

Kommittéuppdrag

Underlagsrapport

Boverket som välskött myndighet
- till Boverksutredningen (M 2008:4)

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2009-06-06

Dnr:

ESV-nr:

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Nils Eklund

Förord

I denna undersökning har expert Nils Eklund varit projektledare. I arbetet har utredare Johan Brandt och expert Håkan Dahlström, deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Inledning	6
1.1 Bakgrund.....	6
1.1.1 ESV:s uppdrag.....	6
2 Välskött myndighet	7
2.1 Tillvägagångssätt	7
2.2 Utgångspunkt - den svenska styrmodellen.....	8
2.3 Regeringens styrning med dokument.....	10
2.3.1 Verksförordning – Myndighetsförordning	10
2.3.2 Instruktion	11
2.3.3 Regleringsbrev.....	11
2.4 Ett värderingsproblem	11
3 Resultat	13
3.1 Boverkets förvaltningsuppgifter	13
3.2 Boverkets förvaltningsuppgifter är komplexa.....	14
3.3 Kort om regleringsbrevet och instruktionen	15
3.4 Mål om prestationer eller samhällseffekter	15
3.5 Måluppfyllelse och resultat i årsredovisningen	16
3.5.1 Boverkets bedömning av måluppfyllelsen år 2006-2008.....	16
3.5.2 Hur ska Boverkets måluppfyllelse tolkas?.....	17
3.5.3 Effektmål tolkas som prestationsmål.....	19
3.5.4 Går det att uttala sig om Boverkets resultat?	20
3.5.5 Uppmärksammade problem och behov	20
3.5.6 Hantering av krav på återrapportering i årsredovisningen	21
3.5.7 Prestationsrelaterade mått vanligare än effektmått.....	22
3.5.8 Möjliga externa utvecklingsbehov – problem som tas upp i Boverkets årsredovisning 2008.....	22
3.6 Sammanfattning	24
4 Verksamhetsstyrning	25
4.1 Splittrad och detaljerad extern styrning	25
4.2 Informella kontakter mellan RK och Boverket enheter	25
4.3 Verksamhetsplanering	26
4.4 Problem att prioritera och att följa upp verksamheten	28
4.4.1 Resurser för verksövergripande planering och uppföljning	28
4.4.2 Ledningen har redan vidtagit en rad viktiga åtgärder	28
4.5 Möjliga risker och möjligheter.....	29
4.5.1 Erfarenhet och helhetssyn på ledningsnivå?	29
4.5.2 Ett formativt moment?	29
4.5.3 Resultatkontrakt bör övervägas	29
4.5.4 Projektmodellsarbetet bör ses över.....	29

5 Ekonomiadministration	30
5.1 Boverkets OH-kostnader med mera	30
Sammanfattning av analysen av OH-kostnaderna	32
5.2 Reflektioner	32
5.3 Boverket – ordning och reda	32
5.3.1 Revisionen	32
5.3.2 EA- värderingen	33
5.4 Sammanfattning	34
6 Förslag till åtgärder	35
6.1 Ledning och styrning	35
6.2 Verksamhetsstyrning	35
Referenser	38

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regering beslutade vid regeringssammanträde den 11 september 2008 att uppdra åt en särskild utredare att analysera Boverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning. Utredaren ska, på grundval av en genomgång och analys av Boverkets verksamhet, resurser och resultat och mot bakgrund av en omvärldsanalys, belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar (dir. M 2008:04). Utredaren ska belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar, liksom eventuella behov av förändringar i Boverkets ansvar och regeringens styrning av verksamheten. Utredaren ska lämna förändrings- och författningsförslag i den mån sådana behövs. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 maj 2009.

Utredaren har i sin tur uppdragit att undersöka och belysa vissa frågor av ekonomiadministrativ och effektivitetsnatur i Boverket verksamhet.

1.1.1 ESV:s uppdrag

ESVs undersökning avser hur väl Boverket uppfyller kriterier som brukar känneteckna en välskött myndighet och hur myndigheten kan bedömas efter en genomgång av budgetdokument samt uppföljnings- och planeringsmaterial.

ESVs uppdraget genomförs i fyra delar enligt följande.

1. Genomgång av styr- och rapportdokument som Årsredovisning, Regleringsbrev, EA-värdering, revisionsberättelser, -rapporter och -pm för 2002-2006. Det görs med två fokus.
 - EA-status samt
 - Resultat – utveckling och uppföljning av prestationer och effekter (externt perspektiv). Vi använder modeller som ”Välfungerande myndighet, resultatindikatorer, måluppfyllelseanalys och effektutvärdering (2006:8). Svar på frågan hur myndigheten synes fungera utifrån ett externt dokument perspektiv.
2. Genomgång analys av internt planeringsmaterial, eventuellt budget och redovisning. Vi utgår från handböcker som OH-kostnader, Verksamhetsstyrning eller Balanserat styrkort. Svar på frågor om hur myndigheten fungerar i styrning, planering och uppföljning.
3. Genomgång av intervjumaterial från utredningen och eventuella externa studier. Syftar till att fördjupa och nyansera den bild som tecknas under 1 och 2
4. Fördjupningar och kompletteringar under utredningens avslutande analysfas.

2 Välskött myndighet

Begreppet *Välskött myndighet* avser en vid ESV utvecklad metod för att exemplifiera frågor som man kan ställa och vilka slutsatser man dra vid en genomgång av dokumenten för de statliga myndigheternas ekonomistyrning och budgetprocess. Metoden har haft sin främsta användning vid kurser på regeringskansliet inför budget- och myndighetshandläggares budgetarbete.

Metoden kan också användas för att bidra till bedömningen av hur väl en myndighet utför sina uppgifter. I det perspektivet kan metoden fokusera myndighetens ekonomistyrning. Den ekonomiska styrningen är ett verktyg för politikens förverkligande. Riksdagen har fattat beslut om följande mål för den ekonomiska styrningen:

- att skapa förutsättningar för en god kontroll av statens finanser
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar
- hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser.

I ursprunglig form är *Välskött myndighet* en lista som kan betraktas som en vägledning, lathund eller mjuk checklista när man ska göra en bedömning av hur en myndighet fungerar. Listan ska inte uppfattas som uttömmande och behöver inte användas i sin helhet. Listan samlar utgångspunkter för att inom olika områden fördjupa bedömningarna och ställa sig följdfrågor om den information man har.

2.1 Tillvägagångssätt

ESVs utgångspunkt är relevanta bestämmelser i RF. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning (RF 1 kap. 4 § 2 st.) Statens medel får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Riksdagen anslår medel för angivna ändamål (RF 9 kap. 2-3 §§). Även lagen om statsbudget reglerar frågor om ansvar för myndigheternas verksamhet och resultat. Regeringen ska för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden (Lag (1996:1059) om statsbudgeten 2 §.).

Undersökningen bygger på en genomgång av två slags statliga dokument. Ur normerande och styrande dokument lyfter vi fram krav och kriterier som gäller för statliga myndigheter i allmänhet och Boverket i synnerhet. I rapporterade och redovisande samt bedömande dokument samlar vi information som belyser hur väl BOV fyller upp krav och motsvarar kriterier.

Det gäller då dels styrdokument som budgetunderlag, myndighetsförordningen, instruktionen, regleringsbrev, förordning om årsredovisning och budgetunderlag, dels

dokument som årsredovisning, budgetunderlag, revisionsberättelser och –rapporter som ekonomiadministrativ värdering.

Förutsättningen för undersökningen är några bestämmelser i Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) samt deras koppling till bestämmelser statliga medels användning i kapitlet om Finansmakten i RF.

I FÅB skriver regeringen om årsredovisningen att den kortfattat ”ska ge underlag för regeringens, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet” (1 kap. 3 § 3 st.). Vidare; ”Årsredovisningen ska avse all verksamhet som regeringen ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs” (1 kap. 4. §). Vidare föreskriver regeringen att årsredovisningens delar ska upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning” 2 kap. 6 §.

I årsredovisningen ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut (3 kap. 1 §). ESVs föreskrift till paragrafen anger vidare att myndigheten ska kommentera de resultat som redovisas och redogöra för väsentliga externa och interna förhållanden, t.ex. omvärldsförändringar, organisatoriska förändringar etc., som har påverkat resultaten. I förordningen finns också ett krav på redovisning av förhållanden av väsentlig betydelse för regeringens uppföljning och prövning av verksamheten (2 kap. 4 § 3st.). Denna bestämmelse har ändrats fr.o.m. 2009-01-01, men det är den äldre bestämmelsen som är relevant för denna undersökning.

ESV sammanfattar ovanstående så att en myndighet ska kunna bedömas med utgångspunkt i det som redovisas i årsredovisningen. En tolkning som stöds av det faktum att årsredovisningen i sin helhet granskas av Riksrevisionen med avseende på bl.a. tillförlitlighet.

För att sammanfatta utgångspunkten. Regeringen har ett ansvar inför riksdagen för hur man styr en verksamhet. Myndigheten har ett ansvar att styra sin verksamhet. Huvudregeln är att så väl styrning som redovisning ska avse hela verksamheten.

2.2 Utgångspunkt - den svenska styrmodellen

Vår genomgång för att bedöma BOV som välskött myndighet görs med utgångspunkt i kriterier som bygger på de krav som befintliga regelverk eller styrdokument ställer på verket. Dessa krav, som kan bli många, ställs vanligen med utgångspunkt i

olika styr- eller kontrollbehov. Kraven är inte nedbrutna eller härledda från en för statsförvaltningen gemensam definition av effektivitetsbegreppet.

Det saknas således officiella bestämmingar eller definitioner av vad som kan läggas in i begrepp som välskötta eller effektiva myndigheter. Konsekvensen är att de myndighetsbedömningar som görs, t.ex. i budgetarbetet, görs var för sig. Bedömningar och jämförelser mellan myndigheter kan göras på enskilda mätpunkter. En annan konsekvens är att en analys av olika iakttagelser rörande en myndighet kan sakna väsentlig information eftersom regeringen inte begärt den.

Det ovan skrivna innebär inte att det saknas möjligheter att med sammanhållet synsätt bedöma statsförvaltningens arbete. Ett sätt är att bedöma hur väl de olika verksamheterna utför sitt uppdrag, fullgör sina uppgifter.

