

Ett stabsstöd i tiden

Betänkande av Stabsutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:22

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22928-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Odell

Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 15 februari 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret och Verket för förvaltningsutveckling (Verva) i syfte att effektivisera stabsorganisationen och dess verksamhet.

Dåvarande generaldirektören Urban Karlström, numera statssekreterare i Finansdepartementet, förordnades samma dag att vara särskild utredare. Den 29 oktober 2007 entledigades Urban Karlström och den 30 oktober samma år förordnades landshövdingen Mats Svegfors som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 8 mars 2007 departementssekreteraren Karina Aldén, departementsrådet Hans Bäck, departementssekreteraren Anna Centerstig, avdelningschefen Susanne Jansson, avdelningschefen Bertil Kallner, enhetschefen Folke K. Larsson, enhetschefen Eva Lejdbrandt samt departementsrådet Ann Lemne.

Huvudsekreterare har från och med den 5 mars 2007 varit departementsrådet Sten Johansson. Den 16 september 2007 entledigades Sten Johansson och sedan den 17 september samma år har fil. mag. Martin Olauzon varit utredningens huvudsekreterare. Från och med den 26 november 2007 har rättssakkunnige Jonas Widell varit sekreterare. Gunilla Malmqvist har varit utredningens assistent.

Den särskilde utredaren har under arbetets gång tagit råd och fått underlag av experterna, men de har inte varit delaktiga i de förslag som utredningen lämnar. Experterna har följaktligen inte getts möjlighet att avge särskilda yttranden.

Utredningen har antagit namnet Stabsutredningen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Ett stabsstöd i tiden* (SOU 2008:22). I och med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i mars 2008

Mats Svegfors

/Martin Olauzon
Jonas Widell

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	17
1 Inledning	29
1.1 Uppdraget.....	29
1.2 Utredningsarbetet.....	29
1.3 Betänkandets disposition.....	30
2 Dagens stabsstöd	33
2.1 Ekonomistyrningsverkets uppdrag, verksamhet och organisation	33
2.1.1 Myndighetens uppgifter	33
2.1.2 Verksamhetens omfattning och finansiering	38
2.1.3 Organisation, bemanning och lokalisering	40
2.2 Kammarkollegiets uppdrag, verksamhet och organisation	42
2.2.1 Myndighetens uppgifter	43
2.2.2 Verksamhetens omfattning och finansiering	50
2.2.3 Organisation, bemanning och lokalisering	52
2.3 Statskontorets uppdrag, verksamhet och organisation	54
2.3.1 Myndighetens uppgifter	54
2.3.2 Verksamhetens omfattning och finansiering	55
2.3.3 Organisation, bemanning och lokalisering	56

2.4	Verkets för förvaltningsutveckling uppdrag, verksamhet och organisation	57
2.4.1	Myndighetens uppgifter	58
2.4.2	Verksamhetens omfattning och finansiering	61
2.4.3	Organisation, bemanning och lokalisering.....	62
3	Framtidens stabsstöd – utgångspunkter för utredningens överväganden.....	65
3.1	Samhället och omvärlden förändras, och statsförvaltningen med det	65
3.2	Vägen mot ett modernt stabsstöd – stabsöversyner en återkommande verksamhet inom förvaltningspolitiken.....	66
3.3	Utredningens utgångspunkter för det framtida stabsstödet.....	74
4	Analys och överväganden.....	83
4.1	Hur fungerar dagens stabsstöd?	83
4.1.1	Vad säger direktiven?	83
4.1.2	Hur uppfattas stabsstödet av omvärlden?	84
4.2	Elva områden vilka utredningen har fokuserat sin analys på.....	87
4.2.1	Uppföljning av statlig verksamhet samt utredningsstöd till regeringen	87
4.2.2	EU-revisionen	94
4.2.3	Utvecklingen av en modern e-förvaltning.....	96
4.2.4	Kompetensförsörjning.....	100
4.2.5	Prognoser och information om statlig ekonomi.....	103
4.2.6	Ekonomistyrning	104
4.2.7	Administrativt stöd inklusive fordringsbevakning ...	107
4.2.8	Det statliga försäkringssystemet	112
4.2.9	Den statliga kapitalförvaltningen	113
4.2.10	Upphandlingsverksamheten i staten.....	115
4.2.11	Bör Regeringskansliets verksamhet renodlas ytterligare och några uppgifter skötas av stabsstödet istället?	115
4.3	Summerande analys	119

5	Förslag till en ny organisation för stabsstödet	125
5.1	Regeringens stabsstöd för utredning och uppföljning prioriteras – fortsatt utveckling av Statskontoret.....	128
5.2	EU-revisionens oberoende förstärks	134
5.3	Verket för förvaltningsutveckling avvecklas	135
5.4	Utvecklingen av e-förvaltningen går vidare.....	136
5.5	Arbetet med att utveckla en kompetent förvaltning tar nya vägar	142
5.6	Regeringskansliets verksamhet renodlas ytterligare och Kammarkollegiet får nya uppgifter	146
5.7	En samlokalisering av stabsmyndigheterna bör övervägas.....	149
5.8	Områden där utredningen inte funnit anledning att föreslå några förändringar i uppdrag eller organisation.....	150
6	Konsekvenser av förslagen.....	151
7	Författningskommentarer	153
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden	153
7.2	Följdändringar.....	153
	Referenser	155
	Bilagor	
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	159
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv	167
<i>Bilaga 3</i>	Vetenskaplig meritering vid utbytestjänstgöring – problemställningar och möjligheter.....	169
<i>Bilaga 4</i>	Utredningens kontakter	183

Sammanfattning

Allmänt om utredningen

För denna utredning är det centralt att stabsstödet är fokuserat på regeringens behov. Likaså är synen att förvaltningspolitiken utvecklas i genomförandet av sakpolitiken en grundförutsättning för de resonemang som förs. Utredningens analys och förslag utgår vidare från det faktum att Sverige har ett relativt litet regeringskansli med i huvudsak strategiska uppgifter nära kopplade till regeringens egen direkta dagordning. En sådan struktur kräver flexibla och kompetenta stabsmyndigheter vilka närmast kan ses som segregerade delar av Regeringskansliet.

Den nu genomförda översynen av regeringens stabsstöd har skett i en situation som i åtminstone ett avseende skiljer sig från vad som har gällt tidigare. Under decennier har det i praktiken rått en betydande kontinuitet i den svenska förvaltningspolitiska utvecklingen. I grunden har det varit en och samma föreställning som varit vägledande. Politiken styr genom uppdrag och mål. Myndigheterna genomför politiken. Rollerna kan renodlas. Politiken uttrycks i målen. Genomförandet är i princip en uppgift för en förvaltning vars främsta särdrag är professionell kunskap.

Mycket talar dock nu för att viktiga komponenter i förvaltningspolitiken kommer att förändras under de närmaste åren. Inte minst gäller detta synen på styrning och uppföljning. Styrningen kommer troligen att behöva släppa många av sina mer bundna former för att bli mer flexibel och därigenom kunna svara mot regeringens faktiska styrbehov.

I ett avseende har kommittén i det följande något föregripit den förändring i föreställningen om förhållandet mellan politik och förvaltning som nu håller på att ske. Såväl när det gäller Statskontorets ställning som när det gäller den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningen föreslås arbetsformer som inte primärt innebär en renodling

av roller. Tvärtom handlar det här om funktioner och processer som löpande bör involvera såväl regeringen som myndigheterna.

Stabsstödet bör därför också organiseras och styras så att det blir en funktionell del av en fungerande helhet. Stabsstödet måste vidare kunna ge stöd i alla led i processen och därvid också ha förmåga att se utanför de egna ramarna och den egna organisationen. Detta ställer särskilda krav på att stabsmyndigheterna arbetar flexibelt, snabbt och att arbetet präglas av en stor närhet till och kunskap om regeringens och Regeringskansliets arbete.

I styrningen av stabsmyndigheterna är den formella relationen mellan regeringen och stabsmyndigheterna självklart viktig. Lika viktiga blir dock de informella eller mjuka styrformer som handlar om att man mer organiskt utvecklar arbetsformer som fungerar utifrån den politiska verksamhet som Regeringskansliet syftar till att stödja.

Enligt utredningens mening bör den konkreta förvaltningspolitiska utvecklingen ske i myndigheterna och genom utveckling av deras dagliga verksamheter. Därmed kommer den också att utgöra en central del av myndighetsledningarnas ansvar. Detta medför att regeringens styrning mot centrala förvaltningspolitiska mål i betydande utsträckning bör ske i det direkta samspelet mellan regeringen och myndighetsledningarna. Myndighetsdialogen bör då vara regeringens viktigaste instrument i styrningen av myndigheterna vid sidan av förordningar och anslag.

För att ge underlag för regeringens styrning visavi myndighetsledningarna krävs ett gott beslutsunderlag. Ett sådant åstadkoms bland annat genom att det finns väl fungerande uppföljningssystem och utvärderingsfunktioner vilka kan ge signaler om hur verksamheterna utvecklas. Utifrån en mer komplex syn på styrning bör också uppföljning och utvärdering utformas så att dessa komplexa samband tydliggörs. Detta påverkar synen på styrning men också utformningen av uppföljning och utvärdering av statliga myndigheter och verksamheter.

Statskontorets roll stärks och utvecklas

Som sagts ovan är regeringens behov av ett utvecklat stöd när det gäller utredningar, uppföljning och utvärdering en av utredningens mest centrala frågor. Utredningen föreslår att Statskontorets roll som ett uppföljnings- och utredningsorgan nära kopplat till

Regeringskansliet vidareutvecklas och stärks. Dess roll som regeringens primära utredningsresurs tydliggörs därmed ytterligare.

Utredningen lyfter vidare fram behovet av att arbetet med uppföljning ur ett effektivitetsperspektiv prioriteras och blir en central uppgift för Statskontoret. Detta sker inte minst mot bakgrund av att avvecklingen av Riksrevisionsverket år 2003 lett till att regeringen sedan dess inte fått tillräckligt stöd av stabsmyndigheterna på detta område.

Vidare understryks behovet av att Statskontoret har förmåga att ge ett kvalificerat stabsstöd till regeringen vid till exempel frågor om metodstöd kring formerna för hur en utredningsuppgift bör lösas.

Statskontoret ges vidare ytterligare uppgifter inom uppföljningen av förvaltningspolitiken och kompetensförsörjningen i staten genom att dessa uppgifter överförs från Verket för förvaltningsutveckling (Verva).

För att ge goda förutsättningar för det nya bredare uppdraget ges Statskontoret utökade resurser om 22 miljoner kronor per år.

Utredningen understryker behovet av en stärkt samverkan mellan statsförvaltningen och forskarsamhället. Detta sker bland annat genom att en ny form för tidsbegränsad utbytestjänstgöring för kvalificerade forskare införs. För att finansiera denna nya uppgift tillförs Statskontoret 5 miljoner kronor per år. Vidare föreslår utredningen att ett vetenskapligt råd inrättas vid Statskontoret.

EU-revisionens oberoende stärks

Utredningen diskuterar EU-revisionens ställning inom nuvarande organisatorisk ram som en del av Ekonomistyrningsverkets verksamhet. För att säkerställa EU-revisionens finansiella oberoende föreslår utredningen att en särskild anslagspost finansierar verksamheten. Ekonomistyrningsverkets instruktion föreslås dessutom ändras. EU-revisionens oberoende ställning klargörs genom att en självständig beslutsrätt införs.

Verket för förvaltningsutveckling avvecklas

Utredningen gör bedömningen att Verket för förvaltningsutveckling (Verva) givits ett svårt uppdrag. Konstruktionen med en renodlad "utvecklingsmyndighet" har inte givit rätt förutsättningar

för att möta de krav som ställs och kommer att ställas. Av naturliga skäl har det varit svårt för Verva, som en förhållandevis liten sidoordnad myndighet, att på allvar komma in i ett löpande internt utvecklingsarbete som drivs av andra och avsevärt resursstarkare myndigheter.

Betydande effektiviseringsvinster bör istället kunna uppnås både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, om uppgifterna utförs i andra organisatoriska former. Detta blir särskilt tydligt inom utvecklingen av e-förvaltningen.

Ytterligare tyngdpunkt bör läggas på myndighetsledningarnas ansvar när det gäller utvecklingsfrågor. Detta gäller inte minst kompetensförsörjning och såväl chefs- som medarbetarutveckling. Det stöd som erfordras bör ges i andra och mer flexibla former. I stor utsträckning erbjuds idag på marknaden kvalificerat stöd och kvalificerad utbildning som myndigheterna kan använda i sitt inre utvecklingsarbete.

Utredningen föreslår att Verva avvecklas från och med år 2009 och att de uppgifter regeringen beslutar bör utföras av andra aktörer förs över till dessa vid denna tidpunkt.

Utvecklingen av e-förvaltningen går vidare

Utvecklingen av en modern e-förvaltning bör ske i mer flexibla arbetsformer där statens samlade kompetens och resurser tas tillvara. Utredningen föreslår därför att en delegation i kommittéform, Förvaltningsdelegationen, inrättas för att, under regeringen och i samspel med den statssekreterargrupp som finns i Regeringskansliet, samordna och utveckla förverkligandet av e-handlingsplanen. Avsikten är att för detta mycket speciella utvecklingsarbete skapa en samverkansstruktur genom vilken regeringen kan interagera med myndigheterna.

Delegationen består av företrädare för såväl Regeringskansliet som myndigheter och syftar till att ta tillvara samtliga statliga resurser i ett samordnat och strategiskt utvecklingsarbete där inte minst standardisering blir en huvudfråga.

Regeringen tar det övergripande ansvaret för e-utvecklingen och lägger fast utgångspunkterna för delegationens arbete i olika tidsbegränsade uppdrag.

I syfte att ge utvecklingskraft och kontinuitet åt delegationens arbete understryks det att denna har en kompetent ledning samt

tillgängliga kansliresurser. Utredningen föreslår att delegationen leds av en av regeringen utsedd "E-tsar", i andra sammanhang benämnd "CIO" (Chief Information Officer). Formellt föreslås detta vara en tjänst som generaldirektör placerad i Regeringskansliet. Befattningshavaren förutsätts ha strategisk kompetens och en helhetsbild av e-utvecklingen i staten. Även om befattningen som generaldirektör, tillika ordförande i Förvaltningsdelegationen, inte förutsätts vara en politisk post ska arbetet ske på regeringens direkta mandat. Delegationen, liksom dess generaldirektör, tillsätts för en tid som motsvarar riksdagens mandatperioder för att där-efter utvärderas. Delegationens arbete, behov av kansliresurser med mera finansieras genom att 14 miljoner kronor per år anslås till detta ändamål.

Normeringsarbetet inom området e-förvaltning knyts till förverkligandet av regeringens e-handlingsplan och blir ett ansvar direkt för regeringen. För att finansiera arbetet tillförs Regeringskansliet (Finansdepartementet) 2 miljoner kronor per år. Som ett alternativ till att regeringen i förordningsform normerar kan det övervägas att tillskapa en funktion i myndighetsform vilken ges ett bemyndigande att lämna föreskrifter inom området.

Utredningen understryker betydelsen av att ansvaret för upphandling inom det så kallade IKT-området ges stabliga förutsättningar även efter det att Verva avvecklats. Det föreslås därför att ansvaret för IKT-upphandlingen förs över till Ekonomistyrningsverket.

Utredningen har vidare på ett mer övergripande plan undersökt frågorna kring ansvaret för statliga inköp och upphandlingar i stort. Utredningens bedömning är att dessa frågor är komplexa och väl förtjänar att i särskild ordning utredas ur ett helhetsperspektiv.

Arbetet med att utveckla en kompetent förvaltning tar nya vägar

Ansvaret för kompetensförsörjningen är, och ska vara, ett av myndighetsledningarnas primära uppdrag. Utredningens grundinställning är att myndigheternas behov av utbildningar inom skilda områden generellt sett kan tillgodoses genom att kompetens på den privata marknaden samt inom universitet och högskolor tas tillvara.

Det finns dock vissa kompetensbehov som är tämligen specifika för statsförvaltningen där det finns skäl för att staten själv svarar

för vissa insatser. Ekonomistyrningsverket bör till exempel även fortsättningsvis anordna utbildningar av relevans för den statliga ekonomistyrningen och budgetarbetet. På motsvarande sätt bör staten liksom tidigare anordna utbildningar för specifikt inomstatliga kompetensområden som EU-kunskap, statstjänstemannaskap samt statlig chefsutveckling. Ansvar för att anordna dessa utbildningar, för Regeringskansliet och andra intresserade myndigheter, förs över från Verva till Försvarshögskolan.

Regeringen har vidare ett övergripande ansvar vad gäller den samlade kompetensförsörjningens inriktning i staten. Utredningen föreslår att regeringen tar ett direkt ansvar för att prioritera olika riktade, och tidsbegränsade, kompetensförsörjningsinsatser gentemot myndigheterna. För detta arbete avsätts resurser om 5 miljoner kronor per år.

Vidare föreslås att portalen "lagrummet.se" ses över och att ansvaret för att förvalta denna tills vidare förs över från Verva till Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

Regeringskansliets verksamhet renodlas ytterligare och Kammarkollegiet får nya uppgifter

Regeringskansliets främsta uppgift är att biträda regeringen med underlag i dess roll att styra riket. För att kunna vara ett effektivt kanslistöd till den verkställande makten krävs att Regeringskansliet fokuserar sina insatser på områden som är strategiskt viktiga för regeringens arbete.

I syfte att frigöra resurser för att möjliggöra en koncentration på Regeringskansliets huvuduppgifter föreslås att vissa uppgifter vad gäller Arvsfondsdelegationen, bidragshantering, stöd i samband med bildande och avveckling av statliga myndigheter samt ekonomisk redovisning av statliga bolag förs från Regeringskansliet till Kammarkollegiet.

Samlokalisering av myndigheter bör övervägas

Avslutningsvis föreslås att regeringen bör överväga en samlokalisering av Ekonomistyrningsverket och Statskontoret då så kan ske med hänsyn till ingångna hyresavtal.

Områden där utredningen inte föreslår några förändringar

Utredningen har analyserat ett antal områden vilka stabsmyndigheterna ansvarar för. Inom flera av dessa har utredningen inte funnit anledning att föreslå några förändringar i uppdrag eller organisation. Av elva områden som utredningen särskilt analyserat föreslår utredningen att verksamheten inom följande fem bedrivs på likartat sätt och i liknande former också i framtiden:

- Ekonomistyrningsverkets arbete inom prognoser och information om statlig ekonomi,
- Ekonomistyrningsverkets arbete inom området ekonomistyrning,
- Kammarkollegiets arbete inom området administrativt stöd, inklusive fordringsbevakning, till små och medelstora myndigheter,
- Kammarkollegiets arbete inom det statliga försäkringssystemet, samt
- Kammarkollegiets arbete inom den statliga kapitalförvaltningen.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden

Härigenom föreskrivs att 8 a § lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden ska upphöra att gälla den 1 januari 2009.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Personal i ett särskilt kansli inom Kammarkollegiet handlägger stödärenden åt och är föredragande i Arvsfondsdelegationen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Härigenom föreskrivs att 1 och 7 §§ förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Kammarkollegiet har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration.

Kammarkollegiet har vidare enligt vad som föreskrivs här eller i någon annan författning uppgifter bland annat avseende miljö rätt, stiftelserätt, Sveriges indelning, registrering av trossamfund, fastställande av avgiftssatser inom begravningsområdet, fastställande av resegarantier och auktorisation av tolkar och översättare.

Kammarkollegiet bevakar Allmänna arvsfondens rätt till arv och förvaltar fondens kapital.

Enligt 2 a § förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden handlägger ett särskilt kansli inom Kammarkollegiet stödärenden åt och är föredragande i Arvsfondsdelegationen.

7 §

Efter överenskommelse kan myndigheten för statliga myndigheter och stiftelser med statlig anknytning tillhandahålla

1. ekonomisk, juridisk och administrativ service,
2. fordringsbevakning,
3. ett internt statligt riskfinansieringssystem, och
4. metoder för riskhantering och övrigt biträde i myndigheternas riskhantering

Efter överenskommelse kan myndigheten tillhandahålla ekonomisk, juridisk och administrativ service åt Regeringskansliet och statliga kommittéer

1. vid bildandet och avvecklingen av en myndighet,
2. vid handläggning av ärenden om utbetalning av bidrag,
3. vid ekonomisk redovisning av de statliga bolagen.

Myndigheten kan efter överenskommelse tillhandahålla kapitalförvaltning, redovisning och andra administrativa tjänster för myndigheter, stiftelser eller fonder inom det statliga eller kyrkliga området.

Regeringen får i ett enskilt fall besluta att myndigheten får tillhandahålla tjänster enligt *andra* stycket för andra organisationer.

Regeringen får i ett enskilt fall besluta att myndigheten får tillhandahålla tjänster enligt *tredje* stycket för andra organisationer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret

dels att 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 §, samt en ny rubrik närmast före 6 § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Statskontoret har till uppgift att på regeringens uppdrag bistå med utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet.

Statskontoret har till uppgift att på regeringens uppdrag bistå med *utredningar*, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet.

Statskontoret ska också, på regeringens begäran eller efter överenskommelse med Regeringskansliet, lämna stöd inför ställningstaganden till på vad sätt utredningar, utvärderingar och uppföljningar ska genomföras.

2 §

Myndigheten ska

1. analysera och granska den offentliga förvaltningens funktionsätt,

2. redovisa effekter av statliga åtgärder,

3. ge underlag för omprövning och effektivisering,

4. följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämnings-

5. lämna förslag på utvärderingar och studier, samt

6. efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med utred-

1. analysera och granska den offentliga förvaltningens funktionsätt *och effektivitet*,

4. *följa upp och utvärdera de statliga myndigheternas verksamhet*,

5. följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämnings-

6. *följa och analysera förvaltningsutvecklingen nationellt och internationellt och ha ett bestäl-*

ningsstöd.

laransvar för statistik som beskriver den offentliga sektorns utveckling,

7. följa och analysera kompetensförsörjningen i statsförvaltningen,

8. lämna förslag på utvärderingar och studier, samt

9. efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med utredningsstöd.

Särskilt organ

6 §

Vid myndigheten ska finnas ett vetenskapligt råd. Rådet har till uppgift att ge myndighetschefen råd i vetenskapliga frågor av betydelse för verksamheten.

Det vetenskapliga rådet består av myndighetens chef, som är ordförande, och högst fem andra ledamöter.

Anställningar och uppdrag

6 § Generaldirektören är myndighetschef.

Anställningar och uppdrag

7 § Generaldirektören är myndighetschef.

Personalansvarsnämnden

7 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Personalansvarsnämnden

8 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

8 § Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Avgifter

9 § Myndigheten får ta ut avgifter för sådant stöd som avses i 2 § 6

Tillämpligheten av vissa förordningar

9 § Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Avgifter

10 § Myndigheten får ta ut avgifter för sådant stöd som avses i 2 § 6.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

dels att 4 och 18 §§ samt rubriken närmast före 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 12 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Myndigheten ska särskilt

1. ansvara för statsredovisningen och utveckla god redovisningssed i staten,

2. analysera och utveckla formerna för finansiering av statlig verksamhet,

3. fastställa ekonomiadministrativa värden för varje myndighet,

4. utveckla formerna för och dokumenten i den ekonomiska rapporteringen för såväl enskilda myndigheter som staten som helhet,

5. göra prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen,

6. förvalta statens informationssystem för budgetering och uppföljning (Hermes),

7. inom sitt verksamhetsområde säkerställa statsförvaltningens tillgång till ändamålsenliga administrativa system, med tillhörande stöd,

8. besluta om att inordna myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen.

8. svara för samordnad upphandling för offentlig förvaltning inom området informationsteknik,

9. samla in och tillhandahålla uppgifter om myndigheters köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggentreprenader eller tjänster från andra än statliga myndigheter,

9. besluta om att inordna myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen,

10. utveckla och samordna den statliga internrevisionen,

10. samla in och tillhandahålla uppgifter om myndigheters köp,

leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggentreprenader eller tjänster från andra än statliga myndigheter,

11. utveckla och följa upp den statliga inköpssamordningen samt i övrigt fullgöra de uppgifter som framgår av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning,

12. svara för en effektiv förvaltning och avveckling av lokaler som staten hyr i de fall regeringen beslutar att ge myndigheten ansvar för detta samt svara för avveckling av lokaler i de fall där staten är hyresgäst men någon myndighet som själv kan svara för avvecklingen inte finns,

13. samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen samt följa upp uppgifterna, och

14. erbjuda myndigheter stöd i lokalförsörjningsfrågor.

11. utveckla och samordna den statliga internrevisionen,

12. utveckla och följa upp den statliga inköpssamordningen samt i övrigt fullgöra de uppgifter som framgår av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning,

13. svara för en effektiv förvaltning och avveckling av lokaler som staten hyr i de fall regeringen beslutar att ge myndigheten ansvar för detta samt svara för avveckling av lokaler i de fall där staten är hyresgäst men någon myndighet som själv kan svara för avvecklingen inte finns,

14. samla in och tillhandahålla uppgifter om den statliga lokalförsörjningen samt följa upp uppgifterna, och

15. erbjuda myndigheter stöd i lokalförsörjningsfrågor.

*Särskilda organ**Särskilda organ m.m.*

11 §

Vid myndigheten finns ett redovisningsråd. Rådet har till uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av god redovisningssed i staten. Redovisningsrådet består av högst sju ledamöter.

12 §

Vid myndigheten finns ett internrevisionsråd. Rådet har till uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av god internrevision i staten. Internrevisionsrådet består av myndighetens chef, som är ordförande, och högst sju andra ledamöter.

12 a §

Vid myndigheten finns en särskild enhet för den verksamhet som avses i 5 §. Enhetens chef beslutar i

- 1. ärenden om revision, och*
- 2. övriga frågor som rör de uppgifter som anges i 5 § p 1–5.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009 då förordningen (2007:828) med instruktion för Verket för förvaltningsutveckling ska upphöra att gälla.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan ska införas en ny paragraf, 6 kap. 3 §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

Försvarshögskolan får på uppdrag av Regeringskansliet anordna annan utbildning än den som regleras enligt denna förordning. På uppdrag av andra statliga myndigheter får Försvarshögskolan dessutom anordna sådan utbildning som är av generellt intresse för statsförvaltningen.

Vid utbildning enligt första stycket tillämpas avgiftsförordningen (1992:191). Försvarshögskolan får meddela föreskrifter om avgifternas storlek. Avgiften ska beräknas så att full kostnadsäckning uppnås.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

7 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)

Härigenom föreskrivs att 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Myndigheten ska fortlöpande utveckla verksamheten.

Myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Myndigheten ska i sin verksamhet främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen.

Myndigheten ska tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009 då förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte ska upphöra att gälla.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Stabsutredningens uppdrag är att göra en översyn av Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret och Verket för förvaltningsutveckling (Verva). I uppdraget ligger att klargöra ansvarsförhållanden mellan myndigheterna och tydliggöra deras roll i det fortsatta arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen. Översynen syftar till att effektivisera stabsorganisationen och dess verksamhet genom att

- klargöra vilken verksamhet som bör definieras som stabsstöd,
- klargöra respektive stabsmyndighets roll vad gäller å ena sidan att stödja regeringen och å andra sidan att utgöra stöd till förvaltningen i övrigt och
- klargöra vad som bör vara statliga åtaganden när det gäller konkurrensutsatt verksamhet inom stabsmyndigheterna.

Stabsutredningen har fått i tilläggsdirektiv att ta ställning till förslagen i Ekonomistyrningsverkets rapport (Fi2007/7586) som rör stabsmyndigheternas roll i en framtida organisation för att koncentrera hanteringen av administrativa processer i statsförvaltningen. Vidare ska utredningen, om den föreslår att verksamheter bör flyttas över till en annan myndighet, redovisa ekonomiska konsekvenser och personalkonsekvenser.

1.2 Utredningsarbetet

Sju sammanträden har hållits med utredningens experter. Sekretariatet har dessutom haft särskilda överläggningar med en eller flera av experterna.

I enlighet med direktiven har utredningen samrått med 2006 års förvaltningskommitté (dir. 2006:123) samt hållit sig informerad om arbetet i IT-standardiseringsutredningen (dir. 2006:05). Vidare har utredningen hållit berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och gett dem tillfälle att framföra synpunkter vid särskilda överläggningar.

Utredningen har även samrått med Utredningen av tillsyn över socialförsäkringsområdet (dir. 2007:24), Utredningen om uppföljning av riksrevisionsreformen (019-2470-06/07) samt Styrtutredningen, som hade i uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning (dir. 2006:30).

De förutsättningar som utredningen har arbetat under har varit speciella till följd av att såväl utredningsman som sekreterare, av olika skäl, byttes när endast några månader återstod av utredningstiden. En effekt härav är att underlaget för utredningen, vid sidan av bidragen från experterna, i första hand har utgjorts av ett stort antal intervjuer utförda under den begränsade utredningstid som har stått till förfogande. Intervjuer har gjorts med olika kategorier av befattningshavare, såväl inom statlig förvaltning som inom privat verksamhet. Utredningen har sammanträffat med och intervjuat företrädare för såväl större som mindre myndigheter som berörs av stabsstödet samt med ett antal befattningshavare inom Regeringskansliet för att få en bild av hur dagens stabsstöd fungerar. Samtal har självfallet också förts med företrädare för de fyra stabsmyndigheterna.

Därutöver har ett utredningsuppdrag getts till civilekonomen Svante Eriksson. Uppdraget avsåg att göra en beskrivning av de fyra stabsmyndigheternas verksamhet. Ytterligare ett uppdrag, som rör frågan om meritvärde med mera för en forskare som tjänstgör vid en stabsmyndighet, har getts till professorn Bengt Hansson.

1.3 Betänkandets disposition

Det närmast följande kapitlet, *Dagens stabsstöd*, innehåller en beskrivning av de fyra myndigheternas uppdrag, verksamhet och organisation.

I Kapitel 3, *Framtidens stabsstöd – utgångspunkter för utredningens överväganden*, beskrivs de grundläggande förutsättningarna för arbetet. Kapitlet innehåller en beskrivning av tidigare utredningar på området samt en redogörelse för de utmaningar som

framtidens statsförvaltning kommer att ställas inför. Kapitlet leder fram till ett antal ställningstaganden som ligger till grund för förslagen.

I Kapitel 4, *Analys och överväganden*, förs en diskussion om hur dagens stabsstöd fungerar. En djupare analys med överväganden görs av elva verksamhetsområden som bedömts ha särskilt stor betydelse.

I kapitel 5 redovisas utredningens förslag till en ny organisation för det samlade stabsstödet och i kapitel 6 konsekvenserna av dessa förslag. Kapitel 7 innehåller författningskommentarer.

2 Dagens stabsstöd

2.1 Ekonomistyrningsverkets uppdrag, verksamhet och organisation

Enligt sin instruktion¹ ansvarar Ekonomistyrningsverket för ekonomisk styrning av statlig verksamhet. Myndigheten bistår regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att statsförvaltningen är effektiv och att den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Ekonomistyrningsverket har till uppgift att utveckla och förvalta regelverk och metoder för en ändamålsenlig ekonomisk styrning på alla nivåer i staten och att analysera och lämna information om den statliga ekonomin.

Ekonomistyrningsverkets verksamhet regleras i huvudsak av instruktionen. I instruktionen specificeras ett antal uppgifter som verket ska fullgöra, men också vad som årligen ska rapporteras till regeringen och till andra myndigheter och internationella organisationer. Förutom detta ges verket i vissa fall särskilda uppgifter i andra förordningar.²

2.1.1 Myndighetens uppgifter

Ekonomistyrningsverkets verksamhet sorterar under politikområdet Effektiv statsförvaltning och indelas enligt regleringsbrevet i följande verksamhetsgrenar:

- Ekonomisk styrning
- Informationssystemet Hermes
- Internrevision

¹ Förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

² Sådana uppgifter anges till exempel i avgiftsförordningen (1992:191), förordningen (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem, förordningen (2002:831) om myndigheters rätt till kompensation för ingående mervärdesskatt, samt förordningen (2001:17) om förrättningsavgifter för vissa besiktningsorgan på fordonsområdet.

- EU-revision
- Inköpssamordning
- Lokalförsörjning
- Prognoser och information om statlig ekonomi

Enligt Ekonomistyrningsverkets regleringsbrev för år 2008 är budgetprognoser och EU-revision prioriterade uppgifter. I avsnitten nedan beskrivs verksamheten inom respektive verksamhetsgren.

Ekonomisk styrning

Inom verksamhetsgrenen Ekonomisk styrning ska Ekonomistyrningsverket bidra till en effektiv och ändamålsenlig ekonomisk styrning på alla nivåer i staten. Detta genom att utveckla, integrera och på så vis bidra till att förverkliga resultatstyrning och finansiell styrning samt genom att säkerställa statsförvaltningens tillgång till ändamålsenliga och kostnadseffektiva administrativa system.

Den löpande verksamheten omfattar bland annat arbete med förvaltning av regler, avgiftssamråd, remisser, ta fram en rapport om utvecklingstendenser i avgiftsbelagd verksamhet i staten samt ekonomiadministrativ värdering. Till kärnverksamheten hör att förvalta de regelverk som Ekonomistyrningsverket ansvarar för samt att svara för god redovisningssed i staten.

Utvecklingsverksamheten behandlar resultatstyrningen och den finansiella styrningen i staten, bland annat vad avser metoder, modeller och regelverk. Arbetet bedrivs både på eget initiativ och på uppdrag av regeringen.

Inom verksamhetsgrenen svarar Ekonomistyrningsverket för avgiftsfri rådgivning riktad till myndigheter och Regeringskansliet. Rådgivningen sker i huvudsak per telefon och e-post, via handledningar samt genom deltagande i referensgrupper och kommittéer. Därtill bedriver Ekonomistyrningsverket avgiftsfinansierad konsultverksamhet riktad till myndigheter, kommittéer och Regeringskansliet. Det kan både röra sig om uppdrag och om uppdragsutbildningar. Ekonomistyrningsverket bedriver även annan utbildning för myndigheter och Regeringskansliet inom området ekonomisk styrning.

Ekonomistyrningsverket ska säkerställa statsförvaltningens tillgång till administrativa system. Ekonomistyrningsverket är därför ramavtalsansvarig myndighet för system för löne- och personal-

administration (PA), system för ekonomiadministration (EA) samt system för integrerad verksamhetsstyrning (IVS). Även systemstöd för elektronisk fakturahantering ingår.

Inom verksamhetsgrenen bedrivs även internationell verksamhet. Den består av att ta emot utländska besök, att samordna internationella kontakter samt att bedriva tjänsteexportprojekt.

Informationssystemet Hermes

Hermes är ett integrerat informationssystem för staten. Det fungerar både som ett arbetsverktyg och en informationskälla. Hermes möjliggör ett samlat flöde från inlämnande av prognoser via statsbudgeten och utfärdandet av regleringsbrev till insamlandet av utfallsuppgifter i statsredovisningen. Systemet består huvudsakligen av tre delar, vilka stödjer arbetet med statsbudgeten, regleringsbrev och statsredovisningen. Därtill kommer Transaktionsdatabasen (TDB). Dessutom finns gemensamma applikationer knutna till Hermes.

Ekonomistyrningsverket ska förvalta, utveckla och förenkla informationssystemet Hermes, så att det utgör ett ändamålsenligt och effektivt stöd för ekonomistyrningen i staten. Förvaltnings- och utvecklingsarbetet syftar till att förenkla hanteringen av informationsflöden som regeringen behöver ha tillgång till för att styra den statliga verksamheten.

Den löpande verksamheten omfattar teknisk drift, produktion, systemförvaltning, användarstöd och samordning. Systemförvaltningen syftar främst till att underhålla systemet, göra förstudier och utredningar samt anpassa det till förändringar i omvärlden.

Utvecklingsarbetet utgörs av aktiviteter som syftar till att införa ny funktionalitet till systemet, till exempel verksamhetsanalys, modellering och systemkonstruktion.

Ekonomistyrningsverket anordnar också utbildningar för dem som använder Hermes i Regeringskansliet och myndigheter.

Internrevision

Ekonomistyrningsverket har sedan den 1 januari 2006 till uppgift att samordna och utveckla internrevisionen i staten. Syftet med verksamheten är att genom till exempel regelverk, gemensamma

kompetensutbildningsinsatser och metodutveckling höja kvaliteten på internrevisionen i staten.

EU-revision

Ekonomistyrningsverket är sedan den 1 januari 2007 revisionsmyndighet för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Europeiska fiskerifonden. Därefter har tillkommit Fonden för yttre gränser och Europeiska integrationsfonden. Den aktuella programperioden är 2007–2013 (period 3). Från hösten 2007 är Ekonomistyrningsverket även attesterande organ för Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling. Ekonomistyrningsverket kommer också att bli revisionsmyndighet för Europeiska flyktingfonden och Återanvändandefonden.

Verksamheterna omfattar revision genom löpande system- och substansgranskning, slutlig granskning (årlig revision) samt avslutande granskning av programperioden. Ekonomistyrningsverket har tidigare inte haft någon reviderande verksamhet, utan endast varit normerande och stödjande.

Inköpssamordning

Ekonomistyrningsverket övertog den 1 januari 2006 ansvaret för att samordna den statliga inköpssamordningen från Statskontoret. Ekonomistyrningsverket samordnar, utvecklar och effektiviserar den statliga inköpssamordningen. Verksamheten bedrivs i nära samarbete med övriga ramavtalsansvariga myndigheter.³

Lokalförsörjning

Den 1 januari 2006 övertog Ekonomistyrningsverket från Statskontoret ansvaret för vissa lokalförsörjningsfrågor. Ekonomistyrningsverket ska ha kunskap om statlig lokalförsörjning, statliga lokaler och lokalhyresmarknaden i stort för att kunna göra analyser

³ Utöver Ekonomistyrningsverket är de ramavtalsansvariga myndigheterna Arbetsmarknadsstyrelsen, Domstolsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Lantmäteriverket, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Verva och Verket för högskoleservice.

och ge stöd till regeringen. Ekonomistyrningsverket ska också kunna svara för en effektiv förvaltning av lokaler som staten hyr, om regeringen beslutar det, eller avveckla lokaler om det inte finns någon myndighet som själv kan ta det ansvaret.

Ekonomistyrningsverket lämnar varje år underlag för pris- och löneomräkning av anslag till Finansdepartementet. Ekonomistyrningsverket lämnar också ett särskilt underlag för prisomräkning, benämnt befästningsindex, till Försvarsdepartementet. Underlag för pris- och löneomräkningen hämtas från den databas, kontrakts- och användarregistret (KAR), som Ekonomistyrningsverket förvaltar.

Stöd och upplysning om lokaler och lokalhyresmarknaden lämnas framför allt till Regeringskansliet. Ekonomistyrningsverket utför även uppdrag åt regeringen och ger regeringen stöd genom att besvara remisser.

Prognoser och information om statlig ekonomi

Inom verksamhetsgrenen bidrar Ekonomistyrningsverket med beslutsunderlag till regeringen för den ekonomiska politiken. Ekonomistyrningsverket ansvarar för statsredovisningen och gör prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen. Den statliga ekonomin redovisas bland annat som resultat- och balansräkning, utfall på statsbudgeten och i nationalräkenskaps-termer.

Ekonomistyrningsverkets prognoser över statsbudgeten och ålderspensionssystemet utgör underlag för finanspolitiska ställningstaganden och för regeringens och riksdagens budgetarbete. Prognoserna används inför budgetarbetet och för uppföljning av statsbudgeten och budgetpropositionen. De ska i god tid varna för större avvikelser från budgeten, inte minst när det gäller utgiftstaket. De ska också förse en bred målgrupp med analyser och information om aktuella statsfinansiella frågor.

