



REGERINGSKANSLIET

2007-06-19

Dnr Fi2006/2687

Finansdepartementet

**Förslag till nya arbetsätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga
att förverkliga regeringens politik**

SAMMANFATTNING OCH FÖRSLAG	5
1. INLEDNING	11
2. OM PROJEKTET	12
2.1. Bakgrund	12
2.2. Syfte	12
2.3. Projektorganisation	12
2.3.1. Uppdragsgivare	12
2.3.2. Projektägare	12
2.3.3. Arbetsgrupper (fallstudier)	12
2.3.4. Projektgrupp	14
2.3.5. Referensgrupp	14
2.4. Projektets genomförande	14
2.4.1. Fallstudierna	14
2.4.2. Modell för att effektivisera processer	14
3. RESULTAT FRÅN FALLSTUDIERNA	15
3.1. Regeringskansliets arbete med styrning är fragmenterat	15
3.2. Bristerna i styrningsarbetet får konsekvenser för medborgarna	16
3.3. Medborgarna inte utgångspunkt i Regeringskansliets arbete med styrning	17
3.4. Regeringskansliet kan arbeta mer helhetsinriktat och med fokus på medborgare och företag	17
3.5. Analys- och planeringsarbetet i Regeringskansliet brister	20
3.5.1. Oklara mål	20
3.5.2. Befintliga kunskaper används inte	20
3.5.3. Oklar mätning och uppföljning	20
3.6. Gemensam beredning räcker inte	21
3.7. Stora ekonomiska värden motiverar modell för beräkningar	22
3.7.1. Ekonomiska konsekvenser	24
3.7.2. Beräkningar möjliga men fortsatt arbete krävs	28

4. EN HELHETSINRIKTAD STYRNING	29
4.1. Hur problemen beskrivs	29
4.1.1. Ansvarskommittén	29
4.1.2. Riksrevisionen	30
4.1.3. Regeringskansliet	31
4.1.4. Statskontoret	33
4.1.5. Ekonomistyrningsverket	35
4.1.6. Verket för förvaltningsutveckling (Verva)	36
4.2. Något om system och processer	37
4.2.1. Från processen till det omgivande systemet	40
4.2.2. Ett system med otydliga processer	40
4.3. Styrning förutsätter kunskap och lärande	42
4.4. Olika kunskaper	47
4.4.1. Behov av mått och indikatorer – men hur många indikatorsystem?	48
4.4.2. Styrstrategier ovanliga	50
4.5. Att förena olika kunskaper och perspektiv i Regeringskansliet	51
4.5.1. Gemensam beredning	52
4.5.2. Projektstyrning i Regeringskansliet	54
4.5.3. Interdepartementala arbetsgrupper	55
4.6. Förslag till fortsatt arbete i Regeringskansliet	56
BILAGA 1. EN SNABB ETABLERING PÅ ARBETSMARKNADEN FÖR NYANLÄNDA INVANDRARE	58
BILAGA 2. VUXNAS LÄRANDE	76
BILAGA 3. UTLANDSMYNDIGHETERNAS FÖRFATTNINGSREGLERADE SERVICE TILL SVENSKAR	112
BILAGA 4. NU-LÄGESBESKRIVNING AV PROCESSEN NYANLÄND KOMPETENS	131
BILAGA 5. NY-LÄGESBESKRIVNING AV PROCESSEN FRÅN NYANLÄND TILL NYANSTÄLLD	132

Sammanfattning och förslag

- Det interdepartementala projekt som redovisas i denna rapport har haft regeringens uppdrag att under ett år pröva om en processbaserad horisontell verksamhetsstyrning kan bidra till att utveckla resultatstyrningen, för att på sikt effektivisera statsförvaltningen. Ett delsyfte har varit att få en bättre förståelse av sambanden mellan Regeringskansliets arbetssätt, regeringens styrning av statlig verksamhet och avsedda effekter inom sektorsövergripande verksamheter.
- I projektet har tre interdepartementala arbetsgrupper närmare studerat regeringens styrning på områdena nyanlända invandrarers etablering på arbetsmarknaden, vuxnas lärande och utlandsmyndigheternas författningsreglerade service till svenskar.
- Samtliga fallstudier visar att Regeringskansliets arbete med styrning är fragmenterat, utan nämnvärd samordning mellan olika enheter och departement. Inte i något fall har det gått att identifiera någon samlad strategi för regeringens styrning och inte heller några dokumenterade krav på samverkan. I en av fallstudierna konstaterades att processerna överlappade varandra, att flera aktörer har likartade uppgifter, att myndigheter delvis tycks konkurrera med varandra och att ansvarsförhållandena är otydliga. Statskontoret visar i en jämförande studie att på området regional tillväxt är Sverige ett av de länder som har den svagaste koordineringen av politiska insatser över myndighets- och politikområdesgränser.
- Det nuvarande styrsystemets utformning och dess bakomliggande synsätt tycks bidra till en fragmenterad styrning. I en av processerna var tjänstemännen till övervägande del kritiska mot den styrning som Regeringskansliet arbetar med. Man ansåg bl.a. att målen inte ger nödvändiga styrsignaler, att de är oförenliga och leder till målkonflikter samt att de skapar gränsdragningsproblem.
- Bristerna i Regeringskansliets styrningsarbete får konsekvenser för medborgare och företag. Bristerna är t.ex. en bidragande orsak till de svårigheter nyanlända invandrare möter när de skall etablera sig på arbetsmarknaden. I analysen kring bistånd till nödställda svenskar utomlands konstateras att man utifrån analysen nu lättare kan förskjuta fokus mot värdeskapande för medborgare i stället för att som i dag lägga huvudsakligt fokus på att säkerställa medel.
- Inte i någon fallstudie tycks nyttan för medborgare eller företag vara utgångspunkt för hur verksamheten styrs i dagsläget. I fallstudien

vuxnas lärande konstateras att statens organisering kan leda till att en person får tre olika studieplaner. Vidare konstateras att samarbete med näringslivet sker i allt för begränsad omfattning. I fallstudien nyanlända invandrades etablering på arbetsmarknaden finns igen samsyn mellan enheterna inom Regeringskansliet var processen egentligen börjar. Analysen av bistånd till nödställda svenskar utomlands visar att fokus ligger på att kontrollera att den nödställda har försäkring eller andra medel för att bekosta nödvändiga åtgärder.

- Projektet visar att Regeringskansliet skulle kunna arbeta mer helhetsinriktat än i dag och med tydligare fokus på att skapa värde för medborgare (t.ex. bryta utanförskap) och företag (t.ex. regelförenkling). Detta eftersom det tycks fungera som metod i Regeringskansliet att med utgångspunkt i en gemensam processbeskrivning analysera styrningen och identifiera samverkansbrister och andra förbättringar. System- och processsynsättet främjar en helhetssyn och sätter medborgare och företag i fokus. Att analysera regeringens styrning utifrån en gemensam bild i form av en processbeskrivning har också visat sig vara en fruktbar metod för att kommunicera om en helhetsinriktad styrning mellan enheter, departement och myndigheter.
- Analys- och planeringsfasen i Regeringskansliets styrningsarbete har stora brister. Det medför bl.a. att mycket av den kunskap som finns i Regeringskansliet, och ute i myndigheterna, inte tas tillvara, att olika intressenters perspektiv inte beaktas, att mål inte tydliggörs och att mät- och uppföljningssystem ibland saknas helt, ibland är dåliga (mäter fel saker) och ibland är överlappande. Något grundläggande resonemang om varför just de valda styrformerna förväntas ge resultat eller hur vissa mål skall uppnås finns därför inte att ta ställning till när regeringsärenden i form av regleringsbrev, instruktioner eller särskilda beslut skickas ut på gemensam beredning. Det saknas dokumenterade strategier att förhålla sig till.
- Gemensam beredning, så som den nu används i styrningsarbetet, tycks inte främja utvecklingen av strategisk styrning av ett visst område. De olika intressenterna kommer in för sent och i stället för grundläggande konstruktiva diskussioner om bl.a. mål, samverkan, och nytta för medborgare och företag utvecklas snart förhandlingssituationer i vilka särintressen pressas fram genom enskilda formuleringar i beslutskoncepten. Verva pekar på att det under projektets gång delvis har varit svårt att ta fram relevanta underlag och att få fullt genomslag för process- och systemsynsättet. Verva menar att det tycks som om Regeringskansliets organisationskultur tillåter att relevanta underlag och fakta negligeras om de ifrågasätts av någon part, trots att de kan vara av betydelse för processens funktionssätt och styrningens utformning.

- Den suboptimering som nuvarande styrning bidrar till är sannolikt omfattande, men svårberäknad. Metoden att jämföra en analys av hur en viss process ser ut i dag med hur en ”optimal” process skulle kunna se ut synes fruktbar. Det begränsade försök som gjorts inom ramen för detta projekt tyder på, liksom det tidigare arbete som Statskontoret och Ekonomistyrningsverket gjort om lönsamhetskalkyler, att det är möjligt att ekonomiskt värdera konsekvenserna av effektivare system och processer. För att kvantifiera och värdera konsekvenserna krävs dock både preciseringar av det s.k. ny-läget och mer grunddata om nu-läget.
- Med projektets upplägg har tiden för försöksverksamheten varit för kort och flera projektdeltagare har haft svårigheter att avsätta tid till denna typ av utvecklingsarbete.
- Projektets huvudsakliga syfte – att med gemensamt lärande i ett antal fallstudier ge en bättre förståelse av sambanden mellan Regeringskansliets arbetssätt, regeringens styrning av statlig verksamhet och avsedda effekter inom sektorsövergripande verksamheter – har uppnåtts.

Förslag

Lägg om styrningen inom ett par områden utifrån ett system- och processsynsätt

Detta projekt har visat att ansatsen är fullt möjlig, att den främjar en helhetsinriktad styrning och att den har en stor potential. Samtidigt kan de fallstudier som gjorts inom ramen för detta projekt endast betraktas som en form av förstudier. Det har t.ex. inte funnits någon uttalad ambition att faktiskt ändra styrningen, eller att faktiskt förbättra effektiviteten i befintliga processer, utifrån analyserna.

Därför föreslås ett mer djuplodande arbete med ett eller ett par områden där regeringen vill uppnå förändringar och där man bedömer att en förbättrad styrning bör kunna bidra till att nå önskvärda effekter. Arbetet bör sträcka sig över 2–3 år och bl.a. omfatta att en styrstrategi inledningsvis tas fram (se nedan).

Fi-F bör få i uppdrag att tillsammans med intresserade huvudmän i Regeringskansliet och med berörda myndigheter ta fram förslag till ett eller ett par sådana projekt. Ett exempel på område är nyföretagande och behovet av att se de offentliga insatserna ur den enskilde företagarens perspektiv. Utifrån projektets erfarenheter vore det också intressant att fortsätta med snabb arbetsmarknadsetablering för utrikes födda. Det skulle också kunna prövas om system- och processansatsen är en lämplig metod för att utveckla styrningen inom områden där värdeskapandet syftar till en kollektiv nytta, t.ex. arbetet att bekämpa den organiserade

brottsligheten eller arbetet med att säkerställa Östersjön som levande hav.

Utveckla beräkningsmodell

För att bättre kunna avgöra vilka system- och processförbättringar som skulle få de största samhällsekonomiska effekterna föreslås att arbetet med att utveckla en modell fortsätter. Inom ramen för projektet har en systematisk analys gjorts av skillnaden mellan hur en viss process ser ut i dag (ny-läge) med hur en "optimal" process skulle kunna se ut i framtiden (ny-läge). Utifrån den begränsade studie som gjorts, och med utgångspunkt i de erfarenheter som Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har beträffande lönsamhetskalkyler i statlig verksamhetsutveckling, bör en modell som möjliggör att ekonomiskt värdera konsekvenserna av effektivare system och processer tas fram.

Förbättra analys- och planeringsfasen i Regeringskansliets styrningsarbete

Styrningens komplexitet är kraftigt underskattad och mer tid och resurser behöver läggas på analys och planering i Regeringskansliet för att myndigheten skall uppnå målet att vara ett kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. Sådant arbete förutsätter en departements- och enhetsöverskridande kunskapsutveckling och ett gemensamt lärande tillsammans med myndigheterna. En effektiv resultatstyrning kräver kunskap om och förståelse av den operativa verksamheten ute i myndigheterna och därmed en kunskapsuppbyggnad i Regeringskansliet.

Analys- och planeringsfasen i styrningsarbetet behöver metodstöd och strukturerade arbetsformer som främjar objektiv, saklig och konstruktiv kunskapsutveckling som förenar olika perspektiv (uppdragsgivarens, medborgarens, ledningens, "golvets").

För att analys- och planeringsarbetet verkligen skall få ökat utrymme, och för att det skall vara möjligt med ett kontinuerligt lärande, föreslås att ett nytt instrument, styrstrategier, inrättas (se nedan).

Dokumentera i styrstrategier

Av en styrstrategi skall t.ex. framgå vilka politiska mål och prioriteringar som finns och när målen förväntas vara uppnådda, väsentliga förhållanden inom berörda sakområden, hur resultat skall mätas och följas upp, beskrivning av hur styrmedlen är tänkta att fungera var för sig och tillsammans, vilka samlade resurser som ingår, vilka huvudmän i Regeringskansliet som har vilket ansvar etc. Av styrstrategin måste också tydligt framgå vilket verksamhetsområde eller system och vilka processer som styrstrategin omfattar.

Någon mall för styrstrategier bör inte tas fram utan de bör utvecklas i det praktiska arbetet inom ramen för ett tydligt förändringsarbete, t.ex. i projekt som prövar att lägga om styrningen (se ovan). Strategin bör vara ett arbetsdokument som kan uppdateras vid behov och som finns tillgängligt som bakgrundsmaterial vid gemensam beredning av de regeringsärenden som rör styrningen på det aktuella området.

Inrätta permanenta arbetsgrupper

I syfte att underlätta gemensam kunskapsutveckling inom Regeringskansliet och statsförvaltningen och öka förståelsen för olika perspektiv föreslås att nya formaliserade och permanenta samverkansformer införs i Regeringskansliet. Det kan exempelvis vara för att utveckla styrningen inom ett visst område men det kan också gälla exempelvis EU-arbetet och utarbetandet av strategier för ståndpunkter.

Arbetsgrupperna bör vara interdepartementala och också inkludera berörda myndigheter. Grupperna bör vara tydligt reglerade så att det bl.a. framgår till vilket statsråd gruppen rapporterar, vilka uppgifter gruppen har, vilken huvudman som är ansvarig för gruppens sammankallande och vilka som ingår i gruppen. Hur denna reglering skall göras bör analyseras närmare utifrån bl.a. utländska exempel. Arbetsgrupper av denna typ kan vara ett effektivt sätt att politiskt kraftsamla runt prioriterade frågor. Grupperna blir också ett instrument för huvudmännen att fullgöra sina författningsreglerade uppgifter att med uppmärksamhet följa förhållandena inom sitt sakområde och att ansvara för planering och samordning.

Denna typ av arbetsgrupper skulle avsevärt kunna höja kvaliteten i analys- och planeringsarbetet och därmed höja kvaliteten i de beslutskoncept som sedan skall gemensamberedas.

Utvärdera förändringsarbetet

Om något eller några av ovanstående förslag verkställs bör också en utvärderingsplan läggas fast, i syfte att säkerställa ett lärande kring de vidtagna åtgärderna.

1. Inledning

En förvaltningspolitisk huvudfråga är hur regeringen skall styra den statliga förvaltningen för att skapa så goda förutsättningar som möjligt att uppnå de mål som riksdagen och regeringen sätter upp inom olika områden. Huruvida måluppfyllelsen inom ett visst område blir tillfredsställande eller inte beror på en mängd faktorer. Många av dessa faktorer kan inte regeringen påverka. En faktor som regeringen kan påverka är hur den styr riket och hur Regeringskansliet arbetar för att bistå regeringen i denna styrning.

Hur det dagliga arbetet med att styra riket ser ut i Regeringskansliet beror bl.a. på vilket synsätt som finns på styrningen: vad styrning är, vad styrningen syftar till, vad man anser att det är som skall styras, vilka styrinstrument och tillvägagångssätt som man anser vara mest lämpliga och vilken tillit man känner till dem som skall styras.

Det finns ett antal problem med dagens styrning av statsförvaltningen och detta projekt syftar till att belysa vilka samband det finns mellan brister i styrningen och Regeringskansliets arbetssätt, processer, organisering och kultur. En utgångspunkt för projektet är att de sätt som man arbetar på i Regeringskansliet – hur man organiserar sig, vad som prioriteras och hur man ser på sin roll – får stor betydelse för styrningen av förvaltningen och det värde som skapas för medborgare och företag. En effektiv förvaltning förutsätter ett effektivt regeringskansli.

En annan utgångspunkt är att Regeringskansliet skall vara ett ”effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att *styra riket och förverkliga sin politik*”. Det är därför angeläget att föra en diskussion om vad detta innebär i praktiken och vilka krav det ställer på Regeringskansliet avseende kompetens och arbetssätt beträffande styrningen av komplexa områden.

Att styra riket och förverkliga politik är något avsevärt mycket vidare än att bereda ärenden till beslut och förutsätter sannolikt delvis andra arbetssätt, metoder och synsätt.

2. Om projektet

2.1. Bakgrund

I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 2 avsnitt 5.3.1) angav regeringen sin avsikt att bedriva ett utvecklingsarbete för att pröva om en processbaserad horisontell verksamhetsstyrning¹ kan bidra till att utveckla resultatstyrningen, för att på sikt effektivisera statsförvaltningen. En eller ett par strategiska processer kring vilka en försöksverksamhet kan bedrivas skulle identifieras.

2.2. Syfte

Projektet syftar till att utveckla styrningen av statlig verksamhet så att det samlade värdet av offentlig verksamhet förbättras för olika grupper. Med gemensamt lärande i ett antal fallstudier skall projektet resultera i en bättre förståelse av sambanden mellan Regeringskansliets arbetssätt, regeringens styrning av statlig verksamhet och avsedda effekter inom sektorsövergripande verksamheter som omfattar annan verksamhet än den statliga. Syftet med projektet är också att pröva arbetsmetoder och synsätt som stödjer ett kontinuerligt förbättringsarbete.

2.3. Projektorganisation

2.3.1. Uppdragsgivare

Projektets uppdragsgivare är det statsråd som ansvarar för övergripande frågor om styrning, ledning och organisation av statlig verksamhet.

2.3.2. Projektägare

Projektet ägs av Enheten för statlig förvaltningsutveckling vid Finansdepartementet (Fi/F).

2.3.3. Arbetsgrupper (fallstudier)

Projektets empiriska bas utgörs av arbetet i tre interdepartementala grupper. Arbetsgrupperna har behandlat områdena:

Snabb etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare

Ansvarig enhet för fallstudien är IJ/IM.

Arbetsgruppen avgränsade huvudprocessen till att gälla enbart asylsökande som antingen väljer att bo i eget boende och asylsökande

¹ Begreppet process beskrivs närmare i avsnitt 4.2.

som bor på Migrationsverkets anläggning. Fallstudien redovisas i *bilaga 1*.

Vuxnas lärande

Ansvarig enhet för fallstudien är U/SV.

Arbetsgruppen avgränsade sitt arbete till hur vuxna som saknar gymnasial kompetens ges möjlighet till kompetensutveckling i linje med aktuella mål och strategier. Synpunkter på överlappande regelverk, otydlighet och vikten av samarbete har i olika sammanhang framförts främst inom och mellan tre specifika processer. Dessa definierades som särskilt viktiga att kartlägga och diskutera i arbetsgruppen. De tre olika processerna är

- en person som på egen hand söker sig till studier inom kommunal vuxenutbildning,
- en person som är arbetslös och därför deltar i en arbetsmarknadsutbildning samt
- en person som är sjukskriven och deltar i utbildning som en del av sin rehabilitering.

Fallstudien redovisas i *bilaga 2*.

Utlandsmyndigheternas författningsreglerade service till svenskar

Ansvarig för fallstudien expeditionschefen vid Utrikesdepartementet.

Utlandsmyndigheternas författningsreglerade service innehåller en stor mängd delprocesser av skilda slag. Inom detta uppdrag har nedanstående delprocesser kartlagts.

- Bistånd till nödställda
- Körkortsförnyelse
- Bistånd vid dödsfall
- Bistånd vid frihetsberövande
- Passhantering
- Röstmottagning

De två förstnämnda finns närmare redovisade i delrapporten.

Fallstudien redovisas i *bilaga 3*.

Regionförstoring

I regeringsbeslutet pekas en fjärde fallstudie ut, Regionförstoring som sektorsövergripande process, för vilken enheten N/RUT ansvarade fram till och med Näringsdepartementets omorganisation i januari 2007. Fallstudien fullföljdes inte och har därför inte heller slutredovisats avslutades till Fi/F.

2.3.4. Projektgrupp

En projektgrupp har sammankallats löpande. I projektgruppen har ingått Mats Hedlin (IJ/IM), Mats Liljeholm (UD/VU), Carina Lindén (U/SV), Bengt Nordström (Ekonomistyrningsverket), Martin Sparr (Fi/F), projektledare, och Lars Stigendal (Verket för förvaltningsutveckling).

2.3.5. Referensgrupp

En referensgrupp bestående av representanter från bl.a. FA/Stab, centrala budgetsamordningsenheter (el. motsv.), Fi/BA, Fi/ESA, Fi/KL, Fi/LS, Verket för förvaltningsutveckling, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har sammankallats vid fyra tillfällen. Syftet med referensgruppsmötena har varit att informera om projektet till intresserade enheter främst inom Regeringskansliet och att vidga diskussionen och lärandet om problem i styrningen.

2.4. Projektets genomförande

Projektet påbörjades i maj 2006 och avslutades i juni 2007.

2.4.1. Fallstudierna

Arbetsgrupperna har haft i uppgift att kartlägga en huvudprocess inom respektive område. Uppgiften har inkludera att:

- beskriva vilken nytta processen syftar till att skapa och för vilka grupper,
- klarlägga vilka aktörer som är involverade i hela kedjan (vem som bidrar med vad, vem som har ansvar för vad etc.),
- identifiera problem och hinder för effektivitet i processerna,
- beskriva hur Regeringskansliets arbetssätt påverkar processerna och hur Regeringskansliets ledningsprocess ser ut för den aktuella huvudprocessen,
- överväga ansvar och befogenheter givet nuvarande organisatoriska struktur.

Resultaten beskrivs i avsnitt 3.

2.4.2. Modell för att effektivisera processer

Utöver de tre fallstudierna har Ekonomistyrningsverket och Verket för förvaltningsutveckling gjort ett inledande försök att pröva en analysmodell för att bedöma effektiviseringspotentialen om man ändrar en process. Tillsammans med Forum för strategisk servicesamverkan har man i tre workshops analyserat processen snabb etablering av invandrare på arbetsmarknaden och först gjort en nu-lägesanalys, därefter en nylägesanalys och slutligen en GAP-analys. Arbetet beskrivs närmare i avsnitt 3.7.

3. Resultat från fallstudierna

Nedan beskrivs sådana resultat från fallstudierna som bedöms som särskilt intressanta såväl avseende metoden att analysera styrningen utifrån processkartor som avseende problem och brister i styrningen som analyserna tydliggör. För en närmare genomgång av de mer områdesspecifika problemen hänvisas till delrapporterna i *bilaga 1–3*.

3.1. Regeringskansliets arbete med styrning är fragmenterat

De tre fallstudier som genomförts inom ramen för detta projekt visar på en avsaknad av en helhetsinriktad styrning och tydliga brister i koordineringen av regeringens styrning. Inte i någon av fallstudierna har man kunnat se att det finns en ledningsprocess, eller en medveten strategi, för hur området skall styras och följas upp över departementsgränserna.

Fallstudierna bekräftar därmed vad som redan konstaterats i ett stort antal tidigare utredningar (se avsnitt 4.1).

Avsaknaden av en ledningsprocess kan i fallstudien nyanländas etablering på arbetsmarknaden illustreras med att man inte har en samsyn kring var etableringsprocessen börjar, om det är tidpunkten för uppehållstillståndet eller redan under asylskedet.

Som en konsekvens av att det saknas en koordinering av styrningen i Regeringskansliet skapar inte styrningen förutsättningar för samverkan mellan berörda aktörer. I fallstudien vuxnas lärande konstateras att det inte står någonting om samverkan mellan den kommunala vuxenutbildningen och länsarbetsnämnderna i regleringsbrev för AMS, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling eller Centrum för flexibelt lärande. Något ålagt samarbete mellan Försäkringskassan och den kommunala vuxenutbildningen finns inte heller. Den samverkan som finns specificerad och ålagd i regleringsbrev är mellan Försäkringskassan och AMS.

Inom fallstudien vuxnas lärande anges att myndigheter delvis tycks konkurrera med varandra, att det finns överlappande verksamhet samtidigt som man upplever att frågor faller mellan stolarna. Genom processkartläggningarna framkom att funktioner som behovsanalys, information till enskilda, validering och uppföljning skulle kunna samordnas bättre.

Både den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen är utförare av utbildning. Även om den bakomliggande anledningen till varför en vuxenutbildning respektive en

arbetsmarknadsutbildning anordnas varierar, kan själva utbildningarna komma att bli väldigt lika varandra. Det innebär att i en och samma kommun kan snarlika utbildningar komma att drivas parallellt.

En fråga som tagits upp i fallstudien vuxnas lärande är att någon borde ha kvalitetsansvar för helheten. I de fall någon upplever att behoven inte tillgodoses i något av systemen måste personen vända sig till vart och ett av dem. Det behövs ett tydligare ansvar både på lokal och regional nivå.

3.2. Bristerna i styrningsarbetet får konsekvenser för medborgarna

Fallstudien om invandrares etablering på arbetsmarknaden visar att bristerna i Regeringskansliets arbete är en bidragande orsak till de svårigheter nyanlända invandrare möter när de skall etablera sig på arbetsmarknaden. Det handlar bl.a. om otydligheter i vilken myndighet som har det yttersta ansvaret för introduktionen. Trots skrivningar i regleringsbrev och trots att Migrationsverket har ett processansvar för alla asylsökande så har myndigheten inte lyckats klara sitt integrationsförberedande uppdrag under den senaste tioårsperioden.² Konsekvenserna på individnivå har varit en längre väg för många till egenförsörjning och ett mer permanent beroende av socialbidrag och därmed till ett permanentat utanförskap. Konsekvenserna på kommunal nivå är bl.a. högre kostnader för socialbidrag och till att segregationen skärpts avsevärt i storstäderna samt till en spridning av segregation till alla större kommuner i landet. Detta skall ställas mot de i sammanhanget blygsamma kostnaderna för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig styrning i Regeringskansliet som skapar förutsättningar för att regeringens politik faktiskt förverkligas.

