?
- Vilket tryck på effektivisering finns?
- Vilken roll har regeringens styrning i detta?

Fokus i ESV:s arbete har varit effektiviseringar i myndigheters kärnverksamhet. Även åtgärder och satsningar inom stödverksamhet som bidrar till en effektivare kärnverksamhet, som till exempel digitalisering, har omfattats av vårt arbete.

² Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Ekonomistyrningsverket, ESV.

2.1.2 Centrala begrepp i uppdraget

I uppdragsbeskrivningen nämns begreppen *ökad effektivitet*, *kärnverksamhet*, och *goda exempel*. Nedan beskriver vi hur ESV definierar dessa ord.

Ökad effektivitet

Med ökad effektivitet menar vi att en verksamhet utförs till lägre kostnad med oförändrad kvalitet, eller att det blir bättre kvalitet till samma kostnad. I vissa fall går det att uppnå båda delarna, det vill säga att uppnå högre kvalitet till en lägre kostnad.

Resonemanget utvecklas vidare i kapitel 4.

Kärnverksamhet

Med kärnverksamhet menar vi den verksamhet som myndigheterna genomför utifrån myndigheternas uppgifter i instruktion eller genom annat regeringsbeslut. Med andra ord handlar det om de förvaltningsuppgifter eller den myndighetsutövning som fullgörs för att verkställa det statliga åtagandet.

Det är emellertid inte möjligt att på ett enkelt sätt skilja kärnverksamhet från administration. Administrationen är i teorin till för att möjliggöra kärnverksamheten. För utvecklingen av kärnverksamheten kommer digitala lösningar att bli allt viktigare.

Goda exempel

I uppdragsbeskrivningen står det att ESV ska visa på goda exempel i statsförvaltningen i form av ökad effektivitet i myndigheternas kärnverksamheter. I diskussionen om vad som är ett gott exempel har vi kommit fram till att vi använder oss av samma definition som i uppdraget 2014. Där konstaterade vi att det är svårt att tala om *goda exempel*. För att kunna avgöra om det handlar om ett gott exempel måste det finnas underlag och information om att de insatser som gjorts i syfte att öka effektiviteten också har lett till önskat resultat, det vill säga information om effekterna. Som vi visar i denna rapport och i den tidigare rapporten finns det väldigt lite information som kan verifiera detta. Vi har därför valt att bara tala om *exempel* i rapporten.

2.2 Rapportens disposition

Rapporten sammanfattar våra viktigaste lärdomar och de erfarenheter som vi har gjort under arbetet med uppdraget. I kapitel 3 beskriver vi hur uppdraget har genomförts medan vi i kapitel 4 redogör för våra utgångspunkter för vårt arbete och vår definition av effektivitet.

En beskrivning av hur myndigheterna går till väga när de effektiviserar verksamheter återfinns i kapitel 5. I kapitel 6 analyserar vi regeringens styrning av myndigheterna

när det gäller effektiviseringar. Hur våra nordiska grannländer arbetar mot en effektivare statsförvaltning finns beskrivet i kapitel 7. I det avslutande kapitel 8 finns våra slutsatser och förslag.

3 Genomförandet av uppdraget

3.1 Målsättningar för uppdraget

Regeringens uppdrag till ESV bestod av två delar:

- Identifiera och sprida goda exempel om effektiviseringar i kärnverksamheter i statsförvaltningen.
- Sammanfatta lärdomar och förslag till utveckling av styrning som kan främja effektiviseringar i statsförvaltningen.

Den första delen har handlat om att identifiera exempel på effektiviseringar i statsförvaltningen och att hitta olika kommunikationskanaler för att sprida dessa exempel. I beskrivningarna av exemplen fokuserar vi på myndigheternas metoder, arbetssätt och resultat.

Den andra delen handlade om den kunskap vi har byggt upp och de iakttagelser vi har gjort under arbetets gång. De ligger till grund för våra analyser som vi sedan baserat våra förslag till fortsatt utveckling av både myndigheternas och regeringens styrning på.

3.2 ESV:s webbplats

En viktig målsättning för genomförandet av uppdraget har varit att tillgängliggöra och därmed sprida kunskapen om de identifierade exemplen på effektiviseringar som myndigheter har genomfört. För detta ändamål har vi utvecklat ESV:s webbplats med information om dessa exempel. Informationen på ESV:s webbplats är uppdelad i olika avsnitt. Vi beskriver till exempel hur vi ser på kostnad i förhållande till kvalitet och hur myndigheter kan arbeta med planering för ökad effektivitet. Det finns även avsnitt om uppföljning av effektiviseringar och mätning av resultat.

På webbplatsen har vi också beskrivit de vanligaste tillvägagångssätten i arbetet med att effektivisera:

- Målgruppsorientering
- Regelförenkling
- Utveckla processer och arbetssätt
- Samverkan
- Digitalisering

Varje tillvägagångssätt illustreras med artiklar som handlar om våra insamlade exempel (se nedan). Under respektive avsnitt finns mer information, länkar till exempel och annat informationsmaterial. Vi har också utvärderat webbplatsen med hjälp av besöksstatistik under uppdragets gång. Vi har konstaterat att den är välbesökt och har

börjat bli mer känd bland främst myndigheterna. Vi har noterat att det finns ett ökat intresse för området.

3.3 Artiklar om exempel

En central del i arbetet med uppdraget har varit att identifiera exempel på effektiviseringar i statsförvaltningen. ESV har genomfört intervjuer med ett femtiotal myndigheter som på något sätt har effektiviserat sin verksamhet. För att hitta och förmedla exempel på effektiviseringsarbete tog vi fram ett frågeschema som innehöll övergripande frågor om vad som har gjorts, varför, hur och med vilket resultat. Intervjuerna har resulterat i cirka 30 artiklar om myndigheternas sätt att effektivisera (se bilaga 1). Artiklarna har publicerats i ESV:s nyhetsbrev, ESV-nytt och utgör en kunskapsbas för ESV:s webbplats som handlar om effektiviseringar.³ ESV:s uppdrag har omfattats av att identifiera och sprida goda exempel på effektivisering inom statsförvaltningen. Att arbeta med exempel har varit en bra metod i detta sammanhang, då det gett ett konkret material att studera. Samtidigt finns det problem i metoden, främst då det gäller att avgöra vilka exempel som är goda, se avsnitt 2.1.2.

3.4 Seminarier med erfarenhetsutbyte

ESV har arrangerat ett antal frukostseminarier där myndigheter bjudits in för att berätta om sina erfarenheter av effektiviseringsarbete. Likaså genomyrades ESV-dagarna 2015 och 2016 till stor del av temat effektivitet i statsförvaltningen.

3.5 ESV:s försöksverksamhet om onödig efterfrågan

Forskning har visat att så kallad *onödig efterfrågan* kan vara ett omfattande problem hos myndigheter men att det finns goda möjligheter att få bort onödig efterfrågan och effektivisera handläggningen. Under hösten 2015 och våren 2016 har ESV genomfört en försöksverksamhet för myndigheter som vill effektivisera sin ärendehandläggning och bli bättre på att hantera onödig efterfrågan. För att eliminera onödig efterfrågan måste myndigheten först identifiera de faktorer som kan göra att handläggningen blir långsam och ibland felaktig i kontakten mellan myndigheten och dess målgrupp. ESV:s metod för detta innebär bland annat att myndigheten sätter målgruppen i fokus på sina förbättringsåtgärder och tar ett helhetsgrepp för verksamheten. I metoden identifieras och kategoriseras interaktioner mellan myndigheten och målgruppen för att kunna se var felet finns och vilken aktör som har åstadkommit dem. Den metod som använts i ESV:s försöksverksamhet har utvecklats av Johan Quist, ekonomie doktor vid Centrum för tjänsteforskning, Karlstad universitet.

³ ESV, Effektivisera verksamheten, 2016, <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/styrning/effektivitet/> (Hämtad: 2016-12-08).

Sex myndigheter deltog i försöksverksamheten. Arbetsförmedlingen, Centrala studie-
stödsnämnden, Kemikalieinspektionen, Länsstyrelsen Västernorrland, Migrationsver-
ket och Statens veterinärmedicinska anstalt har på olika sätt kartlagt förekomsten av
onödig efterfrågan i myndigheternas kontakter med respektive målgrupp. Fyra av
myndigheterna undersökte onödig efterfrågan i sin verksamhet genom telefonstudier
medan två myndigheter genomförde aktstudier.

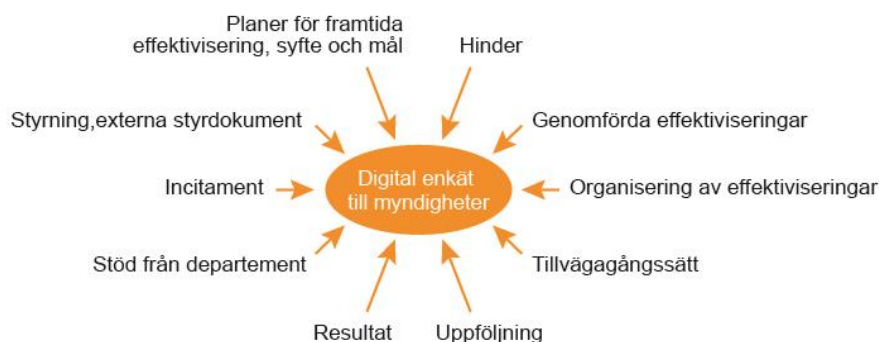
ESV planerar att fortsätta försöksverksamheten och erbjuder nu ett utvecklingspro-
gram. Utvecklingsprogrammet bygger på samma upplägg som försöksverksamheten.

3.6 Enkät

ESV har inom ramen för uppdraget genomfört en enkät som riktade sig till de 69
myndigheter som omfattas av förordningen (2007:603) för intern styrning och kon-
troll. Enkäten, som bestod av 26 frågor, skickades ut 23 augusti 2016. Sista svarsdag
var 19 september 2016. 56 myndigheter besvarade enkäten, något som motsvarar en
svarsfrekvens på 81 procent. Varje myndighet har utsett en ansvarig som har samord-
nat svaren på enkätens frågor.

I enkäten ställde vi frågor utifrån ett antal områden som ESV anser är viktiga för att
kunna genomföra effektiviseringar. Bilden nedan illustrerar enkätens olika frågeom-
råden.

Figur 1. Frågeområden till enkäten



Resultatet av enkäten har gett oss breddad och fördjupad information om hur myn-
digheter arbetar med effektivitet. Den har bland annat gett mer information om inci-
tament för effektivisering och vilka faktorer som myndigheterna ser som hinder för
att effektivisera. Enkätsvaren har också bekräftat de iakttagelser som vi har fått av de
intervjuade myndigheterna i arbetet med exemplen.

3.1 Samarbete med departementen

ESV har bjudit in Regeringskansliet både för att sprida kunskap om effektiviseringar hos myndigheter och för att utveckla vår kunskap om hur departementen stödjer myndigheter i effektivitetsfrågor. Frågor som har diskuterats är till exempel: Vilka krav ställs på myndigheter? Hur ser departementen på behovet av effektiviseringar och inom vilka områden? Hur aktuella är dessa frågor hos departementen?

Denna inbjudan resulterade i en workshop som vi genomförde på Socialdepartementet där vi presenterade våra erfarenheter av samverkan i våra myndighetsexempel. Samverkan är ett område som Socialdepartementet är särskilt intresserade av att utveckla.

3.2 Samverkan mellan forskare, myndigheter och Statskontoret för kvalitetssäkring

ESV har under uppdraget haft en extern referensgrupp bestående av Anders Ivarsson Westerberg och Cajsa Niemann från Södertörns högskola, Bo Bergqvist från Skatteverket, Cathrine Wesström från Polismyndigheten, Magnus Arnek från Försäkringskassan, Magnus Karlsson från Länsstyrelsen i Västernorrland och Marie Uhrwing från Statskontoret. Referensgruppen har bjudits in till flera möten för att diskutera bland annat de iakttagelser som vi har gjort under genomförandet av uppdraget.

4 Effektivitet – en relation mellan kvalitet och kostnad

Statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning. Det slår budgetlagen (2011:203) fast. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) har varje myndighets ledning ett ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Effektivitet är också en central del i den senaste förvaltningspolitiska propositionen och framgår av det övergripande målet för förvaltningspolitiken:

”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”⁴

4.1 Vad är effektivitet?

Effektivitet i staten definieras vanligen i termer av graden av måluppfyllelse, uppnådda effekter i relation till använda resurser, eller som relationen mellan kostnad och kvalitet. Det går att använda sig av alla dessa definitioner, så länge syftet är tydligt. ESV har i vår rapport från 2014 definierat effektivitet som ett förhållande mellan kostnader och kvalitet.⁵ Vi ser däremot måluppfyllelse som en naturlig del i denna relation. Enligt ESV innebär ökad effektivitet innebär att en verksamhet bedrivs till lägre kostnad med oförändrad kvalitet, eller att den bedrivs med högre kvalitet till samma kostnad. I vissa fall går det att uppnå båda delarna, något som motsvarar det övre vänstra fältet i figur 2.

Figur 2. ESV:s definition av effektivitet



Källa: Figuren återfinns i ESV:s rapport *Effektivering av kärnverksamheter* (ESV 2014:59, s. 11), här är den dock något utvecklad.

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

⁵ ESV 2014:59, *Effektivering av kärnverksamheter*, Stockholm.

Effektivisering är den process eller det förlopp som leder till en ökad effektivitet, något som ofta är kopplat till att en myndighet utvecklar sin verksamhet. I samband med en effektivisering förflyttar sig myndighetens effektivitetsnivå från nuläget, det som kallas ”samma” i modellen ovan (se figur 2). En förflyttning till det övre vänstra hörnet i figuren är idealt sett det bästa, men en förflyttning rakt upp mot ökad kvalitet eller rakt till vänster mot minskade kostnader kan, enligt ESV:s definition, också ses som ökad effektivitet. Det nedre högra området i figuren som benämns som ”slöseri”, det vill säga ökade kostnader och minskad kvalitet, ska självklart undvikas.

Modellen kan även användas av myndigheter för att genomföra verksamhetsanpassade effektiviseringar. Det förutsätter att myndigheterna inledningsvis gör en nulägesanalys där den enskilda myndigheten kartlägger syftet med effektiviseringen. Till exempel kan analysen visa att en myndighet har behov av att minska kostnaderna för verksamheten. Det blir då viktigt för myndigheten att i effektiviseringen säkerställa att man kan bibehålla eller eventuellt öka kvaliteten i verksamheten. Ett annat exempel kan vara att en myndighet i sin analys upptäcker brister i kvaliteten i verksamheten och därför ser behov av att öka kvaliteten. I det fallet blir det viktigt för myndigheten att säkerställa att kostnaderna är stabila eller minskar.

En effektivisering förutsätter med andra ord att en myndighet ser relationen mellan kostnader och kvalitet i verksamheten. För att veta om det har skett en effektivisering krävs det att myndigheterna följer upp verksamheten utifrån såväl kostnader som kvalitet.

4.1.1 Tillräcklig kvalitet

I den förvaltningspolitiska propositionen använder regeringen begreppet *tillräckligt god kvalitet*, något som framgår av följande citat: ”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas. Kravet innebär att statsförvaltningen utnyttjar skattemedel ändamålsenligt och att den inte använder mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet. Varje myndighet har att sträva efter en hög effektivitet men bör samtidigt beakta statens samlade effektivitet”.⁶

Även myndigheter använder sig av termen *tillräcklig kvalitet*. Ett belysande exempel är Statistiska Centralbyråns (SCB) definition när det gäller den officiella statistiken: ”Officiell statistik ska ha tillräcklig kvalitet i relation till hur den är avsedd att användas.”⁷ I exemplet från SCB bestäms således kvaliteten av förhållandet mellan informationen och användningen. I generella ordalag kan vi formulera det som att prestationer (insatser och åtgärder) ska ha sådana egenskaper att de i tillräckligt stor utsträckning bidrar till de effekter verksamheten förväntas nå. Det kan vara effekter i

⁶ Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, Stockholm: Finansdepartementet.

⁷ SCB 2006:04, *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*, Stockholm.

form av målgruppers förståelse, användning och beteende eller förändringar i samhället.

Med tillräcklig kvalitet menas alltså att prestationerna i tillräckligt stor utsträckning bidrar till de förväntade effekterna. Vad som kan anses vara ett tillräckligt stort bidrag kan bedömas i relation till vad som i sammanhanget är rimligt att förvänta sig i relation till fastställda mål. Prestationerna får gärna finjusteras och trimmas men inte mer än vad som är nödvändigt för att de ska bidra till att målen uppfylls. Det kan vara svårt att i en verksamhet hitta balanspunkten där kvaliteten kan anses vara precis tillräcklig och varken behöver bli bättre eller sämre.