Ekonomistyrningsverket följer också upp och redovisar utfallet på statsbudgeten och ålderspensionssystemet månadsvis, som stöd för regeringens kontroll av budgeten och utgiftstaket. Varje år tar Ekonomistyrningsverket fram Statsbudgetens utfall, som efter beredning i Regeringskansliet är en del i regeringens årsredovisning till riksdagen. Ekonomistyrningsverket tar även fram tidsserier

över statsbudgeten och den realekonomiska fördelningen av utfallet.

Ekonomistyrningsverket tar åt regeringen fram underlag till årsredovisningen för staten. Den viktigaste delen är underlag för resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys i regeringens årsredovisning till riksdagen.

Kvartalsvis levererar Ekonomistyrningsverket nationalräkenskapsstatistik för den statliga sektorn till Statistiska centralbyrån (SCB) i form av underlag för statens finansiella sparande. Ekonomistyrningsverket fördelar även statsbudgetens utfall realekonomiskt, uppgifter som används för analysändamål av främst Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet.

Inom ramen för skriftserien Statens Finanser, som vänder sig till en bred målgrupp, presenterar Ekonomistyrningsverket fördjupade analyser. Genom en interaktiv webbsida är det möjligt att följa upp och analysera nyckeltal och annan information om statens finanser. Informationen baseras på sådant som är tillgängligt på Hermes.

Dessutom har Ekonomistyrningsverket till uppgift att årligen ge ut inkomstloggaren, som är en dokumentation av de bestämmelser som gäller för varje inkomstitel.

2.1.2 Verksamhetens omfattning och finansiering

Omfattningen på Ekonomistyrningsverkets verksamhet har varierat relativt kraftigt under senare år, till stor del genom att uppgifter fallit bort (i synnerhet försäljningen av Agressoverksamheten) eller kommit till. Åren 2004–2006 uppgick de totala kostnaderna i verksamheten således till cirka 214, cirka 189 respektive cirka 199 miljoner kronor, att jämföra med att kostnaderna för år 2007 uppgick till cirka 208 miljoner kronor.

Ungefär hälften av myndighetens verksamhet finansieras med anslag och den andra hälften med avgifter.

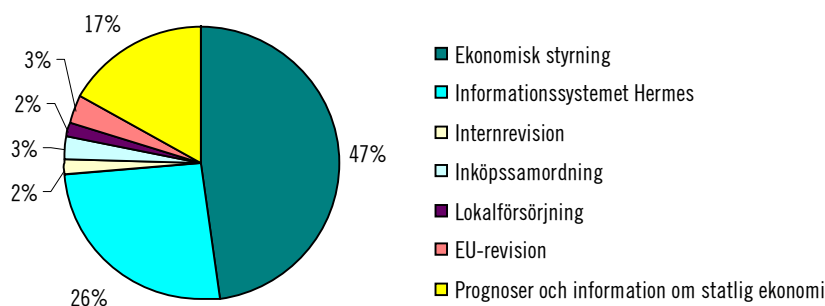
Av regleringsbrevet för år 2008 framgår att Ekonomistyrningsverket disponerar knappt 104 miljoner kronor i anslagsmedel, varav 83 miljoner kronor avser myndighetens förvaltande uppgifter och 21 miljoner kronor avser informationssystemet Hermes. Ekonomistyrningsverket disponerar också drygt 0,4 miljoner kronor i anslagsmedel för att täcka merkostnader för lokaler som staten hyr och som ingen annan myndighet ansvarar för.

Avgifter tas ut för flera av Ekonomistyrningsverkets aktiviteter, i enlighet med bemyndiganden i instruktionen eller i regleringsbrevet. Avgifter tas ut för verksamhet hänförlig till förvaltningen av Hermes och för att säkerställa myndigheternas tillgång till administrativa system samt för tjänsteexport. Ekonomistyrningsverket ska också ta ut avgifter för vissa samråd⁴ och för det stöd som ges inom området ekonomisk styrning. Vidare ska de ramavtalsansvariga myndigheterna erlagga avgifter för den statliga inköpsamordningen. Samtliga de hittills nämnda avgifterna disponeras av Ekonomistyrningsverket. Därtill erhåller Ekonomistyrningsverket vissa hyresintäkter för landstingsavtal, vilka inte disponeras av verket, utan redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten.

Den avgiftsbelagda verksamheten beräknas, enligt budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i regleringsbrevet, att år 2008 uppgå till 87 miljoner kronor, varav huvudparten (84 miljoner kronor) disponeras av myndigheten. De avgifter som Ekonomistyrningsverket disponerar förväntas i huvudsak genereras inom verksamhetsgrenarna Ekonomisk styrning (beräknas uppgå till cirka 35 miljoner kronor år 2008), Informationssystemet Hermes (cirka 25 miljoner kronor) samt Inköpssamordning (cirka 6 miljoner kronor).

Hur budgeterade totala kostnader för Ekonomistyrningsverkets verksamhet år 2007 fördelar sig mellan verksamhetsgrenarna framgår av figuren nedan.

Figur 2.1 Ekonomistyrningsverkets budgeterade kostnader år 2008 fördelade på verksamhetsgrenar



⁴ Samråd enligt 5 § förordningen (1994:1261) om statliga myndigheters redovisningssystem, enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) och enligt 4 § förordningen (2001:17) om förrättningsavgifter för vissa besiktningsorgan på fordonsområdet.

2.1.3 Organisation, bemanning och lokalisering

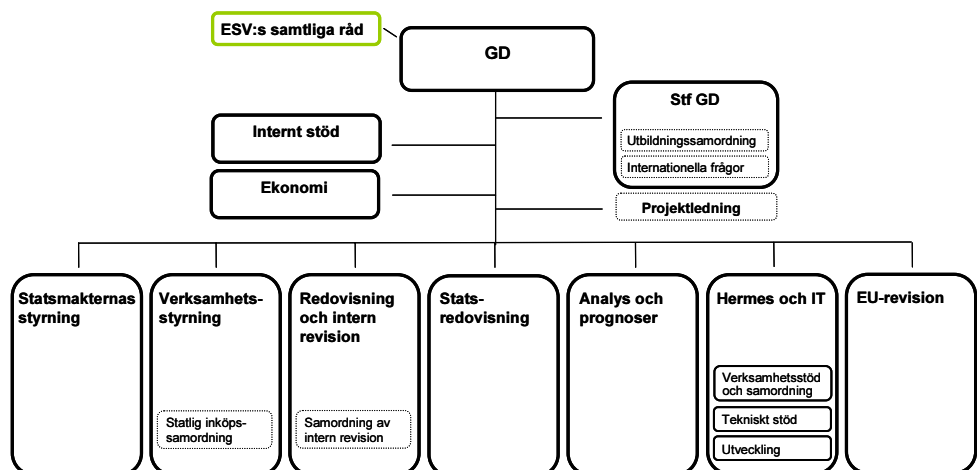
Av instruktionen framgår att Ekonomistyrningsverket är ett enrådgivningsverk och att myndigheten leds av en myndighetschef. Generaldirektören är myndighetschef. I instruktionen anges vidare att det vid myndigheten ska finnas ett insynsråd som består av högst tio ledamöter.

I enlighet med sin instruktion har Ekonomistyrningsverket också särskilda organ för frågor om redovisning respektive internrevision. Redovisningsrådet består av högst sju ledamöter och har till uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av god redovisningssed i staten. Internrevisionsrådet har till uppgift att ge myndighetschefen råd för att främja utvecklingen av god internrevision i staten. Rådet består av myndighetens chef, som är ordförande, och högst sju andra ledamöter. Ledamöterna i dessa råd samt ordförande i redovisningsrådet utses av regeringen.

Därutöver har Ekonomistyrningsverket på eget initiativ inrättat ett råd för ekonomichefer och controllers, ett råd för Regeringskansliet respektive ett råd för inköpsfrågor.

Ekonomistyrningsverkets organisatoriska indelning i avdelningar och funktioner framgår av figuren nedan.

Figur 2.2 Ekonomistyrningsverkets organisation



Personal

Under år 2007 uppgick Ekonomistyrningsverkets personella resurser till 140 årsarbetskrafter. Medelantalet anställda var 176 stycken. Från den 1 januari 2007 har Ekonomistyrningsverket ansvar för EU-revisionen (period 3). Övertagandet av verksamheten sker stegvis. När verksamheten gått över helt och hållet beräknas 37 årsarbetskrafter vara sysselsatta inom EU-revisionen.

Medelåldern för Ekonomistyrningsverkets personal är 44 år. Av medarbetarna är 99 kvinnor (57 procent) och 75 män (43 procent). Drygt 85 procent av de anställda har akademisk utbildning eller högre, främst inom ekonomi, samhällsvetenskap eller IT.

Hur Ekonomistyrningsverkets personal under år 2007 och antalet anställda den 1 januari 2008 fördelar sig mellan avdelningar och funktioner framgår av tabellen nedan.

Tabell 2.1 Ekonomistyrningsverkets personal

	Antal årsarbets- krafter 2007	Antal anställda 2008-01-01	Varav tjl eller föräldralediga	Anställda i tjänst
Ekonomistyrningsverket totalt	139,7	174	21	153
Statsmakternas styrning	15,1	23	6	17
Verksamhetsstyrning	18,3	22	1	21
Statlig inköpsamordnign	2,7	3	0	3
Summa V+SIS	21,0			24
Redovisning och internrevision	8,8	13	1	12
Internrevision	2,6	3	0	3
Summa RI+intern rev	11,3			15
Statsredovisning	13,4	15	2	13
Analys och prognoser	18,8	21	2	19
EU-revision	4,1	6	0	6
IT	25,2			
Samordning av Hermes	5,2			
Summa Hermes och IT	30,4	36	7	29

	Antal årsarbets- krafter 2007	Antal anställda 2008-01-01	Varav tjl eller föräldralediga	Anställda i tjänst
Ekonomi	6,7	9	2	7
Internt stöd inkl Esv-dagen	9,2	10	0	10
VL	2,6	3	0	3
Projektledning	0,3	2		2
Internationella frågor	3,2	3	0	3
Utbildningssamordning	3,4	3	0	3

Lokalisering

Ekonomistyrningsverket⁴s verksamhet är lokaliserad till Stockholm. De medarbetare som arbetar med EU-revision har varit placerade på cirka 15 olika orter i Sverige. När nu verksamheten successivt överförs till Ekonomistyrningsverket kommer den att samlas i Stockholm.

2.2 Kammarkollegiets uppdrag, verksamhet och organisation

Kammarkollegiets har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Verksamheten är av utpräglad juridisk och ekonomisk art och är förhållandevis diversifierad, med drygt trettio olika arbetsuppgifter. Den omfattar både arbetsuppgifter som riktar sig till allmänheten och sådana som riktar sig till statliga intressen. I det senare fallet har Kammarkollegiet flera olika roller, som till exempel att företräda staten eller andra allmänna intressen i vissa fall och att erbjuda ekonomiadministrativt stöd till statliga myndigheter.

Kammarkollegiets uppdrag är relativt detaljerat redovisat i myndighetens instruktion.⁵ Förutom i instruktionen är kollegiets verksamhet reglerad i en lång rad andra författningar.⁶

⁵ Förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

⁶ Några exempel på sådana författningar är förordningen (1956:296) om ersättning från staten i vissa fall vid ingripande för att förhindra spridning av smittsam sjukdom, förordningen (1976:504) om inkomstgarantier för konstnärer, resegarantilagen (1972:204), förord-

2.2.1 Myndighetens uppgifter

Kammarkollegiets verksamhet sorterar under politikområdet Effektiv statsförvaltning och indelas i myndighetens regleringsbrev i två verksamhetsgrenar:

Myndighetsuppgifter. Denna verksamhet, som omfattar ett stort antal olika arbetsuppgifter, finansieras i huvudsak med anslagsmedel. Inom verksamhetsgrenen har Kammarkollegiet dock även vissa intäkter från annat än anslag, till största delen ersättningar från Allmänna arvsfonden för de uppgifter som utförs för fondens räkning samt ersättningar för de uppgifter kollegiet har med statens lån.

Uppdragsverksamhet. I denna verksamhet, som är avgiftsfinansierad, utför kollegiet olika uppgifter på uppdrag av avnämare inom den statliga förvaltningen eller med annan statlig anknytning. I denna verksamhet står det uppdragsgivaren mer eller mindre fritt att utnyttja kollegiets tjänster.

I avsnitten nedan ges en översiktlig beskrivning av verksamheten inom respektive verksamhetsgren.

Myndighetsuppgifter

Stiftelserättsliga frågor

Kammarkollegiet prövar ansökningar om ändring enligt stiftelselagen (1994:1220) av stiftelseförordnanden samt ändring enligt permutationslagen (1972:205) av bestämmelser som enskild meddelat i gåvobrev, testamente eller liknande handling. Kollegiet har även tillsyn över ett 30-tal stiftelser.

Stämpelskatteärenden

Kammarkollegiet är granskningsmyndighet enligt lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter. Det innebär att kollegiet granskar inskrivningsmyndigheternas beslut i ärenden om fastställande av stämpelskatt, efterbeskattning och återvinning av

ningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare, förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar, förordningen (1998:200) om statliga utställningsgarantier, förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter samt lag (1993:305) om rätt att förrätta vigsel inom annat trossamfund än Svenska kyrkan.

skatt. Kollegiet för också det allmännas talan vid domstol. Vidare har regeringen till kollegiet delegerat rätten att besluta i dispensärenden enligt stämpelskattelagen.

Sveriges indelning

Regeringen beslutar enligt lagen (1979:411) om ändring i Sveriges indelning i kommuner och landsting om rikets indelning. Kammarkollegiet ska göra de utredningar som behövs för regeringens beslut i indelningsärenden. Kollegiet får själv besluta om smärre indelningsändringar, exempelvis sådana som behövs med hänsyn till fastighetsförhållandena och som inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommunerna.

Ersättningsärenden

Kammarkollegiet prövar ersättningsanspråk enligt förordningen (1956:296) om ersättning från staten i vissa fall vid ingripanden för att förhindra spridning av smittsam sjukdom.

Enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten handlägger kollegiet en rad ersättningsanspråk, bland annat vissa anspråk som grundas på fel vid registerföring samt vid felaktiga beslut av inskrivningsmyndighet. Vidare handlägger kollegiet anspråk till följd av personskada.

Företräda allmänna intressen

I 31 kap. miljöbalken finns bestämmelser om ersättning vid vissa ingripanden av det allmänna som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Exempel på detta är bildande av naturreservat. Om staten och markägaren inte kan enas om den ersättning som ska utgå till följd av sådant ingripande, kan markägaren föra frågan till domstol. I sådana processer företräds staten av Kammarkollegiet.

Kammarkollegiet ska i så kallade ansökningsmål enligt miljöbalken (när det behövs) föra talan för att ta tillvara miljö- och andra allmänna intressen.⁷ Kollegiet får även ansöka om ompröv-

⁷ 22 kap. 6 § miljöbalken.

ning av tillstånd som lämnats i ansökningsmål. Tyngdpunkten i kollegiets verksamhet inom det miljörettsliga området gäller vattenverksamhet och då främst fiske- och naturvårdsfrågor. Kollegiet svarar för processföringen i samverkan med de myndigheter som besitter sakkunskap, exempelvis Fiskeriverket, Naturvårdsverket eller länsstyrelse.

Auktorisationsverksamhet

Kammarkollegiet anordnar prov för auktorisation av tolkar och översättare enligt förordningen (1985:613) med samma namn. Det finns knappt 1 000 tolkauktorisationer i 35 språk och drygt 450 översättarauktoriseringer i ett 25-tal språk. Kollegiet har även tillsyn över de auktoriserade tolkarna och översättarna.

Resegarantier

Kammarkollegiet beslutar om den säkerhet som ska ställas av företag som är garantipliktiga enligt resegarantilagen (1972:204). Sammantaget rör det sig om cirka 2 000 företag och säkerheterna uppgår sammantaget till cirka 3,5 miljarder kronor. Kollegiet lämnar även kanslistöd åt Resegarantinämnden, vilken prövar resenärers krav på ersättning ur ställda säkerheter.

Vigselrätt

Annat trossamfund än Svenska kyrkan kan få rätt att förrätta vigsel. Kammarkollegiet meddelar sådant tillstånd med stöd av lagen (1993:305) om rätt att förrätta vigsel inom andra trossamfund än Svenska kyrkan. Kollegiet förordnar även vigsselförrättare i sådana samfund. Kollegiet har också ett tillsynsansvar enligt lagen.

Begravningsfrågor

Svenska kyrkans församlingar eller samfälligheter är i normalfallet huvudmän för begravningsverksamheten inom sina verksamhetsområden.⁸ Den som är folkbokförd i Sverige ska betala en avgift för

⁸ Två undantag finns från detta: Stockholm stad och Tranås kommun.

begravningsverksamheten. Med stöd av förordningen (1999:729) om begravningsavgift fastställer Kammarkollegiet avgiftssatsen för respektive begravningshuvudman för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

Vidare fastställer kollegiet de belopp som en begravningshuvudman ska betala till annan huvudman (förrättningshuvudman) för det fall de tjänster som ingår i begravningshuvudmannens skyldigheter utförs av förrättningshuvudmannen (begravningsclearing).

Allmänna arvsfonden

Allmänna arvsfonden⁹ består av egendom som tillfaller fonden genom arv, gåva, testamente, förmånstagarförordnande i försäkringsavtal, skifte i samband med likvidation av aktiebolag i vissa fall eller genom domstolsbeslut. Fonden har till ändamål att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder.

Fondens rätt till egendom bevakas av Kammarkollegiet. Det innebär att kollegiet ytterst är ansvarigt för avvecklingen av cirka 600 dödsbon per år samt årligen har att ta ställning till cirka 1 200 testamenten. Kollegiet för fondens talan i mål och ärenden som rör fonden. Kollegiet har även rätt att efter ansökan avstå från egendom som tillfallit fonden. Egendomen förvaltas som en särskild fond av kollegiet.

Ärende om stöd ur fonden handläggs av ett särskilt kansli inom Regeringskansliet men beslutas av Arvsfondsdelegationen, som är en myndighet under regeringen.

Kanslistöd

Utöver den redan nämnda Resegarantinämnden lämnar Kammarkollegiet kanslistöd även till Fideikommissnämnden, Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor, Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden, Statens skaderegleringsnämnd, Kärnavfallsfondens styrelse, Statens överklagandenämnd samt till Fonden för fukt- och

⁹ Allmänna arvsfonden är varken myndighet eller stiftelse utan en rättsbildning av sitt eget slag.

mögelskador i småhus. Fonden för fukt- och mögelskador avvecklas emellertid under år 2008.

Statliga in- och utbetalningar

Kammarkollegiet svarar för uppbörd av statens inkomster och betalar dess utgifter om något annat inte följer av särskilda föreskrifter. Det innebär bland annat att kollegiet tillför statsbudgeten överskott från statlig verksamhet som inte disponeras av respektive myndighet. Det är Riksbankens överskott som utgör merparten av vad som redovisas som intäkter.

Kollegiet disponerar cirka 130 anslag och anslagsposter på statsbudgeten inom tretton olika utgiftsområden för utbetalning av främst bidrag. Avgiften till EU, bidrag till folkbildningen och bidrag till högskoleområdet är de till beloppen enskilt största posterna.

Uppdragsverksamhet

Kapitalförvaltning

Kammarkollegiet erbjuder kapitalförvaltning åt stiftelser och fonder med statlig anknytning eller med anknytning till Svenska kyrkan. Kollegiet har cirka 400 fonder eller stiftelser som uppdragsgivare och förvaltar för deras räkning cirka 24 miljarder kronor. Uppdragsgivare med statlig anknytning dominerar såväl antalsmässigt (cirka 300 stycken) som när det gäller förvaltad kapital (cirka 18 miljarder kronor) över uppdragsgivare med kyrklig anknytning (cirka 100 stycken och 6 miljarder kronor). Av det förvaltade kapitalet är cirka 6 miljarder kronor placerat i kollegiets aktiekonsortium och ungefär lika mycket i räntekonsortiet. Det övriga kapitalet förvaltas i särskild portfölj för respektive uppdragsgivare.

Uppdragen från Allmänna arvsfonden (cirka 4,7 miljarder kronor), Försäkringskassans fonder (cirka 1,5 miljarder kronor), Viltvårdsfonden, Brottsofferfonden och ytterligare några uppdrag är författningsreglerade. Övriga uppdragsgivare har i princip möjlighet att vända sig till andra aktörer på kapitalmarknaden. Ett förordnande kan dock vara så utformat att stiftelsen ska förvaltas av

statlig myndighet, vilket kan utgöra ett hinder för att anlita annan förvaltare än Kammarkollegiet.

Kollegiet har också förvaltningsuppdrag av annan karaktär. Exempel på detta är att Kammarkollegiet på Premiépensionsmyndighetens uppdrag förvaltar pensionsspararnas medel innan dessa placeras enligt spararnas egna direktiv. Vidare svarar kollegiet för förvaltning av garantimedel på uppdrag av Insättningsgarantinämnden. Enligt avtal svarar kollegiet också för kanslifunktionen åt Kärnavfallsfondens styrelse, vilket bland annat innefattar att föreslå förändringar av fondens portfölj och genomföra beslutade affärer.

Kapitalförvaltningen är avgiftsfinansierad. Kollegiets avgifter bygger på samma principer som tillämpas av övriga aktörer på kapitalmarknaden, det vill säga avgiften beräknas på förvaltat kapital och varierar med hänsyn till hur stort belopp som förvaltas. Under år 2007 omsatte kapitalförvaltningen cirka 28 miljoner kronor och resultatet uppgick till 0,9 miljoner kronor. Det balanserade resultatet var vid utgången av år 2007 cirka 12,4 miljoner kronor.

Administrativt stöd

På uppdrag av främst små och medelstora myndigheter utför Kammarkollegiet olika former av ekonomiadministrativt stöd. Det är fråga om ett antal olika tjänster, exempelvis fakturahantering, löpande redovisning, bokslutsarbete, löneadministration och konsultinsatser som ekonomichefer. Konsultinsatserna innefattar såväl att lösa akuta situationer (vakanser, påtalade brister i redovisningen eller liknande) som att medverka i utvecklings- och rationaliseringsprojekt. Kollegiet hjälper även till vid etablering och avveckling av myndigheter.

Kollegiet lämnar ekonomiadministrativt stöd i någon form till ett 100-tal myndigheter och upprättar förslag till bokslut för ett 50-tal myndigheter (de finansiella delarna i årsredovisningen). Drygt 70 myndigheter anlitar kollegiet för sin löneadministration.

De avgifter som erläggs av de myndigheter som utnyttjar Kammarkollegiets ekonomiadministrativa stöd uppgår till drygt 30 miljoner kronor per år. För år 2007 uppgick resultatet till cirka 0,8 miljon kronor och det balanserade resultatet är cirka 4,7 miljoner kronor.

Med stöd av förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar åtar sig Kammarkollegiet också att bevaka och driva in

andra statliga myndigheters fordringar. Kollegiet har avtal om detta med ett 100-tal myndigheter.

År 2007 genererade verksamheten avgiftsintäkter om 6,4 miljoner kronor. Resultatet uppgick till cirka 2,1 miljoner kronor år 2007 och det balanserade resultatet till cirka 3,1 miljoner kronor.

Försäkringsverksamhet

Statliga myndigheter får inte teckna försäkringar hos ett enskilt försäkringsbolag. Detta framgår av förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. Istället finns en intern statlig ordning för riskhantering – ett försäkringssystem - som administreras av Kammarkollegiet. Kollegiet ska även stödja myndigheterna i deras riskhantering.

Inom försäkringssystemet tillhandahåller kollegiet de försäkringar som myndigheterna efterfrågar respektive är skyldiga att hålla. Som exempel kan nämnas studentförsäkringar, verksamhetsrelaterade försäkringar, fordonsförsäkringar, flyg- och skeppsförsäkringar, flyttgodsförsäkring och reseförsäkringar. Vidare svarar kollegiet för det författningsreglerade personskadeskyddet (pliktpersonal med flera). Kollegiet administrerar även en sjukvårdskostnadsförsäkring för personal inom utrikesförvaltningen.

Antalet skadeärenden uppgick år 2007 till nära 14 600 stycken.

År 2007 uppgick intäkterna i försäkringssystemet (det vill säga de premier myndigheterna erlägger) till drygt 209 miljoner kronor, driftskostnaderna till 26 miljoner och skadekostnaderna till 175 miljoner kronor. Överskottet uppgick till cirka 7,6 miljoner kronor.

Överskottet avsattes till den så kallade försäkringsfonden, vilken uppgår till cirka 189 miljoner kronor. Detta är i enlighet med regleringsbrevet där det föreskrivs att premier som myndigheter betalar in till försäkringssystemet ska placeras på ett särskilt räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Av regleringsbrevet framgår vidare att det får finnas ett balanserat överskott för att täcka risken för framtida skador enligt de principer som allmänt gäller inom försäkringsverksamhet. För finansiering av försäkringsverksamheten disponerar Kammarkollegiet dessutom en kreditram på 100 miljoner kronor i Riksgäldskontoret, vilken är avsedd att finansiera enstaka stora skador eller tillfälliga anhopningar av skador. En utnyttjad kredit ska återbetalas inom ramen för försäkrings-

systemet. Om den sammanlagda försäkringsersättning kollegiet ska betala för en enskild skadehändelse skulle överstiga 50 miljoner kronor, kommer dock det överstigande beloppet att täckas utanför systemet.

Registrering av trossamfund

Svenska kyrkan är enligt lag ett registrerat trossamfund. Andra trossamfund kan efter ansökan hos Kammarkollegiet registreras som trossamfund. Även trossamfunds organisatoriska delar kan registreras. Bestämmelser om registrering finns i lagen (1998:1593) om trossamfund. Kammarkollegiet för ett register över registrerade trossamfund och organisatoriska delar av registrerade trossamfund.

Verksamheten är helt avgiftsfinansierad. Avgiftsintäkterna uppgick till cirka 1,2 miljoner kronor. Det balanserade resultatet var 0,5 miljoner kronor.

2.2.2 Verksamhetens omfattning och finansiering

År 2007 uppgick de totala kostnaderna i Kammarkollegiets verksamhet till cirka 146 miljoner kronor. Hur intäkter och kostnader under senare år har utvecklats för de två verksamhetsgrenarna Myndighetsuppgifter och Uppdragsverksamhet framgår av tabellen nedan.

Som framgått ovan finansieras verksamhetsgrenen Myndighetsuppgifter i huvudsak med anslagsmedel. Inom verksamhetsgrenen har Kammarkollegiet dock även vissa intäkter från annat än anslag, till största delen ersättningar från Allmänna arvsfonden för de uppgifter som utförs för fondens räkning samt ersättningar för de uppgifter kollegiet har med statens lån. För verksamhetsgrenen Myndighetsuppgifter anges i tabellen totala kostnader samt intäkter av annat än anslag, det vill säga anslaget utgör mellanskillnaden.

Tabell 2.2 Utveckling av intäkter och kostnader i Kammarkollegiets verksamhet (tusentals kronor)

	2004	2005	2006	2007
Myndighetsuppgifter				
– intäkter av annat än anslag	11 471	13 105	15 217	13 663
– kostnader	43 114	43 275	46 641	48 236
Uppdragsverksamhet				
– intäkter	88 085	91 559	96 176	94 153
– kostnader	83 920	85 547	90 274	96 542
<i>Totala kostnader</i>	<i>127 034</i>	<i>128 822</i>	<i>136 915</i>	<i>144 778</i>

Som framgår av tabellen står uppdragsverksamheten för cirka två tredjedelar av Kammarkollegiets totala kostnader och verksamhetsgrenen Myndighetsuppgifter för cirka en tredjedel.

För år 2008 har Kammarkollegiet anvisats ett anslag om 33,4 miljoner kronor. Till Kammarkollegiets anslag förs också 10,8 miljoner kronor från Allmänna arvsfonden som ersättning för bevakningen av arvsfondens rätt med mera Vidare förs 1 miljon kronor till ramanslaget ur influtna räntor på inkomstitel som ersättning för administration av de lån kollegiet administrerar.

Avgiftsintäkterna i uppdragsverksamheten kom år 2007 i första hand från administrativ service (32 miljoner kronor), kapitalförvaltning (28 miljoner kronor) och försäkringsverksamheten (209 miljoner kronor). Merparten av intäkterna i försäkringsverksamheten används för att täcka skadekostnader (175 miljoner kronor år 2007) eller förs över till försäkringsfonden (år 2007 överfördes 8 miljoner kronor till fonden, som vid årsskiftet 2007/2008 uppgick till 189 miljoner kronor). Endast en mindre del (26 miljoner kronor år 2007) används för att täcka Kammarkollegiets driftskostnader, vilket förklarar de angivna värdena på intäkterna i tabellen ovan. Utöver avgiftsintäkterna i uppdragsverksamheten, som Kammarkollegiet disponerar, tas för viss verksamhet även ut avgifter som myndigheten inte disponerar.

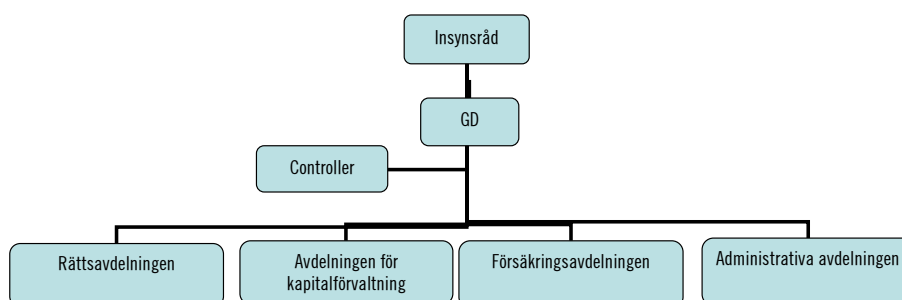
Som framgått ansvarar Kammarkollegiet för vissa bidrag. Beloppet för lämnade bidrag uppgick under år 2007 till 27,5 miljarder kronor och uppbördsbeloppet till 5,4 miljarder kronor.

2.2.3 Organisation, bemanning och lokalisering

Kammarkollegiet leds av en generaldirektör. Vid kollegiet finns också ett insynsråd. Rådet består av högst åtta ledamöter.

Med ett undantag bestämmer kollegiet själv sin organisation. Enligt kollegiets instruktion finns det vid kollegiet ett särskilt beslutsorgan för kapitalförvaltningen, Fonddelegationen. Delegationen har till uppgift att för kapitalförvaltningen besluta om långsiktig placeringsstrategi, och andra strategiska frågor. Generaldirektören är ordförande i delegationen. Regeringen utser övriga fyra ledamöter.

Figur 2.3 Kammarkollegiets organisation



Personal

År 2007 uppgick antalet årsarbetskrafter till 168 stycken och medelantalet anställda till 181 stycken. Av dessa var 72 procent kvinnor och 28 procent män. Medelåldern för de anställda vid kollegiet var 47 år.

Drygt 60 procent av personalen har akademisk utbildning. Bland dessa dominerar juristerna något.

Nedan redovisas fördelningen av antal årsarbetskrafter (åa) för de olika avdelningarna och enheterna – samt även viss information om enheternas ansvarsområden.

Rättsavdelningen har cirka 52 årsarbetskrafter, med följande fördelning mellan enheterna:

Advokatfiskalsenheten (cirka 22 åa) med ansvar för bland annat stiftelserätt, bevakning av allmänna intressen (miljö- och vattenrätt samt stämpelskatt), rikets indelning, fastighetsrättsliga ärenden, ersättningsärenden, fordringsbevakning samt kanslistöd till Fidei-

kommissnämnden, Resegarantinämnden, Alkohol- och läkemedels-sortimentsnämnden samt Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor.

Förvaltningsrättsliga enheten (cirka 14 åa) med ansvar för auktorisation av tolkar och översättare, fastställande av de säkerheter som ska ställas av dem som är garantipliktiga enligt resegarantilagen, registrering av trossamfund, vigselrätt för andra trossamfund än Svenska kyrkan, begravningsavgift för dem som inte tillhör Svenska kyrkan samt avgifter för begravningsclearing.

Arvsfondenheten (cirka 11 åa) med ansvar för att avveckla de dödsbon som tillfaller Allmänna arvsfonden samt besluta om avstående av arv som tillfallit fonden.

Enheten för fukt- och mögelskador i småhus (cirka 3 åa) med ansvar för kanslifunktionen för Styrelsen för fonden för fukt- och mögelskador i småhus.

Avdelningen för kapitalförvaltning har 21 årsarbetskrafter, fördelat på:

Rättssektionen (4 åa) med ansvar för enhetens avtal med uppdragsgivarna och övriga rättsliga frågor med direkt koppling till verksamheten.

Placeringssektionen (5 åa) med ansvar för placeringsfrågor.

Sektionen för affärstöd (12 åa) med ansvar för uppföljning, redovisning och stiftelseadministration.

Försäkringsavdelningen har cirka 36 årsarbetskrafter, fördelat på:

Stabssektionen (5 åa) med ansvar för ledning, produktutveckling, marknadsföring m.m.

Sektionen för sakförsäkringar (11 åa) med ansvar för verksamhetsförsäkringen och övriga sakförsäkringar.

Sektionen för statligt personskadeskydd (cirka 9 åa) med ansvar för det författningsreglerade personskadeskyddet.

Sektionen för personskadeförsäkringar (cirka 11 åa) med ansvar för de frivilliga personförsäkringarna.

Administrativa avdelningen har cirka 58 årsarbetskrafter, fördelat på:

Enheten för intern ekonomiadministration m.m. (7 åa) med ansvar för den interna ekonomifunktionen samt för de statliga in- och utbetalningar som enligt särskilda beslut ska fullgöras av kollegiet.

Personalenheten (11 åa) med ansvar för interna personalfrågor, registratur, bibliotek, intendentur, vaktmästeri.

Enheten för IT-stöd (5 åa).

Enheten för administrativ service (35 åa), den enhet som svarar för det ekonomiadministrativa stödet till små och medelstora myndigheter. Enheten är sektionindelad.

Lokalisering

Merparten av Kammarkollegiets verksamhet bedrivs i två skilda lokaler i Stockholm, vilka båda finns på Riddarholmen. Kollegiets försäkringsverksamhet är lokaliserad till Karlstad.

2.3 Statskontorets uppdrag, verksamhet och organisation

Enligt sin instruktion¹⁰ har Statskontoret till uppgift att på regeringens uppdrag bistå med utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet. Statskontoret ska därvid bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning.

Statskontoret ska inom ramen för denna huvuduppgift analysera och granska den offentliga förvaltningens funktionssätt, redovisa effekter av statliga åtgärder samt ge underlag för omprövning och effektivisering. Från år 2008 har även tillkommit att Statskontoret löpande ska följa upp systemet för kommunalekonomisk utjämning. Statskontoret ska vidare lämna förslag på utvärderingar och studier som kan genomföras.

Statskontoret ska enligt regleringsbrevet bidra med sakliga och kvalificerade underlag och insatser som håller hög kvalitet.

2.3.1 Myndighetens uppgifter

Statskontorets verksamhet var tidigare relativt heterogen. Men efter en översyn av stabsmyndigheternas uppgifter¹¹ renodlades Statskontorets uppdrag den 1 januari 2006 till en utredande och utvärderande roll. Övriga verksamhetsgrenar och därtill kopplad personal överfördes till Ekonomistyrningsverket och Verva.

¹⁰ Förordningen med instruktion (2007:827) för Statskontoret.

¹¹ SOU 2005:32, *Regeringens stabsmyndigheter*.

Statskontorets verksamhet sorterar under politikområdet Effektiv statsförvaltning och bedrivs efter renodlingen inom ramen för en verksamhetsgren, Utredningar och utvärderingar.

Statskontorets arbete sker således främst genom utredningar och utvärderingar. Dessa genomförs i allt väsentligt på uppdrag från regeringen. Statskontoret ska emellertid också efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och det statliga kommittéväsendet med utredningsstöd. Under senare år har Statskontoret årligen arbetat med närmare 60-talet olika utredningsuppdrag. Merparten av uppdragen ges av regeringen.

Inriktningen på utredningsuppdragen preciseras genom separata beslut av regeringen eller genom överenskommelser med Regeringskansliet eller berörda kommittéer. Besluten och överenskommelserna föregås av uppdragsdialoger. Kontakterna med Regeringskansliet eller berörd kommitté fortlöper fram till dess projekten genomförts och avrapporterats till uppdragsgivaren. I uppdragsbesluten anges, i förekommande fall, beslut om tilläggsfinansiering för att täcka extraordinära kostnader, till exempel vid upphandling av omfattande enkätundersökningar eller andra konsultinsatser.

Utöver de ovan beskrivna uppdragen utför Statskontoret även förstudier och metastudier som bygger på enskilda utredningsresultat samt ger årligen ut en årsbok och en småskriftsserie.

Regeringen använder också Statskontoret som en av sina mest frekventa remissinstanser för kommittéväsendets utredningar. Remissförfrågningar kommer också, i mer begränsad utsträckning, från andra statliga myndigheter.

2.3.2 Verksamhetens omfattning och finansiering

Till följd av att vissa arbetsuppgifter år 2006 överfördes till Ekonomistyrningsverket och Verva, har omfattningen på Statskontorets verksamhet minskat under senare år. Således uppgick de totala kostnaderna i verksamheten till cirka 95 miljoner kronor år 2004 och cirka 91 miljoner kronor år 2005, att jämföra med cirka 68 miljoner kronor år 2006 och cirka 62 miljoner kronor år 2007.

För år 2008 beräknas Statskontorets ekonomiska omslutning sammantaget uppgå till cirka 62 miljoner kronor. Statskontorets ramanslag för 2008 uppgår till 52,6 miljoner kronor (inklusive PLO). Avgiftsintäkter för resurssamordning under år 2007 och

2008 beräknas uppgå till cirka 7 miljoner kronor för respektive år. Resurssamordningen avser samverkan med Skolverket och Verva om bland annat lokaler, IT och telefoni.

Beräknade intäkter för extraordinära kostnader i uppdragen uppgår till 3,8 miljoner kronor under år 2007. Ersättningarna betalas huvudsakligen ut i form av avgifter. Statskontoret medges även ta ut avgifter när myndigheten överenskommer om bistånd till statliga kommittéer men har hittills inte utnyttjat denna möjlighet utom för extraordinära kostnader.

Statskontoret disponerar alla avgiftsintäkter som tas ut och svarar inte för några transfereringar eller bidrag.

2.3.3 Organisation, bemanning och lokalisering

Statskontoret är en enrådighetsmyndighet och leds av en generaldirektör.

Statskontorets verksamhet bedrivs sedan slutet av år 2006 enligt följande organisatoriska indelning:

Den operativa verksamheten är indelad i två utredningsenheter, med ansvar för sinsemellan olika politikområden. Samverkan sker dock i stor utsträckning mellan enheterna då det gäller bemanning i de olika uppdragen. Antalet utredare uppgår till 35 (januari 2008).

Enheten för administration och utredningsstöd omfattar 7,5 anställda (januari 2008). De gemensamma funktionerna personal, ekonomi, intendentur, IT, telefoni, registratur och arkiv samt information har samlats i en enhet. Vissa ekonomi- och löneadministrativa uppgifter upphandlas numera av Kammarkollegiet och resurssamordning av lokaler, IT, telefoni och vaktmästeri sker genom samarbete med Skolverket och Verva.

Personal

Den 1 januari 2008 hade Statskontoret 56 anställda, varav 22 kvinnor och 34 män. 11 anställda var tjänstlediga, vilket innebär att 45 personer var i tjänst. Merparten av de tjänstlediga var lediga för annan statlig anställning, till exempel i Regeringskansliet eller Riksrevisionen. Förutom reguljärt anställda drivs verksamheten även med stöd av praktikanter på magisternivå, korttidsvikarier och

en relativt omfattande konsultmedverkan. Medelåldern för de anställda var i januari 2008 knappt 47 år.

Så gott som samtliga anställda har akademisk utbildning på grundläggande eller högre nivå (magister- eller doktorsexamen). Den vanligaste utbildningsbakgrunden bland Statskontorets utredare är statsvetenskap följt av nationalekonomi. Dessutom finns utredare med företagsekonomisk eller annan samhällsvetenskaplig utbildning.