Även på området vuxnas lärande får bristande samordning i Regeringskansliet konsekvenser för medborgaren. För en person utan gymnasial kompetens uppträder staten i tre olika skepnader beroende på om den som vill vidareutbilda sig är arbetslös, långtidssjukskriven eller enbart på eget initiativ söker fortbildning. Tre politikområden kan leda till att en person får tre olika studie- eller handlingsplaner. Det finns inte heller en samlad information för medborgaren att få utan den kanaliseras också utifrån statens organisering.

Kartläggningen av processen bistånd till nödställda svenskar i utlandet visar att processen är komplex och att variationerna kan vara otaliga. Samtidigt tydliggörs vilka nuvarande brister som faktiskt går att åtgärda och det går inte att utesluta att dessa brister, i kombination med den till vissa delar ofullständiga bild som tidigare har funnits om processen, inte också har påverkat vilken hjälp nödställda svenska medborgare har fått.

² Statliga insatser för nyanlända invandrare, (Riksrevisionen 2006:19)

3.3. Medborgarna inte utgångspunkt i Regeringskansliets arbete med styrning

Inte i någon fallstudie tycks nyttan för medborgaren vara utgångspunkt för hur verksamheten styrs och studien bekräftar därmed vad som framförts av exempelvis Ansvarskommittén (se avsnitt 4.1.1). Såväl fallstudien kring vuxnas lärande som den om snabb etablering av nyanlända invandrare på arbetsmarknaden visar att regeringens styrning på dessa områden huvudsakligen bestäms av hur regeringen har valt att organisera Regeringskansliet och förvaltningen samt av vilka politikområden som har inrättats.

Kartläggningen av processen bistånd till nödställda svenskar utomlands visar att en stor del av fokus ligger på att kontrollera att den nödställda har försäkring eller andra medel för att bekosta nödvändiga åtgärder.

Det finns en ovana i Regeringskansliet att diskutera styrning utifrån ett värdeskapande för medborgare.

Frågan om att förena olika perspektiv i styrningen diskuteras närmare i avsnitt 4.3.

3.4. Regeringskansliet kan arbeta mer helhetsinriktat och med fokus på medborgare och företag

Redan 2003 förordades i en rapport från Statsrådsberedningen att Regeringskansliet borde anlägga ett processorienterat arbetssätt (se avsnitt 4.1.3). I avsnittet 4.2 förklaras kortfattat de bakomliggande idéerna om system- och processbaserad styrning som varit utgångspunkt för detta projekt.

Inom ramen för detta projekt har respektive fallstudie haft i uppgift att kartlägga en huvudprocess inom respektive område och att utföra ett antal deluppgifter kopplade till detta (se avsnitt 2.4.1). Av delrapporterna och av intervjuer med de fallstudieansvariga framgår att metoden att kartlägga processer har fungerat väl i alla tre fallstudier. Det som lyfts fram som särskilt positivt är att processsynsättet

- upplevs vara ett bra verktyg för att tydliggöra var gränssnittet finns mellan olika aktörer och därmed att belysa var det finns ett behov av samverkan.
- bidrar till att identifiera möjliga förbättringar i styrningen inom samtliga områden.
- bidrar till att identifiera arbetsmoment som inte kan anses vara värdeskapande, utan snarast ineffektiva och inte särskilt rättssäkra.

- fungerar som ett kommunikationsverktyg för att nå gemensam förståelse kring det som skall styras.

Respektive arbetsgrupp har valt att fokusera sin fallstudie på lite olika delar och att genomföra arbetet på olika sätt men som framgår nedan har alla deluppgifter utom en behandlats. Det kan dock konstateras att tiden för projektet har varit i kortaste laget för att hinna med alla delar. De valda områdena har också haft olika karaktär vilket medfört att det har varit olika svårt att utföra samtliga uppgifter.

Beskriva vilken nytta processen syftar till att skapa och för vilka grupper

Att beskriva vilken nytta processen syftar till att skapa och för vilka grupper har varit möjligt i samtliga tre genomförda fallstudier. Inte i någon fallstudie går det att se en homogen målgrupp men värdet har varit förhållandevis enkelt att fastställa. Möjligen med undantag för vuxenutbildningsprocessen.

Det kan konstateras att det finns en övning i Regeringskansliet att diskutera styrning utifrån ett värdeskapande för medborgarna. Detta är anmärkningsvärt om man godtar idén att skälet till att verksamheter bedrivs i offentlig regi ytterst är att man via politiken vill säkerställa att kollektiva och individuella behov hos medborgare och företag, inom givna resursramar, tillgodoses. Värdeskapande för medborgare och företag är i denna mening politikens syfte.

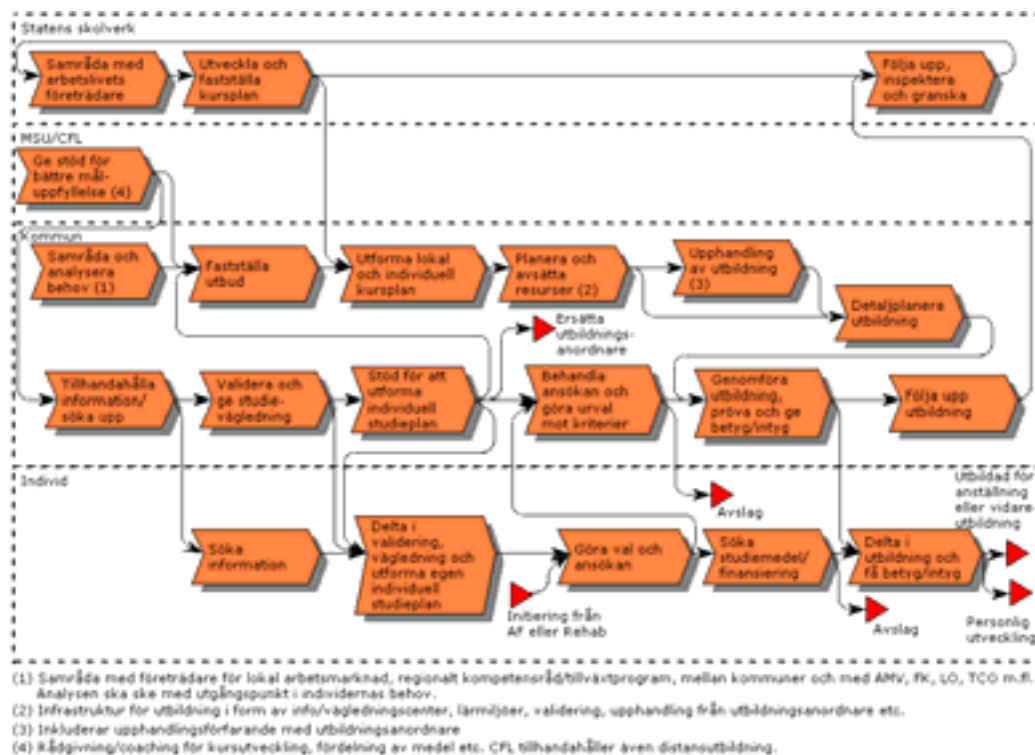
Det rådde delade meningar i fallstudierna huruvida de myndigheter som styrs i en viss process skall involveras i utformningen av styrningen eller ej. I avsnitt 4.3 och 4.4 argumenteras för en bred bas för kunskapsutveckling.

Klarlägga vilka aktörer som är involverade i hela kedjan

Det har likaså varit möjligt att kartlägga vilka aktörer som är involverade i kedjan. Här kan dock konstateras att det finns olika detaljeringsnivå i de olika fallstudierna. Vidare framgår att i processen hjälp till nödställda är det många aktörer som kan komma att involveras, men alla gör det inte vid alla tillfällen. Det skiljer den processen från de andra där aktörerna är mer fasta.

Identifiera problem och hinder för effektivitet i processerna

I samtliga fallstudier har det varit möjligt att identifiera problem och hinder för effektivitet i processerna. Dessa beskrivs närmare i avsnitt 3. I fallstudien bistånd till nödställda (se bilaga 3) illustreras på ett tydligt sätt att det givetvis finns såväl hinder som är möjliga att undanröja som hinder vilka regeringen inte rår på men som ändå är värdefulla att känna till.



Figur 1. Exempel på en processkarta (kommunal vuxenutbildning)

Beskriva hur Regeringskansliets arbetssätt påverkar processerna och hur Regeringskansliets ledningsprocess ser ut för den aktuella processen

Av samtliga fallstudier framgår att det är uppenbart att Regeringskansliets arbetssätt påverkar processerna negativt. Någon samordnad styrning, eller någon strategi för styrning, gick inte att hitta i något av fallen varför inte heller någon beskrivning av ledningsprocessen i Regeringskansliet har gjorts.

Överväga ansvar och befogenheter givet nuvarande organisatoriska struktur

Detta är en deluppgift som inte någon fallstudie har kommit in på. Möjligen kan detta till viss del förklaras av att Regeringskansliet i hög grad präglas av att vara en förhandlingsorganisation, något som även märks i ett utvecklingsprojekt som detta. Verva pekar i rapporten Styrning för ökad effektivitet (2007:12) på att det delvis har varit svårt att ta fram relevanta underlag och att få fullt genomslag för process- och systemsynsättet. Verva menar att det tycks som om Regeringskansliets organisationskultur tillåter att relevanta underlag och fakta negligeras om de ifrågasätts av någon part trots att de kan vara av betydelse för processens funktionssätt och styrningens utformning.

3.5. Analys- och planeringsarbetet i Regeringskansliet brister

3.5.1. Oklara mål

Mål formuleras utan att stämmas av mellan departement vilket bl.a. resulterar i att de blir otydliga och delvis motstridiga. Målen för arbetsmarknadspolitiken tycks t.ex. innehålla en målkonflikt mellan arbetsmarknadsprogrammets effektivitetskrav och prioritering av dem som har svårt på arbetsmarknaden.

I en av processerna var tjänstemännen till övervägande del kritiska mot den styrning som Regeringskansliet arbetar med. Man ansåg bl.a. att målen inte ger nödvändiga styrsignaler, att de är oförenliga och leder till målkonflikter samt att de skapar gränsdragningsproblem.

3.5.2. Befintliga kunskaper används inte

En viktig förutsättning för att olika myndigheter och aktörer skall samverka är att de involverade parterna har kunskap om varandras regelverk och uppdrag. Något som inte synes ha varit fallet i fallstudien vuxnas lärande.

I de intervjuer som genomförts inom ramen för fallstudien invandrares etablering på arbetsmarknaden är det bara ett fåtal som tar upp behovet av kunskap som underlag för styrningen. En intervjuperson menade att bättre stöd för kunskap och metodutveckling är viktigt för framtiden, vilket antagligen syftar på att det bör finnas en etablerad struktur som stöder både framtagandet av ny kunskap och rätt kunskap. En annan intervjuperson ansåg sig sakna kunskap om effekter och menade att forskningsuppdrag bör läggas ut för att få väsentlig kunskap om effekter av introduktionen.

I avsnitt 4.3 diskuteras frågan om behovet av olika kunskaper för en bättre styrning.

3.5.3. Oklar mätning och uppföljning

Inom fallstudien nyanländas etablering på arbetsmarknaden konstateras att det finns ett behov av tydliga och uppföljningsbara mål för att kunna följa upp och utvärdera olika etableringsinsatsers resultat på individ- och organisationsnivå. Det har dock i tidigare utredningar av nyanländas etablering inte lämnats förslag på sådana mål. Bristen på tydliga och uppföljningsbara mål är, menar man, en förklaring till en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter och kommuner.

I fallstudien vuxnas lärande diskuterades vikten av att utveckla mätsystem som visar hur verksamheten klarar av att leva upp till sina mål. Det konstaterades att övergripande mål bör konkretiseras med mätbara egenskaper så att de kan följas upp och resultaten förbättras. Det saknas

mått som kan ligga till grund för att identifiera åtgärder för att förbättra dels själva utbildningen men också arbetssätt, samordning och styrning.

Ett uppmärksammat problemområde inom fallstudien vuxnas lärande är den grupp personer som har gått mellan de olika försäkringssystemen för sjukskrivna och arbetslösa. Någon av deltagarna i workshopen ansåg till och med att varken AMS eller Försäkringskassan vill ha dem registrerade i sina system den dag man mäter sin måluppfyllelse eftersom det inverkar negativt på resultatet och att de därför slussats mellan de båda systemen. Flera påtalade också vikten av ett uppföljningssystem som mäter helheten, det vill säga återgång i arbete för individen.

Vervas har i en fältstudie gjord inom ramen för projektet funnit belägg för att Arbetsmarknadsverkets 70-procentsmål kan befaras medföra att svagare grupper missgynnas i anvisningsprocessen till arbetsmarknadsutbildning. Målet skapar incitament för personalen att inte ta in reellt svaga grupper i utbildningen. Samtidigt konstateras att den aggregerade statistik som regeringen har haft som underlag för sina bedömningar gett bilden av att målen faktiskt uppnås.

Arbetsmarknadskontakter under introduktionen är en konstaterat viktig framgångsfaktor för att ha ett arbete vid introduktionens slut. Trots kunskapen om detta samband är det ovanligt med arbetsmarknadskontakter under introduktionsperioden. Introduktionen kan försvåra möjligheterna att få arbete under de första åren efter uppehållstillstånd.

En ytterligare dimension av mätproblemen är de många indikatorsystem som börjar växa fram inom olika områden, utan samordning systemen emellan (se avsnitt 4.3.3).

3.6. Gemensam beredning räcker inte

Från flera fallstudier uppges att det har varit fruktbart att analysera styrningen i grupper som inte har befunnit sig i situationen att gemensambereda ett regeringsärende. Man har på detta sätt mer förutsättningslöst kunnat diskutera såväl hur den nuvarande styrningen ser ut som ibland också hur den borde se ut. Styrningsarbetet främjas inte, framhålls det, av att man bara är med, ofta i sena skeden, i den gemensamma beredningen av t.ex. ett regleringsbrev eller en instruktion. Det förs då sällan några strategiska diskussioner om vilka styrmedel, och i vilka kombinationer, som är mest lämpliga. Inte heller om hur mål kan mätas på ett realistiskt sätt etc.

Såväl för området vuxnas lärande som för integration finns sedan ett antal år tillbaka också interdepartementala arbetsgrupper. Inom nyanlända invandrare identifierades redan 2003 ett ökat behov av samverkan inom Regeringskansliet för en bättre styrning. Gruppen gav

ut en rapport i vilken det bl.a. konstaterades att det fanns ett behov av att tydliggöra vissa myndigheters särskilda ansvar för nyanlända invandrare. Vidare föreslog man ett antal mål med tillhörande indikatorer för att kunna mäta integrationspolitikens utveckling. Båda dessa grupper vittnar om ett behov av att hitta former för kontinuerlig dialog och kunskapsutveckling. Båda grupperna tycks också visa att detta är ett fruktbart sätt att samverka. Det kan dock konstateras att inte någon av dessa båda interdepartementala arbetsgrupper nämnvärt tycks ha påverkat styrningsarbetet att bli mer koordinerat i Regeringskansliet.

Frågan om gemensam beredning som process och om särskilda projekt och arbetsgrupper för att tillvarata den omfattande kompetens som finns i Regeringskansliet och för att främja samverkan diskuteras i avsnitt 4.5

3.7. Stora ekonomiska värden motiverar modell för beräkningar

Det finns med stor sannolikhet mycket stora ekonomiska värden som i dag går förlorade som ett resultat av den dåligt fungerande styrningen. Investeringar som syftar till att utveckla myndigheters verksamhet måste dock grundas på ett gott beslutsunderlag. Lönsamhetskalkyler, dvs. systematiskt gjorda analyser och bedömningar av nyttor och kostnader är en nödvändig del av ett sådant underlag.

En ambition med projektet har därför varit att försöka utveckla idéer kring en modell för att beräkna vilka potentiella effektiviseringsvinster som eventuellt kan uppnås om centrala processer i samhället effektiviseras. Verva har tidigare tillsammans med Ekonomistyrningsverket arbetat fram en modell i ett snarlikt syfte men då med siktet på konkreta ärendeprocesser. Arbetet och analysmodellen finns beskrivet i Vervas och ESV:s gemensamma rapport *Effektivisera genom att automatisera ärendehantering* (2006:03).

Utifrån dessa erfarenheter har nu inom ramen för detta projekt området snabb etablering av invandrare på arbetsmarknaden analyserats i tre steg.

Först genomfördes en heldags-workshop för att beskriva hur processen ser ut i dag, ett s.k. nu-läge. De sju deltagarna, från AMS, Skatteverket, Försäkringskassan, Migrationsverket och Sveriges kommuner och landsting (SKL), hade god kännedom om hur processen faktiskt går till *i praktiken*. Man valde att kalla processen "Nyanländ kompetens" och avgränsade den till anhöriginvandring. Processen ansågs börja efter det att Migrationsverket beviljat uppehållstillstånd och sluta när den nyanlände har ett arbete som varat i minst 6 månader. Under 2006 hade processen att möta ca 27 000 personer, varav knappt 14 000 var i arbetsför ålder.

En bild av hur processen ser ut i nu-läget redovisas i *bilaga 4*.

I ett andra steg genomfördes motsvarande workshop för att skissa på en ”optimal” process, ett så kallat ny-läge. I denna deltog fem medarbetare från samma organisationer som vid nu-lägesanalysen med undantag för SKL. Deltagarna var inte desamma som i nu-lägesanalysen utan förväntades nu i stället ha god förmåga att ”tänka nytt” och inte vara bundna av nuvarande lösningar och arbetsformer. Den processmässiga avgränsningen var densamma som vid nu-lägesanalysen. Denna process benämndes ”Från nyanländ till nyanställd”.

En bild av hur processen ser ut i ny-läget redovisas i *bilaga 5*.

Slutligen genomfördes en s.k. GAP-analys med fyra deltagare från berörda myndigheter. GAP-analysen syftar till att identifiera och så långt möjligt översiktligt kvantifiera och om möjligt även värdera skillnaderna mellan ny- och nu-läget. Vid nu- respektive ny-lägesanalysen deltog även en medarbetare från ESV. I GAP-analysen deltog medarbetare från både Verva och ESV. Vid samtliga workshops har Verva svarat för modulering och dokumentation.

Ny-läget kom att byggas på den principiella utgångspunkten att den nyanlände borde placeras i centrum med målsättningen att denne, med det stöd som samhället kan erbjuda, skall kunna använda all kraft för att så snart som möjligt nå egen försörjning och en fungerande roll i det svenska samhället. Den nyanländes arbete med att hitta rätt i, och inte sällan också med att koordinera de organisationsstrukturer och stödformer som har byggts upp i svensk förvaltning, bör minimeras. Dessa strukturer och stödformer är oftast okända och ibland också helt främmande för den nyanlände.

Ett huvudsakligt förslag i ny-lägesanalysen kom därför att bli inrättandet av en coach- och koordinatorsfunktion vars huvudsakliga uppgift skulle vara att stötta individen genom att minimera arbetet med att hantera och navigera i samhällets strukturer. På så sätt kan individen fokusera på den primära uppgiften att så snabbt som möjligt hitta egen försörjning och komma till rätta i samhället. Coachens roll skulle också vara att tydliggöra individens både rättigheter och skyldigheter som medborgare.

De väsentliga skillnaderna mellan nu- och ny-läget kan sammanfattas på följande sätt.

NU-läge		NY-läge
Inifrån- och utperspektiv	→	Utifrån- och inperspektiv
Stöd- och produktionsorientering	→	Målgruppsorientering
Myndighets- och aktivitetsstruktur styr	→	Behov och problem styr
Nyanlände objekt, passiv	→	Nyanlände subjekt; aktiv, eget ansvar
Många ingångar/kontaktytor	→	En ingång/kontaktyta (”Coach”)
Många funktioner	→	Samlat stöd, vägledning,

Nyanländ ”koordinerar” kontakter m.m. Flera parallella planer	→	koordinering ”Coach” koordinerar
	→	En gemensam etableringsplan (coach i samspel med den nyanlände och berörda stödjande aktörer)
Pengar tilldelas org. strukturer	→	Pengar följer individen kopplat till etableringsplan
Ansöker om personnummer och registrering i samhällsregister	→	Automatisk registrering efter uppehållstillstånd

3.7.1. Ekonomiska konsekvenser

Utan ytterligare fördjupning ger GAP-analysen inte underlag för mer än att identifiera de huvudsakliga skillnaderna mellan nu- och ny-läget när det gäller ekonomiska konsekvenser.

I det följande förs ett resonemang om hur man skulle kunna närma sig frågan om de ekonomiska konsekvenserna av en övergång från nu-läget till ny-läget.

En analys av de ekonomiska konsekvenserna görs förslagsvis i tre steg:

- identifiera relevanta konsekvenser
- kvantifiera relevanta konsekvenser, och
- värdera relevanta konsekvenser.

Inledningsvis kan man beakta de realekonomiska konsekvenserna, dvs. hur man tror att övergången till ny-läget påverkar utnyttjandet av produktionsfaktorer i form av mänsklig kompetens, IT-system, lokaler och andra resurser. Finansiella effekter, t.ex. hur skatteinkomster och utgifter för försörjningsstöd påverkas, behandlas för sig i en statsfinansiell och kommunfinansiell analys.³ Det bör noteras att det är den realekonomiska bedömningen som avgör om det från myndighets-ekonomisk eller samhällsekonomisk synpunkt är fördelaktigt att genomföra ny-läget.

Realekonomiska konsekvenser

I det här skedet finns inte underlag att göra någon potentialbedömning i egentlig mening. Man får därför nöja sig med att försöka identifiera de konsekvenser som det är nödvändigt att beakta vid en sådan bedömning. Det kan göras i termer av kostnader och intäkter (nyttor) med nu-läget som nollalternativ. Hänsyn behöver då bara tas till vad som skiljer ny-läget från nu-läget.

³ Det är viktigt att skilja mellan realekonomiska effekter och finansiella effekter, dvs. mellan inkomstbildning och inkomstomfördelning.

I nedanstående tablå redovisas ett antal realekonomiska konsekvenser som följer av en övergång till ny-läget. De har identifierats med ledning av den inventering av strategiskt viktiga förutsättningar för ny-läget som vi gjorde i samband med GAP-analysen och presenteras i tablå med hänsyn till om de berör myndigheter (statliga myndigheter eller kommuner och landsting), berörda individer (de som processen är till för att hjälpa) samt samhället i övrigt.

	Kostnader	Intäkter (nytta)
Myndigheter	<ul style="list-style-type: none"> • Etablera och driva en "coach-funktion" • Organisera samspelet mellan "coach-funktionen" ("front office") och expertfunktionen ("back office") 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivare informationshantering • Minskad "pappersbyråkrati" • Bortfall av hantering av "icke-uppdaterade underlag" • Kortare "behovsbedömningsprocess" • Bortfall av "parallell planering" • Minskad total tidsåtgång per individ i systemet • Minskade kostnader för det allmänna p.g.a. minskade sociala problem
Berörda individer	<ul style="list-style-type: none"> • Ökad egeninsats för att ta fram och genomföra etableringsplanen 	<ul style="list-style-type: none"> • Minskad tid för myndighetskontakter • Snabbare i arbete på den ordinarie arbetsmarknaden^a
Övriga samhällseffekter		<ul style="list-style-type: none"> • Hälsosammare samhällsklimat p.g.a. att integrationen av invandrare underlättas

^a Det samhällsekonomiska värdet av individens arbete på den ordinarie arbetsmarknaden under det antal dagar som etableringsprocessen förkortas minus värdet av vad individen producerar i NU-läget under motsvarande tid.

Om man börjar med de *myndighetsekonomiska* konsekvenserna kan konstateras att en coach-funktion och en expertfunktion som skall fungera som administrativt stöd till coach-funktionen måste inrättas. Vidare behövs någon form av samhällsregister där coach-funktionen kan hämta de individuppgifter den behöver för kartläggning och behovsprövning. Att etablera och driva coach-funktionen samt att organisera det administrativa stödet är merkostnader för ny-läget. Vad samhällsregistret beträffar är detta inte en tillgång som skapats enkom för att underlätta etableringen av invandrare på arbetsmarknaden. Därför tas kostnaderna för registret inte upp som en specifik kostnad för ny-läget.

Man har i arbetet inte kunnat peka ut någon verksamhet som faller bort i ny-läget. Däremot har man konstaterat att delar av den befintliga verksamheten vid berörda myndigheter kan effektiviseras. Dessa effektiviseringar (minskade kostnader) redovisas som myndighetsekonomiska intäkter av ny-läget.

Förutom ekonomiska konsekvenser för direkt berörda myndigheter kan en övergång från nu-läge till ny-läge innebära effekter även för andra myndigheter. Att de som fått uppehållstillstånd snabbare kan etablera sig på arbetsmarknaden borde kunna underlätta deras integration i samhället, vilket kan främja en samhällsutveckling med mindre sociala problem som följd. Detta kan i sin tur medföra minskade kostnader för det allmänna, t.ex. för polis, domstolsväsende, sjukvård och sociala myndigheter.

För *berörda individer* innebär ny-läget att de själva får ta ett större ansvar för att ta fram och genomföra sin etableringsplan. Alternativutnyttjandevärdet av den tid som det ökade ansvarstagande kräver är en kostnad för individen och för samhället.⁴ Å andra sidan innebär ny-läget att berörda individer inte behöver ägna så mycket tid åt kontakter med olika myndigheter, vilket är en intäkt (tid frigörs för andra aktiviteter). Det bör noteras att det bara är den aktiva tid som individerna ägnar åt myndighetskontakter som är förenad med en alternativkostnad. Den viktigaste effekten på intäktssidan torde emellertid vara att berörda individer snabbare kan få ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden.⁵ Därmed uppstår en vinst för samhället som är lika med det samhällsekonomiska värdet av detta arbete (lönen inkl. arbetsgivaravgifter) under det antal dagar som etableringsprocessen förkortas minus värdet av vad individen producerar i nu-läget under motsvarande tid.⁶ Om anställningen blir en ekonomisk vinst även för individen är emellertid inte så säkert. Det beror på hur individens disponibla inkomst påverkas, dvs. skillnaden mellan inkomsten av anställning efter skatt i ny-läget och inkomsterna av transfereringar och olika tillfälliga påhugg i nu-läget.

Slutligen kan, som nämnts, en snabbare integration av invandrare på arbetsmarknaden medföra en mer harmonisk samhällsutveckling. Förutom minskade kostnader för det allmänna kan detta förmodas vara förenat med en välfärdsvinst för medborgarna överhuvudtaget, t.ex. på

⁴ I princip har all tid ett värde för individen, t.ex. som fritid, tid för hushållsarbete eller annat obeskattat arbete.

⁵ De kan naturligtvis också vilja starta egna företag.

⁶ Det kan också hända att individerna i ny-läget får ett arbete som bättre motsvarar deras kvalifikationer än i nu-läget, vilket innebär en långsiktig samhällsekonomisk vinst.

grund av att de kan känna sig tryggare i vardagen. Det är en effekt som kan vara svår att värdera, men som likafullt bör nämnas, förslagsvis som ovan under rubriken *övriga samhällseffekter*. Det finns säkert även annat som kan räknas hit.