Tillräcklig kvalitet är således en fråga om avvägning. Att som myndighet skapa tillräcklig kvalitet i en verksamhet handlar om att identifiera en punkt eller ett läge där verksamhetens prestationer bidrar till förväntade effekter samtidigt som kostnaderna minimeras. Genom att komplettera vår definition som redovisades i figur 2 med ett resonemang om vad som är tillräcklig kvalitet kan myndigheternas möjligheter att effektivisera problematiseras utifrån ett verksamhetsanpassat perspektiv. För det första kan eventuella kostnadsökningar motiveras om kvaliteten förbättras från en sedan tidigare otillräcklig nivå, det vill säga om den ökade kostnaden är en förutsättning för att nå en godtagbar kvalitetsnivå. För det andra kan effektiviseringar som leder till både besparingar och kvalitetsförsämringar motiveras om kvaliteten försämras så länge det inte underskrider en tillräckligt god nivå.

Ett resonemang om vad som är tillräckligt god kvalitet kan även användas för att beakta statens samlade effektivitet. Det kan till exempel vara aktuellt när det finns ett behov av att omfördela resurser till ett eftersatt område. I det läget kan det finnas behov av att omprioritera fördelningen av resurser från ett område där det finns utrymme att acceptera något sämre kvalitet för att kunna finansiera en annan verksamhet.

ESV:s användning av kvalitetsbegreppet i uppdraget

I ESV:s kontakter med myndigheter har det framkommit önskemål om ett annat sätt att beskriva hur kvalitet förändras. I vårt uppdrag använder vi begreppen ökad och minskad kvalitet. Vi är dock medvetna om att det finns andra sätt att beskriva hur kvalitet förändras inom en verksamhet. Hur man definierar och följer upp kvalitet är ett komplext område som ESV arbetar med kontinuerligt.

Kvalitet i en myndighets verksamhet avser den förmåga verksamheten eller prestationerna har att bidra till förväntade effekter. Ökad kvalitet innebär att myndigheten har lyckats förbättra sina tjänster och sin verksamhet. Att värdera kvalitet är däremot ingen lätt uppgift, det krävs tankemöda och tid. För det första måste det klargöras

vad, hur, när och varför en definition av kvalitet ska göras. För det andra måste relevanta kvalitetsmått fastställas. Ju mer komplex en verksamhet är desto svårare kan det vara att värdera kvaliteten. För att kunna sätta det i relation till kostnader kan det betyda att kvalitet behöver kvantifieras genom indikatorer, vilket inte alltid är lätt.

5 Hur gör myndigheterna när de effektiviserar sina verksamheter?

I detta kapitel analyserar vi hur myndigheter går till väga när de effektiviserar sina verksamheter. Vi redogör bland annat för hur myndigheterna organiserar och genomför effektiviseringar, liksom vad myndigheterna uppfattar som hinder respektive vad som underlättar för effektiviseringsarbetet. Analysen utgår från den enkät till myndigheter som ESV har genomfört och de exempel på myndigheters effektivisering som ESV har identifierat i det här regeringsuppdraget.

5.1 Myndigheterna effektiviserar genom ständiga förbättringar

Vårt material visar att det är vanligt att myndigheterna genomför och planerar effektiviseringar. Av de 56 myndigheter som besvarade vår enkät uppger 54 att de på något sätt har effektiviserat myndigheten de senaste tre åren.⁸ Effektiviseringsarbeten har ofta karaktären av ständiga förbättringar inom ramen för befintligt uppdrag, till exempel när myndigheterna kontinuerligt ser över sina arbetssätt och sina processer. Även andra tillvägagångssätt används, något som vi återkommer till längre fram i kapitlet.

Myndigheternas effektiviseringsarbete organiseras på olika sätt och det varierar hur systematiskt genomförda de är. Nästan alla myndigheter som besvarade enkäten uppger att effektiviseringen har berört flera avdelningar, verksamheter eller motsvarande på myndigheten. De vanligaste sätten att organisera effektiviseringsarbetet är i form av flera separata projekt. Ofta har effektiviseringen inneburit ett behov av att även involvera aktörer utanför den egna myndigheten, som till exempel andra myndigheter, kommuner eller andra aktörer.

5.1.1 Effektiviseringsinsatser sker framförallt inom den enskilda myndigheten

Myndigheternas effektiviseringsinsatser varierar i omfattning som vi tidigare har beskrivit. Bland våra exempel handlar det främst om effektiviseringar på myndighetsnivå, men det finns även exempel på effektivisering genom samarbete mellan två eller flera myndigheter. Vi har däremot inga exempel på mer verksamhetsövergripande effektiviseringar, vilket kan bero på att de är få till antalet eller att de inte har fångats upp i vårt uppdrag.

Initiativ till effektiviseringsinsatser som omfattar en enskild myndighet kan antingen komma från regeringen eller från myndigheten själv. Bland våra exempel handlar det

⁸ Detta får även stöd i Statskontoret 2016:19 *Mer tid för kärnverksamheten*, Stockholm.

oftast om ett internt utvecklingsarbete som syftar till att öka effektiviteten i en verksamhet. Vilka effektiviseringsmetoder som används kan skilja sig åt, men ofta finns en kombination av olika tillvägagångssätt (se avsnitt 5.3.6).

Effektiviseringsinsatser som omfattar flera myndigheter eller aktörer kännetecknas av samverkan. En sådan insats initieras i flera av våra exempel genom ett regeringsuppdrag, men det finns även exempel där initiativ till samverkan tas av de berörda myndigheterna. Arbetet påbörjas vanligtvis genom att myndigheterna eller regeringen identifierar ett problem som berör flera aktörer. Samverkan används av flera myndigheter som ett tillvägagångssätt för att effektivisera överlappande verksamheter, något som vi återkommer till i avsnitt 5.3.2.

5.1.2 Orsaker till myndigheternas effektiviseringsarbete

Våra exempel visar att det finns flera orsaker till att en myndighet inleder ett effektiviseringsprojekt. Det kan handla om att myndigheten har fått ett uppdrag från regeringen eller att det finns ett yttre tryck från målgruppen eller från andra aktörer i offentlig förvaltning. En annan orsak kan vara personbunden, där exempelvis en ny person på myndigheten ser verksamheten med nya ögon och därför initierar och driver effektiviseringsprojekt. Dessutom kan det finnas ett övergripande ekonomiskt motiv, där myndigheten får fler eller utökade uppgifter som ska genomföras men där man inte kan räkna med att få en motsvarande höjning av medel. Det ställer i sin tur krav på en effektivisering av verksamheten för att frigöra resurser som kan användas för andra, nya verksamheter. Vår enkät visar dock att myndigheterna inte anger ett kostnadstryck eller minskade resurser som främsta skäl till att de effektiviserar.

5.1.3 Hur följs effektiviseringsarbetet upp?

En effektivisering förutsätter, som beskrivs i kapitel 4, att en myndighet ser relationen mellan kostnader och kvalitet i en verksamhet. För att veta om det har skett en effektivisering krävs det att myndigheterna följer upp verksamheten utifrån såväl kostnader som kvalitet. Vårt material visar att myndigheterna till viss del följer upp sitt effektiviseringsarbete. Knappt 40 procent av myndigheterna anger i vår enkät att de använder sig av tidredovisning för att följa upp resultatet av effektiviseringen. Mer vanligt är att följa upp på olika nyckeltal och indikatorer⁹. Mer än hälften uppger att de använder nyckeltal för att följa upp myndighetens effektivisering och lika stor andel uppger att de använder indikatorer för att följa upp effektiviseringen.

⁹ I ESV:s enkät definierades "nyckeltal" som ett sammanfattande numeriskt värde som syftar till att beskriva olika förhållanden, till exempel kostnader för stödfunktioner i procent av verksamhetens totala kostnader, antal leverantörsfakturer per handläggare eller lokalkostnader i procent av verksamhetens kostnader. I samma enkät angavs att en "indikator" syftar till att mäta tillståndsförändringar, det vill säga om ett uppsatt mål har nåtts eller är på väg att nås. Skillnaden mellan nyckeltal och indikator är att nyckeltal självständigt kan uttrycka förhållanden medan en indikator alltid är kopplad till ett övergripande syfte.

Vår enkät visar också att det är något vanligare att myndigheterna följer upp effektiviseringsarbetet utifrån kvalitet än utifrån kostnader. En majoritet av myndigheterna anger att de följer upp sina effektiviseringar utifrån kvalitet. Det kan bland annat handla om uppföljning av genomströmningstider eller målgruppsundersökningar. Mer än hälften av myndigheterna uppger även att de följer upp effektiviseringar utifrån ett kostnadsperspektiv. Det kan till exempel handla om att jämföra kostnader över tid eller före och efter en insats.

Vilket resultat som de genomförda effektiviseringarna har gett verkar vara svårare för myndigheterna att precisera. Flertalet av de myndigheter som i vår enkät har anggett att de följer upp kostnader har, trots uppföljning, svårt att precisera hur stora summor de har sparat. De som däremot anger att det har skett en kvalitetsökning kan i större utsträckning precisera hur kvaliteten har ökat. Det kan handla om ökad kvalitet för målgruppen, exempelvis genom ökad digitalisering med självbetjäning och digitala blanketter eller för handläggarna genom ökad kvalitet på de handlingar som inkommer.

Även bland våra exempel framkommer brister i uppföljningen. I många av de fall där myndigheterna fokuserar på ökad kvalitet är det svårt att bedöma om en kvalitetsökning skett till samma kostnader. Motsvarande gäller även i de fall som rör minskade kostnader till samma kvalitet där det finns en bedömning av storleken på kostnaderna men inte en mätning av uppnådd kvalitet. I de enskilda fall då kostnader bedöms så sätts de sällan i relation till kvalitet.

Det finns således brister när det gäller myndigheternas uppföljning av effektiviseringar. Många myndigheter har också svårt att koppla samman kvalitetshöjande insatser med hur det påverkar kostnaderna för verksamheten. Våra resultat från enkäten ger tillsammans med iakttagelser från våra exempel en samlad bild av att myndigheterna har svårt att precisera hur kostnaderna har påverkats av en kvalitetshöjande insats. Denna bild ligger också i linje med iakttagelser i ESV:s arbete med att följa upp it-kostnader, digital mognad och strategiska it-projekt. Utifrån de gjorda insamlingarna framkommer en bild av att myndigheterna generellt har en låg förmåga att bedöma och realisera nyttan av genomförda utvecklingsinsatser där it och digitalisering utgör en beståndsdel.¹⁰

¹⁰ Inom ramen för Regeringsbeslut 2, N2015/3210/EF, *Uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning*, Näringsdepartementet, 2015-04-09 och Regeringsbeslut 5, N2016/01642/EF, *Uppdrag att följa de statliga myndigheternas användning av it och hur myndigheterna tar tillvara digitaliseringens möjligheter*, Näringsdepartementet, 2016-03-04.

5.2 Myndigheternas främsta syfte med effektiviseringar är att höja kvaliteten i verksamheten

En samlad iakttagelse som ESV har gjort inom ramen för uppdraget om effektiviseringar i kärnverksamheten är att myndigheterna tenderar att arbeta primärt med kvalitetsfokus i sitt effektiviseringsarbete, det vill säga med insatser som leder till ökad kvalitet. Det förekommer även exempel på effektiviseringar där ökad kvalitet kombineras med minskade kostnader, men i dessa fall finns oftast en betoning på ökad kvalitet. Myndigheterna är med andra ord i vissa fall kostnadsmedvetna men söker i högre grad tillvägagångssätt för att höja kvaliteten. Det finns dock även exempel där både kvalitet och kostnader ökar, liksom effektiviseringar som befinner sig i en gråzon där det är svårt att undersöka om kvaliteten faktiskt har ökat och hur kostnaderna har påverkats.

5.2.1 Vanligare med insatser som primärt syftar till ökad kvalitet

Bland våra exempel har de flesta ökat kvaliteten i någon form. Ett exempel är Linköpings universitet som har arbetat med att skapa ett effektivare utnyttjande av universitetets lokaler. Effektiviseringsinsatsen initierades till följd av att lokalerna bara bokades till 50 procent. Universitetet hade alltså tillräckligt med lokaler i kvadratmeter räknat, men nyttjandegraden var låg i förhållande till kostnaderna. Linköpings universitet gjorde en initial bedömning av vad som kunde anses vara en rimlig nyttjandegrad för lokalerna, med hänsyn till bland annat behovet av ventilation, tiden mellan olika föreläsningar samt ut- och inpassering i en och samma lokal. Ansvariga på universitetet kom även tidigt fram till ett mått som skulle användas för att följa upp nyttjandegraden med en målsättning att öka andelen lokalbokningar till 70 procent. En viktig drivkraft i arbetet var även att skapa en bra miljö för studenterna och att göra universitetet till en attraktiv studieplats.

Ett annat exempel är Lantmäteriet som tillsammans med flera offentliga aktörer har samverkat för att förbättra tillgången av bra kartinformation till blåljusaktörer. Utgångspunkten för arbetet har varit att förse blåljusaktörer med bra och rätt information för att så snabbt som möjligt hitta till rätt adress. En utmaning i deras arbete har varit att få en välfungerande samordning mellan cirka 150 organisationer. En förutsättning för samverkan har varit att det är tydligt vad myndigheterna ska samverka kring.

5.2.2 Enstaka exempel på insatser som primärt syftar till minskade kostnader

Bland våra exempel finns ett fåtal myndigheter som utifrån ESV:s definition kan kategoriseras som effektiviseringsinsatser av typen samma kvalitet till minskade kostnader. Transportområdet är ett exempel på hur en effektivisering kan göras genom sammanslagningar av olika verksamheter. Effektiviseringsinsatsen initierades till följd av att regeringen i ett tidigt skede flaggade för en sammanslagning av flera

myndigheter inom transportområdet. Ett viktigt argument för att slå samman de olika myndigheterna var att det skulle göra verksamheten mer effektiv. Den tillträdande generaldirektören för Transportstyrelsen fick i ett tidigt skede veta att myndigheten skulle få nya uppgifter som skulle finansieras inom den befintliga budgetramen. Myndigheten skulle med andra ord inte få mer pengar i takt med att uppgifterna ökade. För att kunna genomföra alla nya och gamla uppgifter var den nybildade myndigheten, Transportstyrelsen, tvungen att frigöra medel i den befintliga organisationen. Det skedde genom omfattande effektiviseringar med besparingar på mer än 200 miljoner under två års tid.

Transportstyrelsens effektiviseringsarbete kännetecknas av att det funnits en tydlig mätning av frigjorda resurser. Vid sidan av exemplet Transportstyrelsen ser vi att det generellt sett är svårare för myndigheterna att avgöra hur de minskade kostnaderna har påverkat kvaliteten eftersom sammanlänkningen med kostnader inte görs konsekvent. Det kan i sin tur bero på brister i kvalitetsmätningen.

Vi ser också att yttre incitament, som till exempel målgruppens krav, har haft en avgörande roll bland de exempel som har lett till minskade kostnader. Exempel på detta är Försäkringskassans arbete med digitala självbetjäningstjänster, där myndigheten har utgått från att 20 procent av alla blanketter ska försvinna varje år. Även Arbetsförmedlingen har minskat sina kostnader genom att jobba med automatiserade processer inom e-handel för att minska kostnaderna för administration. Båda dessa effektiviseringsinsatser har varit resultatet av interna initiativ inom myndigheterna.

Exempel från www.esv.se

Transportstyrelsen effektiviserar med hård styrning och mjuka värden

Transportstyrelsen har under flera års tid bedrivit ett omfattande effektiviseringsarbete. Genom en tydlig finansiell målstyrning och en löpande dialog med chefer och medarbetare har myndigheten effektiviserat verksamheten och sparat mer än 200 miljoner på två år. Transportstyrelsen bildades 2009 genom en sammanslagning av myndigheter inom transportområdet. Ett viktigt argument för att slå samman de olika myndigheterna var att man skulle kunna göra verksamheten mer effektiv.

Man fick tidigt veta att myndigheten skulle få nya uppgifter, men att dessa skulle finansieras inom den befintliga ramen. Myndigheten skulle med andra ord inte få mer pengar i takt med att uppgifterna ökade. För att kunna genomföra alla nya och gamla uppgifter var man tvungen att hitta pengarna i den befintliga organisationen – genom effektiviseringar.

En av de drivande personerna bakom effektiviseringsprogrammet är Per Ångmo som idag arbetar som chef för GD-staben.

– En central del i att vi lyckades var stödet från ledningen. Det skapade en acceptans i verksamheten då alla förstod att vi skulle få nya uppgifter från regeringen, uppgifter som skulle finansieras av oss själva inom befintlig budgetram. Insikten blev att vi måste göra det vi gör billigare, säger Per Ångmo.

Per Ångmo nämner att en av framgångsfaktorerna för arbetet var att effektiviseringarna gjordes på avdelningarna, förbättringarna låg i verksamheten och inte vid sidan av i ett särskilt projekt. Avdelningarna skulle utifrån effektiviseringarna gå med överskott så att pengarna senare skulle kunna fördelas till andra verksam-

heter eller lämnas tillbaka till regeringen. Budgeten för avdelningarna drogs med andra ord inte ner i samma takt som de förväntade kostnadsminskningarna. Det gjorde att avdelningarna inte hade en direkt ekonomisk press. Utifrån mål och krav gjorde avdelningarna så gott de kunde.