Lokalisering

Statskontoret ligger i Stockholm, med lokaler på Kungsholmen.

2.4 Verkets för förvaltningsutveckling uppdrag, verksamhet och organisation

Verket för förvaltningsutveckling (Verva) ska enligt sin instruktion¹² bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att utveckla en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Enligt instruktionen ska Verva vidare bland annat samordna myndigheternas IT-arbete samt stödja och utveckla arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen och verksamhetsutvecklingen i statsförvaltningen. Verket ska skapa förutsättningar för samverkan mellan statliga myndigheter, mellan stat och kommun samt mellan statliga myndigheter och näringsliv.

Verva bildades den 1 januari 2006. En verksamhetsövergång skedde från Statens kvalitets- och kompetensråd, delar av Statskontoret och delar av RK Kompetens inom Regeringskansliet. Samtidigt tog Verva över uppgifter från Nämnden för elektronisk förvaltning (e-nämnden) och 24-timmarsdelegationen, som båda avvecklades.

¹² Förordningen (2007:828) med instruktion för Verket för förvaltningsutveckling.

2.4.1 Myndighetens uppgifter

Verva:s verksamhet tillhör politikområdet Effektiv förvaltning. Verksamheten är i regleringsbrevet indelad i två verksamhetsgrenar: E-förvaltning för ökad enkelhet och rättssäkerhet samt En kompetent förvaltning.

På övergripande nivå kan Vervas arbetsuppgifter sorteras i tre huvudområden:

- att ta fram underlag för regeringens styrning av utvecklingen av förvaltningen,
- att driva på utvecklingen av elektronisk förvaltning, respektive
- att utveckla den strategiska kompetensförsörjningen i staten.

I avsnitten nedan beskrivs verksamheten inom dessa tre huvudområden.

Underlag för styrning

Verva ska bistå regeringen med underlag för dess styrning. Som ett led i det arbetet ska Verva följa upp och analysera förvaltningsutvecklingen och forskningen på området såväl nationellt som internationellt. Verva ska också biträda regeringen i internationellt arbete.

Verva har också ett beställaransvar för statistik som beskriver den offentliga sektorns utveckling. Med hjälp av tillgängligt statistiskt underlag ska verket löpande beskriva utvecklingen i den offentliga sektorn.

Elektronisk förvaltning

Som tidigare nämnts ska Verva samordna myndigheternas IT-arbete. Syftet är att utveckla den elektroniska förvaltningen och säkra en hög effektivitet och god hushållning i statens samlade verksamhet.

Verva ska säkerställa att myndigheterna har tillgång till en ändamålsenlig infrastruktur när det gäller standarder och liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte.

För att samordna och driva på utvecklingen av den elektroniska förvaltningen ska Verva bland annat skapa förutsättningar för en effektiv och säker informationshantering mellan myndigheterna. Verva ska främja användningen av enhetliga kvalitetskrav och riktlinjer samt utveckla användbarheten av och tillgängligheten till elektronisk information och elektroniska tjänster. En viktig komponent är gemensamma definitioner av termer och begrepp.

I syfte att stärka denna utveckling får Verva meddela föreskrifter om standarder eller liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte för myndigheter under regeringen. Detta framgår av förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

Föreskrifterna ska utarbetas i samråd med Riksarkivet. Samråd ska även ske med andra särskilt berörda myndigheter. Verva har därför bildat tre samverkansgrupper, en för statliga myndigheter, en för kommuner och en för näringslivet. För att ytterligare stärka beredningsprocessen och för att kunna ta fram konsekvensanalyser av god kvalitet samråder Verva därutöver med ett antal myndigheter som har ett centralt ansvar för styrning, tillsyn över IT-säkerhet med mera. Dessa är Riksarkivet, Datainspektionen, Krisberedskapsmyndigheten, Post- och telestyrelsen och Ekonomistyrningsverket.

Samverkansgrupperna bjuds också in till gemensamma möten två till tre gånger per år och får då möjlighet att gemensamt diskutera förutsättningarna för utvecklingen från respektive grupps utgångspunkt.

Verva ansvarar för utvecklingen av samhällets rättsinformation. Myndighetens arbete med rättsinformationssystemet regleras av rättsinformationsförordningen (1999:175). Verva ska vara samordningsmyndighet vilket bland annat innebär att samordna frågor om standardisering och bevaka gemensamma säkerhetsfrågor.

Verva svarar för samordnad upphandling för offentlig förvaltning inom området informationsteknik samt ska verka för bästa möjliga villkor för anskaffning och användning av informationsteknik inom offentlig sektor. I uppdraget ryms att se till att den offentliga förvaltningen använder gemensamma funktioner och lösningar samt beakta intresset av innovationer och teknikneutrala lösningar.

Verksamheten finansieras med avgifter, vilka tas ut av leverantörerna (för närvarande betalar de en avgift till Verva som uppgår till 0,7 procent av den redovisade försäljningen). Samtliga statliga

myndigheter har rätt att avropa produkter och tjänster mot Vervas ramavtal inom området för informationsteknik och telekommunikation. Dessutom har omkring 260 kommuner, 19 landsting och ett 30-tal övriga organisationer på frivillig grund valt att genom fullmakt vara anslutna till Vervas IT-ramavtal.

Strategisk kompetensförsörjning

Verva ska följa och analysera kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Detta sker bland annat genom en årlig rapport till regeringen. Vidare ska Verva stödja och utveckla arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen.

Verva ska också stödja myndigheternas verksamhetsutveckling i stort genom metodstöd för pågående och kommande utvecklingsinsatser hos myndigheterna. Ytterligare en uppgift för Verva är att utveckla och tillhandahålla efterfrågestyrda utbildningar av generell intresse för statsförvaltningen och utvecklingen av elektronisk förvaltning.

Vervas arbete med kompetensutveckling finansieras delvis genom avgifter och delvis genom anslag.

Internationellt arbete

Verva har regeringens uppdrag att biträda EU-kommissionen vid genomförandet av programmet för interoperabelt tillhandahållande av alleuropeiska e-förvaltningstjänster riktade till offentlig förvaltning, företag och medborgare (IDABC-programmet).¹³ Arbetet handlar i första hand om en konsolidering kring grundläggande frågor och funktioner för e-förvaltningstjänster inom kommissionen. Under senare tid har arbetets fokus även varit att åstadkomma ett ramverk för interoperabilitet som grund för all-europeiska e-förvaltningstjänster.

Under de kommande två åren har Verva regeringens uppdrag att delta i två expertgrupper som EU-kommissionen tillsatt inom ramen för åtgärdsplanen i2010. Expertgruppernas arbete syftar till att utveckla ett alleuropeiskt ramverk för eID och eDokument samt att etablera gemensamma e-tjänster (i första hand elektronisk

¹³ IDABC – interoperable delivery of pan-European eGovernment services to public administrations, businesses and citizens.

upphandling). Verva ska också biträda regeringen inom ramen för European Public Administration Network (EUPAN). Nätverket är en informell samverkan mellan EU-medlemsstaternas generaldirektörer med ansvar för förvaltningsutveckling. Förutom att delta i generaldirektörmöten som anordnas av respektive ordförandeland, deltar myndigheten aktivt i nätverkets tre arbetsgrupper.

Inom ramen för EUPAN samarbetet anordnas också ministermöte för förvaltningsansvariga ministrar vart annat år. Nästa ministermöte planeras infalla under Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009.

Vidare ska Verva biträda regeringen i beredning och deltagande i OECD:s arbete på det förvaltningspolitiska området (Public Governance Committee) och i sin årsredovisning redovisa en sammanställning av uppdragets genomförande.

Verva ska också, inom ramen för myndighetens verksamhetsområde, biträda regeringen inför Sveriges ordförandeskap hösten 2009.

2.4.2 Verksamhetens omfattning och finansiering

Under år 2006, Vervas första verksamhetsår, uppgick de totala intäkterna i verksamheten till cirka 118 miljoner kronor. Av detta härrörde cirka 48 procent från anslag, cirka 47 procent från avgifter och resten från bidrag¹⁴ och finansiella intäkter.

För år 2007 disponerar Verva ett ramanslag för verkets förvaltningskostnader, som uppgår till cirka 55,5 miljoner kronor.

Därutöver disponerar Verva särskilda ramanslag som finansierar vissa tidsbegränsade insatser. För det första finns ett tvåårigt anslag (2006-2007) som finansierar ett regeringsuppdrag att leda ett regionalt utvecklingsprojekt om mångfald och antidiskriminering. Anslaget för år 2007 uppgår till 5 miljoner kronor. För det andra finns ett treårigt anslag (2006-2008) som finansierar ett program för att främja e-legitimationer. Anslaget uppgår för år 2007 till cirka 9,7 miljoner kronor.

¹⁴ Det handlar främst om bidrag dels från nordiska ministerrådet som består av transfereeringar till de personer som deltar i utbytestjänstgöring för exempelvis resekostnader, dels från statliga myndigheter och Regeringskansliet för finansiering av enskilda projekt och uppdrag. Under år 2006 erhöll Verva totalt cirka 5,7 miljoner kronor för cirka 10 projekt som exempelvis E-handelsuppdraget, E-samhället och företagen, IT-standardiseringsutredningen och kriminalvårdens kompetensförsörjning.

I båda fallen utgörs merparten av medlen av transfereringar (till de länsstyrelser som ingår i projektet om mångfald och antidiskriminering respektive till myndigheter, kommuner och landsting i enlighet med uppdraget om e-legitimationer), medan en mindre del får användas för att finansiera Vervas kostnader för uppdragen. Utöver detta får Verva bidrag från nordiska ministerrådet för transfereringar till personer som deltar i utbytestjänstgöring.

Verva har under åren 2006 och 2007 disponerat ett ramanslag för bidrag till förnyelsefonder på det statligt reglerade området. Anslaget har finansierat delar av verksamheten inom verksamhetsgrenen En kompetent förvaltning, men beräknas vara förbrukat vid utgången av år 2007. Verva har under hösten 2007 vidtagit åtgärder för att anpassa verksamheten till de nya förhållandena.

Som framgått ovan sker avgiftsfinansiering av Vervas samordnade IT-upphandling och delvis av Vervas arbete inom verksamhetsgrenen En kompetent förvaltning. Verva disponerar dessa avgifter.

2.4.3 Organisation, bemanning och lokalisering

Verva leds av generaldirektören som är myndighetens chef. Vid myndigheten finns ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter.

Verksamheten vid Verva bedrivs enligt följande organisatoriska indelning:

Analysenheten: Tillhandahåller expertstöd inom organisationen och stabsstöd till regeringen, som bland annat innefattar det internationella arbetet. Samordnar myndighetens omvärldsbevakning och uppföljning av e-förvaltningens utveckling samt finansiellt stöd till EID.

Utvecklingsstödsenheten: Utvecklar gemensamma kravspecifikationer för automatiserad ärendehantering, registerinformationsutbyte och säker elektronisk kommunikation. Driver utvecklingen av samhälls- och rättsinformationen.

Kompetensstödsenheten: Utvecklar modeller och metoder för statens strategiska kompetensförsörjning. Erbjuder utbildningar och andra kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för utveckling av e-förvaltning. Administrerar utbytestjänstgöring inom EU.

IT-upphandlingsenheten: Utvecklingsprojekt, förstudier, upphandling och förvaltning av ramavtal för den offentliga förvaltning inom området informationsteknik och telekommunikation.

Administrativa enheten: Intern styrning och stöd, avseende ekonomi, personal, intendentur, registratur och arkiv, IT-drift och support samt stabsfunktion åt generaldirektören.

Informationsstaben: Extern och intern kommunikation för myndigheten.

Personal

I januari 2008 hade Verva 91 anställda. Antalet tillsvidareanställda är 79 och antalet visstidsanställda är 12. Antalet årsarbetskrafter uppgår till 85 stycken. Sett till de två verksamhetsgrenar inom vilken verksamheten bedrivs kan sägas att E-förvaltning för ökad enkelhet och rättssäkerhet består av 60 medarbetare och att En kompetent förvaltning består av 11 medarbetare.

Av de 91 anställda är 58 kvinnor och 33 män. Medelåldern är 49 år.

Lokalisering

Verva ligger i Stockholm, med kontor på Drottninggatan.

Verva hyr även konferensgården Dragongården på Djurgården i Stockholm. Den lokalen nyttjas i huvudsak för den utbildningsverksamhet som myndigheten vid sitt bildande övertog från Regeringskansliet.

3 Framtidens stabsstöd – utgångspunkter för utredningens överväganden

3.1 Samhället och omvärlden förändras, och statsförvaltningen med det

Många utredningar och analyser har pekat på viktiga förändringar i förutsättningarna för den offentliga verksamheten i framtiden. Bland underlag för utredningen bör nämnas Långtidsutredningen 2003/04¹, Svenska kommunförbundets egen långtidsutredning² samt Ansvarskommitténs slutbetänkande³.

Utan att föra ett alltför ingående resonemang kring statsförvaltningens framtidsförutsättningar vill dock utredningen lyfta fram några, starkt kondenserade, framtidsbilder som är relevanta för den fortsatta analysen och diskussionen kring dagens stabsstöd.

Dagens utveckling präglas i hög grad av globaliseringen vilken leder till en allt hårdare konkurrens om resurser och kompetens. När rörligheten ökar och världen blir alltmer ”gränslös” kan olika resurser tas tillvara på många platser samtidigt. Kraven ökar då på alla verksamheter, även sådana som i en mer traditionell mening inte är konkurrensutsatta. Detta leder, och kommer i än högre grad att leda till, ett starkt tryck på statsförvaltningens förmåga att vara en effektiv producent av nyttigheter likväl som en attraktiv arbetsgivare.

Ett problem som tilltar, även om Sverige har ett något bättre utgångsläge än vissa konkurrentländer, är den oroande demografiska utvecklingen. Redan idag har vi en för låg andel förvärvsaktiva

¹ SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*.

² Svenska Kommunförbundet, 2002, *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*.

³ SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

i förhållande till de äldre med stora vårdbehov. Detta problem kommer att medföra konsekvenser för de offentliga verksamheterna och statsförvaltningen såväl när det gäller tillgänglighet till resurser som nödvändiga kompetenser vilka den offentliga sektorn är i behov av.

En nödvändig förutsättning för att möta dessa utmaningar är en offentlig förvaltning med en inbyggd förmåga till fortlöpande förändring och förnyelse av metoder, arbetssätt och organisation. Så skapas den utvecklingskraft som är en grundförutsättning för att svara upp mot medborgarnas behov på olika områden.⁴ I detta ligger också en ständig, närmast institutionaliserad, förmåga till omprövning, förändring eller avveckling av offentliga åtaganden.

Det kan inte nog understrykas att det europeiska samarbetet ställer nya krav på den svenska statsförvaltningen. Inte minst handlar det om behov av en mer aktiv kunskapsprocess när det gäller anpassning och integration i en alltmer "EU-homogeniserad" förvaltning.

Regeringen har, bland annat mot bakgrund av ovanstående reflektioner, ett behov av ett stabsstöd som ger direkta kunskapsunderlag men som också har en förmåga till strategisk uppföljning och utvärdering av de statliga verksamheterna.

3.2 Vägen mot ett modernt stabsstöd – stabsöversyner en återkommande verksamhet inom förvaltningspolitiken

En viktig utgångspunkt för Stabsutredningens arbete har varit den reformhistoria som lett fram till dagens struktur med de fyra myndigheterna Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret och Verket för förvaltningsutveckling (Verva). Utredningen redovisar därför under denna rubrik en komprimerad bild av de steg som tagits genom olika översyner och omorganisationer fram till dagens stabsmyndigheter.

Stabsmyndigheterna och stabsstödet till regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna har utretts vid flera tillfällen under de senaste årtiondena. Inte minst är det av intresse att beskriva de underliggande principerna för de olika organisatoriska förändringar som har gjorts av stabsstödet.

⁴ Ibid. s. 76.

USV-utredningen 1990–91

Utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet (USV-utredningen) genomförde 1990–1991 en översyn av stabsmyndigheternas verksamhet.⁵ Utredningen föreslog en genomgripande omorganisation av den samlade stödorganisationen. Stödet till regeringen skulle ges av en revisionsmyndighet och en stabsmyndighet. Stödet till myndigheterna skulle ges av en servicemyndighet, en arbetsgivarorganisation och ett konsultföretag. En grundläggande princip i förslaget var att stödet till regeringen organisatoriskt skulle skiljas från stödet till myndigheterna.

Utredningen gjordes utifrån den förändrade styrning som vid denna tid introducerades i staten och som byggde på renodlingstanken. Avsikten var att regeringen skulle använda mer resultatorienterade styrmetoder, samtidigt som myndigheterna fick större befogenheter att avgöra hur verksamheten skulle utföras. Myndigheterna redovisade regelbundet de resultat som uppnåddes. Det nya ledningssystemet förutsatte att regeringen och myndigheterna agerade i tydligare och delvis nya roller i förhållande till varandra. Detta påverkade även synen på behovet av stöd och stabsorganisationens utformning.

Ett annat ledord för utredningen var marknadsanpassning. Förhållandet mellan å ena sidan regeringen och myndigheterna och å andra sidan stabsorganisationen borde ordnas i så affärsmässiga former som möjligt. Regeringen tilldelades en beställarroll och stabsmyndigheternas uppgift var att leverera de tjänster som regeringen beställde. Ju mer konkurrens som fanns, resonerade utredningen, desto mer främjades också kostnadseffektiviteten. Stabsstödet erbjöds regeringen och myndigheterna under olika marknadsförutsättningar. De tjänster som kunde erbjudas under konkurrens ansåg utredningen att konsultföretag som verkade på marknadsmässiga villkor kunde ta hand om.

USV-utredningens förslag genomfördes endast delvis. Bland annat bildades en arbetsgivarorganisation och Statens institut för personalutveckling lades ned. Vidare gavs Statskontoret en renodlad stabsroll gentemot regeringen och genomgick samtidigt en genomgripande omstrukturering.

⁵ SOU 1991:40–41, *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner*. Med stabsmyndigheter avsåg utredningen Statskontoret, Riksrevisionsverket, Statens arbetsgivarverk, Statens löne- och pensionsverk, Statens institut för personalutveckling, Försvarets civilförvaltning, Länsstyrelsernas organisationsnämnd och Kammarkollegiets enhet för administrativ service.

Stabsmyndighetsöversynen 1997–98

Nästa översyn av stabsmyndigheterna gjordes 1997–1998 av den så kallade Stabsmyndighetsöversynen.⁶ Bakgrunden var de förändringar som skett under 1990-talet, bland annat införandet av en ny budgetmodell och av resultatstyrning. Uppdraget var att lämna förslag till en ny struktur för stabsmyndigheterna som bättre uppfyllde regeringens behov av stöd till den egna verksamheten och av service till myndigheterna.⁷ Effektivitet och ändamålsenlighet betonades. Ett antal principer var vägledande för utredningens arbete med att utforma den nya stabsorganisation. Dessa var:

- statligt producerad service som riktar sig till myndigheterna skulle normalt kunna motiveras utifrån regeringens behov av att ha en samlad syn på statsförvaltningen,
- stöd till regeringen och service till myndigheterna skulle normalt inte utföras inom samma organisation,
- verksamhet som syftar till att stödja regeringen borde ha sin basfinansiering genom anslag även om andra finansieringsformer kunde förekomma för speciella insatser,
- service som efterfrågas av myndigheterna borde i så stor utsträckning som möjligt avgiftsfinansieras,
- de olika organisationerna inom stabsorganisationen borde inte bedriva verksamhet som överlappar varandra,
- det skulle finnas en oberoende revisionsverksamhet av hög kompetens som bedriver egeninitierad verksamhet,
- beslutsstödet till regeringen borde förstärkas för att en effektiv ledning och styrning skulle kunna åstadkommas.

Stabsmyndighetsöversynen föreslog en ny stabsorganisation som byggde på ett antal grundsatser.

1. Det fanns ett behov av att förtydliga roll- och ansvarsfördelningen mellan riksdagens och regeringens revisionsorgan. Detta borde ske på så sätt att Riksdagens revisorer framförallt inriktar sin granskning på sektorsövergripande och politikhäna frågor samt på frågor om de politiska beslutens genomförande

⁶ SOU 1997:80, *Reformerad stabsorganisation*.

⁷ De stabsmyndigheter som avsågs var Kammarkollegiet, Statens lokalförsörjningsverk, Riksrevisionsverket, Statens löne- och pensionsverk och Statskontoret.

och effekter. Riksrevisionsverket borde framförallt granska myndigheternas verksamhet och myndighetsledningarnas förvaltning,

2. Statskontoret föreslogs i ökad utsträckning ta på sig utvärderingsuppdrag inom det förvaltningspolitiska och förvaltningsekonomiska området. Riksrevisionsverkets uppdragsverksamhet på detta område skulle begränsas till rena kompletteringar av utförda revisioner. På så vis bedömdes avgränsningsproblemen mellan myndigheterna kunna minska,
3. Den statliga produktionen av ekonomi- och personaladministrativa systemtjänster skulle samordnas. Det alltför omfattande produktutbudet borde ses över och koncentreras till färre produkter och tjänster, vilket skulle leda till besparingar och minskat dubbelarbete inom stabsorganisationen,
4. Lokalförsörjningsverkets stabsuppgifter föreslogs begränsas. Verkets serviceuppgifter skulle avvecklas och överföras till den privata konsultmarknaden.

Vissa av Stabsmyndighetsöversynens förslag genomförde helt eller delvis. Lokalförsörjningsverket lades ned 1998 och delar av verksamheten avvecklades. Uppgifterna att lämna stöd till regeringen i budgetarbetet samt förvaltningen av tomma lokaler överfördes till Statskontoret.

Ekonomistyrningsverket samt Statens kvalitets- och kompetensråd bildas

Samma år renodlades statens ekonomistyrningsfunktion och en ny myndighet inrättades, Ekonomistyrningsverket.⁸ En bärande princip vid bildandet av Ekonomistyrningsverket var att man ville skilja Riksrevisionsverkets reviderande verksamhet från den stödjande och normerande verksamhet som verket bedrev. Ekonomistyrningsverket skulle vara ett stöd för såväl regeringen som myndigheterna, dels i styrning och uppföljning av statens verksamhet, ekonomi och resultat, dels avseende ekonomi- och personaladministrativa system.

⁸ Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FiU2, rskr. 1997/98:120.

Riksrevisionsverkets stödjande och normerande verksamhet tillsammans med prognosverksamhet och uppföljning av statsbudgeten utgjorde kärnan i den nya myndigheten. Reformen innebar dessutom att den statliga produktionen av ekonomi- och personaladministrativa system och stödtjänster samordnades och integrerades i den nya myndigheten. Dessa verksamheter överfördes från Riksrevisionsverket och Statens löne- och pensionsverk.

En ny myndighet inrättades även 1999, nämligen Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). Bakgrunden var att regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen⁹ hade gjort bedömningen att ökad uppmärksamhet borde ägnas åt kompetens- och utbildningsfrågor i syfte att stimulera myndigheternas kompetensförsörjning och främja kvalitetsarbetet i statsförvaltningen. Det fanns därför behov av ett särskilt organ som aktivt kunde påverka och utveckla förvaltningen i önskad riktning.

En fördjupad prövning och utvärdering av KKR:s verksamhet gjordes 2003 av KKR-utredningen.¹⁰ Utredningen såg ett fortsatt behov av KKR:s verksamhet och föreslog att myndighetens uppdrag och verksamhet skulle utökas. Syftet var att ge regeringen tillgång till ett kraftfullare stabsorgan för utvecklingsfrågor inom förvaltningspolitiken.

KKR-utredningen konstaterade att statsförvaltningen stod inför en rad utmaningar och måste kunna konkurrera om framtidens arbetskraft genom att framstå som en attraktiv arbetsplats. Myndigheterna uttryckte behov av ett utökat stöd i arbetet med att hantera sitt utvecklings- och förnyelsearbete. Även regeringen hade behov av ett kraftfullt stabsorgan som kunde utföra uppdrag åt regeringen inom förvaltningspolitikens områden verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning.

Det förstärkta KKR skulle bland annat ägna sig åt utvecklingsprogram och stöd till chefer på alla nivåer samt stöd till myndigheternas kompetensförsörjning, kompetensutveckling och systematiska verksamhetsutveckling. Utredningen föreslog också att den utbildning i EU-kunskap som låg på Regeringskansliet skulle överföras till KKR.

KKR-utredningens förslag ledde inte till några omedelbara åtgärder men dess slutsatser vägdes in vid den stabsöversyn som genomfördes år 2005 vilken beskrivs nedan.

⁹ Prop. 1997/98:136. Se även SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*

¹⁰ SOU 2004:65, *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse.*

Riksrevisionen bildas och Riksrevisionsverket avvecklas

År 2003 skedde en reformering av den statliga revisionen då Riksrevisionen bildades som en ny myndighet under riksdagen. Förslaget utarbetades av en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över och utvärdera vissa frågor om riksdagens arbetsformer, Riksdagskommittén.¹¹ Tidigare var resurserna för den statliga revisionen splittrade på två myndigheter, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket med olika huvudmän, riksdag och regering. Den principiella inställningen bakom förslaget var att den nationella revisionen borde ligga under riksdagen. På så vis ville man skapa förutsättningar för ett väl underbyggt kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Den nya ordningen överensstämde också med vad som gällde i övriga Europa.

Utredningen om regeringens stabsstöd 2005

Den senaste översynen av stabsorganisationen genomfördes år 2005 av Utredningen om regeringens stabsstöd.¹² De myndigheter som denna gång var föremål för översyn var Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Statens kvalitets- och kompetensråd. Utgångspunkterna för utredningen var att statsförvaltningen stod inför stora utmaningar och att regeringen och Regeringskansliet hade behov av ökat stabsstöd. Stabsstödet skulle därför preciseras och utvecklas samtidigt som uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna skulle tydliggöras.

Det fanns ett behov av en myndighet som på regeringens uppdrag hade ett renodlat utrednings, uppföljnings- och utvärderingsorgan. Det noterades också att regeringen sedan halvårsskiftet 2003 inte längre kunde ge uppdrag till Riksrevisionsverket, men att behovet av sådant stöd fanns kvar. Dessutom hade regeringen behov av en myndighet inom det förvaltningspolitiska området, med uppdrag att främja och stärka den förvaltningspolitiska utvecklingen.¹³

¹¹ Riksdagskommitténs förslag lades fram för riksdagen och behandlades av konstitutionsutskottet (bet. 2000/01:KU8). Riksdagen beslutade i enlighet med vad konstitutionsutskottet föreslagit (rskr. 2000/01:116-119).

¹² SOU 2005:32, *Regeringens stabsmyndigheter*.

¹³ Dir. 2004:166 och prop. 2004/05:1.

Utredningen föreslog att Statskontorets roll skulle renodlas och att en ny förvaltningspolitisk myndighet skulle inrättas. Syftet var att så långt möjligt skilja på utredande/granskande verksamhet, utvecklande/främjande verksamhet samt annan verksamhet/förvaltande verksamhet.

Utredningens förslag var i huvudsak följande:

1. Statskontorets uppgifter renodlas och myndighetens främjande-uppdrag (e-förvaltning med mera) överförs till den nya förvaltningspolitiska myndigheten,
2. KKR:s verksamhet överförs också till den nya förvaltningspolitiska myndigheten liksom viss utbildningsverksamhet,
3. Ekonomistyrningsverket skulle utöver nuvarande uppgifter ansvara för den statliga internrevisionen. Från Statskontoret överförs lokalförsörjningsfrågorna och den statliga inköpssamordningen.

Merparten av utredningens förslag genomfördes och Verket för förvaltningsutveckling (Verva) bildades år 2006. Avsikten med reformen var, som tidigare sagts, att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan stabsmyndigheterna och att åstadkomma en renodling. Statskontoret skulle enbart ägna sig åt att på regeringens uppdrag följa upp, utvärdera och utreda statlig verksamhet. Verva skulle ha till uppdrag att främja och stärka den förvaltningspolitiska utvecklingen.

Vad kan vi lära av alla stabsöversyner?

Sammanfattningsvis kan det konstateras att stabsorganisationen har setts över och förändrats regelbundet. En förklaring till detta är att regeringen har sett behov av att anpassa stabsstödet till de samhällsförändringar som skett, inte minst när det gäller systemen för styrning av myndigheterna. Regeringen har naturligtvis också eftersträvat ett kraftfullt stabsstöd som verktyg för att förverkliga sina ambitioner på det förvaltningspolitiska området.

Vissa trender har varit tongivande genom åren. En återkommande princip har varit strävandena mot en renodlad myndighetsstruktur. Det har till exempel handlat om att organisatoriskt skilja stödet till regeringen och Regeringskansliet från stödet till myndigheterna. Försök har också gjorts att samla verksamhet av liknande

karaktär i en och samma myndighet. Det har hävdats att de olika myndigheterna inom stabsstödet inte borde bedriva verksamhet som överlappar varandra. Åtgärder har vidtagits för att undanröja oklarheter i roll- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna. Under resans gång har dock nya oklarheter uppstått. Möjligheten att en gång för alla hitta en optimal organisation förefaller inte särskilt stora.

En annan princip har varit att stabsorganisationen bör marknadsanpassas. Stöd till myndigheterna av ren servicekaraktär har i så hög utsträckning som möjligt avgiftsfinansierats. Vidare har det av och till funnits en vilja att överlämna viss verksamhet, främst sådan som redan är konkurrensutsatt, till den privata marknaden. Mot detta har stått intresset av att regeringen ska ha faktiska möjligheter att påverka inriktningen på verksamheten.

Behovet av ett stabsorgan med uppgift att förse regeringen och Regeringskansliet med ett kvalificerat underlag i form av utvärderingar, uppföljningar och utredningar av myndigheters och andra statliga verksamhets effektivitet och ändamålsenlighet har ofta betonats. Synen på stabsmyndigheternas ansvar för utvecklingsfrågor inom förvaltningspolitiken har däremot skiftat genom åren. Ibland har inställningen varit att regeringen bör ha en styrande roll gentemot myndigheterna, utan att gå omvägen över en stabsmyndighet. Stabsmyndigheternas uppgift blir i så fall främst att ge stöd till regeringen när det gäller genomförandet av förvaltningspolitiken.

Periodvis har tilltron varit större till en förvaltningspolitisk stabsmyndighets möjlighet att främja och stödja myndigheternas utvecklingsarbete. Inriktningen har varit att stabsmyndigheten ska kunna vara en aktiv part i förnyelsen av statsförvaltningen och därmed i myndigheternas eget arbete med att utveckla och förbättra sin verksamhet. En mer direkt relation mellan stabsmyndigheten och övriga myndigheter har eftersträvat. Erfarenheterna av detta arbetssätt har dock varit blandade.

Avslutningsvis kan det konstateras att den nuvarande myndighetsstrukturen har vuxit fram genom stegvisa reformer och successiva omprövningar av berörda myndigheter. Ibland har utredningarna och reformerna dessutom "gått in i varandra", vilket har inverkat på möjligheterna att väga samman olika förvaltningspolitiska strävanden till en helhet. Resultatet har blivit en stabsorganisation som, enligt regeringens mening i direktiven till denna utredning, inte framstår som den mest ändamålsenliga.

3.3 Utredningens utgångspunkter för det framtida stabsstödet

Målet för politikområdet Effektiv statsförvaltning är att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare.¹⁴ Mot bakgrund av de förändringar som sker i omvärlden, de reformer som stabsmyndigheterna tidigare genomgått och de erfarenheter som redovisats under utredningens arbete kan ett antal reflektioner göras.

Vad är stabsstöd?

Enligt regeringens direktiv ska utredningen ange vilken verksamhet som bör definieras som stabsstöd.

Utredningen vill därvidlag klargöra att den inte endast ser den verksamhet som bedrivs vid de fyra stabsmyndigheter som särskilt pekas ut i direktiven som regeringens stabsstöd.

Ser man till de olika politikområden som regeringen arbetar inom inser man snart att stabsbegreppet är mycket vidare än så. Inom det kriminalpolitiska området skulle säkert många uppfatta Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) som stabsmyndigheten och inom näringspolitiken ses kanske snarare Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) som regeringens primära stabsstöd. Stabsstödet behöver heller inte ges av något renodlat uppföljnings- eller utredningsorgan vilket uteslutande har stabsrelaterade uppgifter. Ett exempel på detta är Socialstyrelsen med uppgifter inom såväl olika funktioner (normering, uppföljning, tillsyn med mera) som inom olika verksamheter (hälso- och sjukvård, socialtjänst, hälso-skydd med mera) och som utgör regeringens viktigaste stabsstöd i många betydelsefulla politiska frågor.

Även om man begränsar stabsstödet till det förvaltningspolitiska området inser man att ett stort antal myndigheter och funktioner, inte minst kommittéväsendet, ger betydelsefulla underlag för regeringens arbete. Det handlar alltså om fler än de nu utpekade myndigheterna.

Utredningen uppfattar således stabsbegreppet som problematiskt. Det finns dock ändå skäl att något kort återvända till källorna

¹⁴ Prop. 2007/08:1.

för att se hur det tolkas. Enligt Nationalencyklopedin har begreppet stab följande betydelser:

stab, (ty. Stab 'stav'; 'stab'; benämningen föranledd av den militära befälhavarens kommandostav) i det militära en enhet med allsidig kompetens som biträder en högre chef med insamling och bearbetning av beslutsunderlag, ordergivning, uppföljning, samverkan, dokumentation och information.

stab, (ty. Stab 'stav'; 'stab'; benämningen föranledd av den militära befälhavarens kommandostav) organisatorisk enhet i ett företag som ger service till den operativa verksamheten (vanligen produktion och försäljning). Hit hör personal-, ekonomi-, forsknings- och utvecklingsavdelningarna, men även de olika specialist- och utredningsavdelningar som arbetar direkt under företagsledningen med t.ex. juridik, information och finansiella frågor.

Som framgår av citaten förekommer två skilda innebörder av begreppet. Vissa av uppgifterna hos dagens stabsmyndigheter faller in under den första och vissa under den andra definitionen. Regeringens utrednings- och analysuppdrag till Statskontoret är ett tydligt exempel på den första definitionen och Kammarkollegiets administrativa service ett lika tydligt exempel på den andra. Hos Ekonomistyrningsverket och Verva förekommer verksamheter vilka anknyter till båda definitionerna. Att samma begrepp används för att beteckna uppgifter med vitt skilda mål och avnämare är sannolikt en av anledningarna till en del av de oklarheter som råder såväl hos de berörda myndigheterna som utanför dessa.

Regeringen uttrycker också, i direktiven, att stabsrollen innebär olika saker. Den skriver att ”Stabsmyndigheterna inom det förvaltningspolitiska området är de myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att förse regeringen med underlag för ledning, styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av statsförvaltningen *eller att på regeringens uppdrag erbjuda den övriga myndighetsorganisationen service och stöd.*” (*vår kursivering*)

Under arbetets gång har det kommit att stå klart för utredningen att det är mindre meningsfullt att söka utreda vad som kan definieras som stabsstöd i egentlig mening och vad som inte är det. Utredningen utgångspunkt är därför att stabsstödet kan vända sig mot olika avnämare, det vill säga såväl mot regeringen/Regeringskansliet som mot de statliga myndigheterna.

Utredningen har en grundsyn på förvaltningspolitisk utveckling vilken utgår från att utveckling sker i ett dialektiskt utbyte mellan regeringen och myndigheterna. Ett sådant betraktelsesätt förefaller

mer fruktbart än en mera formaliserad beskrivning där man riskerar att fastna i formella scheman över ordergång, styrning och uppföljning. Det riskerar då att bli en fiktion av hur processen möjligen borde gå till om kartan fick makten över verkligheten.

Utredningens utgångspunkt är att all statlig verksamhet i någon mening syftar till att genomföra regeringens politik. Om detta ska kunna realiseras måste stabsstödet dels ha förmåga att stödja regeringen direkt i dess arbete genom att ta fram underlag och följa upp olika verksamheter. Dels ska stabsstödet vara ett stöd till myndigheterna i deras arbete med att implementera statsmakternas politiska ambitioner.

Med detta resonemang skulle man kunna säga att alla stödjande verksamheter, vilka syftar till att direkt eller indirekt bidra till att regeringen kan genomföra sin politik, är att beteckna som stabsstöd. Samtidigt får en sådan vid definition en tämligen begränsad användbarhet i ett analysarbete. Utredningen väljer därför att inte ytterligare fördjupa diskussionen om vad som ska avses med stabsstöd som sådant utan går istället vidare med att analysera de fyra myndigheternas verksamhet samt annan verksamhet som gränssar på ett eller annat vis till dessas.

Konkurrensutsättning av stabsstödet

Utredningen har i direktiven ett uppdrag att undersöka möjligheterna att konkurrensutsätta verksamheterna vid dagens stabsmyndigheter. I direktiven sägs bland annat att utredaren särskilt ska granska och pröva om stabsmyndigheterna ansvarar för åtaganden som lämpligen kan utföras av andra myndigheter eller borde vara förbehållna den privata marknaden.

Som utredningen framhållit redan inledningsvis i detta kapitel kommer den framtida pressen på de offentliga utgifterna, av strukturella skäl, att vara hård. En rad uppgifter bör lämpligen, av verksamhetsspecifika skäl, fullgöras av staten själv. Där förutsättningar finns att utnyttja marknaden, med de möjligheter detta erbjuder till konkurrensutsättning och specialisering, bör så ske.

I näringslivet försöker företag inte sällan numera, och så långt det är möjligt, koncentrera sig på den egna kärnverksamheten och överlåter åt andra att svara för sådant som inte är kärnverksamhet. I princip bör det förväntas av varje myndighet att på motsvarande

sätt ständigt överväga vad som är kärnverksamhet och vad som med fördel kan produceras av andra.

Teoretiskt sett borde också alla de uppgifter som stabsmyndigheterna ansvarar för kunna konkurrensutsättas. Enligt regeringsformen kan en förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller till en enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning ska det dock ske med stöd av lag.¹⁵ En annan sak är att vissa myndighetsuppgifter och uppgifter vilka innebär att känsliga uppgifter om enskilda eller riket hanteras lämpar sig mindre väl för konkurrensutsättning.

Utredningen har dock ett tämligen konkret uppdrag att se över de fyra utpekade myndigheterna och deras egen liksom angränsade verksamheter. Utgångspunkten för de förslag som läggs bör därför vara att verksamheterna ska fungera väl också i närtid och att eventuella huvudmannaskapsförändringar inte ska störa dessa mer än nödvändigt. Förslag till förändringar bör också på en rimlig nivå kunna visa på att såväl kvalitetsmässiga som hushållningsmässiga effekter uppnås.

Utredningen har därför, när olika verksamheter inom stabsstödet analyserats, ställt sig tre frågor. För det första; Är verksamheten redan idag konkurrensutsatt? För det andra; Om så inte är fallet, är det möjligt eller önskvärt att konkurrensutsätta verksamheten? För det tredje; Vilka förberedelser krävs för att genomföra förändringar i riktning mot ökad konkurrensutsättning?

När det gäller frågan om det kan anses önskvärt att konkurrensutsätta verksamhet har bedömningen av hur dagens verksamhet fungerar vägt tungt men också bedömningen av vad man kan förväntas uppnå med en konkurrensutsättning. Vid överväganden om de förberedelser som behöver vidtas vid en eventuell konkurrensutsättning har utredningen bedömt om dessa åtgärder kan genomföras på kortare eller längre sikt.

Utredningen presenterar inte någon mer ingående analys av konkurrensutsättningens brister och förtjänster generellt sett. Däremot prövas ett antal verksamheter utifrån frågeställningen om dessa bör bedrivas i statlig regi och av någon av stabsmyndigheterna? De slutsatser utredningen drar om möjligheterna att ytterligare konkurrensutsätta dagens verksamheter på kortare och längre sikt behandlas i såväl kapitel 4 som kapitel 5.