Finansiella konsekvenser

Redovisningen av de finansiella konsekvenserna är i stor utsträckning en spegelbild av de realekonomiska. Vad som tillkommer i redovisningen av stats- och kommunfinansiella konsekvenser är effekter på skatter och försörjningsstöd.

	Ökade utgifter/minskade inkomster	Minskade utgifter/ökade inkomster
Stat och kommun	<ul style="list-style-type: none"> • Etablera och driva en "coach-funktion" • Organisera samspelet mellan "coach-funktionen" ("front office") och expertfunktionen ("back office") 	<ul style="list-style-type: none"> • Effektivare informationshantering • Minskad "pappersbyråkrati" • Hantering av "icke-uppdaterade underlag" bortfaller • Kortare "behovsbedömningsprocess" • Bortfall av "parallell planering" • Minskad total tidsåtgång i systemet per individ • Minskad total tidsåtgång per individ i systemet • Minskade kostnader för det allmänna p.g.a. minskade sociala problem • Ökade skatteinkomster • Minskade utgifter för försörjningsstöd
Berörda individer	<ul style="list-style-type: none"> • Minskade inkomster av försörjningsstöd • Minskade inkomster av tillfälliga påhugg 	<ul style="list-style-type: none"> • Ökade inkomster efter skatt av anställning och annat beskattat arbete

Andra förutsättningar

Vid sidan av ekonomiska restriktioner kan det finnas andra förutsättningar för att ny-läget skall kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt. Några sådana redovisas i nedanstående tablå. Utgångspunkten är här liksom tidigare inventeringen av strategiska förutsättningar i samband med GAP-analysen.

Former för styrning av verksamheten

- Tydlig och gemensam målsättning
- Tydlig ansvarsfördelning
- Tydliga direktiv i regleringsbrev
- Tydliga processbeskrivningar
- Ensade begrepp och rollkataloger

Finansiella styrmedel

- Pengarna följer individen

Infrastruktur

- Samhällsregister

Observera att samhällsregistret här betraktas som en tillgång som är till för flera olika verksamheter (dvs. en slags infrastruktur).

3.7.2. Beräkningar möjliga men fortsatt arbete krävs

Metodens förtjänster vid en tillämpning på den här typen av komplicerade tvärgående processer förefaller i detta skede främst vara att arbetsformen underlättar och stimulerar alternativa synsätt och utgångspunkter tas fram för processen. Med detta som grund kan jämförelser göras med identifierade svagheter i nuvarande ordning samt idéer tas fram till hur en alternativ utformning av de statliga och offentliga insatserna samt styrningen av dessa skulle kunna utformas. Med den begränsade arbetsinsats som ligger i metoden har det dock visat sig vara svårt att nå längre än till att identifiera de viktigaste ekonomiska konsekvenserna av ny-läget. För att kvantifiera och värdera konsekvenserna krävs både en precisering av ny-läget och mer grunddata om nu-läget.

Vidare har Statskontoret tillsammans med Ekonomistyrningsverket tidigare tagit fram en vägledning för lönsamhetskalkyler vid statlig verksamhetsutveckling som bör beaktas i eventuellt fortsatt metodarbete.⁷

⁷ Räkna på lönsamheten (Statskontoret 2004:29A/Esv 2005:13)

4. En helhetsinriktad styrning

Detta avsnitt syftar dels till att beskriva sådana begrepp och utgångspunkter som ligger till grund för projektet, men också att sätta projektet i ett större sammanhang och utveckla delar av de problem som fallstudierna berör.

4.1. Hur problemen beskrivs

Det senaste året har ett stort antal utredningar från bl.a. Riksrevisionen, Ansvarskommittén, Regeringskansliet, Statskontoret, Verva, Ekonomistyrningsverket och Nutek visat på brister i nuvarande styrning av förvaltningen och i Regeringskansliets arbetssätt.

Här redogörs i korthet för ett litet urval av de rapporter som behandlar frågor om ”stuprör”, fragmentering, oklar ansvarsfördelning, ändrade arbetssätt i Regeringskansliet och behovet av mer helhetsinriktad styrning.

4.1.1. Ansvarskommittén

Ansvarskommittén pekar i sitt slutbetänkande (SOU 2007:10) på behovet av att ”återsamla staten”. Den sektorisering som uppstår till följd av arbetsfördelning och specialisering har enligt kommittén avigsidor.

Delar av de problem som finns med den statliga styrningen av kommunerna förklaras enligt kommittén till viss del av gränser mellan de utgifts- och politikområden som kommunala verksamheter har inordnats i. Den interna arbetsfördelningen på sakenheter och departement inom Regeringskansliet skapar tendenser till sektorsspecifika perspektiv på kommunerna i stället för ett helhetsperspektiv. Den statliga styrningen förstärker samtidigt sektorsperspektiv som gör sig gällande hos kommunerna i mötet mellan kommunal förvaltning och medborgaren.

Vidare menar Ansvarskommittén att sektorsgränserna också får konsekvenser för kvalitet och relevans hos de kunskapsunderlag som myndigheterna återrapporterar till riksdag och regering. Belysning utifrån medborgarens perspektiv av offentliga tjänster kräver ofta information från flera sektorer. Den årliga myndighetsstyrningen inom staten har hittills varit mer inriktad på myndigheters prestationer och kostnader än på utbyte för medborgare och andra konsekvenser i termer av det offentliga åtagandet. En indirekt effekt av nuvarande myndighetsstyrning är att myndigheterna tenderar att agera – och uppfattas också så av medborgarna – som autonoma och avgränsade organisationer i stället för att de ser sig som del i större sammanhang med andra aktörer som söker lösa problem tillsammans.

Det behövs enligt Ansvarskommittén ett tvärsektorielt beslutsfattande med fokus på helheter. Kommitténs bedömning är att den statliga styrningen bör bli mer helhetsinriktad och att den statliga styrningens medborgarperspektiv bör utvecklas. Det senare behövs, menar kommittén, för att likvärdighetsaspekterna skall ges starkare genomslag både i den statliga styrningen och i statens egen verksamhet.

Ansvarskommittén pekar också på brister i lärandet kring olika styrformer. Styrformer justeras och nya styrformer introduceras utan någon uppföljning som visat om den föregående styrningen lett till önskat resultat eller ej. Man menar därför att det behövs mer resurser för ökat lärande kring former och medel för statens styrning. Inte minst är det enligt kommittén angeläget med ett arbetssätt inom Regeringskansliet där val av styrmedel, organisation och uppdrag till myndigheter i högre grad än i dag baseras på systematisk uppföljning av styrningseffekter. De kunskaper och den kompetens som finns på myndighetsnivån utgör en god grund för ett systematiskt lärande kring statens styrning. Potentialen hos de statliga expert- och kunskapsorganen borde tas tillvara bättre för ett sådant lärande inom Regeringskansliet, såväl inom olika sektorer som över sektorsgränser. Detta skulle bidra till ett stärkt generalistkunnande vad gäller utformning av den statliga styrningen.

4.1.2. Riksrevisionen

Riksrevisionen konstaterar sin årliga rapport för 2006 att i flera granskningar fördelar regeringen ansvaret för verksamheter mellan flera myndigheter eller mellan myndigheter och kommunala aktörer. När detta sker finns det risk för överlappningar eller för att ansvar faller mellan stolarna. Kraven på tydlighet i styrningen är därmed särskilt stora när flera aktörer delar på ansvaret för en verksamhet. Att otydlig reglering gör att verksamhet och ansvar riskerar att falla mellan stolarna framkom i granskningen av konsumentskyddet inom den finansiella sektorn (RiR 2006:12). Granskningen visar att regeringen inte gett någon av de ansvariga tillsynsmyndigheterna, Finansinspektionen och Konsumentverket, ett övergripande ansvar för insatserna på det finansiella området. Av den reglering som finns framgår också att myndigheternas tillsynsansvar till viss del är dubblerat. Det otydliga ansvaret mellan myndigheterna kan vara en orsak till den begränsade tillsyn som granskningen visar på. Granskningen av hur arbetsförmedlingen arbetar med de kommunala ungdomsprogrammen (RiR 2006:14) belyser problematiken och riskerna med att ansvaret för verksamheten delas mellan stat och kommun. Staten är den huvudsakliga finansiären och den part som skall placera ungdomar i programmen samt avgöra programmets längd, följa upp resultatet och stödja ungdomarna när de söker arbete. Det är emellertid kommunerna som utför större delen av verksamheten inom programmen. Granskningen visar att det är

vanligt att arbetsförmedlingarna inte följer upp arbetssökandet i tillräcklig utsträckning eller helt delegerar uppföljning och vägledning till kommunerna.

4.1.3. Regeringskansliet

Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder (SB 2003)

Rapporten var en redovisning från det projekt för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet som regeringen beslutade 2001 (SB 2001/8259). Avsikten med projektets förslag till åtgärder är att skapa bättre möjligheter för Regeringskansliet att kunna möta de framtida kraven och att skapa strukturella förutsättningar för en fortsatt utveckling av en gemensam och effektiv myndighet. Förslagen har främst inriktats på arbetsprocesserna i myndigheten, ledningsfunktioner och styrningen, planeringen och administrationen.

I rapporten pekas följande utmaningar ut för Regeringskansliet:

- Att som en myndighet utarbeta gemensamma prioriteringar, målsättningar och värderingar för att på ett effektivare sätt kunna stödja regeringen i sitt arbete och att det i det sammanhanget finns allt mindre plats för utpräglat revirtänkande.
- Att skapa utrymme för organisationens och medarbetarnas möjligheter till eftertanke, utbyte av kunskap och erfarenheter med andra aktörer i syfte att öka lärandet och kunna agera strategiskt och långsiktigt.
- Att kunna möta kraven på ytterligare kunskap och kompetens hos medarbetare och chefer i organisationen, med en betydligt högre ambitionsnivå än i dagsläget, med utvecklande insatser inom ramen för ett begränsat resursutrymme och i konkurrens med de dagliga uppgifterna.
- Att myndigheten kontinuerligt måste söka efter åtgärder och förändringar som möjliggör att en allt större andel av den totala resursramen kan disponeras för myndighetens kärnverksamhet eftersom tillgången på resurser alltid kommer att vara begränsad (kostnadsrationalisering).
- Att redan idag men än mer i framtiden som arbetsplats, i konkurrens med andra myndigheter och kvalificerad privat verksamhet, kunna attrahera och behålla kompetenta medarbetare och chefer. Detta samtidigt som en generationsväxling skall ske.
- Regeringskansliet måste fokuseras och stärkas genom personalpolitiska insatser. Kraven på ledarskapet i organisationen kommer att öka.

- Att Regeringskansliet måste präglas av ett total kvalitetstänkande. Med detta avses, givet att myndigheten/departementet har rimlig vetskap om att man sysslar med rätt saker enligt den politiska prioritering och verksamhetsplanering som görs, bl.a. följande:
 - ett processorienterat arbetssätt
 - en tydlig fokusering på uppdragsgivaren och kärnuppgifterna
 - ett utpräglat kvalitetstänkande
 - prioritering av ledarskapsfrågorna
 - delaktighet bland medarbetarna

- Att högre krav måste ställas på den politiska nivåns förmåga att gentemot sin stab tydliggöra sina prioriteringar och även ansvara för de verksamhetsmässiga konsekvenser detta har för organisationen.

- Att kontinuerligt diskutera de förväntningar, krav och olika roller och kompetenser som verksamheten i en organisation med en politiskt styrande ledning och tjänstemän kräver i syfte att vidmakthålla en ömsesidig respekt i arbetsorganisationen.

- Att Regeringskansliet måste våga pröva flexiblere arbetsformer. Till exempel måste olika arbetsgrupper och nätverk mellan medarbetare inom och mellan departementen användas som ett sätt att tillföra den kompetens som behövs och medverka till en effektivare handläggning.

Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser (Ds 2003:44)

I rapporten beskrivs och analyseras de konsekvenser som bildandet av den gemensamma myndigheten Regeringskansliet har medfört. I rapporten konstateras arbetet över departementsgränserna har underlättats. Bara det faktum att alla departement numera är delar av en gemensam myndighet förstärker intrycket av att departementen som helhet utgör en samlad resurs. Det kan antas, menar man vidare i rapporten, vara mer naturligt att i en sådan ordning förvänta sig att olika aktörer faktiskt utgår från ett gemensamt helhetsperspektiv, även om varje departement också fortsättningsvis har att beakta sina respektive delperspektiv. I rapporten beskrivs den ökade förekomsten av projektarbetsformen, tvärssektoriella nätverk och arbetsgrupper, som exempel på hur arbetsformerna i Regeringskansliet har utvecklats. Detta som ett uttryck för anpassning till nya arbetsuppgifter och de behov av samordning som dessa medför, snarare än att motsvara den traditionella organisatoriska strukturen. Rapporten påpekar också det behov av att förbättra dessa arbetsformer, som konstaterats i tidigare sammanhang. Även i den gemensamma myndigheten Regeringskansliet är det värdefullt att behålla inslaget av förhandling mellan organisationens olika

delar men det är viktigt att undvika oönskade inslag i förhandlingen, dvs. taktiserande inslag eller ett revirbevakande som inte gynnar helheten.

Vidare beskrivs i rapporten hur det ökade helhetsperspektiv som bildandet av den gemensamma myndigheten signalerar också motsvarar de krav som den senaste tioårsperiodens förändringar av den statliga budgetprocessen ställer på arbetets bedrivande.

I rapporten konstateras att förändra arbetsformerna i Regeringskansliet till stor del handlar mycket om att främja helhetsperspektivet utan att de positiva effekterna av ansvarsfördelningen mellan departementen går förlorade.

4.1.4. Statskontoret

Statskontoret har analyserat sektorisering som företeelse och dess konsekvenser för förvaltningens utveckling. I rapporten *Sektorisering inom offentlig förvaltning* (2005:3) menar man att problem med sektorisering primärt är kopplat till situationer och frågor som berör ett flertal komplexa sektorer eller politikområden och som kräver sektorsövergripande lösningar. Vidare uppstår problemen oftast kring frågor som berör individer med sammansatta behov som kräver lösningar över sektorsgränser. Statskontoret pekar bl.a. på Regeringskansliets roll för att motverka problem som beror på sektorisering.

I rapporten *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem* (2006:3) konstaterar Statskontoret att mål- och resultatstyrningen har bidragit till sektorisering inom vissa av de studerade fallen. Exempel på problem som nämns är att målen för berörda myndigheter inte är tillräckligt samstämmiga, att krav på samordning inte ges en tydlig plats i regleringsbrev och att vissa återrapporteringskrav kan leda till prioriteringar som inte gynnar ett samordnat arbete.

I rapporten *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor* (2006:13) konstateras bl.a. att inslaget av tvärsektoriella frågor i förvaltningen ökar. Detta ställer ökade krav på samverkan mellan politikområden och myndigheter. Det ställer också ökade krav på Regeringskansliets förmåga att väga av, prioritera mellan och samordna olika tvärsektoriella perspektiv.

Staten använder, konstaterar Statskontoret i rapporten, i princip samma styrinstrument vid styrning av tvärsektoriella frågor som vid styrning av mer avgränsade sektorer. Utmärkande för tvärsektoriella frågor är dock att statliga insatser i många fall har en begränsad räckvidd. Det är ofta andra aktörer än statliga som har det huvudsakliga ansvaret för frågornas genomförande vilket innebär att styrningen till stora delar blir indirekt. Många av de studerade områdenas karaktär gör att det är svårt att styra

genom målformuleringar. För många av områdena är målen också tämligen vaga. Statskontoret anser att det är angeläget att, utöver de mer allmänna målen som mer fyller funktionen av att illustrera en politisk vision, formulera mätbara mål som kan följas upp och som kan användas i resultatstyrningen.

Statskontoret menar vidare att kunskapsuppbyggnad samt uppföljning och utvärdering är centrala inslag i styrningen av tvärsektoriella frågor. På flera av de studerade områdena finns system för uppföljning genom indikatorer. Dessa system överlappar ibland varandra. Det finns också en tendens att vilja fånga alltför många aspekter av en fråga på en gång. En risk med alltför stort fokus på indikatorer är vidare att andra typer av uppföljning och utvärdering kan bli lidande. För Regeringskansliet kan dessutom problem uppstå då information från flera omfattande, och bristfälligt samordnade, system för uppföljning skall vägas mot varandra.

Statskontoret har vidare i rapporten *Joining-up for regional development (2007:2)* visat att inom området regional tillväxt är Sverige ett av de länder som har den svagaste koordineringen av politiska insatser över myndighets- och politikområdesgränser. En faktor som särskiljer Sverige från de andra länderna är att mekanismerna för samlad styrning och utvärdering är mindre utvecklade. Sverige har enligt Statskontoret sannolikt den svagaste Regeringskansliet eftersom man är det enda landet där regeringen fattar alla sina formella beslut kollektivt, vid sidan av Holland, som har ett särpräglat samlingsstyre. I andra länder kan man bilda grupper inom regeringen för att fokusera på viktiga teman. I Sverige, skriver Statskontoret, får alla departement möjlighet att inlägga sitt veto mot kontroversiella förslag i beredningsfasen.

Bristen på koordinering av politikområden för att uppnå tvärsektoriella mål kan, menar Statskontoret vidare, beskrivas som en fragmentering, där varje delområde kan vara rationellt utifrån sina utgångspunkter, medan helheten inte är det. I konkret handling yttrar det sig som att komplexa samhällsproblem spänner över ansvarsområden som involverar flera myndigheter och andra organisationer, så att myndigheterna blir beroende av varandra för att lösa ett gemensamt problem. De två grundläggande fragmenteringsdimensionerna är de samma i alla länder. Dels finns en horisontell uppdelning av politikområden (myndigheter, departement, riksdagsutskott). Dels finns en vertikal uppdelning mellan nationell, regional och lokal nivå. Dessa skiljer sig i viktiga detaljer.

Statskontoret menar vidare i sin rapport att när man betraktar den svenska mål- och resultatstyrningen i ljuset av de internationella erfarenheterna framträder ett antal generella utmaningar. Det är inte så att man i de studerade länderna har lösningar för respektive utmaning, men man har i högre grad antagit dem som just utmaningar och för i flera fall en mer tydlig dialog kring dem än i Sverige. De fem utmaningarna är (1) otydlighet avseende uppdrag och roller, (2) otydlig

målstruktur, (3) svårt att hantera samverkan i budgetarbetet, (4) avsaknad av ramverk för samverkan samt (5) svagt fokus på resultat och ansvarsutkrävande vid samverkan.

I den årliga budgetprocessen kan det skapas utrymme för sektorsövergripande analyser och utvecklas sätt att hantera spänningen mellan politikens territoriella och funktionella dimensioner. Det är också viktigt att regionala aktörer fortsätter bygga upp sin analyskapacitet för att anpassa samordningen till regionala omständigheter. Ett grundläggande problem i alla de studerade länderna med mål- och resultatstyrning är att det ställs stora krav på regeringen att samordna målen för berörda myndigheter. Därför är det angeläget att förenkla styrsystemet så att det fokuserar på samlade strategiska överväganden. I många länder anses fokuseringen på myndigheters enskilda mål vara en orsak till bristande samordning och effektivitetsförluster i form av suboptimering. Ett sätt att öka samordningen är därför att införa gemensamma effektmål för flera myndigheter. Ett annat sätt är att frikoppla verksamhetsstyrningen från den ekonomiska styrningen. I praktiken leder den ekonomiska styrningen till en kortsiktig fokusering på myndigheternas egna mål istället för ett intresse för de överordnade problem som delas av många myndigheter. En tredje möjlighet är att anpassa styrningen efter varje myndighets verksamhetsinriktning.

Oavsett vilken teknisk lösning som väljs, så faller ansvaret på regeringen och dess kansli att samordna uppdragen till myndigheterna – och att ändra uppgiftsfördelningen om den inte är rationell – så att man undviker konflikter och bristande ansvar. Redovisningen från myndigheterna och resultatdialogen med regeringen bör samtidigt bli mer kvalificerad och fokusera på orsakssamband. Regeringen bör bygga upp en kapacitet att bedöma processer för att kunna styra och säkerställa synergier från samverkan. Styrningen bör bygga på en analys av drivkrafter och hinder, även om styrningen endast innefattar mål och resultat. Sådan kapacitet är av avgörande betydelse även i styrningen av enskilda myndigheter.

4.1.5. Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket har behandlat frågor om resultatstyrningen i flera rapporter. I den senaste, *Resultat och styrning i statsförvaltningen* (2007:23) lämnas ett antal förslag till utveckling av mål- och resultatstyrningen. ESV lämnar här förslag för att utveckla styrningen av den verksamhet som regeringens myndigheter bedriver. Förslagen, som man menar främst anger en principiell inriktning, är avsedda att ses samlat som en helhet. Förslagen innebär bl.a. att tillämpningen av mål- och resultatstyrning inom ramen för verksamhetsstrukturen avvecklas och att mål- och resultatstyrningen inte längre skall vara huvudregel för styrning av myndigheternas verksamheter. Den skall i stället situations- och verksamhetsanpassas och inte användas med automatik för all verksamhet. Förslagen innebär att mål- och resultatstyrningen, som en

styrmetod bland andra, tillämpas på kort eller lång sikt när den bedöms få de avsedda styreffekterna. När mål- och resultatstyrning tillämpas skall målen vara utformade som riktiga mål och resultaten skall bedömas och redovisas genom måluppfyllelseanalys. För att kunna mäta måluppfyllelse och redovisa resultat kopplas även resultatindikatorer och/eller nyckeltal till målen.

Esv ser det som angeläget att fokus på resultat bibehålls och att resultatkulturen förstärks ytterligare. Det innebär att den samlade styrningen av myndigheterna skall utformas utifrån att förverkliga politiken och ha en tydlig förankring i de förvaltningspolitiska grundvärdena. Med detta menas att styrningen av statliga myndigheter, oavsett kombination av styrmedel, skall vara tydligt inriktad på effektivitet och vilka resultat som skall uppnås.

Ekonomistyrningsverket konstaterar att mål- och resultatstyrningens idé – att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål – fortfarande är bra och att den förefaller vara allmänt accepterad, men att tillämpningen har brister.

I rapporten definieras mål som en beskrivning av ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt och Esv understryker därför att hur målen formuleras är av stor betydelse för mål- och resultatstyrningen. Varken planer, regler eller direktiv för vad myndigheten skall göra är mål. Grundprincipen är att målet är skilt från vad myndigheten skall göra. Vad myndigheten skall göra, det gör den för att nå målet. Enligt Esv:s undersökning är målen i mål- och resultatstyrningen i verksamhetsstrukturen inte alltid ”riktiga” mål. Det innebär att verksamheten egentligen styrs på annat sätt än med mål. Om målen inte är formulerade som ”riktiga” mål är det inte fråga om målstyrning och det går heller inte att göra måluppfyllelseanalys.

4.1.6. Verket för förvaltningsutveckling (Verva)

I sin rapport *Styrning för ökad effektivitet* (2007:12) beskrivs vad det innebär att ha en system- och processbaserad ansats som grund för styrning och utveckling av statsförvaltningen. Rapporten är en vidareutveckling av de analyser och beskrivningar som dåvarande Statens kvalitets- och kompetensråd gjorde i samverkan med Ekonomistyrningsverket utifrån ett antal myndigheters processarbeten och som var grunden till det projekt kring horisontell styrning som denna rapport beskriver.

En central utgångspunkt i Vervas rapport är att nuvarande styrmodell alltför mycket fokuserar på kontroll i stället för på förståelse av de system och processer som leder till olika former av nytta för medborgare och näringsliv.

4.2. Något om system och processer

I det följande ges en mycket kortfattad bild av det synsätt på styrningen som har legat till grund för detta projekt samt en genomgång av centrala begrepp. Huvuddelen av detta avsnitt är hämtat ur Vervas rapport *Styrning för ökad effektivitet* (2007:12) i vilken en utförlig genomgång görs av frågeställningar och begrepp.

Offentlig verksamhet är komplex med dess många aktörer, interaktioner, professioner och regelverk. Vissa önskvärda effekter uppstår ibland utan att man vet varför och vissa insatser ger ibland oönskade effekter som inte kunnat förutses. Det är svårt att bedöma vad utfallet skall bli av en viss inriktning på politiken och hur förvaltningen skall styras. Summan av all statlig verksamhet är på grund av dess komplexitet något annat än summan av ett antal prestationer utförda av olika resultatenheter.

Det finns olika sätt att försöka förstå denna komplexitet. Vi är vana att hantera komplexitet med en linjär, mekanistisk logik som innebär att vi delar upp och bryter ner helheten i avgränsade storheter som hanteras var och en för sig. En svaghet med detta är att interaktionen och den ömsesidiga påverkan mellan de olika delarna inte beaktas. Med systemsynsättet accepterar man att verkligheten är komplex och lägger stor vikt vid att förstå systemet och hur olika delar i systemet fungerar och interagerar. Man försöker upprätthålla ett helhetsperspektiv i stället för att bryta ner systemet i ett antal mer eller mindre isolerade resultatenheter. Systemteorin fokuserar på helheten och hanterar sambanden mellan delarna genom att gå till en högre abstraktionsnivå där helheten går att överblicka.

Systemet omfattar en rad komponenter eller delsystem, t.ex. organisation (organisationsstruktur och arbetsorganisation), styrsystem (mål, planer, mätningar, uppföljning), ekonomi- och redovisningssystem, belöningsystem (principer för lönesättning och befordran), kompetensförsörjningssystem, informationssystem, IT-system, organisationskultur (normer, värderingar, gemensamma förhållningssätt) etc.

Dessa olika komponenter kallas i Vervas rapport för systemfaktorer. De kan stödja huvudprocesserna och bidra till att arbetet blir effektivt och att värde skapas. De kan också försvåra arbetet i processerna och bidra till suboptimeringar och ökade kostnader.