Många av de enklare åtgärderna handlade exempelvis om att omförhandla avtal, anställa konsulter och planera resor bättre. Genom att omförhandla avtalen med Posten kunde till exempel miljontals kronor sparas. Det fanns även områden som var mer komplexa där man var tvungen att förändra tankesätten. Ett exempel Per Ångmo berättar om är hur man kan tänka kring en kundtjänst som får mycket samtal.

– Vi ska inte svara snabbare, vi måste fråga oss varför folk ringer till kundtjänsten. Är informationen vi går ut med inte tydlig? För att minska samtalen i kundtjänsten måste informationen bli bättre på webbplatsen. Hur mycket kostar den investeringen i förhållande till kostnaden för samtalen till kundtjänst? Att ha bra och rätt information från första början innebär såklart en ökad kundnytta samtidigt som kostnaderna minskar.

Att effektivisera hela myndigheter på detta sätt är utmanande. Metoden som använts hos Transportstyrelsen har i de allra flesta fall fått rätt effekter i verksamheten: Kostnaderna har minskat utan att verksamhetens kvalitet har försämrats. En viktig och uttalad utgångspunkt i arbetet har varit att verksamhetens kvalitet inte ska bli sämre. När man använder metoden gäller det dock att se upp, det finns alltid en risk att kvaliteten minskar i iveren att göra verksamheten billigare. Om kvaliteten minskar, uppgifter inte blir gjorda eller om målen inte blir uppnådda på grund av de minskade kostnaderna har man inte gjort en effektivisering, då har man enbart dragit ned på verksamheten.

5.2.3 Enstaka exempel på insatser som syftar till både minskade kostnader och ökad kvalitet

Några av våra exempel handlar om myndigheter som har effektiviserat sina verksamheter genom att både öka kvaliteten och minska kostnaderna. Det som kännetecknar dessa exempel är att myndigheterna har jobbat med digitalisering eller Lean¹¹. Pensionsmyndigheten är en av de myndigheter som målmedvetet, med utgångspunkt i styrmodellen Lean, har satsat på att automatisera handläggningen av flera förmåner. En förutsättning för automatiseringen har varit myndighetens arbete med att ta fram och implementera regelförändringar, vilket har lett till 200 000 färre ansökningar från myndighetens målgrupper. Genom effektiviseringen har målgrupperna också fått sina beslut betydligt snabbare än tidigare och man har kunnat minska antalet handläggare för bostadstillägg från 180 till 50–60 personer.

Det finns flera olika delar av Pensionsmyndighetens effektiviseringsarbete som har lett till ett framgångsrikt resultat, men en viktig utgångspunkt är att man har använt sig av styrmodellen Lean. Genom styrmodellen har myndigheten till exempel kunnat se över och identifiera avvikelser i sina flöden. En annan framgångsfaktor har varit att de sedan 2013 redovisar ärendehandläggningens automatiseringsgrad i sin årsredovisning. Redovisningen baseras på en mätmetod som tar hänsyn till antalet automatiserade ärenden i förhållande till det totala antalet ärenden.

Utifrån vår definition av effektivitet krävs det att myndigheterna ser till såväl kostnader som kvalitet, att det sker en mätning utifrån båda perspektiven och att de sammanlänkas. Detta är nödvändigt för att kunna bedöma eventuella resultat av en effektiviseringsinsats. Vi har observerat att flera myndigheter strävar efter att följa upp och värdera kvalitet på ett mer konsekvent sätt. Bristen ligger däremot framförallt i myndigheternas förmåga att koppla samman kvalitetsmått med mått över hur kostnader påverkas.

5.3 Fem vanliga tillvägagångssätt för effektivisering i ESV:s exempel

En genomgång av de exempel på myndigheters effektiviseringsarbete som ESV har samlat in under det här uppdraget visar att det finns ett antal olika metoder för effektivisering som myndigheterna har arbetat med. De fem vanligast förekommande tillvägagångssätten är:

- utveckling av arbetsprocesser och minskning av onödig efterfrågan
- samverkan med andra aktörer
- målgruppsorientering
- digitalisering och automatisering

¹¹Lean är en styrmodell som innebär fokus på helhet och på samverkan mellan delarna, lärande och utveckling i samverkan mellan ledning och medarbetare samt fokus på kvalitet och värde för kund snarare än på kostnader.

- regelförenklningar.

Vårt fortsatta arbete bekräftar bilden i rapporten från 2014. Den visar också att de flesta av de studerade myndigheterna arbetar med flera olika metoder för att öka effektiviteten i verksamheten och att många har tagit ett samlat grepp över effektiviseringen.¹² Ett sådant arbetssätt får också stöd i många av de exempel som vi tagit del av under vårt fortsatta arbete med regeringsuppdraget, något som vi återkommer till senare i detta kapitel. I avsnitten nedan fördjupar vi oss i de fem tillvägagångssätt som myndigheterna ofta använder.

5.3.1 Utveckling av arbetsprocesser och minskning av onödig efterfrågan
Vår enkät visar att utvecklingen av en myndighets arbetssätt och processer intar en särställning i effektiviseringsarbetet som det vanligast förekommande tillvägagångssättet. Samtliga myndigheter som svarat på enkäten anger att de effektiviserar sina verksamheter genom att i någon form utveckla processer och arbetssätt. Även våra exempel visar att utveckling av arbetssätt och processer är vanligt förekommande.

Hur kan myndigheter arbeta med att utveckla sina arbetsprocesser?

Genom att utveckla processer och arbetssätt kan myndigheters handläggning bli mer effektiv. Att kartlägga myndighetens processer kan identifiera och eliminera onödiga arbetsmoment och synliggöra så kallad onödig efterfrågan¹³ (utvecklas nedan). Andra sätt kan vara att använda olika modeller, till exempel Lean och systemsyn¹⁴, för att effektivisera sina arbetsflöden.

Ett tredje sätt för en myndighet att effektivisera sina ärendeprocesser är genom automatisering med hjälp av olika it-stöd. Det betyder att myndigheten kan ta beslut i ärenden utan att en handläggare behöver hantera dem. Handläggarna kommer istället in i processen när det krävs särskilda åtgärder för att föra ett ärende vidare. Automatisering av ärendeprocesser anknyter till digitalisering som tillvägagångssätt för att effektivisera en verksamhet, vilket vi återkommer till längre fram i kapitlet.

En gemensam framgångsfaktor i våra exempel är att involvera medarbetarna i förändringsarbetet. Medarbetarna är viktiga för att identifiera såväl brister i det ursprungliga arbetssättet som möjligheter till förändring.

¹² ESV 2014:59, *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*, Stockholm.

¹³ Onödig efterfrågan kan beskrivas som misslyckade interaktioner ur målgruppens perspektiv, mellan myndigheten och personer eller företag som har ett ärende hos myndigheten. Det kan till exempel vara att en person återkommer med frågor till myndigheten, fast det inte hänt något med ärendet eller att personen redan borde ha fått informationen hen efterfrågar. Jämför till exempel med Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2015:7, *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan. Slutrapport*, Stockholm.

¹⁴ Systemsyn innebär att myndigheten ser på den egna verksamheten som en del i en större helhet (ett system) eftersom det är så kunden ser på verksamheten. Se ESV 2014:54 *Effektivare verksamhet genom ett ökat kundfokus. Erfarenheter från systemsynsprojektet*, Stockholm.

Utveckling av arbetsprocesser i ESV:s exempel

Utveckling av interna arbetsprocesser är vanligt förekommande i de exempel som ESV tagit del av. Påfallande ofta inleds arbetet utifrån en upplevelse av ”misslyckande”. Det kan exempelvis handla om uppmärksammade extremfall, låga resultat, negativa balanser eller lågt förtroende för verksamheten som föranleder en utveckling av arbetssätt och processer.

Skatteverkets lokalkontor i Nyköping har till exempel effektiviserat sin hantering av pensionsdispensansökningar genom att omprioritera handläggningen av ärenden. Utifrån målgruppens perspektiv kunde handläggarna identifiera lång väntetid som medförde en onödig efterfrågan hos myndighetens kundtjänst. Sedan lokalkontoret ändrade ordningen på ärendehandläggningen sjönk antalet ansökningar om omprövning drastiskt. Arbetet har också inneburit gemensamma rutiner, ändrad bemanning över året i syfte att möta inflödet av ärenden samt utökad information och kommunikation.

Ett annat exempel är Ekobrottsmyndigheten som infört en tidig granskning av inkomna ärenden i syfte att få en effektivare ärendehantering. Genom att införa ”en väg in”, en ny avdelning för förhandsgranskning och ett Lean-inspirerat arbetssätt har Ekobrottsmyndigheten förbättrat sin ärendehandläggning.

Onödig efterfrågan

Ett tredje exempel kan hämtas från ESV:s försöksverksamhet där sex myndigheter har utvecklat sina arbetssätt i syfte att eliminera onödig efterfrågan. Inom ramen för försöksverksamheten har Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Kemikalieinspektionen, Länsstyrelsen Västernorrland, Migrationsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt på olika sätt kartlagt förekomsten av onödig efterfrågan i myndigheternas kontakter med respektive målgrupp.

Onödig efterfrågan innebär att identifiera de faktorer i kontakten mellan myndigheten och dess målgrupp som kan göra att handläggningen blir långsam och ibland felaktig. I metoden identifieras och kategoriseras interaktioner mellan myndigheten och dess målgrupp för att identifiera var felen finns och vilken aktör som har åstadkommit dem.

Till exempel har CSN testat metoden onödig efterfrågan för att se över sina processer för kunder som studerar på Komvux. Myndigheten kom fram till att en förändring av regelverket skulle innebära en stor minskning av den onödiga efterfrågan. Detta är ett långsiktigt arbete som pågick redan innan på myndigheten men som intensifierades ytterligare efter försöksverksamheten. CSN har även förutsättningar att minska den onödiga efterfrågan genom att se över studiekontroller, förenkla och förtydliga utskick till kunderna, arbeta mer med samarbetspartner och ambassadörer på skolor,

öka transparensen med mera. Förutom att detta skulle innebära fördelar för kunden så har man uppskattat att det kommer leda till besparingar hos både CSN och skolorna. En minskning med 30 procent av den onödiga efterfrågan av telefonsamtal skulle innebära cirka 100 000 färre samtal, vilket i kostnader motsvarar drygt 5 miljoner kronor per år. En minskning av antalet avvikelser som CSN hanterar inom Komvux skulle innebära att det kan frigöras ännu mer resurser.

ESV:s försöksverksamhet visar på effektiviseringsmöjligheter hos myndigheterna när det gäller att arbeta strukturerat med interaktionen mellan myndighet och målgrupp. Vi har även sett att myndigheterna som arbetat med att kartlägga onödig efterfrågan ofta utvecklar nya arbetsprocesser för en verksamhet. Myndigheterna har dessutom ofta utvecklat ett gemensamt språk och ett systematiskt arbetssätt som effektiviserar ärendehandlägningsprocesser. Andra delar av verksamheten som myndigheterna lyft fram i studien och som flera ser ett behov av att arbeta mer med är kommunikation och organisationskultur. Även ledningsfrågor och förankring i hela organisationen lyfts fram som viktigt.

Ovanligt att resultatet av ändrade arbetsprocesser mäts

Av våra exempel på ändrade arbetssätt och processer framkommer att effektiviseringsarbetet ger positiva effekter i form av en högre kvalitet, tidsvinster och resultatförbättringar. Samtidigt saknas det ofta konkreta mätningar av resultaten av de ändrade arbetssätten, till exempel i form av kostnader och kvalitet. Det är också i linje med våra enkätresultat (se avsnitt 5.1.3).

Exempel från www.esv.se

Pensionsmyndighetens automatiserade ärendehantering gav ökad kvalitet och minskade årsarbetskrafter

Sedan 2011 har Pensionsmyndigheten målmedvetet satsat på att automatisera flera delar av sin verksamhet. För att lyckas med förändringen har myndigheten arbetat med regelförenklingar för att kunna utvecklat sina arbetsprocesser, med hjälp av bland annat nya systemstöd och kompetensutveckling. Automatiseringen har frigjort 70 årsarbetskrafter och lett till snabbare beslut.

Under 2010 konstaterade Pensionsmyndigheten att handläggningen av förmånen bostadstillägg kopplade till ålders- och efterlevandepension var underdimensionerat. Det fanns ett stort behov av att förbättra och effektivisera ärendehanteringsprocessen, och myndighetens telefonservice.

– En viktig utgångspunkt i effektiviseringsarbete var att Pensionsmyndigheten använde leanmodellen för att utveckla sina arbetsprocesser.

Myndigheten har jobbat med att visualisera flödet för ärendehantering, och identifiera avvikelser. Att "leantänket" genomsyrat hela organisationen, från cheferna och ända ut till slutet av handläggningsskedjan, har varit en viktig framgångsfaktor, säger Kent Larsson, utvecklingschef vid Pensionsmyndigheten.

En annan viktig del av förbättringsarbetet gällde regelförenklingar. Pensionsmyndigheten har ett regelråd där de kan ta upp regelfrågor. De frågor som rådet diskuterar kan man sedan föra vidare till myndighetens Juridikavdelning. Frågorna diskuteras utifrån olika säkerhetsaspekter och vilka fel som kan uppstå.

Pensionsmyndighetens arbete med regelförenkling har gått smidigt. Delvis beroende på att Socialdepartementet har varit intresserat av regelförenkling och att det har varit en stående punkt på våra möten med departementet.

– Men det beror också på att vi varit pådrivande och kunnat visa på effektiva förenklingar, bland annat genom de konsekvensutredningar som myndigheten tagit fram. Enbart regelförändringar har lett till en minskning med 200 000 färre ansökningar från Pensionsmyndighetens kunder, säger Kent Larsson.

Pensionsmyndigheten har också utvecklat och förenklat sin kontroll av underlagen för utbetalningar. Numera använder myndigheten en riskbaserad kontroll. Pensionsmyndigheten genomförde en extra kontroll i en testgrupp på 1 000 kunder, för att se vilka uppgifter som blivit rätt och fel. I det nya underlaget behöver inte kunden lämna in lika många uppgifter som tidigare.

Ytterligare en del i effektiviseringen är att Pensionsmyndigheten skaffat ett utvecklat ärendehanteringssystem. Det har bland annat lett till att myndigheten har kunnat automatisera sin ärendehantering, med effekten att ärendena behandlas mer enhetligt. Pensionsmyndigheten har från och med 2013 mätt och redovisat automatiseringsgraden i myndighetens ärendehantering, enligt en särskild metodik. Beräkningen utgår i princip från formeln: antalet automatiserade ärenden + antal delvis automatiserade ärenden x bedömd automatiserad del/totalt antal ärenden. Resultatet har Pensionsmyndigheten redovisat i myndighetens årsredovisning.

Genom effektiviseringen har Pensionsmyndigheten gått från 180 handläggare till 50–60 handläggare som hanterar bostadstillägg. Sammantaget har automatiseringen av Pensionsmyndighetens processer frigjort resurser motsvarande 70 årsarbetskrafter. För att kunna finansiera utvecklingen behöver Pensionsmyndigheten minska personalstyrkan.

5.3.2 Effektivisering utifrån ett verksamhetsperspektiv – samverkan som strategi

Samverkan med aktörer inom och utanför statsförvaltningen är en viktig del av myndigheternas verksamhet. Samverkan är bland annat en central del av det övergripande målet för förvaltningspolitiken.¹⁵ Krav på samverkan finns också i myndighetsförordningen (2007:515). Därför är det inte förvånande att drygt hälften av myndigheterna i vår enkät anger samverkan med andra aktörer som ett sätt att effektivisera sin verksamhet.

Myndigheter kan samverka för att effektivisera verksamheten till exempel genom att tydliggöra ansvarsfördelning och överbrygga eventuella glapp mellan myndigheternas verksamheter, genom att driva gemensamma utvecklingsprojekt eller genom ett gemensamt erfarenhetsutbyte. Gemensamt är att samverkan bidrar till effektivisering utifrån ett verksamhetsperspektiv istället för ett myndighetsperspektiv.

Utveckling av samverkan är ett vanligt sätt att effektivisera verksamheten för myndigheter som har direkt kontakt med sina målgrupper. Samverkan sker ofta ute i verksamheten, något som ställer krav på en styrning med både handlingsutrymme och tillit. Det ställer i sin tur också krav på såväl ledarskapet som medarbetarskapet i myndigheten.

Samverkan i ESV:s exempel

Två av ESV:s exempel på samverkan handlar om att underlätta uppgiftslämnande till ansvariga myndigheter. Det ena handlar om samverkan mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelserna i syfte att underlätta för skogsägare och det andra exemplet handlar om den samverkan som sker i insamlandet av uppgifter från företag genom webbplatsen www.verksamt.se. I båda fallen utgår samverkan från regeringsuppdrag med syfte att underlätta för respektive målgrupp, något som myndigheterna uppger har underlättat för samverkan. Ett annat gemensamt drag är att samverkan har syftat till framtagande av någon form av e-tjänst eller myndighetsgemensamt stöd, som innebär att ansvar och finansiering ska fördelas mellan myndigheterna.