Ett av målen för utgiftsområde² Samhällsekonomi och finansförvaltning fokuserar just myndigheternas uppdrag: *”att stärka statsförvaltningens förmåga att lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare”*

Värden som rättssäkert och effektivt kan kopplas till bestämmelserna i Regeringsformen. I förarbetatet (Prop.1973:90) finns följande skrivning som uppmärksammar två viktiga värden som kan användas för bedömningar av en förvaltning.

*”Alltsedan den parlamentariska demokratin blivit fast förankrad i vårt land har författningsdebatten koncentrerats mera till demokratins arbetssätt och verkansformer än till dess principiella förutsättningar. Till detta har givetvis också i hög grad bidragit att den parlamentariska demokratin i vårt land sedan lång tid tillbaka har kunnat uppvisa en betydande **stabilitet** och **arbetsduglighet** [vår fetstil].”*

I stabilitet går det att lägga in pålitlighet, rättvisa eller förtroende. Arbetsduglighet kan ses som ett annat ord för effektivitet. De olika kriterier eller krav som vi går igenom för BOV kan också samlas under de två begreppen. I bedömningar av en myndighets effektivitet utgår ESV oftast från resultatet, dvs. verksamhetens prestationer och effekter – vad myndigheten utför och uppnår.

Huvudregeln i mål- och resultatstyrningen som den nu praktiseras av regeringen är dock att myndigheten redovisar resultat på det sätt regeringen definierar och efterfrågar i regleringsbrev till respektive myndighet. (Det är en vidare definition av resultatbegreppet än ESV:s.) I regelverket anges också att myndigheten ska uppmärksamma regeringen på förhållanden av vikt dels för politikens utveckling, dels för be-

dömning av verksamhetens utförande. Vi uppmärksammar i genomgången båda dessa utgångspunkter.

2.3 Regeringens styrning med dokument

Vår genomgång av de vanligaste styrdokumenterna för myndigheterna motiveras av att dessa innehåller krav och bestämmelser av betydelse för uppföljning och värdering av myndigheternas verksamhet. Avsikten är dubbel, dels identifiera krav som kan ses som bedömningskriterier, dels påtala ett problem som kan uppstå genom att regeringen valt att styra olika delar av myndigheters verksamheter med olika grad av regleringsambition. När det gäller sakverksamheten eller kärnverksamheten har doktrinen sedan år 1989 varit att betona att myndigheten ska utveckla egen beslutskompetens och -kraft. När det gäller stödverksamhet, som ekonomiadministration, är denna mer uttalat reglerad i ett antal förordningar.

2.3.1 Verksförordning – Myndighetsförordning

Allmänna krav på myndigheterna regleras i myndighetsförordningen (2007:515) (f.d. verksförordningen). Det är inte alltid dessa bestämmelser uppmärksammas i uppföljningar och bedömningar. I den här undersökningen, dock, utgår ESV från myndighetsförordningen i perspektivet att den innehåller delar av det som skulle kunna tjäna som delar i en uppföljningsbar god förvaltningssed.

I myndighetsförordningen anges inledningsvis något om myndighetens allmänna uppdrag. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Några nyckelord som kan verka som kännetecken på den välsköta myndigheten är *effektiv*, *enligt gällande rätt*, *tillförlitlig* och *rättvisande redovisning* samt *god hushållning*. Utan att sträva efter en mer preciserad definition av nyckelord så går det att ange vilken innebörd och tolkning vi vill använda;

- *effektiv* är ett mycket diskuterat begrepp, vi tänker oss en relation mellan genomförda insatser och uppnådda resultat där dels orsakssambanden är, om inte bevisbara, sannolika, dels där nyttan av resultatet motiverar storleken på insatserna.
- *enligt gällande rätt*, här avses i första hand regeringsformens bestämmelser i dels 1 kap. 9 § om opartiskhet och saklighet vid uppgifters fullgörande, dels 9 kap 2 § om att statens medel endast får användas till de ändamål riksdagen bestämt,
- *tillförlitlig och rättvisande redovisning* innebär att det i redogörelser för en verksamhet ska finnas en balans mellan formkrav, relevans och återgivningskvalitet,

- *god hushållning* har också det ett dubbelt perspektiv, statens medel ska hanteras, offensivt, i ett styrperspektiv där budgeteringen siktar på verkningsfulla insatser samt att det ska finnas, defensivt, en kontroll mot slöseri och oegentligheter.

Med myndighetsförordningen formulerar regeringen också några gemensamma uppgifter för myndigheternas ledningar. 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 tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten. Även här framträder några krav på den statliga myndigheten som kan nyttjas som kännetecken; *utvecklingsansvar*, *företräda staten* samt **bevakningsansvar**. Det finns ett samband där utvecklings- och bevakningsansvaret betingar varandra. I företrädarrollen kan läggas mycket, t.ex. det statliga helhetsperspektivet, samhälls- och medborgarfokus samt inte minst att vara den yttersta och operativa länken i folkstyrelsekedjan: att fullgöra de förvaltningsuppgifter staten har åtagit sig.

Ett sätt att strukturera kännetecknen i myndighetsförordningen är den uppdelning i arbetsduglighet och stabilitet som gjordes tidigare i kapitlet. Det är effektiviteten och hur väl företrädaransvaret förvaltas som kopplas till arbetsdugligheten, de övriga kan beskrivas med stabilitet som avser värnandet av centrala grundvillkor.

2.3.2 Instruktion

En iakttagelse efter en genomgång av instruktionen är att BOV har en rad uppgifter och ansvar inom flera olika områden. Det är en omfattande, komplex och diversifierad verksamhet. Mängden åtaganden och uppgifter ger förutsättningar där ett produktionsperspektiv kan komma att prägla stora delar av verksamheten.

2.3.3 Regleringsbrev

Regleringsbrev (RB) är benämningen på de regeringsbeslut som utfärdas årligen (och träder i kraft den 1 januari) i syfte att styra verksamhet som statliga myndigheter utför. Det är alltså endast myndigheter som får RB. När förutsättningarna i någon del ändras kan ändring i regleringsbrevet behöva göras under året.

2.4 Ett värderingsproblem

Det finns i regelverket för de statliga myndigheterna en obalans i regleringen av ekonomiadministration och sakverksamhet.

Det förhållandet att just det ekonomiadministrativa regelverket dels gäller för alla myndigheter dels i vissa stycken är detaljerat gör att det är relativt lätt att följa upp.

När det gäller dessa frågor så är myndigheternas uppdrag och ansvar förhållandevis tydligt formulerat. Det går att finna mätpunkter för jämförelser såväl över tid som mellan myndigheter. Samtidigt så är också återrapportering och revision väl strukturerad och institutionaliserad. Även det interna ansvaret finns i flera myndigheter reglerat genom bestämmelser om internrevision eller intern kontroll. Det finns en given återkoppling och reaktionsstruktur i både revision och EA-värdering. Det finns därför ett omfattande material att bedöma och det finns också förhållanden där extern granskning eller uppföljning avsätter värderingar.

Samtidigt har Regeringen för själva sakverksamheten valt att ha få och allmänt hållna för myndigheterna gemensamma bestämmelser. En bestämmelse att alla myndigheter skulle redovisa prestationer togs bort år 1996. Avsikten är att myndigheterna ska styras individuellt genom specificeringar och preciseringar i årliga regleringsbrev. Dock har det i praktiken visat sig att regeringen ofta avstått från preciseringar och systematiska krav på återrapportering av resultat, istället har man det mer allmänt hållna begreppet *måluppfyllelse*. Denna destruktering har gjort det svårt att få en helhetsbild av myndighetens resultat, än svårare att göra jämförelser. Det saknas information att ordna och bearbeta till verksamhetsbedömningar.

Konsekvensen är ett tomrum för värderingar av verksamheter som, ”i brist på bättre”, riskerar av fyllas omdömen som egentligen avser avgränsade delar av myndighetens stödverksamhet. Iakttagelser av myndigheten sköter sina administrativa uppgifter kan i sådana fall övertolkas som relevanta för hela verksamheten.

3 Resultat

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska en myndighets verksamhet bl.a. dels bedrivas effektivt dels redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samtidigt som att myndigheten hushållar väl med statens medel. Ledningens medel för att åstadkomma detta kan beskrivas som verksamhetsstyrning. Med verksamhetsstyrning brukar man avse:

Alla de olika typer av åtgärder som ledningen (den styrande instansen) medvetet vidtar i syfte att påverka verksamheten (den styrda instansen) i önskad riktning, dvs. mot avsett resultat

- alla åtgärder – oavsett karaktär och frekvens
- medvetet vidtar – syftar till påverkan (uppsåt)
- önskad riktning – enligt den styrande instansens uppfattning

Påverkan som får effekt på verksamheten men som är omedveten är inte styrning men väl en effekt av ledarskapet. Önskad riktning behöver inte nödvändigtvis vara öppet redovisad och inte heller ligga i linje med styrsignaler högre upp i styrkedjan.

I denna PM behandlar ESV Boverkets resultat samt de åtgärderna, av dels ”ekonomi-administrativ” natur, för dels planering och uppföljning som syftar till verksamhetens genomförande. Genomgången har gjorts efter ESV:s modell ”Välskött myndighet”. De preliminära iakttagelserna är att Boverket när det gäller administration och ekonomi väl lever upp till kriterierna för välskött myndighet. Däremot finns flera frågor för hur verksamheten leds. Det går inte att urskilja någon medveten styrning som bygger på fokusering mot centrala mål och prioriterade uppgifter. Det kan tolkas som att verksamheten i huvudsak utförs på de olika organisatoriska delarnas villkor.

3.1 Boverkets förvaltningsuppgifter

En myndighets verksamhet utformas efter de förvaltningsuppgifter som den tilldelats i den instruktion som regeringen fastställt. En genomgång av Boverket uppgifter visar att de är många.

Boverket har uppgifter in fem olika s.k. politikområden: Bostadspolitik, Miljöpolitik, Energipolitik, Kulturpolitik och Folkrorelsepolitik. Politikområdet Bostadspolitik innehåller fyra verksamhetsområden och därunder tio verksamhetsgrenar.