Ett exempel på ett komplext system, eller delsystem, är näringspolitiken. Systemet syftar till ökad tillväxt genom att skapa förutsättningar för företagandet, både för att öka nyföretagandet och för att redan etablerade företag skall växa. Enligt Nutek:s bedömning finns i dag ett antal systemfel i näringspolitiken som hindrar dess effektivitet. Det handlar framför allt om en splittrad aktörsstruktur, med många aktörer

som bedriver delvis överlappande verksamheter och om en otydlig ansvarsfördelning på framför allt nationell nivå. Med utgångspunkt i finansieringen genom statsbudgeten identifierar Nutek 18 aktörer som arbetar med näringspolitik och företagsutveckling, fördelat på 5 politikområden och med en sammanlagd budget på drygt 8 miljarder kronor.⁸

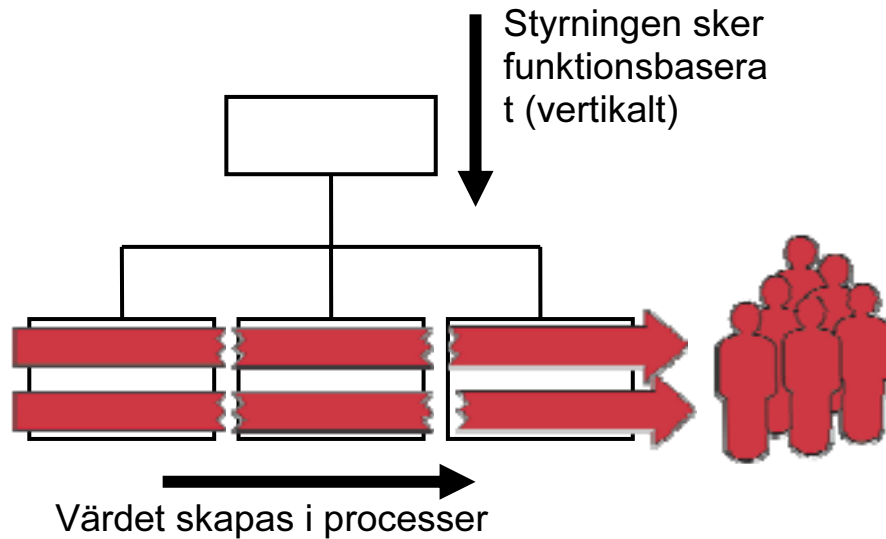
En viktig komponent för att förstå ett system är att förstå dess huvudsakliga processer, dvs. verksamheten i systemet. Processerna är de faktiska skeenden och förlopp som verksamheten består av och det är i processerna värde skapas för dem verksamheten är till.

Enkelt uttryckt kan en process definieras som en kedja av länkade aktiviteter. På senare år har definitionerna av processbegreppet öppnat för ett mera komplext synsätt och en process kan också beskrivas som ”ett nätverk av aktiviteter som upprepas i tiden och vars syfte är att skapa värde för en kund”. Detta innebär att det inte självklart behöver vara ett enkelt, linjärt aktivitetsflöde, utan aktiviteter kan vara parallella, ömsesidigt varandra påverkande etc. Denna typ av definition lämpar sig bättre för många tjänsteverksamheter där kunden medverkar i skapandet av tjänsten.

Detta värdeskapande är i det offentliga normalt sett syftet med verksamheten. Värdet för en patient är att t.ex. bli botad från en sjukdom. Syftet med Skatteverkets arbete är att ta in skatt i den omfattning och på det sätt som beslutats av riksdagen och som anges av lagar och förordningar. Det har inget självklart värde i sig för den enskilde medborgaren att bli beskattad, utan värdet ligger i de kollektiva och individuella tjänster det offentliga sedan tillhandahåller för skattepengarna. Det finns samtidigt ett mera direkt värde som Skatteverket skapar för medborgaren i rollen som skattskyldig nämligen att det är lätt att fullgöra sin skyldighet.

De flesta verksamheter styrs funktionsbaserat och hierarkiskt. Övergripande mål bryts ned till mål för funktioner (myndigheter, avdelningar, enheter etc.). Om verksamhetens processer inte är synliggjorda och de som skall styra inte har förstått hur processerna ser ut blir styrningen funktionsbaserad och processerna därmed ”trasiga”. Det leder till att värdeskapandet försvåras och en risk för suboptimeringar och onödigt höga kostnader.

⁸ Nuteks årsbok för 2007, s. 29



Figur 2. Vertikal styrning men horisontellt värdeskapande

Eftersom all verksamhet sker i processer och det är i dessa som syftet med verksamheten realiserar och värde skapas för medborgare och företag är det processerna som skall styras – inte funktioner. Fokus hamnar då på att beskriva och analysera processerna. Det gäller att förstå hur de påverkas av befintliga mål, uppföljningsmått, regelverk m.m. och sedan utveckla styrsystem som stödjer ett effektivt värdeskapande i processerna. Detta får ofta stora konsekvenser då t.ex. kostnader och kostnadseffektivitet kommer att bedömas från andra utgångspunkter än tidigare.

Att det är processerna som ska styras och inte funktioner betyder inte att organisation och ansvar förändras på något avgörande sätt. Processer och organisation ses här som två skilda saker även om ett givet sätt att organisera en verksamhet kan underlätta eller försvåra för processerna att fungera effektivt. Vid en processbaserad styrning som berör flera myndigheter – t.ex. nya invandrares etablering på arbetsmarknaden – sker styrningen av processen i den befintliga strukturen. Det betyder att respektive myndighet har sin del i processen men mål, uppföljningsmått och resurstilldelning för myndigheterna är härledda ur en analys av processen och utformade så att de stödjer processens syfte och övergripande mål. Det är detta som Verva avser med att det är processerna som ska styras och inte funktioner.

När det gäller ansvar för processer som berör flera myndigheter påverkas främst Regeringskansliet. Som försöksverksamheten visat finns det inga tydliga ledningsprocesser och ingen som i Regeringskansliet har ett uttalat ansvar för helheten, t.ex. när det gäller etablering av nya invandrare på arbetsmarknaden. Detta trots att snabb etablering varit ett

mål under lång tid. Det krävs att någon person eller funktion i Regeringskansliet har ansvaret för att analysera och förstå processen samt har mandat att utforma styrningen så att helheten optimeras.

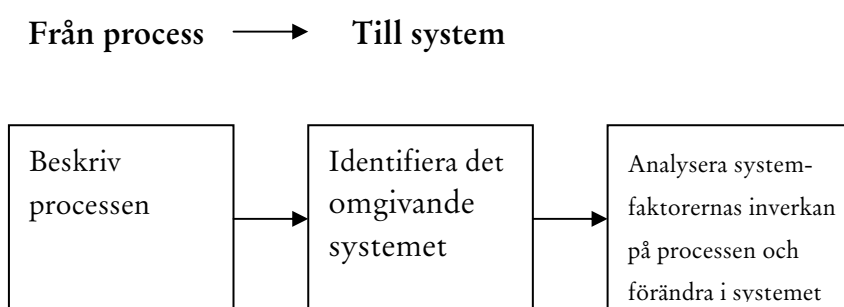
Processorientering ses ofta som en fråga om metod och teknik, men en processkarta över verksamheten speglar framförallt den bakomliggande, mentala bild vi har av verksamheten, dvs. vårt sätt att se på och förstå verksamheten. Detta avgör i sin tur bl.a. vad som är viktigt för ledningen att fokusera på i styrningen av verksamheten.

Det är uppenbart att alla verksamheter inte låter sig beskrivas som ett enkelt linjärt flöde av aktiviteter, men är det tillräckligt att betrakta en process som ett nätverk av aktiviteter?

Beroende på vilket område det gäller har man att välja mellan två olika tillvägagångssätt i den system- och processbaserade analysen: att starta med processen och sedan gå till det omgivande systemet eller att starta med systemet och ur det härleda processerna.

4.2.1. Från processen till det omgivande systemet

Detta sätt att förstå verksamheten fungerar bra när det handlar om lätt identifierbara processer som skall leverera ett tydligt värde till medborgare och företag, t.ex. ärendehandläggningsprocesser, rena serviceprocesser, rehab-processer m.m. Processerna kan vara identifierade utifrån myndighetens uppdrag, de specifika tjänster som produceras eller utifrån kundens process. I samtliga fall går det att ta en beskrivning av processen till utgångspunkt för att avgränsa det omgivande systemet och analysera effekten av olika systemfaktorer:



Figur 3. Tjänster till enskilda medborgare och företagare - från process till system

4.2.2. Ett system med otydliga processer

All offentlig verksamhet är emellertid inte av den karaktären att processerna är enkla att identifiera. Det finns t.ex. inget självklart sätt att beskriva processen regional tillväxt även om det någonstans finns ett förlopp som skulle kunna beskrivas som en process eftersom det trots allt finns en regional tillväxt. Samtidigt går det inte att peka ut specifika

kunder som är mottagare av konkreta tjänster från tillväxtprocessen som sådan. Tjänsterna är i stället knutna till enskilda myndigheter i systemet.

Här finns därför en rad problem: Vem är processens kund? Vilket värde skall den skapa och för vem? Var börjar och slutar processen? Går det överhuvudtaget att beskriva något så komplext som en tillväxtprocess med den kunskap vi har? Hur mäter vi resultat och måluppfyllelse?

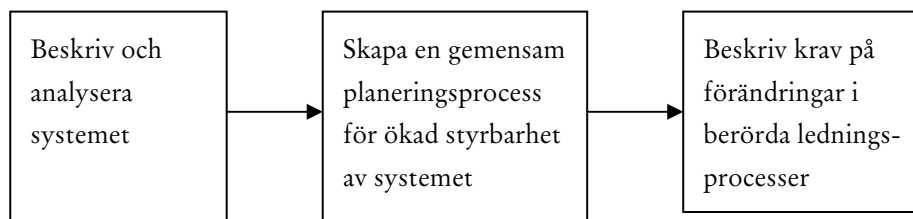
I detta läge kan man inte gå från processen till det omgivande systemet, utan måste istället starta i att beskriva och förstå systemet utifrån den avgränsning som gjorts: Vilka aktörer är inblandade? Vad är syftet med respektive aktörs verksamhet? Vilka mål har de och hur styrs de? Hur ser de olika aktörernas processer ut? Vilka bidrag är det tänkt att de skall lämna till den regionala tillväxten? Vad åstadkommer de? Hur samverkar de? Finns det målkonflikter inbyggda i systemet? Vilka perspektiv finns på frågan? Finns det något som är ”rätt” eller ”fel” eller är alla perspektiv relevanta?

Utifrån en analys och förståelse av systemet kan sedan systemet förbättras. Ett sätt kan vara att beskriva hur en väl fungerande planeringsprocess skulle se ut, vilka krav en sådan ställer på förändringar av strukturer, mål och uppföljningssystem, regelverk och andra systemfaktorer samt vad det får för konsekvenser för ledningsprocesserna i berörda myndigheter respektive i Regeringskansliet.

Systemsynsättet har i dessa situationer en styrka genom att bejaka att olika individer och organisationer inom systemet kan ha helt olika perspektiv beroende på att man har olika bakgrund, kultur och mål. Den ökade komplexiteten i olika system gör det allt svårare att förutsäga effekter av olika åtgärder. Just lärande och förståelse blir allt viktigare ju mer komplexa de samhällsfrågor blir som politiken hanterar.

När det är frågan om mera komplexa system måste man sammanfattningsvis gå från systemet till processerna:

Från system → Till process



Figur 4. Kollektiva tjänster utan tydlig mottagare – från system till process

Resonemanget ovan är schematiskt men det syftar till att tydliggöra att system- och processsynsättet måste tillämpas olika i olika situationer beroende på förutsättningarna.

4.3. Styrning förutsätter kunskap och lärande

Styrning kan betraktas som en lärandeprocess i vilken kunskap utvecklas gemensamt. Det finns en omfattande forskning om lärande organisationer, teambaserade organisationer och om hur kunskap utvecklas. Kunskap utvecklas bl.a. genom social interaktion, begreppsbildning och dialog. Viktiga förutsättningar är då att det finns förtroende för varandra, att medarbetare är motiverade till att dela med sig av sina kunskaper och till att "tänka högt" samt att det finns tid för analys och lärande.

Utvecklandet av kunskap tillsammans med andra ligger nära det som ibland kallas utvecklingsinriktat lärande. Utmärkande för detta lärande är att individen antas ha ett ifrågasättande och kritiskt reflekterande förhållningssätt såväl till sina egna invanda förhållningssätt, kunskaper och handlingsmönster, som till den uppgift eller situation som han eller hon står inför. Uppgiften blir därmed att lära sig att hantera komplexa situationer och problem, där det första steget inte blir att utforma och föreslå en lösning, utan snarare att identifiera och definiera vilken situationen, uppgiften eller problemet är.

Det finns forskning som visar att kunskapsgenerering inte främjas i hierarkiska organisationer som har tydligt specialiserade enheter med avgränsade uppgifter. Detta eftersom revirtänkande och gränsdragningar mellan olika enheter inte tycks främja kunskapsutveckling. Kunskapsgenererande organisationer måste snarare ha ett gränsöverskridande samarbete mellan olika professioner och kompetenser.

Kunskap tycks utvecklas väl i organisationer som bejaktar motsättningar mellan individer och som ser sammansmältningen av dessa motsättningar som nödvändiga förutsättningar för kunskapsutveckling. Sammansmältningen är dock, menar man, inte liktydigt med att kompromissa utan snarare en fråga om integrering av motsatta aspekter genom en dynamisk process av dialog och praktik. Annorlunda formulerat skulle man kunna säga att kunskap utvecklas genom en syntes av motsättningar i stället för att man finner en optimal balans mellan motsättningar.

En del av styrningens komplexitet utgörs av att kunskap kan sägas vara en verklighet sedd ur en viss synvinkel. Samma verklighet kan uppfattas olika beroende på ur vilken synvinkel den betraktas. Kunskap skapas av individen och är beroende av tid och rum samt av kulturella, språkliga

och praktiska sammanhang. Sociala, kulturella och historiska sammanhang är därför viktiga eftersom de utgör individens bas för att tolka information och skapa mening.⁹

I Vervas rapport *Styrning för ökad effektivitet* (2007:12) beskrivs en principiell problematik kring styrning som bygger på en genomgång av såväl forskning som erfarenheter från stora statliga myndigheter som i sin styrning bl.a. använder så kallade smarta mål. Problematiken går sannolikt i hög grad att överföra på Regeringskansliet och dess relation till förvaltningen. Antagandena skall då bli följande:

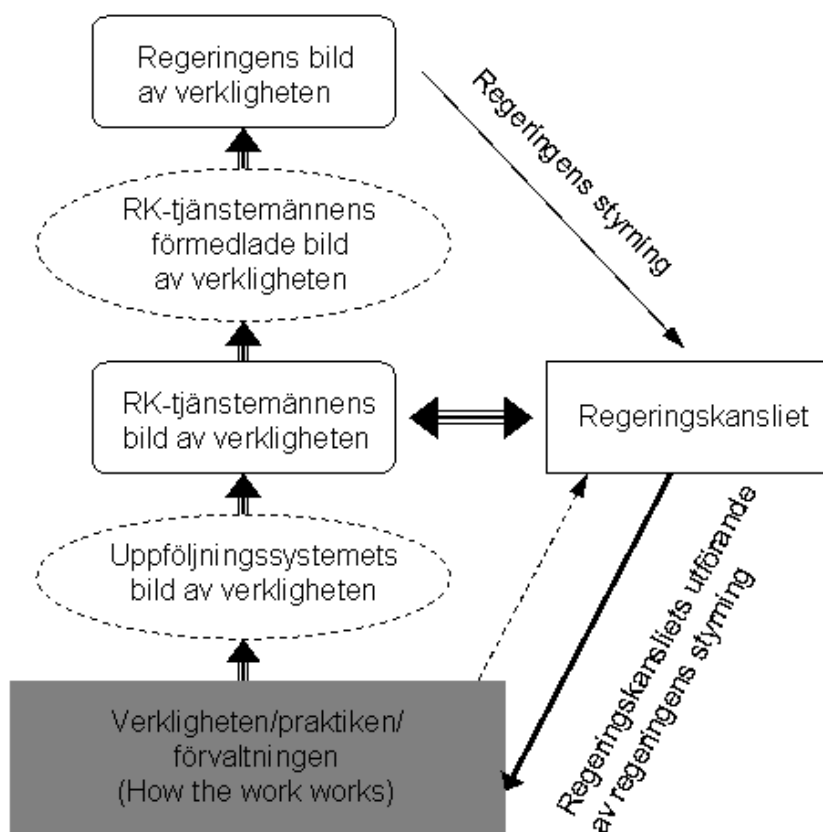
1. Tjänstemännen i Regeringskansliet har en bild av verkligheten som till stor del är en konstruktion baserad på teoretisk kunskap samt olika typer av uppföljningsinformation i form av mätdata från verksamheten.
2. Denna bild stämmer mer eller mindre väl med verkligheten eftersom:
 - Tjänstemännen i Regeringskansliet sitter långt från verksamheten och saknar ofta förtrogenhetskunskap. De har därmed svårigheter att sätta sig in i, förstå och rätt värdera den information man får.
 - De uppföljningsdata Regeringskansliet får är med nödvändighet ett urval av aspekter som upplevs viktiga, då man inte kan mäta allt. Förutom att urvalet i sig kan ge en onyanserad bild, så har det sannolikt en bias mot det som är lätt att mäta vilket gör att man tappar väsentliga aspekter. Mätdata brister därmed normalt sett i validitet, dvs. de speglar inte på ett tillfredsställande sätt den verksamhet som skall styras. Detta torde vara speciellt relevant i just offentlig sektor där uppdragen är mera komplexa och det inte finns samma självklara nyckeltal som i ett företag.
 - Uppföljningsdata brister därutöver ofta i reliabilitet, dvs. de är otillförlitliga. Bl.a. visar forskning att när mål är orealistiska, eller upplevs som mindre relevanta av medarbetarna, samtidigt som kraven på måluppfyllelse är stora, förekommer det inte sällan att medarbetarna medvetet manipulerar systemet eller resultaten (t.ex. för att tillgodose interna mål i form av korta handläggningstider etc.) i syfte att klara uppföljnings-

⁹ Nonaka, Ikujiro/Toyama, Ryoko ”The knowledge-creating theory revisited: knowledge creation as a synthesizing process”, Knowledge Management Research & Practice 1/2003.

kraven. Uppföljningsdata speglar då inte de faktiska resultaten i verksamheten.

3. Tjänstemännen i Regeringskansliet upplever samtidigt sin bild som sann eller i vart fall relativt sann. Detta genom att information som redovisas i termer av siffror tenderar att bli sanningar och tas för fakta även när de är omgärdade med långtgående reservationer. Information som motsäger den bild man har, vilket ofta handlar om kritiska signaler från verkligheten, sorteras bort såväl längs vägen (t.ex. av mellanchefer eller staber), som av individerna själva (i enlighet med välkända perceptionspsykologiska principer).
4. När tjänstemännen i Regeringskansliet sedan rapporterar till regeringen är den egna felaktiga verklighetsbilden som rapporteras - ofta ytterligare tillrättalagd. Även regeringens bild av verkligheten handlar då inte om hur det faktiskt är utan hur det förväntas vara.

Den schematiska problembilden kan beskrivas som i figur 5.



Figur 5. Styrningen baseras på våra bilder av verkligheten.

Den bild man har av verksamheten kommer självfallet inte bara från uppföljningssystemet. Vi har alla också en bild av hur verksamheten bedrivs, dvs. hur arbetet går till och vad det syftar till. Erfarenheter från processkartläggningar i myndighetsvärlden visar dock att när man frågar om hur arbetet går till så är det ingen som vet. Den bild man får fram måste verifieras och dubbelkollas för den är nästan alltid felaktig. Detta sammanhänger med att ledningspersoner saknar tillräckligt detaljerad kunskap och beskriver dessutom hur det är tänkt att gå till – inte hur verksamheten faktiskt utförs. Medarbetare i den operativa verksamheten kan för sin del endast beskriva sin del i processen, då de saknar överblick över helheten. Olika medarbetare utför dessutom arbetet på olika sätt varför man får flera olika beskrivningar, även när både chefer och medarbetare tror att alla gör på samma sätt.

Verva diskuterar i sin rapport också utförligt svårigheten att styra med mål och indikatorer. En slutsats Verva drar är att en ändamålsenligt utformad styrning måste byggas på en större förståelse av hur det operativa arbetet ute i myndigheterna faktiskt går till och av det system som skapar förutsättningarna för det operativa arbetet.

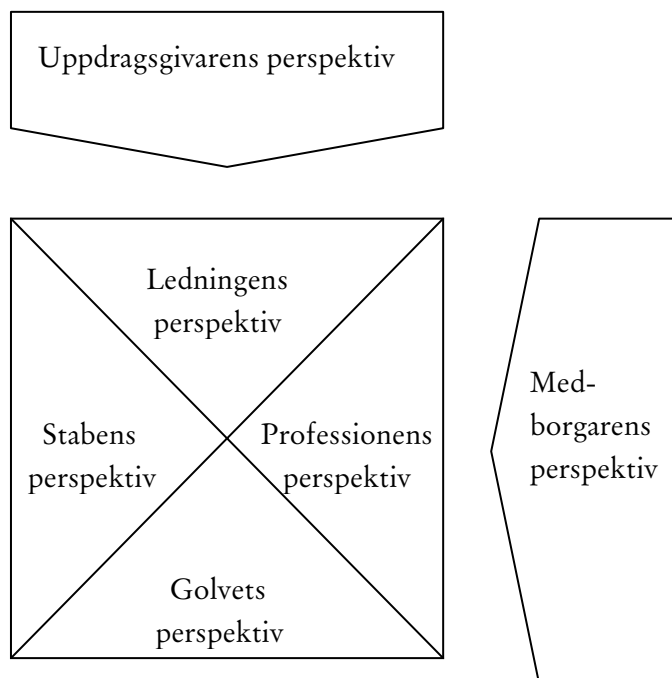
Högsta ledningen skall ange syfte, övergripande mål och inriktning med vision och strategier. Utifrån detta måste det interna styrsystemet med mål för förbättringar och mått för att styra härledas ur den operativa verksamheten i samspel mellan chefer och medarbetare.

För det andra behöver den ekonomicentrerade, administrativa synen på vad mål skall uttrycka och vad som skall mätas och följas upp, balanseras med verksamhetens perspektiv på vad som är viktigt för att lösa uppdraget och leverera värde för dem verksamheten är till för. I Vervas rapport (2007:12) ges exempel från några verksamheter på hur olika typer av effektivitets- och produktivitetsmått kommit att dominera medan det saknas mått som visar om man når avsedda resultat och förverkligar syftet med verksamheten.

Det är viktigt att förstå att alla perspektiven är legitima och måste vägas ihop. Det är självfallet viktigt att klara budget och att bedriva verksamheten kostnadseffektivt. Detta har länge varit ett problem i sjukvården där kostnadsmedvetandet hos professionen inte varit det bästa. När man nu följer upp vården på antal patientbesök per läkare och liknande mått så har man tappat bort professionens (verksamhetens) perspektiv och hela syftet med verksamheten.

Problemet är att vi alla är fångade i våra egna perspektiv och har svårt att se andras. Systemanalysen kan dock ge den helhetsförståelse som gör att

de olika perspektiven kan respekteras och integreras så att alla får en gemensam acceptans av vad som är viktigt att mäta och följa upp.



Figur 6. Olika perspektiv som måste balanseras i verksamhetens styrning.

Utöver att integrera dessa fyra perspektiv måste man i styrningen självfallet ta med såväl uppdragsgivarens perspektiv och kundens/användarens perspektiv.

Vervas rapport stödjer vad andra konstaterat, nämligen att styrfrågans komplexitet kraftigt har underskattats. Samtidigt visar man i rapporten en möjlig väg för att utveckla styrningen så att den statliga verksamheten effektivare än i dag realiserar politikens mål och skapar värde för medborgare och företag. Det är också intressant att notera de betydande effektiviseringsvinster i offentlig verksamhet som Verva antyder.

Om det finns skäl att tro att ovan beskrivna principiella problematik faktiskt också skulle kunna vara ett reellt problem i nuvarande styrning bör frågan ställas hur dessa risker kan begränsas och hur olika perspektiv skall balanseras.

Två andra frågor som infinner sig om man godtar idén att styrning kan ses som en lärandeprocess i vilken kunskap utvecklas gemensamt är

- vilken typ av kunskap som då behövs, och
- hur en sådan lärandeprocess bör se ut i Regeringskansliet.

4.4. Olika kunskaper

Inför beslut som rör styrning av förvaltningen mot vissa politiska mål behövs omfattande kunskaper inom vitt skilda områden. Nedan följer några exempel:

- Kunskap om politikens inriktning och mål:
 - Vad är syftet utifrån medborgarens/företagets perspektiv?
 - Vad skall uppnås? Vilket tidsperspektiv finns?
 - Finns konflikter med mål inom andra politikområden?
 - Vad är prioriterat?

- Kunskap om systemet och processerna (verksamheten):
 - Hur ser systemet ut? Vilka myndigheter och andra aktörer finns och vilka uppgifter och vilket ansvar har de? Överlappar deras verksamheter varandra?
 - Vilka lagar och förordningar består systemet av?
 - Vilka ekonomiska resurser står till buds?
 - Vad ger systemet för resultat i dag? Kan de förbättras?
 - Har de som arbetar i systemet rätt kompetens?

- Kunskap om styrning:
 - Hur styrs systemet i dag?
 - Hur ser processerna ut?
 - Är statens organisering inom systemet ändamålsenlig?
 - Är myndighetens instruktion rätt utformad?
 - Hur ser de myndigheters instruktioner ut som också ingår i systemet men som ligger under andra enheter och departement?
 - Borde myndigheten X ledas av en styrelse i stället?
 - Vilken betydelse har målformuleringarna i regleringsbrevet? Stämmer målen överens med mål i andra myndigheters regleringsbrev?
 - Hur styra för att förbättra samverkan mellan myndigheterna inom systemet?
 - Dialogen?

- Kunskap om kontroll, uppföljning och utvärderingar av verksamheten:
 - Vad skall mätas?
 - Vilken information behövs för att veta om målen uppnås och att myndigheten sköter sin ekonomi?
 - Leder de nyckeltal som används för att följa upp verksamheten till att rätt typ av verksamhet prioriteras i myndigheterna?

Varje enskild punkt är arbetskrävande. Bara att formulera riktiga mål och att bestämma vad som skall mätas – två mycket centrala moment för en

bra styrning – kräver ett gediget arbete. Med en dylik uppräknings blir det därför tydligt att det finns ett omfattande analys- och planeringsarbete att göra innan själva regeringsbeslutet formuleras, gemensambereads och beslutas. Samtidigt torde de potentiella effektiviseringsvinsterna vara mycket stora. En effektivare styrning bör vidare kunna bidra till ett ökat förtroende för det politiska systemet genom att förvaltningens förmåga att skapa värde för medborgare och företag stärks.

Det är vidare lätt att förstå att detta inte rimligen är kunskap som finns hos en och samma person, t.ex. en myndighetshandläggare, eller ens på en och samma enhet. Om man däremot utgår från att det finns över 4 000 personer i Regeringskansliet är det inte orimligt att föreställa sig att det, åtminstone i teorin, är möjligt att få fram omfattande kunskaper på olika områden inför ett regeringsbeslut. Frågan blir då givetvis hur det kan göras på ett ändamålsenligt vis och om nuvarande arbetssätt är tillräckliga för att Regeringskansliet skall kunna vara ett effektivt och kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket.

4.4.1. Behov av mått och indikatorer – men hur många indikatorsystem?

Syftet med att mäta är att skapa kunskap som i sin tur skapar förståelse. Mätning kan ge kunskap och kunskap är en nödvändig förutsättning för förståelse, utveckling och förbättring. Väl utformade mätsystem utgör en länk mellan strategin och den dagliga verksamheten.¹⁰ Det finns dock en hel del problem med utformningen av mätsystem. Det ligger inte inom ramen för detta projekt att diskutera dessa problem, utan här konstateras bara att utarbetandet av mått är en central del av den analys- och planeringsfas som i denna rapport föreslås förstärkas i Regeringskansliet (se förslagen på s.5–6).