Ett något annorlunda exempel på samverkan är Lantmäteriets samarbete med andra aktörer kring geodata. Syftet med denna samverkan är att förse så kallade blåljusaktörer, det vill säga aktörer med ansvar för utryckningsfordon, med korrekt kartinformation i syfte att underlätta utryckning. Eftersom kartinformationen används av flera statliga myndigheter, kommuner, landsting och SOS Alarm har samverkan över de organisatoriska stuprören varit nödvändigt för att identifiera brister i kedjan. Behovet av samverkan lokaliserades och drevs först av Lantmäteriet lokalt, för att sedan skalas upp till nationell nivå.

¹⁵ Det övergripande målet för 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" (ESV:s kursivering). Se proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, Stockholm: Finansdepartementet.

Exempel från www.esv.se

Ett myndighetsgemensamt system för företagens uppgiftslämnning ger effektivare verksamhet

Bolagsverket har en central roll i ett mångårigt statligt projekt för att minska företagens uppgiftslämnarbörda till myndigheterna. Regeringens styrning och ett tydligt målgruppsfokus har lett till att myndigheterna har kunnat utveckla sina processer och ta fram tjänsten Uppgiftslämnarservice för företag. Målet är att förenkla för företagen samtidigt som myndigheterna effektiviserar sitt arbete.

Att företag måste lämna en mängd information till flera olika myndigheter är inget nytt problem. Bolagsverket har uppmärksammat frågan i flera utredningar, på uppdrag av regeringen. Ett förslag som Bolagsverket gav i utredningarna var att kartlägga vilka uppgiftskrav myndigheterna ställer på företagen. Det ledde till att regeringen gav 14 myndigheter i uppdrag att göra en kartläggning av företagens uppgiftslämnande 2011–2013. Bolagsverket deltog i kartläggningen och fick även uppdraget att koordinera och leda arbetet.

Kartläggningsuppdraget visade att företag var tvungna att lämna 1 318 olika uppgifter. Många gånger handlade det om att lämna samma uppgifter till flera olika myndigheter. Dessutom samlades grundläggande uppgifter in vid nästan varje tillfälle som ett företag hade kontakt med en myndighet. Ibland samlade myndigheten även in uppgifter som egentligen inte behövdes för att hantera ärendet. Därtill kunde uppgifter samlas in från andra källor, bland annat i kontrollsyfte. Kartläggningen visade även att myndigheterna hanterade uppgifterna mycket olika.

För att fortsätta arbetet med att underlätta för företagen fick Bolagsverket, Skatteverket, Tillväxtverket och Uppgiftslämnarutredningen år 2014 i uppdrag av regeringen att vidareutveckla och anpassa den myndighetsgemensamma företagsportalen verksamt.se. Under de tidigare utredningarna hade man etablerat bra kontaktytor och olika nätverk, vilket underlättade utvecklingen av verksamt.se.

I juni 2015 lanserades det som kallas Uppgiftslämnarservice för företag. Det bakomliggande systemet kopplar ihop företagen med olika myndigheter, genom grundläggande bastjänster och uppgiftskravstjänster. Företagen får på detta sätt en enklare kontaktyta med alla de myndigheter som ett företag måste ha kontakt med.

En framgångsfaktor för arbetet som lett fram till Uppgiftslämnarservice för företag, är att regeringen gett specifika uppdrag till de olika myndigheter som var involverade i de olika uppdragen. Eftersom det var flera myndigheter med olika verksamheter som fick uppdragen, innebär det att även flera departement engagerades. Både myndigheterna och departementen kunde se nyttan av uppdraget. En bidragande orsak till framgången var att det även fanns en stark vilja hos alla aktörer att förenkla för företagen.

En viktig förutsättning för att samverkansprojektet skulle bli lyckat var att det fanns en utsedd samordnare, med ett klart mandat från regeringen att koordinera arbetet. Regeringsuppdragen har också underlättat för myndigheterna att koordinera sina egna insatser och arbeta i takt med varandra.

5.3.3 Målgruppsorientering som perspektivskifte

Ett annat vanligt tillvägagångssätt i våra exempel för myndigheter som vill effektivisera sin verksamhet är att arbeta med målgruppsorientering. Det är också det tillvägagångssätt som är tredje vanligast bland myndigheterna som besvarat vår enkät.

Vad innebär målgruppsorientering?

Vilka som är en myndighets målgrupp eller avnämare kan variera, men i de flesta fall är det en eller flera av grupperna enskilda personer, företag, organisationer och offentliga aktörer som myndigheter, kommuner och landsting. Målgruppen kallas ibland brukare, användare eller kund. Begreppet kund är omdiskuterat i offentlig sektor men används av många myndigheter för att förtydliga verksamhetens målgruppsorientering.

Genom att se till målgruppens behov, förutsättningar och krav kan en myndighet få nya perspektiv på möjligheterna till verksamhetsutveckling och effektivisering. Att skifta från ett organisationsfokuserat inifrån-och-ut-perspektiv till ett målgruppsfokuserat utifrån-och-in-perspektiv förbättrar möjligheterna till en ökad förståelse för målgruppens behov. Ett sätt att få kunskap om behoven är att fråga målgrupperna om hur de ser på en viss verksamhet. På så sätt kan en myndighet få information om den levererar rätt sorts verksamhet. Flera av våra exempel visar på att det ofta leder till kostnadseffektivitet om man från början gör rätt saker utifrån målgruppens behov.

Att nå fler målgrupper eller att förenkla för redan givna målgrupper

Målgruppsorientering som tillvägagångssätt är i enkäten det tredje vanligaste tillvägagångssättet och förekommer i sex av ESV:s exempel. I fyra av fallen utgår arbetet från att myndigheterna har information eller en viss tjänst som man vill sprida. Genom att analysera målgruppen för respektive verksamhet, dess behov och önskemål, har myndigheterna kunnat anpassa informationen eller tjänsten för att nå fler användare. Ett exempel är SCB:s arbete med att tillgängliggöra statistik för unga användare, där myndighetens analys av målgruppen har lett till en utvecklad webbpublicering. Ett annat exempel är Arbetsförmedlingens framtagande av en kompletterande digital mötesplattform. I de fyra fallen har arbetet med att målgruppsanpassa tjänsten initierats av myndigheten, som själv sett behov av en anpassning till målgruppen.

I två av våra exempel handlar det om att myndigheterna behöver få in vissa uppgifter från sina målgrupper. Det ena exemplet handlar om Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas framtagande av en gemensam inlämningsfunktion för skogsägare. Det andra exemplet handlar om hur Bolagsverket och ett antal andra myndigheter har tagit fram en uppgiftslämnarservice för företag som bland annat resulterade i webbplatsen www.verksamt.se. I båda dessa fall har myndigheternas arbete utgått från ett uppdrag från regeringen att underlätta för respektive målgrupp.

Flera av våra exempel använder så kallad systemsyn i sin verksamhet när de effektiviserar. Det betyder att myndigheten ser över den egna verksamheten som en del i en större helhet – ett system – eftersom det är så myndigheternas målgrupp ser på verksamheten. Systemsyn syftar därmed till att skapa värde och effektivitet utifrån målgruppens behov, med hjälp av ett utifrån- och in-perspektiv på verksamheten.

Exempel från www.esv.se

MTM effektiviserar verksamheten genom målgruppsanpassning och digitalisering

Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) har genomgått flera förändringar de senaste åren. Med tydlig målgruppsfokus har myndigheten utvecklat sitt arbetssätt och anpassat verksamheten till samhällets digitalisering. Resultatet är en effektivare taltidningsverksamhet, minskade kostnader och produktionstider och användar-anpassade produkter.

MTM arbetar för att alla ska ha tillgång till litteratur och samhällsinformation utifrån var och ens förutsättningar, oavsett läsförmåga eller funktionsnedsättning. Verksamheten har bland annat bestått av produktion och distribution av talböcker, taltidningar och punktskriftsböcker.

Roland Esaiasson tillträdde som MTM:s generaldirektör 2007. Han tog då initiativ till att se över taltidningsverksamheten, i samarbete med Presstödsnämndens dåvarande kanslichef. Deras arbete resulterade i en rapport som ledde till att Kulturdepartementet gav MTM ett formellt uppdrag att fortsätta utreda frågan. Utredningen fokuserade på verksamhetens nyttoeffekter och ekonomiska effekter. På den tiden distribuerades taltidningarna som inläst text i olika format, där en mindre del av tidningen lästes in och sedan distribuerades till målgruppen. Den digitala tekniken skulle emellertid kunna innebära att hela tidningen skulle bli både billigare att producera och mer tillgänglig för mottagarna.

MTM var tidigt ute med att digitalisera innehållet i sina produkter och att använda smarta telefo-

ner och läsplattor för att underlättat distributionen. Myndigheten har satt användarnyttan i fokus, vilket uppfattas som positivt och motiverande för såväl medarbetarna som användarna. Under utvecklingsarbetet genomfördes användarundersökningar för att ta reda på målgruppernas önskemål och behov. Undersökningen visade att en stor majoritet av användarna är it-ovana personer. Ett önskemål som kom fram i undersökningen var att kunna använda samma utrustning för flera tjänster.

– Vi jobbade mycket med målgrupperna för att få med dem i förändringen. Det är främst äldre synskadade personer som använder våra taltidningstjänster. För att kunna genomföra förändringen behövde vi få med oss alla som redan använder tjänsterna och det var viktigt att de skulle få stöd i processen, berättar Susanne Axner, ansvarig för enheten Forskning och utveckling.

Förändringsarbetet har inneburit en ny verksamhetsmodell. Tidigare handlade det för MTM:s del främst om transfereringar av medel till tidningsföretagen, medan man nu främst upphandlar tjänster centralt.

– Nu kan vi driva taltidningsverksamheten på ett nytt sätt, där MTM:s roll är styrande, kravställande och upphandlande. Det finns många aspekter som bidragit till att reformeringen av taltidningsverksamheten blivit så lyckad, men medarbetarnas kompetens och olika bakgrund har tveklöst varit viktigast, säger Jesper Klein, som är MTM:s innovationschef och har varit ansvarig för taltidningsreformen tillsammans med Roland Esaiasson.

5.3.4 Digitalisering och automatisering är verktyg för effektivisering

Parallellt med att samhället blir mer digitaliserat har enskilda och företag kommit att ställa allt högre krav på tillgänglighet, delaktighet och service. Regeringens satsning *Digitalt först* ska bidra till att den offentliga förvaltningen kan hitta effektivare, bättre och mer innovativa sätt att tillgodose behov hos medborgare och företag.¹⁶ Att som myndighet ta till vara digitaliseringens möjligheter kan därmed ses som ett sätt att effektivisera och utveckla verksamheten.¹⁷

Många anledningar till digitalisering i ESV:s exempel

Många myndigheter uppger även i vår enkät att de har arbetat med digitalisering för att effektivisera sina verksamheter. I åtta av våra exempel är digitalisering ett sätt att effektivisera verksamheten. I de flesta fallen handlar det om att målgruppens behov driver digitaliseringen, det vill säga att myndigheten genom digitalisering antingen kan förenkla för en befintlig målgrupp eller möjliggöra för fler målgrupper att ta del av information och tjänster. Bland de exempel som underlättar för målgruppen återfinns MTM:s digitalisering av produktion och distribution av talböcker, taltidningar och punktskriftsböcker, Arbetsförmedlingens erbjudande att digitalt boka kundmöten samt möjligheten till digital uppgiftslämning som www.verksamt.se erbjuder. Att nå nya målgrupper har istället varit syftet med SCB:s digitala lösning *Sverige i siffror* och SGU:s och Lantmäteriets samarbete kring att använda dataspelet *Minecraft* som medel för att tillgängliggöra myndigheternas information för nya grupper.

Av våra exempel framgår att myndigheters arbete med att digitalisera kan utgå från myndighetens eget initiativ eller från ett regeringsuppdrag. Länsstyrelsen i Halland har till exempel på egen hand identifierat ett behov av att effektivisera arbetet med årsredovisningen. Lösningen blev ett administrativt system för planering och uppföljning, som i sin tur effektiviserade framtagandet av myndighetens årsredovisning.

Våra exempel på myndigheternas digitalisering understryker också vikten av att kartlägga användarnas behov och att involvera de medarbetare som ska arbeta i den digitala miljön. I till exempel Försäkringskassans arbete med att digitalisera handläggningen av sjukpenningansökningar var god kunskap om målgruppen en förutsättning för att kunna öka målgruppens användning av webbverktyg.

5.3.5 Behov av regelförenklingar i samband med effektiviseringar

Ett ändamålsenligt regelverk är en förutsättning för effektivitet. Begreppet *regelförenkling* samlar myndigheternas olika insatser för att se över regelverken. Sådana insatser kan exempelvis handla om att en myndighet löpande ser över och förenklar

¹⁶ Regeringsbeslut 5, N2015/07455/EF, *Avsiktsförklaring om digital förnyelse av det offentliga Sverige*, Näringsdepartementet, 2015-10-29.

¹⁷ ESV har i uppdrag att stödja regeringens satsning på e-förvaltning under perioden 2015-2018. För mer information, se <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/digitalisering/>.

föreskrifter och allmänna råd för att göra det lättare för enskilda personer, företag och andra att förstå och följa regelverken. Det i sin tur minskar risken för felaktiga tolkningar. Genom att förenkla regelverk kan en myndighet även effektivisera sina interna processer. I arbetet ingår också att myndigheter alltid ska göra en konsekvensutredning när nya föreskrifter eller allmänna råd tas fram.

Myndigheternas interna regelförenklingsarbete

I vår enkät anger ungefär hälften, 25 av 56 myndigheter, att de arbetar med regelförenklingsarbete. ESV:s exempel visar att ett internt regelförenklingsarbete på myndigheter kan se ut på flera olika sätt. I vissa fall kan det röra sig om att uppdatera föreskrifter och allmänna råd för att ge bättre förutsättningar för tillämpningen av regelverket. I andra fall kan det handla om att se över myndighetens arbetsprocesser för att säkerställa att medarbetare på ett säkert sätt kan tillgodogöra sig information om regelverk och hur de bör tillämpas. Hur ett regelverk förstås av en myndighets målgrupp kan också vara viktigt för legitimiteten och förtroendet för statsförvaltningen i sin helhet. Ett viktigt perspektiv kan därför vara att göra information lättillgänglig för allmänheten.

Ett exempel på internt regelförenklingsarbete är Post- och telestyrelsen (PTS). I PTS:s uppdrag ingår att harmonisera EU-förordningar och direktiv inom elektronisk kommunikation till svensk rätt. Innan myndigheten påbörjade sitt förändringsarbete fanns det problem i tillämpningen av regelverken som innebar att många beslut överklagades till domstol. En del i förändringsarbetet har därför varit att sprida myndighetens juridiska kompetens på samtliga avdelningar för att etablera en länk mellan specialister och jurister.

I vissa fall finns begränsningar för vad enskilda myndigheter kan åstadkomma på grund av den rådande lagstiftningen. Det kan därför som myndighet vara aktuellt att föra en dialog med ansvarigt departement i sådana frågor. Exempelvis har Försäkringskassan sedan 2012 arbetat med en, vad myndigheten kallar, ”antikrångelkatalog” där de varje år lämnar förslag till regeringen på lagstiftning som skulle kunna förenklas.

5.3.6 Mycket vanligt att flera tillvägagångssätt kombineras

Vårt samlade material visar att myndigheterna oftast kombinerar flera olika tillvägagångssätt i sitt arbete med att effektivisera verksamheten. Att exempelvis digitalisera en handlägningsprocess eller att inleda ett samarbete med andra aktörer i hanteringen av en fråga, kan både vara självständiga tillvägagångssätt och delar i en större förändring av arbetssättet på myndigheten i fråga.

Vi har visat att utveckling av myndigheternas arbetsprocesser intar en särställning bland de olika tillvägagångssätten som myndigheterna tillämpar vid effektivisering.

Av vår enkät framkommer också att myndigheterna ofta kombinerar arbetet med att utveckla processer och arbetssätt med andra sätt att effektivisera. Det kan till exempel handla om att utveckla arbetssättet utifrån målgruppens perspektiv. Enkätsvaren visar också att regelförenkling i de flesta fall kombineras med utveckling av arbetsprocesser och samverkan.

Ett exempel som kan illustrera hur en myndighet har kombinerat olika tillvägagångssätt är Pensionsmyndighetens automatisering av handläggningen av bostadstillägg kopplade till ålders- och efterlevandepension, något som vi redogjorde för i avsnitt 5.3.1. Effektiviseringsarbetet i det aktuella fallet omfattade såväl regelförenkling som ändrade arbetsprocesser i form av automatisering. Det övergripande syftet med förändringarna var att förbättra för målgruppen i fråga.