I instruktionen regleras vad dessa uppgifter innebär. Boverket ska meddela föreskrifter, ha uppsikt och tillsyn och handlägga förvaltningsärenden samt följa och analysera utvecklingen i fråga om planering, byggande och boende. Man ska också följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen av lagar och förordningar och användningen av andra styrmedel, bedriva informationsarbete om gällande och nya regler samt

föreslå åtgärder och ändringar för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås. Vidare ska Boverket biträda regeringen med yttranden och utredningar m.m., bidra med underlag och expertkunskap för det arbete som regeringen bedriver nationellt och internationellt samt medverka i internationellt samarbete som syftar till att harmonisera regler för fysisk planering, hushållning med mark- och vattenområden samt egenskapskrav på byggnader och byggprodukter

Därtill ska Boverket verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av delar av miljöbalken och plan- och bygglagen. Man ska bl.a. tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken samt verka för en omställning till ett ekologiskt uthålligt energisystem och särskilt främja utbyggnaden av vindkraft i enlighet med det planeringsmål som riksdagen har beslutat.

Boverket ska inom sina ansvarsområden främja en hållbar utveckling. Verket ska beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamheten i övrigt kan få i frågor som rör boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt barn, ungdomar, äldre, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade eller andra grupper av befolkningen.

Boverket har också ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde, ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet, ansvar i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, samt det övergripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljö kvalitetsmål. Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde.

3.2 Boverkets förvaltningsuppgifter är komplexa

När en myndighets effektivitet och resultat ska bedömas behöver karaktären på förvaltningsuppgifterna vara utgångspunkten. Det finns en risk att begreppen myndighet, effektivitet och resultat i sig innebär att de ingående förvaltningsuppgifterna kan samlas och bedömas i ett någorlunda sammanhållet och konsistent perspektiv. Man skulle kunna anta att uppgifterna har funktionella samband och att det finns inbördes synergier som har beaktats när de tilldelats myndigheten.

Genomgången i föregående avsnitt (1.1) visar att Boverkets uppgifter är många och ska fungera i flera olika politiska åtaganden. Som ESV ser det medför det komplikationer för verksamhetsstyrningen och för tolkningen av Boverkets resultat. Det är t.ex. svårt att från förvaltningsuppgifterna definiera slutprestationer som går att aggregera, såväl inom organisatoriska enheter som för verket som helhet. Genom att förvaltningsuppgifternas utformning i hög grad anges i regleringsbrev från regeringen är också möjligheterna omfördela resurser mellan olika uppgifter begränsade.

I detta avsnitt kommer Boverkets återrapportering av resultatredovisningen stå i fokus. Årsredovisningar för åren 2006-2008 har utgjort underlag för analysen, men redovisningen år 2008 har granskats mer djupgående än för år 2006-2007. Syftet med analysen är att beskriva på vilket sätt verket redovisar sina resultat¹ men även, om möjligt, få en bild vilket resultat verksamheterna genererar samt att finna resultatområden med möjliga utvecklingsbehov.

3.3 Kort om regleringsbrevet och instruktionen

Boverkets instruktion är kortfattad och ger en övergripande bild över vilka uppgifter och krav som ställs på den verksamhet som verket har till uppgift att bedriva.² I jämförelse med instruktionen ger regleringsbrevet (år 2006-2008), som är betydligt mer omfattande, en mer detaljerad styrning. De mål som i regleringsbrevet anges på verksamhetsgrens- som verksamhetsområdes- och politikområdesnivå är förvisso oftast relativt allmänt formulerade. Målstyrningen preciseras dock i praktiken av en stor mängd relativt detaljerade återrapporteringskrav som förefaller att begränsa Boverkets utrymme att bedriva en verksamhet efter en friare tolkning av både *vad* målen avser samt *hur* målen de facto ska uppnås. Dessa iakttagelser är inte unika för styrningen av Boverket utan kan även ses hos en rad andra statliga myndigheter.

3.4 Mål om prestationer eller samhällseffekter

Bland målen i regleringsbrevet återfinns grovt räknat två typer. Den första typen av mål fokuserar mer på åtgärder och prestationer (slutprodukter) eller effekter som kan antas uppstå som en direkt följd av prestationen (prestationsnära effekt). Målet för verksamhetsgrenen (VG) Analys av bostadsmarknader kan exemplifiera denna typ av mål:

Boverket ska tillhandahålla ett kvalificerat kunskapsunderlag som fungerar som stöd för regeringen, dess myndigheter och aktörerna inom området bostadsmarknad³

Den andra typen av mål berör i större utsträckning mål om effekter på samhällsnivå. Dessa effekter uppstår på något längre sikt och påverkas generellt av fler aktörer än prestationsnära effekter. Målet för VG Uppsikt inom verksamhetsområdet (VO) Samhällsplanering och bebyggelseutveckling kan exemplifiera en typ av mål som betonar samhällseffekter:

¹ Inom staten brukar termen "resultat" främst avse de *prestationer* som myndigheten åstadkommer och de *effekter* som prestationerna leder till (ESV:s ordbok, 2004:14).

² Förordning (2007:1065) med instruktion för Boverket samt tidigare instruktion, förordning (2004:1258).

³ Boverkets regleringsbrev för 2008, s 3

Boverkets uppsikt över planväsendet enligt plan- och bygglagen ska bidra till en effektiv, ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av lagen i syfte att medverka till en god kvalitet i planeringsprocessen och planläggningen⁴

Det är viktigt att poängtera att antalet mål i denna redogörelse utgår från vad som beskrivits som ”mål” i Boverkets regleringsbrev och, korresponderande mot detta, i årsredovisningen. I en annan typ av analys skulle några av dessa mål snarast kategoriseras som *flera mål* och en del skulle kunna definieras som *annat än mål*, t.ex. krav på en viss typ av åtgärd eller rentutav en blandning av mål och andra krav.⁵ Samma perspektiv kan läggas på Boverkets beskrivning av sin måluppfyllelse i årsredovisningarna. För några av målen i regleringsbrevet innebär alltså Boverkets måluppfyllelseanalyser, enligt detta perspektiv, en sammanvägd bedömning av flera måls uppfyllelse eller en bedömning av hur verket uppfyllt andra krav som, enligt en striktare definition, inte är mål.⁶

3.5 Måluppfyllelse och resultat i årsredovisningen

3.5.1 Boverkets bedömning av måluppfyllelsen år 2006-2008

Boverkets årsredovisningar har utvecklats något sedan år 2006, vilket i synnerhet har gynnat läsbarheten. Det gäller t.ex. redovisningens layout och struktur men även bedömningarna av måluppfyllelse. I tabell 1 följer en sammanställning av den bedömning Boverket gjort av måluppfyllelse för mål på VG-nivå mellan år 2006-2008.

För år 2006 anger Boverket att det uppfyllt åtminstone fem av de fjorton mål som verket haft för sin verksamhet (se tabell 1). För två mål anger Boverket att det har ”bidragit till” måluppfyllelse och ett mål anges vara delvis uppfyllt. För totalt sex av målen är oklart vilken bedömning Boverket egentligen gör. För några av de mål som kategoriserats som oklara betonar Boverket att det finns ett behov av ytterligare insatser för att uppnå målet. Boverket tydliggör på så sätt att målet inte har nåtts, i vilken utsträckning målet faktiskt har nåtts – till delar eller inte alls – framgår dock inte närmare.

År 2007 och 2008 gör Boverket en bedömning för varje VG-mål, men för dessa bedömningar uppstår istället frågor om hur de ska tolkas. Boverket använder i huvudsak två olika standardformuleringar.⁷ Den första är otvetydig: ”Boverket bedömer att målet för verksamhetsgrenen är uppfyllt”. Den andra är däremot betydligt vagare

⁴ Ibid, s 6

⁵ I synnerhet om man följer principen om att ett mål för en myndighet är något som är skilt från vad myndigheten ska göra (aktiviteter). ”Vad myndigheten ska göra, det gör den för att nå målet” (Måluppfyllelseanalys, ESV 2006:7 s. 12)

⁶ Ibid

⁷ I ett undantagsfall år 2008 gör Boverket bedömningen att målet delvis har uppnåtts. (Boverkets årsredovisning 2008, s 89)

formulerad: ”Boverket har bidragit till att målet för verksamhetsgrenen kan uppfyllas”.⁸ Denna bedömning gör verket av 10 av 14 mål år 2007 och 7 av 15 mål år 2008. Huruvida bedömningen indikerar att Boverket menar att målet nåtts eller ej och i så fall i vilken utsträckning klargörs inte. Boverkets bedömningar av måluppfyllelsen år 2006-2008 förefaller sammanfattningsvis vara något oklar.

Tabell 1. Angiven måluppfyllelse på verksamhetsgrensnivå, år 2006-2008⁹

	2006				2007		2008		
	Uppfyllt	Delvis uppfyllt	Bidragit till uppfyllelse	Oklart	Uppfyllt	Bidragit till uppfyllelse	Uppfyllt	Delvis uppfyllt	Bidragit till uppfyllelse
Bostads- politik	4	1	1	4	3	7	7		4
Miljöpo- litik			1		1			1	
Energi- politik	1					1			1
Kultur- politik				1		1			1
Folkrö- relsepoli- tik				1		1			1
	5	1	2	6	4	10	7	1	7

Vi kan konstatera att andelen mål som anges som uppfyllda ökar något år 2006-2008 och att andelen mål där verket anger att de bidragit till att målet kan uppfyllas minskat mellan år 2007-2008. På grund av oklarheterna i hur bedömningarna ska tolkas är det, åtminstone med detta översiktliga perspektiv, svårt göra en saklig jämförelse av måluppfyllelsen mellan åren.

3.5.2 Hur ska Boverkets måluppfyllelse tolkas?

Vid en närmare jämförelse mellan typen av mål och vilken bedömning av måluppfyllelse som Boverket gjort i årsredovisningen år 2008 ökar möjligtvis förståelsen för formuleringen att verket för vissa mål endast ”bidragit till” måluppfyllelse. Som tabellen nedan visar tenderar Boverket att bedöma att det har ”bidragit till” måluppfyllelse (BU) just för mål som helt eller delvis inbegriper samhällseffekter (E). För samtliga mål som i huvudsak fokuserar på prestationer, åtgärdskrav eller mer prestationsnära effekter (P) bedömer dock Boverket målen som ”uppfyllda” (U) eller i ett fall som ”delvis uppfyllt”.