¹⁵ 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen.

Utredningen vill dock betona en slutsats som också återkommer i betänkandet. I den fortsatta utvecklingen av de statliga myndigheternas uppdrag i allmänhet bör frågan lyftas fram om vilka politiska insatser som krävs för att skapa marknader som idag inte finns, men som troligen skulle kunna stimuleras fram. Ett exempel som omnämns nedan är att statens ekonomistyrning idag är så specialiserad att det är svårt för utomstående aktörer att erbjuda sina tjänster till statliga myndigheter. Om man vill öppna upp marknaden på det ekonomiadministrativa området torde därför en av förutsättningarna vara att man ser över gällande reglering i syfte att underlätta ett marknadsinträde för privata aktörer.

När det gäller möjligheterna att skapa marknader bör det dock framhållas att när en tjänst är väldigt specialiserad så finns det en påtaglig risk för att en upphandling/outsourcing faktiskt leder till att staten i fortsättningen är utlämnad till ett privat monopol som man själv givit förutsättningar att vara just detta. Utredningen vill därför framhålla att det kan finnas en stark rationalitet i att staten i många fall behåller funktioner i egen regi och svarar för utveckling och/eller drift.

Synen på styrning och uppföljning förändras

Den nu genomförda översynen av regeringens stabsstöd sker i en situation som i ett väsentligt avseende skiljer sig från vad som har gällt tidigare. Som utvecklas i betänkandet från Styrutredningen¹⁶ har det i praktiken rått en betydande kontinuitet i den svenska förvaltningspolitiska utvecklingen alltsedan mitten av 1960-talet. Idéerna från 60-talet om en utvecklad programbudgetering övergick i den mål- och resultatstyrning som successivt genomförts sedan slutet av 1980-talet. I grunden har det varit en och samma föreställning det har handlat om. Politiken styr genom uppdrag och mål. Myndigheterna genomför politiken. Rollerna kan renodlas. Politiken uttrycks i målen. Genomförandet är i princip en uppgift för en förvaltning vars främsta särdrag är professionell kunskap. En väsentlig komponent i denna styrningsfilosofi, som hänger samman med föreställningen om rollfördelning mellan politiska uppdragsgivare och opolitiska utförare, är uppföljningen som kan vara mer eller mindre utvecklad. I princip ska en fristående part kunna

¹⁶ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

avdöma om uppdrag utförts effektivt med avseende såväl på måluppfyllelse som resursinsatser.

Styrutredningen problematiserar på ett avgörande sätt hela denna syn på offentlig styrning. Och det sker med betydande stöd i aktuell forskning. Internationellt har under tämligen lång tid diskuterats övergången från "government" till "governance". I svensk forskning har inte minst Göran Sundström i sin avhandling "Stat på villovägar" redovisat de avgörande svagheter som är förknippade med den förvaltningspolitiska syn som har varit förhärskande under mycket lång tid. I en opublicerad rapport till 2006 års förvaltningskommitté skriver Daniel Tarschys: "Den homogeniserade, schabloniserade, standardiserade och mekaniskt inspirerade terminologi som har tillämpats i förvaltningspolitiska styrdokument särskilt sedan sekelskiftet har kommit till vägs ände".

Det finns inte anledning att här upprepa den kritik mot mål- och resultatstyrningen som numera är välkänd. Däremot kan, med den hänvisning till Daniel Tarschys nyss refererade rapport till kommittén, nog konstateras att det inte bara "är hög tid" för ett paradigmskifte utan att det är just vad som nu håller på att inträffa. I sakens natur ligger att det är för tidigt att skriva facit när det gäller hur genomgripande paradigmskiftet kommer att bli. Möjligen är det så att mål- och resultatstyrningen rymmer så mycket av för det demokratiska samhället fundamentala drag i förhållandet mellan politik och förvaltning att det snarare kommer att handla om en paradigmförskjutning än ett paradigmskifte.

I ett avseende har kommittén emellertid i det följande något föregripit den förändring i föreställningen om förhållandet mellan politik och förvaltning som nu håller på att ske. Såväl när det gäller Statskontorets ställning som när det gäller den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningen föreslås arbetsformer som inte primärt innebär renodling av roller. Tvärtom handlar det här om funktioner och processer som löpande bör involvera såväl regeringen som myndigheten/myndigheterna. Intressant nog finns ett mycket centralt, och sedan lång tid tillbaka etablerat, inslag i den svenska förvaltningsmodellen som är ett tämligen sofistikerat uttryck för det som förknippas med begreppet "governance", nämligen kommittéväsendet. Det rymmer tvärprocesser, förhandlingsinslag och möjliggör en institutionell anpassning i förhållande till de konkreta frågor eller frågekomplex som ska hanteras.

Styrning och uppföljning blir fortsatt viktiga

I Sverige finns en stark förvaltningstradition som präglas av hög kompetens, begränsad byråkrati och ett betydande mått av flexibilitet. Denna tradition ställs nu inför betydande utmaningar vilket har diskuterats ovan. Sverige har samtidigt en relativt liten statsförvaltning som dessutom minskat i omfattning samtidigt som kommunsektorn och andra aktörer, privata och offentliga bolag, blivit viktigare.

Mycket talar, som sagt, för att viktiga komponenter i förvaltningspolitiken kommer att förändras under de närmaste åren. Inte minst gäller detta synen på styrning och uppföljning. Bland dessa komponenter bör särskilt lyftas fram den konkreta kopplingen mellan de politiska ambitioner och mål som regeringen har och styrningen av förvaltningen. Styrningen bör släppa många av sina mer bundna former för att bli mer flexibel och därigenom kunna svara upp mot regeringens styrbehov.

För denna utredning är det centralt att stabsstödet är fokuserat på regeringens behov. Likaså är synen att förvaltningspolitiken utvecklas i genomförandet av sakpolitiken. Förvaltningspolitiken är inte en skild del från de sakpolitiska ambitionerna och genomförandet av dessa. Den är istället ett hjälpmedel för att utveckla en organisation vilken på ett effektivt sätt kan förverkliga sakpolitiken.

I konsekvens med detta anser utredningen också att den konkreta förvaltningspolitiska utvecklingen bör ske i myndigheterna och utgöra en central del av myndighetsledningarnas ansvar. Detta medför att regeringens styrning mot centrala förvaltningspolitiska mål i betydande utsträckning bör ske i det direkta samspelet mellan regeringen och myndighetsledningarna. Myndighetsdialogen bör vara regeringens viktigaste instrument i styrningen av myndigheterna vid sidan av förordningar och anslag.

För att ge underlag för regeringens styrning visavi myndighetsledningarna krävs ett gott beslutsunderlag. Detta åstadkoms bland annat genom att det finns väl fungerande uppföljningssystem och utvärderingsfunktioner vilka kan ge signaler om verksamheterna utvecklas i rätt eller fel riktning. Utredningens grundinställning är därför att sådana funktioner bör förstärkas och utvecklas. Mot bakgrund av vad ovan sagts bör det dock stå klart att också synen på uppföljning och utvärdering av den förda politiken och dess effekter bör förändras. Utifrån en mer komplex syn på styrning bör

också uppföljning och utvärdering utformas så att dessa komplexa samband tydliggörs. Detta ger i så fall ett bättre och mer adekvat beslutsunderlag för regeringen.

Stabsstödet bör vara nära kopplat till regeringen

Sverige har, i jämförelse med andra västländer, ett relativt litet regeringskansli med i huvudsak strategiska uppgifter nära kopplade till regeringens egen direkta dagordning. En sådan struktur kräver, enligt utredningens mening, flexibla och kompetenta stabsmyndigheter vilka närmast kan ses som segregerade delar av Regeringskansliet. Det innebär att även om stabsmyndigheten till sin konstruktion är fristående bör den i sin funktion vara regeringen så närstående som nuvarande konstitutionella regler över huvudtaget tillåter.

Stabsstödet bör organiseras och styras så att det blir en funktionell del av en fungerande helhet. Dess roll när regeringen ska definiera och beskriva en bristande funktion i staten, när ett uppdrag ska läggas ut och när uppdraget ska mottas och användas/implementeras kan inte överbetonas. Stabsstödet måste vidare kunna ge stöd i alla led i processen och därvid också ha förmåga att se utanför de egna ramarna och den egna organisationen. Detta ställer särskilda krav på att stabsmyndigheterna arbetar flexibelt, snabbt och att arbetet präglas av en stor närhet till och kunskap om regeringens och Regeringskansliets arbete.

I styrningen av stabsmyndigheterna är den formella relationen mellan regeringen och stabsmyndigheterna självklart viktig. Lika viktiga blir dock de informella eller mjuka styrformer som handlar om att man mer organiskt utvecklar arbetsformer som fungerar utifrån den politiska verksamhet som Regeringskansliets verksamhet syftar till att stödja.

4 Analys och överväganden

4.1 Hur fungerar dagens stabsstöd?

Som redogjorts för i inledningskapitlet, har utredningen samlat fakta om stabsmyndigheternas arbete på olika sätt. Inte minst har detta skett genom ett stort antal intervjuer och samtal med befattningshavare i Regeringskansliet och med företrädare för de myndigheter som direkt och indirekt berörs av denna stabsöversyn.

Den bild av stabsmyndigheternas arbete som tonar fram är i de flesta avseenden förhållandevis samstämmig. I avsnitt 4.2 nedan går utredningen igenom elva verksamheter inom dagens samlade stabsstöd. Dessa verksamheter har bedömts som särskilt viktiga vid de slutgiltiga övervägandena angående framtidens stabsstöd och den myndighetsstruktur som ska leverera detta stöd.

Först ska dock under avsnitt 4.1 ges en kort rekapitulering av vad uppdragsgivaren i utredningsdirektiven observerat angående stabsmyndigheternas arbete idag, synen på behovet av förändringar samt hur stabsstödet uppfattas av omvärlden.

4.1.1 Vad säger direktiven?

Enligt utredningen är följande särskilt viktigt att lyfta fram när det gäller den bedömning regeringen gör i utredningsdirektiven.

Regeringen har funnit att det idag finns problem med ett antal överlappningar vilka behöver identifieras, konkretiseras och, i möjligaste mån, elimineras i en ny samlad stabsorganisation. Dagens organisation har utvecklats genom successiva prövningar av berörda myndigheter och resultatet har blivit en organisation som skulle kunna vara betydligt mer ändamålsenlig. Bland annat bör renodling vara en genomgående princip i den framtida organisationen. Det poängteras att regeringen och Regeringskansliet inte får erforderligt stöd från stabsmyndigheterna när det gäller att

förverkliga förvaltningspolitiska eller sakpolitiska ambitioner. Områden som särskilt bör utvecklas är uppföljning och utvärdering av statliga verksamheter liksom arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen.

I uppdraget understryker regeringen att det statliga engagemanget bör prövas när det gäller sådan verksamhet som är konkurrensutsatt och därmed om det finns uppgifter som bör vara förbehållna den privata marknaden. Regeringen gör slutligen bedömningen att det är viktigt att stabsstödet prövas ur ett helhetsperspektiv med uppgifter och avnämare i fokus. Enligt utredningens tolkning av direktiven är det snarare det samlade stabsstödet än de enskilda myndigheternas organisation som bör vara i fokus.

Några aspekter på uppdraget i direktiven har redan diskuterats i kapitel 3 och utredningen avser därför inte att återkomma till dessa nedan.

Ytterligare frågeställningar som kommer att diskuteras nedan är vilka överlappningar och oklarheter i uppgiftsfördelningen som finns samt vilka möjligheter det finns att samlokalisera myndigheterna?

4.1.2 Hur uppfattas stabsstödet av omvärlden?

Mycket kondenserat kan följande huvudintryck redovisas när det gäller dagens stabsstöd.

Behovet av mer effektiva former för uppföljning och utvärdering av statlig verksamhet är stort. Det uppstod en ”lucka” när det gällde förmågan att ge regeringen snabbt och användbart underlag för bedömningar och beslut om den fortsatta utvecklingen av statliga verksamheter och system då Riksrevisionsverket avvecklades och den nya Riksrevisionen bildades år 2003.¹ Statskontoret har efter förmåga försökt kompensera för denna ”lucka” men resurser och organisatoriska förutsättningar har inte räckt till. Statskontoret har heller inte haft något tydligt uppdrag att ersätta den kompetens som försvann från regeringens stabsmyndigheter i och med riksrevisionsreformen.

Kopplingar mellan stabsstödet och andra statliga uppföljnings- och kontrollfunktioner bör tydliggöras bättre. Idag finns sektoriella uppföljningsorgan inom flera områden och fler kommer

¹ Riksdagens direktiv (019-2470-06/07) för uppföljning av riksrevisionsreformen.

troligen att inrättas. Relationen mellan de sektorsanknutna organen och ett mer samlat sektorsövergripande stabsstöd till regeringen inom uppföljning och utvärdering bör klargöras. Likaså bör övervägas vilka uppdrag som läggs på kommittéväsendet. Även möjligheterna att utnyttja den privata konsultmarknaden när det gäller att ta fram underlag för regeringens överväganden och beslut bör ingå som en del av analysen på denna punkt.

Det finns betydande frågetecken när det gäller arbetet med den förvaltningspolitiska utvecklingen mer generellt. Det framhålls dock att det är genuint svårt att åstadkomma resultat inom förvaltningspolitiken genom styrning från regeringen eller dess stabsmyndigheter. Detta hindrar inte att ansträngningarna att utveckla nya arbetsformer och reformera den organisatoriska strukturen har stort stöd.

En central frågeställning rör den direkta styrningen från regeringen mot myndighetscheferna. Överhuvudtaget har relationen mellan regeringen, myndighetsledningar i allmänhet och stabsstödet ofta tagits upp i samtalen. Att en ensam stabsmyndighet knappast själv kan axla regeringens ansvar och roll när det gäller att styra mångdubbelt större och resursintensiva myndigheter torde stå klart för de flesta. Intrycket är inte ovanligt att en stabsmyndighet ibland hamnar i rollen att försöka styra statsförvaltningen snarare än att ge regeringen stöd att styra de statliga myndigheterna och andra verksamheter.

En fortsatt utveckling mot en fungerande e-förvaltning upplevs av många som en stor utmaning där just frågor kring rollfördelning och ett effektivt utnyttjande av resurser bör ges tydlig prioritet. Flera framhåller att medverkan från de stora myndigheterna, som till exempel Skatteverket och Försäkringskassan med flera, får ses som nyckeln till framgång. Det gäller hanteringen av centrala sakfrågor men också resursmobilisering för den fortsatta e-utvecklingen. Bilden av Verkets för förvaltningsutveckling (Vervas) arbete på området är inte entydig. Den dominerande bilden är emellertid att den organisatoriska struktur som har valts för samspelet mellan regering/regeringskansli, myndigheterna generellt och Verva inte har givit tillräckligt goda förutsättningar för en riktigt framgångsrik utveckling av svensk e-förvaltning.

Särskild betydelse har härvidlag de större och resursstarka myndigheternas roll. I den mån och inom de områden regeringen ska ägna sig åt ”koncernstyrning” gentemot den samlade statsförvaltningen måste denna på rätt sätt inrymma dessa större myndigheter.

Det är i första hand här som resurser, kompetens och kraft finns att förverkliga regeringens ambitioner. De mindre myndigheterna svarar för en mycket liten del av såväl IT-kostnader som de direkta medborgarkontakterna varför arbetet mot dessa snarare bör beskrivas som stöd för utveckling än styrning. Generellt gäller att en förutsättning för en framgångsrik utveckling av svensk e-förvaltning är att regeringen engageras och att den, för att fylla sin roll härvidlag, förfogar över ett stabbsstöd i toppklass samtidigt som de samlade statliga resurserna på området används effektivt.

Inom betydande delar av de områden som stabbsöversynen omfattar förefaller verksamheten fungera tämligen väl.

När det gäller verksamheten med prognoser och den statliga ekonomins utveckling förefaller den fungera väl även om ett utvecklingsarbete när det gäller metoder och modeller självklart bör fortgå hela tiden så att prognosernas kvalitet kontinuerligt förbättras. Arbetet med ekonomistyrning fungerar bra, särskilt när det gäller den mer reglerade finansiella styrningen.

I arbetet med resultatstyrningen bör beredskap finnas för att reformtankarna i den nyligen avslutade Styrtredningen² i väsentliga avseenden kan komma att genomföras. Detta bör dock inte direkt påverka vem som på myndighetsnivå har ansvar för frågor förknippade med myndighetsstyrningen. Däremot bör det understrykas att styrningen bör organiseras så att förmågan finns såväl att upprätthålla en fungerande styrning som att på ett kvalificerat sätt bidra till dess fortsatta utveckling.

Slutligen kan sägas att Kammarkollegiets roll som leverantör av olika slag av kvalificerat stöd till statsförvaltningen sammantaget kan förefalla väl heterogen. Utifrån intresset av renodling skulle Kammarkollegiets uppdrag möjligen kunna vara tydligare. Samtidigt framhålls det att de olika verksamheterna inom Kammarkollegiet sköts kvalitetsmässigt väl och med god kostnadseffektivitet. Det framhålls också att staten behöver en flexibel organisation som kan erbjuda ett brett spektrum av kvalificerat förvaltningsstöd där ekonomisk och juridisk kompetens är grunden.

² SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

4.2 Elva områden vilka utredningen har fokuserat sin analys på

De fyra myndigheter som ingår i översynen hanterar en stor mängd uppgifter och utredningen har inte haft möjlighet att ingående analysera samtliga dessa. Istället har elva verksamhetsområden av strategisk karaktär valts ut för djupare analys och överväganden. Dessa överväganden redovisas nedan och utgör sedan grund för de organisatoriska förslag utredningen presenterar i kapitel 5.

4.2.1 Uppföljning av statlig verksamhet samt utredningsstöd till regeringen

Regeringen behöver ett kvalificerat utredningsorgan

Regeringen och Regeringskansliet kommer alltid att behöva ha en professionell utredningsfunktion med generell kompetens vilken kan ta sig an uppgifter inom skilda politikområden. Likväl som det är viktigt att utveckla de uppföljande funktionerna hos stabsstödet, vilket utvecklas vidare nedan, menar utredningen att det är av central betydelse att slå vakt om att det till regeringens förfogande finns ett kvalificerat utredningsorgan inom det samlade stabsstödet. Särskilt när det gäller att på kort tid ta fram underlag, eller där det av andra skäl inte lämpar sig att tillsätta en statlig utredning, har en sådan funktion en central roll att spela i stödet till Regeringskansliets arbete.

I kontakterna med olika företrädare för Regeringskansliet har starka önskemål framkommit om ett utökat stöd på detta område men också att det arbete som framför allt utförs av Statskontoret idag bör utvecklas så att underlag kan tas fram på kortare tid. Bland annat har det framhållits att själva igångsättningsfasen bör bli effektivare och kunna hanteras snabbare.

Uppföljning och utvärdering ur ett effektivitetsperspektiv behöver utvecklas

Innan Riksrevisionsverket avvecklades år 2003 hade regeringen i princip två stabsmyndigheter för uppföljning och utvärdering av statliga myndigheter och system. Utifrån förslag från den förra

stabsöversynen 2005³, renodlades Statskontorets verksamhet år 2006 till en verksamhetsgren, utredningar och utvärderingar. Uppdraget har i regleringsbrev formulerats som att Statskontoret till uppdragsgivande departement och kommittéer ska bidra med sakliga och kvalificerade underlag och insatser som håller hög kvalitet. Som tidigare redovisats har Statskontoret under senare tid årligen arbetat med cirka 50 uppdrag av detta slag. Statskontoret utför även förstudier och metastudier samt ger årligen ut en årsbok och en småskriftsserie.

Även Ekonomistyrningsverket och Verva utför uppgifter inom uppföljningsområdet med fokus på de verksamheter och frågor dessa myndigheter ansvarar för. Utredningen återkommer till frågan om gränsdragning mellan uppföljning av pågående arbete och en mer förutsättningslös utvärdering av större systemsamband. Redan nu bör dock konstateras att en absolut renodling knappast är möjlig mellan en myndighets verkställande, styrande och/eller utvecklande roll och en annan myndighets uppföljande och utvärderande uppdrag. Ambitionen är dock att denna utredning ska bidra till att förtydliga rollfördelningen men också lämna förslag till en praktiskt fungerande struktur inom det samlade stabsstödet.

Det finns starka skäl för en än mer förstärkt renodling i enlighet med den tidigare stabsöversynen.⁴ Såväl i regeringens direktiv till utredningen som vid en betydande majoritet av de samtal utredningen fört med olika företrädare för Regeringskansliet och olika myndigheter har frågan om en förstärkt och tydlig funktion för uppföljning och utvärdering i staten givits stor uppmärksamhet. Inte minst företrädare för Regeringskansliet har visat en mycket tydlig efterfrågan på bättre stöd inom uppföljning och utvärdering, såväl kvalitativt och kvantitativt, än idag. Detta motiverar i sig att utredningen fokuserat en hel del av sitt arbete på just frågorna kring uppföljning och utvärdering av statlig verksamhet.

Enligt utredningens bedömning är det väl motiverat att uppföljning och utvärdering av statliga verksamheter renodlas och att ansvaret för dessa funktioner förtydligas, detta för att arbetet ska kunna utföras på ett professionellt, och gentemot uppföljningsobjekten, oberoende sätt. Samtidigt är de resurser som Statskontoret disponerar idag inte tillräckliga för att de uppdrag som är av intresse för regeringen ska kunna utföras.

³ SOU 2005:32, *Regeringens stabsstöd*.

⁴ *Ibid.*

Statskontorets resurser är för små för att fylla det behov av uppföljnings- och utvärderingsinsatser som uppstod då Riksrevisionsverket avvecklade år 2003. I en del avseenden saknar också Statskontoret erforderlig kompetens för att möta den efterfrågan som finns från regeringens och Regeringskansliets sida.

En ökad bredd i kompetensen jämfört med dagens tydliga fokus på statskunskap och nationalekonomi är önskvärd. Bland annat behövs en mer operativt inriktad kompetens när det gäller förvaltningsekonomi och förvaltningsrätt. Även när det gäller de framtida kompetensbehoven finns det skäl att, till åtminstone en del, utgå från den ”lucka” som uppstod när Riksrevisionsverket avvecklades.

Avvecklingen av Riksrevisionsverket har, som sagts ovan, inneburit konsekvenser för regeringens uppföljning och styrning av myndigheterna. Riksrevisionsverkets resurser och kompetens för analys och bedömning av statsförvaltningen och dess prestationer var betydande och dagens insatser från stabsmyndigheternas sida har inte förmått fylla den roll Riksrevisionsverket tidigare spelade. Samtidigt är det viktigt att klargöra att det inte är aktuellt att återskapa ett revisionsorgan under regeringen. Det handlar snarare om att regeringen ska tillförsäkras ett fullgott underlag för bedömningar av måluppfyllelse, effektivitet och produktivitet i statsförvaltningen.

Myndighetsanalyser – ett centralt verktyg

Regeringen gav hösten 2007 Statskontoret i uppdrag att, i samverkan med Ekonomistyrningsverket och Verva, lämna förslag till hur ett mer löpande system för utvärdering av myndigheternas verksamhet kan utformas.

Utredningen menar att ett system med återkommande, men behovsstyrda, analyser av myndigheternas utveckling och resultat kan komma att bli ett viktigt instrument för att ge stadga och konsekvens åt uppföljningen av statliga myndigheterna.

Det har under utredningens arbete framkommit att många såg positivt på att Riksrevisionsverket på sin tid hade återkommande kontakter med statsförvaltningens olika myndigheter. Dessa kontakter gav såväl kunskap om myndigheterna som en legitimitet vilken var till nytta i olika uppdrag av uppföljningskaraktär som regeringen lade på verket. Enligt utredningen kan ett system med återkommande myndighetsanalyser bidra till att också det framtida

stabsstödet kan utveckla liknande kontakter med många olika myndigheter. I sammanhanget är det också viktigt att beakta de eventuella förändringar som kan komma att ske av den statliga resultatstyrningen med anledning av Styretredningens slutbetänkande.⁵ Härav kan följa ett behov av mer återkommande myndighetsanalyser. Utredningen återkommer nedan till frågan om Styretredningens förslag och vilka konsekvenser detta skulle kunna få för stabsstödet.

Statens samlade uppföljning och utvärdering

Resurserna för uppföljning och utvärdering inom statsförvaltningen har vuxit under senare år. Nya organ växer fram inom olika sektorsområden. På samma gång har Regeringskansliets olika funktioner för analys utvecklats och många departement har inrättat egna analysfunktioner.

Frågan om huruvida en renodlad uppföljnings- och utvärderingsfunktion inom det samlade stabsstödet kan rymma fler funktioner än de som blir resultatet av en kvalitativ och kvantitativ utveckling av den verksamhet Statskontoret har idag förtjänar, enligt utredningen, en särskild diskussion.

Utredningen vill dock redan här understryka att det ligger en stor styrka i att söka renodla uppföljnings- och utredningsorganet så att detta har ett tvärsektoriellt grunduppdrag. Med *tvärsektoriellt uppdrag* menar utredningen här att regeringens primära organ för stabsstöd inom utredning och uppföljning inte bör vara knutet, eller ha en kompetens som riktar sig till, ett visst sakområde. Kompetensen och uppdragen bör kunna gå över sektorsgränser och regeringen ska kunna använda organet för uppgifter inom olika politikområden och för analyser som spänner över flera politikområden.

Självklart utesluter inte detta att regeringen använder sin uppföljningsfunktion till uppdrag inom enskilda sektorer. Statskontoret utför idag uppdrag som är begränsade till exempelvis socialförsäkringssystemet eller inom Försvarmakten. Detta arbete är av stor vikt och bör vara så också i framtiden. Till detta kommer att de sektoriella uppföljnings- och tillsynsorganen är på väg att bli så många att ett behov uppstår av ett organ som kan ”granska granskarna”. Regeringen behöver ett organ som kan värdera såväl

⁵ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

offentlig verksamhet i sig som styr- och uppföljningsfunktioner inom olika politikområden.

Om man följer principen att uppföljningsuppdraget i grunden bör vara tvärsektorielt i den mening som ovan sagts bör man också relativt lätt kunna avvisa tanken att stabsstödet uppföljningsorgan ska inlemma samtliga sektoriella uppföljnings- och tillsynsorgan som finns inom statsförvaltningen. På samma sätt saknas det skäl för att de olika departementens analysfunktioner bör kopplas till den här diskuterade funktionen.

Stabsstöd vid problemformulering och metodval

Ett annat område där Statskontorets arbete bör utvecklas är i rollen som stöd till Regeringskansliet när det gäller problemformulering och metodval då till exempel en begäran från regeringen om ett underlag för beslut ska tas fram. Stabsstödet bör i högre utsträckning än idag kunna erbjuda kvalificerat stöd till de olika departementen inför viktiga besluts- och beredningsprocesser. Det handlar inte minst om metodfrågor. Hur ska problemet utredas? Vem ska utreda det? Vilka krav ska vi ställa på uppdragstagaren?

Utredningen har i sammanhanget översiktligt prövat kommittéväsendet och dess roll. Stabsmyndigheter kan i vissa fall utföra uppgifter som annars skulle ha lagts på en utredning. Som nyss sagts kan också metodkunskaper hos stabsmyndigheterna bidra till bättre kvalitet i det utredningsarbete som utförs av kommittéer. Utredningen återkommer till dessa frågor i följande kapitel. Dock anser utredningen att det finns skäl för fortsatta överväganden när det gäller hur regeringen använder olika typer av kunskapsstöd.

Särskilda uppdrag inom förvaltningspolitiken

I dagens stabsorganisation ges stöd till regeringens förvaltningspolitiska arbete från olika myndigheter. Till exempel ska Verva biträda regeringen i beredning och deltagande i OECD:s arbete på det förvaltningspolitiska området (Public Governance Committee) och inom ramen för European Public Administration Network (EUPAN). Verva ska också inom myndighetens verksamhetsområde biträda regeringen och Regeringskansliet inför Sveriges ordförandeskap i EU hösten 2009.

Verva har vidare ett beställaransvar för statistik som beskriver den offentliga sektorns utveckling. Med hjälp av tillgängligt statistiskt underlag ska verket årligen beskriva utvecklingen i den offentliga sektorn. Myndigheten ska vidare bistå regeringen med underlag för dess styrning. Som ett led i det arbetet ska Verva följa upp och analysera förvaltningsutvecklingen på området såväl nationellt som internationellt.

Utredningen menar att det finns anledning att överväga om regeringens stabsmyndighet inom uppföljnings- och utredningsområdet även bör ansvara för dessa särskilda uppdrag i anslutning till regeringens förvaltningspolitiska arbete, detta i syfte att ytterligare renodla uppföljnings- och utvärderingsansvaret och därigenom förtydliga uppgiftsfördelningen inom det samlade stabsstödet.

Stabsstödet relation till regeringen och Regeringskansliet

En central utgångspunkt för utredningen är att stabsstödet verksamhet med såväl uppföljning som utredning även fortsättningsvis ska styras av regeringsuppdrag. I detta sammanhang bör det poängteras att prioriteringarna av vad stabsmyndigheten ska göra i princip är en angelägenhet för regeringen även om det i praktiken kommer att handla om en fortlöpande dialog mellan Regeringskansliet och Statskontoret.

Idag preciseras inriktningen på utredningsuppdrag genom separata beslut av regeringen, Regeringskansliet eller enskilda kommittéer. Besluten föregås av uppdragsdialoger. Kontakterna med Regeringskansliet eller berörd kommitté fortlöper fram till dess projekten genomförts och avrapporterats till uppdragsgivaren. I uppdragsbesluten anges också, i förekommande fall, beslut om tilläggsfinansiering.

Stabsstödet uppföljningsfunktion skulle kunna beskrivas som ett ”regeringen närstående uppföljningsorgan för oberoende kontroll av statliga verksamheter inom samtliga politikområden”, det vill säga som en segregerad del av Regeringskansliet. Utredningen vill understryka att vad som eftersträvas inte är ett mer eller mindre oberoende revisionsorgan utan en utredningsfunktion som kan användas operativt i olika beredningsprocesser i Regeringskansliet.

Av central betydelse är frågan om regeringens styrning av denna utredningsfunktion. Enligt utredningens bedömning är det mycket

tveksamt om uppföljningsmyndigheten är den typ av myndighet som bör ha en styrelse. Enligt den nya myndighetsförordningen skulle en sådan styrelse ha fulla beslutsbefogenheter vilket skulle kunna bli komplicerat om myndigheten samtidigt ska ha en öppen och flexibel dialog med Regeringskansliet. Inte heller ett insynsråd är riktigt lämpat för den uppdragsdialog som bör ske mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. "Insynen" i myndighetens arbete bör snarare ske genom en direkt kommunikation mellan regeringen och myndigheten och bygga på en återkommande och förtroendefull dialog.

Om Statskontoret ska utvecklas till regeringens strategiska uppföljnings- och utredningsorgan uppstår behov av något slag av departementsövergripande funktion inom Regeringskansliet som kan svara för prioriteringen av de uppdrag som läggs på myndigheten och därigenom, om än indirekt, ange inriktningen i stort av verksamheten.

Utredningen menar med andra ord att det finns skäl att överväga att inrätta någon form av prioriteringsorgan inom Regeringskansliet med uppdrag att klargöra, utan att i detalj avgöra, vilka uppdrag som bör läggas på en myndighet för uppföljning och utredning. Det förefaller lämpligt att bland andra förvaltningschefen, budgetchefen och chefen för Finansdepartementets avdelning för offentlig förvaltning skulle ingå i en sådan grupp. Fackdepartementen bör också vara representerade. Syftet med en sådan konstellation är att dels knyta myndigheten nära till Regeringskansliet och dess behov av stabsstöd, dels att ge en bred representation av olika funktioner i styrningen av myndigheten. Att ge insyn och representation i styrningen av myndigheten kan också medverka till att ge tyngd åt den centrala målsättningen att organet ska bli en utvärderingsfunktion i hela regeringens och Regeringskansliets tjänst. Prioriteringen i stort av vilka uppgifter uppföljningsorganet ska arbeta med torde vara den viktigaste frågan. Gruppen/funktionen bör diskutera. Gruppen bör dock inte avgöra i det enskilda fallet om ett uppdrag ska läggas på den myndigheten eller ej.

Framtida kompetensbehov

För att Statskontoret ska kunna fylla den funktion som nu har diskuterats behöver myndigheten förstärkas och uppdraget förtydligas ytterligare. Det handlar då naturligen om personella, och i den meningen också ekonomiska, tillskott till verksamheten. Vidare handlar det om ett behov av att Statskontoret utvecklar nya metoder och verktyg liksom nya kompetenser. Det senare blir av avgörande betydelse när nya rekryteringar ska göras. Enligt utredningens mening finns det goda skäl att anta att betydande delar av den nya kompetens som behövs kommer att behöva rekryteras utanför dagens stabsmyndigheter.

Utredningen kan konstatera att den nuvarande myndighetsledningen under hösten 2007 genomfört ett i många stycken framgångsrikt rekryteringsarbete där just en breddning skett av Statskontorets samlade kompetens. Den inriktning som myndigheten anslagit bör kunna utgöra en grund för det fortsatta arbetet.

När det gäller kompetenssammansättningen i en framtida stabsmyndighet för uppföljning och utvärdering vill utredningen understryka behovet av ett bättre utbyte med forskarvärlden, och då främst med den samhällsvetenskapliga forskningen. Utredningen kommer därför att i kapitel 5 lägga fram ett konkret förslag till ett system med tidsbegränsade anställningar som adjungerade utredare där forskare i olika samhällsvetenskapliga ämnen knyts till en stabsmyndighet och fullgör sitt arbete i olika projekt som en del av sin vetenskapliga meritering. Just meritvärdet av ett sådant system torde vara av central betydelse för dess framgång. Utredningen har därför lagt ut ett externt uppdrag i frågan. Resultatet av denna analys redovisas i bilaga 3.

När det gäller dialogen mellan myndigheten och den akademiska världen finns det också anledning att överväga om myndigheten skulle ha nytta av någon form av vetenskapligt råd till sitt förfogande. Utredningen återkommer även till denna fråga i kapitel 5.

4.2.2 EU-revisionen

Som beskrivits i kapitel 2 är en av Ekonomistyrningsverkets uppgifter att bedriva EU-revision. EU-kommissionen och Sverige har ett delat ansvar för en sund ekonomisk förvaltning av de medel som finansieras från EU:s budget och som avser fonder och

program där förvaltnings- och kontrollsystemen ligger på respektive medlemsstat.

Revisionsverksamhet ställer vissa krav på oberoende ställning. EU-revisionens oberoende ställning bör omfatta ett institutionellt, organisatoriskt och finansiellt oberoende. Det institutionella oberoendet uppnås genom att kommissionen i sina förordningar definierar revisionsmyndighetens roll och uppdrag samt ställer krav på dess oberoende ställning i förhållande till de verksamheter som granskas. Det organisatoriska oberoendet säkerställs i dag genom att revisionsmyndigheten är placerad inom en myndighet som inte deltar i den löpande förvaltningen och utbetalningen av EU-medel. Ett finansiellt oberoende ska syfta till att säkerställa att EU-revisionen ska tillförsäkras de medel som krävs för att finansiera sin verksamhet enligt de krav som ställs från kommissionen.

Ett odiskutabelt finansiellt oberoende för EU-revisionen föreligger inte idag. Eftersom regeringen inte har specificerat storleken på anslagsmedlen till EU-revisionen, är det istället interna budgetbeslut inom Ekonomistyrningsverket som avgör omfattningen på EU-revisionen. Omfattningen av EU-revisionens verksamhet är således beroende av den sammanvägda prioriteringsbedömning som Ekonomistyrningsverket gör för EU-revisionen och alla andra verksamheter som verket bedriver.

Utifrån ovan diskuterade krav på oberoende har utredningen övervägt om det finns någon annan tillgänglig organisatorisk lösning som skulle vara att föredra framför dagens lösning med att EU-revisionen utförs inom Ekonomistyrningsverket. Utredningen har analyserat möjligheterna att föra EU-revisionen till någon av de andra stabsmyndigheterna, eller till en helt annan myndighet under regeringen. Vidare har utredningen sett till möjligheten att inrätta EU-revisionen som en egen myndighet, med eller utan administrativt stöd från annan myndighet eller inordning i så kallad värdmyndighet.

Utredningen har inte funnit övertygande argument för dessa lösningar men vill ändå understryka betydelsen av att EU-revisionens krav på oberoende inte ska kunna ifrågasättas. Utredningen menar dessutom att oberoendet kan tydliggöras på andra sätt än genom en förflyttning av verksamheten.

Utredningen återkommer i kapitel 5 med konkreta förslag i frågan.

4.2.3 Utvecklingen av en modern e-förvaltning

Regeringen har satt som mål att Sverige ska återta en ledande position inom e-förvaltningsområdet fram till år 2010. Den inom EU officiella definitionen på e-förvaltning lyder: "E-förvaltning är verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser."⁶ Bland de åtgärder regeringen vidtagit kan nämnas att en statssekreterargrupp för elektronisk förvaltning inrättats. Regeringen har också fattat beslut om en handlingsplan för e-förvaltning med konkreta åtgärder som ska genomföras under dels år 2008 och dels år 2009.

Förvaltningspolitisk utveckling – ett politiskt uppdrag

Enligt utredningens mening bör utgångspunkten för allt förvaltningspolitiskt utvecklingsarbete vara att det i grunden ska drivas från politisk nivå, det vill säga från regeringen. Detta gäller i allmänhet och det gäller alldeles särskilt när det handlar om mer genomgripande förnyelse, som exempelvis utvecklingen av e-förvaltning.

Om regeringens styrning är den ena av förvaltningspolitikens nyckelfrågor är den andra hur myndighetsledningarna förmås att ta ledningen i genomförandet av regeringens förvaltningspolitiska ambitioner. Utredningen föreslår i kapitel 5 nya arbetsformer som tydliggör såväl regeringens roll som myndighetschefernas ansvar i den riktigt stora förnyelseprocess som vi just nu är inne i, det vill säga utvecklingen av e-förvaltningen.

Ett svårt uppdrag

Utredningen har under sitt arbete kunnat konstatera att Verva haft ett svårt uppdrag. Från några håll har framhållits att myndighetens arbete med att skapa arenor för erfarenhetsutbyte varit värdefulla. Bland annat har anförts att statens E-forum är ett bra exempel på hur myndigheten arbetat med arenor för myndigheternas samverkan. Utredningen gör dock sammantaget bedömningen att resursåtgången i Vervas arbete med utveckling av e-förvaltning

⁶ Handlingsplan för eFörvaltning – nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning (Fi 2008/491/OFA/SF).

knappast kan sägas stå i proportion till de faktiska resultat som hittills åstadkommit.

Det finns heller inte, enligt utredningens mening, anledning att förvänta sig att en myndighet av Vervas storlek ska kunna spela en avgörande roll när det gäller den framtida e-förvaltningsutvecklingen.

Utredningen menar därför att det finns skäl att överväga om inriktningen på e-förvaltningsarbetet inte bör, i än högre utsträckning än idag, präglas av en federativ inriktning där de stora och resursrika myndigheterna som Skatteverket och Försäkringskassan vilka själva har åtskilliga medborgarkontakter, i nära samverkan med Regeringskansliet, bildar stommen i utvecklingen.

På så sätt kan Sverige, med sin tradition av strategisk styrning från regeringen och decentraliserat beslutfattande i fristående myndigheter, välja en annan och mer flexibel väg på e-förvaltningens område än vad till exempel en del av våra grannländer gjort då man anammat mer centralstyrda modeller. På sikt torde det då finnas goda förutsättningar för att ett sådant vägval i federativ anda ger större möjligheter till ett system som präglas av ständig förnyelse och utvecklingskraft.