Ingen samordning av indikatorsystem

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att uppmärksamma att det för närvarande tycks utvecklas en stor mängd indikatorer på olika områden. Statskontoret visar i sin rapport På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor (2006:13) att stort sett samtliga de tvärsektoriella politikområden som ingick i studien tillämpar något slags system för målstyrning eller uppföljning där indikatorer utgör ett centralt inslag. I vissa fall finns system sedan ett antal år tillbaka, i andra fall utreds förutsättningarna för att ta fram och använda sig av indikatorer. Politikområden som i dag använder sig av indikatorer (eller motsvarande) är integration, folkhälsa, ungdom, miljömålsarbete och ungdomspolitik. Till denna kategori hör också området hållbar utveckling. Också inom området regional utveckling ställs krav på redovisning i termer av indikatorer på måluppfyllelse. Områden inom

¹⁰ Ljungberg, Anders/Larsson, Everth, Processbaserad verksamhetsutveckling (Studentlitteratur 2001)

vilka användning av indikatorer kan komma att bli aktuellt är jämställdhetspolitik, barnpolitik samt handikappolitik.

Tanken bakom uppföljning med indikatorer är att man skall få en helhetsbild av utvecklingen inom ett tvärsektorielt område, vilket innebär att antalet indikatorer ofta blir stort. Inom ungdomspolitik har Ungdomsstyrelsen redovisat 190 möjliga indikatorer som kan belysa 52 mål på politikområdesnivå. Det nyligen framtagna uppföljningssystemet inom integrationspolitiken utgår från 24 identifierade mål och 64 indikatorer. Folkhälsopolitiken utgår från 42 bestämningsfaktorer för hälsa. Dessa mäts via 36 huvudindikatorer och 47 delindikatorer.

Syftet med uppföljning genom indikatorer kan, menar Statskontoret, vara flerfaldigt. Ett syfte kan vara att få underlag för att kunna säga något om tillståndet och den allmänna utvecklingen inom ett specifikt område. Går den åt rätt håll eller inte? Ett annat syfte kan vara att söka bedöma om beslutade och genomförda åtgärder har haft avsedd verkan. I det fallet riktas intresset mer mot olika myndigheters eller olika programs effekter. Sådan kunskap kan i sin tur utgöra underlag för att styra enskilda myndigheter eller program.

Statskontoret pekar dock på risken för att dessa syften sammanblandas. Det förefaller, menar man, som om det inte sällan är så att indikatorerna uppfattas som om de skall ge underlag för styrning av statlig verksamhet i allmänhet och statliga myndigheter i synnerhet. Statskontoret menar att detta inte är lämpligt om indikatorerna speglar resultatet av många olika skeenden, varav de berörda myndigheterna bara kan påverka vissa.

Statskontorets intervjuer på Regeringskansliet pekar på att förekomsten av många, ej samordnade system för uppföljning skapar problem. Inom Regeringskansliet uppstår svårigheter att hantera all den information som inryms i systemen. Problem uppstår också lätt då de olika systemen skall "vägas av" mot varandra och politiska prioriteringar skall göras. Mycket talar därför för, menar Statskontoret, att det bör vara möjligt att samordna vissa typer av indikatorer och andra mått som belyser utvecklingen av centrala frågor.

Ett annat, och kanske mer grundläggande problem, är att uppföljning genom ett stort antal indikatorer kan komma att tränga undan andra former av uppföljning och utvärdering. De sektorsövergripande indikatorsystemen kan tänkas tränga undan den uppföljning som görs inom olika sektorer och tar heller inte hänsyn till att myndigheter på egen hand använder sig av indikatorer för att styra och följa upp sin egen verksamhet.

4.4.2. Styrstrategier ovanliga

Även om det finns en något så när korrekt bild av verkligheten, det finns arbetsformer som främjar att kunskap används och det finns tydliga mål, dvs. tydliga beskrivningar av ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt¹¹, är det inte givet att målen kommer att uppnås.

För att förbättra sannolikheten att uppnå målen och för att då och då kunna kontrollera att man är på väg mot målen, krävs en idé om hur målen skall uppnås och vilka beslut som behöver fattas inom den närmaste tiden för att uppnå målen på lite längre sikt. Det krävs således en strategi.

Några krav på att upprätta strategier som grund för styrningen på ett visst område finns inte. Det går dock att hitta exempel på dokument – i form av propositioner, skrivelser till riksdagen och departementsskrivelser – som kan liknas vid en strategi och som också ibland benämns strategi. Som exempel kan nämnas Strategiska utmaningar - En vidareutveckling av svensk strategi för hållbar utveckling (Skr. 2005/06:126), En strategi för Sveriges säkerhet (Ds 2006:1), Innovativa Sverige - en strategi för tillväxt genom förnyelse (Ds 2004:36) och Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (Prop. 2000/01:72).

En översiktlig genomgång av dessa dokument visar dock att de mer beskriver nuvarande förhållanden, mål och visioner än idéer kring vilken styrning som krävs, eller vilken typ av beslut som behöver fattas, för att nå de tänkta målen.

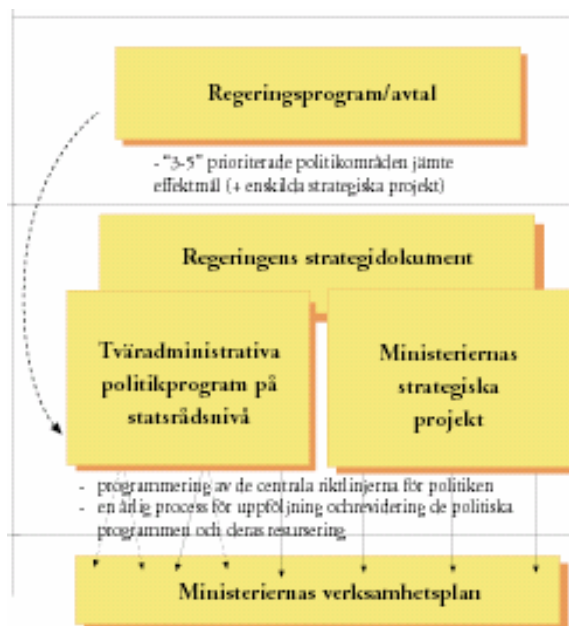
I en av strategierna (Skr. 2005/06:126) beskrivs att regeringen avser att identifiera de statliga myndigheter vars verksamhet har relevans för arbetet med en hållbar utveckling och att man därefter kommer att se över hur ett särskilt ansvar för arbetet för hållbar utveckling kan tydliggöras i regeringens styrdokument för myndigheterna. Det torde vara tveksamt om ett dokument i vilket de grundläggande resurserna inte är tydliggjorda, och i vilket man säger sig vilja återkomma till hur-frågan vid senare tillfälle, kan kallas för en strategi.

Det är vidare svårt att se en svensk regerings samlade strategi. Det finns en bristande strategikoherens mellan regeringsförklaringen, propositioner, skrivelser, handlingsplaner, regleringsbrev etc. Den svenska situationen kan exempelvis jämföras med den finska regeringens sedan 2003 årligen återkommande strategidokument.¹² Syftet med detta ganska omfattande dokument (ca 130 sidor) är att rikta in hela

¹¹ ESV 2004:14

¹² *Regeringens strategidokument 2006. Regeringens tväradministrativa politikprogram och politikområde*, Statsrådets kanslis publikationsserie 4/2006

statsförvaltningen på att genomföra regeringens huvudmål. Genom strategidokumentet menar man att regeringens medel att främja, styra och övervaka genomförandet av regeringsprogrammet effektiviseras. Med dess hjälp utvärderar regeringen hur effektiva och verkningsfulla olika åtgärder har varit, liksom hur effektiv resursanvändningen har varit, för att vid behov kunna företa omprioriteringar. Strategidokumentet förverkligas inom ramarna för statsfinanserna och statsbudgeterna. Den finska regeringens strategiska verktyg kan illustreras på följande sätt:¹³



Den finska regeringens strategidokument utarbetas i samarbete mellan statsrådets kansli och ministerierna.

4.5. Att förena olika kunskaper och perspektiv i Regeringskansliet

Om man i det stora hela accepterar resonemangen i avsnitt 4.3 och 4.4, och om man anar att de beskrivna problemen i avsnitt 3.5 och 3.6 inte bara är tillfälligheter, väcks frågan om nuvarande arbetssätt i Regeringskansliet på ett tillräckligt sätt säkerställer att olika kunskaper och perspektiv beaktas och att analys- och planeringsarbetet får det utrymme som en ändamålsenlig styrning förutsätter.

Behovet av att stärka Regeringskansliets förmåga att tillvarata och analysera kunskap har påpekats i en rad rapporter om myndigheten, t.ex. *Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium* (Ds 1998:56), *Vad kostar det att regera* (Ds 2000:27), *Hur styrs regeringskansliet?* (SCORE 2001) och *Vem styr?* (SNS 2002), vilket tyder på att den tidigare ställda frågan bäst besvaras med ett nej.

¹³ *Reform av statens centrala förvaltning* (Ministergruppens slutrapport 2002)

Det brukar i olika sammanhang lyftas fram att myndighetshandläggare och andra måste få mer tid över för exempelvis analysarbete. Sådan tid brukar det hävdas skulle t.ex. frigöras om man minskade den löpande styrningen inom ramen för den årliga budgetprocessen. Även om detta sannolikt skulle vara till stor nytta (och glädje) för alla myndighetshandläggare krävs avsevärt mycket mer för att den frigjorda tiden verkligen avsätts till analys- och planeringsarbete. Eftersom Regeringskansliets personal är tydligt styrd av olika arbetsrutiner är en grundförutsättning därför att det finns rutiner och en struktur för analysarbete, och andra förutsättningar är att det finns incitament och en lärande miljö.

Eftersom Regeringskansliets instruktionsenliga uppgift är att bereda ärenden är den gemensamma beredningen en av myndighetens grundläggande arbetsformer.

4.5.1. Gemensam beredning

Alla ärenden i Regeringskansliet måste beredas innan beslut kan fattas. I beredningen ingår att skaffa in behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter och i den omfattning som behövs även från sammanslutningar och enskilda. Beredningskravet för regeringsärendena följer av 7 kap. 2 § RF. Att ett departement skall se till att regeringskansliärendena blir så beredda som deras beskaffenhet kräver följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Trots att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening skall man även i regeringsärenden följa de principer som förvaltningslagen ger uttryck för. Ett par av dessa (objektivitets- och kommunikationsprinciperna) har också en viss motsvarighet i regeringsformens allmänna regler om saklighet och opartiskhet och om hur regeringsärenden skall beredas (1 kap. 9 § och 7 kap. 2 § regeringsformen).

Om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, skall det, enligt Regeringskansliets instruktion, handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör. Enligt 15 § samma förordning skall regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden beredas i samråd med övriga berörda statsråd. I Statsrådsberedningens PM 1997:4 Samrådsformer i Regeringskansliet finns närmare beskrivet hur den gemensamma beredningen bör gå till.

Regeringskansliets instruktion reglerar att det skall finnas huvudmän och det är dessa som svarar för att ärenden bereds gemensamt i Regeringskansliet, i den utsträckning det inte är rättschefens uppgift. Varje huvudman skall inom sitt sakområde vidare ansvara för planering och samordning, ärendenas behöriga gång samt för beredning och föredragning inför departementschefen eller ett annat statsråd.

Huvudmannen skall också med uppmärksamhet följa förhållandena inom sitt sakområde.

Som huvudregel gäller att den gemensamma beredningen skall inledas så tidigt som det är praktiskt möjligt. Också informationen till Statsrådsberedningen skall alltid lämnas på ett tidigt stadium. Den gemensamma beredningen skall alltid äga rum i så god tid före beslutet att de berörda departementen har en reell möjlighet att föra fram sina synpunkter och påverka ärendets handläggning och avgörande. Att så inte sker i många fall är ett ofta uppmärksammat problem som dock tycks vara svårt att åtgärda.

Den gemensamma beredningen består i praktiken ofta av ett antal förhandlingar. Huvudmännen ansvarar för olika frågeområden och driver initiativ inom dessa, inte sällan i strid mot andra huvudmän. Genom förhandlingar tvingas de olika parterna att utveckla och förfina sina argument, vilket i bästa fall kan tydliggöra olika ståndpunkter och bevekelsegrunder.

Utgången av förhandlingarna påverkar den slutliga utformningen av regeringens beslut t.ex. genom att texter formuleras om och anpassas på ett sätt som alla inblandade parter kan acceptera. Detta kan leda till ökad otydlighet eftersom det är av intresse för alla inblandade att ett beslut går att tolka positivt för just honom eller henne.

Gemensam beredning är aldrig avslutad förrän alla parter är överens. När förhandlingarna fastnar hissas de till nästa nivå, först i tjänstemannaorganisationen och därefter till den politiska nivån, och kan i de mest extrema fall komma att avgöras av statsministern, eller i sista hand vid allmän beredning.

Genom det starka inslaget av förhandling i gemensam beredning följer inte med nödvändighet att denna arbetsform leder till en samordning av regeringens politik. Incitamenten för tjänstemännen att i den gemensamma beredningen beakta andra perspektiv (se avsnitt 4.3) än sin egna professions- eller sektorsrelaterade är små. Detta är en av orsakerna till de problem med fragmentering som återkommande diskuteras (se avsnitt 4.1).

Förhandlingsprocessen leder också till att det inte finns någon enhet i Regeringskansliet som känner ansvar för helheten i det slutliga beslutet. ”Det här var så långt vi kunde komma” är en inte helt ovanlig kommentar i Regeringskansliet.¹⁴

¹⁴ Detta kan jämföras med politikprogrammen i Finland och den tjänstemannagrupp som är knuten till varje programledning där en programchef har ett ansvar för helheten.

Den gemensamma beredningen är en konsekvens av regeringens kollektiva beslutsfattande och har en lång tradition. Det är en verkningsfull procedur för att samordna uppfattningar och kunskaper inom ett departement och mellan departement i utformandet av regeringens politik, i form av propositioner med tillhörande författningsförslag.

Men är det en lika effektiv procedur när den beslutade politiken skall förverkligas genom regeringens styrning?

Visserligen sker styrningen av förvaltningen formellt sett genom att regeringen fattar beslut i ett antal regeringsärenden (t.ex. instruktioner, andra förordningar, regleringsbrev eller särskilda beslut) – och regeringsärenden skall gemensamberedas – men går det att förhandla fram en ändamålsenlig styrning?

Några utvärderingar av hur gemensam beredning påverkar utformningen av styrningen inom ett visst område verkar inte finnas. Den främsta bristen enligt fallstudierna tycks vara att den gemensamma beredningen startar för sent och att det ärende som bereds sällan går att relatera till ett större sammanhang. Det tycks således finnas behov av att öka incitamenten av att få till stånd gemensam beredning i ett tidigare skede och med bättre underlag.

4.5.2. Projektstyrning i Regeringskansliet

Den promemoria som föregick bildandet av den gemensamma myndigheten Regeringskansliet konstaterade att den traditionella gränsen mellan politikområden har suddats ut allt mer, vilket innebär att regeringens förslag och Regeringskansliets arbete i ökad utsträckning berör flera departement. Arbetsgruppen bakom promemorian menade att Regeringskansliet var starkt sektoriserat, och efterlyste därför att nya arbetsätt skulle etableras för att främja helhetssyn och tvärsektorieellt arbete.¹⁵

Som ett led i att stärka samverkan över enhetsgränser togs en vägledning för projektstyrning fram (FA2001/889/STAB). I vägledningen anges att projektarbetsformen är ett sätt att organisera samverkan och bidra till en smidig beredning. Samtidigt betonas att det inte finns några möjligheter att förbigå kraven på gemensam beredning av regeringsbeslut. Fördelar som anges med projektarbetsformen är:

- tydlig styrning och ansvarsfördelning
- tydligt fokus på uppgiften
- den bästa kompetensen utnyttjas
- tydligt avslut av arbetsuppgiften

¹⁵ Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser (Ds 2003:44), s.30

För att projektformen skall vara lämplig anges i vägledningen att följande kriterier bör vara uppfyllda:

- ett tydligt och avgränsat mål/syfte
- genomföras inom en bestämd tidsram, dvs. med en tydlig början och ett tydligt slut
- genomföras inom en bestämd kostnadsram
- genomföras i en specifik organisation som tillsätts endast för projektets genomförande
- har en tydlig uppdragsgivare som fungerar som beställare och mottagare av projektet
- karakteriseras ofta av att den är av ”unik” karaktär eller att det är något ”nytt” som skall genomföras som kan innehålla viss osäkerhet om hur målet kan uppnås.

Det går möjligen också att se att projektformen på senare år har använts till verksamhet av förvaltningskaraktär. I Regeringskansliets årsbok anges att med särskilda projekt och program menas verksamhet av förvaltningskaraktär som bedrivs i Regeringskansliet. De bekostas med medel från Regeringskansliets förvaltningsanslag eller från något annat anslag till regeringens eller Regeringskansliets disposition. Det kan till exempel vara när regeringen fördelar projektmedel eller när verksamheten bygger på samverkan med andra delar av statsförvaltningen eller med andra intressenter i samhället. Som exempel anges bl.a. Digital-tv-kommissionen, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Demokratisering 2006 och ett antal konferenser.

Någon klar bild över hur många formaliserade projekt som har bedrivits finns inte, inte heller någon utvärdering eller uppföljning av hur väl de har fungerat och i vilken utsträckning uppsatta mål har nåtts, t.ex. vad beträffar en ökad samverkan mellan olika departement.

Projektformen fyller tveklöst sina syften men skall bara användas för tidsbegränsade insatser. Projektformen torde således inte vara något alternativ om man mer permanent vill utveckla arbetsformerna i Regeringskansliet, exempelvis för den löpande styrningen.

4.5.3. Interdepartementala arbetsgrupper

Det finns sannolikt ett ganska stort antal mer eller mindre permanenta interdepartementala arbetsgrupper i Regeringskansliet (två av dem behandlas i avsnitt 3.6). Exempel på nyligen inrättade interdepartementala arbetsgrupper är för samepolitiken, för att motverka hemlöshet, regeringens samordningsorgan i narkotikafrågor och en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga förekomsten av människohandel för icke-sexuella ändamål i Sverige.

Vad en arbetsgrupp är i Regeringskansliet, hur de förväntas arbeta och till vem de rapporterar och vid vilka tillfällen är inte något som regleras generellt i förordning eller arbetsordning. På vilket sätt dessa grupper skiljer sig från s.k. projekt är därför ofta oklart. Gruppernas sammansättning varierar också, även om utpräglade tjänstemannagrupper tycks vara i majoritet. Vissa arbetsgrupper består enbart av statssekreterare, och har ibland en underlydande tjänstemannagrupp, andra leds av en statssekreterare men består i övrigt av tjänstemän och ytterligare andra består endast av tjänstemän och har mer eller mindre starkt politisk förankring. Någon samlad förteckning tycks inte heller finnas, och inte heller några utvärderingar av huruvida grupperna har bidragit till att uppfylla målen på ett visst område.

Det är rimligt att anta att många av de interdepartementala arbetsgrupper som har funnits och finns, har fyllt eller fyller en viktig funktion, t.ex. för att samordna och utveckla kunskap. Kunskaperna om dessa grupper bör dock fördjupas och det vore värdefullt att analysera gruppernas svaga och starka sidor. Det kan t.ex. konstateras att de grupper som nämns i avsnitt 3.6 inte nämnvärt tycks ha lyckats med att koordinera regeringens styrning.

4.6. Förslag till fortsatt arbete i Regeringskansliet

Syftet med avsnitt 4 i denna rapport har varit att skapa en vidare referensram till de fallstudier som projektet genomfört och att reflektera över sådana problem som synes hindra Regeringskansliet från att fullt ut bidra till att skapa värde för medborgare och företag.

Styrningens komplexitet är kraftigt underskattad och mer tid och resurser behöver läggas på analys och planering i Regeringskansliet för att myndigheten skall uppnå målet att vara ett kompetent instrument för regeringen i dess uppgift att styra riket och förverkliga sin politik. Sådant arbete förutsätter en departements- och enhetsöverskridande kunskapsutveckling och ett gemensamt lärande tillsammans med myndigheterna. En effektiv resultatstyrning kräver kunskap om och förståelse av den operativa verksamheten ute i myndigheterna och därmed en kunskapsuppbyggnad i regeringskansliet. En effektiv förvaltning som skapar värde för medborgare och företag förutsätter ett regeringskansli som kontinuerligt utvecklar och omprövar sina arbetsmetoder och grundläggande synsätt.

I denna rapport ges förslag på några möjliga åtgärder i det fortsatta utvecklingsarbetet (se Förslag s. 6–8).

BILAGA 1. EN SNABB ETABLERING PÅ ARBETSMARKNADEN FÖR NYANLÄNDA INVANDRARE	58
BILAGA 2. VUXNAS LÄRANDE 76	
BILAGA 3. UTLANDSMYNDIGHETERNAS FÖRFATTNINGSREGLERADE SERVICE TILL SVENSKAR	114
BILAGA 4. NU-LÄGESBESKRIVNING AV PROCESSEN NYANLÄND KOMPETENS	131
BILAGA 5. NY-LÄGESBESKRIVNING AV PROCESSEN FRÅN NYANLÄND TILL NYANSTÄLLD	132

Bilaga 1. En snabb etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare

Inledning

Regeringen beslutade att tillsätta ett projekt med uppgift att se över frågor om horisontell styrning och styrning av tvärspektoriella områden. Projektet syftar till att utveckla styrningen av statlig verksamhet så att det samlade värdet av offentlig verksamhet förbättras för olika grupper. Med gemensamt lärande i ett antal fallstudier skall projektet resultera i en bättre förståelse av sambanden mellan Regeringskansliets arbetssätt, regeringens styrning av statlig verksamhet och avsedda effekter inom sektorsövergripande verksamheter som omfattar annan verksamhet än den statliga. Syftet med projektet är också att pröva arbetsmetoder och synsätt som stödjer ett kontinuerligt förbättringsarbete.

Basen för projektet är att utifrån fyra fallstudier pröva om och hur ett processbaserat synsätt kan leda till förbättrad styrning av statlig verksamhet. Denna rapport beskriver fallstudien om snabb etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare.

Syftet med fallstudien

Fallstudiens syfte är att ge ett bidrag till en utveckling av myndighetsstyrningen. Projektägare är FI F. Projektet läggs upp som fyra fallstudier inom olika områden¹⁶. En av de fyra fallstudierna är *snabb etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare*. Arbetet i fallstudien inkluderar 1) en beskrivning av processen (snabb etablering), den nytta som åstadkoms, 2) en beskrivning av aktörer som är involverade i processen, 3) identifiering av hinder för effektivitet i processen, 4) hur Regeringskansliets arbetssätt påverkar processen och hur Regeringskansliets ledningsprocess ser ut och slutligen om möjligt

Projektgruppen som ansvarar för fallstudien består av Karin Stillerud S ST, Lena Ljungberg A A, Maria Wilenius U UH, Johanna Fryksmark U SV, Peter Sjöquist FI KE, Ann-Cathrine Nilsson JU SIM, Gunnar Sallstedt IJ IM samt Mats Hedlin IJ IM.

Undersökningsdesign

Intervjuer har genomförts med några nyckelpersoner i processen (företrädesvis enhetschefer och myndighetshandläggare). Dessa är

¹⁶De fyra fallstudierna var: Regionförstoring som sektorsövergripande process. Ansvarig enhet för fallstudien är N/RUT. Snabb etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare. Ansvarig enhet för fallstudien är IJ/IM. Vuxnas lärande. Ansvarig enhet för fallstudien är U/SV. Utrikesmyndigheternas författningsreglerade service till svenskar. Ansvarig för fallstudien är expeditionschefen vid Utrikesdepartementet.

tjänstemän på A, U, IJ, JU, S samt en tjänsteman på Sveriges Kommuner och Landsting. En sammanställning av intervjuerna enhetsvis har gjorts men redovisas inte utanför projektgruppen.

I detta dokument görs en sammanfattande analys som utmynnar i 14 förslag till förbättringar av Regeringskansliets ledningsprocess och därmed också till förbättringar i huvudprocessen. Förslag 1-13 kommer från de genomförda intervjuerna med tjänstemännen på Regeringskansliet. Förslag 14 kommer från intervjun med tjänstemannen på SKL.

Den andra delen i undersökningen var att låta de intervjuade tjänstemännen bedöma, kommentera och utveckla förslagen som de tillsammans bidragit till. Slutligen planerades också en gemensam workshop mellan projektgruppen och de intervjuade. Syftet med denna workshop var att ge en möjlighet till en gemensam diskussion om de förslag som framkommit och ytterligare utröna vilka möjligheterna kan vara att utveckla förslagen och i vissa fall förankra förslagen politiskt. Fallstudiens fortsättning med en gemensam bedömning och en workshop genomfördes inte p.g.a. det låga gensvaret på det andra frågeutskicket.

Den andra delen i fallstudien är att analysera alla de årliga verksamhetsanalyser av Integrationsverket som genomförts av enheten för integration och mångfald. Verksamhetsanalyserna tar sin huvudsakliga utgångspunkt i Integrationsverkets årsredovisningar och används här för att bedöma hur Regeringskansliet har påverkat processen.

För att undersöka huvudprocessens nytta för individerna har olika underökningar utgjort det empiriska underlaget (genomförda av bl.a. Integrationsverket, Riskrevisionsverket samt Riksrevisionen).

I projektet har också ingått ett underlag från Forum för strategisk servicesamverkan som svarat på tre frågor som har beröring med projektet¹⁷.

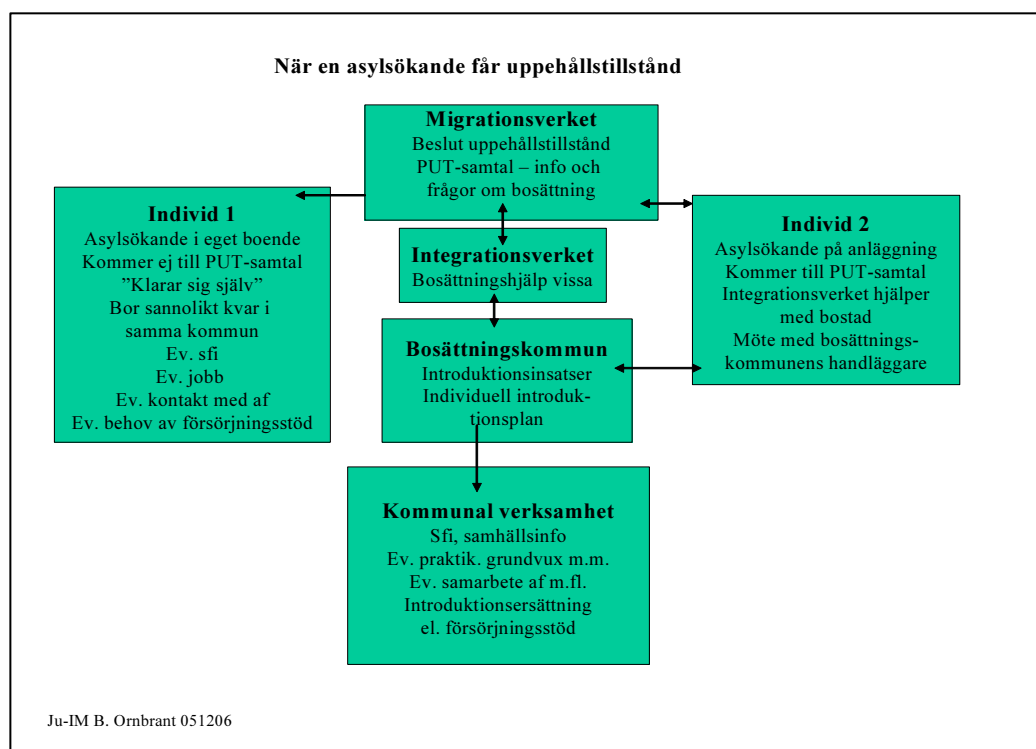
Konsultmedverkan från VERVA och ESV har också skett i en begränsad omfattning.