⁸ Ibid

⁹ Information baserad på Boverkets årsredovisningar från år 2006 t.o.m. 2008

Tabell 2. Mål och angiven måluppfyllelse på verksamhetsgrensnivå, år 2008¹⁰

VO	VG	Mål	Måluppfyllelse
		Samhällseffekt /prestation ¹¹ (E/P)	Uppfyllt(U) Delvis uppfyllt (DU) Bidragit till uppfyllnad (BU)
Bostadsförsörjning	<i>Analys av bostadsefterfrågan</i>	P	U
	<i>Analys av bostadsmarknad</i>	P	U
	<i>Samarbete inom EU och internationellt</i>	P	U
Samhällsplanering och bebyggelseutveckling	<i>Fysisk samhällsplanering Mål 1</i>	E/P	BU
	<i>Fysisk samhällsplanering Mål 2</i>	E/P	BU
	<i>Uppsikt</i>	E/P	BU
	<i>Samarbete inom EU och internationellt</i>	E/P	BU
Byggande och förvaltning	<i>Hållbart byggande</i>	P	U
	<i>Uppsikt</i>	E/P	U
	<i>Marknadskontroll</i>	E/P	U
	<i>Internationellt samarbete</i>	E/P	U
Pådrivande och förebyggande miljöarbete	<i>Miljömålsarbete</i>	P	DU
Politik för uthålligt energisystem	<i>Energipolitik</i>	E/P	BU
Kulturverksamhet	<i>Icke statliga kulturlokaler</i>	E/P	BU
Bidrag till folkrörelser och ideella föreningar	<i>Bidrag till allmänna samlingslokaler</i>	E	BU

Vid en bedömning av Boverkets resultat, är åtskillnaden mellan dessa typer av mål högst väsentlig. Mål för samhällseffekter kan antas vara mål för vilka en rad olika aktörer inverkar på måluppfyllelsen. Ofta berör dessa mål, t.ex. mål gällande kommunernas tillämpning av PBL, istället mer direkt aktörer som länsstyrelser och kommuner och endast på ett mer indirekt sätt Boverket. Boverket kan således inte på ett tillfredställande sätt ta fullt ansvar för om målen nås eller ej. Huvudfokus bör därför snarast vara att göra en bedömning om Boverket gjort vad det kunnat för att "bidra till" att nå målet för verksamheten, ofta i samverkan med andra aktörer. För mer

¹⁰ Baserad på information från Boverkets årsredovisning 2008

¹¹ Med prestation inkluderas här även interna aktiviteter och prestationsnära effekter. Svaret "E/P" avser de målformuleringar som inbegriper såväl prestationer som samhällseffekter och där ingen tydlig åtskillnad kan göras.

prestationsfokuserade mål är det desto mer väsentligt att tala om att Boverket ansvarar för måluppfyllelsen.

3.5.3 Effektmål tolkas som prestationsmål

En närmare granskning visar dock även att sambandet mellan typ av mål och vilken bedömning Boverket gör av måluppfyllelse inte alltid är helt entydig. För åtminstone ett par av de mål Boverket säger sig ha uppfyllt tenderar Boverket i sin bedömning fokusera mer på vad Boverket gjort (prestation) snarare än vilka effekterna verkligen har blivit, även om målet i sig, helt eller delvis, avser effekter.

Två av de tydligaste exemplen utgör VG-målet för uppsikt och för marknads kontroll inom VO Byggande och förvaltning. Båda mål kategoriserats som mål med både fokus på effekter och prestationer (E/P) och båda har av Boverket bedömts som uppfyllda (U) (se tabell 2). För målet om uppsikt, enligt vilket uppsikten bl.a. ”ska medverka till en effektiv, ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen” beskriver Boverket exempelvis följande i sin analys:

Ett viktigt redskap är en god kommunikation med andra aktörer inom byggsektorn. Boverket har under året deltagit i en mängd konferenser och seminarier för att sprida kunskap, skapa dialog och delta i diskussionen. [...] Med det arbete som nu pågår för att skapa bättre helhetsyn över planering och byggande och förbättrade rutiner mellan statens olika delar i tillsyns- och uppsiktskedjan kommer uppsiktsarbetet att bättre kunna främja en effektiv och ändamålsenlig tillämpning av regelverket¹²

Beskrivningen indikerar sannolikt att det faktiskt pågår ett aktivt och intensifierat arbete med syfte att uppnå målet, men ingenting om de efterstävade effekterna (en effektiv, ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av PBL) verkligen har uppnåtts. Detta tydliggörs också av vad Boverket i analysen framhåller:

Trots stora informationsinsatser inom byggområdet ses fortfarande betydande brister i tillämpningen av regelverket. Många kommuner anser sig inte ha ekonomiska möjligheter att följa utvecklingen av lagstiftningen eller bedriva ett aktivt tillsynsarbete¹³

Med en strikt hållning till hur en måluppfyllelsebedömning ska göras finns det därför anledning att ifrågasätta korrektheten i några av Boverkets bedömningar. Det tycks i alla fall vara klart att Boverkets bedömningar i vissa fall endast relaterar till delar av

¹² Boverkets årsredovisning 2008, s 74

¹³ Ibid

vad målen verkligen anger. En potentiell förklaring är att Boverket upplever att de endast kan ta ansvar för deras egna prestationer men i mindre mån för samhällseffekter som delvis ligger utanför verkets kontroll.

3.5.4 Går det att uttala sig om Boverkets resultat?

Med utgångspunkt i årsredovisningen år 2008 är det svårt att med säkerhet uttala sig om vilka *effekter* Boverket verksamhet får, i synnerhet då Boverket presenterar få relevanta sätt att mäta eller på annat sätt avgränsa verkets effekter. Å andra sidan går det att utläsa en hel del både om Boverkets *prestationer* inom verkets olika områden. Här återfinns såväl mer kvalitativa beskrivningar som en stor mängd kvantitativ information att tillgå.

Vår bedömning är, trots vissa oklarheter gällande måluppfyllelseanalyserna, att Boverket förefaller ha en tillfredställande måluppfyllelse. Tydligast gäller det för mål som är inriktade på Boverkets prestationer/insatser. Ett stort antal av Boverkets mål berör eftersträvarde samhällseffekter som endast kan nås med hjälp av insatser från andra aktörer, såsom länsstyrelser och kommuner. För dessa mål bör verket bedömas och ansvara för sin insats för att uppnå målet, ofta i samverkan med andra, inte den sammanvägda måluppfyllelsen. Boverket förefaller även svara väl upp mot de krav på återrapportering som finns i regleringsbrevet. I årsredovisningen för år 2008 indikeras dock några möjliga områden där det kan finnas behov att utveckla verksamheten. Sammantaget förmedlar dock Boverket en tämligen trovärdig bild av att verket gjort vad de det kunnat för att bidra till att målen för verksamheten ska uppfyllas.

3.5.5 Uppmärksammade problem och behov

Det är ganska svårt att hitta tydliga exempel på självkritiska skrivningar i årsredovisningen. Ett av få tydliga exempel på någon form av självkritik berör VG Miljömålsarbete. För denna verksamhetsgren bedömer Boverket att det endast delvis har uppnått målet för år 2008 då de ”under året inte tagit fram kostnadseffektiva åtgärder”¹⁴ vilket en del av VG-målet angivit. Boverket ger dock inte någon närmare inblick i vilka eventuella iakttagelser som föranlett denna bedömning. I samband med måluppfyllelsebedömningen hänvisar verket till en extern granskning av Boverkets arbete med den fördjupade utvärderingen av Miljömålen åren 2006-2007¹⁵. Boverket konstaterar kort att granskningen visade på ”utvecklingsbehov i arbetets upplägg”¹⁶. Det är dock oklart vilken inverkan granskningen som avsett åren 2006-2007 fått för Boverkets bedömning av måluppfyllelsen år 2008.¹⁷

¹⁴ Ibid s 89

¹⁵ Ledningskonsulterna i Stockholm AB 2008: "Utvärdering av arbetet inom Boverket med att 2006-2007 genomföra den andra fördjupade utvärderingen av miljömålen" Boverkets diarienummer 214-2451/2007

¹⁶ Boverkets Årsredovisning 2008, s 89

¹⁷ Ibid

Ett annat exempel på kritik berör VG Samarbete inom EU och internationellt inom VO Samhällsplanering och bebyggelseutveckling.

Här framhåller verket att det saknar vissa kunskaper och kännedom om vad som pågår internationellt inom planeringsområdet. Som orsak hänvisas det till den snabba händelseutveckling på området samt tillkomsten av nya verksamheter som havsplaneringarbetet. Verket framhåller i samband med detta att det finns behov av bättre förberedelsearbete på nationell nivå men även behov av utökade kontakter med de nordiska grannländerna.¹⁸ (s 58)

Ytterligare kritik framkommer inom VG Uppsikt inom VO Samhällsplanering och bebyggelseutveckling och gäller anmärkningar från ett antal länsstyrelser som enligt årsredovisningen ”efterfrågar ett tydligare tillsynsuppdrag och en större och bättre stöttning från Boverket.”¹⁹

I de fall problem med måluppfyllelse antyds, betonar Boverket oftast behov av förstärkta insatser för att nå måluppfyllelse. Huruvida Boverket menar att dessa brister borde kunna ha överkommits av Boverket självt med de rådande förutsättningarna eller om bristerna berott på faktorer över vilka Boverket saknat kontroll, framgår inte närmare. Den bild som årsredovisningen implicit förmedlar är att Boverket gjort vad det kunnat för att bidra till att målen för verksamheten ska uppfyllas.

3.5.6 Hantering av krav på återrapportering i årsredovisningen

I årsredovisningen år 2008 redogör Boverket inte endast för de aktiviteter och insatser som genomförts under året utan ger också en lägesbild för en rad olika frågor inom sina verksamhetsområden i hela landet. Detta svarar sammantaget tämligen väl mot de många krav på återrapportering som regeringen ställer i regleringsbrevet. Svaren på enskilda återrapporteringskrav varierar i djup och omfattning men bidrar sammantaget till en omfångsrik redovisning.