Exempel från www.esv.se

Digitala bokningar ökar förtroendet för Arbetsförmedlingen

Förtroendet för Arbetsförmedlingen har länge varit lågt. Regeringen gav därför 2013-2014 Arbetsförmedlingen ett uppdrag att förbättra förtroendet för myndigheten. Genom behovsorientering och digitalisering har Arbetsförmedlingen utvecklat sitt arbetssätt och effektiviserat delar av sin verksamhet. Framför allt har det inneburit en ökad kvalitet för såväl medarbetare och arbetssökande som för arbetsgivaren – utan att kostnaderna ökat.

– Genom att förändra våra processer utifrån den arbetssökandes behov har vi höjt kvaliteten på det första mötet med våra arbetsförmedlare. Det har bidragit till att vi har vänt trenden för våra förtroendesiffror. Men de är tyvärr fortfarande väldigt låga och vi är inte nöjda förrän vi möter våra kunders behov inom ramen för vårt uppdrag och sedan ska vi se till att överträffa de förväntningarna, säger Pia Rydqvist, ansvarig för den kunddrivna verksamhetsutvecklingen inom Arbetsförmedlingen.

Ett första steg var att kartlägga processen som den arbetssökande går igenom i mötet med Arbetsförmedlingen. Genom kvalitativa djupintervjuer samlades information in från både arbetssökande och medarbetare. I intervjuerna framkom det att ett ökat förtroende är beroende av att Arbetsförmedlingen blir bättre på att möta de individuella behoven och på så sätt ge upplevelsen av ett bättre bemötande.

– Genom kartläggningen har vi identifierat vad vi brukar kalla åskmoln. Åskmoln är en situation där den arbetssökande upplever att hans eller hennes behov inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Det är situationer där den arbetssökande blir irriterad på Arbetsförmedlingen. Vi identifierade också så kallade skavsår där våra egna processer inte fungerade som vi önskade, vilket skapade irritation bland medarbetarna, berättar Pia Rydqvist.

I utvecklingsarbetet framkom att varken den interna eller den externa styrningen fungerade på

det sätt som Arbetsförmedlingen önskade. Att förändra styrningen av myndigheten var nödvändigt för att skapa ett bättre förtroende. Myndighetens arbetsförmedlare hade exempelvis krav på sig att upprätta en arbetsplan och ge ett jobbförslag till den arbetssökande, redan vid det första mötet. Internt ledde det till en pinnjakt som inte påverkade bemötandet av den arbetssökande på ett positivt sätt.

Ett av åskmolnen var det första mötet med en arbetsförmedlare. Ofta fick den arbetssökanden sitta och vänta på att en arbetsförmedlare skulle bli ledig, vilket kunde ta flera timmar. Detta var även ett skavsår för arbetsförmedlarna eftersom de kände sig stressade av den långa kön. Stressen och pressen påverkade ofta mötet negativt.

För att undvika åskmoln och skavsår vid det första mötet skapades en digital plattform på webbplatsen för mötesbokningar. På den digitala plattformen kan de arbetssökande själva fylla i sina uppgifter och sin profil samt boka ett första möte med en arbetsförmedlare.

– Genom att få möjligheten att fylla i sin bakgrundsinformation hemma i lugn och ro skapas bättre förutsättningar för att öka kvaliteten under det första mötet. I systemet fyller den arbetssökande i sina erfarenheter och sin utbildningsbakgrund. Den arbetssökande kan sedan boka tid för mötet och får då också tips på hur hen kan förbereda sig. Systemet kan också koppla samman den arbetssökande med en arbetsförmedlare som har kompetens inom de bransch- och yrkesområden som matchar den sökande, berättar Jonas Ronnheden, ansvarig för implementeringen av möjligheten att boka tid på Arbetsförmedlingen.

Plattformen gör att arbetsförmedlaren kan förbereda sig genom att ha tillgång till information om den arbetssökande innan mötet. Den arbetssökande vet i sin tur vem hen ska träffa och när mötet kommer att äga rum, vilket skapar trygghet inför mötet. På detta sätt är både förmedlaren och den arbetssökande bättre rustade för ett givande möte, än om de inte skulle ha några förkunskaper.

5.4 Förutsättningar för myndigheters effektivisering

Vilka förutsättningar som olika effektiviseringsinsatser har för att lyckas beror på flera olika faktorer, där några kan hindra och andra tvärtom kan underlätta och göra insatsen framgångsrik.

5.4.1 Vad hindrar respektive underlättar myndigheternas effektiviseringar?

I vårt material finns uppgifter om faktorer som hindrar respektive underlättar myndigheternas effektiviseringsarbeten. Det hinder som flest myndigheter anger är brist på resurser. Av fritextsvaren i vår enkät framgår att resurser kan avse såväl myndighetens finansiella situation som resurser i form av kompetens. Andra ofta framförda hinder för effektivisering är kortsiktighet i den externa styrningen av myndigheten eller i planeringsförutsättningarna. Svårigheter att samarbeta mellan enheter som berörs och olika professioner i myndigheten anges också som hinder, som i sin tur kan bero på brister i samsyn, olika intressen eller skillnader i myndighetskultur. Samtidigt kan vi också notera att det inte alltid behöver finnas hinder, då flera myndigheter i enkäten har angett att de inte har sett några hinder för de effektiviseringar som de har genomfört.

Vi har även sett bland våra exempel att det kan finnas flera hinder när det gäller samverkan mellan myndigheter. En effektiv samverkan måste till exempel överbrygga organisatoriska hinder som olika uppdrag, strukturer och attityder. Regelverk och olika storlek mellan de myndigheter som ska samverka kan också vara hindrande.

Våra exempel visar också att en förutsättning för att gemensamma tjänster ska tas fram är att finansieringen av samverkan mellan myndigheter fastställs. I budgetpropositionen för 2017 lyfter regeringen fram att till exempel digitalisering av verksamheter allt oftare kräver gemensamma lösningar och investeringar. För att klara detta anger regeringen att det behövs ökad samordning, ett tydligt ledarskap och ett medarbetarskap som främjar en god utveckling av den statliga förvaltningen.¹⁸

¹⁸ Proposition 2016/17:1, utgiftsområde 2, s.58.

Det finns en samstämmighet mellan de hinder för effektivisering som myndigheterna upplever i dag och de hinder som vi redovisade i vår rapportering 2014. Kultur och invanda arbetsätt ansågs då vara det dominerande hindret för effektivisering. Andra problem som då lyftes fram var revirtänkande som medför en minskad samarbetsvilja och en kortsiktighet i regeringens styrning av myndigheten. I rapporten betonades också bland annat behovet av ett uttryckligt stöd från regeringen för att gå in i effektiviseringsprojekt med stora risker.¹⁹

Rapporten från 2014 visade också att det finns flera faktorer som bidrar till eller underlättar en myndighets effektiviseringsarbete. Den viktigaste faktorn då var ett yttre tryck att effektivisera från till exempel myndighetens målgrupp eller från regeringen.²⁰ När myndigheterna i dag får uttala sig om incitament för de effektiviseringar som de genomför är bilden delvis en annan. Myndigheternas svar visar bland annat att effektiviseringarna snarare utgår från målgruppens krav, en förändrad omvärld och myndighetsinterna styrdokument än från krav från regeringen, minskade resurser eller pris- och löneomräkningen (PLO). Att målgruppernas krav är viktiga incitament är i linje med den förvaltningspolitiska propositionen, där regeringen anger att "[d]et är medborgarna och företagen som ytterst avgör om förvaltningen har god service och kvalitet i sina tjänster, om den uppfattas som tillgänglig och om de statliga regelverken är enkla och ändamålsenliga. Myndigheterna bör därför involvera medborgare, brukare, företag och övriga intressenter i sin verksamhetsutveckling."²¹

¹⁹ ESV 2014:59 *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*, kapitel 4, Stockholm.

²⁰ ESV 2014:59 *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*, kapitel 4, Stockholm.

²¹ Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, Stockholm: Finansdepartementet.

5.4.2 Framgångsfaktorer vid effektivisering

I våra exempel ser vi ett antal framgångsfaktorer för att insatser ska lyckas. Det handlar till exempel om att myndighetsledningen tar ett tydligt ägarskap, att det finns en tydlig målbild som är accepterad bland de som är berörda eller att myndigheten utfäster så kallade kundlöften som skapar förväntningar i omvärlden. Även ett stöd och intresse från det ansvariga departementet är en av de faktorer som kan underlätta myndigheternas effektiviseringar. En positiv effektiviseringskultur där departementen uppmuntrar myndigheterna att gå utanför sitt eget uppdrag för att skapa nytta för dess målgrupp tas också upp som en viktig framgångsfaktor i våra exempel.

Rent organisatoriskt visar vårt material också att det är viktigt att medarbetarnas kunskap och erfarenheter tas till vara i arbetet med att effektivisera en verksamhet och att myndigheten löpande följer upp resultat och nytta.

Våra exempel visar vidare att det finns metoder som ger ett bra stöd för myndigheterna i deras arbete med effektiviseringar. Det handlar till exempel om att identifiera onödig efterfrågan och sedan arbeta för att minska den.

Myndigheterna kan även använda nyttorealiseringsmetoder i den interna styrningen för att på ett aktivt och systematiskt sätt arbeta med att utveckla och effektivisera sin verksamhet. Nyttorealiseringsmetoder är en samling integrerade styrningsprinciper som säkerställer att förväntade resultat med en effektivisering kan uppnås. Det förutsätter att de fyra delarna målstyrning, portföljstyrning, projektstyrning och förändringsledning används som verktyg för att effektivisera och förbättra verksamheten.²² De mognadsmåttningar som ESV har genomfört inom ramen för regeringsuppdraget om it-kostnader visar att statsförvaltningen har en låg mognad inom nyttorealiseringsmetoder, portföljstyrning och förändringsledning.²³

5.5 Sammanfattade iakttagelser

Utifrån våra samlade iakttagelser kan vi konstatera att det är vanligt att myndigheterna effektiviserar sina verksamheter. De insatser som görs sker framförallt genom ständiga förbättringar. Bland våra exempel handlar det främst om effektiviseringar på myndighetsnivå, men det finns även exempel på effektivisering genom samarbete mellan två eller flera myndigheter. Myndigheterna använder sig av fem tillvägagångssätt som är återkommande: utveckling av arbetsprocesser, målgruppsorientering, samverkan, digitalisering och regelförenklingar. Utvecklingen av myndigheternas arbetssätt och interna processer intar en särställning samtidigt som materialet visar att myndigheterna i sitt effektiviseringsarbete oftast kombinerar flera tillvägagångssätt med varandra.

²² E-delegationen 2014 (2016-06-17) Nyttorealiseringsmetoder version 2.0 Vägledning.

²³ ESV 2015:64, *Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Slutrapport: Förslag inför framtiden*. Stockholm.

Det framgår vidare av vårt material att myndigheterna främst fokuserar på att öka kvaliteten i sina verksamheter när de genomför effektiviseringar. Vi ser enstaka exempel där myndigheterna har effektiviserat genom minskade kostnader.

Myndigheterna uppger att det främsta hindret för effektiviseringar är brist på resurser. Även samarbetssvårigheter mellan och inom myndigheter och kortsiktighet i styrningen eller i planeringsförutsättningarna anges som hinder. Bland incitamenten till effektiviseringar anger myndigheterna krav från målgruppen, en förändrad omvärld och myndighetsinterna styrdokument. Något som däremot anges i mindre utsträckning är minskade resurser och pris- och löneomräkningen (PLO). Vårt material visar också på flera faktorer som bidrar till att effektiviseringar lyckas på myndigheterna. Det kan till exempel röra sig om att myndighetsledningen tar ett tydligt ägarskap, att det finns en tydlig målbild och att myndigheten utfäster så kallade kundlöften. Även stöd från ansvarigt departement är en av de faktorer som kan underlätta.

Det finns en generell brist när det gäller myndigheternas systematiska mätning av de resultat som följer av en effektiviseringsinsats. Många myndigheter har också svårt att koppla samman kvalitetshöjande insatser med hur det påverkar kostnaderna för verksamheten. Detta kan i sin tur påverka myndigheternas rapportering av effektiviseringsarbetet till regeringen.

6 Regeringens styrning av myndigheternas effektiviseringsarbete

Budgetlagens (2011:203) och myndighetsförordningens (2007:515) krav på hög effektivitet och god hushållning samt att fortlöpande utveckla verksamheten ger alla myndigheter ett allmänt uppdrag att utveckla och effektivisera sina verksamheter. Även det förvaltningspolitiska målet understryker vikten av att myndigheterna bland annat ska vara effektiva och ha en väl utvecklad kvalitet.²⁴ Som framgått av kapitel 5 är de flesta av myndigheternas effektiviseringsinsatser snarare inriktade på en ökad kvalitet, än på minskade kostnader. I detta kapitel analyserar vi i vilken mån regeringen styr myndigheternas arbete med effektiviseringar och hur styrningen är utformad.

6.1 Det är inte preciserat vilken form av effektivisering som efterfrågas

6.1.1 Det finns myndigheter som anger att de inte har något specifikt uppdrag att effektivisera

Utöver de krav som finns i budgetlagen och i myndighetsförordningen så ställer regeringen ofta krav på effektivisering i myndighetsspecifika styrdokument. Sådana krav återfinns till exempel i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller i separata regeringsuppdrag. I vår enkät uppger ungefär hälften av myndigheterna att regleringsbrevet innehåller krav på att myndigheten ska effektivisera. Vidare är det något färre myndigheter som uppger att regeringen ställer krav på effektivisering genom separata regeringsuppdrag och enbart ett fåtal uppger att de inte har några externa styrdokument som ställer krav på effektivisering.

De myndigheter som anger att de inte har några externa styrdokument som ställer krav på effektivisering har således endast det allmänna effektiviseringsuppdrag som framgår av bland annat budgetlagen och myndighetsförordningen. Dessa myndigheter har därmed ett stort utrymme att själva definiera och tolka hur verksamheten ska effektiviseras. Utrymmet omfattar såväl val av tillvägagångssätt som huruvida syftet i effektiviseringen ska vara ökad kvalitet eller lägre kostnader.

²⁴ Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, Stockholm: Finansdepartementet.

6.1.2 Regeringens styrning av den enskilda myndighetens effektivisering är ofta otydlig

Effektivitet är således en central målsättning och utgångspunkt för styrningen av den statliga verksamheten. Samtidigt används effektivitetsbegreppet brett och på olika sätt av olika aktörer i statsförvaltningen.

Vi ser till exempel hur olika begreppet används i myndigheternas regleringsbrev för 2016. En analys av regleringsbrev för de myndigheter som besvarat vår enkät visar att regeringen formulerar sig på många olika sätt när det gäller myndigheters arbete med effektivisering. I många fall får myndigheten en generell instruktion om effektivisering utan att regeringen anger syfte eller förväntat resultat av effektiviseringen. Följande formulering finns till exempel i ett regleringsbrev: ”Redovisningen ska innehålla en bedömning av enhetlighet, kvalitet, effektivitet och produktivitet.”²⁵ Vid ett annat tillfälle separeras redovisning av kvalitetshöjande insatser från redovisning av hur myndigheten har effektiviserat sin verksamhet: ”Myndigheten ska därför även redovisa hur arbetet under 2016 bedrivits med kvalitetshöjande insatser och med att effektivisera verksamheten”.²⁶ När begrepp som knyter an till effektivitet inte preciseras så medför det att regeringens styrning blir otydlig och att tolkningen av vad effektivitet är överlämnas till myndigheten.

Denna bild bekräftas av vår enkät där en majoritet av myndigheterna anger att regleringsbrev är generellt hållna när det gäller vilken form av effektivisering som efterfrågas. Vi ser dock några undantag där ett antal myndigheter har uppgett att det ställs krav på ökad kvalitet. Även vår genomgång av myndigheternas regleringsbrev bekräftar detta.

Vår undersökning visar att myndigheterna effektiviserar primärt genom ökad kvalitet. Vi har även sett att myndigheterna är lyhörda för det förvaltningspolitiska målet och de specifika krav som regeringen ställer. Till exempel har myndigheterna i allt större utsträckning utformat sina verksamheter utifrån ett medborgarperspektiv, vilket går i linje med vad regeringen har efterfrågat i bland annat den förvaltningspolitiska propositionen.²⁷

6.1.3 Myndigheternas handlingsutrymme vad gäller effektivisering är stort

Myndigheternas utrymme att tolka sitt uppdrag att effektivisera är således stort. Som framgår av kapitel 5 visar våra exempel och enkätundersökningen att effektiviseringen av kärnverksamheten hos myndigheter fokuserar mer på ökad kvalitet i verksamheten än på minskade kostnader. Därmed finns en risk att myndigheterna inte tar

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Skatteverket.

²⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Finansinspektionen.

²⁷ Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, Stockholm: Finansdepartementet.

hänsyn till effektivitetsbegreppets båda delar, det vill säga kopplingen mellan kostnad och kvalitet.

Det framgår även att det finns brister i myndigheternas uppföljning av genomförda effektiviseringar. Det i sin tur påverkar regeringens möjlighet att i sin styrning följa myndigheternas arbete med effektiviseringar.