Beskrivning av huvudprocessen och involverade aktörer

I detta dokument har vi avgränsat huvudprocessen till att gälla enbart asylsökande som antingen väljer att bo i eget boende och asylsökande

¹⁷ I detta forum ingår AMV, CSN, MigV, Försäkringskassan, Skatteverket, Tullverket och VERVA.

som bor på Migrationsverkets anläggning. Vi har då valt bort anhöriga och andra anknytningar samt kvotflyktingar. I figuren nedan beskrivs schematiskt vad som händer under den första tiden efter uppehållstillstånd. Processen är i verkligheten mer komplicerad med fler aktörer inblandade (t.ex. Försäkringskassan, Skatteverket och ibland också aktörer inom hälso- och sjukvårdsområdet).



Processen visar också att introduktionen är en kommunal introduktion där andra aktörer kan delta. För processen etablering på arbetsmarknaden är det dock inte optimalt att kommunerna är huvudaktörer och ibland enda aktör. Ofta gäller "en-sak-i-taget-praktik" vilket betyder att individer måste följa samma bestämda schema för att komma ut på arbetsmarknaden. Efter uppehållstillstånd är ett vanligt mönster bostad - planering av introduktion – inskrivning AF - svenska – praktik i kommun – grundläggande vuxenutbildning – vägledande insatser (AF) – arbetspraktik/arbetsplatsintroduktion (AF) – arbete med subvention – arbete utan subvention. Detta är dock en grov schematisering av verkligheten eftersom individerna har olika behov och förutsättningar. Den idealiserade bild som framträder i officiella dokument talar om en individualiserad introduktion. Den är dock sällan individualiserad p.g.a. organisatoriska och ekonomiska skäl. Det som individerna ska få är svenska för invandrare (detta är lagreglerat). I övrigt finns ingen tydlig reglering vilket medfört att introduktionen kommit att bli mycket varierad i kommunerna. Det kan också visas från individens perspektiv att det är svårt att "se" processen. De fåtal studier (bl.a. Integrationsverket 2001) som gjorts där utgångspunkten varit individens perspektiv är få och ger inte en tydlig bild av hur individerna upplever processen dvs. vägen från folkbokföring till ett arbete eller reguljär

utbildning. Dessa studier visar att ytterst få känner sig delaktiga i sin egen introduktion och att kontakter med arbetslivet inte självklart är en del i introduktionen. Introduktionsplanen (dvs. den individuella handlingsplan som ska utgöra ett viktigt verktyg för den framtida livet i Sverige och som kommunerna är tvungna att producera för att få statlig ersättning) är det få som överhuvudtaget känner till. För individerna har introduktionen ofta reducerats till ett sätt att försörja sig samtidigt som möjligheter till svenskundervisning lämnas.

Processen har tydliga inlåsningseffekter och resultaten av hur många som har jobb efter fem år indikerar också att processen är långsam och skapar negativa bieffekter inom målområdet (något som enligt Vedung kan benämnas perversa effekter).

Processens nytta för individerna

Nuvarande system för introduktionen för flyktingar m.fl. grundar sig på riktlinjer i propositionen *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.* (prop. 1989/90:105) och i den integrationspolitiska propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16).

I propositionen om samordnat flyktingmottagande fastslogs att samhällets samlade insatser under den första tiden efter det att uppehållstillstånd beviljats skall syfta till att ge flyktingen förutsättningar att snabbast möjligt få en bostad, en reguljär sysselsättning med normal försörjning, goda svenskkunskaper samt förutsättningar att bli delaktig i samhällslivet.

I vilken grad har då om introduktionens tänkta syften har uppnåtts? När det gäller boendet ser det olika ut beroende på om flyktingen själv har ordnat sitt eget boende (s.k. eget boende som oftast förkortas EBO) eller om flyktingen bor på Migrationsverkets anläggningar (s.k. anläggningsboende eller ABO). De som flyttar in i ett eget boende, dvs. i praktiken till släktingar eller andra bekanta, ordnar själv sitt boende vilket innebär att individen inte har någon annan nytta av huvudprocessen än just möjligheten att själv välja sitt boende. De som inte kan välja sitt eget boende får hjälp av Integrationsverket att ordna en bostad efter erhållet uppehållstillstånd. Tiden ska inte överstiga åtta veckor men i praktiken tar det längre tid för åtskilliga, särskilt när det är många flyktingar som ska få en bostad. Detta hänger uteslutande ihop med problemen för kommunerna att ordna bostäder. Den genomsnittliga tiden från uppehållstillstånd till en bostad var under 2005 83 dagar. Trots den långa väntetiden kan man konstatera att huvudprocessen åstadkommer nytta för individerna som inte kan välja sitt eget boende eftersom de får ett boende.

När det gäller reguljär sysselsättning är dock slutsatserna mer dystra. Undersökningar från Integrationsverket (Integrationsverket, 2006a)

visar att även om det sker en sysselsättningsökning över tid, är ändå andelen sysselsatta mycket låg bland flyktingar som tagits emot i kommunerna. För dem som kan följas under minst fem års tid visas att sysselsättningen ökat från mellan 10 och 20 procent till 50 procent efter fem år. För kvinnornas del sker ökningen från 5 procent efter ett år till mellan 30 och 40 procent efter fem år. Statistiken omfattar den totala sysselsättningsökningen och speglar inte reguljära arbeten. Sannolikt hade ökningstakten varit lägre om endast reguljära arbeten ingått. Arbetsmarknadskontakter under introduktionen är en viktig faktor för att ha jobb vid introduktionens slut (Svantesson). Trots detta samband är det relativt ovanligt med arbetsmarknadskontakter under introduktionsperioden (Integrationsverket, 2005a). Många vuxna individer har alltså inte någon nytta av introduktionen för att få ett arbete. Tvärtom finns det risker att processen i sig inverkar negativt på möjligheterna att få arbete under de första åren efter uppehållstillstånd. Resultaten från svenska för invandrare (sfi) är också nedslående. Här är det en majoritet som inte slutfört sin utbildning i svenska under ca 2½ år (Integrationsverket, 2005).

Hinder i processen

Boende och arbete

Bosättning i kommuner som har goda arbetsmöjligheter är av stor betydelse för en snabb etablering på arbetsmarknaden. Etableringen underlättas också om individen bor på sådant sätt att denne kommer i kontakt med svensktalande personer och därmed får goda möjligheter att använda det svenska språket i vardagslivet. Många bor i segregerade bostadsområden i de stora städernas ytterkanter och har därmed begränsade möjligheter att tala svenska, vilket ofta kan vara ett hinder för etablering på arbetsmarknaden. En stark koncentration av nyanlända till vissa segregerade bostadsområden försvårar inte bara individens etablering. Det innebär också stora påfrestningar för vissa kommuner. Samtidigt finns det kommuner i regioner med goda arbetsmarknadsmöjligheter som inte tar emot så många nyanlända på grund av angiven bostadsbrist. Det vore önskvärt att sådana kommuner kunde ta emot fler nyanlända, inte minst mot bakgrund av den förväntade ökningen av antalet nyanlända under de närmaste åren. Även mer generellt finns behov av att öka kommunernas beredskap att ta emot nyanlända vid stora öknningar av antalet asylsökande som kan förväntas beviljas uppehållstillstånd. Vissa kommuners obenägenhet eller oförmåga att ta emot nyanlända, i en omfattning som skulle svara mot behovet, innebär att de personer som måste ha hjälp med bosättning i en kommun ofta hamnar i mindre kommuner där möjligheterna att få arbete kan vara mindre. Flyktingmottagandet bygger i stor utsträckning på att varje enskild kommun har resurser och en egen organisation för mottagandet. Den statliga ersättningen för mottagandet bidrar till detta under introduktionsperioden. Introduktionen skall vara anpassad efter

individens behov och tidigare erfarenheter. Undersökningar (Integrationsverket, 2000, 2002, 2004, 2005a, Riksrevisionsverket, 2002), visar dock på att så inte är fallet i många kommuner. Detta beror ofta på att den enskilda kommunen inte anser sig ha de resurser och de arbets- eller praktiktillfällen som är en förutsättning för att kunna åstadkomma en nödvändig individualisering av introduktionen.

Ett sätt att öka möjligheterna till individualisering är att kommuner, statliga myndigheter, näringsliv och ideella organisationer i en större omfattning än hittills samarbetar. Hittills har detta inte skett i tillräcklig utsträckning och skälen till det är flera och mångfacetterade. En uppenbar orsak är de målkonflikter som i dag omgärdar introduktionen. Konflikterna mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen kan förklaras av att målen för arbetsmarknadspolitiken kan uppfattas innehålla en målkonflikt mellan programmets effektivitetskrav och prioritering av dem som har det svårast på arbetsmarknaden, där utrikes födda är en prioriterad grupp inom de flesta av målen (Integrationsverket (2006b)). Mottagandet under asyltiden styrs av flera mål. De aktiviteter som bedrivs inom ramen för Migrationsverkets organiserade sysselsättning är på samma gång aktiverande, introduktionsförberedande och återvändandepreparerande (Riksrevisionen, 2006:19). Det finns också en potentiell målkonflikt mellan målet om ökad sysselsättning och det riktade statliga ersättningssystemet och systemet för kommunal utjämning som kan leda till att små kommuner med dålig kommunal ekonomi kan tjäna på att ta emot och behålla nyanlända även om de inte kan få sysselsättning inom en rimlig tid. Ytterligare en försvårande faktor har varit att tiden mellan introduktion i kommunens regi och arbetsmarknadsinträdet varit lång, vilket beror på s.k. en-sak-i-taget-filosofi som hittills starkt präglat introduktionen. Den har bl.a. inneburit att individen först måste lära sig svenska och sedan få språk- eller arbetspraktik i stället för att dessa aktiviteter sker parallellt (SOU 2003:75). En sådan önskvärd parallellitet förbättrar resultaten och förkortar introduktionstiden. Vissa förändringar har genomförts som skall stärka denna parallellitetstanke, bl.a. har skollagen ändrats i detta syfte. Ett annat och ofta förbisett problem är att individerna sällan ges vare sig tydliga incitament eller bra information för att i ett tidigt skede kunna fatta rationella beslut om boende, utbildning och arbete (SOU 2003:75). Introduktionen skiljer sig mellan olika kommuner men också mellan män och kvinnor. Kvinnor har färre arbetsmarknadskontakter än män och de har också lägre ersättning under introduktionsperioden (Integrationsverket, 2005a). Vissa nyanlända som erbjudits introduktion har även behov av vård, rehabilitering samt stödinsatser i boendet. Andelen flyktinghushåll med dessa behov har ökat markant under de senaste tre åren (Integrationsverket, 2007). Hälsoproblemen medför att nyanländas introduktion försenas och förutsättningarna för egen försörjning minskar. Kommuner med ansträngd ekonomi anser sig inte kunna ta emot denna grupp eftersom de anser att kostnaderna inte täcks inom det nuvarande statsbidragssystemet för flyktingmottagande.

Ersättning till individen

Introduktionsersättning och försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen utgör huvudsakliga försörjningskällor för nyanlända och deras anhöriga. Introduktionsersättningen infördes 1993 som en alternativ försörjningsform till socialbidrag. Ett av skälen till införandet var att försörjningsstödet konstruktion riskerar att minska incitamenten till egen försörjning. Erfarenheterna visar att långvarigt försörjningsstödsberoende riskerar att leda till passivitet och försvåra inträdet på arbetsmarknaden. Syftet med introduktionsersättningen var att koppla samman ersättningen med ett aktivt deltagande i ett introduktionsprogram och främja ett mer arbetsmarknadsinriktat synsätt på introduktionen. Studier visar att detta syfte endast i begränsad utsträckning har uppnåtts. Introduktionsersättning innebär dessutom inte nödvändigtvis några större skillnader jämfört med ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen som försörjningsform. Många kommuner har konstruerat en introduktionsersättning som varken till innehåll eller i praktiken skiljer sig särskilt mycket från försörjningsstödet (SOU 2003:75). Ersättningen till de nyanlända har hittills inte konstruerats på ett sätt som ökat individens intresse av en snabb etableringsprocess, t.ex. genom att ge incitament till en ökad genomströmning i sfi.

Den tidigare utredningen om flyktingmottagande och introduktion (SOU 2003:75) har pekat på att olika ersättningssystem och därtill hörande regler inte harmonierar vilket kan bidra till att fördröja individens etablering på arbetsmarknaden. Statlig ersättning till kommuner för flyktingmottagande. Det nuvarande systemet med en schablonersättning infördes 1991. Avsikten med ersättningen är att kommunernas insatser skall leda till att den nyanlände snabbt skall kunna få förutsättningar att bli självförsörjande och delaktig i samhällslivet. Schablonbeloppet betalas ut oberoende av hur snabbt den nyanlände kan börja försörja sig själv. En effektiv, individuell introduktion kan alltså ge kommunen möjligheter att täcka kostnader för dem som har behov av insatser under en längre tid. Rapporter och tidigare utredningar har pekat på att utformningen av det nuvarande ersättningssystemet inte har lett till den effektivisering som en gång var syftet (SOU 2003:75 och Integrationsverket (2003)). Eftersom det är kommunen som får särskilda pengar för att ta hand om de nyanlända uppfattas det som om kommunerna också har ett totalansvar för den enskildes introduktion. Försök har gjorts på regional nivå att samverka kring insatser och även resurser för att åstadkomma en mer individualiserad och effektiv introduktion, men erfarenheter visar att det inte är problemfritt och mycket tyder på att nuvarande ersättningssystem inte underlättar samverkan mellan olika aktörer och riskerar att minska effektiviteten. Rätt till schablonersättning har kommuner som genomför ett program för utlänningens introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställts efter samråd med utlänningen. Sedan 1994 sker utbetalningen av ersättningen emellertid på ett sådant sätt att Integrationsverket enbart kunnat göra stickprovskontroller på förekomsten av introduktionsplaner. Erfarenheter ger också belägg för

att förekomsten av en introduktionsplan inte är någon garanti för bra introduktionsinsatser. Det finns inte heller några belegg för att det riktade statsbidraget leder till bra introduktionsplaner och därmed en effektiv integrationsprocess. I stället har introduktionsplanen blivit ett dokument som kommunerna måste ta fram för att de skall få schablonersättningen utbetald. Uppföljningar av kommunernas kostnader för flyktingmottagande har genomförts kontinuerligt sedan 1991. De senare studierna visar att de statliga ersättningarna inte räcker för att täcka kostnaderna för försörjningsstöd i storstäderna. I kommuner som klassificeras som industrikommuner är bilden annorlunda. I dessa kommuner återstår en relativt stor andel av de statliga ersättningarna som kan användas till annat än försörjningsstöd (Integrationsverket 2005b). Inga studier har genomförts som visar vilka nettoeffekter som flyktingmottagningen har haft på kommunernas ekonomi.

Tydliga och samstämmiga mål

Det finns ett behov av tydliga och uppföljningsbara mål för att kunna följa upp och utvärdera olika etableringsinsatser resultat på individ- och organisationsnivå. Det har dock i tidigare utredningar av nyanländas etablering inte lämnats förslag på sådana mål. Bristen på tydliga och uppföljningsbara mål är en förklaring till en otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter och kommuner. Riksrevisionen har i sin granskning (RiR 2006) påpekat att regeringens bristande helhetssyn har försvårat arbetet med att skapa en effektiv och sammanhållen introduktion. Statskontoret (2006) drar slutsatsen att mål och resultatstyrningen genom sin nuvarande utformning bidragit till uppkomna sektoriseringsproblem bl.a. för nyanländas inträde på arbetsmarknaden. Det finns alltså ett behov av både tydliga och samstämmiga mål.

Regeringskansliets arbetssätt och dess påverkan på huvudprocessen

Dokumentation som beskriver Regeringskansliets arbetssätt för att styra huvudprocessen (dvs. åtgärder som bidrar till en snabb etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare) är mycket sparsam. Det källmaterial som används här är ett antal intervjuer med nyckelpersoner på olika departement (se bilaga 1 för en längre sammanfattning av intervjuerna) samt de verksamhetsanalyser av Integrationsverket som genomförts av enheten för integration och mångfald.

Intervjuerna har koncentrerats kring frågor om de verktyg och metoder som Regeringskansliet använt och är direkt anpassade för denna fallstudie. Verksamhetsanalyserna är en sekundär källa eftersom dessa huvudsakligen använts i styrningen av Integrationsverket. Informationen från dessa har alltså en begränsad räckvidd för att beskriva Regeringskansliets arbetssätt med betoningen på tvärspektoriell styrning. Den direkta fråga som ställts till dessa analyser är: *Vilka tecken finns som*

visar att RK arbetar tvärsektoriellt på ett sådant sätt att det kan sägas bidra till att nå egenförsörjningsmålet för nyanlända invandrare¹⁸?

Intervjuerna

Syftet med intervjuerna med ett antal tjänstemän som utgör nyckelpersoner för ledningsprocessen (på tjänstemannanivå) var att få dem att föreslå förbättringar av huvudprocessen genom förbättringar av Regeringskansliets ledningsprocess. En intervju genomfördes dessutom med en tjänsteman med ansvar för frågorna på Sveriges Kommuner och Landsting. Tjänstemännen är till övervägande del kritiska mot den styrning som Regeringskansliet bedriver för den aktuella huvudprocessen. Detta är tydligast bland dem som är beroende av processens utfall (egen försörjning för individer och liknande). Det finns inte heller någon samsyn var processen börjar. Är det tidpunkten för uppehållstillståndet som är startpunkten eller är det redan under asylskedet? Flertalet av de intervjuade anser att de befintliga målen är problematiska i ett styrningssammanhang. Målen är inkonsistenta, ger inte nödvändiga styrsignaler, leder till målkonflikter och skapar gränsdragningsproblem. Flertalet av förslagen till förbättringar handlar om förbättringar inom nuvarande organisation (t.ex. förbättrade myndighetsdialoger och tydligare ansvar för vissa myndigheter). Ingen föreslår att organisationen ska förändras men två av de intervjuade menar att förutsättningarna för huvudprocessen bör förändras genom tydlig(are) lagstiftning. Sådana förändringar skulle leda till en bättre koppling mellan kostnader och finansiering vilket skulle leda till en effektivare organisation.

En slutsats av intervjuerna är att det finns flera olika möjligheter att genomföra en effektivare organisation. Vissa av förslagen kan i princip genomföras omedelbart medan andra kräver en längre beredningsprocess.

Verksamhetsanalyser av Integrationsverket

Verksamhetsanalyserna görs med Integrationsverkets årsredovisningar och regleringsbrev som underlag. De fokuserar därför i hög grad på vad regeringen anser är viktiga uppgifter för att nå målen för integrationspolitiken.

¹⁸ I propositionen som ligger till grund för den nuvarande introduktionen av skyddsbehövande (prop. 1989/90:105), fastslås att samhällets samlade insatser under den första tiden skall syfta till att ge flykten förutsättningar att snabbast möjligast få en bostad, en reguljär sysselsättning med normal försörjning, tillräckliga svenskkunskaper samt förutsättningar att bli delaktig i samhällslivet. I propositionen Sverige, framtiden och mångfalden (prop. 1997/98:16) anges att det övergripande målet är att individen skall bli självförsörjande.

Ingen av analyserna mellan 1999 och 2006 tar upp departementets roll gentemot andra departement för att åstadkomma ett effektivt tvärsektorielt arbete. Det är troligt att vare sig departementet eller Integrationsverket ansett detta vara en viktig fråga. Det är också möjligt att det är en känslig fråga som kan upplevas som ett ifrågasättande av departementet och som därför inte tagits upp av verkets företrädare. En annan förklaring är att dessa aspekter tagits upp under dialogerna men att detta inte integrerats i verksamhetsanalysen. Det sistnämnda kan följas upp med hjälp av minnesanteckningar från dialogerna (men har inte gjorts i detta sammanhang). En genomgång av verksamhetsanalyserna visar också att Arbetsmarknadsverkets betydelse för att nå målet om egen försörjning inte blir utgångspunkten i analysen. Arbetsmarknadsverket nämns sällan i analyserna och oftast i samband med den centrala överenskommelse om en förbättrad introduktion för nyanlända invandrare som Integrationsverket initierat. Fokus ligger istället på kommunernas arbete med introduktionsinsatser för nyanlända. Det är därför nära tillhands att dra slutsatsen att integrationspolitiken i allt för hög grad genomförts genom vertikal styrning av Integrationsverket och inte genom horisontell styrning av flera myndigheter. Detta får också stöd i intervjuunderlaget där det framkommer att nyanlända invandrades situation och behov sällan diskuterats på myndighetsdialogerna med AMS. Skälet till detta har varit att nyanlända invandrades behov aldrig haft en politisk prioritering (vilket styrks av andra intervjupersoner).

En slutsats av verksamhetsanalyserna är att det finns stora möjligheter att genomföra mer reflekterande analyser som inkluderar regeringkansliets arbete och att den potential som finns i verktyget myndighetsdialoger utnyttjas i en anmärkningsvärt låg grad.

Slutsatser

Den övergripande slutsatsen är att det inte finns någon fungerande ledningsprocess vid sidan om den ordinarie beredningsprocessen och att därmed finns en stor förbättringspotential. Ytterligare en slutsats är att bristerna i Regeringskansliets arbete är en bidragande orsak till de svårigheter nyanlända invandrare möter när de ska etablera sig på arbetsmarknaden¹⁹. Det finns dock möjligheter att genomföra enkla men effektiva åtgärder som kan leda till stora samverkansvinster inom Regeringskansliet.

Ett embryo till en sammanhållen ledningsprocess

Bristerna i ledningsprocessen har uppmärksammats av den politiska ledningen. Detta ledde till att regeringen år 2003 beslutade att tillsätta en

¹⁹ Vilket också var Riksrevisionens slutsats i Statens insatser för nyanlända invandrare, 2006.

interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att se över genomförandet och uppföljningen av integrationspolitiken inom ett antal politikområden. En anledning varför en interdepartemental arbetsgrupp valdes var att öka medvetenheten om det samarbete och koordinering som måste ske mellan departement för att förbättra styrningen av huvudprocessen. Detta tydliggörs redan i direktivets inledningsmening där det konstateras att *genomförandet av integrationspolitiken är ett ansvar för hela regeringen och alla statliga myndigheter.*

En av den interdepartementala arbetsgruppens slutsatser var att det finns ett behov att uttrycka vissa myndigheters särskilda ansvar för nyanlända invandrare i allmänhet och i synnerhet nyanlända flyktingar och anhöriga till dessa. Enligt arbetsgruppen borde vissa myndigheter få ett särskilt och förtydligt ansvar som också ska framgå i myndigheternas instruktion eller på annat sätt. Arbetsgruppen föreslog vidare ett antal mål med tillhörande indikatorer för att kunna mäta integrationspolitikens utveckling. Vissa myndigheter fick särskilda uppdrag att genomföra analyser inom sitt kompetensområde och Integrationsverket fick ett samordnande ansvar för att sammanställa en övergripande och sammanfattande analys av utvecklingen. När det gäller indikatorerna för nyanländas etablering fick Integrationsverket, AMS, Nutek och ITPS olika uppdrag att ta fram statistik och genomföra analyser. Arbetsgruppen föreslog vidare att Integrationsverket skulle lämna sina övergripande analyser till Regeringskansliet varje år. Tanken var att statistiken och analysen skulle bilda ett underlag till regeringens bedömning av integrationspolitiken i budgetpropositionen. Detta underlag skulle kunna utgöra en stomme i Regeringskansliets ledningsprocess. Troligtvis kommer bara en rapport att levereras i juni 2007 eftersom Integrationsverket ska avvecklas den 30 juni 2007 och integrationspolitiken ska få en ny inriktning.

Förslag till åtgärder

I intervjuerna med tjänstemännen som innehar nyckelpositioner på Regeringskansliet framkommer flera förslag till möjliga åtgärder (dessa redovisas i bilaga 1). Några av åtgärderna kan genomföras i princip omgående medan andra kräver längre beredning. Eftersom regeringen avser att tillsätta en utredning som får i uppgift att lämna förslag på effektiva insatser för nyanlända avstår vi i denna studie att lämna sådana förslag. Däremot anser vi att Regeringskansliets arbetssätt kan effektiviseras på olika sätt. En åtgärd som kan ge flera olika och på varandra förstärkande effekter är att se över möjligheterna att öka insynen i myndighetsdialogerna, t.ex. genom gemensamma dialoger där flera departement kan delta. Ett annat förslag är att departementsråden på berörda enheter har gemensamma och regelbundna möten för att kunna få belysning av processens olika delar och vad som gemensamt kan föreslås till den politiska ledningen.

Referenser

Integrationsverket (2000), Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare, Integrationsverkets rapportserie 2000:5, Integrationsverket, Norrköping.

Integrationsverket (2001), Nöjd-Kund-Index – en brukarorienterad undersökning, Integrationsverkets rapportserie 2001:08, Integrationsverket, Norrköping.

Integrationsverket (2002), Hur togs de emot? – Enkätundersökning om 28 kommuners introduktionsverksamhet för nyanlända 1999, Integrationsverkets rapportserie 2002:04, Integrationsverket, Norrköping.

Integrationsverket (2003), Systemfel – ett ersättningssystem i obalans, Integrationsverkets rapportserie 2003:5, Integrationsverket, Norrköping.

Integrationsverket (2004), Integration – var god dröj – utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet, Integrationsverkets rapportserie 2004:01.

Integrationsverket (2005a), Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004, Integrationsverkets rapportserie 2005:01, Integrationsverket, Norrköping.

Integrationsverket (2005b), Räcker ersättningen ?, Integrationsverket, 2005.

Integrationsverket (2006a), Rapport integration 2005, Integrationsverket, Norrköping.

Integrationsverket (2006b), Rapport integration 2005, bilaga, Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet, Integrationsverket, Norrköping.

Integrationsverket (2007), Årsredovisning 2006, Integrationsverket, Norrköping.