I årsredovisningen redovisar Boverket även för verksamhet som bedrivits utan tydlig koppling till återrapporteringskrav eller specifika mål i det egna regleringsbrevet (under rubriken Övriga insatser). Detta inbegriper t.ex. beskrivningar av samverkan med andra aktörer såsom offentliga utredningar, universitet/högskolor, internationella forum, eller andra statliga myndigheter. För vissa återrapporteringskrav hänvisas till rapporter som ännu inte publicerats av Boverket, eller i något enstaka fall av en annan aktör.

¹⁸ Ibid, s 58

¹⁹ Ibid, s 55

3.5.7 Prestationsrelaterade mått vanligare än effektmått

Boverket redovisar mycket sällan några *mätbara* indikatorer på vilka effekter verkets verksamhet givit upphov till. I de fall verket gör en kvantitativ redovisning berör det i huvudsak Boverkets prestationer, t.ex. antal uppdrag, ärenden, publicerad information, handläggningstider, beviljade bidrag etc.²⁰ I årsredovisningen redovisas framförallt mer kvalitativt inriktade beskrivningar av vilka aktiviteter och insatser som skett under året men även beskrivningar av samhällsutvecklingen på olika områden.

Årsredovisningen förefaller bäst fungera som en uppslagsbok för en direkt och översiktlig bild av sakområdet. Hänvisningar till rapporter el. dyl. som publicerats av Boverket och andra ger ofta möjlighet till fördjupningar. Sammantaget ger årsredovisningen en bild av att Boverket tar sitt uppdrag på allvar och bedriver ett aktivt arbete inom sitt sakområde.

3.5.8 Möjliga externa utvecklingsbehov – problem som tas upp i Boverkets årsredovisning 2008

I årsredovisningen är det betydligt lättare att finna beskrivningar av problem och utvecklingsbehov som kan relateras till andra aktörer verksamma inom Boverkets verksamhetsområden. Det är högst naturligt med bl.a. tanke på att uppsikt och analys utgör en av verket grundläggande uppgifter. Den mest väsentliga kritiken berör

VG Uppsikt under VO Samhällsplanering och bebyggelseutveckling

”Det är dock tveksamt om fysisk samhällsplanering verkligen används fullt ut som verktyg för att stödja hållbar utveckling. Behovet av erfarenhetsutbyte och metodutveckling är mycket stort. De stora variationerna i kommunernas planeringsaktivitet talar dock för att det behövs såväl förstärkning av kommunernas resurser som kompetens. Planeringsstödet för vindkraft har bidragit till en ökad planeringsaktivitet, som även lyft planeringen i stort. Länsstyrelsens roll att förmedla planeringsunderlag och samordna statens intressen behöver ges ökad uppmärksamhet.

Flera aspekter i uppsiktsarbetet visar också på brister i planarbetets effektivitet och rättssäkerhet, något som också har berörts i flera utredningar under året. Flera problem och konflikter har sin grund i oklarheter i hur ansvaret fördelas mellan detaljplan och bygglovsgivning. Samspelet mellan regional och kommunal planering är också oklart och förblir begränsat, så länge en entydig regional organisation inte finns för hela landet.” (38f)

”Samordning av nationella mål och statliga intressen”

Länsstyrelsernas arbete med att bättre samordna statliga mål har fortsatt men

²⁰ Målet inom VG Miljömålsarbete om att ta fram indikatorer för verkets miljömålsarbete utgör ett speciellt undantag.

försvaras av att det finns vissa oklarheter i begreppen nationella mål och statliga intressen. Detta kommer särskilt att lyftas i kompetenssatsningen för bättre PBL-tillämpning inom staten, under 2009. Riksentressen, bland annat avseende sjöfart har preciserats. Målkonflikter har uppmärksamrats. Nya arbetsmetoder prövas av några länsstyrelser. Särskilda hållbarhetssekretariat och liknande har inrättats på en del länsstyrelser.” (s 41)

Problem med hur kommuner tillämpar detaljplanering (enligt länsstyrelserna)

- Enkelt planförfarande används i för stor utsträckning etc.
- användning av flexibla detaljplaner ökar vilket kan med föra med sig svårigheter för sakägare att förstå planens konsekvenser
- kommuner tillämpar olagliga bestämmelser
- Ofullständiga planhandlingar (s 43)

Förseningar av remissförslag gällande digital planeringsinformation (s 51) Orsaker anges inte.

VG Uppsikt inom VO samhällsplanering och bebyggelseutveckling

”Mot den bakgrundsbild Boverket har av läget för den fysiska planeringen i landet kan verket konstatera att satsningen på såväl erfarenhetsutbyte som uppsiktsarbetet måste fortsätta.” (s 53) (insikter givna av uppsiktsverksamheten)

Inställd årlig resa för uppsikt bl.a. pga att länsstyrelsen fick problem att ta emot besök vid tillfället (s 54)

Om arbetet med samhällsplanering inom länsstyrelserna och kommunerna

Resurserna inom samhällsplaneringen är vikande och kommunerna liksom länsstyrelserna har ett allt mer allvarligt kompetensproblem. Dessa signaler är tydliga och blir än allvarligare då det samtidigt signaleras att lagstiftningen inom plan- och miljöområdet blir allt mer komplicerad och tungarbetad. (s 55)

Om översiktsplanering

Kommunernas ambitioner med den översiktliga planeringen skiftar mycket från kommun till kommun. Allt för många kommuner har inaktuella översiktsplaner. Allvarligt då det svenska systemet bygger på att kommunerna ska vara aktiva gällande detta arbete. Aktiviteten gällande översiktsplaneringen har minskat sedan 2007. Kommuner har svårt att sätta den långsiktiga planeringen i fokus de stora frågorna, som exempelvis klimatet sätter ställer stora krav på ett statligt agerande och en nationell, strukturplanering. (s 56)

VG Uppsikt VO Byggnad och förvaltning

Betydande brister i tillämpningen av regelverket. Många kommuner anser sig inte ha ekonomiska möjligheter att följa utvecklingen av lagstiftningen eller bedriva ett aktivt utvecklingsarbete. (s 74)

Länsstyrelsernas och kommunernas förutsättningar att bedriva tillsyn

Begränsade resurs och kompetensmässiga förutsättningar att arbeta med tillsyn inom byggområdet. För att energihushållningskraven i BBR ska få ett ökat genomslag krävs, enligt länsstyrelsernas redovisningar, en ökning av den statliga tillsynen och rådgivningen. Många kommuner påtalar fortsatt knappa resurser och svårigheter att rekrytera kompetent personal vid pensionsavgångar. (s75)

3.6 Sammanfattning

Årsredovisningarna har utvecklats något mellan år 2006-2008, vilket bland annat har gynnat läsbarheten och i någon mån bedömningarna av måluppfyllelse. Måluppfyllelsebedömningarna är dock i flera fall oklara och inte helt lätta att förstå. En närmare granskning av årsredovisningen år 2008 indikerar att Boverkets bedömningar av sin måluppfyllelse ofta baseras på vad verket gjort (prestation) snarare än vilka samhällseffekter som skapats, i några fall även för mål som uttryckligen inriktar sig på just samhällseffekter. Resultatmått av olika slag används i viss utsträckning, men framförallt gällande olika typer av prestationer (t.ex. antalet, ärenden, uppdrag, handläggningstider etc.). Effekter av Boverkets insatser mäts mycket sällan. Resultatredovisningen görs i allmänhet genom beskrivningar i löpande text. Som svar på mål och återrapporteringskrav, t.ex. under verksamhetsgrenar som berör uppsikt och analys, redovisar Boverket dock relativt omfattande beskrivningar av samhällsutvecklingen på olika områden, vare sig det är en effekt av Boverkets verksamhet eller ej.

Vår bedömning är, trots vissa oklarheter gällande måluppfyllelseanalyserna, att Boverket förefaller ha en tillfredställande måluppfyllelse. Tydligast gäller det för mål som är inriktade på Boverkets prestationer/insatser. Ett stort antal av Boverkets mål berör eftersträvade samhällseffekter som endast kan nås med hjälp av insatser från andra aktörer, såsom länsstyrelser och kommuner. För dessa mål bör verket bedömas och ansvara för sin insats för att uppnå målet, ofta i samverkan med andra, inte den sammanvägda måluppfyllelsen. Boverket förefaller även svara väl upp mot de krav på återrapportering som finns i regleringsbrevet. I årsredovisningen för år 2008 indikeras dock några möjliga områden där det kan finnas behov att utveckla verksamheten. Sammantaget förmedlar dock Boverket en tämligen trovärdig bild av att verket gjort vad de det kunnat för att bidra till att målen för verksamheten ska uppfyllas.

4 Verksamhetsstyrning

ESV:s intervjuer på Boverket tyder verksledningen har haft svårigheter med att utforma verkets uppdrag till som en effektiv styrning av verksamheten, samt att följa upp och utkräva ansvar inom organisationen.

4.1 Splittrad och detaljerad extern styrning

En naturlig delförklaring till de interna styrproblemen utgör den externa styrningen av verket, som av ledningen upplevs som alltför detaljerad och splittrad. I synnerhet berör detta regleringsbrevets utformning, med detaljerade återrapporteringskrav, och de särskilda regeringsuppdrag som tillkommer utöver regleringsbrevet under året. Vid en första anblick förefaller ledningens frihet att kunna tolka regeringens uppdrag ha begränsats av den externa styrningens detaljeringsgrad. Därtill tycks tillkommande särskilda regeringsuppdrag under året hanterats genom relativt snabba och tillfälliga lösningar. Men frågan handlar åtminstone delvis om hur Boverkets ledning valt att hantera den externa styrningen. Under Boverkets tidiga år framhålls i en intervju att Boverket tagit sig större friheter att planera i enlighet med egna initiativ – interna önskelistor om vad verksamheten ska göra. Detta trots att regleringsbrevet, av den intervjuade, upplevs ha haft motsvarande detaljeringsgrad under åren.