Myndigheternas allmänna effektiviseringsuppdrag genom myndighetsförordningen och budgetlagen lämnar ett stort handlingsutrymme till myndigheterna för genomförande och syfte med en insats. Vi har även sett att regeringens styrning genom regleringsbrev i flera fall är generellt hållna och i dessa fall kompletteras inte det allmänna kravet på effektivisering ytterligare. Det finns således en risk att regeringens ambition med styrningen av enskilda myndigheters effektivisering genom regleringsbreven inte får önskad effekt.

6.1.4 Förutsättningar för besparingar

Som vi beskrivit i kapitel 5 finns få exempel på effektiviseringar som syftar till besparingar. En förklaring kan vara att det saknas tillräckligt starka incitament för myndigheterna att hitta besparingar. Utifrån ett av våra exempel har det framkommit att myndigheternas förutsättningar att spara kan försvåras av budgetprocessen.

När myndigheter genom effektiviseringsinsatser uppnår besparingar i verksamheten uppkommer ett anslagssparande, som för förvaltningsanslaget uppgår till tre procent av det tilldelade beloppet för myndigheten. Anslagssparande utöver anslagsvillkoren förs bort som en indragning. Samtidigt menar myndigheterna att effektiviseringar tar tid, att det kräver ett långsiktigt perspektiv och arbete. De incitament som finns i budgetprocessen är snarare att besparingar ska användas direkt till annan verksamhet.

Av vår undersökning framkommer att flertalet myndigheter ser ett kortsiktigt perspektiv och resurser, såväl finansiella som kompetens, som ett hinder för att genomföra effektiviseringar. Ett av våra exempel har även illustrerat detta genom att ansvarigt departement haft svårt att i efterhand hantera omfattande besparingar från enskilda myndigheter.

Ett sätt att ge förutsättningar för myndigheters långsiktiga arbete med effektiviseringar är att ge myndigheterna större möjligheter att använda anslagssparande under några år. Detta under förutsättning att regeringen prioriterar en återinvestering av medlen i myndighetens verksamhet.

Regeringens styrning av effektivitet genom pris- och löneomräkningen (PLO)

För att skapa ett kontinuerligt produktivitetstryck använder regeringen en modell med pris- och löneomräkning (PLO) av myndigheternas förvaltningskostnader som

inkluderar ett produktivetsavdrag vid uppräknig av lönekostnaderna. Även hyror och övriga förvaltningskostnader räknas upp med separata index, men där görs inget produktivetsavdrag. Förvaltningsutgifter som finansieras från transfereringsanslag räknas inte om inom ramen för PLO. Systemet ska bidra till att skapa förutsättningar för en produktivetsutveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn.

ESV konstaterar dock att PLO sällan utgör ett incitament för effektiviseringar på myndigheterna. Beräkningar för PLO görs varje år och för varje enskilt förvaltningsanslag. Modellen innebär det skapas ett produktivetsstryck för de myndigheter som har ett förvaltningsanslag som endast förändras till följd av PLO. För de myndigheter som får tillskott utöver PLO riskerar produktivetsstrycket att sättas ur spel. I praktiken blir trycket via PLO hårdare för små myndigheter med ett stabilt förvaltningsanslag, än för större myndigheter. Om regeringen vill stimulera besparingar i statsförvaltningen behöver PLO-modellen kompletteras med andra verktyg.

6.2 Sammanfattade iakttagelser

ESV konstaterar att effektivitets- och effektiviseringsbegreppens innebörd för många aktörer är otydliga. Det används brett och på olika sätt av olika aktörer i statsförvaltningen. Utifrån det allmänna effektiviseringsuppdraget har myndigheterna ett stort utrymme att själva definiera och tolka hur verksamheten ska effektiviseras. Utrymmet omfattar såväl val av tillvägagångssätt som huruvida syftet i effektiviseringen ska vara ökad kvalitet eller lägre kostnader. I de fall som regeringen därutöver har angett krav på effektivisering i regleringsbrevet så kompletteras inte det allmänna kravet på effektiviseringen ytterligare. Om regeringen ser ett behov av att förtydliga det allmänna uppdraget genom till exempel regleringsbreven så bör den vara mer konkret i sin styrning. Vi ser en risk att regeringens ambition med styrningen av enskilda myndigheters effektivisering genom regleringsbreven inte får önskad effekt.

Myndigheternas möjligheter att själva bedöma vilken form av effektivisering som ska genomföras är således stort. Av ESV:s analys i kapitel 5 framgår att myndigheterna i de flesta fall väljer att tolka effektiviseringsuppdraget som primärt ökad kvalitet. Våra exempel visar dock att myndigheter, i de fall som regeringen ställer specifika krav, är lyhörda mot de krav som ställs. Regeringens styrning har med andra ord stor genomslagskraft när den är tydlig med effektiviseringens syfte.

Av vår undersökning framkommer att flertalet myndigheter ser ett kortsiktigt perspektiv och bristande resurser, såväl finansiella som kompetens, som ett hinder för att genomföra effektiviseringar. Vi ser även att det saknas incitament i budgetprocessen för myndigheternas långsiktiga sparande. Besparingar används i dag direkt till annan verksamhet. Ett sätt att ge förutsättningar för myndigheters långsiktiga arbete med effektiviseringar är att ge myndigheterna större möjligheter att disponera anslagssparande som uppkommit vid besparingar.

ESV konstaterar även att PLO sällan utgör ett incitament för effektiviseringar på myndigheterna. I den mån regeringen vill se effektiviseringar i syfte att göra besparingar behöver PLO kompletteras med andra verktyg.

7 Olika styrningsperspektiv för effektiviseringar i Danmark och Norge

Under arbetet med undersökningar av effektiviseringar hos myndigheterna upptäckte vi ett antal förhållanden som gör det intressant att jämföra med andra länder. Trots att den svenska statsförvaltningen har vissa särdrag finns ändå många beröringspunkter med statsförvaltningarna i våra närmaste grannländer.

7.1 Effektiviseringar i Danmark

Danmark brukar lyftas fram som det innovativa exemplet i Norden när det handlar om effektiviseringsarbete i staten. Effektiviseringsinitiativen i Danmark kan kännetecknas av omfattningen. Det handlar om stora effektiviseringsprogram och strukturella reformer.²⁸

Under 00-talet började de offentliga utgifterna öka markant i Danmark. Statsmakterna påbörjade då ett antal genomgripande reformer. Under åren 2010–2011 infördes olika effektiviseringsprogram som riktade sig både mot departement och mot myndigheter. Det blev ett ökat fokus på resurshanteringen i myndigheters verksamheter. Administrationen centraliserades och digitalisering och effektivisering fick allt större fokus genom myndigheterna Digitaliseringsstyrelsen och Moderniseringsstyrelsen. Man upprättade även myndigheten Udbetaling Danmark med ansvar för utbetalning av ett antal offentliga tjänster, som exempelvis pension. Syftet med den nya myndigheten var att förenkla och effektivisera genom en mer enhetlig service. Under denna tid utvecklades också metoder för systematiska jämförelser för att myndigheter skulle börja jämföra sig med varandra som ett led i att öka kostnadsmedvetenheten.

Under de senaste tio åren har tre ambitiösa digitaliseringsstrategier antagits och Danmark anses vara ledande inom digitalisering i internationell jämförelse.

De stora effektiviseringsinitiativen i Danmark syftar till att ändra strukturer, men karaktären är att strukturer utvecklas från en gällande förvaltningsinfrastruktur. Resultaten av initiativen kan därför framträda under lång tid framöver. Det finns tre syften med de reformer som genomförts: a) effektivitet i uppgiftleveranser, b) en stram ekonomisk politik och c) fokus på en "robust" offentlig sektor, där robusthet innebär att bevara en tydlig och samordnad styrningskapacitet.

²⁸ Busch, Tor m.fl. *Moderniseringen av den offentliga sektorn*, Oslo: Universitetsforlaget, 3.e upplagan, 2011.

Inom offentlig förvaltningsforskning beskrivs Danmark som ett exempel på en *Neo-Weberian state*.²⁹ I en *Neo-Weberian state* ligger tonvikten på prestationsförmåga och centraliserade lösningar.³⁰ Den ökade fokuseringen på prestationsförmåga återspeglas också i de mer utvecklade internredovisningarna, i modeller för att sätta upp mål, i datainsamling, analys, skapande av mätbara resultat och uppföljning av dessa. Metodiskt har den stora utvecklingen handlat om att utveckla produktivitetmätning av och i offentlig sektor i Danmark.

7.1.1 Exempel på stora effektiviseringsinitiativ i Danmark

I Danmark finns en instans som heter Produktivitetskommissionen. Kommissionens uppgift är att undersöka den danska produktivitetens utveckling och komma med konkreta rekommendationer som kan stärka Danmarks produktivitet. I kommissionens rapport från 2013 konstaterades att kvaliteten på tjänsterna som producerades inte sattes i relation till utnyttjade resurser. Det gick alltså inte att mäta kvaliteten på resultatet i förhållande till de resurser som sattes in. Därför rekommenderade kommissionen en uppgradering av informationsinhämtning om produktivitet och effektivitet i offentlig sektor. Den metod som rekommenderades var så kallad *benchmarking* (systematiska jämförelser) för att säkerställa konsekvensen i mätningarna.³¹

Systematiska jämförelser som metod

Regeringen i Danmark vill öka medvetenheten om resurshantering genom systematiska jämförelser. Från 2016 infördes krav på bokföring av myndigheters overheadkostnader utifrån en gemensam definition. Från och med 2017 kommer det att finnas tvärstatliga nyckeltal för gemensamma kostnader i något som kallas *Statens Benchmark-databas* där myndigheter kan jämföra sig med varandra. Informationen från databasen kan också användas i den löpande styringsdialogen mellan departement och myndighet. Tanken är att det ska skapa incitament för myndigheter att sänka kostnaderna utan att sänka kvaliteten i kärnuppgifter och prioritera insatser för staten som helhet. Jämförelserna ska också bidra till kunskap om *best practice* och att prioritera resurser för att öka kostnadseffektiviseringar.³²

Arbetet med att ta fram generella definitioner som ska gälla för samtliga myndigheter fortgår. I Statens Benchmark-databas finns redan ett antal riktmärken och under år 2017 kommer databasen att utökas med ännu fler. I detta arbete är både departement

²⁹ Neo-Weberianska styrmodell (kompletterad med digitalisering) handlar om att effektivisera genom stordriftsfördelar och digitala lösningar. Ett exempel är administrativa servicecenter där ärendehantering samordnas. En av de påstådda fördelarna med modellen är att den kan frigöra resurser och inom den offentliga sektorn som sedan kan användas för att finansiera andra tjänster inom den offentliga sektorn (Produktivitetskommissionen *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor*)

³⁰ Pollitt, Christopher och Bouckaert, Geert, *Public Management Reform*, Oxford: Third Edition, 2011.

³¹ Produktivitetskommissionen, *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor*, Köpenhamn, 2013, s. 11.

³² Moderniseringsstyrelsen, *Sammenhængende styring med fokus på kerneopgaven*, 2015, Köpenhamn.

och myndigheterna involverade. Framtagningen av definitioner på overheadkostnader leds av respektive departement med tillhörande myndigheter. Framtagningen av nyckeltal i databasen leds av Moderniseringsstyrelsen med input från andra departement och myndigheter.

Gemensam digitaliseringsstrategi

I Danmark är digitalisering ett viktigt instrument i regeringens plan för att skapa ny ekonomisk tillväxt fram till 2020. Digitaliseringsstyrelsen är den myndighet som inrättats för att hantera digitaliseringen i offentlig verksamhet. Det finns ett antal mål som ska uppnås genom ett genomgripande program. Exempelvis sker övergången från det analoga till det digitala i olika steg enligt en prioriteringsordning.

En viktig framgångsfaktor för digitaliseringsarbetet som Digitaliseringsstyrelsen iakttagit är att staten, kommuner och regioner har en gemensam digitaliseringsstrategi. I digitaliseringsarbetet har tjänster med stora volymer prioriterats eftersom det funnits mest pengar att spara där och det har gjort arbetet målinriktat.

Sociala medier framhålls som en drivkraft för myndigheternas utveckling av digitala lösningar. Exempelvis om en person som inte lyckas använda en tjänst på ett bra sätt skriver om det på sociala medier ökar trycket på att tjänsten ska bli bättre.

Regelförenklingar

Under 2010 lanserades programmet *Förenklad administration* av den danska staten som innehåller 30 förslag för att minska byråkratin. Många förslag handlar om att göra översyner av förvaltningsprocessområden i syfte att förbättra överensstämmelsen mellan mål och medel samt att nya regler som införs inte ska motverka effektiviseringar. Syftet med översynerna är att säkerställa mer sammanhängande och effektiv användning av offentliga medel. I en rapport från nuvarande regeringen är det fortsatt fokus på regelförenkling.

Ledelseskommission

Den sittande regeringen kommer att inrätta en ledelseskommission för att stödja chefer inom den offentliga sektorn. Kommissionens uppgift blir att skapa en grund för god praxis och erfarenhetsutbyte. Rekrytering och utveckling av offentliga ledare kommer göras mer systematiskt.

7.1.2 Den ekonomiska styrningen i Danmark

Att Danmark främjar stora effektiviseringsinitiativ beror på den ekonomiska styrningen som där kallas för en sammanhängande styrning. Med hjälp av styrsystemets infrastruktur (se avsnitt 7.1.3) skapar den sammanhängande ekonomiska styrningen ett kostnadsbetonat effektiviseringsarbete. Danmarks ekonomiska styrning består av:

mål- och resultatstyrning, finansiell styrning och aktivitets- och resursstyrning. Aktivitet- och resursstyrning är länken mellan mål- och resultatstyrning och finansiell styrning. Aktivitet- och resursstyrning handlar om att utveckla en strategi för myndigheternas kärnverksamheter och de aktiviteter som utförs, och sammanlänka det med resursanvändning. Detta ger myndigheter ett mer komplett underlag för beslutsfattande. Man menar att aktivitet- och resursstyrning är en av faktorerna som bidrar till ökad kostnadsmedvetenhet.³³

I arbetet med den ekonomiska styrningen görs utgiftsuppföljningar av Finansdepartementet för att säkerställa en ökad koppling mellan ekonomi och verksamhet. Utgångspunkterna är budgetlagen och redovisningsprinciperna i budgetcirkuläret. Arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen gjordes för några år sedan och Danmark jobbar för närvarande med att se över och vidareutveckla den.

7.1.3 Styrsystemets infrastruktur ger aktiv och tydlig styrning

Den externa styrningen i Danmark blir mer aktiv och tydlig eftersom den understöds av styrsystemets infrastruktur. I Danmark råder ministerstyre. Finansministern är huvudansvarig för effektiviseringar och digitalisering, eftersom digitalisering förutsätter investeringar med mera. I den danska statsförvaltningen råder en modell som baseras på en balans mellan Finansministeriets samordning och övriga ministeriers autonomi. Det är Finansministeriet som sätter ramarna och övriga departement verksamhetsanpassar det som finns inom ramarna. Exempelvis bedrivs arbetet med utveckling av systematiska jämförelser på det sättet. Det operativa ansvaret, det vill säga utredningar, analys, metodframtagning med mera ligger på två myndigheter som fungerar som operativa enheter i Finansministeriet. Det gör att exempelvis arbetet med digitaliseringsstrategin styrs samlat från ett ställe och därifrån implementeras det vidare ut i förvaltningen.

7.2 Effektiviseringar i Norge

Norge har också präglats av stora effektiviseringsinitiativ som har drivits på av statmakterna. Norge har likt Danmark en Produktivitetskommission som för en tid sedan konstaterade att det finns potential för ökad effektivitet i norska statsförvaltningen. Effektiviteten kommer att behövas för att möta samhällsutmaningar som till exempel en ökad äldre befolkning och en framtid med sinande oljeintäkter. Kommissionens rapporter har utgjort en viktig grund för arbetet med effektivisering. Ett annat incitament var en OECD-rapport, där Norge beskrivs som sämst av alla utvecklingsländer när det gäller övergripande förvaltningspolitik. Att ha en övergripande förvaltningspolitik är en av OECD:s rekommendationer till medlemsländerna.³⁴

³³ Moderniseringsstyrelsen, *Inspiration til sammenhængende styring*, 2015, Köpenhamn.

³⁴ OECD, *An Administration for Democracy and Community*, 2009

Den sittande regeringen har ökat trycket på effektiviseringar. En rapport har bland annat lämnats med förslag på bättre styrning och redovisning av statens resurser.³⁵

På senare tid har Norge också satsat på informationsteknik, regelförenkling och digitalisering genom en styrning som kombinerar kontroll, deltagande och en effektiv resursanvändning. Den offentliga förvaltningen har rört sig i riktning mot en mer effektivitets- och prestationsorienterad förvaltningsapparat med målgruppsfokus.³⁶

I Norge är ansvaret för förvaltningspolitiken i praktiken delat mellan Kommunal- och moderniseringsdepartementet (KMD) och Finansdepartementet (FIN). Samtidigt bedrivs ett arbete för bättre samordning av effektiviseringsarbetet och Kommunal- och moderniseringsdepartementet (KMD), Finansdepartementet (FIN) och myndigheterna DIFI och DFØ är involverade.