De största myndigheterna, vilka står för en ansevärd del av statens samlade IT-kostnader, arbetar idag aktivt med att utveckla e-lösningar gentemot medborgarna. Det pågår därmed ett mycket kraftfullt utvecklingsarbete när det gäller e-förvaltning i svensk statsförvaltning. Samtidigt brister det alldeles uppenbart i samordningen av detta utvecklingsarbete.

I sammanhanget är det dock viktigt att ha realistiska förväntningar på vilken samordning som verkligen kan ske i praktiken. Till exempel har Ansvarskommittén framhållit att sektoriseringen i Regeringskansliet gör det svårt att åstadkomma beslut och lösningar som tar ett helhetsperspektiv på olika problem vilka spänner över departements-, sektors- och myndighetsgränser.⁷

En uppgift av central karaktär i e-förvaltningsarbetet är standardisering. Den statliga IT-standardiseringsutredningen⁸ har också lagt förslag angående standardisering bland annat av system och begrepp inom IT-området vilka denna utredning beaktat. Att olika statliga myndigheter och system ska kunna utbyta information får

⁷ SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

⁸ SOU 2007:47, *Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering*.

sägas vara ett grundkrav ur såväl ett medborgar- som hushållningsperspektiv.

Utredningen vill dock samtidigt framhålla att det finns skäl att fundera över vilken typ, och grad, av standardisering som tjänar medborgarna och den samlade effektiviteten i staten bäst. Det finns alltid en risk att standardiseringssträvanden blir ett mål i sig och att insatta resurser inte motsvarar den nytta man får samt att standardiseringen, om den drivs för långt, motverkar ett kreativt utvecklingsarbete.

Utredningen menar vidare att det är viktigt att regeringen har ett stöd på området, vilket inte nödvändigtvis ges av en stabsmyndighet, som följer och utvecklar e-standardiseringen mot bakgrund av att denna nu sker på olika nivåer, internationellt och nationellt. Såväl inom FN och EU liksom i vårt eget land drivs standardiseringen fram på bred front.

Utvecklingen är på intet sätt någon isolerad statlig företeelse utan drivs av den tekniska utvecklingen och marknadsmekanismer. Att staten finns med som en viktig part i arbetet är dock av största vikt såväl för statsförvaltningen som för Sveriges ställning som ledande e-nation. Enligt utredningens uppfattning kommer detta arbete att kräva att resurser nära regeringen tas i anspråk men också att resurser ute i de olika myndigheterna kommer till användning.

Andra utvecklingsprocesser som utredningen vill lyfta fram på e-förvaltningsområdet är arbetet med e-faktura och e-inköp. Inom dessa områden har Ekonomistyrningsverket haft ansvar för att utveckla viktiga funktioner vilka syftar till mer resurseffektiva arbetsätt i statsförvaltningen.

Utredningen har övergripande gått igenom upphandlingsproblematiken i staten, vilket redovisas under 4.2.10. Det finns dock skäl att redan här lyfta fram det uppdrag Verva idag har angående ramavtalsupphandling på IKT-området. Oavsett vilken lösning utredningen väljer att förorda när det gäller det framtida stabsstödet på e-förvaltningsområdet bör frågan om IKT-upphandlingen nu lösas på ett praktiskt och pragmatiskt sätt för att säkra verksamhetens stabilitet. Utredningen återkommer i följande kapitel till förslag om hanteringen på längre sikt.

Nya arbetsformer bör prövas

Såväl när det gäller utvecklingen av e-förvaltningsfrågor som kompetensutveckling och andra förvaltningspolitiska frågor bör mer flexibla och tidsbegränsade arbetsformer övervägas. Med tanke på de resultat som hittills uppnåtts är det viktigt att söka lösningar vilka inte innebär att man bygger fast sig i en myndighetsstruktur utan att verksamheterna med automatik utvärderas och omprövas.

Arbetet med e-förvaltning bör, enligt utredningens mening, präglas av att processen tar tillvara myndigheternas egen utvecklingskraft. En ny struktur bör därför också ge myndigheterna en arena för utbyte av erfarenheter och idéer. Likaså bör myndighetscheferna, och då inte minst de i myndigheter med stora IT-resurser och mycket frekventa medborgarkontakter, ges ett tydligt inflytande över den samlade e-utvecklingen i staten.

Det torde till exempel vara lämpligt att normeringsansvaret när det gäller bland annat standardisering hanteras på ett sådant sätt att såväl de stora myndigheterna som centrala funktioner inom Regeringskansliet kan medverka i processen som leder fram till beslut om nya eller förändrade normer. Att skapa en arena där de stora och e-intensiva myndigheterna möter Regeringskansliet i konkreta framåtsyftande diskussioner om det praktiska genomförandet av regeringens e-handlingsplan är, enligt utredningens uppfattning, av största vikt för att planens mål ska kunna realiseras.

Statsförvaltningens roll i arbetet med att hävda Sverige som en ledande IT-nation

Utredningen vill också peka på betydelsen av att staten genom ett e-arbete på hög nivå kan bli en viktig samverkanspartner för näringslivet när det gäller att sammantaget hävda Sveriges roll som en stark e-nation. Att på rätt sätt inkludera företrädare för näringslivet i det fortsatta arbetet med att utveckla e-förvaltningen bör kunna ge flera positiva effekter. Dels kan näringslivets kompetens användas för att utveckla statens, och den samlade offentliga sektorns, arbete med e-utveckling. Dels kan man härigenom skapa en arena där såväl näringslivet som Regeringskansliet och statsförvaltningen i övrigt på ett samlat sätt kan verka för att stärka Sveriges position som en ledande e-nation.

4.2.4 Kompetensförsörjning

Arbetet med kompetensförsörjning är central såväl i de enskilda myndigheternas utvecklingsarbete som ur den samlade statsförvaltningens framtidsperspektiv. Utredningens principiella uppfattning är därför att myndigheterna, och myndighetsledningarna, bör åläggas ett stort eget ansvar för att prioritera och lyfta fram dessa frågor i myndigheternas inre arbete. I praktiken kan detta sägas vara ett av myndighetsledningarnas mest strategiska uppdrag.

Det är knappast lämpligt att stabsstödet tar över en alltför stor del av de enskilda myndigheternas ansvar här. Grundregeln är att myndigheterna ansvarar för sin egen kompetensförsörjning. Det finns dock områden där staten bör ta ett helhetsperspektiv på vissa kompetensbehov som är relativt specifika för staten. Utredningen återkommer nedan till denna diskussion.

Utbildningar – en viktig del i kompetensutveckling

Av stabsmyndigheterna är det framför allt Verva och Ekonomistyrningsverket som inom olika områden bidrar till myndigheternas kompetensförsörjning genom bland annat olika utbildningsinsatser.

Till Vervas uppgifter, vilka ålades myndigheten när den bildades år 2006, hör att följa, analysera och utveckla den strategiska kompetensförsörjningen i staten. Verva ska vidare stödja myndigheternas verksamhetsutveckling avseende övergripande frågor om organisering och styrning genom att utveckla modeller och metoder samt erbjuda utbildningar inom sitt verksamhetsområde.

Ekonomistyrningsverket anordnar också utbildningar inom sitt ansvarsområde, det vill säga inom områden som rör ekonomistyrning och budgetfrågor. Enligt verket föreligger ett förhållandevis stort intresse för utbildningarna vilka helt finansieras genom avgifter.

Förutom utbildningsfunktionen, vilken tidigare fanns inom Regeringskansliet, fördes ett antal frågor över från Regeringskansliet till Verva år 2006. Bland dessa ingick det europeiska utvecklingssamarbetet inkluderande bland annat uttagningsprov för arbete i EU:s institutioner, så kallade concours.

I en skrivelse till regeringen i november 2007⁹ anför Verva att den besparing man upplever har lagts på myndigheten i och med att det så kallade äldreanslaget D:003 nu förbrukats kommer att ge stora konsekvenser för verksamhetsgrenen En kompetent förvaltning.

Verva hemställer därför att regeringen ska besluta att Verva får teckna ramavtal för statsförvaltningens räkning inom området En kompetent förvaltning i syfte att myndighetens roll ska renodlas mot en beställar- och kravställarroll. Vidare hemställer verket om att man inte ska ha uppdraget att administrera och informera om concours samt att de villkor i regleringsbrevet för år 2008 som är kopplade till utbildningar som tidigare anordnats av Regeringskansliet tas bort.

Till grund för sin hemställan lyfter Verva fram att det förvaltningspolitiska stödet, som myndigheten ansvarar för, på längre sikt bör fokuseras på en kraftsamling mot en elektronisk förvaltning. Det förvaltningspolitiska stödet av mer allmän karaktär bör minska ytterligare. Verva önskar istället ”fokusera på instruktionsenliga uppdrag och arbetsgivarpolitiskt stöd”.

Erfarenheterna från Vervas arbete sedan år 2006 visar att det kan vara svårt att hävda betydelsen av kompetensförsörjningsfrågan när denna ska vägas mot framför allt intresset av att utveckla e-förvaltningen. De frågor som har mindre resurser till sitt förfogande tenderar att alltmer försvinna ur fokus och det har uppfattats som att frågorna om kompetensförsörjning har ned- eller bortprioriterats. Detta utgör i sig, enligt utredningens mening, ett skäl att pröva om dagens lösning, med ett ansvar men ett diffust sådant för Verva när det gäller strategiska kompetensförsörjningsfrågor, verkligen är den mest ändamålsenliga.

Utredningen gör redan här bedömningen att frågor kring kompetensutveckling och andra förvaltningspolitiska insatser inom av regeringen utpekade områden bör utvecklas i en form som har tydligt prioriterade resurser. Dessa viktiga frågor bör inte, genom den organisatoriska lösning som väljs, riskera att prioriteras bort i konkurrens med mer direkt funktionsinriktade frågor.

Vad gäller utbildningen för Regeringskansliets personal, vilken också kan komma andra delar av statsförvaltningen tillgodo där så är lämpligt, liksom övriga uppgifter som övertogs av Verva från Regeringskansliet år 2006 anser utredningen att kopplingen till

⁹ Skrivelse med anledning av utebliven ersättningsfinansiering av äldreanslaget D:003 (Fi2007/8988).

övrigt kompetensutvecklingsarbete får anses vara relativt svag. Detta hindrar inte att det bör prövas om det finns något annat organ med ett brett utbildningsuppdrag och lämplig kompetenssammansättning som skulle kunna ansvara för utbildningsuppdraget gentemot bland andra Regeringskansliet.

Det bör i sammanhanget också påpekas att det funnits vissa överlappningar mellan utbildningar på ekonomi- och budgetområdet mellan Ekonomistyrningsverket och Verva. I en framtida organisation bör sådana överlappningar om möjligt självklart undvikas.

Stöd till, och utveckling av, kompetensförsörjning

En annan fråga utredningen har att ta ställning till handlar om Vervas uppdrag att, enligt instruktionen, stödja och utveckla arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen och verksamhetsutvecklingen i statsförvaltningen.

Rent principiellt anser utredningen att utvecklingen av kompetenser och verksamheter bör ses som en naturlig del av regeringens arbete med att formulera och bedriva förvaltningspolitik. Att delegera uppgifter som är av policykaraktär är inte lämpligt.

Att arbeta strategiskt med kompetensförsörjning syftar ytterst till att fortlöpande säkerställa att kompetens finns för att nå verksamhetens mål på ett effektivt sätt såväl på kort som lång sikt.

För myndigheterna har kompetensförsörjningen en stor betydelse för verksamhetens resultat. Förmågan att attrahera, rekrytera, utveckla och behålla kompetenta medarbetare påverkar möjligheterna att fullgöra det uppdrag som riksdag och regering har givit dem. Detsamma gäller arbetet med att trygga ett gott ledarskap, en ändamålsenlig kunskapshantering, ett öppet arbetsklimat och hälsosamma arbetsmiljöer.

Sammantaget är en väl fungerande kompetensförsörjning en nyckelfråga för statsförvaltningen. Rätt kompetens är avgörande för förmågan att uppnå goda resultat och utvecklas.

Genom den arbetsgivarpolitiska delegeringen har myndigheterna ett eget ansvar, men därigenom också en betydande frihet, att själva utforma sin organisation. Detsamma gäller väsentligen de funktioner som har betydelse för kompetensförsörjningen. Endast den enskilda myndigheten själv kan utforma arbetssätt som säkrar en kompetensförsörjning utifrån verksamhetens behov. Detta

hindrar inte att regeringen har ett strategiskt och, övergripande ansvar för kompetensförsörjningen i staten. Regeringens uppgift i sammanhanget är att ange mål och följa upp myndigheternas arbete.

Verva har, som tidigare nämnts, i uppdrag att följa och analysera kompetensförsörjningen i statsförvaltningen, stödja och utveckla arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen och verksamhetsutvecklingen i statsförvaltningen, samt utforma eller erbjuda utbildningar för enskilda myndigheter. Som utredningen tidigare sagt talar övervägande skäl för att ansvaret för den förstnämnda uppgiften bör ligga på den myndighet som svarar för stabsstödet inom uppföljningsområdet.

Det andra uppdraget till Verva – att stödja och utveckla arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen – syftar till att underlätta och driva på myndigheternas arbete. I uppdraget ingår också att öka förståelsen för behovet av att tänka långsiktigt.

Enligt utredningens uppfattning bör här grunddragen i den arbetsgivarpolitiska delegeringen vägleda utformningen av det långsiktiga arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen. Det bör skapas tydlighet om vad som ingår i regeringens övergripande politiska ansvar och om vad som ingår i ansvaret för den konkreta kompetensförsörjningen som ligger på myndigheterna och dess ledningar. I sammanhanget är viktigt att understryka att kompetensförsörjningsfrågorna i mer allmän mening är generella för olika organisationer. Det finns därmed stöd att söka på den privata marknaden.

När det gäller den organisatoriska formen för kompetensförsörjning avser utredningen att återkomma i kapitel 5.

4.2.5 Prognoser och information om statlig ekonomi

Ekonomistyrningsverkets uppdrag, vilket har beskrivits i kapitel 2, är att bidra med beslutsunderlag till regeringen för den ekonomiska politiken. Uppdraget är av största strategiska betydelse när det gäller att ge regeringen stöd i att styra riket, förverkliga politiken och att utveckla statsförvaltningen. Ekonomistyrningsverket ansvarar för statsredovisningen och gör prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen. Den statliga ekonomin redovisas bland annat som resultat- och balansräkning, utfall på statsbudgeten och i nationalräkenskapstermer. Prognoserna används i

regeringens budgetarbete och för regeringens och andra intressenters uppföljning av statsbudgeten och budgetpropositionen. Dessa ska bland annat i god tid varna för större avvikelser från budgeten, inte minst när det gäller utgiftstaket. I prognoserna ska Ekonomistyrningsverket också analysera och informera om aktuella statsfinansiella frågor.

Under utredningens arbete har ingen kritik framförts mot hur Ekonomistyrningsverket fullgör detta uppdrag. Snarare har det i samtal med olika företrädare för Regeringskansliet betonats att det är av stor vikt att denna verksamhet kan drivas under långsiktigt stabila förutsättningar.

Sammantaget ser inte utredningen några skäl att föreslå förändringar, vare sig vad gäller verksamheten med prognoser och information om statlig ekonomi eller dess organisatoriska struktur och hemvist.

4.2.6 Ekonomistyrning

En central utgångspunkt för de statliga verksamheterna är att de övergripande besluten om inriktning tas av statsmakterna, det vill säga riksdag och regering. För att styra de statliga verksamheterna har statsmakterna olika styrformer till sitt förfogande. Bland dessa är självklart lagstiftning och annan normgivning av grundläggande betydelse. Likaså är regeringens utnämningssmakt ett viktigt styrmedel. Vidare är riksdagens kontrollmakt av betydelse för styrningen av och kontrollen över statsförvaltningen.

De stabsmyndigheter denna utredning har i uppdrag att se över är, om än i varierande grad, främst involverade i den ekonomiska styrningen av statsförvaltningen. I dagens system är ekonomistyrningen uppdelad i dels finansiell styrning, dels resultatstyrning. I sammanhanget bör påpekas att också ekonomistyrningen i sig bygger på normgivning genom lag, förordning och föreskrifter.

I sitt nyligen avlämnade slutbetänkande¹⁰ diskuterar, och kritiserar, Styrutredningen dagens system för resultatstyrning och ett antal förslag läggs i syfte att förenkla och effektivisera liksom att visa på behovet av en mer strategisk och tydlig styrning av statsförvaltningen.

Mot bakgrund av de förslag Styrutredningen presenterade i november 2007 finns det, enligt utredningens bedömning, skäl att

¹⁰ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

ha beredskap för större förändringar inom den samlade styrningen. Företrädesvis gäller detta resultatstyrningen.

Utredningen gör bedömningen att det även i fortsättningen bör finnas en tydlig funktion inom stabsmyndigheterna vilken har i uppdrag att svara för utveckling och förvaltning av metoder/modeller och regelverk för ekonomi- och resultatstyrning. Ekonomistyrningsverkets verksamhet fungerar härvidlag huvudsakligen väl. Utredningen ser därför inga skäl att föreslå några förändringar när det gäller Ekonomistyrningsverkets uppdrag inom ekonomistyrningens område.

Utredningen vill dock poängtera att en fortsatt utveckling och ett pågående institutionellt lärande kring styrning, liksom på alla andra områden, förutsätter löpande uppföljning av att de uppsatta målen nås. Att den funktion som har ansvar för utveckling och förvaltning av metoder/modeller och regelverk också ska följa upp tillämpningen av modellerna, och därmed av hur dessa fungerar, får anses givet.

I detta sammanhang vill dock utredningen betona att det finns skäl att fortlöpande diskutera och ta ställning till frågan om gränsdragning mellan den löpande uppföljningen och en mer förutsättningslös utvärdering både av enskilda myndigheter och av större systemsamband. Styrtredningen betonar mycket starkt betydelsen av utredning och uppföljning ad-hoc som anpassas till den konkreta situationen och den speciella myndigheten, detta som komplettering till en mer löpande uppföljning. För mera omfattande och förutsättningslösa utvärderingar, som genomförs vid sidan av löpande uppföljning och reguljära myndighetsanalyser, förfogar regeringen bland annat över kommittéväsendet.

Utredningen har undersökt hur stabsmyndigheternas utbud av kompetensutveckling och råd och stöd till övriga statsförvaltningen hanteras. Utredningens grundinställning är att genomförandet av utbildningsinsatser i sig inte nödvändigtvis är ett statligt åtagande. I den mån det finns kompetens på den öppna utbildningsmarknaden, vilken passar statsförvaltningens behov, finns det skäl att nyttiggöra sig av denna istället för att bedriva egen utbildningsverksamhet inom staten.

Det finns anledning att lyfta fram att den statliga ekonomistyrningen innehåller många specifika element. Detta gör att det inte sällan krävs en specialistkompetens såväl för att direkt handlägga som att utbilda i och ge råd i styrningsfrågor. Det går inte generellt att avgöra om staten själv ska svara för utbildnings-

insatser. Det är därför viktigt att de myndigheter som ansvarar för utbildningsinsatser på allvar prövar förutsättningarna för att utnyttja det utbud som finns, eller skulle kunna finnas, på marknaden när det gäller relevanta utbildningar.

Inom detta område, liksom inom andra områden där utredningen diskuterar möjligheten till konkurrensutsättning, vill utredningen framhålla att statens och därigenom regeringens aktiva arbete för att medverka till att marknadslösningar uppstår är av mycket stor betydelse.

Utredningen har vidare uppmärksammat på att Ekonomistyrningsverkets normeringsansvar inom det ekonomiadministrativa området ibland kan ge upphov till gränsdragningsproblem gentemot andra myndigheter. Det finns ett antal förordningar som reglerar bland annat betalningar, kapitalförsörjning och hantering av utestående fordringar hos statliga myndigheter. Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket och Kammarkollegiet har rätt att ge ut föreskrifter till respektive förordning. Denna ordning kan, enligt vad utredningen uppfattat, ibland leda till att myndigheternas roller framstår som otydliga och att gränsdragningsproblem uppstår.

Utredningen har fört diskussioner om detta med de berörda myndigheterna. Det har dock inte varit möjligt att inom den tid som stått till förfogande analysera frågan. Utredningen har inte heller den kompetens som krävs för att se över bemyndiganden och förordningar på det ekonomiadministrativa området. Utredningen har därför valt att inte behandla saken vidare.

Avslutningsvis ska det framhållas att informationssystemet Hermes är en viktig del av arbetet på detta område liksom inom området prognoser och information om statlig ekonomi, vilket avhandlats ovan. Utredningen har dock inte haft möjlighet att mera djuplodande analysera funktionerna i Hermes. Utredningen kan konstatera att det inte framkommit någon egentlig kritik mot systemet vid de kontakter utredningen haft. Utredningen finner därför inte skäl att lämna några förslag till förändringar vad avser systemet och hur det används.

4.2.7 Administrativt stöd inklusive fordringsbevakning

Som redogjorts för tidigare svarar Kammarkollegiet för olika former av ekonomiadministrativt stöd åt främst små och medelstora myndigheter. Det är frågan om ett antal olika tjänster, exempelvis fakturahantering, löpande redovisning, bokslutsarbete, löneadministration och konsultinsatser av ekonomichefer. Konsultinsatserna innefattar såväl att hantera akuta situationer som att medverka i utvecklings- och rationaliseringsprojekt. Kollegiet hjälper vidare till vid etablering och avveckling av myndigheter.

Kammarkollegiet tillhandahåller också inkassotjänster åt andra statliga myndigheter. Detta innebär att kollegiet hjälper till med att bevaka och driva in fordringar.

Dagens administrativa stöd

Utredningens kontakter med några myndigheter som utnyttjar Kammarkollegiet för sin ekonomiadministration tecknar en väsentligen positiv bild som dock inte är helt ogrumlad. Utredningen bedömer dock att kollegiets serviceåtaganden i stort fungerar väl. Det kan emellertid finnas skäl att analysera varför vissa myndigheter i kollegiets primära målgrupp väljer att själva sköta hela eller delar av sin administration. Sett ur ett samlat perspektiv på statsförvaltningen torde det inte vara problemfritt om små myndigheter väljer att sköta administrationen på egen hand trots att de knappast har en tillräckligt omfattande verksamhet för att den ska motivera en egen administration.

2006 års förvaltningskommitté har också konstaterat att de flesta små myndigheter är mycket nöjda med Kammarkollegiets service, men att den kan utvecklas. Sett mot bakgrund av att Kammarkollegiets framtida verksamhet och inriktning utreds av Stabsutredningen, menar kommittén att det är svårt att mer detaljerat och konkret diskutera hur Kammarkollegiets service kan utvecklas.¹¹

Kammarkollegiet tillhandahåller mer eller mindre skräddarsydda lösningar för enskilda myndigheter. Detta reser frågan om särskilningarna är en funktion av regelsystemets utformning eller har andra förklaringar. Utredningen återkommer till denna fråga.

¹¹ SOU 2007:107, *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*.

Huvudfrågan när det gäller Kammarkollegiets administrativa stöd till små och medelstora myndigheter handlar om önskvärdheten i och möjligheterna att konkurrensutsätta verksamheten ytterligare. Först bör understrykas att det i dag inte finns några formella eller andra hinder för myndigheter att för sin ekonomiadministration anlita aktörer på den öppna marknaden. Problemet är att sådana knappast finns.

I regeringens direktiv till utredningen poängteras att det statliga åtagandet bör prövas när det gäller stabsmyndigheternas olika verksamheter. Uppdraget omfattar således, trots vad som nyss har sagts, även det ekonomiadministrativa stödet. Utredningen har därför övervägt alternativa lösningar.

Av de diskussioner utredningen fört med såväl statliga företrädare som en privat redovisningskonsult följer att man inte bör överskatta möjligheterna att på kort sikt lägga över ekonomi- och personaladministrativa uppgifter på intressenter utanför statsförvaltningen. Inte minst den statliga ekonomistyrningen kräver en så specialiserad kompetens i ekonomiadministrationen att den egentligen inte kan utföras rätt av den som inte har en gedigen erfarenhet av ekonomistyrning i staten. Något brett marknadsutbud som alternativ till det inomstatliga utbudet finns inte.

Det är idag synnerligen tveksamt om det skulle ligga några effektivitets- och specialiseringsfördelar i att överföra det ekonomiadministrativa stödet i den statliga verksamheten till privata aktörer. Av erfarenheten att döma är det bara något eller några enstaka företag som specialiserat sig på statlig ekonomiadministration. Det handlar då om personer som tidigare arbetat i statsförvaltningen men valt att starta ett eget företag.

Ekonomistyrningsverkets rapport ”Gemensamma lösningar för effektivare administration”

Enligt sina tilläggsdirektiv ska utredningen ta ställning till Ekonomistyrningsverkets egeninitierade rapport till regeringen ”Gemensamma lösningar för effektivare administration” (ESV 2007:33) och bedöma analys och förslag ur Ekonomistyrningsverkets och Kammarkollegiets perspektiv.

I rapporten bedömer Ekonomistyrningsverket att det finns en betydande effektiviseringspotential i en mer koncentrerad och myndighetsövergripande hantering av volymtjänster inom det

ekonomi- och personaladministrativa området. Ekonomistyrningsverket menar att dessa kan ge både finansiella besparingar och underlätta framtida kompetensförsörjning. De fördelar som kan vinnas genom samverkan över myndighetsgränser tas idag endast tillvara i mycket begränsad utsträckning på grund av olika hinder eller bristande incitament.

Myndigheten menar samtidigt att det är nödvändigt att upprätthålla god kvalitet i verksamheten under en eventuell förändringsprocess vilket talar för en stegvis ansats. Slutligen menar man att för att nå framgång med en flerårig myndighetsövergripande utvecklingsprocess krävs ett tydligt och uthålligt inriktningsbeslut från regeringen samt en resurs utanför Regeringskansliet som kan stödja och samordna processen samt en balans mellan förändringstryck och frivillighet.

Utifrån ovanstående bedömning föreslår Ekonomistyrningsverket att regeringen, baserat på ett koncernperspektiv, tar initiativ för att få till stånd en målinriktad flerårig utvecklingsprocess och att fokus nu riktas mot ett första steg där:

- Ekonomistyrningsverket får i uppdrag av regeringen att stödja och samordna utvecklingsprocessen samt att utveckla nyckeltal och årligen rapportera till regeringen,
- att Kammarkollegiet får i uppdrag att på lämpligt sätt och i samråd med Ekonomistyrningsverket utveckla en service som är inriktad på effektiv hantering av volymtransaktioner,
- att de myndigheter som har etablerat interna servicecenter ges i uppdrag att i samråd med Ekonomistyrningsverket erbjuda service också till andra lämpliga myndigheter,
- att ett nytt servicecenter skapas för någon lämplig myndighetsgrupp med stöd av Ekonomistyrningsverket,
- att regeringen överväger att i särskild ordning pröva om det finns betydande effektiviseringspotentialer inom andra delar av det administrativa stödet.

Utredningen delar väsentligen de bedömningar som görs i Ekonomistyrningsverkets rapport. Denna utredning har dock inte i uppdrag att pröva utvecklingen av administrativ samordning i statsförvaltningen som helhet. Några viktiga saker att observera i Ekonomistyrningsverkets rapport, vilka berör två av stabsmyndigheterna, Ekonomistyrningsverket och Kammarkollegiet, är dock:

- att det behövs ett aktivt koncernövergripande initiativ från regeringens sida för att en förändring ska komma till stånd,
- att det kommer att krävas mer av standardiserade lösningar för att uppnå bättre samordnade och därigenom mer kostnads-effektiva lösningar samt
- att regeringen behöver ha ett bra och kompetent stabsstöd för att genomföra sina förvaltningspolitiska ambitioner på detta område.

Utredningens samlade bedömning

Utredningen bedömer mot bakgrund av bland annat Ekonomistyrningsverkets ovan nämnda rapport att det knappast är möjligt att i en alltför snabb takt förändra de mindre myndigheternas administrativa samordning. Innan större beslut tas om såväl aktiva styråtgärder för en ökad samordning som för en utökad konkurrensutsättning bör en diskussion föras utifrån ett samlat perspektiv på statsförvaltningen. Åtgärder som inte innefattar, eller i vart fall på allvar beaktar, vad som sker inom de stora myndigheterna blir definitionsmässigt marginella, såväl ur ett effektiviserings- som medborgarperspektiv.

Frågan om behovet av standardisering av rutiner och tjänster för att öka volymer, vilket i sin tur kan sänka styckkostnader, bör framhållas som ytterligare en viktig förutsättning för att lyckas väl med att göra den statliga ekonomiadministrationen attraktiv för aktörerna på marknaden. Erfarenheterna av ekonomiadministrativt stöd till andra myndigheter visar att det inte i tillräcklig utsträckning är möjligt att tillhandahålla standardiserade tjänster. Utsikterna att finna externa intressenter, vilka kan erbjuda motsvarande tjänster till konkurrenskraftiga priser och med bibehållen kvalitet, blir därför begränsade.

När det gäller bevakning och indrivning av fordringar bör det påpekas att en myndighet idag fritt kan välja mellan Kammarkollegiet och ett privat företag. Det finns också en fungerande marknad med ett stort antal privata inkassoföretag. Flera myndigheter har valt marknadslösningar. Ett 100-tal myndigheter har dock funnit fördelar i att Kammarkollegiets verksamhet är anpassad till de statliga myndigheternas särskilda krav och bland annat tar hänsyn till den särreglering som gäller på det statliga området.

Särregleringen innebär bland annat att en myndighet inte får överlåta sina fordringar. Syftet är att myndigheterna ska ha full kontroll över indrivningsförfarandet och vid behov kunna ta sociala och andra hänsyn. Kammarkollegiets verksamhet bedrivs med fasta, låga avgifter och utan provision, vilket innebär att kollegiet alltid levererar hela det indrivna beloppet till den myndighet som äger fordringen. Kollegiets verksamhet är således kostnadseffektiv för staten som helhet.

Vidare kan det konstateras att utredningen delar Ekonomistyrningsverkets uppfattning att det behövs aktiva och koncernövergripande insatser för att åstadkomma en bättre samordning av administrativa funktioner i staten i syfte att uppnå såväl ekonomiska som kvalitetshöjande effekter. Utredningen anser också att såväl regeringens som stabsmyndigheternas aktiva medverkan är en förutsättning för att lyckas med en sådan målsättning. De förslag Ekonomistyrningsverket lägger angående Ekonomistyrningsverket självt och Kammarkollegiet torde förtjäna att ytterligare prövas i en process där båda myndigheternas erfarenheter och kunskap tas till vara.

Utredningen vill dock göra regeringen uppmärksam på att Ekonomistyrningsverkets rapport inte i särskilt hög grad lyfter fram möjligheterna att, ens på sikt, stimulera fram lösningar där privata marknadsaktörer och deras kunnande tas tillvara när det gäller att effektivisera det administrativa stödet i statsförvaltningen. Utredningen vill därför framhålla att det framförallt är regeringen som förfogar över de instrument som kan utnyttjas för att marknadslösningar på sikt ska utvecklas och utnyttjas. Ånyo vill utredningen i detta sammanhang understryka betydelsen av den pragmatiska prövningen om förutsättningar faktiskt föreligger att i det enskilda fallet vinna effektiviserings- och specialiseringsfördelar genom en mer eller mindre långtgående samverkan mellan statliga myndigheter eller utnyttjande av externa lösningar.

Det är, som framgått tidigare, utredningens bedömning att en ”marknad” för statliga ekonomiadministrativa tjänster knappast uppstår av sig själv. Statens, och därigenom regeringens, aktiva medverkan till att en sådan marknad uppstår torde ha en stor betydelse. I detta sammanhang vill utredningen också påminna om det resonemang som förts ovan bland annat när det gällt konkurrensutsättning av anordnandet av olika utbildningar i staten.

4.2.8 Det statliga försäkringssystemet

Som framgått av kapitel 2 har Kammarkollegiet ansvar för det interna statliga försäkringssystemet. Kollegiet ska även stödja myndigheterna i deras riskhantering.

Utredningen har i sitt arbete mött i stort sett uteslutande positiva omdömen om hur dagens statliga försäkringssystem fungerar. De företrädare för Regeringskansliet och olika myndigheter som utredningen har haft kontakt med har framhållit att kollegiets personal ger ett gott stöd i riskhanteringsfrågor och att försäkringslösningarna väl svarar upp mot deras behov. Kostnaderna för försäkringarna förefaller rimliga och sammantaget tycks systemet bidra till en god riskhantering och resurshushållning i staten. I direktiven till utredningen framhålls att denna bör klargöra vad som bör vara statliga åtaganden när det gäller konkurrensutsatt verksamhet inom stabsmyndigheterna. Detta kan tolkas så att utredningen bör pröva vilka delar av dagens verksamhet inom myndigheterna som kan ses som ett statligt åtagande.

Om man anlägger ett strikt principiellt synsätt torde det å ena sidan finnas skäl att ifrågasätta om försäkringsverksamhet bör vara ett statligt åtagande. På marknaden finns ett antal försäkringsbolag, svenska och internationella, vilka rimligen borde kunna erbjuda lösningar åt olika statliga myndigheter. Å andra sidan kan utredningen konstatera, att det ingalunda är självklart att en stor ”koncern” som statsförvaltningen bör gå ut på marknaden för att låta olika delar av ”koncernen” teckna egna försäkringar.

Tvärtom torde det finnas skäl som talar för att just riskhantering och försäkringslösningar bör ses ur ett helhetsperspektiv där hela statens nytta tas tillvara. Såväl när det gäller kompetens på sakområdet som hushållningsaspekter, där inte minst riskspridning är en viktig faktor att ta hänsyn till, finns det mycket som talar för att ha en samordnad lösning för statsförvaltningen. Ett alternativ till dagens interna försäkringssystem skulle då kunna vara att staten gemensamt handlar upp en försäkringslösning för hela statsförvaltningen.

Utredningen bedömer dock att det inte finns något som talar för att en sådan lösning skulle bli mer kostnadseffektiv än dagens lösning för staten totalt. Samtidigt bör man betänka att den kompetens kring riskhantering inom staten i stort, men också när det gäller förhållandena vid enskilda myndigheter, som nu finns samlad

inom Kammarkollegiet starkt riskerar att skingras och gå förlorad om dagens system avvecklas.

Utredningen bedömer att det inte finns några vägande skäl att förändra dagens interna statliga system för försäkring och riskhantering.

När det gäller verksamhetens organisatoriska hemvist och lokalisering ser inte heller utredningen några skäl för att föreslå förändringar. Verksamheten fungerar väl inom Kammarkollegiet och att den är förlagd till Karlstad försvårar inte kontakterna med kollegiets ledning och verksamheter i övrigt. En flytt av verksamheten till exempelvis Stockholm skulle föra med sig såväl kostnader som en risk för att kompetens går förlorad.

4.2.9 Den statliga kapitalförvaltningen

Kammarkollegiet förvaltar omkring 400 stiftelser, fonder eller kapital som är bundet till ett visst ändamål och därför ska förvaltas för detta. Vid en första anblick kan det, framför allt när man ser till det statliga åtagandet, verka tveksamt om staten, genom kollegiet, ska ägna sig åt kapitalförvaltning. Det finns en mängd professionella placerare på marknaden som, kan man tycka, borde kunna sköta denna uppgift.

För att söka bena upp problematiken något har därför utredningen analyserat vilka olika skäl som finns för att staten/Kammarkollegiet idag förvaltar dessa olika kapital.

I en första grupp återfinns ett antal placeringar angående vilka det genom lag, förordning eller annan författning är reglerat att just Kammarkollegiet ska förvalta kapitalet. Dessa förvaltningsuppdrag motsvarar sammanlagt cirka 7 miljarder kronor. Skälen till att lagstiftaren eller annan beslutsfattare valt att peka ut Kammarkollegiet som enda alternativ för uppdraget skiftar dock. Ofta är det grundläggande skälet att medlen har, även om de inte är statliga i egentlig mening, en stark statlig anknytning i något avseende. Placeringen av medlen ska med andra ord inte enbart ta hänsyn till målet om största möjliga avkastning utan även andra skäl har vägts in när valet av förvaltare gjorts. Det kan här handla om Kärnavfallsfonden, där den egna styrelsen fattar besluten, eller vissa fonder inom socialförsäkringsområdet eller brottsofferfonden.

I en andra grupp återfinns förvaltningsuppdrag av speciell karaktär. Kammarkollegiet förvaltar på Premiensionsmyndighetens

uppdrag pensionspengar innan dessa placeras enligt spararnas egna direktiv. Det är alltså fråga om ett led i en procedur som syftar till att det förvaltade kapitalet ska förvaltas på ett helt marknadskonformt sätt. Kollegiet svarar också för förvaltningen av garanti-medel på uppdrag av Insättningsgarantinämnden. Här är det fråga om en särskild förvaltning för det fall fallissemang skulle inträffa i marknadssystemet. I båda dessa nu nämnda fall finns det alltså särskilda skäl till att förvaltningen har lagts hos Kammarkollegiet, skäl som bottnar i en genomtänkt syn på förhållandet mellan stat och marknad.

I en tredje grupp finns ett stort antal större och mindre uppdrag där uppdragsgivaren varit helt fri att välja Kammarkollegiet eller en placerare på den öppna marknaden. En stor uppdragsgivare är här Svenska kyrkan vilken även efter det att relationerna till staten förändrats vid sekelskiftet år 2000 fortsatt att anlita Kammarkollegiet som kapitalförvaltare.

Denna genomgång visar att de uppdrag Kammarkollegiet ansvarar för antingen har sin grund i att allmänna intressen talar för att staten ska ansvara för en från kapitalmarknaden skild förvaltning av vissa medel. Eller så har Kammarkollegiet fått uppdraget därför att kapitalägaren valt kollegiet som kapitalförvaltare i konkurrens med andra placerare på marknaden.

När det gäller den första gruppen så torde det således finnas goda skäl för att staten även fortsättningsvis upprätthåller en god kompetens inom kapitalförvaltningsområdet för att kunna hantera vissa fonder i en ordning som statsmakterna beslutat. De båda förvaltningsuppdrag som finns i den andra gruppen har sin grund i överväganden om hur staten och marknaden bör interagera. När det gäller den tredje gruppen kan utredningen endast konstatera att Kammarkollegiet är utsatt för konkurrens från den privata marknaden men att man tydligen sköter sina uppdrag med så god kvalitet att uppdragsgivarna väljer att ge kollegiet fortsatt förtroende.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts finner inte utredningen skäl att föreslå förändringar när det gäller Kammarkollegiets uppdrag inom kapitalförvaltningen. Den ordning som råder idag är sakligt grundad och utformad med stöd i en övertänkt syn på förhållandet mellan stat och marknad.

4.2.10 Upphandlingsverksamheten i staten

Frågor kring upphandling och inköpssamordning ingår som vitala delar av några av stabsmyndigheternas uppgifter. Det är samtidigt en viktig förvaltningspolitisk fråga där stora möjligheter till en samlad bättre resurshushållning inom staten torde finnas. Vidare har frågorna lyfts fram såväl av företrädare för Regeringskansliet som av stabsmyndigheterna och även andra myndigheter som utredningen varit i kontakt med.

Utredningen har därför haft anledning att övergripande titta på dessa frågor ur olika aspekter. Det stod dock relativt snart klart att denna utredning inte har haft möjlighet att analysera de större sambanden inom inköps- och upphandlingsproblematiken på något djupare sätt. På samma gång går frågorna när det gäller organisering och styrning av statlig inköps- och upphandlingspolitik utöver det uppdrag som denna utredning har givits i sina direktiv.

Utredningen finner dock skäl för att frågor om inköp och upphandling övervägs vidare och återkommer härtill i kapitel 5.

4.2.11 Bör Regeringskansliets verksamhet renodlas ytterligare och några uppgifter skötas av stabsstödet istället?

Regeringen styr riket genom att den verkställer riksdagens beslut och tar initiativ till nya lagar eller lagändringar. Regeringskansliets främsta uppgift är att vara regeringen behjälplig med att ta fram underlag och förslag till regeringsbeslut.