Från i mitten av nittiotalet beskrivs fokus i styrningen ha förskjutits mer mot regleringsbrevens innehåll, att svara upp mot den externa styrningen. Att verksamheten relaterar till den externa styrningen är givetvis ett absolut krav. Under senare år handlar den interna styrningen dock i hög grad – kanske i allt för hög grad – om att om att fördela på förhand specificerade uppdrag/uppgifter till de mest relevanta delarna av organisationen (vilket återspeglas i verksamhetsstyrningsplanerna 2007, 2008 samt strategi- och verksamhetsplaneringen 2009). Under den nuvarande GD Janna Vallik (2008-) har fokus flyttats mot att, utöver uppdrag och krav i regleringsbrevet, planera för ett egeninitierat internt utvecklingsarbete. Arbetet berör t.ex. utvecklandet av nya arbetssätt för att förbättra effektiviteten, servicen och tillgängligheten.

4.2 Informella kontakter mellan RK och Boverket enheter

Boverkets förmåga att kommunicera med RK och andra relevanta aktörer om kommande uppgifter/resurser är av väsentlig betydelse för hur den externa styrningen ser ut. ESV:s intervjuer förstärker bilden av att det vid tillfällen förekommer informella kontakter och styrning mellan Boverkets enheter och delar av RK och att divisions- eller myndighetsledningen inte gjort några tydliga avvägningar av denna styrning. Detta har vid tillfällen bidragit till att det tillkommit enstaka uppdrag i regleringsbrevet utan att detta varit samordnat med ledningen för Boverket. Enligt intervjuerna har Boverkets enheter och medarbetare generellt haft betydande friheter i förhållande till divisions- och verksledningsnivå.

4.3 Verksamhetsplanering

Avsnittet bygger på ESV:s underlagsrapport Boverket som välskött myndighet.

Med verksamhetsstyrning kan man enligt ESV avse:

Alla de olika typer av åtgärder som ledningen (den styrande instansen) medvetet vidtar i syfte att påverka verksamheten (den styrda instansen) i önskad riktning, dvs. mot avsett resultat

- alla åtgärder – oavsett karaktär och frekvens
- medvetet vidtar – syftar till påverkan (uppsåt)
- önskad riktning – enligt den styrande instansens uppfattning

Verksamhetsplanering är en av de processer där en myndighet utformar styrningen av verksamheten. För en bedömning av en myndighets verksamhetsplanering behöver man två perspektiv.

- Dels planeringens ”tekniska” utformning, finns det struktur och processer för en ändamålsenlig planering.
- Dels hur man i verkligheten använder sig av verksamhetsplaneringen.

För att kunna tala om en verksamhetsplan som styrande bör, med hänvisning taget till föregående stycke, måste man ha möjlighet både att identifiera planerade åtgärder eller uppgifter som medvetet syftar till påverkan och att fastställa riktningen på de avsedda insatserna. Man ska således kunna se myndighetens prioriteringar i planeringsdokumenten.

Fram till år 2008 arbetade Boverket med ett centralt styrdokument som benämndes ”Verksamhetsstyrningsplan”. Idag heter det centrala dokumentet ”Strategi och verksamhetsplan” (SVP). En skillnad mellan dokumenten är att det tidigare dokumentet beskrevs som detaljerat, heltäckande. . Planeringen var detaljerad på personnivå. Planeringsprocessen var nerifrån och upp. Nu är ansatsen mer övergripande och i viss mån fokuserande.

Den tidigare centrala planen kombinerades med aktivitetsplaner skapade för och av respektive sakenhet. De var utformade efter centrala mallar. För 2008 skulle aktivitetsplanerna innefatta följande punkter.

- Aktiviteterna skall vara sorterade enligt den struktur som anges i anvisningarna.
- I aktiviteten ska tre etappmål framgå, ett inför varje tertialuppföljningstillfälle.
- Av planen skall framgå vilka resurser som krävs för aktiviteternas genomförande.
- Slutdatum ska anges av aktiviteter om de inte är löpande.

- Riskanalys

En iakttagelse som kan göras efter genomgång av planer och anvisningar samt intervjuer är att det saknades ett uttalat styr- eller prioriteringsperspektiv. Frågorna hur man, efter vilken norm, i ett läge med begränsade resurser ska prioritera mellan uppgifter och organisatoriska enheter ställdes inte tydligt. Sedan mitten på 1990-talet har man haft en ordning att bestämma resursfördelningen med utgångspunkt i föregående års förbrukning.

I intervjuer på Boverket framhålls bland annat att de årliga planeringsdialoger som tidigare hållits under hösten mellan divisionschef, enhetschef och GD inte resulterat i tydliga ställningstaganden från verksledningens sida. Detta har bland annat medfört att de s.k. aktivitetsplanerna på enhetsnivå tenderat att innehålla orealistiska ambitioner i förhållande till de resurser som varit tillgängliga.

Det finns också enligt ESV:s rapport ett tydligt intryck av att verksamhetsplaner i första hand kommit att bekräfta redan existerande prioriteringar och delegeringar. Planens roll för att förändra verkar ha varit tillbakasatt.

I och med 2008 har processen börjat förändras och förändringen pågår under den tid denna undersökning gjordes.

Då man tidigare varit koncentrerad på verksamhetens innehåll påbörjas en inriktning mot dess former. Frågorna om ”Vad”, vilka uppgifter, man i sak skulle arbeta med tonas ned. Perspektivet nu handlar mer om s.k. ”Hur-frågor”, på arbetssätt och metoder (effektivitet etc.) Den interna fokusen är det nya i nuvarande planering. En risk för ett inåtvänt perspektiv lyfts fram vid intervjuer.

Den bedömning som ESV gör är att inriktningen skapar nya möjligheter för en samlad styrning. Genom att sakfrågorna, såväl till innehåll och omfattning, i realiteten är styrda från regeringen kan det finnas begränsade möjligheter för Boverkets ledning att initialt påverka dessa. Genom att istället fokusera frågor som effektivitet, kvalitet eller omprövning kan ledningen skapa förutsättningar för att utveckla verksamheten. Sakinnehållet kan då komma att, i dialog med både beställare och utförare, styras och utvecklas i ett andra steg.

För vikten av ett ”andra steg” talar det förhållandet att prioriteringsuppgiften fortfarande verkar söka sin lösning. Det som en medarbetare kallar ”självprioritering” kan komma att fortsätta.

4.4 Problem att prioritera och att följa upp verksamheten

Problemen ovan handlar mycket om ledningens bristande förmåga att prioritera i verksamheten – vad verket ska göra med vilka resurser – samt på basis av prioriteringarna att styra och följa upp verksamheten. I intervjuerna framhålls bland annat att de årliga planeringsdialoger som tidigare hållits under hösten mellan divisionschef, enhetschef och GD inte resulterade i tydliga ställningstaganden från verksledningens sida. Detta har bland annat medfört att de s.k. aktivitetsplanerna på enhetsnivå tenderat att innehålla orealistiska ambitioner i förhållande till de resurser som varit tillgängliga. Aktivitetsplanerna, som utgjort enheternas handlingsplaner som svar på verksamhetsstyrningsplanen, beskrivs som överoptimistiska. Aktivitetsplanerna har heller inte fungerat som ett ordentligt underlag för ledningens uppföljningar av enheternas arbete, vilket medfört brister i ledningens förmåga att utkräva ansvar av underordnade chefer. Divisionscheferna förefaller heller inte ha utgjort en välfungerande del av den interna styrkedjan. Divisionscheferna tycks både ha saknat väsentliga formella befogenheter (t.ex. budgetansvar) och tydliga direktiv att prioritera styrningen av sina divisioner. En uttalad ambition har istället varit att divisionsledningen ska verka som externa ambassadörer för sina sakområden.

4.4.1 Resurser för verksövergripande planering och uppföljning

Tidigare förefaller något mindre resurser ha lagts på planerings- och uppföljningsarbetet på verksnivå. Detta gäller t.ex. den tidigare ÖD samt delar av ekonomienheten. Framöver kommer den nyinrättade staben fokusera på planerings- och uppföljningsarbetet. Exakt vilken roll stöddivisionsledningen kommer att ha i dessa processer är inte helt klarlagt. Möjligtvis kommer stöddivisionen syssla mer med de renodlat finansiella frågorna och staben ta ett större grepp om verksamhetsplaneringen.

4.4.2 Ledningen har redan vidtagit en rad viktiga åtgärder

Den nya ledningen har vidtagit en rad åtgärder som sannolikt kommer att innebära förbättringar när det gäller planering, ledning och uppföljning. I sak innebär det bland annat att de nya divisionscheferna har givits en mer ”intern” inriktning (de kommer alltså inte längre vara externt inriktade ”ambassadörer” för sina områden), en mer proaktiv dialog med RK samt ett nytt stabsstöd för GD i frågor som berör bl.a. planering och uppföljning. Den nya planeringsprocessen ska starta något tidigare under året än förut (i april under upptaktskonferensen) och är tänkt att bestå av ett något större antal personer än tidigare. Utöver chefsgruppen (d.v.s. samtliga chefer) är ambitionen även att medarbetarrepresentanter från varje enhet samt representanter från miljö- och finansdepartementet ska medverka. Hur det kommer att fungera i praktiken återstår att se. De nya divisionscheferna har genom den nya arbetsordningen fått ett tydligare ansvar för den interna styrningen vilket bland annat innebär budgetansvar för respektive divisioner. Enhetscheferna som tidigare ansvarat för sina enheters budget gentemot GD svarar nu mot divisionscheferna.

4.5 Möjliga risker och möjligheter

4.5.1 Erfarenhet och helhetssyn på ledningsnivå?

I intervjuerna uttrycks samtidigt farhågor om brister i den nya ledningens förmåga att se till helheten i Boverkets sakverksamheter. Med det senaste årets förändringar har nämligen flera tunga och erfarna personer lämnat verksamheten, och i flertalet fall har de ersatts med personer utan motsvarande kunskap om Boverkets verksamheter sedan tidigare. Den nya GD beskrivs som intresserad av ledningsfrågor (ett intresse som otvivelaktigt behövs) men sägs, tillskillnad från Ines Uusmann, sakna sakkunskaper om Boverkets olika områden. Janna Valik beskrivs vara mer intresserad av HUR Boverket ska arbeta än med VAD. Den tidigare mycket erfarna ÖD har i princip ersatts av en tremannastab som förefaller sakna motsvarande erfarenhet (den marginellt mer seniora stabschefen förefaller t.ex. vara inriktad på rollen som informator). Divisionscheferna för de två sakdivisionerna har ersatts av personer som förvisso tycks ha gedigen erfarenhet av sakområdena inom kommun respektive länsstyrelse, men som är helt nya inom verket.