Riksrevisionen (2005), Från invandrapolitik till invandrapolitik, RiR, 2005:5, Riksrevisionen, Stockholm.

Riksrevisionen (2006), Statliga insatser för nyanlända invandrare, RiR 2006:19, Riksrevisionen, Stockholm.

Riksrevisionsverket (2002), Att etablera sig i Sverige, Rapport 2002:15, Riksrevisionsverket, Stockholm.

Statskontoret (2006), Effektiv styrning? – Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem. Rapport 2006:3, Statskontoret, Stockholm.

SOU 2003:75, Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle.

Svantesson, E. Aranki T. (2006) Do introduction Programs Affect the Probability of Immigrants getting Work (working paper 3, 2006). Örebro universitet.

Vedung, E. (1999), Utvärdering av politik och förvaltning. Studentlitteratur AB.

Underbilaga 1.1. Kort sammanfattning av intervjuundersökningen samt förslag till underlag till nästa undersökning

Inledning

Projektets syfte är att ge ett bidrag till en utveckling av myndighetsstyrningen. Projektägare är FI F. Projektet läggs upp som fyra fallstudier inom olika områden²⁰. En av de fyra fallstudierna är *snabb etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare*. Arbetet i fallstudien inkluderar 1) en beskrivning av processen (snabb etablering), den nytta som åstadkoms, 2) en beskrivning av aktörer som är involverade i processen, 3) identifiering av hinder för effektivitet i processen, 4) hur Regeringskansliets arbetssätt påverkar processen och hur Regeringskansliets ledningsprocess ser ut och slutligen om möjligt 5) överväga ansvar och befogenheter givet befintlig organisation.

Alla fallstudier är tänkta att ingå i en slutrapport i Ds.

Projektgruppen som ansvarar för fallstudien består av Karin Stillerud S ST, Lena Ljungberg A A, Maria Wilenius U UH, Johanna Fryksmark U SV, Peter Sjöquist FI KE, Ann-Cathrine Nilsson JU RIM, Gunnar Sallstedt IJ IM samt Mats Hedlin IJ IM.

Undersökningsdesign

Intervjuer har genomförts med några nyckelpersoner i processen (företrädesvis enhetschefer och myndighetshandläggare). Dessa är tjänstemän på A, U, IJ, JU, S samt en tjänsteman på Sveriges Kommuner och Landsting. En sammanställning av intervjuerna enhetsvis har gjorts men redovisas inte utanför projektgruppen.

I detta dokument görs en sammanfattande analys som utmynnar i 14 förslag till förbättringar av Regeringskansliets ledningsprocess och därmed också till förbättringar i huvudprocessen. Förslag 1-13 kommer från de genomförda intervjuerna med tjänstemännen på Regeringskansliet. Förslag 14 kommer från intervjun med tjänstemannen på SKL.

Den andra delen i undersökningen är att låta de intervjuade tjänstemännen bedöma, kommentera och utveckla förslagen som de tillsammans bidragit till. En sammanställning kommer att göras också av dessa svar. Denna sammanställning kan sedan användas som underlag till en gemensam workshop mellan projektgruppen och de intervjuade. Syftet är att ge en möjlighet till en gemensam diskussion om de förslag som framkommit och ytterligare utröna vilka möjligheterna kan vara att utveckla förslagen och i vissa fall förankra förslagen politiskt.

²⁰De fyra fallstudierna är: Regionförstoring som sektorsövergripande process. Ansvarig enhet för fallstudien är N/RUT. Snabb etablering på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare. Ansvarig enhet för fallstudien är IJ/IM. Vuxnas lärande. Ansvarig enhet för fallstudien är U/SV. Utrikesmyndigheternas författningsreglerade service till svenskar. Ansvarig för fallstudien är expeditionschefen vid Utrikesdepartementet.

I projektet har också ingått ett underlag från Forum för strategisk servicesamverkan som svarat på tre frågor som har beröring med projektet²¹.

Konsultmedverkan från VERVA och ESV har också skett i en begränsad omfattning till dags dato.

Kort sammanfattning av intervjuerna med tjänstemän i RK.

Frågorna som ställdes till tjänstemännen

Sammanlagt ställdes nio frågor till intervjupersonerna som relaterades till processen snabb etablering för nyanlända. Frågorna handlade om regeringens verktyg är tillräckliga för att de politiska intentionerna genomförs, om problem i framtagande av regleringsbrev, om vad som kan göras för att minska ev. problem, om myndighetsdialogerna (förbättringsmöjligheter och gemensamma dialoger) samt hur sektoriseringsproblem kan åtgärdas.

Verktygen i allmänhet

Det råder inte samstämmighet om regeringen har tillräckliga verktyg för att säkerställa att de politiska intentionerna också genomförs i myndigheternas arbete med nyanlända invandrares introduktion. En tendens i svaren är att de politikområden som är mindre beroende processens utfall gör bedömningen att regeringens verktyg är tillräckliga. Den motsatta tendensen ses i de politikområden som är beroende processens utfall. Här är det framförallt tvärssektoriella områden som anser att verktygen inte räcker till. En annan tendens i svaren är att kritik inte riktas mot verktyget i sig utan snarare hur (illa) det används. Detta tar tydligast uttryck inom politikområdet arbetsmarknad där man anser att det finns både inkonsistenta mål, dubbelstyrning och ostrukturerad användning. En tredje tendens är att det är oklart om verktygen är tillräckliga eller inte eftersom man inte vet vilka målen är eller i något fall vilka politiska intentioner som finns. Det framkommer också att styrning är en delikat process när utförarna är kommunerna. Det kommer i slutändan att handla om finansieringsprincipen och det kan leda till att man redan initialt avstår att föra upp förslag om krav på kommuner eftersom reaktionerna från Finansdepartementet anses vara förutsägbara. Ett förtydligande av ansvaret för nyanländas etablering kan göras i vissa myndigheters instruktion²². Detta skulle underlätta myndighetsdialogen om utgångspunkten är instruktionen. Tydliga instruktioner kan också minska gränsdragningsproblem mellan myndigheter.

Om behovet av fungerande mål

²¹ I detta forum ingår AMV, CSN, MigV, Försäkringskassan, Skatteverket, Tullverket och VERVA.

²² Statskontoret anser att regeringen bör överväga att utpeka ett [...] sektorsansvar för integrationspolitiken i en vidare bemärkelse, d.v.s. inte enbart för introduktion av nyanlända (sid. 92), *På tvären – Styrning av tvärssektoriella frågor*. Statskontoret 2006:13.

Flertalet av intervjupersonerna tar upp att befintliga mål är problematiska i ett styrningssammanhang. Målen är inkonsistenta, ger inte nödvändiga styr signaler, leder till mållkonflikter och skapar gränsdragningsproblem. Några av lösningsförslagen handlar om gemensamma mål som är nedbrytbara till verksamhetsanpassade mål. Två av de intervjuade går längre och menar att en möjlighet kan vara att skapa gemensamma ”penningpåsar”. En av dessa intervjuade tror att det kan vara en idé att också ha ett krav på samverkan för att kunna få använda det gemensamma anslaget. Det andra lösningsförslaget handlar mer om att utnyttja fördelarna med sektoriseringen för att åstadkomma ett bra genomförande. Även i detta fall är målen viktiga. Tydliga mål ger också möjligheten att göra tydliga gränsdragningar mellan myndigheter²³. Ingen av intervjupersonerna går dock närmare in på hur tydliga mål ska tas fram eller vad de ska innehålla för att bli tydliga. Vad som kan framskymta är att det kan finnas ett behov av mer gemensamma diskussioner mellan departementen för att starta upp ett sådant arbete.

Kunskap

Få intervjuade tar upp behovet av kunskap som underlag för styrningen²⁴. Det nämns explicit endast två gånger i de nedtecknade intervjuerna. I ena fallet säger en intervjuperson (flera?) att bättre stöd för kunskap och metodutveckling [är] viktigt för framtiden, vilket antagligen syftar på att det bör finnas en etablerad struktur som stöder både framtagandet av ny kunskap och rätt kunskap. Den andra intervjupersonen saknar viss kunskap (om effekter) och menar att forskningsuppdrag bör läggas ut för att få väsentlig kunskap om effekter av introduktionen. Intervjupersonen menar dock att det också är en penningfråga: Det framkommer dock inte om det i första hand är ett problem att finansiera själva uppdraget eller om det är resultaten som blir ett problem eftersom de kan betyda höga kostnader om de ska åtgärdas. Om den andra tolkningen är riktig - och att detta är en vanlig inställning på Regeringskansliet - får detta allvarliga konsekvenser för regeringens möjligheter att styra.

Myndighetsdialoger

Det framkommer ofta i intervjuerna att det finns en stor förbättringspotential i de myndighetsdialoger som äger rum idag. En viktig förutsättning för en bra myndighetsdialog är att det finns tydliga verktyg. Viktigast idag är

²³ Forum för strategisk servicesamverkan har också angett behovet av tydliga mål och behov av gemensamma övergripande mål. Man pekar också på vikten av kartlagda processer och behovet av att det finns en myndighet som har ett uttalat ansvar för nyanlända invandrares etablering. I detta forum ingår AMV, CSN, MigV, Försäkringskassan, Skatteverket, Tullverket och VERVA.

²⁴ Även om kunskap som verktyg eller underlag för verktyg sällan nämns är det ändå plausibelt att flertalet ändå menar att kunskap är en viktig förutsättning för styrningen. Det ställdes inte en direkt fråga om kunskap i intervjuerna. Om en sådan fråga hade ställts är det troligt att alla hade ansett kunskap vara en viktig förutsättning. Fördelen med att inte ställa en direkt fråga är att man får en mer trovärdig indikation på hur närvarande frågan är hos respondenten.

regleringsbrevet²⁵. Det är också en vanlig åsikt att gemensamma myndighetsdialoger kan vara fruktbara, t.ex. för att diskutera gränsdragningsproblem mellan myndigheter. De som svarar att gemensamma myndighetsdialoger inte behövs menar istället att ett bättre informationsutbyte före myndighetsdialoger är tillräckligt. I något fall anges myndighetsdialoger vara mindre relevanta²⁶. Ett förslag är också att gemensambereda underlagen till myndighetsdialogerna.

Vad är det som kan minska sektoriseringsproblemen?

I stort kan två lösningar skönjas. Den första lösningen är att göra förbättringar inom nuvarande organisation och här befinner sig alla intervjupersoner i stort sett hela tiden i sina funderingar. Den andra lösningen är att ändra nuvarande organisation. Ingen av intervjupersonerna föreslår att Regeringskansliet som organisation ska förändras trots att möjligheten fanns att lämna förslag på en sådan lösning. Två intervjupersoner snuddar vid tanken när de anger att introduktionen kan förstatligas eller att det ska skapas en gemensam ramlagstiftning där ansvaret ska ligga på Statsrådsberedningen²⁷. Ett förstatligande av introduktionen eller en ramlagstiftning behöver dock inte innebära att Regeringskansliets organisation måste ändras. Om denna innebär en bättre koppling mellan kostnader och finansiering ökar dock trycket på en fungerande organisation. Detta nämns dock inte av de som angav en skiss på en mer radikal lösning av problemen²⁸.

Sammanfattning av intervjun med en tjänsteman på SKL

Intervjun koncentrerades kring frågan om regeringen har tillräckliga verktyg för implementeringen av sin politik (fråga 1) och frågan om åtgärder mot sektoriseringsproblemen (fråga 9).

Kopplingen mellan resurser och mål är i allmänhet för dålig. Eftersom det är många myndigheter som är inblandade i processen borde Integrationsverket ha en tydligare roll som samordnare mot kommunerna. Kommunernas stora problem i sammanhanget är bristen på anpassade åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken för att underlätta etableringen för nyanlända invandrare. Det som är speciellt i Integrationsverkets relation till kommunerna är det riktade statsbidraget för nyanlända flyktingar med uppehållstillstånd. Detta skulle kunna användas för att ställa högre krav på vad kommunerna faktiskt ska göra för integrationsinsatser. Detta har inte skett och det beror på att kommunerna under lång tid sett integrationen av flyktingar som underfinansierad vilket lett till att dialogen inte handlat om insatser utan fastnat vid finansieringsaspekter. Från statens sida har det funnits en tvekan på politisk nivå att gå vidare för att inte försämma relationerna med kommunerna. Samtidigt har [staten] inte kommit någon vart i finansieringsfrågan.

²⁵ Enligt en intervjuperson (flera?) har myndighetsdialogen använts för att hjälpa myndigheten att prioritera i regleringsbrevet.

²⁶ Oklart dock i vilket avseende.

²⁷ En intervju har också genomförts med en företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting som också anger speciallagstiftning som en lösning som kan gynna kommunerna.

²⁸ Men väl av representanten från SKL.

När det gäller förbättringar av den horisontella styrningen kan man se två huvudspår. Det *första* spåret är en speciell ramlag där man fastställer vad aktörerna har för uppgifter i etableringen [...]. Fördelen från kommunernas synpunkt är att en lagstiftning skulle kunna innebära en bättre koppling mellan kostnader och finansiering genom att finansieringsprincipen skulle tillämpas. En ramlag kan också innehålla den individuella rättigheten till Sfi som finns idag för att markera dess särställning. Nackdelen med en sådan utveckling är en minskat kommunalt självstyre men kommunerna är i allmänhet mer pragmatiska i denna fråga än vad som varit fallet tidigare. Erfarenheter från Norge av en integrationslag är positiva för kommunerna.

Det *andra* spåret är att staten använder sig av överenskommelser mellan kommuner och statliga myndigheter [...]. Metoden har hittills framförallt provats på nationell nivå och inneburit ganska allmänt hållna avsiktsförklaringar som inte varit speciellt framgångsrika. Bättre vore att sträva efter överenskommelser på regional och lokal nivå där även resursfördelningen kopplas in. Fördelen är att en regionalisering av etableringsåtgärder kunde uppnås och lokala initiativ och anpassningar till lokala förhållanden underlättas.

Förslag till åtgärder för att förbättra ledningsprocessen i Regeringskansliet

1. Vissa statliga myndigheter som har en central betydelse för huvudprocessen (=nyanlända invandras etablering på arbetsmarknaden) ges ett sektorsansvar. Det ska framgå av myndighetsinstruktionen vilket ansvar varje myndighet har (dvs. verksamhetsanpassning skall ske). Det skall också framgå i varje myndighetsinstruktion att sektorsansvariga myndigheter är skyldiga att samarbeta för att nå målet om snabb egenförsörjning för nyanlända invandrare.

Ovanstående innebär att dessa myndigheter inte behöver ha ständigt nya uppdrag i sina regleringsbrev. Det ska dock finnas ett årligt återrapporteringskrav som knyts till uppgifterna i myndighetens instruktion.

Utredningen Etablering i Sverige föreslog att följande myndigheter bör ha ett sektorsansvar: AMV, Försäkringskassan, Högskoleverket, Migrationsverket, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling, Socialstyrelsen och Nutek²⁹.

2. Ett alternativ (eller komplement) till förtydligande i myndigheternas instruktioner kan vara att ha ett gemensamt verksamhetsområdesmål för vissa myndigheter som har betydelse för etableringsprocessen. Målet bör vara uppföljningsbart, antingen i sig eller genom delmål för varje specifik myndighet. Återrapporteringskraven kan göras tydliga eftersom de utgår från ett tydligt verksamhetsområdesmål eller delmål.

3. I samband med målsättande måste huvudprocessen tydliggöras. Här måste det framgå när processen startar. Av intervjuerna framstår det att det finns delade meningar om när processen startar. Startar en etableringsprocess före uppehållstillstånd eller efter? Var slutar processen?

²⁹ SOU 2003:75

4. Det framkommer av intervjuerna att den politiska ledningen inte är tillräckligt intresserade av hur huvudprocessen fungerar ute på fältet. Den politiska ledningen behöver därför klargöra vilken strategi man vill ha för att målen ska nås. Hur kan detta åstadkommas?
5. Sektorsansvar eller gemensamma mål i regleringsbrev bör leda till att det sker en samordning mellan departementen. Ett naturligt sätt kan vara ett gemensamt anslag för flera av myndigheterna eller en överenskommelse att det gemensamma målet (målen) följs upp i gemensamma myndighetsdialoger mellan departement och myndigheter. Dessa dialoger ersätter inte ordinarie dialog. Den politiska ledningen är alltid representerad på dessa myndighetsdialoger.
6. En viktig uppgift i myndighetsdialoger är att diskutera gränsdragningsproblem mellan myndigheter samt hur dessa kan lösas generellt eller i det enskilda fallet.
7. Uppföljningen av mål förutsätter att det tas fram kunskap om hur åtgärder fungerar. Behovet av kunskaper nämndes sällan av intervjupersonerna. Den bör vara verksamhetsanpassad menade en av intervjupersonerna. Det framkommer inte hur organiseringen av kunskapsbehov ska göras. Ett förslag är att en permanent arbetsgrupp på berörda enheter ansvarar för identifiering och prioriteringsförslag till nya kunskapsuppdrag.
8. Förutom gemensamma myndighetsdialoger där alla deltar och där en mer sammanfattande bild målas upp är det önskvärt med fördjupningsdialoger om specifika insatser och resultat. Även på dessa fördjupningsdialoger är det viktigt att de berörda enheterna och dess chefer deltar.
9. Det bör finnas en uppföljningsstruktur som alla känner till och som alla kan följa. Denna struktur följs på alla större myndighetsdialoger (som nämns i punkt 5).
10. Det finns behov av att ha gemensamma dialoger mellan myndigheter och andra aktörer som t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting.
11. Underlag till alla myndighetsdialoger gemensambereads med alla berörda departement.
12. Departementsråden på berörda enheter har regelbundna uppföljningsmöten.
13. En gemensam ramlag kan skapas som tar utgångspunkt i processen och som sammanför bestämmelser från olika sektorer. Ansvar för denna lag ska inte ligga på ett sakdepartement utan på Statsrådsberedningen.
14. En alternativ metod till ramlagstiftning kan vara att träffa regionala överenskommelser mellan stat, kommuner och andra aktörer där resursfördelning regleras. Fördelen är att en regionalisering av etableringsåtgärder kan åstadkommas som tar hänsyn till både individer och lokala förhållanden.

Bilaga 2. Vuxnas lärande

SAMMANFATTNING

SAMVERKAN

- Det står inte någonting om samverkan mellan den kommunala vuxenutbildningen och länsarbetsnämnderna i regleringsbrev för AMS, Skolverket, MSU eller CFL. Något ålagt samarbete mellan försäkringskassan och den kommunala vuxenutbildningen finns inte heller. Den samverkan som finns specificerad och ålagd i regleringsbrev är mellan försäkringskassan och AMS.
- Myndigheter och kommuner kan samverka relativt fritt utifrån kommunala förutsättningar. Det finns dock en osäkerhet om hur och om vad man kan samverka kring och många efterfrågar tydliga regler och information. Samverkan kommer bara till stånd om aktörerna ser vinsten med att samverka.
- En annan viktig faktor som särskilt betonats är att samverkan beror på vilka fysiska personer som arbetar med frågorna. Att enskilda individer kan få ett så stort inflytande beror på att det i vissa fall finns ett tolkningsutrymme på myndighetsnivå/kommunal nivå. Det är inte tydligt vad man får/bör samverka kring.
- Vägledningsfunktionerna borde engageras i den initiala planeringsprocessen där man samråder och analyserar behov av utbildning. En tydlig återkoppling till planeringsfasen kan säkerställa att vägledarnas kunskap om enskilda individers och grupperns behov tas tillvara som underlag för en behovsanalys.
- Arbetsmarknadsnämnder är tänkta som samrådsorgan. Kommunen finns vanligtvis representerad i denna nämnd men ofta saknas någon representant från den kommunala vuxenutbildningen. Samverkan kring planering skulle kunna stimuleras kraftigt om det fanns sådan representation.
- Vikten av tillgång till kvalitetssäkrad information poängteras. Det bör finnas tillgång till samlad information både om utbildning och ”kringtjänster”.
- En fråga som ställdes var varför myndigheterna inom olika politikområden inte samarbetar med varandra om informationen

som går ut till medborgarna så att samtliga myndigheter kan ge samma information om de olika verksamheterna till individen.

- Det finns ett behov av samordning utifrån individens perspektiv både när det gäller vägledning och validering eftersom tjänsterna kan bli aktuella i flera av processerna.
- Inom ramen för vägledningen tas även en studie- eller handlingsplan fram. För en person som ska delta i utbildning i rehabiliteringssyfte utformar försäkringskassan en rehabiliteringsplan. Tre politikområden kan leda till att en person får tre olika planer. En heltäckande plan för varje individ borde eftersträvas, en plan som följer individen och inte respektive politikområde.
- Lärcentra är en utveckling som ses som mycket positiv. Hur samverkan sker och vilket utbud som finns hos olika lärcentra varierar men genomgående rör det den verksamhet som vänder sig direkt till individen. Det vi kan konstatera är att det ofta rör de funktioner som återfinns i flera av de tre processerna som arbetsgruppen studerar. Lärcentra kan ses som ett resultat av det lokala behovet av samverkan.
- Samarbete med arbetslivet är en självklar del inom arbetsmarknadsutbildningen men inte lika självklart inom den kommunala vuxenutbildningen. Eftersom arbetslivet efterfrågar kompetens borde de självklart vara en naturlig samverkanspart för den kommunala vuxenutbildningen. Sådant samarbete sker visserligen men i allt för begränsad omfattning. När man tänker kommunal ekonomi begränsar man sig allt för ofta till de offentliga resurserna.
- Vikten av att utveckla mätsystem som visar hur verksamheten klarar av att leva upp till sina mål togs upp i diskussionen. Det förutsätter mål med tydlig utgångspunkt i verksamheten. Övergripande mål bör konkretiseras med mätbara egenskaper så att de kan följas upp och resultaten förbättras. Mått bör tas fram på sådant vis att de kan ligga till grund för att identifiera åtgärder för att förbättra dels själva utbildningen men också arbetssätt, samordning och styrning.
- Kommun och länsarbetsnämnd borde även ha ett intresse av att följa upp samverkan så att dess former och effektivitet kan utvecklas.
- När det gäller samverkan mellan kommuner har vi inte kunnat identifiera några regler som hindrar frivillig samverkan. Det som

står i vägen är väl invanda rutiner och tankesätt för hur man alltid har arbetat.

- Av tradition anordnar många kommuner utbildning. Det kan betyda att samma utbildningar utförs i angränsande kommuner. Kommunerna slår vakt om sin egen organisation och budget i stället för att bedriva en utbildningsverksamhet vars innehåll bygger på en lokal eller regional strategisk behovsanalys. Många har framfört att den ideala rollen inte är att anordna utbildning utan att samordna – att stödja individen.
- Kommuner behöver samverka med varandra så att de kan erbjuda ett brett utbud till delade kostnader. Ett problem som särskilt lyftes fram är att det finns ett stort motstånd mot att betala till en annan kommun.
- Vikten av att det politiska ledarskapet är tydligt lyfts särskilt fram – både på nationell och lokal nivå. För att få en samstämmighet på regional nivå är det nödvändigt med tydligt uttalade politiska ambitioner. Finns det en tydlig markering från politiskt håll om att samverka lokalt och regionalt är viktigt har man lagt en grund för det praktiska samarbetet.
- En annan viktig förutsättning för att olika myndigheter och aktörer ska kunna samverka är att de känner till varandras regelverk och uppdrag. Det är först då som man kan se vilka möjligheter till samverkan som finns. Någon sådan förståelse är inte självklar men borde vara det.
- Många av de som varit med och diskuterat anser att det finns en otydlighet om olika aktörers och processers roll på regional nivå. De olika processerna känns i vissa fall överlappande och många av aktörerna på regional nivå har liknande uppgifter. Myndigheternas arbete upplevs tidvis som konkurrensbetonat, samtidigt som man upplever att vissa frågor faller mellan stolarna. Man talar om otydliga ansvarsförhållanden.
- Grundtanken är att de regionala kompetensråden ska samordna olika instanser på den regionala nivån. Vi kan dock konstatera att deras aktivitet och inriktning varierar betydligt mellan regionerna och att dess roll framstår som oklar.
- En fråga som tagits upp är att någon borde ha kvalitetsansvar för helheten. I de fall någon upplever att behoven inte tillgodoses i något system måste personen vända sig till vart och ett av dem. Det behövs ett tydligare ansvar både på lokal och regional nivå. En övergripande utvärdering som studerar samtliga tre politikområden efterfrågades också.

REGELVERK SOM IBLAND INTERAGERAR

- Den politiska utgångspunkten är att individer som går samma utbildning ska ha samma möjligheter till finansiering. I vissa fall har man funnit anledning att göra avsteg från den grundläggande principen. Det innebär att vissa arbetslösa har getts möjlighet att studera inom den kommunala vuxenutbildningen med bibehållet aktivitetsstöd. Även sjukskrivna som deltar i en kommunal vuxenutbildning som en del av sin rehabilitering får behålla sin ekonomisk ersättning. Det betyder att det kan finnas studerande som har studiestöd, aktivitetsstöd, rehabiliteringspenning eller inget bidrag alls på samma utbildning.
- Flera har ansett att det är slöseri med statens resurser att en person som är arbetslös och inte har någon meningsfull sysselsättning ska nekas att delta i studier med bibehållen ersättning. Den personen kostar redan pengar för staten. Andra menade att en sådan person borde få utbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Ytterligare andra framförde att det måste finnas begränsande regler i ett system som är så pass generöst som det svenska studiestödssystemet. Det är helt enkelt en politisk avvägning av vad staten bör finansiera.
- De arbetsmarknadsutbildningar som länsarbetsnämnderna upphandlar kan ibland vara utbildningar som bedrivs enligt de nationella kursplaner som gäller för vuxenutbildningen. I diskussionerna påpekades att det bara är den kommunala vuxenutbildningen som har rätt att sätta betyg trots att det i vissa fall kan röra sig om samma utbildning. Det ger konkurrensfördelar som snedvrider konkurrensen mellan de olika utbildningsaktörerna. Staten ska inte ge sig själv en särställning vid upphandling av utbildning.
- Interkommunal ersättning framfördes som en mycket viktig fråga. Bestämmelserna innebär att det är omöjligt för kommunen att beräkna kostnaderna för interkommunal ersättning. Ofta har kommunerna en viss budget till vuxenutbildning och resterande utbildning blir lidande.
- Flera har efterfrågat tydligare regelverk för urvalsbestämmelserna inom kommunal vuxenutbildning. I dagsläget tolkas de olika på kommunal nivå. Det anses vara en kvalitetsbrist att möjligheten att antas till utbildning varierar mellan kommuner.

1. INLEDNING

Bakgrund

Denna fallstudie om Vuxnas lärande är en av flera fallstudier som ingår i Finansdepartementets projekt om horisontell styrning och styrning av tvärasektoriella områden.