För att Regeringskansliet ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett så bra sätt som möjligt är det viktigt att Regeringskansliet kan fokusera på sådana insatser som är av strategisk betydelse för regeringen. Rent administrativa uppgifter, som saknar koppling till regeringens politik, bör i princip inte hanteras av Regeringskansliet om de i stället kan tas om hand av en förvaltningsmyndighet.

Utredningen har uppmärksammat ett antal uppgifter som idag utförs inom Regeringskansliet och som borde kunna överföras till en stabsmyndighet. Dessa verksamheter diskuteras kortfattat nedan.

Arvsfondsdelegationen

Allmänna arvsfonden bildades 1928. Om en avliden person saknar nära släktingar, och inte har skrivit ett testamente, tillfaller egendomen arvsfonden. Arvsfonden kan också få egendomar genom gåva, testamente eller försäkring. Ändamålet med fonden är att främja nyskapande och utvecklande verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder.¹²

Arvsfondsdelegationen är en nämndmyndighet utan egen personal och med Regeringskansliet som värdmyndighet. Myndigheten beslutar om stöd ur fonden, men har också till uppgift att följa upp projekt som beviljats stöd samt informera allmänheten om fondens ändamål och användningsområde. När myndigheten bildades var skälet att regeringen skulle avlastas arvsfondsärenden som inte kräver ställningstagande från regeringen. De administrativa och handläggande uppgifterna utförs av ett kansli som är placerat i Socialdepartementet. Ansökningar om projekt- och lokalstöd som kommer in till myndigheten hanteras av kansliet, som tar fram förslag till beslut i ärendena.

Kammarkollegiet ansvarar för närvarande för två uppgifter som rör Allmänna arvsfonden. Den ena är att företräda fonden och se till att medel kommer in till fonden. Den andra är att förvalta fonden och att betala ut beviljat stöd efter rekvisition. Kammarkollegiet lämnar i sin årsredovisning en redogörelse för förvaltningen av fonden.

Det finns ett antal tänkbara organisationsmodeller för Arvsfondens och Arvsfondsdelegationens verksamhet. Riksdagens revisorer¹³ föreslog i en rapport år 1999 att samtliga verksamheter som rör Allmänna arvsfonden skulle slås samman i en myndighet. Revisorerne ansåg att regeringen borde överväga att placera myndigheten utanför Regeringskansliet på motsvarande sätt som traditionella myndigheter under regeringen. Ett annat alternativ var att flytta Arvsfondsdelegationens kansli från Regeringskansliet till en lämplig förvaltningsmyndighet. Vid den senaste översynen av Arvsfondsdelegationens verksamhet bestämdes det dock att delegationen skulle fortsätta att vara en nämndmyndighet inom Regeringskansliet.¹⁴ Utredningen anser att det finns skäl att på nytt

¹² Närmare bestämmelser finns i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden och i förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden.

¹³ Förs. 1999/2000:RR9.

¹⁴ Se prop. 2002/03:136.

överväga Regeringskansliets roll som värdmyndighet åt Arvsfondsdelegationen och återkommer till frågan i kapitel 5.

Hanteringen av statliga bidrag

Regeringen eller Regeringskansliet disponerar ett stort antal anslag från vilka stöd och bidrag betalas ut.¹⁵ Antalet utbetalningar uppgick sammantaget till cirka 2 400 stycken. År 2007 betalades cirka 14,2 miljarder kronor ut i form av stöd och bidrag från anslag som stod till regeringens eller Regeringskansliets disposition.

Regeringskansliet bereder idag bidragsärendena, oavsett om det är regeringen eller Regeringskansliet som har dispositionsrätten och beslutar om bidragsgivningen. Vissa bidrag är författningsreglerade och Regeringskansliet har tagit fram riktlinjer för handläggningen av de bidrag som inte är det.

I Regeringskansliets riktlinjer anges vissa generella villkor för utbetalning av bidrag. Det handlar här om en hantering gentemot rent formella och administrativa krav. När ett bidrag har betalats ut ställs krav på återrapportering från mottagarens sida. En granskning av återrapporteringen kan leda fram till att ärendet avslutas, att ytterligare utbetalning sker eller att krav ställs på återbetalning.

Regeringens eller Regeringskansliets bidragsgivning har tidigare varit föremål för utredning. Det har ifrågasatts om regeringen överhuvudtaget ska ta på sig denna typ av förvaltningsuppgifter och om regeringen och Regeringskansliet fungerar effektivt som verkställande myndigheter.

Riksdagens revisorer har i en rapport¹⁶ bedömt att regeringens roll som bidragsgivare i och för sig går att förena med den svenska förvaltningsmodellen. Revisorerna pekade emellertid på att det finns risk för att Regeringskansliet, åtminstone i ett inledningskede, inte har tillräcklig kunskap för denna typ av myndighetsuppgifter. Den omfattande berednings- och beslutsprocessen som uppgiften kräver kan dessutom tränga undan andra viktiga uppgifter.¹⁷

Riksrevisionen genomförde år 2006 en granskning av hanteringen av bidragsmedel som regeringen och Regeringskansliet

¹⁵ Utöver förvaltningsanslaget utgiftsområde 1 anslag 90:5.

¹⁶ 2000/01:RR14, *Anslag som regeringen disponerar och fördelar*. Konstitutionsutskottet har behandlat rapporten (2001/02:KU5), vilken har gett upphov till ett tillkänna givande från riksdagen (rskr. 2001/04:40).

¹⁷ 2000/01:RR14, *Anslag som regeringen disponerar och fördelar*.

fördelar.¹⁸ Revisionen konstaterade att det fanns brister vad gäller styrning och kontroll av bidragen.

Till skillnad från Regeringskansliet har Kammarkollegiet stor erfarenhet av att ge administrativt stöd till andra myndigheter. Genom att överlåta vissa uppgifter av administrativ och formell karaktär till kollegiet skulle hanteringen av ärendena bli mer effektiv och rättssäker. Att arbetsuppgifterna utförs av ett mindre antal personer och efter enhetliga rutiner medför i sig en ökad kvalitet och kontroll men kan även ge upphov till effektivitetsvinster. Resurser skulle dessutom, vilket tidigare sagts, kunna frigöras inom Regeringskansliet, som kan användas till andra mer centrala och strategiska uppgifter.

Ekonomisk redovisning av statliga företag

Regeringskansliet, i huvudsak Näringsdepartementet, förvaltar på regeringens uppdrag statens ägande av företag. Förvaltningen går ut på att skapa förutsättningar för en enhetlig ägarpolitik med tydliga mål och riktlinjer för företagen.

Regeringskansliet har för närvarande även ett ansvar för att redovisa bolagens värden i myndighetens årsredovisning och delårsrapport. Redovisningen av de statliga bolagen utförs av Regeringskansliets ekonomifunktion inom Förvaltningsavdelningen och är således fristående från den förvaltning som sker i Näringsdepartementet.

Värdet för de statligt ägda bolagen utgör omkring 99,5 procent av Regeringskansliets totala balansomslutning. Värderingen av de statligt ägda bolagen skymmer därför den egentliga verksamhet som Regeringskansliet har att ansvara för. Årsredovisningen speglar inte verksamheten på ett nöjaktigt sätt, vilket får ses som en tydlig brist.

Mot bakgrund av detta finns det anledning att ompröva dagens ordning och utredningen avser att återkomma med förslag i den riktningen i kapitel 5.

¹⁸ Riksrevisionen 2006:32, *Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar*.

Nybildande av myndigheter m.m.

Regeringskansliet hanterar strukturförändringar inom statsförvaltningen av olika slag. Det kan bland annat röra sig om nedläggning eller nybildande av en myndighet. Särskilda riktlinjer har tagits fram för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten.

Vid bildandet av en ny myndighet brukar regeringen ge uppdraget att organisera och bemanna myndigheten till en särskild utredare som avses bli den nya myndighetens chef. Sakkunniga och experter förordnas för att biträda utredaren. Undantagsvis kan regeringen istället välja att tillsätta en organisationskommitté för denna uppgift. Också när en myndighet ska avvecklas uppstår behov av en så kallad avvecklingsorganisation. Regeringen beslutar då ofta att förordna en särskild utredare som avvecklare.

Kammarkollegiet erbjuder redan idag ekonomiadministrativ service i samband med nybildande och avveckling av myndigheter. Att låta Kammarkollegiet regelmässigt svara för den administrativa servicen i dessa situationer skulle sannolikt leda till en mer likformig och professionell hantering vilket utredningen återkommer till i kapitel 5.

Utredningens överväganden

Enligt utredningens mening kan ovan presenterade uppgifter knappast beskrivas som strategiska i den meningen att de är nära kopplade till regeringens grundlagsfästa uppgift att styra riket. Det finns därför skäl att ifrågasätta om resurser inom regeringens egen kansliorganisation ska avsättas till uppgifterna. Inom stabsmyndigheterna torde det finnas kompetens vilken istället kan nyttjas. Den myndighet som ligger närmast till hands för dessa uppdrag är Kammarkollegiet. Kollegiet har stor erfarenhet av att ge kvalificerat förvaltningsstöd till andra myndigheter. Utredningen återkommer med förslag angående dessa verksamheter i kapitel 5.

4.3 Summerande analys

En central utgångspunkt för utredningens analys och förslag är att, som tidigare sagts, se till det samlade stabsstöd som regeringen, Regeringskansliet och statsförvaltningen i stort behöver.

Så länge man tar en sak i taget kan det finnas goda skäl för att behålla och utveckla samtliga funktioner som tagits upp till analys och prövning. När man sedan väger samman hur de olika tjänsterna efterfrågas, hur väl de utförts och vilka rimliga förväntningar man kan knyta till att de ska vara framgångsrika i fortsättningen och till resonemanget dessutom fogar att man har en total resursram som är mer än begränsad, med tanke på uppgiften, framstår nödvändigheten i att prioritera helt klar.

Utifrån ovanstående resonemang i avsnitt 4.2 gör utredningen följande sammanfattande bedömning och prioritering.

Det finns en tydlig efterfrågan, inte minst från företrädare inom Regeringskansliet, på ett mer utvecklat och renodlat uppföljnings- och utvärderingsorgan vad gäller statliga myndigheter och system. Statskontoret har idag inte erforderliga resurser och därmed ej heller förmågan att svara för en sådan funktion. I vissa avseenden saknar myndigheten efterfrågad kompetens, för att klara av att möta den efterfrågan som finns från regeringens sida.

Lika väl som det är av vikt att utveckla de uppföljande funktionerna hos myndigheten menar utredningen att det är viktigt att slå vakt om att det inom stabsstödet finns ett centralt utredningsorgan åt regeringen. Regeringen och dess kansli kommer alltid att behöva ha en professionell utredningsfunktion med generell utredningskompetens vilken kan ta sig an uppgifter inom skilda politikområden.

Särskilt när det gäller att på kort tid ta fram underlag, eller där det av andra skäl inte lämpar sig att tillsätta en statlig utredning, har en sådan funktion en central roll att spela. Statskontorets arbete med att på kort tid ta fram underlag inom skilda områden bör snarast utvecklas vidare. Likaså bör stabsstödet vid problemformulering och metodval vid olika uppdragsformuleringar utvecklas.

Statskontoret har, som någon uttryckt det, "fel storlek" i dagsläget. Myndigheten är i dagsläget för liten för att klara de uppgifter uppdragsgivaren skulle vilja lägga på myndigheten. Egentligen finns två alternativ för myndighetens framtid. Antingen utvecklar man Statskontorets roll som renodlat utrednings- och uppföljningsorgan till regeringen ytterligare eller så avvecklar man det helt.

Utredningens entydiga bild är att det föreligger ett starkt behov hos regeringen av en kompetent utrednings- och uppföljningsfunktion. Statskontoret bör därför utvecklas vidare och tillföras såväl ytterligare uppgifter som utökade resurser inom den samlade budgetram som gäller för stabsmyndigheterna idag.

De uppgifter som Statskontoret bör tillföras, utöver den renodlade uppföljningsfunktionen, handlar primärt om sådant som anknyter till denna huvuduppgift, det vill säga uppgifter av utredande, uppföljande eller utvärderande karaktär. Uppgiften bör inte heller vara rent sektoriell utan bör i någon mening, och sett till uppdraget i dess helhet, spänna över flera verksamhetsfält. Självklart bör dock kompetensen också användas för utredningar av inomsektoriell karaktär där så är lämpligt.

I sammanhanget är det viktigt att betona den metodkunskap som utvecklas i en verksamhet med ett väl definierat och avgränsat utrednings- och uppföljningsansvar. Med ett fungerande samspel mellan regeringen och Statskontoret kan myndighetens metodkunskap vara uppdragsgivaren till stor nytta.

Avslutningsvis bör inom uppföljningsområdet samverkan mellan statsförvaltningen och forskarsamhället stärkas. Utredningen återkommer i kapitel 5 med konkreta förslag angående detta.

Enligt den sammanfattande bedömning utredningen gör har Verket för förvaltningsutveckling, Verva, givits ett delvis omöjligt uppdrag. Frågor kring kompetensutveckling och annan förvaltningsutveckling har kommit att stå i bakgrunden visavi e-förvaltningsfrågorna.

Utredningens bedömning är dock, som ovan sagts, att det är svårt att se tillräckligt tydliga praktiskt genomförda resultat av Vervas arbete med e-förvaltningsutveckling såväl inom statsförvaltningen som när det gäller samverkan med kommunsektorn och det privata näringslivet. Det är samtidigt viktigt att påpeka att vissa resultat uppnåtts inom de ramar som har gällt. Det handlar om arbetet med att skapa arenor för erfarenhetsutbyte och kopplingar mellan upphandling och verksamhetsutveckling. Utifrån givna förutsättningar är statens E-forum ett gott exempel på hur myndigheten arbetat när det gäller att skapa arenor för myndigheternas samverkan.

Utredningens bedömning av Verva handlar mer om de förutsättningar som verksamheten drivits under än om verksamheten i sig. Resursåtgången står knappast i proportion till de resultat som hittills åstadkommit. Det finns heller inte, enligt utredningens mening, anledning att förvänta sig att en verksamhet av Vervas storlek ska kunna spela en avgörande roll när det gäller e-förvaltningsutvecklingen.

I praktiken förutsätter en riktigt framgångsrik utveckling av svensk e-förvaltning ett helt annat samspel mellan å ena sidan

regeringen och Regeringskansliet och å den andra de stora och resursrika myndigheterna än vad den hittillsvarande organisatoriska strukturen möjliggjort. En absolut förutsättning är också ett väl fungerande samspel mellan staten och näringslivet. Utredningen förordar att en federativ struktur för e-utveckling i staten skapas där de stora myndigheternas resurser för e-utveckling används på ett för den samlade utvecklingen i statsförvaltningen mer optimalt sätt.

Vervas arbete med e-förvaltning tar idag en stor andel av stabsstödet samlade resurser i anspråk. Samtidigt är dessa resurser närmast marginella i förhållande till de samlade resurser staten, genom framför allt de stora myndigheterna, använder för utvecklingen av e-förvaltning.

Utredningen har i uppdrag att göra en prioritering av resursanvändningen inom det samlade stabsstödet. Det finns anledning att överväga lösningar vilka gör att de sammanlagda resurser som läggs på e-förvaltning inom staten utnyttjas effektivt sett till hela statsförvaltningens, och Sveriges, nytta. Utredningen avser att i kapitel 5 återkomma med förslag om hur framför allt de mest e-intensiva myndigheterna, och deras resurser inom området, involveras i arbetet med att förverkliga regeringens nyligen beslutade e-handlingsplan. I konsekvens med detta bör man också överväga att minska resurserna till framför allt det stabsmyndighetsstyrda stödet till e-förvaltning samtidigt som samordningen av de samlade utvecklingsresurserna i staten effektiviseras.

När det gäller utvecklingen av e-förvaltningsfrågor bör mer flexibla och tidsbegränsade arbetsformer övervägas. Med tanke på de resultat som hittills uppnåtts är det viktigt att söka lösningar vilka inte innebär att man bygger fast sig i en myndighetsstruktur utan att verksamheterna med automatik utvärderas och omprövas.

För övrigt ser inte utredningen behov av några stora strukturella grepp vad gäller de uppgifter som idag ligger på Ekonomistyrningsverket respektive Kammarkollegiet. Det finns, som ovan sagts, skäl att se över vissa delar i den uppgiftsfördelning som gäller idag. Utredningen återkommer också nedan med konkreta förslag på vissa uppgiftsförändringar mellan myndigheterna inom det samlade stabsstödet samt mellan dessa och Regeringskansliet samt andra myndigheter.

Vad gäller mer övergripande frågeställningar i direktiven kan utredningen kortfattat konstatera följande.

Problemen med överlappningar mellan stabsmyndigheterna vilka lyfts fram i utredningens direktiv förefaller efter utredningens analys inte särskilt omfattande. Överlappningar finns på till exempel utbildningsområdet men generellt är problemen närmast marginella. Att helt undvika varje form av överlappning i uppgifter hos myndigheter som arbetar nära regeringen torde vara svårt, och knappast heller önskvärt. I utredningens fortsatta diskussion, i kapitel 5, om konkreta förslag till förändringar utgör likväl ambitionen att renodla och undvika överlappningar en av utgångspunkterna.

Vidare har utredningen inte haft möjlighet att på djupet analysera effekterna, såväl positiva som negativa, av en eventuell samlokalisering av stabsmyndigheterna. Det torde dock finnas mer generella skäl som talar för att en samlokalisering av myndigheter har fördelar när det gäller att samutnyttja sammanträdeslokaler, stödkompetenser med mera.

Erfarenheten visar dock att det inte sällan uppstår svårigheter av praktiskt natur när två myndigheter med olika kultur, organisation och ledning ska samverka på detta sätt. En samlokalisering bör därför föregås av en gedigen förberedelseprocess.

Utredningen avser att kort återkomma kring frågan om samlokalisering av stabsmyndigheter i kapitel 5.

5 Förslag till en ny organisation för stabsstödet

Utredningen föreslår följande förändringar angående myndighetsstrukturen och de olika stabsmyndigheternas uppgifter:

- Statskontorets roll som ett uppföljnings- och utredningsorgan nära kopplat till Regeringskansliet vidareutvecklas och stärks.
- Dess roll som regeringens primära utredningsresurs tydliggörs.
- Statskontorets arbete med uppföljning ur ett effektivitetsperspektiv prioriteras liksom uppdraget att ge ett kvalificerat stabsstöd till regeringen.
- Statskontoret ges ytterligare uppgifter inom uppföljningen av förvaltningspolitiken och kompetensförsörjningen i staten.
- För att ge goda förutsättningar för det nya bredare uppdraget ges Statskontoret utökade resurser om 22 miljoner kronor per år.
- Samverkan mellan statsförvaltningen och forskarsamhället stärks genom att en ny form för tidsbegränsad utbytes-tjänstgöring för kvalificerade forskare införs och genom att ett vetenskapligt råd inrättas vid Statskontoret. Statskontoret tillförs 5 miljoner kronor per år.
- För att säkerställa EU-revisionens finansiella oberoende ska en särskild anslagspost finansiera verksamheten. Ekonomistyrningsverkets instruktion ska dessutom klargöra EU-revisionens oberoende ställning.
- Verket för förvaltningsutveckling, Verva, avvecklas.

- En delegation i kommittéform, Förvaltningsdelegationen, inrättas för att, under regeringen, samordna och utveckla förverkligandet av e-handlingsplanen.
- Delegationen består av företrädare för såväl Regeringskansliet som myndigheter och syftar till att ta tillvara samtliga statliga resurser i ett samordnat och strategiskt utvecklingsarbete där inte minst standardisering blir en huvudfråga.
- Regeringen lägger fast utgångspunkterna för delegationens arbete i olika tidsbegränsade uppdrag.
- Delegationens arbete leds av en av regeringen utsedd generaldirektör vilken förutsätts ha strategisk kompetens och en helhetsbild av e-utvecklingen i staten vilket ger förutsättningar för att stödja såväl regeringens som myndigheternas utvecklingsarbete.
- Delegationen tillsätts för en tid som motsvarar riksdagens mandatperioder för att därefter utvärderas.
- Delegationens arbete, behov av kansliresurser med mera finansieras genom att 14 miljoner kronor per år anslås till detta ändamål.
- Normeringsarbetet inom området e-förvaltning knyts till förverkligandet av regeringens e-handlingsplan och blir ett ansvar direkt för regeringen. För att finansiera arbetet tillförs Regeringskansliet (Finansdepartementet) 2 miljoner kronor per år.
- Som ett alternativ till att regeringen i förordningsform normerar kan det övervägas att tillskapa en funktion i myndighetsform vilken ges ett bemyndigande att lämna föreskrifter inom området.
- En av den nya delegationens strategiska uppgifter blir att främja samverkan mellan näringsliv och statsförvaltning i syfte att vidareutveckla Sveriges roll som en framgångsrik IT-nation.
- Upphandlingsansvaret inom IKT-området förs från Verva till Ekonomistyrningsverket.
- Frågan om ansvaret för statliga inköp och upphandlingar i ett helhetsperspektiv bör utredas i särskild ordning.

- Myndigheternas behov av utbildningar inom skilda områden tillgodoses genom att kompetens på den privata marknaden samt inom universitet och högskolor tas tillvara.
- Ekonomistyrningsverket bör dock även fortsättningsvis anordna utbildningar av relevans för den statliga ekonomistyrningen.
- På motsvarande sätt bör staten liksom tidigare anordna utbildningar för specifikt inomstatliga kompetensområden som EU-kunskap, statstjänstemannaskap samt statlig chefsutveckling.
- Ansvaret för att anordna dessa utbildningar, för Regeringskansliet och andra intresserade myndigheter, förs över från Verva till Forsvarshögskolan.
- Uppgiften att administrera och informera om nordisk och europeisk utbytestjänstgöring med mera förs till Regeringskansliet (Förvaltningsavdelningen) vilket också ansvarar för att beställa utbildningar för ett budgetutrymme om 5 miljoner kronor per år.
- Regeringen tar ett ansvar för att prioritera olika riktade, och tidsbegränsade, kompetensförsörjningsinsatser gentemot myndigheterna. För detta arbete avsätts resurser om 5 miljoner kronor per år.
- Ansvaret för informationstjänsten lagrummet.se förs över från Verva till Regeringskansliet (Justitiedepartementet).
- Vissa uppgifter vad gäller Arvsfondsdelegationen, bidragshantering, stöd i samband med bildande och avveckling av statliga myndigheter samt ekonomisk redovisning av statliga bolag förs från Regeringskansliet till Kammarkollegiet.
- Regeringen bör överväga en samlokalisering av Ekonomistyrningsverket och Statskontoret då så kan ske med hänsyn till ingångna hyresavtal.

De förslag till förändringar av stabsmyndigheternas uppdrag och diskussion som följer bygger på de överväganden som redovisats i kapitel 4. Förslagen presenteras här relativt kortfattat. Väsentligen återfinns motiven i föregående kapitel.

5.1 Regeringens stabsstöd för utredning och uppföljning prioriteras – fortsatt utveckling av Statskontoret

Statskontorets renodlade uppdrag kvarstår

Utredningen delar den syn på Statskontorets roll som den föregående stabsöversynen redovisade i sitt betänkande.¹ Statskontoret ska vara ett utrednings-, uppföljnings- och utvärderingsorgan som styrs av de uppdrag som initieras av regeringen och Regeringskansliet. Utredningen konstaterar dock att Statskontoret inte kan fylla denna funktion om inte verksamheten vidareutvecklas och stärks genom nya och kompletterande resurser. Statskontorets roll som regeringens primära organ inom området behöver också tydliggöras.

Utredningsverksamhet är basen i uppdraget

Regeringen och Regeringskansliet behöver en professionell utredningsfunktion med generell kompetens vilken kan ta sig an uppgifter inom skilda politikområden. Särskilt när det gäller att på kort tid ta fram underlag, eller där det av andra skäl inte lämpar sig att tillsätta en statlig utredning, har en sådan funktion en central roll att spela i regeringens och Regeringskansliets arbete.

Statskontorets arbete och förmåga att bistå regeringen och Regeringskansliet behöver utvecklas såväl kvantitativt som kvalitativt. I syfte att vara till nytta i många gånger tidspressade processer är det viktigt att Statskontorets organisation och arbetsformer utvecklas så att det finns beredskap att ta fram underlag på kort tid.

Uppföljning ur ett effektivitetsperspektiv utvecklas vidare

Utredningen vill understryka vikten av att Statskontorets arbete utvecklas i en riktning som leder till att regeringen får bra underlag för sin värdering av hur statliga myndigheter och system utvecklas.

Som sagts i kapitel 4 saknar regeringen i vissa delar ett kompetent stabsstöd när det gäller att följa upp och utvärdera hur statliga myndigheter och verksamheter utvecklas ur ett effektivitets-

¹ SOU 2005:32, *Regeringens stabsmyndigheter*.

perspektiv. Det är därför angeläget att stabsstödet utvecklas i en riktning som gör att regeringen får ett stöd vilket motsvarar det som Riksrevisionsverket tidigare kunde ge inom strategiska områden.

Arbetet med uppföljning och utvärdering ur ett effektivitetsperspektiv bör därför prioriteras i Statskontorets löpande utvecklingsarbete. Utredningen föreslår att Statskontoret utvecklar sin kompetens när det gäller uppföljning och utvärdering ur ett effektivitetsperspektiv såväl kvantitativt som kvalitativt. Vissa förändringar föreslås i Statskontorets instruktion med anledning av detta.

Inte minst i samband med framtida nyrekryteringar av personal bör nödvändig kompetens för att uppfylla detta uppdrag prioriteras. Bland dessa kompetensbehov kan nämnas såväl förvaltningsekonomisk som juridisk kompetens. I sammanhanget är det viktigt att notera att utredningen anser att det torde finnas betydande behov av att rekrytera personal som idag inte finns inom stabsmyndigheterna.

I takt med att regeringens styrning av statsförvaltningen utvecklas är det naturligt att också *formerna* för uppföljning och utvärdering av effektivitet och produktivitet förändras.

Återkommande kontakter med myndigheter inom olika sektorer bör kunna ge Statskontoret såväl ytterligare kunskap om myndigheterna som legitimitet i förhållande till uppdragsgivare och granskade myndigheter. Enligt utredningen kan ett system med återkommande myndighetsanalyser bland annat medföra sådana positiva effekter för uppföljningen ur ett effektivitetsperspektiv. Det regeringsuppdrag som Statskontoret nu utför i samverkan med Ekonomistyrningsverket och Verva, bör kunna ge underlag för att utforma ett system för återkommande myndighetsanalyser.

Särskilda uppföljningsorgan inom olika sektorer

Under senare år har särskilda myndigheter inrättats för att svara för utvärdering av politiken inom olika politikområden. Exempel härpå är Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS). Mycket talar för att denna utveckling kommer att fortsätta. Till en redan sektoriserad offentlig verksamhet fogas ett likaledes sektoriserat utvärderingsmaskineri.

På samma sätt som en sektoriserad verksamhet kan nyttiggöra specialiseringsfördelar kan sannolikt en sektoriserad utvärdering förse respektive verksamhetssektor med ett löpande underlagsmaterial för utvecklingen av den egna sektorsverksamheten.

Samtidigt behöver regeringen, inte minst för sin sektorsövergripande politik, ett utredningsstöd som inte är specialiserat inom en viss sektor. Som tidigare anförts saknar regeringen och Regeringskansliet i viss mån ett sådant strategiskt stabsstöd som kan användas i både en löpande uppföljning och utvärdering av statliga myndigheter och system ur ett effektivitetsperspektiv och för ad hoc-insatser. Även mot denna bakgrund anser utredningen det väl motiverat att stärka Statskontorets förmåga att utreda, utvärdera och följa upp statliga myndigheter och verksamheter.

Stabsstöd när uppdrag formuleras bör prioriteras

Statskontoret bör aktivt medverka till att bistå regeringen och Regeringskansliet när en begäran om ett underlag för beslut ska tas fram. Stabsstödet bör i än högre utsträckning än idag kunna erbjuda kvalificerat stöd när det gäller val av lösning för att genomföra en utredningsinsats.

Det är viktigt att Statskontorets roll och arbetssätt utvecklas i dialog med uppdragsgivaren. Men ska samspelet mellan Regeringskansliet och Statskontoret fungera väl och utvecklas ställer detta också krav på uppdragsgivaren.

Kommittéväsendet är en mycket viktig komponent i den svenska förvaltningsmodellen. Förmågan att använda kommittéer på ett strategiskt sätt skiftar mellan olika departement. Generellt gäller att förberedelserna när en kommitté tillsätts sker alltför slentrianmässigt. Ofta saknas också en genomtänkt syn på den samlade beredningsprocess som en kommitté utgör en del av. Ett väl fungerande och kompetent statskontor skulle kunna ge ett synnerligen värdefullt stöd redan när en beredningsprocess inleds i Regeringskansliet. Statskontoret skulle kunna bidra med både inledande utredningsstöd och metodkunskap när tillsättandet av en kommitté börjar förberedas.

En rad frågor bör besvaras under detta förberedelsearbete. Är en kommitté den rätta formen för att ge underlag för ett tänkt ställningstagande från regeringens sida eller är det mera ändamålsenligt att ge ett uppdrag till en myndighet eller en extern konsult? Hur

bör uppdraget avgränsas? Hur förhåller sig uppdraget till andra processer i Regeringskansliet? Vilka ställningstaganden bör ske redan i direktiven till en kommitté? Bör ett kommittéuppdrag indelas i flera skeden med mellankommande ställningstaganden från regeringens sida till hur utredningsarbetet ska drivas vidare? Hur ska beredningsprocessen fortsätta när ett betänkande väl är klart och remissbehandlat? Vilken beredskap ska finnas för denna fortsatta process?

Självfallet görs sådana överväganden som nu har nämnts redan i dag. Men det sker ofta utan djupare metodkunskap. Och svaren ges alltför ofta genom ett slags defensiv förhandlingsprocess mellan och inom departement och inte genom en rationell och väl genomtänkt analys av process och metoder.

Med en i viss mån ny roll för Statskontoret i beredningsprocessernas tidigaste skeden skulle kvaliteten i Regeringskansliets beredningsarbete kunna höjas avsevärt. Detta förutsätter i ökad utsträckning att Regeringskansliets arbetsformer ger stöd för en tidig och aktiv medverkan av Statskontorets utredaresurser och analyskapacitet.

Till bilden hör bristerna i den sammantagna prioriteringen inom Regeringskansliet av de beredningsprocesser som inleds genom att tillsätta kommittéer. Det är svårare att se en direkt roll för Statskontoret härvidlag. Dock skulle en mera medveten prioritering från Regeringskansliets sida av uppdragen till Statskontorets indirekt kunna påverka också den interdepartementala prioriteringen av kommittéuppdrag.

Men ska en prioritering på allvar ske mellan de beredningsprocesser som inleds i Regeringskansliet kräver detta sannolikt mera djupgående förändringar av beslutsprocesserna i kansliet. Enligt utredningens mening finns det därför skäl att vidare analysera denna fråga.

En annan mycket viktig fråga i sammanhanget rör kommittéväsandets kompetensförsörjning. Bemanningen av kommittésekreteriat sker inte sällan på tämligen lösa boliner. Fiktionen vidmakt hålls att resultatet av ett utredningsuppdrag helt avgörs av en kommittés sammansättning eller av valet av utredare. För alla som själva har deltagit i utredningsarbete är det samtidigt uppenbart att de tjänstemannaresurser som en kommitté förfogar över är en avgörande förutsättning att arbetet i en kommitté ska fungera väl och för ett gott resultat.

En annan sida av samma mynt är att staten inte på något systematiskt sätt tar vara på den kompetens som byggs upp i utredningsarbete. Det gäller såväl enskilda personer som har arbetat i ett kommittésekretariat som arbetsgrupper som formas i sådant arbete.

En ny roll för Statskontoret, där man regelmässigt medverkar med utrednings- och metodstöd när kommittéer tillsätts, skulle också i de nämnda avseendena kunna bidra, om än indirekt, till ökad kvalitet i den politiska beredningsprocessen. Frågorna som sådana om hur kommittéresurserna i Regeringskansliet prioriteras och om kommittéväsandets kompetensförsörjning faller dock utanför uppdraget till denna utredning.

Förslaget ovan om en ny roll för Statskontoret föranleder att en ändring görs i myndighetens instruktion. Statskontoret föreslår lämna stöd inför ställningstaganden till på vad sätt utredningar, utvärderingar och uppföljningar ska genomföras. Stödet ges på regeringens begäran eller efter överenskommelse med Regeringskansliet.

Uppföljning och stöd inom förvaltningspolitiken och kompetensförsörjningen

Eftersom Statskontoret bör ha rollen som regeringens uppföljningsorgan är det också naturligt att myndigheten tar ansvar för att regeringen får goda och väl underbyggda beslutsunderlag inom viktiga delar av förvaltningspolitiken och den samlade kompetensförsörjningen.

Utredningen föreslår därför att de uppdrag som idag finns i Vervas instruktion angående att myndigheten dels ska följa och analysera kompetensförsörjningen i Statsförvaltningen, dels ska följa upp och analysera förvaltningsutvecklingen nationellt och internationellt och ha ett beställaransvar för statistik som beskriver den offentliga sektorns utveckling förs över till Statskontoret. Bestämmelserna om detta i Vervas instruktion förs över till Statskontorets instruktion.

Vidare bör Statskontoret delta i och biträda regeringen i det internationella förvaltningspolitiska samarbetet inom ramen för European Public Administration Network (EUPAN) och OECD:s Public Governance Committee (PCG).

Verksamheten behöver utökade resurser

För att ge goda förutsättningar för det mer preciserade uppdrag som utredningen ovan föreslagit för Statskontoret krävs ytterligare resurser. Statskontoret kommer framför allt att behöva rekrytera personal för att komplettera sin kompetens. Utredningen bedömer att Statskontorets ramanslag behöver utökas med 22 miljoner kronor per år.

Ökat utbyte med den akademiska världen

Utredningen vill understryka behovet av att Regeringskansliet och statsförvaltningen intensifierar sitt utbyte med forskarvärlden, och då främst med den samhällsvetenskapliga forskningen. Utredningen menar att ett system med tidsbegränsade anställningar – förslagsvis tre år – som *adjungerade utredare* där kvalificerade forskare i olika samhällsvetenskapliga ämnen knyts till Statskontoret och fullgör sitt arbete i olika projekt av utrednings-, uppföljnings- eller utvärderingskaraktär som en del av sin vetenskapliga meritering blir en viktig del i en sådan utveckling. Avsikten är att dessa tjänster ska medföra en ömsesidig befruktning av förvaltningen och forskningen. I bilaga 3 redovisas en rapport angående vetenskaplig meritering vid utbytestjänstgöring vilken, på utredningens uppdrag, tagits fram av professor Bengt Hansson.

Detta förutsätter att de forskare som tjänstgör för en begränsad period i Statskontoret dels behåller kontakten med forskningen, dels sedan återvänder till akademien. Statskontoret tillförs 5 miljoner kronor per år för finansiering av de nämnda tjänsterna. Med hänsyn tagen till att i flera fall forskare kan förmodas vilja bibehålla sin förankring i forskningen bör den angivna ramen för lönekostnader kunna finansiera mellan fem och tio tjänster.

Vidare bör det vid Statskontoret inrättas ett vetenskapligt råd vilket biträder generaldirektören. Rådet bör innehålla framstående forskare hämtade från relevanta delar av den akademiska världen. En bestämmelse om detta föreslås föras in i Statskontorets instruktion.

Styrningen av Statskontoret utvecklas

För att Statskontoret ska kunna vidareutveckla sin roll som regeringens särskilda utrednings- och uppföljningsorgan krävs att styrningen av myndigheten sker på ett sätt som främjar en löpande och informell kontakt med Regeringskansliet vilken fokuserar på att myndigheten bidrar till regeringens genomförande av de politiska målen.

Det nära samspelet mellan regeringen, Regeringskansliet och myndigheten främjas om verksamheten inom Statskontoret leds av generaldirektören. Statskontoret bör alltså inte ha någon styrelse utan vara en enrådgivningsmyndighet. Samtidigt kan det finnas skäl att inrätta ett organ som ger ett formaliserat stöd, och därmed viss stadga, åt den löpande kontakten mellan Regeringskansliet och Statskontoret. Detta skulle kunna ske genom att ett insynsråd inrättas och att detta då består av företrädare för Regeringskansliet. Utredningen menar dock att ett lämpligare alternativ till ett sådant råd är att ett särskilt organ, för prioritering av uppdragen till Statskontoret, inrättas inom Regeringskansliet.

Regeringen och Statskontoret bör löpande och i dialog pröva och utvärdera formerna för styrningen av myndigheten.

5.2 EU-revisionens oberoende förstärks

Som utredningen konstaterat ovan finns det skäl att diskutera graden av det finansiella oberoende vilket gäller för EU-revisionen idag. Eftersom regeringen inte har specificerat storleken på anslagsmedlen till EU-revisionen, avgör interna budgetbeslut inom Ekonomistyrningsverket omfattningen av EU-revisionen. Omfattningen av EU-revisionens verksamhet är således beroende av den sammanvägda prioriteringsbedömning som Ekonomistyrningsverket gör för EU-revisionen respektive annan verksamhet som verket bedriver.

Utredningen ser inte något lämpligt organisatoriskt alternativ till dagens lösning där EU-revisionen är inordnad i Ekonomistyrningsverket. I syfte att säkerställa EU-revisionens finansiella oberoende föreslår dock utredningen att en särskild anslagspost bör finansiera verksamheten. Vidare föreslår utredningen att EU-revisionens oberoende ställning klargörs i Ekonomistyrningsverkets instruktion. Det ska finnas en särskild enhet för EU-

revision och chefen för den enheten tilldelas en självständig beslutsrätt.

5.3 Verket för förvaltningsutveckling avvecklas

Som ovan sagts gör utredningen den sammanfattande bedömningen att Verva, givits ett delvis omöjligt uppdrag. Betydande effektiviseringsvinster bör kunna uppnås genom att de uppgifter som idag ligger på Verva i stället utförs av andra myndigheter inom ramen för dessa myndigheters befintliga anslagsramar, eller efter begränsade resurstillskott. De vinster som bör kunna uppnås, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, blir särskilt tydliga inom utvecklingen av e-förvaltningen. Inte minst inom de stora myndigheterna avsätts idag mycket stora resurser för utvecklingen av e-förvaltning. Av naturliga skäl har det varit svårt för Verva, som en förhållandevis liten sidoordnad myndighet, att på allvar komma in i ett löpande internt utvecklingsarbete som drivs av andra och avsevärt mycket mer resursstarka myndigheter.

Verva har bidragit till den förvaltningspolitiska utvecklingen och med insatser på kompetensförsörjningens område liksom när det gäller att skapa arenor för erfarenhetsutbyte. Men konstruktionen med en renodlad ”utvecklingsmyndighet” har, enligt utredningens bedömning, inte givit rätt förutsättningar för att möta de krav som ställs och kommer att ställas. I första hand bör ytterligare tyngdpunkt läggas på myndighetsledningarnas ansvar när det gäller utvecklingsfrågor. Detta gäller inte minst kompetensförsörjning och såväl chefs- som medarbetarutveckling. Det stöd som erfordras bör istället ges i andra och mer flexibla former. I mycket stor utsträckning erbjuds idag på marknaden kvalificerat stöd och kvalificerad utbildning som myndigheterna kan använda i sitt inre utvecklingsarbete. I övrigt bör ett nära samspel mellan regeringen och myndigheterna ske när det gäller olika utvecklingsprocesser. Utredningen avser att i det följande utveckla detta resonemang i anslutning till olika konkreta förslag till förändringar inom stabsmyndigheternas uppdrag och organisation.

Utredningen föreslår att Verva, avvecklas från och med år 2009 och att de uppgifter regeringen beslutar bör utföras av andra aktörer förs över vid denna tidpunkt.