Myndigheten Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) har stärkt sitt fokus på digitalisering och offentlig upphandling. Tanken är att DIFI ska leda regeringens moderniseringsarbete på ett samlat sätt.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) ansvarar för bland annat ekonomistyrningen. Myndigheten ska bland annat utveckla beslutsunderlag, styrning och sektoranalyser. Regeringen har i statsbudgeten för 2017 efterlyst bättre information om användningen av resurserna i staten och översyn av redovisning. DFØ har en viktig roll i de åtgärder som beskrivs.

Nyligen kom DIFI med en rapport om effektiviseringen i norska statsförvaltningen.³⁷ I rapporten identifieras faktorer som främjar effektivitet, det handlar om:

- Krav på besparingar
- Stöd och påtryckningar från departement för att ge tyngd
- Tydlighet från ledningen för att ge riktning
- Teknik som gör effektiviteten möjlig

Det som hindrar effektiviteten är enligt rapporten:

- Brist på kultur att genomföra förändringar
- Ständigt nya politiska prioriteringar
- Osäkerhet i arbetsgivarrollen och en detaljerad ledning som minskar handlingsutrymme
- Stuprörstänk som förhindrar effektiva gemensamma lösningar
- Bristande förändringserfarenhet

³⁵ NOU 2015:14, *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring*, 2015, Oslo, Finansdepartementet.

³⁶ Lægreid, Per, m.fl. *Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives*, COCOPS, 2013

³⁷ DIFI 2016:6, *Nøkklene til handlingsrommet Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* Oslo.

- Begränsad rörlighet bland chefer

DIFI menar att det finns tre nycklar för att skapa större utrymme för effektivitet:

1. Stärka kopplingen mellan centralt och lokalt initierade effektiviseringsåtgärder
2. Ministerier och myndigheternas initiativ måste dra åt samma håll. Detta kräver både bättre kontroll och mer förtroende
3. Centralt underlättande för effektivitet

DIFI förklarar vidare att ökat effektivitetstryck skapas genom centrala grepp och gemensamma lösningar. Det kan vara sektoranalyser för att identifiera effektiviseringspotentialer, starkare koppling mellan finanspolitik och förvaltningspolitik, ökad användning av gemensamma administrativa lösningar och en mer strategisk arbetsgivarroll. DIFI menar vidare att ledare måste skapa kulturell förändring genom att kontinuerligt förbättra arbetsprocesser och motivera de anställda att ändra arbetssätt och uppgifter i linje med verksamhetens behov.

7.2.1 Exempel på stora effektiviseringsinitiativ i Norge

Program för bättre styrning och ledning i staten

Statsmakterna lanserade 2014 ett program för bättre styrning och ledning i staten. Tanken var att göra förvaltningen mer resultatorienterad och handlingskraftig. Programmet inbegriper förändringar i kultur och attityder, utveckling av systematiska sektoranalyser, förvaltningspraxis för effektiva prestationer, mer av samordning och interaktion mellan myndigheterna, strategisk tillämpning av informations- och kommunikationsteknik samt digitalisering. Myndigheterna DIFI och DFØ samverkar i programmet.³⁸

Avbyråkratiseringsreform

En annan stor effektiviseringsinsats har inletts med fokus på kostnadsmedvetenhet genom en avbyråkratiserings- och effektiviseringsreform. Den nya reformen ska skapa incitament för effektivare statliga verksamheter och för att skapa utrymme för prioriteringarna i statsbudgeten.

Digitalisering, samverkan och upphandling styrs upp

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI):s mandat har stärkts med ett större fokus på digitalisering och offentlig upphandling genom en samordning av det arbetet.

³⁸ Regjeringen.no, Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014.

Statens innkjøpscenter kommer att ansvara för förenkling och samordning av statens totala inköp. Det har bland annat införts obligatoriska ramavtal för inköp av varor och tjänster.

Det finns också en målsättning att stärka samverkan i förvaltningen. DIFI och DFØ har genomfört ett projekt med syftet att belysa olika sätt att förbättra samverkan, särskilt när det handlar om att hantera komplexa problem.

Regeringen vill också utreda hur det som kallas *big data* kan användas och komma till nytta för statsförvaltningen. Som exempel kan nämnas hälsodata, skattelängder, kartor och försäkringsposter.

7.2.2 Den ekonomiska styrningen i Norge

Det finns starka kostnadsbetonade element i den ekonomiska styrningen i Norge. Finansdepartementet har det övergripande ansvaret för ekonomistyrningen i staten. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har från 2016 övertagit ansvaret för styrningsfrågorna. DFØ är också ansvarig för att förvalta utredningsinstruksen (kan liknas vid regleringsbrev).

Den ekonomiska styrningen i Norge vilar på ett antal centrala principer och delas in i *reglement for økonomistyring i staten* och *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Det omtalas samlat ekonomiregelverket.

I *Reglement for økonomistyring* står det att alla myndigheter måste se till att resursanvändningen är effektiv och det finns två viktiga villkor som alltid ska uppfyllas för att kunna mäta produktivitet:

1. Verksamheten måste kunna definiera tjänster på ett otvetydigt sätt så att det är möjligt att mäta tjänsternas volym. Tjänsterna kan definieras på ett allmänt plan eller mer detaljerat.
2. Det måste vara möjligt att mäta den totala verksamhetens resursanvändning och sammankoppla resursanvändningen till de olika tjänsterna. För att bedöma om produktiviteten är hög eller låg, måste man kunna jämföra resultaten över tid, med andra myndigheter eller enheter med liknande uppgifter.

Införandet av riskhantering i styrningen

En viktig del i den ekonomiska styrningen i Norge är något som kallas för *risikostyring*. Översatt till svenska handlar det om riskhantering. Införandet av riskhantering som en vital del i den ekonomiska styrningen är säkrare hantering av händelser som kan hindra måluppfyllelsen. Riskhanteringen ska bidra till att skapa en bättre balans mellan mål, risker, styrning och kontroll för ett bättre resursutnyttjande. På den punkten kan riskhanteringsfunktionen fungera som resursprioriteringsverktyg. Kravet på riskhantering finns på alla nivåer. Det innebär att samma regler för riskhantering

gäller för departement och myndigheterna, men att det ska anpassas efter verksamhet.³⁹ Nya vägledningar har också införts gällande bland annat intern styrning och kontroll.

Mål- och resultatstyrning är en styrningsprincip och riskhantering är en metod eller ett verktyg som ska bidra till bättre verksamhetsstyrning. Riskhantering medför en systematisk och strukturerad översyn av de mål verksamheten styrs efter. Således ska riskhantering också bidra till att förtydliga och precisera mål, liksom att främja och strukturera förhållandet mellan mål på olika nivåer. Riskhantering innebär att man identifierar och hanterar komplexa risker i hela organisationen. Riskhanteringen ses som en vital del i att stärka mål och resultatstyrningen.

7.2.3 Aktiv och tydlig extern styrning

Norge har en infrastruktur för styrningen av myndigheterna, som har många likheter med den danska för att understödja stora effektiviseringsinsatser. Båda har ett huvudansvarigt Finansdepartement som samordnar och förvaltar principer för den ekonomiska styrningen och effektiviseringsarbeten. I det norska Finansdepartementets organisation finns Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som har det operativa ansvaret och som jobbar med utvecklingsarbete och ger rekommendationer om styrning.

Digitaliseringsfrågorna är utspridda på flera departement men sker samordnat. Bland annat samordnar Kommunal- och moderniseringsdepartementet budgetförslag från andra departement inom it-området och ger utlåtande till Finansdepartementet i budgetprocessen. Myndigheten DIFI som finns inom Kommunal- och moderniseringsdepartementet driver på och stödjer myndigheternas digitalisering av tjänster genom att erbjuda användarvänliga lösningar. DIFI leder bland annat Samarbetsrådet för styrning och samordning av digitaliseringsarbetet inom den offentliga sektorn, som har en central roll i arbetet med att utveckla en gemensam ram för de nationella gemensamma komponenterna.

7.3 Förvaltningsforskning visar att kontexten spelar roll vid effektivisering

I boken *The politics of bureaucracy* undersöker forskaren B. Guy Peters förvaltningar i olika länder. Peters menar att kontexten som myndigheten är i spelar stor roll. Kontexten består av faktorer som kultur och normer i samhället. Peters skiljer bland annat på entreprenörskulturer och byråkratculturer. De förstnämnda hittas i de anglosaxiska länderna medan det sistnämnda hittas i länder som Tyskland och Frankrike.

³⁹ DFØ, *Risikostyring i staten - Håndtering av risiko i mål- og resultatstyrningen*, 2005, Oslo.

Peters menar att det är mindre komplicerat för kostnadsmedvetenhet att uppstå i entreprenörskulturer jämfört med byråkratikulturer. Inom byråkratikulturer hamnar kostnadseffektiviseringar⁴⁰ oftare i konflikt med regelverk. Det blir ofta en fråga om avvägning och då tenderar regelverken att betonas på bekostnad av exempelvis kostnadseffektiviseringar. Anledningen till att arbetet med regelförenklingar inte prioriteras kan handla om avsaknad av incitament att prioritera arbetet med regelförenklingar.⁴¹

Att skapa incitament är också det som Peters tar upp som en av de viktigaste faktorerna som leder till effektiviseringsarbete.

Peters har också undersökt förhållanden i Sverige. Han har i sin forskning sett att departementen sällan ger incitament till myndigheter att effektivisera med betoning på kostnader. Departementen uppmuntrar inte heller myndigheterna att komma med idéer om hur man kan kostnadseffektivisera. Peters menar att det tryck på effektiviseringar som kan uppkomma i Sverige har sin källa i expertmyndigheter som Statskontoret och Riksrevisionen och deras granskningar. Hur dessa tas emot och vilket tryck som uppstår beror mycket på politikerna. Ibland kan sådana granskningar inte avlämna något tryck alls om politikerna inte använder sig av dessa.⁴² Peters menar att den stora uppgiften för att arbeta med en kostnadsmedvetenhet då delegeras till myndighetens ledning. Vilka som sitter i myndighetsledningen har i dessa fall stor betydelse.⁴³

7.4 Sammanfattande iakttagelser

Effektiviseringar i Danmark kännetecknas av stora effektiviseringsprogram med betoning på kostnader som gäller för hela statsförvaltningen. Styrningen av effektiviseringar och även digitalisering sker samlat från Finansministeriet genom myndigheterna Moderniseringsstyrelsen och Digitaliseringsstyrelsen som är inordnade i departementsstrukturen.

Den ekonomiska styrningen i Danmark går under namnet sammanhängande styrning i syftet att underlätta samordningen av bland annat effektiviseringar och digitalisering. Styrningen betonar även betydelsen av kostnader genom att sammanlänka myndigheternas aktiviteter med resurser genom det som kan liknas för kontrakt. Anledningen till att Danmark har betonat kostnader grundar sig i en sedan tidigare stor ökning av offentliga utgifter, vilket har medfört att regeringarna har haft fokus på kostnadseffektiviseringar i statsförvaltningen.

⁴⁰ Exempelvis samma verksamhet till minskade kostnader.

⁴¹ Peters B. Guy, *The politics of bureaucracy*, Sixth edition, New York, 2010, s. 33- 78

⁴² Ibid. s. 253

⁴³ Ibid. s. 136

Norge har under senare tid rört sig mot effektiviseringar som gäller för hela statsförvaltningen. Styrningen av effektiviseringar och digitalisering samordnas mellan Kommunal- och moderniseringsdepartementet (KMD) och Finansdepartementet (FIN) med tillhörande myndigheter Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) och Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Den ekonomiska styrningen i Norge har element som betonar kostnader, bland annat ingår riskhantering i den ekonomiska styrningen. Det bidrar till att effektiviseringar görs med betoning på kostnader. Anledningen till att Norge har börjat anpassa sig till en mer sammanhängande styrning av effektiviseringar med kostnadsbetoning grundar sig i att Norge har kritiserats av OECD för att vara sämst av alla utvecklingsländer när det gäller övergripande förvaltningspolitik samt i den norska Produktivitetskommissions konstaterande att det finns potential för ökad effektivitet i norska statsförvaltningen.

8 Slutsatser och förslag

Statens verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning. Det slår budgetlagen (2011:203) fast. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) har varje myndighetsledning ett ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel. Effektivitet är också en central del i den senaste förvaltningspolitiska propositionen. En effektiv statsförvaltning är viktigt för medborgarnas förtroende och är en grund för att politiska prioriteringar får genomslag. Av budgetpropositionen för 2017 framgår också att den statliga förvaltningen i huvudsak fungerar bra och står sig effektivitetsmässigt väl i ett internationellt perspektiv.⁴⁴ Samtidigt pekar erfarenheterna från detta uppdrag på behovet av att stärka det effektiviseringsarbete som genomförs i statsförvaltningen. Våra slutsatser och förslag syftar till att stödja och stimulera en sådan utveckling.

8.1 Utveckla en kultur i statsförvaltningen som stödjer effektiviseringar med fokus på både kvalitet och kostnader

I regeringens arbete med att utveckla statsförvaltningen är frågor som rör myndigheternas effektivitet och effektivisering centrala. Samtidigt riskerar frågor som till exempel handlar om var tonvikten bör ligga i effektiviseringsarbetet eller omfattningen på effektiviseringarna att hamna i skymundan.

ESV ser därför ett behov av att utveckla en kultur i statsförvaltningen som stödjer effektiviseringar med fokus på både kvalitet och kostnader. Denna kultur omfattar såväl regeringen som myndigheterna. Den bygger på att regeringen har en tydlig, långsiktig, strategisk och verksamhetsanpassad styrning av effektiviseringar. En sådan kultur bygger också på att myndigheterna planerar och följer upp sina effektiviseringar utifrån kostnader och kvalitet. Som en del i detta ser ESV också behov av en sammanhängande styrning som ser mer till verksamheter än till enskilda myndigheter, i likhet med vad Statskontoret anger i sin rapport *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.⁴⁵

Inspiration kan hämtas från våra nordiska grannländer. Till skillnad från Sverige är det i Danmark och Norge vanligt med stora effektiviseringsinsatser som berör hela statsförvaltningen. En orsak kan vara att myndigheterna just ser sig som en del av staten som koncern och har ett intresse av att ge tillbaka medel till statskassan. I Danmark görs även systematiska jämförelser genom utveckling av förvaltningsgemensamma nyckeltal i syfte att stärka kostnadsfokus. Det finns även intressanta aspekter i den ekonomiska styrningen i Danmark och Norge som Sverige kan inspireras av.

⁴⁴ Proposition 2016/17:1, utgiftsområde 2, s.57.

⁴⁵ Statskontoret 2016:26, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, Stockholm.

8.1.1 Ökad dialog avseende effektiviseringar

Våra exempel visar att det finns fördelar med att regeringen är tydlig i sina krav på effektivisering men att det också är viktigt att regeringen intar en stödjande roll i processen. Regeringen bör tillämpa en styrning som är anpassad till de specifika behov som en myndighet eller verksamhet har och som också anger tydliga ramar för vad effektiviseringen ska åstadkomma. Syftet med en effektivisering kan vara att öka kvaliteten men det kan också finnas behov av att minska kostnaderna eller försäkra sig om att ökningen av kvaliteten inte leder till ökade kostnader. Det är inte en universallösning för hela statsförvaltningen som behövs, utan lösningar som är anpassade till den enskilda myndigheten eller verksamheten. Det är också viktigt att regeringen och myndigheten har en dialog om effektiviseringen som omfattar såväl kvalitet som kostnader men även frågor som rör effektiviseringens omfattning.

För att förenkla och förbättra styrningen kan regeringen även i samband med att en myndighetschef utses klargöra vilka förväntningar den har på effektiviseringar i den enskilda myndigheten. Hur arbetet på myndigheten fortskrider bör vara en del av den löpande dialogen. Regeringen bör ha en återkommande dialog med myndigheten om vad som ska åstadkommas med effektiviseringar och bör följa upp detta under den årliga myndighetsdialogen.

Vi ser också behov av ökad dialog inom Regeringskansliet, det vill säga mellan Finansdepartementet och övriga departement, om vad effektiviseringar i statsförvaltningen ska syfta till. Med en gemensam målbild kan styrningen bli mer sammanhållen även om den sedan anpassas till en särskild myndighet eller verksamhet. ESV har berört behovet av att se över Regeringskansliets arbetsprocesser när det gäller att följa upp och analysera myndigheters resultat i rapporten *Att synliggöra myndigheters resultat*.⁴⁶

8.2 Tydligare styrning om ambitionen är mer än ständiga förbättringar

Av vårt arbete framgår att myndigheters effektiviseringar främst handlar om ständiga förbättringar i den enskilda myndigheten och att insatserna har fokus på kvalitet. ESV:s slutsats är därför att regeringen – i den mån ambitionen är att ha en annan inriktning på effektiviseringarna än det som görs i dag – bör förtydliga effektiviseringarnas syfte, omfattning och förväntat resultat i sin styrning av myndigheterna. Regeringen bör också styra myndigheterna utifrån ett mer långsiktigt perspektiv.