4.5.2 Ett formativt moment?

Detta ”skifte” rymmer dock inte bara risker, utan även möjligheter. Med draghjälp från betänkandet av utredningen om Boverket skulle detta tillfälle kunna utgöra ett slags formativt moment, som kan utnyttjas för att verkligen förändra vissa negativa beteenden som har rotat sig i verket. Det gäller bland annat förändringar av den kultur som förefaller ha utvecklats sedan myndigheten bildades i Karlskrona (”Nybyggarandan”, ”Boverkssjukan” etc.) som bland annat karaktäriseras av (alltför) stora friheter för enskilda medarbetare och enhetschefer, svårigheter att hålla deadlines osv.

4.5.3 Resultatkontrakt bör övervägas

Den nya ledningen kommer sannolikt (och bör också) ge de nya sakdivisionscheferna en nyckelroll i planerings- och uppföljningsprocessen. Samtidigt gäller det att hitta en välfungerande samverkan med de personer som idag har erfarenhet av hur arbetet har fungerat tidigare.

Dessutom är det oklart vilka underlag som kommer att finnas som grund för planeringsprocessen. Idag saknas t.ex. ett fungerande dokument för en någorlunda heltäckande uppföljning av all verksamhet och ekonomi på enhetsnivå. Aktivitetsplanerna har tenderat att vara orealistiska och överambitiösa. En slags resultatkontrakt, med realistiska ambitioner om verksamhet och resurser som parterna på de olika nivåerna i verket kommer överens om, skulle vara att föredra.

4.5.4 Projektmodellsarbetet bör ses över

Projektmodellen som tagits fram för Boverkets projektverksamhet skulle sannolikt kunna utnyttjas mer (i dagsläget finns endast två-tre stora projekt som sägs följa projektmodellen), men kunskap om hur den fungerar och hur den får användas, förefaller inte vara tillräcklig utbredd. Man kan också överväga att komplettera den relativt

omfattande modellen som tagits fram med en förenklad modell som är bättre anpassad till vissa mindre projekt och projekt med olika inriktningar. Den befintliga modellen är förvisso anpassningsbar, men man bör inte underskatta medarbetarnas arbete med att anpassa modellen för varje tillfälle. En projektmodell kan utgöra ett utmärkt redskap för att kunna hantera projektens resultat och resursförbrukning. En förutsättning är dock att modellen är upplevs vara anpassad till verksamheten och att det finns tillräcklig kunskap om hur man kan hantera modellen på samtliga nivåer i verket.

5 Ekonomiadministration

5.1 Boverkets OH-kostnader med mera

Boverkets OH-kostnader 2008 jämförs nedan med medel- och medianvärdena för myndigheterna i samma storlek i ESV:s undersökning av OH-kostnaderna för Förvaltningskommittén hösten 2007 (värdena grundar sig på 2006 års siffror). Siffrorna anger procentandelen av samtliga kostnader (i princip omsättningen).

Det är Boverket som svarat för beräkningarna utifrån anvisningar från ESV. Varje procentenhet motsvarar ungefär 2,4 miljoner kronor.

Nedan har både medelvärdena och medianvärdena från undersökningen angetts. I undersökningar av den här karaktären, ett trots allt inte alltför stort underlag, får ofta extremvärdena en klar påverkan på medelvärdena, varför oftast en jämförelse med medianvärdet är lämpligast.

Kategori	Boverket	Medianvärde	Medelvärde
Gemensam OH			
Ledning	0,8	3,1	3,1
Ekonomi	3,3	1,9	1,9
Personal	4,1	2,1	2,3
Information	4,3	1,8	1
IT(inkl telefoni)	5,1	4,6	4,1
Övrig gemensam OH	4,1	4,5	3,8
Lokalkostnader	4,6	10,2	6,2
Summa gemensam OH	26	21	21,5
Mellanoverhead		4	3,8

Kommentarer till utfallet:

- Ledning
Som framgår mycket låga kostnader. Det bör påpekas att vid årsskiftet

2008/2009 skapades en GD-stab på tre personer, varför ledningskostnaderna idag ligger betydligt högre, men fortfarande är de med stor sannolikhet åt det lägre hållet.

- Ekonomi
Höga, men inte extremt höga kostnader
- Personal
Höga, men inte extremt höga kostnader
- Information
Höga kostnader, som till en icke oväsentlig del beror på att Boverket är en av få myndigheter i sin storlek som har ett eget bibliotek även om detta nu förefaller vara under nedmontering
- IT
Något högre kostnader än genomsnittsmyndigheten
- Övrig gemensam OH
Mycket normala kostnader
- Lokalkostnader
Lokalkostnaderna ligger som förväntat klart lägre än median- och medelvärdena. Anledningen är med största sannolikhet att Boverkets placering i Karlskrona där kostnadsläget då det gäller kontorslokaler ligger lågt.
- Summa gemensam OH
Som framgår låg Boverkets OH-kostnader 2008 över median- och medelvärdena för myndigheter av ungefär samma storlek. Skillnaden är dock inte anmärkningsvärt stor. Rent matematiskt rör det sig om cirka 13 miljoner kronor högre kostnader än medianmyndigheten.

Det finns dock faktorer som talar för att Boverket har för höga OH-kostnader. De högre kostnaderna, from 2009, för ledningsfunktionen har redan nämnts. Till detta ska läggas att Boverkets totala kostnader ökat ganska mycket under de tre senaste åren. Med 10,7 % från 2006 till 2007 och med 10,6 % från 2007 till 2008. Ett högre basvärde sänker givetvis siffrorna ovan.

Boverket anger att de övriga OH-kostnaderna, benämnd kärnverksamhetens OH, uppgår till 15 procent.

I ESV-skriften Nyckeltal för OH-kostnader (Dnr 79-346/2005 ESV 2005:3) talas om två typer av OH-kostnader utan de ovan behandlade gemensamma OH-kostnaderna, nämligen

- Mellan OH och
- Inviduell OH

För den första typen av kostnader har ESV jämförelsevärden, de ligger strax under 4 procent. För den andra typen av kostnader saknas sådana värden. Tillsammans utgör

de båda typerna av OH-kostnader vad Boverket benämner kärnverksamhetens OH. En motsvarande jämförelse som i fråga om de gemensamma OH-kostnaderna är följaktligen, men utifrån ESV:s erfarenhet (baserad på enskilda undersökningar och studier av andra myndigheter) ligger Boverket OH-kostnader inom kärnverksamheten på vad som kan betecknas som normalt.

Sammanfattning av analysen av OH-kostnaderna

Boverkets OH-kostnader ligger åt det högre hållet, men man är inte någon extrem myndighet i detta avseende. Intressant är att kostnaderna för ledning låg mycket lågt under 2008 och även om detta år inte är representativt kan man med stor sannolikhet påstå att Boverket historiskt har haft mycket låga kostnader för sin övergripande ledningsfunktion.

5.2 Reflektioner

Nedanstående synpunkter grundar sig på:

- Boverkets EA-värderingar under de tre senaste åre
- Revisorernas synpunkter under samma period
- Analysen av OH-kostnader
- Besök och intervjuer på Boverket den 2 april 2009

Granskningen av revisionsberättelser och EA-värdet visar inte anmärkningsvärt. Man kan alltså å ena sidan med fog säga att Boverket är en välskött myndighet. Men med utgångspunkt i genomgången av OH-kostnader kan man fråga om Boverket hittat en rimlig balanspunkt mellan säkerhet i förvaltningen och effektivitet i densamma. En risk finns att arbetet med den första aspekten, säkerheten, tilldelas mer resurser än vad som är nödvändigt.

5.3 Boverket – ordning och reda

5.3.1 Revisionen

Verket har haft ren revisionsberättelse de tre senaste åren. Bokslutsgranskning för 2008 pågår.

2007 (det år revisionen avsåg, och som avlämnades våren 2008) var dels en revisionspromemoria och dels en revisionsrapport bifogad till revisionsberättelsen, för 2006 avlämnades endast en revisionsberättelse och för 2005 en revisionsberättelse och en revisionspromemoria.

Rapporten avsåg upphandling där Riksrevisionen kunde konstatera att Boverket inte följt lagen om offentlig upphandling (LOA) vid upphandling av konsulttjänster. Man

hade inte annonserat på det sätt som föreskrivs i lagen och det ackumulerade att överstiga det tröskelvärde som anges i lagen.

Synpunkterna i de promemorior som producerats är av traditionell typ, som naturligtvis är viktiga att åtgärda, men som är nästan omöjliga att helt undvika. Det har rört sig om avstämningsrutinerna med statsverket, gamla kundfordringar, värderingsprinciper för förbättringsutgifter på annan fastighet med mera, med mera.

Sammantaget ger revisorernas granskning de tre senaste åren intrycket att Boverket har god kontroll över sin förvaltning och ekonomiska hantering.

5.3.2 EA- värderingen

EA-värdet är ett sammanfattande värde på hur väl EA-värderingsfrågornas kriterier uppfylls. EA-värdet fastställs på en niogradig skala från AA till CC. Första positionen i detta värde avser koncernvärdet och den andra myndighetsvärdet.

Exempel på frågor då det gäller koncernbedömningen är:

- Har myndigheten hållit sig inom tilldelat anslagsutrymme?
- Har myndigheten rapporterat realekonomisk information till statsredovisningen korrekt?

Exempel på frågor då det gäller myndighetsbedömningen är :

- Har myndigheten förutsättningar för en tillfredställande kontroll över tilldelade anslag?
- Är bokföringen aktuell, löpande avstämd och rättningar utförda?
- Har myndigheten en riskanalys och vidtas skadeförebyggande åtgärder?
- Har årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag lämnats till regeringen i tid?

Svaren poängsätts där ett jakande svar ger 2 poäng, delvis 1 poäng och nej 0 .