5.4 Utvecklingen av e-förvaltningen går vidare

Regeringen tar det övergripande ansvaret för en samlad e-utveckling i staten

Enligt utredningens mening kan regeringens övergripande ansvar för att utveckla och genomföra en framtidsinriktad e-förvaltningspolitik inte delegeras till en, eller flera, myndigheter under regeringen. Med den starka förvaltningstradition som Sverige har och med den höga IT-mognaden bland medborgarna och de många kvalificerade företagen inom IT-sektorn bör Sverige ha goda förutsättningar att vara ledande när det gäller utvecklingen av e-förvaltningen. I den e-handlingsplan som regeringen just har antagit anges detta också som ett uttryckligt mål. Sverige ska ”återta en ledande position inom området elektronisk förvaltning”.² Arbetet innebär i hög grad en politisk prioritering som kräver att regeringen själv tar ansvaret. Det krävs också ett samspel mellan regeringen och inte minst de stora myndigheterna vilket i sig förutsätter en mycket aktiv roll för regeringen och Regeringskansliet.

Förvaltningsdelegationen stärker samverkan och god resurshållning

I syfte att stärka regeringens arbete med bland annat förverkligandet av den nyss antagna handlingsplanen för eFörvaltning³ bör nya former för styrningen av utvecklingsarbetet i statsförvaltningen etableras. Traditionellt har en i det närmaste absolut åtskillnad gjorts mellan de uppgifter som ligger på regering och regeringskansli å ena sidan och på myndighetsnivå å den andra. I många fall är denna klara uppgiftsfördelning av godo.

Också när det gäller e-förvaltningen är det angeläget att nya arbetsformer inte skapar oklarhet om det grundläggande ansvar för den egna verksamhetsutvecklingen som ligger på myndigheterna. Ska både den effektiviseringspotential och den förbättringspotential som en utvecklad e-förvaltning rymmer tas tillvara kräver detta emellertid ett samspel mellan regeringen och myndigheterna som den strikta ansvarsåtskillnaden mellan regering och myndigheter inte medger. Det finns ingen reguljär form för ett slags

² Handlingsplan för eFörvaltning – nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning (Fi 2008/491/OFA/SF).

³ Ibid.

”blandningsadministration”⁴, det vill säga verksamhetsmässig samverkan mellan regering och myndigheter.

Likväl har just en sådan samverkan under mycket lång tid funnits i den politiska beredningsprocessen genom kommittéväsendet. I kommittéer ingår regelmässigt företrädare för riksdagspartierna, Regeringskansliet och myndigheterna om än i formellt olika roller.

Ska Sverige kunna arbeta kraftfullt med utveckling av e-förvaltningen förutsätter detta ett samspel mellan regeringen och framför allt, men inte bara, de stora myndigheterna. Sektorsövergripande systemfrågor – det handlar därvidlag bland annat om standardisering – kan inte lösas om inte de verksamheter som omsätter de riktigt stora resurserna och som berör de många medborgarna inte är med. De stora verksamhetsområdena måste samtidigt kunna verka på en arena där viktiga avvägningsfrågor på allvar kan formuleras. Det handlar om allt från tekniska frågor som berör hela den offentliga verksamheten till avvägning av olika motstående politiska intressen.

Den arbetsmodell som finns att tillgå för en vertikal samverkan är kommittéformen. Enligt utredningens mening bör en delegation i kommittéform inrättas för att, i samspel med den speciella statssekreterargruppen, samordna och utveckla det fortsatta arbetet med e-förvaltningen. Även om delegationens uppdrag har sin utgångspunkt i utvecklingen av informationsteknik bör redan namnet på delegationen bekräfta att utvecklingen av e-förvaltning inte bara handlar om ny teknik och dess etablerande som redskap för förvaltningen.

Vidare är det på detta mycket dynamiska område en fördel att inrätta en funktion som har ett i tiden begränsat mandat. Detta ger uppdragsgivaren en tydlig möjlighet att ompröva uppdraget och hur det bäst ska utföras efter en lämplig tid. I detta fall anser utredningen att också detta argument talar för att inrätta detta organ i kommittéform.

Den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningen rymmer i princip tre perspektiv: e-tjänster som möter medborgaren i kontakten med myndigheter, användandet av IT i myndigheternas interna arbete samt anpassning av regelsystemen för att både ta tillvara effektiviseringsmöjligheter och för att underlätta för medborgarna i myndighetskontakter. Den nu föreslagna delegationen bör kunna arbeta med samtliga dessa perspektiv vilket, som sagts ovan,

⁴ Uttrycket är hämtat från den norska maktutredningen. Se NOU 2003:19, *Makt og demokrati. Slutrapport fra Makt- og demokratiutredningen*.

motiverar att den kallas "Förvaltningsdelegationen". Samtidigt bör i direktiven för delegationen mycket klart anges att dess uppdrag handlar om den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningen.

Delegationen bör i betydande utsträckning bestå av myndighetsföreträdare. Avgörande är att de i sammanhanget stora myndigheterna – Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Rikspolisstyrelsen – är representerade på ledningsnivå. Men representationen bör vara bredare än så. Även de mindre myndigheterna, och särskilt viktiga myndighetskluster, bör ha institutionaliserade kontakter med Förvaltningsdelegationen. Syftet är att ta tillvara samtliga statliga resurser i ett samordnat och strategiskt utvecklingsarbete där inte minst standardisering blir en huvudfråga.

Också Regeringskansliet bör vara företrätt på chefstjänstemannanivå. Det är viktigt att betona att avsikten inte är att etablera ett förhandlingsspel utan en samverkansform mellan den nu beskrivna förvaltningsdelegationen och statssekreterargruppen.

En av den nya delegationens strategiska uppgifter blir att främja samverkan mellan näringsliv och statsförvaltning i syfte att vidareutveckla Sveriges roll som en framgångsrik IT-nation. Därför bör det i delegationen ingå någon ledamot med bakgrund i näringslivet. Vidare är det angeläget att Verket för Innovationssystem, Vinnova, med det mycket speciella ansvar för svensk teknikutveckling som myndigheten har, också är företrätt.

Förvaltningsdelegationens övergripande uppgifter kan i punktform beskrivas på följande sätt:

- Säkra att förvaltningens samlade resurser kommer till användning i den fortsatta utvecklingen av e-förvaltningspolitiken. Inte minst handlar detta om att inlemma de stora myndigheterna i den samlade verksamhets- och politikutvecklingen,
- Fortlöpande föreslå hur nya frågor om ansvars- och uppgiftsfördelning i e-förvaltningspolitiken bereds och avgörs. I detta ligger att svara för ett slags kontinuerlig utredningsverksamhet, bland annat genom att fortsätta att bearbeta frågor som inte lösts genom detta utredningsarbete,
- I samspel med statssekreterargruppen prioritera projekt och insatser inom e-förvaltningspolitiken,
- Ansvara för att standardiseringsfrågor hanteras på ett effektivt sätt,

- Ta initiativ till och föreslå regeringen den normering som erfordras på området, samt
- Särskilt ansvara för att utveckling sker av upphandlingsformer som främjar företagens utveckling och i detta samverka med Ekonomistyrningsverket.

Utgångspunkten för förvaltningsdelegationens arbete är att det ska vara strategiskt inriktat och att det ska förbättra möjligheterna att på ett samlat sätt ta tillvara statens resurser inom e-förvaltningsområdet. Inriktningen bör vara att när regeringen lagt ett uppdrag på delegationen, eller då den genom ett eget initiativ lyft fram en frågeställning, också bör avgöra var rätt kompetens för att lösa uppgiften finns tillgänglig. Själva genomförandet av uppdraget sker sedan i en myndighet, eller i en konstellation av myndigheter, vilka redovisar tillbaka till delegationen. Delegationens roll blir med andra ord att ”beställa och följa upp”.

Bland uppdrag som kan komma att vara aktuella för delegationen hör standardiseringsfrågor och frågor kring elektronisk identifiering liksom uppdrag kring säkert elektroniskt informationsutbyte och automatiserad ärendehantering. Vad gäller till exempel arbetet med säkert elektroniskt informationsutbyte finns kompetens inom olika delar av området på olika myndigheter. Delegationens roll blir här att identifiera de problem som ska lösas, vilken myndighet som har adekvat kompetens och att därefter initiera att denna myndighet söker lösa problemet.

En del uppgifter torde dock vara av den storlek, beskaffenhet eller vikt att det motiverar att delegationen själv tar på sig en mer operativ roll. IT-standardiseringen har nämnts ovan. I syfte att ge vissa möjligheter för Förvaltningsdelegationen att utföra mer operativa uppgifter bör delegationen ha erforderliga kansliresurser. Vidare finns det skäl att se över vilket behov av kunskapsstöd och vägledning som kommer att erfordras och vilken roll Förvaltningsdelegationen och dess kansli kan spela i ett sådant arbete.

Förvaltningsdelegationens ledning

För att garantera samordning och sammanhållning i den politik som drivs bör en särskild tjänst av strategisk betydelse för e-förvaltningens inrättas. Tjänsten bör vara placerad i Regeringskansliet men innehavaren bör samtidigt vara ordförande i förvalt-

ningsdelegationen. Emellanåt betecknas denna typ av funktion ”nationell CIO” (chief information officer) eller E-tsar. En lämpligare titel är helt enkelt ”generaldirektör i Regeringskansliet” med uttalat ansvar för den vertikala samordningen av e-förvaltningen.

Generaldirektören förutsätts ha strategisk kompetens och en helhetsbild av e-utvecklingen i staten vilket ger förutsättningar för att stödja såväl regeringens som myndigheternas utvecklingsarbete. Förvaltningsdelegationen biträds, som sagt, av en kanslifunktion med god såväl sakmässig som administrativ kompetens.

Regeringen lägger fast utgångspunkterna för förvaltningsdelegationens arbete i olika tidsbegränsade uppdrag och kan därigenom fortsätta att prioritera uppdrag som Verva nu arbetar med eller välja att lyfta fram andra angelägna utvecklingsområden.

Det är av mycket stor betydelse att den föreslagna generaldirektören kan arbeta på ett uttryckligt mandat från regeringen. Delegationen, och dess ordförande, bör förordnas för en tid som motsvarar riksdagens mandatperioder. En ny regering ska ges möjlighet att ta ställning såväl till förvaltningsdelegationens uppdrag som till vem som ska leda arbetet. Ett första förordnande bör alltså gälla fram till utgången av år 2010.

I syfte att finansiera såväl delegationens utvecklingsarbete som kanslifunktionen bör den tillföras ett anslag om 14 miljoner kronor per år.

Normeringsansvaret

Enligt utredningens mening bör regeringens övergripande ansvar för att genomdriva en effektiv och i rimlig mån standardiserad utveckling av e-förvaltning inte delegeras till en, eller flera, myndigheter under regeringen. Arbetet kräver snarare att regeringen själv tar ansvaret. Likaså är det svårt att se att en myndighet under regeringen får den legitimitet som krävs för att via normering tydliggöra de krav som ställs på enskilda myndigheter, vilka många gånger har betydande resurser och kompetens inom området.

Normeringsarbetet inom området e-förvaltning bör således knytas till förverkligandet av regeringens e-handlingsplan och, som ett förstahandsalternativ, bli ett ansvar direkt för regeringen. Dagens system med ett bemyndigande att meddela föreskrifter upphör därigenom.

I sammanhanget är det dock viktigt att understryka att Förvaltningsdelegationen får en central roll när det gäller att, utifrån dess strategiska och framtidsinriktade arbete, ge regeringen underlag för utarbetandet av förordningar på området.

För att ge förutsättningar för regeringen att återta det fulla normeringsansvaret inom e-utvecklingsområdet tillförs Regeringskansliet (Finansdepartementet) 2 miljoner kronor per år.

Det kan också finnas anledning att överväga nya bemyndiganden i framtiden om det skulle framkomma att detaljeringsgraden på normeringsarbetet blir sådant att det motiverar en delegering av viss föreskriftsrätt. Närmast till hands ligger att då att inrätta en speciell myndighet, i princip en enpersonsmyndighet, som knyts till den struktur som ovan beskrivits. Uppdraget för denna myndighet skulle blott bli att i samspel med statssekreterargruppen och förvaltningsdelegationen tekniskt utforma och sedan utfärda de föreskrifter som det fortsatta arbetet med e-förvaltning motiverar.

Upphandlingen inom IKT-området förs till Ekonomistyrningsverket

Verva har idag enligt sin instruktion att svara för samordnad upphandling för offentlig förvaltning inom området informationsteknik och att verka för bästa möjliga villkor för anskaffning och användning av informationsteknik inom offentlig sektor.

Att denna verksamhet fortgår även efter det att Verva avvecklats är av största vikt. Utredningen har prövat möjligheterna att föra över ansvaret för denna verksamhet andra myndigheter som idag svarar för av upphandling och inköp. Sådan kompetens finns såväl inom som utom nuvarande stabsmyndigheter. Enligt utredningens mening finns det, som framgår nedan, skäl att se över inköps- och upphandlingsfrågorna i stort.

Mot bakgrund av den situation som råder i dagsläget föreslår utredningen att ansvaret för upphandling inom IKT-området, från och med år 2009, överförs från Verva till Ekonomistyrningsverket. Förslaget innebär att myndighetens instruktion ändras.

Upphandlingsfrågorna bör ses över i en samlad analys

Utredningen har, som ovan nämnts, haft anledning att pröva inköps- och upphandlingsfrågor ur olika aspekter. Övervägandena när det gäller organisering och styrning av statlig inköps- och upphandlingspolitik går dock utöver det uppdrag som denna utredning har givits av regeringen även om dessa funktioner påverkas av hur stabsstödet organiseras. Utredningen har inte haft möjlighet att analysera de större sambanden inom inköps- och upphandlingsproblematiken. Det finns emellertid, enligt utredningens mening, starka skäl att se över hela detta komplex i en samlad analys. Sannolikt kan staten spara betydande belopp genom en bättre organiserad inköpsverksamhet.

Utredningen föreslår därför att frågan om ansvar och organisation för statliga inköp och upphandlingar i ett helhetsperspektiv ses över i särskild ordning. Det är viktigt att understryka att det vid en sådan översyn framför allt handlar om att använda kvalificerad fackkunskap. Det är med andra ord allt annat än självklart att en översyn bör ske genom att en kommitté tillsätts.

I ett centralt avseende finns ett direkt samband mellan frågorna om upphandling och vad som har sagts om den föreslagna förvaltningsdelegationens uppdrag. Sannolikt är upphandlingsformen den viktigaste komponenten i en e-förvaltningspolitik som inte bara ska vara staten till direkt nytta utan som också kan bidra till näringslivets utveckling. I direktiven till Förvaltningsdelegationen bör detta komma till uttryck.

5.5 Arbetet med att utveckla en kompetent förvaltning tar nya vägar

Myndigheternas behov av insatser för kompetensutveckling i allmänhet

I regeringens direktiv till utredningen tydliggörs att möjligheterna och lämpligheten att konkurrensutsätta olika delar av stabsmyndigheternas uppdrag bör prövas tämligen förutsättningslöst. Ett område där utredningen funnit relativt få skäl för att staten själv bör bedriva verksamhet rör området statsförvaltningens kompetensutveckling och interna utbildningsverksamhet.

Utredningen har funnit få skäl till att myndigheternas utbildningsbehov generellt sett inte skulle kunna tillgodoses på marknaden, av universitet och högskolor eller andra utbildningsinstitutioner.

Utredningen föreslår att myndigheternas behov av utbildningar, generellt sett tillgodoses genom att kompetens på den privata marknaden samt inom universitet och högskolor liksom andra utbildningsinstitutioner tas tillvara. Myndigheterna bör själva i normalfallet kunna ansvara för planering och upphandling av de utbildningar man har behov av. Vidare bör konstellationer av myndigheter kunna samverka kring hur man tillgodoser sina behov på området.

Behov av kompetensutveckling inom särskilda områden

Trots att utredningen generellt sett inte anser att statliga förvaltningsmyndigheter, vid sidan av universiteten och högskolorna, bör ägna sig åt att anordna utbildningar finns det områden där särskilda skäl talar för att statliga myndigheter bör bedriva kompetensutveckling riktad till andra delar av statsförvaltningen. Det handlar om utbildningar som är så specifikt inriktade på statsförvaltningen, dess funktioner och behov att det kan vara tveksamt om det i dagsläget finns tillgängliga alternativ till att anordna utbildningarna i statlig regi. På grund av den särskilda kunskap som krävs för att utbilda personal inom den statliga ekonomistyrningen, och med tanke på den nära koppling sådan utbildning har till Ekonomistyrningsverkets rådgivande och stödjande roll på området, finns det skäl att Ekonomistyrningsverket även fortsättningsvis erbjuder utbildning till övriga myndigheter. Likväl finns det skäl att här erinra om utredningens resonemang om möjligheterna att bidra till att skapa marknadslösningar inom områden där sådana idag inte finns tillgängliga i tillräcklig omfattning.

Verva har vidare, som ovan sagts, i uppdrag att tillhandahålla utbildningar i huvudsak inom områdena administration, ekonomi, den statliga budgetprocessen med mera, EU-utbildningar av generellt intresse för statsförvaltningen och sektorsövergripande utbildningar samt att bestämma omfattning och inriktning på ovan nämnda utbildningsverksamhet i samråd med Regeringskansliet (Förvaltningsavdelningen). Vidare har man att administrera och

informera om nordisk och europeisk utbytestjänstgöring där det bland annat ingår att anordna uttagningsprov till tjänstgöring vid den europeiska unionens institutioner med mera

Utredningen anser att dessa verksamheter bör bedrivas även fortsättningsvis men att de bör kunna utföras av en utbildningsinstitution som har en bredare verksamhet på området än vad en stabsmyndighet bör ha. På så sätt kan synergieffekter uppnås och utbildningarna utvecklas i ett större pedagogiskt sammanhang till nytta för såväl kvalitet som resurshushållning.

Det finns dock inga skäl att, som idag, två statliga myndigheter, Ekonomistyrningsverket och Verva, tillhandahåller liknande utbildningar inom ekonomistyrnings- och budgetområdet. Vervas utbildningsverksamhet inom området avvecklas i samband med att myndigheten avvecklas. Ansvaret för att anordna utbildningar inom ekonomistyrnings- och budgetområdet bör i fortsättningen enbart ligga hos Ekonomistyrningsverket.

Utredningen föreslår vidare att ansvaret för att tillgodose Regeringskansliets samt andra intresserade myndigheters behov av utbildning inom statligt specifika kompetensområden som EU-kunskap, statstjänstemannarollens utveckling samt statlig chefsutveckling med mera, i den mån inte utbildningsbehovet kan tillgodoses på marknaden, förs över från Verva till Försvarshögskolan. Förslag till ändring av myndighetens instruktion lämnas.

Vidare föreslås att uppgiften att administrera och informera om nordisk och europeisk utbytestjänstgöring samt anordna uttagningsprov till tjänstgöring vid europeiska unionens institutioner med mera förs till Regeringskansliet (Förvaltningsavdelningen).

Uppdraget, vilket Verva hittills haft, att anordna ovan diskuterade utbildningar samt vissa administrativa och informativa uppgifter har finansierats via verkets ramanslag. Dock har särskilda villkor ställts angående hur de drygt 5 miljoner kronor som ska täcka verkets kostnader för utbildningar för deltagare från Regeringskansliet får disponeras.

Liksom tidigare bör en specificerad summa, om 5 miljoner kronor, avsättas för detta ändamål. Denna bör, enligt utredningens mening, ställas till Regeringskansliets disposition för att sedan fördelas efter dialog mellan Regeringskansliet (Förvaltningsavdelningen), Ekonomistyrningsverket och Försvarshögskolan. Detta bör kunna medverka till att utveckla Regeringskansliets roll som beställare i systemet.

Stöd till kompetensförsörjning och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen

Verva har enligt sin instruktion att stödja och utveckla arbetet med den strategiska kompetensförsörjningen och verksamhetsutvecklingen i statsförvaltningen. Enligt utredningens mening finns det litet som talar för att en stabsmyndighet ska prioritera inom och ansvara för policyutveckling inom ett område som så tydligt är en del av regeringens förvaltningspolitiska arbete. Arbetet bör istället ses som en naturlig del av regeringens arbete med att formulera och driva politik. Ansvar för att prioritera mellan olika förvaltningspolitiska insatser bör därför ligga direkt hos regeringen.

Utredningen föreslår att regeringens ansvar för policyutveckling renodlas när det gäller olika riktade, och tidsbegränsade, insatser inom strategisk kompetensförsörjning, kvalitetsarbete och verksamhetsutveckling gentemot myndigheterna. För detta arbete bör avsättas resurser om 5 miljoner kronor per år.

Verva har idag ett tydligt uppdrag att stödja och utveckla arbetet med strategisk kompetensförsörjning som går utöver att anordna utbildningar. Tidigare låg detta uppdrag på Statens kvalitets- och kompetensråd, KKR. Det ligger alldeles uppenbart i regeringens intresse att myndigheterna är så effektiva och håller så hög kvalitet som är möjligt i sitt arbete med strategisk kompetensförsörjning. Samtidigt är det, som i andra funktioner som tidigare nämnts, svårt för en sidoordnad myndighet att ta till sig rollen att vara ett slags "strategisk medaktör". Funktioner som här kan aktualiseras är att löpande tillhandahålla stöd för utvecklingen av arbetet med kompetensförsörjningen (till exempel kring ledarskap, rekrytering, och etik) eller att formulera projektinitiativ (jämför karriärutveckling för kvinnor).

Regeringens ansvar är att bestämma den politiska inriktningen och prioriteringen. Ansvar för den konkreta kompetensförsörjningen ligger på myndigheterna. Regeringen, eller som erfarenheten visar någon annan myndighet, kan inte ta över detta ansvar. Däremot är det alldeles uppenbart att en av de viktigaste uppgifterna för myndighetsledningarna är att fullt ut ta ansvaret för rekrytering, kompetensutveckling och allt det som hänger samman med den långsiktiga kompetensförsörjningen.

Regeringens roll i sammanhanget är att med kraft understryka detta i den myndighetsdialog som sannolikt kommer att spela en avsevärt mycket viktigare roll i framtiden. Ett avgörande urvals-

kriterium vid rekrytering av statliga chefer bör också vara förmågan att arbeta strategiskt med rekryterings- och personalutvecklingsfrågor.

Uppföljning och analys av kompetensförsörjningen

Som ovan sagts föreslår utredningen att Statskontoret får i uppdrag att följa och analysera kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Uppdraget bör således även finansieras inom ramen för det substantiella tillskott om 22 miljoner kronor per år till Statskontorets ramanslag som utredningen ovan föreslagit.

Vissa informationstjänster

De informationstjänster som Verva ansvarat för har, som ovan nämnts, även behandlats av utredningen.

Portalen "lagrummet.se" har förvaltats, och förvaltas alltjämt, av Verva. Enligt utredningens bedömning är de funktioner som erbjuds idag knappast av den nivå som en del andra på marknaden förkommande tjänster erbjuder. Utredningen föreslår att denna informationstjänst ses över inte minst utifrån perspektivet kring vad som bör vara ett statligt åtagande. Fram till dess att regeringen avgjort lagrummet.se framtida öde förvaltas tjänsten lämpligen av Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

Angående portalen "sverige.se" vilken innehållit elektronisk samhällsinformation och offentliga e-tjänster har Verva sedan år 2006 haft regeringens uppdrag att förvalta denna. Sedan årsskiftet har Verva inte längre detta uppdrag, och uppgiften har inte heller lämnats över till någon annan organisation. Verva har därför beslutat att stänga portalen från och med den 5 mars 2008.

5.6 Regeringskansliets verksamhet renodlas ytterligare och Kammarkollegiet får nya uppgifter

Regeringskansliets främsta uppgift är att biträda regeringen med underlag i dess roll att styra riket. För att kunna vara ett effektivt kanslistöd till den verkställande makten krävs att Regeringskansliet

fokuserar sina insatser till områden som är strategiskt viktiga för regeringens arbete. Denna utredning har inte i uppdrag att se över Regeringskansliets arbetsformer men anser sig ändå kunna peka på ett antal funktioner vilka föreslås överföras från Regeringskansliet till en lämplig stabsmyndighet. Syftet är att frigöra resurser inom Regeringskansliet som möjliggör en koncentration på myndighetens huvuduppgifter utan att detta medför negativa effekter för kvalitet och resurseffektivitet.

Arvsfondsdelegationen

Enligt utredningens uppfattning finns det mycket som talar för att den nuvarande ordningen där Arvsfondsdelegationens kansli är inrymt i Regeringskansliet bör ändras. Att delegationen är knuten till Regeringskansliet går emot den strävan som annars finns att avlasta Regeringskansliet förvaltningsärenden. Regeringen och dess kansli ska, som tidigare nämnts, koncentrera sin verksamhet till sådant som har betydelse för styrandet av riket. Delegationens verksamhet är av sådan art att den normalt bör hanteras av en förvaltningsmyndighet.

Utredningen föreslår att Arvsfondsdelegationen organisatoriskt placeras hos Kammarkollegiet, vilket har stor erfarenhet av handläggning av olika typer av förvaltningsärenden. Förslaget innebär att delegationen ska fortsätta att ha ställning som en egen myndighet under regeringen, men att Kammarkollegiet fungerar som värdmyndighet.

Hanteringen av bidrag

Utredningen konstaterar, bland annat sett mot bakgrund av tidigare granskningar vilka beskrivits i kapitel 4, att det finns skäl som talar för en förändrad hantering av de bidrag vilka idag handläggs av Regeringskansliet. En stabsmyndighet, förslagsvis Kammarkollegiet, bör tilldelas vissa uppgifter.

Det är dock viktigt att klargöra vilka delar av bidragshanteringen som ska hanteras av Kammarkollegiet och vad som bör ligga kvar på Regeringskansliet. Exempel på uppgifter som skulle kunna utföras av Kammarkollegiet är

- att kontrollera om ansökningarna uppfyller administrativa och formella krav,
- att kontrollera och pröva den sökande i sig,
- att hantera rekvisitioner och administrera utbetalningar,
- att kontrollera delar av återrapporteringen, till exempel den ekonomiska informationen, samt
- att sköta hantering av återkrav.

Även utbetalning av medlemsavgifter till internationella organisationer och författningsreglerade bidrag skulle till viss del kunna hanteras av Kammarkollegiet. Andra uppgifter bör ligga kvar på Regeringskansliet, som till exempel att göra en prövning utifrån ändamålet med bidraget.

Mot bakgrund av det ovan sagda föreslår utredningen att delar av Regeringskansliets handläggning av bidragsärenden överförs till Kammarkollegiet. I enlighet med vad som sägs nedan bör dock den exakta utformningen av den nya administrativa ordningen för bidragshantering utredas närmare.

Ekonomisk redovisning av statliga företag

Värdet för de statligt ägda företagen utgör omkring 99,5 procent av Regeringskansliets totala balansomslutning. Det medför att värderingen av de statligt ägda företagen skymmer kärnverksamheten. Regeringskansliets årsredovisning speglar inte på ett tydligt och transparent sätt den verksamhet som myndigheten faktiskt bedriver. Den information som presenteras om myndighetens verksamhet, till exempel nyckeltal, blir därför inte rättvisande. Ytterligare en komplikation är att den tekniska värderingen av aktierna i Regeringskansliets årsredovisning kan uppfattas som ett politiskt ställningstagande.

Kammarkollegiet har erfarenhet av att ge ekonomiadministrativt stöd och besitter sakkunskap på området. Kammarkollegiet hantlar redan idag verksamheter som påverkar myndighetens egen ekonomiska redovisning, till exempel försäkringsverksamheten för staten. Detta gör sammantaget att Kammarkollegiet, enligt utredningens bedömning, är en lämpligare utförare av uppgiften att sköta den ekonomiska redovisningen av statliga företag.

Utredningen föreslår därför att den ekonomiska redovisningen av de statliga företagen ska utföras av Kammarkollegiet. På så vis undviks de negativa effekter som uppstår då de statliga företagens värde redovisas i Regeringskansliets årsredovisning och delårsrapport.

Nybildande av myndigheter med mera

Att lägga ned eller att bilda en ny myndighet är en många gånger grannliga uppgift där såväl Regeringskansliets som de särskilda utredarnas handläggning har en avgörande betydelse. För närvarande är de administrativa uppgifterna spridda på ett stort antal händer.

Utredningen föreslår att Kammarkollegiets redan etablerade service på området rutinmässigt bör utnyttjas i samband med nybildande och avveckling av myndigheter. Det bör anges i Regeringskansliets riktlinjer att så ska ske. Vidare bör det framgå av direktiven till den särskilde utredare som svarar för avvecklingen av en myndighet eller bildandet av en ny myndighet att Kammarkollegiet ska anlitas för att ge administrativt stöd.

Ytterligare utredning

Utredningen presenterar förslag till ändringar i Kammarkollegiets instruktion som tydliggör att myndigheten får nya uppgifter. Samtidigt föreslår utredningen att Regeringskansliet och Kammarkollegiet ges i uppdrag att gemensamt utreda hur en överföring av de ovan nämnda uppgifterna ska genomföras. I uppdraget ska ligga att mer i detalj ange vilka arbetsuppgifter som Kammarkollegiet ska utföra.

5.7 En samlokalisering av stabsmyndigheterna bör övervägas

Utredningen ska enligt sina direktiv utreda möjligheterna att samlokalisera stabsmyndigheterna. Under sitt arbete har inte utredningen haft möjlighet att i detalj undersöka olika alternativ för en sådan samlokalisering.

Det förefaller dock uppenbart att starka skäl talar för att stabsmyndigheterna samlokaliseras med de möjligheter som finns till såväl myndighetssamverkan avseende stödfunktioner som till skapandet av arenor för erfarenhetsutbyte och samverkan. Framförallt gäller detta Ekonomistyrningsverket och Statskontoret.

Utredningen föreslår att Ekonomistyrningsverket och Statskontoret samlokaliseras men att detta sker vid en tidpunkt som är anpassad till de förbindelser som finns i gällande hyreskontrakt.

5.8 Områden där utredningen inte funnit anledning att föreslå några förändringar i uppdrag eller organisation

Utredningen har, som ovan sagts, analyserat ett antal områden vilka stabsmyndigheterna ansvarar för. Inom flera av dessa har utredningen inte funnit anledning att föreslå några förändringar i uppdrag eller organisation.

Av de elva områden som utredningen särskilt analyserat, vilket diskuteras i kapitel 4, föreslår utredningen att verksamheten inom följande fem områden bedrivs på likartad sätt och i liknande former också i framtiden:

- Ekonomistyrningsverkets arbete inom prognoser och information om statlig ekonomi,
- Ekonomistyrningsverkets arbete inom området ekonomistyrning,
- Kammarkollegiets arbete inom området administrativt stöd, inklusive fordringsbevakning, till små och medelstora myndigheter,
- Kammarkollegiets arbete inom det statliga försäkringssystemet, samt
- Kammarkollegiets arbete inom den statliga kapitalförvaltningen.

6 Konsekvenser av förslagen

I 14 – 16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar till följd av förslag från utredningar.

Om en utredning lämnar förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas, liksom samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering. Vidare ska utredningen redovisa konsekvenser av förslag som har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningens förslag, som har redovisats i kapitel 5, leder inte till några effekter på statsbudgeten. Några kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det allmänna uppstår således inte. Inte heller i övrigt bedömer utredningen att de förslag som presenteras i betänkandet får några konsekvenser av det slag som nämns i kommittéförordningen.

Enligt direktiven ska utredningen redovisa ekonomiska och organisatoriska konsekvenser samt personalkonsekvenser av de förslag som läggs fram.

Utredningen har föreslagit att Verket för förvaltningsutveckling (Verva) avvecklas. Vissa av myndighetens uppgifter förs över till någon annan myndighet. Till exempel förs upphandlingsverksamheten inom IKT-området från Verva till Ekonomistyrningsverket. Andra delar av Vervas verksamhet avvecklas utan att någon annan huvudman tar över verksamheten. Vidare föreslår utred-

ningen att Statskontoret ges nya uppgifter och även tillförs ytterligare medel. Slutligen förs vissa uppgifter, bland annat kanslistödet åt Arvsfondsdelegationen, som idag handhas av Regeringskansliet över till Kammarkollegiet.

En omfördelning av resurser blir aktuell i de fall verksamheter byter huvudman. Utredningen föreslår att de medel som står till förfogande för verksamheterna i dagens organisation förs över till den mottagande myndigheten. I samband med verksamhetsövergångarna erbjuds personalen att följa med till den nya arbetsgivaren.¹ Dock kan personal komma att bli uppsagd till följd av arbetsbrist när delar av Vervas verksamhet avvecklas. Samtidigt kommer Statskontoret att behöva rekrytera personal, som idag inte finns inom någon av stabsmyndigheterna, när myndigheten ges nya uppgifter och samtidigt tillförs ytterligare medel.

¹ Se 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

7 Författningskommentarer

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden

8 a §

Förslaget behandlas i kapitel 5.

Paragrafen upphävs och en bestämmelse med liknande innehåll införs i förordningen (2004:484) om Allmänna arvsfonden. Det finns inte skäl att i lag reglera frågan om kansliets placering. Tvärtom finns det klara nackdelar med en sådan lösning, bland annat minskar den flexibiliteten på så sätt att organisatoriska förändringar försvåras.

För närvarande är det personal i ett särskilt kansli inom Regeringskansliet som handlägger stödärenden åt och är föredragande i Arvsfondsdelegationen. Detta kansli ska istället vara placerat inom Kammarkollegiet.

7.2 Följdändringar

De nu framlagda författningsförslagen leder till vissa följdändringar i förordningar utöver de förslag som har lämnats av utredningen.

Referenser

Offentligt tryck

Utskottsbetänkanden m.m.

Bet. 1997/98:FiU2, *Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.*

Bet. 2000/01:KU8, *Riksdagen och den statliga revisionen.*

Bet. 2001/02:KU5, *Anslag som regeringen disponerar och fördelar.*

Riksdagsskrivelse 1997/98:120.

Riksdagsskrivelse 2000/01:116–119.

Riksdagsskrivelse 2001/02:40.

Propositioner

Prop. 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998.*

Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

Prop. 2002/03:136, *Allmänna arvsfonden och arvsfondsdelegationens organisation m.m.*

Prop. 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005.*

Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007.*

Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008.*

Statens offentliga utredningar m.m.

SOU 1991:40–41, *Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner.*

SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*

- SOU 1997:80, *Reformerad stabsorganisation*.
SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/04*.
SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
SOU 2004:65, *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.
SOU 2005:32, *Regeringens stabsmyndigheter*.
SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.
SOU 2007:47, *Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering*.
SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
SOU 2007:107, *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*.
- NOU 2003:19, *Makt og demokrati. Slutrapport fra Makt- og demokratiutredningen*.

Kommittédirektiv

- Dir. 2004:166, *Regeringens stabsstöd*.
Dir. 019-2470-06/07, *Riksdagens direktiv för uppföljning av revisionsreformen*.
Dir. 2006:36, *Förbättrad samordning av utvecklingen av standarder och grundfunktioner inom IT-området*.
Dir. 2006:30, *Utvärdering av resultatstyrning*.
Dir. 2006:123, *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*.
Dir. 2007:68, *Myndighetssamverkan vid lokala servicekontor*.
Dir. 2007:163, *Tilläggsdirektiv till utredningen Utveckling av lokal service i samverkan (Fi 2007:06)*.

Övriga referenser

- Ekonomistyrningsverket, *Gemensamma lösningar för effektivare administration – rapport till regeringen (ESV 2007:33)*.
Finansdepartementet, *Handlingsplan för eFörvaltning – nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning (Fi 2008/491/OFA/SF)*.
Konkurrensverket, *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat (Konkurrensverkets rapportserie 2004:4)*.

- Osimo, David och Stefano Kluzer m.fl., 2007, *e-Government research in the EU: overview report*.
- Riksdagens revisorer, *Allmänna arvsfonden* (1999/2000:RR9).
- Riksdagens revisorer, *Anslag som regeringen disponerar och fördelar* (2000/01:RR14).
- Riksrevisionen, *Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar* (2006:32).
- Sann och Partners, 2006, *Granskning av ekonomiska förändringar med anledning av översynen av stabsmyndigheterna – slutrapport*.
- Statskontoret, *Statlig tillsyn och effektivitetsgranskning av annan statlig verksamhet – en övergripande kartläggning och några fördjupade exempel* (2007/136-5).
- Statskontoret, *Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av Myndighetsverige* (2004:9).
- Statskontoret, *Statliga myndigheter 2007* (2007/99-5).
- Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt, 2007, *Sveriges författning*, Studentlitteratur.
- Sundström, Göran, 2003, *Stat på villovägar – Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*, Stockholms universitet.
- Svenska kommunförbundet, 2002, *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*.
- Verket för förvaltningsutveckling, *Hur är läget? 2007 års uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning* (2008:1).
- Verket för förvaltningsutveckling, *Skrivelse med anledning av utebliven ersättningsfinansiering av äldreanslaget D:003* (Fi2007/8988).
- Vinnova, *Framtidens e-förvaltning, Scenarier 2016* (Vinnova rapport VR 2006:04).
- Vogel, Hans-Heinrich och Malmberg, Lars-Göran, 2007, *Sveriges grundlagar och andra stats- och förvaltningsrättsliga författningar*, Juristförlaget i Lund.

Kommittédirektiv



Översyn av stabsmyndigheter

Dir.
2007:20

Beslut vid regeringssammanträde den 15 februari 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppgift att göra en översyn av Ekonomistyrningsverket (ESV), Kammarkollegiet, Statskontoret och Verket för förvaltningsutveckling (Verva) i syfte att effektivisera stabsorganisationen och dess verksamhet. I uppdraget ligger att pröva det offentliga åtagandet och konkurrensutsatt verksamhet vid dessa myndigheter, klargöra ansvarsförhållanden mellan myndigheterna och tydliggöra stabsmyndigheternas roll i det fortsatta arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen.

Utredaren skall lämna förslag till de organisations- respektive författningsändringar som utredaren bedömer vara nödvändiga. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 28 december 2007.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 25 november 2004 (dir. 2004:166) tillkallade ansvarigt statsråd en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en preciserad och ändamålsenlig uppgifts- och ansvarsfördelning mellan Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och en ny förvaltningspolitisk myndighet. Utredaren presenterade sina förslag i betänkandet Regeringens stabsmyndigheter (SOU 2005:32). Som en konsekvens av utredningen renodlades Statskontoret som utvärderingsmyndighet, Statens kvalitets- och kompetensråd avvecklades, ESV tillfördes vissa uppgifter och Verket för förvaltningsutveckling (Verva) bildades den 1 januari 2006.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, UO2, avsnitt 5.5) avsikten att göra en översyn av stabsmyndigheterna och även överväga och utveckla Kammarkollegiets roll som stabsmyndighet. Syftet är att pröva om det finns ytterligare behov av att stärka och samordna det stöd som stabsmyndigheterna ger regeringen i förvaltningspolitiska frågor såsom styrning, ledning, uppföljning, utvärdering och verksamhetsutveckling i staten.

Stabsmyndigheterna inom det förvaltningspolitiska området

Stabsmyndigheterna inom det förvaltningspolitiska området är de myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att förse regeringen med underlag för ledning, styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av statsförvaltningen eller att på regeringens uppdrag erbjuda den övriga myndighetsorganisationen service och stöd. Sammanfattningsvis utför stabsmyndigheterna i huvudsak följande uppgifter.

ESV utför uppdrag åt regeringen och ger stöd åt myndigheterna. ESV är central förvaltningsmyndighet för ekonomisk styrning av statlig verksamhet och utvecklar och förvaltar regelverk och metoder för ekonomisk styrning på alla nivåer i staten. ESV gör prognoser och analyser av den statsfinansiella utvecklingen, ansvarar för statsredovisningssystemet samt utvecklar och samordnar den statliga internrevisionen och är svensk revisionsmyndighet för EU-stöd. ESV utvecklar och förvaltar informationssystemet Hermes. ESV ger stöd till regeringen i lokalförsörjningsfrågor och ansvarar för statlig inköpssamordning. Myndigheten bedriver också utbildnings-, stöd- och konsultverksamhet inom sina verksamhetsområden.