I rapporten pekar vi på att regeringen använder regleringsbrevens primärt för att upprepa sådant som redan anges i myndighetsförordningen och budgetlagen. ESV menar

⁴⁶ ESV 2016:51, *Att synliggöra myndigheters resultat*, Stockholm.

att regleringsbrevsnarare bör användas för att förtydliga syftet med en effektivisering. Eftersom myndigheterna är följsamma till regeringens styrning bedömer ESV att ett tydliggörande kan ge önskad effekt.

ESV anser även att det finns en stor potential för effektivisering genom att myndigheterna blir bättre på att enskilt och i samverkan med andra ta tillvara digitaliseringens möjligheter. För att åstadkomma detta krävs dels en tydligare styrning av digitaliseringen av offentlig sektor, dels en starkare koppling mellan kraven på effektivisering och en ökad digitalisering. Digitalisering är i sig en stark förändringskraft. Vi menar att denna kraft, i större utsträckning, borde användas som incitament och krav på effektivisering av myndigheternas verksamheter för att uppnå högre kvalitet men också för att göra besparingar.

8.2.1 Utveckla incitament för effektiviseringar med syftet att göra besparingar

För att skapa ett kontinuerligt produktivitetstryck använder regeringen pris- och löneomräkning (PLO) av myndigheternas förvaltningskostnader som inkluderar ett produktivitetsavdrag vid uppräknig av lönekostnaderna. ESV konstaterar dock att PLO sällan utgör ett incitament för effektiviseringar på myndigheterna.

Modellen ger inte heller samma produktivitetstryck på alla myndigheter. Beräkningar för PLO görs varje år och för varje enskilt förvaltningsanslag. Det innebär det skapas ett produktivitetstryck för de myndigheter som har ett förvaltningsanslag som endast förändras till följd av PLO. För de myndigheter som får tillskott utöver PLO riskerar produktivitetstrycket att sättas ur spel. I praktiken blir trycket via PLO hårdare för små myndigheter med ett stabilt förvaltningsanslag än för större myndigheter. Om regeringen vill stimulera effektiviseringar med syftet att göra besparingar i statsförvaltningen behöver PLO-modellen kompletteras med andra verktyg.

Vi ser även att det saknas incitament i budgetprocessen för myndigheternas långsiktiga sparande. Ett sätt att underlätta myndigheters effektivisering kan därför vara att ge myndigheterna större möjligheter att disponera anslagssparande som uppkommit vid besparingar.

8.3 Utveckla och använd systematiska jämförelser

ESV anser att det är viktigt att regeringen driver på arbetet med att utveckla systematiska jämförelser. Erfarenheter från Danmark visar att det finns en potential i att använda systematiska jämförelser för att utveckla metoder för bedömning av effektiviserings- och förbättringspotential. Enligt utredningen om systematiska jämförelser⁴⁷

⁴⁷ SOU 2015:36, *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*, Stockholm.

skapar jämförelserna lärande nära verksamheten och ökar handlingsutrymmet för enskilda medarbetare. Systematiska jämförelser ger också möjlighet till analys, reflektion och lärande om hur stort utrymme för förbättringar det finns i en organisation.

Statsförvaltningen skulle kunna inspireras av kommunsektorn som använder benchmarking för att analysera kostnader. Det har varit starkt fokus på budgetstyrning och kostnadskontroll i den kommunala sektorn. På senare år har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) arbetat med att ta fram resultatindikatorer och öppna jämförelser mellan kommunerna. Dessa samlas i en statistisk databas (Kolada) som vuxit mycket. I dag finns omkring 3500 mått. Den ökade mängden av resultatindikatorer har gjort det lättare att jämföra kommuner än tidigare eftersom det nu finns gemensamma definitioner på en stor mängd mått.

8.4 Myndigheterna behöver utveckla sin förmåga att styra och följa upp långsiktigt

Effektiviseringsarbetet tar tid och kräver både långsiktighet och uthållighet. Som vi visat i den här rapporten genomförs många effektiviseringsinsatser på myndigheterna. Vi har också identifierat faktorer som underlättar myndigheternas arbete med effektivisering.

Samlat ser vi i våra exempel ett antal framgångsfaktorer för att insatser med syfte att effektivisera ska lyckas inom enskilda myndigheter. Det handlar till exempel om att myndighetsledningen tar ett tydligt ägarskap, att det finns en tydlig målbild som är accepterad bland de som är berörda eller att myndigheten utfäster så kallade kundlöften.

Framgångsfaktorerna som har identifierats bör enligt ESV utgöra en utgångspunkt för myndigheternas fortsatta utvecklingsarbete med effektiviseringar. Det finns ett antal åtgärder som myndigheterna kan vidta. En sådan kan vara att inleda effektiviseringsinsatserna med nulägesanalyser och sätta upp mål för vad effektiviseringen ska leda till. Målen bör omfatta såväl kostnader som kvalitet, och relationen dem emellan. I sammanhanget kan resonemang om tillräcklig god kvalitet i verksamheten vara en utgångspunkt.

Det finns också behov av bättre mätningar på myndigheterna före och efter genomförda effektiviseringar. De brister som finns i dag vad gäller myndigheternas uppföljning av effektiviseringar påverkar regeringens möjligheter att följa genomförda insatser. Uppföljning och analys av genomförda effektiviseringar bör därför efterfrågas och diskuteras av alla i styrkedjan. Uppsatta kvalitetsmått som utgår från den verksamhet som ska effektiviseras är en viktig del i uppföljningen. Myndigheter behöver dessutom förbättra redovisningen av uppnådda resultat kopplad till resurser. Tidredovisning är en viktig förutsättning för detta.

En tydligare styrning av effektiviseringar på myndigheterna bör också kombineras med ett ledarskap och medarbetarskap som bygger på tillit. I våra exempel tas medarbetares delaktighet, engagemang och förståelse upp som viktiga beståndsdelar för att bygga en kultur som driver på för förändring, utveckling och effektivisering.

8.5 ESV:s roll som kunskapsnav för effektivisering i statsförvaltningen

ESV har en roll som kunskapsnav för effektiviseringar i statsförvaltningen. I den rollen ser vi ett behov av att fortsätta arbetet med att sprida kunskap om framgångsfaktorer och metoder för effektivisering. Vi ser också ett behov av att stödja myndigheterna och regeringen i uppföljningen av effektiviseringar i syfte att koppla samman kvalitet och kostnader.

Hur en effektiviseringsinsats utformas ska naturligtvis utgå från den enskilda myndighetens eller verksamhetens syfte, behov och förutsättningar. Det finns dock ett antal metoder som vi anser är lämpliga vid effektiviseringar. Bland dessa kan nämnas nyttorealiserings, systematiska jämförelser och att se över sin ärendehandläggning i syfte att identifiera onödig efterfrågan.

Att kartlägga onödig efterfrågan kan bidra till att myndigheterna blir mer strukturerade och systematiska i sitt arbetssätt med effektiviseringar i ärendehandläggningen.⁴⁸ Fördelen med att använda en gemensam metod i statsförvaltningen är att det gör det möjligt att jämföra olika myndigheter som handlägger stora ärendemängder. Bland flera av våra exempel arbetar myndigheterna nära sina målgrupper och utgår från målgruppernas behov i effektiviseringar av sina arbetsprocesser. Dessa myndigheter kan använda sig av onödig efterfrågan som metod. Resultatet från ESV:s försöksverksamhet om onödig efterfrågan visar på effektiviseringspotential med en sådan ansats. Vår bedömning är att metoden bör kunna användas av fler myndigheter som handlägger stora ärendemängder. Detta kan också vara ett område för lärande jämförelser mellan myndigheter och inom enskilda myndigheter.

Myndigheterna kan även använda nyttorealiserings i den interna styrningen för att på ett aktivt och systematiskt sätt arbeta med att utveckla och effektivisera sin verksamhet. Nyttorealiserings är en samling integrerade styrningsprinciper som säkerställer att förväntade resultat med en effektivisering kan uppnås. Det förutsätter att de fyra delarna målstyrning, portföljstyrning, projektstyrning och förändringsledning används som verktyg för att effektivisera och förbättra verksamheten.⁴⁹ De mognadsmätningar som ESV har genomfört inom ramen för regeringsuppdraget om it-kostnader

⁴⁸ Se mer i kapitel 5.

⁴⁹ E-delegationen 2014 (2016-06-17) Nyttorealiserings version 2.0 Vägledning.

visar att statsförvaltningen har en låg mognad inom nyttorealiserings, portföljstyrning och förändringsledning.⁵⁰

ESV kommer att fortsätta arbeta med att ta fram metoder och stödja myndigheterna och regeringen i tillämpningen för att främja fortsatt effektivisering i statsförvaltningen. Det handlar om ständiga förbättringar, verksamhetsutveckling och större effektiviseringar som till exempel att effektivisera genom digitalisering. ESV ser även en stor nytta med att sprida exempel i syfte att lära av varandra i statsförvaltningen.

⁵⁰ ESV 2015:64, *Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Slutrapport: Förslag inför framtiden*, Stockholm och ESV 2016:25, *Statsförvaltningens digitalisering – uppföljning och analys*, Stockholm.

Referenser

Busch, Tor m.fl. *Moderniseringen av den offentliga sektorn*, Oslo: Universitetsforlaget, 3.e upplagan, 2011.

DIFI 2016:6, *Nøklene til handlingsrommet Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* Oslo.

DFØ, *Risikostyring i staten - Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*, 2005, Oslo.

E-delegationen 2014 (2016-06-17) *Nyttorealising version 2.0*, Vägledning.

ESV 2014:54 *Effektivare verksamhet genom ett ökat kundfokus. Erfarenheter från systemsynsprojektet*, Stockholm.

ESV 2014:59, *Effektivisering av kärnverksamheter*, Stockholm.

ESV 2015:64, *Fördjupat it-kostnadsuppdrag – Slutrapport: Förslag inför framtiden*. Stockholm.

ESV 2016:25, *Statsförvaltningens digitalisering – uppföljning och analys*, Stockholm.

ESV 2016:51, *Att synliggöra myndigheters resultat*, Stockholm.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Ekonomistyrningsverket.

ESV, *Effektivisera verksamheten*, 2016, <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/styrning/effektivitet/> (Hämtad: 2016-12-08).

Lægreid, Per, m.fl. *Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives*, COCOPS, 2013

Moderniseringsstyrelsen, *Sammenhengende styring med fokus på kerneopgaven*, 2015, Köpenhamn.

Moderniseringsstyrelsen, *Inspiration til sammenhengende styring*, 2015, Köpenhamn

NOU 2015:14 *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring*, 2015, Oslo, Finansdepartementet.

OECD, *An Administration for Democracy and Community*, 2009.

Peters B. Guy, *The politics of bureaucracy*, New York: Sixth edition, 2010.

Pollitt, Christopher och Bouckaert, Geert, *Public Management Reform*, Oxford: Third Edition, 2011.

Produktivitetsskommissionen, *Styrning, ledelse og motivation i den offentlige sektor*, 2013, Köpenhamn.

Proposition 2016/17:1, utgiftsområde 2.

Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Stockholm, Finansdepartementet.

Rapport 2015:7, *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan. Slutrapport*, Stockholm.

Regeringsbeslut 2, N2015/3210/EF, *Uppdrag att ge stöd till regeringens satsning på e-förvaltning*, Näringsdepartementet, 2015-04-09.

Regeringsbeslut 5, N2016/01642/EF, *Uppdrag att följa de statliga myndigheternas användning av it och hur myndigheterna tar tillvara digitaliseringens möjligheter*, Näringsdepartementet, 2016-03-04.

Regeringsbeslut 5, N2015/07455/EF, *Avsiktsförklaring om digital förnyelse av det offentliga Sverige*, Näringsdepartementet, 2015-10-29.

Regjeringen.no, *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014-2017*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Ekonomistyrningsverket, ESV.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Skatteverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Finansinspektionen.

SCB 2006:04, *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*, Stockholm.

SOU 2015:36, *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*, Stockholm.

Statskontoret 2016:19, *Mer tid för kärnverksamheten*, Stockholm.

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

Bilaga 1

Artiklar, seminarier och ESV-dagarna 2015 och 2016

Förteckningen nedan är intervjuer som genomförts med myndigheter som genomfört olika effektivitetsprojekt. Dessa intervjuer ligger till grund för artiklar som finns publicerade på esv.se.

Samtliga intervjuer har genomförts utifrån en intervjumall som tagits fram för projektet.

Artiklar med myndigheter ⁵¹		
<i>Myndigheter</i>	<i>Departement</i>	<i>Huvudsakliga tillvägagångssätt⁵²</i>
Arbetsförmedlingen/ Skogsstyrelsen	Arbetsmarknadsdep/ Näringsdep.	Samverkan
Arbetsförmedling	Arbetsmarknadsdep.	it/arbetsprocesser
Bolagsverket m.fl.	Näringsdep.	Samverkan/it
Boverket	Näringsdep.	it/arbetsprocesser
Centrala Studienämnden	Utbildningsdep	Systemsyn, målgruppsorientering
Ekobrottsmyndigheten	Justitiedep.	Arbetsprocesser
Försäkringskassan m.fl.	Socialdep.	Regelförenkling, it
Konsumentverket	Finansdep.	Samverkan/digitalisering/målgruppsorientering
Lantmäteriet	Näringsdep.	Samverkan
Linköpings universitet	Utbildningsdep.	it

⁵¹ ESV, Effektivisera verksamheten, 2016, <http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/styrning/effektivitet/> (Hämtad: 2016-12-08).

⁵² Målgruppsorientering, regelförenkling, utveckla processer och arbetssätt, samverkan och digitalisering, se mer avsnitt 5.3

Länsstyrelsen Stockholm	Finansdep.	Samverkan
Länsstyrelsen Halland	Finansdep.	it
Länsstyrelsen Värmland/Skogsstyrelsen	Finansdep/ Näringsdep.	it/samverkan/målgruppsorientering
Länsstyrelsen Västernorrland	Finansdep.	Arbetsprocesser
Migrationsverket	Justitiedep.	it/arbetsprocesser
MTM – Myndigheten för tillgängliga medier	Kulturdep.	it/målgruppsorientering
Pensionsmyndigheten	Socialdep.	it/arbetsprocesser
Post- och telestyrelsen	Näringsdep.	Arbetsprocesser, regelförenkling
Statens tjänstepensionsverk (SPV) m.fl. myndigheter	Finansdep.	Samverkan
Statistiska centralbyrån	Finansdep.	Målgruppsorientering/it
Sveriges geologiska undersökningar	Näringsdep.	Målgruppsorientering/it
Skatteverket Nyköping	Finansdep	Arbetsprocesser/ målgruppsorientering
Skatteverket rut och rot	Finansdep.	Arbetsprocesser/it
Svenska ESF-rådet, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	Arbetsmarknadsdep.	Regelförenkling/arbetsprocesser
Transportstyrelsen	Näringsdep.	Arbetsprocesser/regelförenkling
Åklagarmyndigheten	Justitiedep.	Arbetsprocesser/samverkan

Seminarier 2015

Seminarierna 2015 hade olika innehåll. Endast något enstaka seminarium var ett direkt exempel på hur en myndighet hade arbetat med effektivisering.

- Frukostseminarium: Hur skapar man en modern statlig myndighet? Post- och telestyrelsen (PTS). Datum 2015-12-15.
- Frukostseminarium om Effektivisering och uppföljning, Transportstyrelsen. Datum: 2015-09-17.
- Försöksverksamhet om värdeskapande arbetssätt. Hur kan vi ta tillvara på erfarenheterna från forskningsprojektet om effektiviseringsmöjligheter i Försäkringskassans och Skatteverkets verksamhet? Datum: 2015-06-10.
- Frukostseminarium: Metod för att undersöka effektiviseringsarbeten i myndigheter. Richard Shelley. Datum: 2015-10-28.

Seminarier 2016

Seminarierna under 2016 var exempel på effektiviseringar som myndigheter genomfört.

- Frukostseminarium riktat till internrevisorer om systemsyn och förbättring av handläggning, Skatteverket Nyköping. Systemsyn och förbättrat handläggningen av pensionsdispenser. Datum: 2016-10-21.
- Frukostseminarium om samverkan och it, Länsstyrelsen i Värmland och Skogsstyrelsen. Gemensam inlämningsfunktion för skogsägare. Datum: 2016-01-20.
- Frukostseminarium om effektivisering av ärendehantering genom regelförenkling och genom att automatisera arbetsprocesser, Pensionsmyndigheten. Regelförenkling och automatisering Måste en handläggare hantera alla ärenden? Datum: 2016-05-19.

ESV-dagen 2015

Uppdatera till senaste versionen av staten – effektivisering i en ny verklighet.

ESV-dagen 2016

Tillsammans för en tillgänglig och effektiv statsförvaltning.

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.