Utfallet för Boverket de 3 senaste åren ser ut på följande sätt:

År	Koncernvärde		Myndighetsvärde		EA-värde				
	Antal	Möjliga	Värde	Antal	Möjliga	Värde	Antal	Möjliga	
Värde	poäng	poäng	poäng	poäng	poäng	poäng	poäng	poäng	
2005	24	24	A	44	44	A	68	68	AA
2006	24	24	A	47	48	A	71	72	AA
2007	24	24	A	49	50	A	73	74	AA

Siffrorna ger en klar bild av att Boverket uppfyller de krav som ligger bakom EA-värderingen mycket väl 2005 fick man ”full pott” och 2006 fattas det en poäng . 2006 blev det ett delvis svar på frågan angående hanteringen av moms, källskatt och arbetsgivaravgifter och desamma angående kraven på mätmetoder och presentation gällande resultatredovisningen.

Om man utgår från utfallet för 2007 är det i storleksordningen 20 procent av myndigheterna som får absolut högsta möjliga poäng varje år. 2005 hörde Boverket till den gruppen och 2006 och 2007 tillhörde de gruppen närmast under. EA-värderingen omfattar årligen i storleksordningen 200 myndigheter och Boverket bör rimligen höra till de 10-15 procenten bästa under dessa år.

5.4 Sammanfattning

Utifrån befintliga uppgifter då det gäller utfallet då det gäller revision och EA-värdering måste Boverket anses som en bra eller välskött myndighet. Detta innebär framförallt att man följer på ett föredömligt sätt alla de regler som finns då det gäller förvaltningen. Däremot säger inte de tillgängliga uppgifterna något om hur effektivt Boverket hanterar dessa frågor, vilket är en annan väsentlig del i myndighetsförordningens portalparagraf. För att kunna uttala sig om detta måste myndigheten granskas ur ett annat perspektiv, till exempel gäller det förmodligen att försöka skaffa sig en bild av de så kallade overheadkostnaderna.

Det finns indikatorer på att Boverket kan vara en mer ”byråkratisk” myndighet än någon slag median- eller medelmyndighet. Olika konsultrapporter tyder på detta och till dessa indikationer kan också läggas att Boverkets årsredovisning för 2007 var på 191 sidor. Viket är en mycket hög siffra. Motsvarande siffra för exempelvis det oerhört mycket större, i flera avseenden, Skatteverket var, inklusive bilagor, 122.

6 Förslag till åtgärder

6.1 Ledning och styrning

Ekonomistyrningsverket föreslår att

- Boverkets ledning utvecklar en sammanhållen styrning från tolkningen av sitt uppdraget till en uppföljning av verksamhetens resultat samt egna prioriterade utvecklingsområden i verksamheten.
- Boverket utvecklar sin ekonomistyrning till en integrerad del av verksamhetsstyrningen med hög kostnadsmedvetenhet. Utredningen bedömer att Boverkets ekonomistyrning behöver utvecklas för att stödja såväl den sammanhållna styrningen av verksamheten och kompetensförsörjningen som verksamheterna inom sakområdena.
- Boverket utvecklar strategier som underlag för prioritering och styrning av sin verksamhet

6.2 Verksamhetsstyrning

Verksamhetsstyrningen av Boverket bör bygga på några gemensamma normer för hela verksamhetens bedrivande. En naturlig utgångspunkt för detta är enligt ESV 3 § i Myndighetsförordningen (2007:515). Där läggs grunder för hur en myndighet ska tolka, utveckla och utföra de uppdrag som ges i instruktionen, regleringsbrev eller andra styrande dokument. Regeringens styrning ska transformeras till praktisk verksamhet. För detta krävs bl.a. en enhetlig syn på innebörden av olika begrepp. Ett exempel är att myndighetens ledning enligt förordningen ska ansvara för att verksamheten ”bedrivs effektivt”. Det innebär som ESV ser det att det ligger på ledningen att formulera den effektivitetsnorm efter vilken verksamheten ska styras, formeras och följas upp och värderas. Normering av hur uppdrag sak genomförs är en viktig del i en ledningsfunktion.

En för Boverket gemensam norm behöver handla om hur man kombinerar verkets förankring i profession och sakverksamhet med kostnadsmedvetande relaterat till Boverkets samlade resurser. Effektivitet kan ses som en relation mellan insatta resurser och utförda uppdrag. Det ligger som vi ovan anförde på Boverkets ledning att utforma principer för detta samt vägleda och följa upp det praktiska genomförandet.

En näraliggande norm är en gemensam samsyn på hur man hanterar kvalitetsfrågor. I alla kvalitetsfrågor har den inomprofessionella värderingen en given plats. Men till detta perspektiv måste också tillföras vad både uppdragsgivarna till och mottagarna av Boverkets tjänster bedömer som kvalitet. Kostnadsmedvetande och kvalitetstänkande behöver kombineras.

Boverket har ett antal förvaltningsuppgifter. Såväl från uppdragsgivaren som från mottagarna kan krav på insatser komma. Även ifrån de verksamhetsansvariga kan olika behövliga åtgärder identifieras. Det ställer krav på ledningens förmåga till ekonomistyrning och hushållning med givna resurser. Man behöver tydligare koppla verksamhet och ekonomi. I dag fungerande rutiner för det ekonomiadministrativa området behöver utvidgas och utvecklas så att sakverksamheten omfattas tydliga än idag.

Boverket behöver samla, strukturera och värdera sina uppgifter, bl.a. i angelägenhet och kostnader. Man bör därför, initialt och återkommande, göra en bruttolista för vad man skulle vilja göra givet uppdraget. Uppgifterna i denna lista behöver kopplas ihop med tydliga slutprestationer. Vilka aktiviteter och processer som behövs för att genomföra prestationerna måste också bestämmas. Kostnader för en prestation, för att utföra en uppgift måste kunna beräknas. För det behövs en utvecklad tidredovisning. Därefter behöver uppgifterna struktureras och prioriteras. Syftet är att fastställa prioriteringslistor som anger i vilken ordning uppgifter ”skärs av” när resursramen så kräver.

Den ovan beskrivna struktureringen av uppgifter kan vidare användas som utgångspunkt för diskussioner och utredningar om vilka effektiviseringar och besparing som kan göras efterhand, en strategi för prioritering och styrning. Från vilka funktioner och aktiviteter inom Boverket – såväl kärn- som stödverksamhet kan resurser frigöras till andra som behöver förstärkas eller prioriteras.

Med den föreslagna ordningen kan Boverket etablera planerings- och prioriteringsnorm som underlättar för ledningen att styra. På så sätt kan en prioriterande VP införas – prioriterande och omfördelning och omprövande.

I den föreslagna planerings- och prioriteringsordningen ingår en successiv avstämning med regeringen och representanter för dess kansli. Det bör i normalfallet kunna göras i resultat- och budgetdialogen. Man måste då också följa upp effekterna av insatserna externt. Har de haft någon betydelse – kan de ha någon betydelse. Denna dialog behöver för tydlighetens skull redovisas i dokument. I viss mån görs det i samband med budgetunderlaget, men i första hand i årsredovisningen. Där bör man resultat med tydlighet i både slutprestationer och härledbara effekter.

Vidare anser ESV att införandet av resultatkontrakt för Boverket bör övervägas. I ett resultatkontrakt mellan chefer på olika nivåer preciseras den kommande verksamhetsperiodens uppdrag. Där ska framgå vilka uppgifter som är prioriterade och inom vilka ekonomiska ramar dessa ska utföras. Avsikten med resultatkontraktet är att ge

ledningen ett instrument för sin nyckelroll i planerings- och uppföljningsprocessen. Genom kontraktformens ömsesidighet kan ledningen underlätta en välfungerande samverkan med de personer som idag har erfarenhet av hur arbetet har fungerat tidigare. Det bör klargöras vilka underlag som ska ge grunden för planeringsprocessen. Idag saknas t.ex. ett fungerande dokument för en någorlunda heltäckande uppföljning av all verksamhet och ekonomi på enhetsnivå. Aktivitetsplanerna har tenderat att vara orealistiska och överambitiösa. En slags resultatkontrakt, med realistiska ambitioner om verksamhet och resurser som parterna på de olika nivåerna i verket kommer överens om, skulle vara att föredra.

ESV anser också att projektmodellsarbetet bör ses över. Den modell som tagits fram för Boverkets projektverksamhet skulle sannolikt kunna utnyttjas mer. Kunskapen om hur den fungerar och hur den får användas kan utvecklas. Man kan också överväga att komplettera den relativt omfattande modellen som tagits fram med en förenklad modell som är bättre anpassad till vissa mindre projekt och projekt med olika inriktningar. Den befintliga modellen är förvisso anpassningsbar, men man bör inte underskatta medarbetarnas arbete med att anpassa modellen för varje tillfälle. En projektmodell kan utgöra ett utmärkt redskap för att kunna hantera projektens resultat och resursförbrukning. En förutsättning är dock att modellen är upplevs vara anpassad till verksamheten och att det finns tillräcklig kunskap om hur man kan hantera modellen på samtliga nivåer i verket.

Referenser

Författningar

Regeringsform (1974:152)
Lag (1996:1059) om statsbudgeten
Myndighetsförordning (2007:515)
Förvaltningslag (1986:223)
Regeringsform (1974:152)
Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll
Anslagsförordning (1996:1189)
Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring
Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag
Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen
Internrevisionsförordning (2006:1228)

”Budgetdokument”

Regleringsbrev för Boverket 2002 – 2009
Årsredovisning för Boverket 2003 – 2008
Budgetunderlag från Boverket 2003 – 2009

Revision

Revisionspromemoria, 2005 - 2008
Revisionsrapport, 2005 - 2008
Revisionsberättelse, 2005 2008

EA-värderingar

EA-värdering 2003
EA-värdering 2004
EA-värdering 2005
EA-värdering 2006
EA-värdering 2007
EA-värdering 2008

Skrifter och PM

Iakttagelser om Naturvårdsverket från olika ekonomistyrningsdokument, ESV 2007
ESVs Ordbok, 2004
ESV, Att styra med generella krav, 2003:30
ESV, Resultatanalys för nybörjar, 2003:17
Vad är välskött myndighet – internt Pm ESV, 2008
Resultat och styrning i staten, ESV 2007

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.