Kammarkollegiets verksamhet riktar sig både till allmänheten och till statliga myndigheter. Kammarkollegiet har uppgifter av utpräglad juridisk och ekonomisk art. Som exempel på uppgifter av juridisk karaktär kan nämnas att kollegiet företräder Allmänna arvsfondens rätt. Kammarkollegiet erbjuder också tjänster till statliga myndigheter avseende ekonomi- och löneadministration samt indrivning av fordringar. Kollegiet lämnar stöd i frågor om riskhantering och driver försäkringssystemet inom staten. Vidare förvaltar Kammarkollegiet kapital för stiftelser och liknande med statlig anknytning eller anknytning till Svenska kyrkan. Bland de

verksamheter som riktar sig till andra än den statliga organisationen kan nämnas att kollegiet beslutar om resegarantier och auktoriserar tolkar och översättare.

Statskontoret arbetar endast på uppdrag av regeringen med uppföljning och utvärdering av statlig och statligt finansierad verksamhet. Statskontoret analyserar och granskar den offentliga förvaltningens funktionssätt. Statskontoret granskar även effekter av statliga åtgärder och reformer som skapar underlag för omprövning. Statskontoret skall, i likhet med ESV och Verva, bistå regeringen med de underlag regeringen behöver för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning.

Verva utför uppdrag åt regeringen och ger stöd till myndigheterna. Vervas verksamhet omfattar dels utvecklingen av elektronisk förvaltning, dels strategisk kompetensförsörjning och verksamhetsutveckling. Vidare ansvarar Verva för vissa av statens ramavtal inom IT-området. Myndigheten utfärdar föreskrifter för elektroniskt informationsutbyte för myndigheter och är samordningsmyndighet för rättsinformationssystemet. Verva har vidare till uppgift att verka för ökad samverkan mellan stat och kommuner och mellan statliga myndigheter och näringsliv.

Tidigare översyner

En översyn av stabsmyndigheterna gjordes 1997–1998 (dir. 1997:27). Utredningen hade bl.a. i uppgift att se över hur dåvarande Riksrevisionsverkets (RRV:s) uppgifter skulle hanteras i förhållande till Statskontoret. Förslaget fick till följd att Statskontorets verksamhet inriktades på att i högre grad genomföra utvärderingar av principiell och sektorsövergripande karaktär m.m. (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:FiU1, rskr 1998/99:38.).

Vidare utreddes delar av stabsorganisationen under 2005 (dir. 2005:32). Resultatet blev att utvecklingsfrågorna samlades i en myndighet, Verva (dir. 2005:143) och att ESV:s verksamhet utökades med bl.a. lokalförsörjningsfrågorna och statlig inköpssamordning som tidigare fanns på Statskontoret. Statskontoret renodlades till att bli en utvärderings- och uppföljningsmyndighet.

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

Regeringen anser att svensk statsförvaltning skall vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad (prop. 2006/07:1, UO2, avsnitt 5.5). En effektiv förvaltning är en allt viktigare faktor i konkurrensen om företagens etableringar i den globaliserade ekonomin och därmed av stor betydelse för tillväxt och sysselsättning. Medborgare, företag och organisationer ställer allt högre krav på förvaltningen när det gäller kvalitet, tillgänglighet och opartiskhet. En av den svenska förvaltningsmodellens grundprinciper är en tydlig åtskillnad mellan politik och förvaltning. Denna åtskillnad skall stärkas. Samtliga myndigheters ledningsformer skall ses över och myndigheternas ansvar skall förtydligas. Verksamheten skall ha ett professionellt ledarskap och karakteriseras av öppenhet, saklighet och oförvitlighet. Svensk statsförvaltning måste samtidigt vara rustad för att i högre grad samverka och sätta medborgaren i centrum. Lokala servicekontor som är gemensamma för flera myndigheter kan behöva inrättas för att göra offentliga tjänster mer tillgängliga för medborgare och företag. Ny informationsteknik skall tillvaratas fullt ut.

Integreringen i EU leder till att förvaltningen måste arbeta mer sammanhållet. Myndigheternas och Regeringskansliets deltagande i EU-arbetet bör kunna samordnas bättre. Ett viktigt syfte med detta är att åstadkomma ett enhetligare agerande i förhandlingsarbetet inom EU och en tillämpning som stämmer överens med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap. Förvaltningen bör även få bättre kunskap om EU och dess regelverk.

För att möjliggöra regeringens utvecklingsarbete inom den statliga verksamheten och ge utrymme för nya politiska satsningar krävs beslutsunderlag som gör det möjligt att systematiskt ompröva statliga verksamheter och statliga åtaganden.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 att den vill utveckla arbetet med systematiska utvärderingar av statlig verksamhet. Genom att säkerställa att myndigheterna och deras verksamhet återkommande utvärderas, kan den årliga resultatstyrningen av myndigheterna avlastas.

När det gäller den ekonomiska styrningen, och särskilt resultatstyrningen, kommer den till uttryck i relationen mellan dels regeringen och myndigheterna, dels riksdagen och regeringen. En särskild utredare har givits i uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning (dir. 2006:30). Uppdraget, som är inriktat på

relationen mellan regeringen och myndigheterna skall avrapporteras senast under hösten 2007.

Regeringen har även tillsatt en kommitté, Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123), med syfte att effektivisera verksamhet och se över vad som bör vara statliga åtaganden samt skapa goda förutsättningar för regeringens styrning. Uppdraget avrapporteras i två delar, med slutredovisning den 15 december 2008.

Statsförvaltningen skall ha en förmåga att möta generationsväxlingar och främja myndigheternas kompetens. Staten skall vara en föredömlig arbetsgivare som kan attrahera, rekrytera samt utveckla och behålla kompetent personal. En ändamålsenlig kompetensförsörjning bidrar till att säkerställa ett högt förtroende för statsförvaltningen samt synen på staten som en föredömlig arbetsgivare. Det förändringstryck som finns på statsförvaltningen ställer stora krav på myndigheternas strategiska kompetensförsörjning. Statsförvaltningen behöver professionella chefer och ledare. Det statliga ledarskapet skall utmärkas av en god förmåga att genomföra verksamheten med hänsyn till krav på rättssäkerhet och effektivitet samt av behovet av att bedriva ett ständigt utvecklings- och förbättringsarbete.

En förutsättning för att statsförvaltningen skall fungera väl är att myndigheterna tillvaratar informationstekniken för att utveckla sina insatser. Utvecklingen av elektronisk förvaltning skall göra det enklare för myndigheter att samverka och för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter gentemot förvaltningen. Målet är att Sverige år 2010 skall ha återtagit en ledande position när det gäller elektronisk förvaltning. Regeringen avser att stärka styrningen av den förvaltningsgemensamma utvecklingen. Ett prioriterat område är att säkerställa att förvaltningen utvecklar gemensamma principer för hur statlig registerinformation enklare skall kunna utbytas.

Vidare kommer regeringen att se till att statsförvaltningen i samverkan med kommuner och landsting utvecklar och tillämpar förvaltningsgemensamma specifikationer för säker kommunikation, elektronisk identifiering, signering, lagring samt sökning av elektroniska meddelanden och dokument. Angelägna projekt som skall samfinansieras skall identifieras. Regeringen avser att utveckla former för en sådan finansiering samt att fördela samordningsansvar för dessa projekt. Därtill skall uppföljningen och granskningen av myndigheternas IT-baserade utvecklingsarbete stärkas.

Behovet av en ändamålsenlig och effektiv stabsorganisation

Omfattningen av det offentliga åtagandet, konkurrensutsatt verksamhet och effektiviteten inom nuvarande stabsorganisation har hittills inte prövats tillräckligt grundligt. Det behöver klargöras vad som är myndighetsuppgifter och vad som bör vara förbehållet den privata marknaden.

Ansvarsfördelningen mellan stabsmyndigheterna behöver klargöras på vissa områden.

Den statliga förvaltningens organisation på såväl central som regional nivå behöver fortsatt utvecklas. Regeringens styrning av statliga verksamheter behöver effektiviseras och verksamhetsanpassas. Myndigheterna behöver ges ytterligare drivkrafter att utveckla sina verksamheter. Regeringens stabsmyndigheter har en viktig roll i detta utvecklingsarbete.

Den nuvarande stabsorganisationen har utformats på grundval av successiva prövningar av berörda myndigheter. Resultatet har blivit en organisation som inte framstår som den mest ändamålsenliga. Grunden till detta står att finna i avsaknaden av gemensamma riktlinjer för vilka uppgifter som lämpligen utförs av en stabsmyndighet och i en fördelning av uppgifter mellan stabsmyndigheterna som snarare skapar oklarhet än fokusering på ett tydligt uppdrag. Det finns därför skäl att nu pröva ESV, Kammarkollegiet, Statskontoret och Verva och deras verksamhet utifrån ett helhetsperspektiv.

Mot denna bakgrund behöver även regeringens behov av stabsstöd tydligare definieras.

Uppdraget till utredaren

Utredaren skall göra en översyn av ESV, Kammarkollegiet, Statskontoret och Verva. Översynen syftar till att effektivisera stabsorganisationen och dess verksamhet genom att

- klargöra vilken verksamhet som bör definieras som stabsstöd,
- klargöra respektive stabsmyndighets roll vad gäller å ena sidan att stödja regeringen och å andra sidan att utgöra stöd till förvaltningen i övrigt och
- klargöra vad som bör vara statliga åtaganden när det gäller konkurrensutsatt verksamhet inom stabsmyndigheterna.

Utredaren skall särskilt granska och pröva

- vilka fördelar och nackdelar som blir följderna av att verksamheter av likartad karaktär sammanförs i en myndighet,
- om stabsmyndigheterna ansvarar för åtaganden som lämpligen kan utföras av andra myndigheter eller borde vara förbehållet privata den marknaden,
- efterfrågan från andra myndigheter av stabsmyndigheternas tjänster och hur reglerna för avgiftssättning/anslagsfinansiering påverkar utnyttjandet av myndigheternas tjänster,
- vilka överlappningar eller oklarheter i uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna som finns samt
- möjligheter att samlokalisera stabsmyndigheterna.

Utredaren skall beräkna vilka besparingar förslagen kan leda till.

Uppdraget gäller i första hand ovan nämnda myndigheter. Om andra myndigheters verksamhet i någon omfattning visar sig vara av intresse i sammanhanget får även dessa beröras av översynen. Detta gäller även verksamhet inom Regeringskansliet som skulle kunna utföras av annan myndighet.

Utredaren skall redovisa organisatoriska, personalmässiga och ekonomiska konsekvenser av de förslag som läggs fram, inklusive behov av att omfördela resurser mellan myndigheterna.

Uppdragets genomförande och tidplan

Utredaren skall samråda med utredningen Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123) och utredningen Utvärdering av resultatstyrningen (dir. 2006:30) samt hålla sig informerad om arbetet i IT-standardiseringsutredningen (dir. 2006:05).

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. De anslagsmässiga konsekvenserna av olika förslag liksom personalkonsekvenser skall redovisas.

Uppdraget skall redovisas senast den 28 december 2007.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Stabsmyndighetsutredningen (Fi 2007:02)**

**Dir.
2007:173**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2007

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren ska ta ställning till förslagen i Ekonomistyrningsverkets rapport (Fi2007/7586) som rör stabsmyndigheternas roll i en framtida organisation för att koncentrera hanteringen av administrativa processer i statsförvaltningen. Vidare ska utredaren med anledning av de förslag om uppgifts- och ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter som lämnas redovisa de ekonomiska konsekvenser som uppstår.

Utredningstiden förlängs. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 29 februari 2008.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 15 februari 2007 (dir. 2007:20) gav det statsråd som ansvarar för allmänna frågor om statsförvaltningen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av Ekonomistyrningsverket (ESV), Kammarkollegiet, Statskontoret och Verket för förvaltningsutveckling (Verva) (Fi 2007:02). Utredningen har antagit namnet Stabsmyndighetsutredningen (Fi2007:02). Det ingår bl.a. i utredarens uppdrag att klargöra myndigheternas roll när det gäller att stödja regeringen och utgöra stöd till förvaltningen i övrigt.

ESV har på eget initiativ lämnat en rapport till regeringen, *Gemensamma lösningar för effektivare administration* (Fi 2007/7586). I rapporten analyseras förutsättningarna för en mer koncentrerad administrativ hantering i statsförvaltningen. ESV lämnar förslag till hur en sådan utvecklingsprocess skulle kunna initieras och lämnar

förslag i fråga om ESV:s och Kammarkollegiets respektive uppgifter i förändringsarbetet.

Utredaren ska enligt direktiven pröva myndigheterna utifrån ett helhetsperspektiv och utifrån regeringens behov av framtida stabsstöd. Mot denna bakgrund behöver även finansiella förslag lämnas till regeringen. De samlade resurserna för en ny stabsorganisation ska rymmas inom nuvarande ekonomiska ramar för Statskontoret, ESV, Kammarkollegiet och Verva.

Uppdraget

Utredaren ska, utöver vad som framgår av dir.2007:20, ta ställning till förslagen i ESV:s rapport i de delar de rör ESV:s och Kammarkollegiets uppgifter i förändringsarbetet. Resultatet ska vägas in i redovisningen av uppdraget om en framtida stabsorganisation.

Om utredarens förslag innebär att verksamheter bör föras över till annan myndighet, ska ekonomiska konsekvenser och personalkonsekvenser redovisas.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 28 december 2007. Utredningstiden förlängs. Utredaren ska i stället redovisa uppdraget senast den 29 februari 2008.

(Finansdepartementet)

Vetenskaplig meritering vid utbytestjänstgöring – problemställningar och möjligheter

Bengt Hansson, Lunds universitet
– Rapport på uppdrag av Stabsutredningen

Uppdraget

Med det primära syftet att god vetenskaplig teori i större utsträckning ska utnyttjas i operativt arbete överväger Stabsutredningen att föreslå en institutionaliserad möjlighet för forskare att under en begränsad period, typiskt tre år, arbeta tillsammans med fast anställda utredare i ordinarie verksamhet med avsikt att därefter återgå till sin forskning.

Detta reser frågan om meritvärdet hos sådan utbytestjänstgöring, både i fråga om hur lockande det är för en skicklig forskare att söka sådan utbytestjänstgöring och hur den i så fall efteråt påverkar hans eller hennes fortsatta vetenskapliga karriär. Syftet med denna rapport är att belysa dessa frågor.

Rapportens disposition

Jag har till en början inhämtat information från ett antal europeiska länder om rörlighet mellan den akademiska världen och olika samhällsorgan och om bakomliggande strukturella faktorer, vilket redovisas under rubriken ”Internationella intryck”.

Därvid framkom också mer allmänna synpunkter på sättet att tillämpa samhällsvetenskapliga forskningsresultat jämfört med naturvetenskapliga och medicinska. På grund av sin mer resonerande karaktär har detta lagts i ett eget avsnitt.

Därefter följer ett kort avsnitt om rörlighet i den akademiska världen i allmänhet.

Sedan går jag in på det mer specifika för utbytestjänstgöring, nämligen en översikt över de incitamentsstrukturer i det svenska universitetssystemet som har betydelse i det sammanhanget.

Därefter resonerar jag kring möjliga anpassningsåtgärder som föranleds av diskussionen i föregående avsnitt.

Slutligen försöker jag sammanfatta de viktigaste slutsatserna.

Internationella intryck

I ett brev till etablerade kontakter i Nordeuropa framställde jag problematiken, dock i mer generella ordalag än i uppdraget. Främst betonades syftet att bättre utnyttja frontforskning, främst samhällsvetenskaplig, i operativa sammanhang samt frågan hur tillfälligt tidsbegränsat operativt arbete påverkar en forskares meriter och framtida karriär. Följande frågor ställdes, fast på engelska:

- Hur vanligt är det i ditt land att framstående samhällsvetare (eller humanister) tar kvalificerade arbeten utanför akademien med av sikt att komma tillbaka?
- Finns det institutionaliserade former för sådant sektorsbyte?
- Hur skulle ett tillfälligt sektorsbyte sannolikt påverka forskarens ställning i den akademiska världen om han/hon beslutar sig för att komma tillbaka (både formella och informella faktorer)?
- Vilken attityd skulle en typisk prefekt ha när det gäller att bevilja flera års tjänstledighet för ett sådant syfte?
- Skiljer sig svaren på de ovanstående frågorna avsevärt mellan universitet, mellan stora och små institutioner eller mellan ämnen?
- Är större rörlighet av denna typ allmänt önskvärd? Om inte, varför? Om ja, har du några konstruktiva idéer om hur den kan underlättas?
- En mer allmän fråga: finns det statistik över rörlighet mellan de akademiska, offentliga och privata sektorerna?

De som tillfrågades var personer med samhällsvetenskaplig (i ett fall humanistisk) bakgrund, men som framför allt har en lång och bred erfarenhet av forskningssystemet i ledande roller. Samtliga var rektorer vid välkända universitet eller chefer för forskningsråd eller för deras samhällsvetenskapliga avdelningar. Jag bad dem uttryckligen att svara öppenligt som personliga vänner och inte som

formella representanter för sina organisationer. Jag avstår därför från att nämna deras namn.

Svar inkom från Storbritannien, Norge, Schweiz, Finland och Tyskland. En av dem som svarade hade också relevanta personliga erfarenheter från USA.

Gemensamma intryck

På många punkter var svaren helt samstämmiga. Övergång till annan sektor med avsikt att komma tillbaka förekom mycket sällan och då nästan alltid som ett undantagsfall på grund av särskilda personliga kvalifikationer. I blott ett fall nämndes ett institutionaliserat regelverk, nämligen i Tyskland, där juridikprofessorer rekryteras till författningsdomstolen för en lagstadgad maximal tid av 6 år och sedan normalt återvänder till akademien.

Svaren beträffande meritvärde och attityder inom akademien var genomgående pessimistiska. Dock menade samtliga att ett ökat utbyte vore önskvärt, till och med mycket önskvärt. Ingen hade dock några konkreta rekommendationer.

Endast en svarade systematiskt på frågorna; de andra hänvisade till någon för deras forskningssystem central strukturell faktor från vilken alla svar följde mer eller mindre automatiskt. Det var dock olika faktorer i olika länder. De redovisas landsvis nedan.

Ett hinder som dock nämndes i vagare ordalag var att samhällsvetenskapens resultat är av en annan karaktär än naturvetenskapernas och medicinens. Detta hindrar inte deras tillämpbarhet i princip, men försvårar den genom att mottagarna ofta är vana vid en annan typ av forskning. Detta utvecklas i ett särskilt avsnitt nedan.

De olika länderna

Storbritannien. En mycket starkt styrande faktor för forskningen i Storbritannien är de s.k. Research Assessment Exercises (RAE) som genomförs med 5 års intervaller. De innebär genomgripande utvärderingar av alla forskningsinstitutioner som åsätts betyg som blir direkt avgörande för medelstildningen. De har höjt forskningens status inom universiteten och enligt de flesta även kvaliteten, bland annat för att varje forskare bara kan lämna in ett

begränsat antal av de arbeten som publicerats de senaste fem åren, vilket gör att man undviker flera av de nackdelar – ”salamipublicering”, banalt detaljkommenterande artiklar och liknande – som drivs fram av renodlat kvantitativa mått.

Men RAE har också haft tydliga strukturella effekter på den akademiska rörligheten. Det starkt reglerade systemet innebär – med endast en mild överdrift – att en institution direkt kan räkna ut vad närvaron eller frånvaron av en viss forskare innebär för institutionens ekonomi. Det har lett till ökad rörlighet mellan universitet – man köper helt enkelt forskare, nästan som fotbollsspelare, och lönerna för toppforskare har ökat dramatiskt mycket mer än genomsnittet. Men samtidigt innebär det att den som ägnar sig åt verksamhet utanför universitetet under några år blir en belastning när han eller hon kommer tillbaka eftersom bidraget till RAE blir blygsamt. Även om det naturligtvis förekommer att forskare söker sig från universitetet till samhället utanför är det nästan aldrig med avsikt att återvända.

Norge. I Norge finns en stor institutssektor, inte minst med samhällsvetenskaplig inriktning. Instituterna har starka pressavdelningar och bedrivs ganska affärsmässigt med regeringen som en stor kund. Samverkan mellan forskning och offentlig förvaltning är därför ganska vanlig men sker nästan enbart i form av större projekt, ledda av någon forskningsledare inom institutsektorn. För samhällsvetenskapligt inriktade institut gäller det främst kommunal- och regionaldepartementet. Motsvarande samverkan mellan förvaltning och universitet är av klart mindre omfattning.

Det finns ett liknande förhållande mellan frivilligorganisationer och kultur- och kirke departementet.

Frågan kan därför återföras till rörligheten mellan universitetet och instituten. Naturligtvis förser universitetet instituten med större delen av deras personal, men det är på en lägre ingångsnivå och det normala är att man sedan gör sin karriär inom institutet. När framstående forskare rekryteras till ett institut är det sällan som de återvänder, framför allt på grund av skillnaden i lönenivå.

Rörligheten mellan universitet och mellan ämnen är också låg.

Schweiz. Kännetecknande för Schweiz är professorernas starka ställning inom ämnena. Lönen är hög i ett internationellt perspektiv, vilket kan ses som en kompensation för stor undervisningskyldighet, många administrativa åligganden och en intensiv närvaro vid universitetet. Det finns inga ekonomiska incitament att söka sig utanför universitetet, det är inte bra för karriären och det

är mycket tveksamt om en ledighetsansökan skulle beviljas av dekanen.

Undantaget är det förekommer att högt kvalificerade ekonomer och jurister tar tillfälliga tjänster i den schweiziska nationalbanken för två eller tre år och sedan återvänder. Men eftersom de flesta offentliga förvaltningar är kantonala är förutsättningarna små för liknande arrangemang inom andra områden.

Finland. I Finland finns ingen styrande faktor på samma sätt som i till exempel Storbritannien och Norge. Rörligheten är hög mellan industrin och teknikvetenskaper respektive biovetenskaper, men inte mellan förvaltning och samhällsvetenskaper. (Ekonomerna utgör bara ett partiellt undantag.) Enskilda finska forskare är inte alls obenägna att söka sig till nya uppgifter, bland annat i internationella organisationer, så om man söker en förklaring i termer av allmän tröghet och konservatism, så gäller det systemet, inte individerna.

Tyskland. Inte heller i Tyskland är utbytestjänstgöring vanligt, men här finns ett institutionaliserat undantag, nämligen att juridikprofessorer går till författningsdomstolen på maximalt sex år. Det förekommer också att framstående samhällsvetenskapare tar anställning i offentlig förvaltning, framför allt i delstaterna, men de kommer sällan tillbaka.

Forskningsorganisatoriskt befinner sig Tyskland i en brytningsfas, som betraktas mycket kritiskt av många forskare (det är stort ansökningstryck från tyska forskare till tjänster i Storbritannien och Schweiz). Ovanpå strukturen med många små universitet, de flesta med delstaterna som huvudmän och därför med varierande intern organisation, läggs samlande nationella "excellensinitiativ" som tilldelas fem miljoner euro per år. Ovanpå detta kan tillkomma särskilda bidrag för strukturell förändring på lika mycket pengar.

Den utvärderingsverksamhet som krävs för att fördela dessa pengar måste etableras snabbt och kan i praktiken därför inte till en början bli lika grundlig som till exempel RAE, utan måste i högre grad använda ytligare kvantitativa mått. I stora delar av den tyska forskarvärlden ligger därför fokus på att skaffa sig mätbara inomvetenskapliga meriter, till uppenbart förfång för utbytesinitiativ. På längre sikt kan man förvänta sig liknande effekter som av RAE i Storbritannien.

Fallet USA

En av mina sagesmän har personligen varit i kontakt med den inledande utbildningsfasen av ett program som drivs av American Association for the Advancement of Science (AAAS) och som heter AAAS Science & Technology Policy Fellowships. Jag har dock inte tillgång till några insiderbedömningar av hur det fungerar i praktiken, utan nöjer mig med att återge officiella uppgifter, huvudsakligen från AAAS:s hemsida.

Man tar årligen in en kull på 100 forskare från alla områden och på nivåer från postdoktorer till seniora forskare, som först går en kurs på ca 3 veckor om den federala förvaltningen och som sedan placeras ut på departement, verk, myndigheter och forskningsråd i Washington under ett år. Antalet sökande är ca 400 och det slutliga urvalet sker med hjälp av intervjuer. Erfarenhetsmässigt väljer ca en tredjedel att bli kvar i förvaltningen efter årets slut, medan resten återvänder till universitetskarriären.

Eftersom en sådan sejour i förvaltningen anses vara en merit i karriären utgår ingen lön men ett årligt stipendium på mellan \$67 000 och \$87 000 beroende på senioritet.

Man söker till områden som speglar förvaltningens snarare än universitetens organisation, nämligen följande sex: Kongressen; Diplomati; Nationellt försvar och global säkerhet; Hälsa, utbildning och samhällsservice; Energi, miljö, jordbruk och naturresurser, samt ett speciellt prestigeområde om globala frågor som kallas Roger Revelle Global Stewardship.

Ett försök till generalisering:

Det som upplevs som den styrande faktorn är olika i olika länder men man kan ändå se några gemensamma tendenser:

- forskningsvärlden är hårt konkurrensinriktad; forskare drivs av karriärstrategier där det på lägre nivåer helt enkelt gäller att säkra försörjning; drivkrafterna är stadda i förändring från strävan efter inomvetenskaplig prestige till strävan efter forskningsanslag och större forskargrupper; olika länder har hunnit olika långt i detta, men riktningen är överallt densamma.
- karriär, meritering och kvalitetsbedömning inom forskningen sker efter enhetliga, huvudsakligen inomvetenskapliga kriterier

inom relativt små disciplinära enheter; en institutions forskningskvalitet identifieras med summan av dess forskares kvalitet och ett universitets kvalitet är sällan mer än summan av kvaliteten hos dess enheter; det finns dock ett incitament till förändring genom att alltmer forskningsmedel fördelas till större enheter.

- det finns dock betydande variationer i dessa förändringstendenser, dels mellan länder, dels mellan ämnesområden; Sverige ligger i mitten; samhällsvetenskap och humaniora är genomsnittligt mindre påverkade än andra områden.
- det kan inte förnekas att de noterade tendenserna stramar upp forskningssystemen och ökar kvaliteten på kort och medellång sikt, samtidigt som de är ogynnsamma för utbytestjänstgöring; många uttrycker dock en oro för negativa effekter på systemets förnyelseförmåga, en faktor som är viktigare för kontextberoende vetenskaper såsom samhällsvetenskaperna än för andra.

Särskilt om samhällsvetenskaperna

En återkommande kommentar i den internationella översikten var att kompetensöverföring från samhällsvetenskaperna till tillämpliga instanser, till exempel offentlig förvaltning, sker på andra villkor än för andra vetenskaper. Den gemensamma grunden för dessa kommentarer är att samhällsvetenskaperna inte kan göra kontrollerade experiment i laboratoriemiljö och att de därför måste nöja sig med att studera samhällen i den kontext de faktiskt råkar befinna sig i.

Det betyder att när man överväger att tillämpa ett samhällsvetenskapligt resultat, till exempel om effekten av en ny policy, så måste man varje gång fråga om resultatet berodde på en inneboende egenskap hos policyn eller bara uppstod i den speciella kontext som förelåg. Hur säkert är det att samma policy skulle ge liknande resultat under andra förutsättningar?

Svaret på den frågan finns nästan aldrig i någon enskild studie eller forskningsrapport, utan kräver jämförelser mellan många olika studier, genomförda under olika förhållanden. Denna typ av förståelse är inte alls så databeroende som enskilda studier, utan kräver snarare en förmåga att placera olika forskningsresultat i en

gemensam ram för att se hur de hänger samman. Den erfarna forskaren har därför en omfattande tyst kunskap om forskningens begränsningar i tillämpbarhet och allmängiltighet.

En noggrannare analys av denna egenskap hos samhällsvetenskaperna kan inte göras inom ramen för denna rapport, men man kan i alla fall konstatera att det nämnda förhållandet utgör ett starkt argument för önskvärdheten av utbytestjänstgöring. En direkt närvaro av en forskare med mognad förståelse för samhällsliga sammanhang är oerhört mycket värdefullare än kunskap om aldrig så många specifika forskningsresultat. Helst bör därför en forskare i utbytestjänstgöring också medverka i en förvaltningsstrategiska diskussioner.

Allmänt om rörlighet i akademiska sammanhang

Rörligheten mellan akademien och samhället har sina egna problem, medan graden av rörlighet mellan olika universitet styrs av andra krafter. Trots att det senare inte är omedelbart relevant för syftet med denna rapport, kan det ändå ha en icke obetydlig indirekt betydelse genom att det präglar attityder till och sociala förväntningar på uppbrott och förändring.

En stor arbetsmarknad underlättar i hög grad rörlighet eftersom lediga tjänster utannonseras i en jämn ström. I USA är därför rörligheten hög, och detta förstärks ytterligare av att det finns klara skillnader i prestige mellan olika universitet, så att det ingår i karriären att byta upp sig. Detta gäller dock främst i yngre år. Eftersom bredden på toppen är stor finns det inte skäl att flytta av karriärskalet när man har kommit till universitet på rätt nivå; däremot kan andra skäl spela in, till exempel strategiska satsningar någon annanstans.

Även i Tyskland är marknaden och rörligheten stor. Skillnaden mot USA är att det finns prestigeskillnader även mellan de större universiteten. Rörligheten är därför betydande även på senior professorsnivå.

Storbritannien har drag av både USA och Tyskland.

I dessa och liknande länder utvecklas en kultur av rörlighet som till viss del är självförstärkande – om alla flyttar några gånger under sin karriär, så är man sällan ensam nykomling på ett ställe och man accepteras för vad man är snarare än för varifrån man kommer.

I Sverige, och andra länder med liten arbetsmarknad, går spiralen åt andra hållet. Det finns många allmänna förklaringar till låg akademisk rörlighet – genomsnittligt hög ålder vid doktors-examen, familjemedlemmar som är etablerade i arbetsliv och skola, en tendens att internbefordra personer främst på grund av deras undervisningsinsatser, och liknande. Men det som allra starkast präglar den nuvarande situationen är befordringsreformen för professorer, som dramatiskt har sänkt rörligheten i de övre skikten. Om man ser till vilka faktorer som nu och i en nära framtid påverkar rörligheten finner man motstridande tendenser. De stramare reglerna för antagning till forskarutbildningen medför att motiverade kandidater numera söker anställning över hela landet i en helt annan utsträckning än tidigare. Kravet på genomströmning i forskarutbildningen medför att doktorerna nu i genomsnitt är yngre än tidigare, och därför rörligare. Tendensen att ge forskningsmedel i form av stora miljöstödd innebär att de som får pengar ofta behöver göra nyrekryteringar, vilket ökar rörligheten, men innebär också att alltfler yngre forskare blir beroende för sin karriär av att komma in i en äldre forskares grupp, vilket leder till beroendestrukturer som minskar rörligheten.

Relevanta incitamentsstrukturer i det svenska universitetssystemet

Det är ingalunda självklart att de för utbytestjänstgöring ganska negativa förhållanden som framkommer i den internationella jämförelsen och även i jämförelsen mellan universitet omedelbart kan antas gälla för utbytestjänstgöring under svenska förhållanden. De ogynnsamma omständigheter som beskrivits är oavsedda bieffekter av system som skapats för hedervärda syften och som kanske i sina detaljer kunde ha utformats annorlunda utan att huvudsyftet äventyrats, det vill säga de illustrerar talesättet att ”djävulen sitter i detaljerna”.

Man kan därför också betrakta de ovan gjorda översikterna som ledtrådar till vad man bör undvika när man överväger att införa ett svenskt system med utbytestjänstgöring, eller, med en annan formulering, till hur man kan göra lokala anpassningar av globala trender. Jag inriktar mig därför på de intressen som finns i det lokala sammanhanget.

Forskaren själv. De två viktigaste incitamenten är lön och karriärpåverkan. Båda är viktiga och måste nog beaktas om man verkligen ska få skickliga forskare som avser att återvända till det akademiska. Deras relativa vikt beror på hur etablerad forskaren har hunnit bli.

Kollegor på institutionen. Sannolikt finns inga starka intressen bland kollegorna – möjligen tillfredsställelse över att fakultetsmedlen fördelas på färre händer, möjligen saknad över minskad samverkan kring till exempel projektansökningar men detta är svaga faktorer.

Handledda doktorander. Dessa har krav på kontinuitet i handledningen. Byte av handledare är negativt för doktoranden, men även för handledaren eftersom framgångsrik handledning är en merit i framtiden.

Institutionsledningen. Att tillsätta vikarier på forskartjänster är ofta ineffektivt på grund av bristande långsiktighet, men om man å andra sidan inte tillsätter någon minskar institutionens forskningsvolym till förfång för framtida utvärderingar. Det finns dock vettiga lösningar på detta problem, se nedan. Värre är om institutionen kommer i en sämre position när det gäller att söka större anslag eller bidrag till strategiska satsningar.

Fakultets- och universitetsledningen. För dessa organ är eventuellt minskad förmåga att dra in externa anslag och sämre position i strategiska satsningar det viktigaste. Därtill kommer ett ekonomiskt argument: om en forskare tar ledigt för att utföra arbete någon annanstans blir effekten att man slipper betala ut lön; om forskaren i stället får ett externt anslag för att göra samma arbetsuppgift inom sin tjänst, så får universitetet dels kompensation för lönen, dels det s.k. overheadpåslaget på 35 procent.

Möjliga lokala anpassningsåtgärder

Specifika

För forskaren själv. För att forskaren snabbt ska komma tillbaka till forskningsfronten bör man överväga en "repatrieringsperiod" på en termin med forskning på heltid. Detta underlättar också utbyte i riktning från förvaltning till forskning genom att forskaren får möjlighet att vidareutveckla forskningsuppslag som han eller hon fått under sin tid vid förvaltningen.

För kollegor. Inga andra åtgärder än vad som gäller institutionen i allmänhet.

För handledda doktorander. Det är essentiellt att kontinuitet kan upprätthållas i handledningen. Därför är en 80-procentig tjänst (en dag i veckan på hemmainstitutionen) klart lämpligare än heltid för en utbytestjänst. Det skulle också göra tjänsten till en spegelbild av en adjungerad professur.

För institutionen. Både för att skapa en positiv attityd till utbytestjänstgöring och för att underlätta ett bredare utbyte mellan forskningen och förvaltning bör man skapa ett batteri av små bonusar till institutionen, till exempel kortare doktoranduppdrag med anknytning till den relevanta förvaltningen inklusive besök där, medel till små workshoppar vid institutionen över ämnen med anknytning till utbytestjänsten, och liknande.

Vidare bör institutionerna göras uppmärksamma på att de kan använda de frigjorda lönemedlen för att inbjuda internationella gästprofessorer. Sådana kan anställas på upp till tre år med relativt enkelt administrativt förfarande, och kan innebära en fruktbar injektion av nya impulser. Det kräver dock att utbytestjänstgöringen planeras i god tid och helst är säkerställd för fulla tre år från början.

En 20-procentig närvaro vid institutionen förenat med tilltro till ett snabbt återupptagande av aktiv forskning efter utbytestjänstgöringens slut bör innebära att forskarens namn väger någorlunda tungt i större ansökningar och när universiteten formerar sig strategiskt.

Allmänna

Som tydligt framgått av det ovanstående är meritförhållandena vid utbytestjänstgöring inte ett isolerat problem utan beror i hög grad på principer som formulerats av helt andra skäl. När statsmakterna utformar regler och incitament för forskningsvärlden kan det finnas skäl att i den processen uppmärksamma effekterna på rörlighet och att när så är möjligt låta detta påverka detaljutformningen. Särskilt vill jag nämna följande problematiker.

Utvärderingskriterier. Om utvärderingskriterier fokuseras på antal publikationer och på förhållanden under en kortare period är detta negativt för rörligheten. De enklaste och billigaste utvärderingssystemen har dessa egenskaper. Det finns dock tecken i

riktning mot mer sofistikerade metoder, till exempel att man tenderar att utvärdera större enheter och då får möjlighet att ta hänsyn till kompletterande kompetenser, att man övergår från publikationer till citeringar som kvantitativt mått och att man utvärderar mindre urval på ett djupare sätt. Förändringar som höjer kvaliteten i utvärderingar är ofta också gynnsamma för rörligheten.

Masterskurser som ett instrument för utbyte mellan universitet och förvaltning. Instrumentet masterskurser är föga utvecklat i Sverige och många tycka uppfatta det som ett sätt att fylla gapet mellan grundutbildning och forskarutbildning inom en disciplin. I Storbritannien, och även USA, utgörs majoriteten av studenter på "graduate"-nivå av mastersstuderande och en masterskurs uppfattas som en brygga mellan forskning och yrkesliv som bygger på följande två principer: den ska ha en vetenskaplig bas av ganska avancerad teoribildning det vill säga klar koppling till aktuell forskning, och den ska inrikta sig mot funktioner i samhället på beslutsfattar- och policynivå och därför innefatta moment från flera vetenskaper om det behövs. Frågan är för komplex för att diskuteras i detalj här, men ett utvecklat program för masterskurser av detta slag skulle ha en gynnsam effekt på många olika sätt, inte minst ifråga om attityden till rörlighet.

Forskningsledare eller programmanagers. I takt med att forskningsfinansiering ges till allt större program ökar behovet av personer som står för vetenskaplig ledning och samordning på hög nivå. Det är inte orimligt att universiteten efter ett tag formaliserar detta som en särskild typ av uppdrag, i samma kategori som till exempel ett dekanuppdrag (så har skett vid utländska universitet). Detta kommer då att öppna för att andra faktorer än kvantiteten egen forskning vägs in i utvärderingar, vilket gynnar rörlighet.

Slutsats

Om en satsning på utbytestjänstgöring ska lyckas beror dels på utvecklingen av övergripande trender, dels på lokala anpassningar. De förra är för närvarande inte gynnsamma för rörlighet mellan universitet och förvaltning, men dels gäller detta i något mindre grad för samhällsvetenskaperna än för andra vetenskaper, dels kan man se tendenser till en förbättring. Om man gör en målmedveten satsning på lämpliga lokala anpassningar nu och lyckas etablera tanken på utbytestjänstgöring, så finns det anledning att tro att förutsättningarna successivt förbättras.

Utredningens kontakter

Utredningen har fört samtal med ett stort antal företrädare för olika delar av Regeringskansliet. Därutöver har utredningen fört samtal med företrädare för följande myndigheter, organisationer och företag:

Arbetsförmedlingen
Arbetsgivarverket
Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket
Folkhälsoinstitutet
Försäkringskassan
Försvarshögskolan
Glesbygdsverket
Institutet för tillväxtpolitiska studier
Kammarkollegiet
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Riksgäldskontoret
Skatteverket
Statskontoret
Sveriges Kommuner och Landsting
Verket för innovationssystem (Vinnova)
Verket för högskoleservice
Verket för förvaltningsutveckling (Verva)
Fackförbundet ST
SACO/JUSEK
Capgemini
IBM
KPMG

Metamatrix
Redovisningskonsult Leif Ohlin HB (RELO)
Sensa Corporate Advisors

De statliga kommittéer utredningen haft kontakt med är:

Delegationen mot felaktiga utbetalningar
2006 års förvaltningskommitté
Styretredningen
SIEPS-utredningen
Utredningen av tillsyn över socialförsäkringsområdet
Utredningen om uppföljning av riksrevisionsreformen
Utredningen Utveckling av lokal service i samverkan
Översyn av katastrofersättningssystemet till kommunerna

Dessutom har samtal förts med följande personer:

Fil. dr. Göran Sundström
Konsulten Lars Dahlberg
Konsulten Peter Gorpe
Professorn Bengt Jacobsson

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest?
En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett stabsstöd i tiden. [22]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]