Anledningen till att vi bestämde oss för att genomföra en fallstudie om vuxnas lärande är att det i olika sammanhang framförts synpunkter om att det finns hinder för samverkan mellan olika aktörer på området. I olika forum hörs också röster som menar att rollerna mellan olika politikområden är oklara och att enskilda individer ofta hamnar i kläm mellan regelverk. Vi har velat undersöka om så är fallet.

I fallstudien ska arbetsgruppen i första hand fokusera sitt arbete på att kartlägga och identifiera vilka politikområden, aktörer och intressenter som är involverade, var i kedjan de befinner sig samt vilka uppgifter och vilket ansvar de har. Arbetsgruppen ska också beskriva regelverken för processerna och kartlägga deras beröringspunkter. Det handlar om att identifiera såväl synergieffekter som eventuella hinder och problem för att nå en god måluppfyllelse. Arbetsgruppen ska även beskriva hur regeringskansliets arbetssätt påverkar processerna.

Arbetsätt

Eftersom fallstudien berör ett flertal politikområden har den genomförts inom ramen för den interdepartementala arbetsgruppen för Vuxnas lärande. I gruppen ingår företrädare för U/UH/SV, IJ/IM, N/ENT/RT, S/SF, A/A och FI/BA. Ansvarig enhet för fallstudien är U/SV.

Processbeskrivningarna har arbetats fram med stöd från Lennart Arvius, konsult för verksamhetsutveckling vid UD och Lars Stigendal, Verva.

För att få en mer heltäckande bild av hur processerna uppfattas och hanteras på kommunal nivå bjöd arbetsgruppen in till en mindre workshop i december 2006. Representanter som arbetar med samverkansfrågor i vissa utvalda myndigheter och organ bjöds in tillsammans med ett regionförbund som fick representera den kommunala nivån.³⁰ De olika aktörerna gavs möjlighet att tillföra sin kunskap och ge sin syn på processerna. Arbetsgruppen använde detta forum för att kvalitetssäkra processkartorna. Workshopen hölls under

³⁰ Förutom deltagare i arbetsgruppen och metodstöd från Verva, ESV och konsult i verksamhetsutveckling vid UD deltog representanter från Centrum för flexibelt lärande, Myndigheten för skolutveckling, Sveriges kommuner och landsting samt regionförbundet Östsam.

ledning av Lennart Arvius och Lars Stigendal medverkade och berättade om processtyrning.

I syfte att få en kompletterande bild av hur samverkan uppfattas av de lokala aktörerna har också en fältstudie genomförts. Fokus har varit hur planeringsfasen fungerar mellan kommuner samt mellan kommuner och länsarbetsnämner. Studien har genomförts av Verva och består av 20 djupintervjuer³¹ av främst rektorer inom kommunal vuxenutbildning, arbetsförmedlingschefer samt nyckelpersoner på Länsarbetsnämnden i Skåne och Östergötland. Undersökningen bygger inte på något representativt urval utan är en kvalitativ metod. Resultaten speglar således endast intervjupersonernas uppfattningar och intryck. I denna rapport återges intervjupersonernas synpunkter och kommentarer i särskilda rutor så att det tydligt framgår när synpunkterna är hämtade från fältstudien.

Avgränsning av fallstudien

Vuxnas lärande är ett gigantiskt område eftersom lärande sker i så många olika miljöer och på så många olika utbildningsnivåer. Arbetsgruppen beslöt att avgränsa sitt arbetet och fokusera på hur vuxna som saknar gymnasial kompetens ges möjlighet till kompetensutveckling i linje med aktuella mål och strategier.³² Synpunkter på överlappande regelverk, otydlighet och vikten av samarbete har i olika sammanhang framförts främst inom och mellan tre specifika processer. Dessa definierades som särskilt viktiga att kartlägga och diskutera i arbetsgruppen. De tre olika processerna är

- en person som på egen hand söker sig till studier inom kommunal vuxenutbildning,
- en person som är arbetslös och därför deltar i en arbetsmarknadsutbildning samt
- en person som är sjukskriven och deltar i utbildning som en del av sin rehabilitering.

Politiska mål

Vi kan börja med att konstatera att de politiska uppdragen skiljer sig åt och att var och en av de tre processerna har olika mål med sin verksamhet.

Mål för politikområdet Utbildningspolitik

Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa.

³¹ Intervjuerna har varit halvstrukturerade, vilket innebär att frågorna var återkommande för alla intervjuer men att svarsalternativen varit helt öppna.

³² Aktuella mål och strategier beskrivs i bilaga 1.

Mål för verksamhetsområdet Vuxenutbildning

Ge alla vuxna möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt, sysselsättning och rättvis fördelning.

Mål för politikområdet Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadspolitiken ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

Struktur mål (delmål)

Bidra till en mer effektiv matchning mellan lediga arbeten och arbetssökande.

Stabiliseringspolitiskt mål (delmål)

Anpassa åtgärderna och programmen till efterfrågan på arbetskraft och arbetsmarknadens behov.

Fördelningspolitiskt mål (delmål)

Bidra till att korta arbetslöshetstiderna för kvinnor och män som står allra längst från arbetsmarknaden.

Mål för politikområdet Ersättning vid arbetsförmåga

För närvarande finns inte något uttalat politiskt mål för politikområdet. Det mål som tidigare fanns³³ togs bort vid årsskiftet 06/07.

De olika politiska uppdragen

Den kommunala vuxenutbildningen ska styras av individernas efterfrågan av utbildning och ska utformas utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Om det finns fler sökanden än platser sker urvalet genom vissa i förväg uppställda kriterier. Utbildning inom kommunal vuxenutbildning utgår från nationellt eller lokalt fastställda mål i kursplaner inom olika kunskapsområden eller i de fall det rör sig om individuella kurser den enskildes utbildningsmål som har dokumenterats enligt en individuell studieplan. Den kommunala vuxenutbildningen handlar såväl om att fylla kunskapsluckor från ungdomens skolgång som att stödja den som behöver stärka sin kompetens eller skaffa sig en ny kompetensprofil. Utbildning inom det offentliga utbildningsväsendet syftar till att förse både individ och arbetsliv med relevant kompetens och svarar för den mer långsiktiga kompetensuppbyggnaden i samhället.

Arbetsmarknadsutbildning avser yrkesutbildning och kan erbjudas arbetslösa som är inskrivna vid arbetsförmedlingen. Syftet är både att öka individens anställbarhet och att svara mot arbetsmarknadens efterfråga på yrkesutbildad arbetskraft. Arbetsmarknadsutbildningens funktion är att vara ett komplement till den reguljära utbildningen och ska svara mot mer kortsiktiga behov av arbetskraft. Inom arbetsmarknadsutbildningen

³³ Frånvaron från arbetslivet på grund av sjukskrivning ska i förhållande till 2002 halveras fram till 2008. Parallellt ska antalet aktivitets- och sjukersättningar minska.

ska volymerna snabbt kunna förändras beroende på konjunktorens växlingar. Karaktäristiskt för arbetsmarknadsutbildning är att den arrangeras, i flera fall nyskapas, inom områden där påtagliga behov finns hos arbetsgivare.

Genom att arbetsmarknadsutbildningen ska tillgodose både det behov av arbetskraft som regionens arbetsgivare har och individens behov, kan innehållet skifta mellan länen. Det innebär att en utbildning med samma benämning delvis kan ha olika innehåll, längd och nivå. Därför är det svårt att i detalj kategorisera varje utbildningsområde i termer av grund-, gymnasie- och eftergymnasial nivå. En arbetsmarknadsutbildning förändras även över tiden och det finns aldrig någon garanti för att den finns kvar. Det finns inte heller någon garanti för att en arbetslös får delta i utbildning som tidigare anordnats om arbetslivet inte längre efterfrågar utbildningen, även om individen så önskar.

När det gäller rehabiliteringsutbildning handlar det om en person som är sjukskriven och som deltar i utbildning som en del av sin rehabilitering. Syftet är att kunna återgå i arbete.

Rehabiliteringsersättning får lämnas i upp till 12 månader till den som genomgår yrkesutbildning, allmän-teoretisk eller orienterande utbildning som är en nödvändig förberedelse för yrkesutbildning, eller orienterande utbildning i datateknik för personer med bristfällig eller föråldrad skolutbildning.

Våren 2006 beslutade riksdagen om vissa förändringar inom sjuk- och aktivitetsersättningen som syftade till att stimulera personer att återgå till arbete. Förändringarna innebär att en person kan ha sin sjuk- eller aktivitetsersättning vilande vid studier. Avsikten är att studier skall kunna vara ett sätt att stimulera till och möjliggöra ett återvändande till arbetslivet. Samtidigt infördes en samordningsbestämmelse mellan studiemedelssystemet och sjuk- och aktivitetsersättningen. Bestämmelsen innebär att det inte är möjligt att under en och samma tidsperiod få både studiemedel och sjuk- eller aktivitetsersättning.

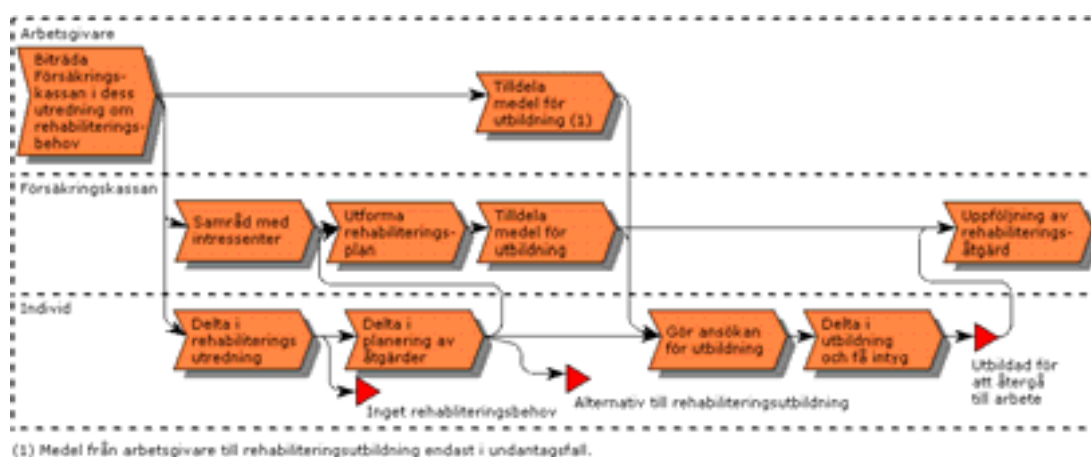
Både arbetsmarknadsutbildning och utbildning i rehabiliteringssyfte är att se som en del i det offentliga försäkringssystemet för medborgarna. För att få tillgång till dessa åtgärder måste du kvalificera dig antingen genom att vara arbetslös eller arbetsoförmögen.

Processkartor

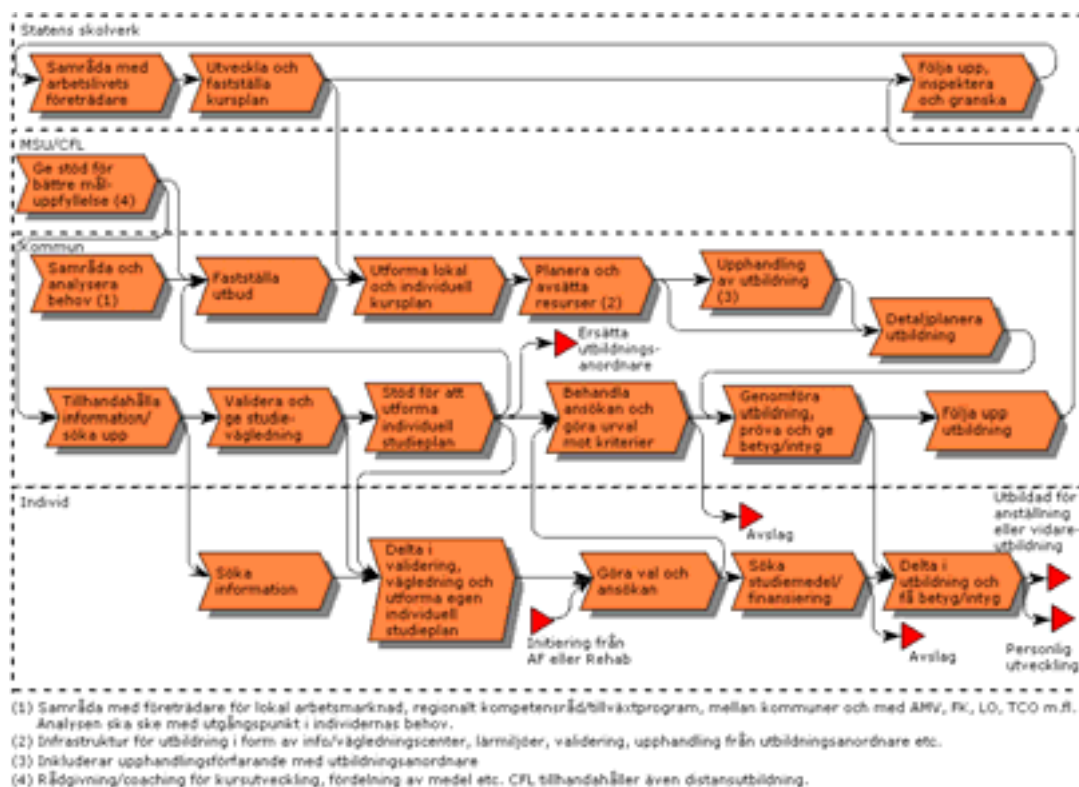
De tre olika områdena kan inte beskrivas med processer som följer på varandra i en tidsföljd. I många fall berörs individen bara av en av processerna, i andra fall kan en individ beröras av flera av processerna samtidigt och i vissa fall kan en individ med tiden komma att beröras av en eller flera av processerna vid upprepade tillfällen.

För att få en tydligare bild av hur processerna ser ut inom de tre områdena arbetade vi fram en processkarta för respektive område. Det blev tydligt att det handlar om processer på flera nivåer. Utgångspunkten för vårt arbete var att tydliggöra vilka tjänster som den enskilde individen möter i de tre processerna och definiera om det finns möjliga synergieffekter eller eventuellt hinder för samverkan. I diskussionerna blev det snart tydligt att det förekommer samverkan (och pekas på hinder för samverkan) även på övergripande planeringsnivå och i myndigheternas och kommunernas arbete.

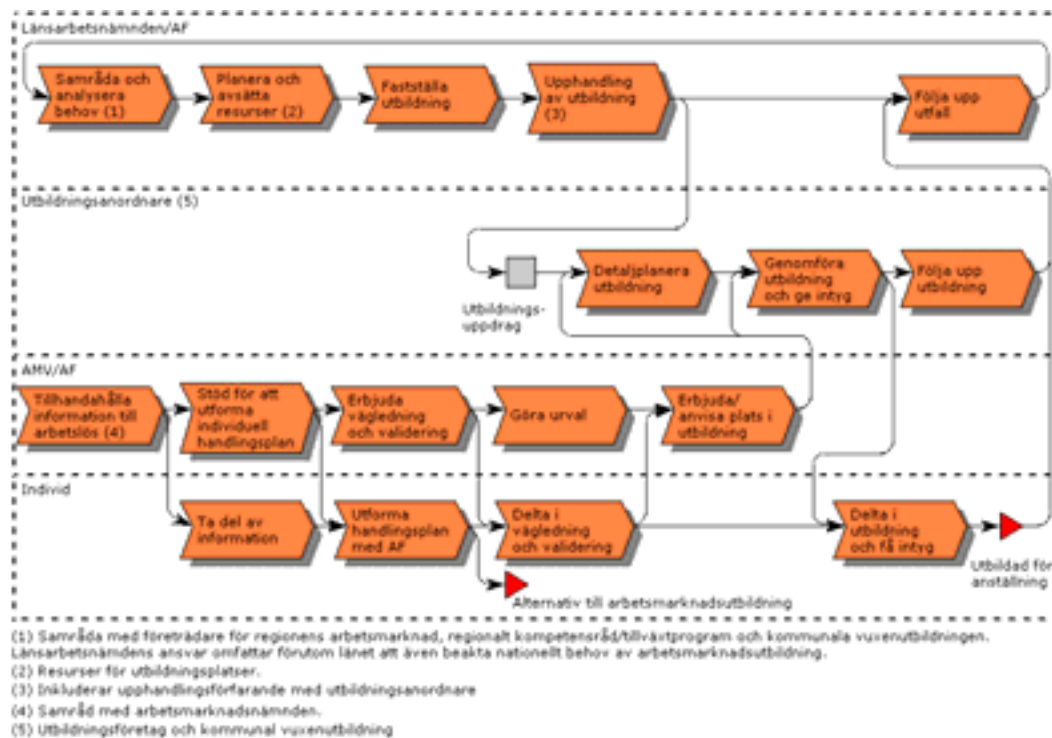
Under framtagandet av processkartorna, i diskussionerna i arbetsgruppen och under workshopen har några områden särskilt diskuterats. Nedan återges de frågeställningar som diskuterats samt hur regelverket kring frågeställningen ser ut. Denna sammanställning gör inte anspråk på att vara uttömmande utan är ett försök att återge de frågeställningar som identifierats som de mest angelägna.



Figur 1. Process rehabiliteringsutbildning



Figur 2. Process kommunal vuxenutbildning



Figur 3. Process arbetsmarknadsutbildning

Samverkan och interaktion

Arbetsgruppen har observerat en viktig skiljelinje när den diskuterat samarbete och samverkan. Det handlar dels om samverkan mellan olika aktörer och dels om regelverk som tillåts interagera med varandra. Samverkan mellan aktörer sker på olika nivåer och kan antingen vara ålagd genom myndigheters instruktion eller regleringsbrev eller uppstå utifrån verksamhetens behov.

2. SAMVERKAN

När det gäller samverkan har den belysts i tre olika dimensioner. Det handlar om hur det lokala samarbetet ser ut mellan kommunen, Arbetsmarknadsverket (AMV) och Försäkringskassan, om olika kommuners samverkan när det gäller den kommunala vuxenutbildningen och om hur samarbetet ser ut på den regionala nivån.

Samverkan mellan kommun, AMV och Försäkringskassan

När det gäller samverkan mellan de olika aktörerna kan det vara idé att skilja mellan statligt ålagd samverkan och samverkan som uppkommer på frivillig basis.

Statligt ålagd samverkan

Av regleringsbrev för myndigheterna på utbildningsområdet framgår att de bör samverka/samråda med andra myndigheter inom utbildningsområdet. I Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) regleringsbrev specificeras att myndigheten där det är relevant utifrån arbetsmarknadspolitikens mål och regelverk ska samverka med verksamheter inom andra politikområden, bl.a. integrations-, regional utvecklings-, ungdoms-, storstads- och folkhälsopolitiken. Utbildningspolitiken finns dock inte omnämnd. I både Försäkringskassans och AMS regleringsbrev står att de ska samverka med varandra kring vissa namngivna projekt.

Det står inte någonting om samverkan mellan den kommunala vuxenutbildningen och Länsarbetsnämnderna i regleringsbrev för AMS, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling (MSU) eller Centrum för flexibelt lärande (CFL). Något ålagt samarbete mellan Försäkringskassan och den kommunala vuxenutbildningen finns inte heller. Den samverkan som finns specificerad och ålagd i regleringsbrev är mellan Försäkringskassan och AMS.

AMS/FK

Ett uppmärksammat problemområde är den grupp personer som har gått mellan de olika försäkringssystemen för sjukskrivna och arbetslösa. Någon av deltagarna i workshopen ansåg till och med att varken AMS eller Försäkringskassan vill ha dem registrerade i sina system det datum man mäter sin måluppfyllelse eftersom det inverkar negativt på resultatet

och att de därför slussats mellan de båda systemen. Flera påtalade också vikten av ett uppföljningssystem som mäter helheten, det vill säga återgång i arbete för individen. Att de återfinns i ett annat av statens försäkringssystem gynnar inte någon. Det är en problematik som även regeringen uppmärksammat och flera samverkansprojekt bedrivs nu kring arbetslivsinriktad rehabilitering.

Den enskilt största målgruppen för samverkan är arbetslösa sjukskrivna och här sker samarbetet främst enligt en nationell handlingsplan mellan Försäkringskassan och AMS.

Försäkringskassan har sedan 2003 årligen upprättat en nationell handlingsplan med AMS. Utifrån denna handlingsplan gör länsorganisationerna egna överenskommelser om hur samverkan ska ske. I handlingsplanen för 2006 har målgruppen utökats med bland annat anställda sjukskrivna och/eller anställda med aktivitetsersättning som inte kan återgå till sin tidigare anställning.

På förra regeringens uppdrag inleddes i början av 2006 ett projekt mellan Försäkringskassan och AMS. Det startade som ett pilotprojekt i Västra Götaland och Västmanland (Pila-projektet), men har nu utvidgats till att omfatta hela landet. Enligt uppdraget ska målgruppen, som utgörs av långtidssjukskrivna och personer med aktivitets- eller tidsbegränsad sjukersättning, få sina ärenden granskade med syftet att den arbetsförmåga som dessa personer kan ha ska tas till vara och därmed underlätta deras återgång till arbetslivet.

Samverkan mellan Försäkringskassan och AMS sker också enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Parter som deltar i denna samverkansform är förutom Försäkringskassan och AMS, kommuner och landsting.

Övrig samverkan på rehabiliteringsområdet bedrivs mellan Försäkringskassan och övriga aktörer enligt prop. 1996/97:63. Den dominerande parten i denna samverkan är hälso- och sjukvården, men andra parter som deltar är bland annat kommuner och arbetsförmedlingar. En förutsättning för samverkan inom rehabiliteringsområdet är att alla inblandade parter bidrar med medel som står i proportion till deras ansvar för åtgärder för den grupp som samverkan riktar sig till.

Alla samverkansaktiviteter ska löpande registreras i det sektorsövergripande systemet för uppföljning av resultat av samverkan och finansiell samordning (SUS). Systemet är ett gemensamt uppföljningssystem för kommuner, landsting, arbetsförmedlingar och Försäkringskassan. Det pågår ett utvecklingsarbete för att göra SUS till ett bättre system. De övergripande problemen är för närvarande underrapportering samt systembrister.

Samverkan på frivillig basis

Även om det endast i begränsad omfattning finns någon formell uppgift att samverka i myndigheternas instruktioner eller årets regleringsbrev finns vikten av samverkan tydligt uttryckt i regeringens proposition om Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (2000/01:72). Regering och riksdag har formulerat mål och strategier för vuxnas lärande och en av de sju strategierna rör samsyn och samverkan.

- En grundläggande samsyn över politikområden och samverkan mellan myndigheter, arbetsmarknadens parter och folkrörelser eftersträvas för att förverkliga individernas lärande och kompetensutveckling.

I propositionen om Vuxnas lärande framhålls också särskilt betydelsen av att kommunerna samverkar och utvecklar en roll - inte bara som utbildningsanordnare - utan också som samordnare av informationsinsatser, vägledning och utbildningsmöjligheter. Det är angeläget att kommunerna tar sitt ansvar för att etablera en infrastruktur som inte uteslutande består av kommunala aktiviteter. Det handlar snarare om att bygga nätverk, skapa former och kanaler för samarbete och samverkan mellan bland annat kommunala förvaltningar och statliga myndigheter.

Det första man kan konstatera är att graden av samarbete varierar och att några av de faktorer som kommit upp i diskussionerna är gemensamma, oavsett vilken dimension av samarbete vi talar om. Det politiska engagemanget på lokal och regional nivå är en faktor som har pekats ut som särskilt betydelsefull. Finns det en tydlig markering från politiskt håll om att samverkan lokalt och regionalt är viktigt har man lagt en grund för det praktiska samarbetet. En annan viktig faktor som särskilt betonats är vilka fysiska personer som arbetar med frågorna. Enskilda individer kan påverka utvecklingen i både positiv och negativ riktning. I vissa fall är det eldsjälarna som driver utvecklingen framåt och i andra fall är personkemin mellan nyckelpersoner så dålig att samarbetet hämmas. En anledning som lyfts fram som förklaring till att enskilda individer kan få ett så stort inflytande är att det i vissa fall finns ett tolkningsutrymme på myndighetsnivå/kommunal nivå. Det är inte tydligt vad man får/bör samverka kring.

Med utgångspunkt från processkartorna identifierades lika eller liknande funktioner som återfinns i flera av processerna på den kommunala nivån och som skulle kunna innebära synergieffekter vid samverkan. Dessa funktioner är

- samråda och analysera behov
- information till individer
- vägledning och validering
- organisation av utbildning och till utbildning nära kopplade tjänster

- uppföljning

Samma typ av funktioner återfinns i störst utsträckning inom kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning.

Samråda och planera behov

Både den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen är utförare/initierare av utbildning. Även om den bakomliggande anledningen till att utbildningen inrättades skiljer sig åt kan resultatet, det vill säga den utbildning som faktiskt anordnas, i vissa fall bli densamma och i andra fall mycket snarlik. Det innebär att lika eller liknande utbildningar kan bedrivs parallellt inom den kommunala vuxenutbildningen och som arbetsmarknadsutbildning i samma kommun. Flera synpunkter har framförts om att detta är slöseri med statens resurser och att någon form av samordning bör ske. Det kan antingen innebära samverkan mellan politikområdena eller tydligare gränsdragning för vad respektive politikområde ska arbeta med.

Både när det gäller den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen inleds respektive process med ”samråda och analysera behov”. Någon framhöll att den initiala planeringen av utbildningsinnehåll i många fall fungerar tillfredsställande mellan kommunen och LAN men att man glömmer bort varandra när någonting inträffar på vägen. Det saknas kanaler för underhandskontakter. Andra menade att de olika politikområdena aldrig möts i vissa kommuner medan det finns bred samverkan i andra kommuner. Arbetsformer för att samråda och analysera behov saknas i många fall och bör utvecklas. Många framförde att detta är en vital del. Fungerar inte samverkan på planeringsnivå finns det inte heller underlag för kontinuerlig samverkan.

Det finns inte några regler för hur sådan samverkan ska gå till och den kommer bara till stånd om de lokala aktörerna ser några vinster med att samverka. Någon framförde att det kan tyckas underligt att myndigheter och kommuner som kan bygga samverkan utifrån kommunala förutsättningar efterfrågar regler och tydlig information. Det bottenar troligtvis i att det finns en utbredd osäkerhet om hur och om vad man kan samverka kring. Vikten av att känna till varandras regelverk poängterades särskilt. Det är endast när man kan reglerna som det går att se var det finns samverkansvinster att uppnå i just sin egen kommun.

Iakttagelser från fältstudien

Det fanns en stor enighet bland intervjupersonerna om att planerings-samverkan mellan Länsarbetsnämnden och kommunal vuxenutbildning är viktig för att förhindra att snarlika utbildningar anordnas parallellt. Huruvida denna kontakt var tillfredsställande vid intervjutillfället fanns det dock delade meningar om:

- Större kommuner i Östergötland angav att de överlag har en bra kontakt med Länsarbetsnämnden via ett regionalt samverkansorgan, vilket innebär en lägre risk för parallella utbildningar.
- Två mindre kommuner i Östergötland ansåg, trots att de också är representerade i det regionala samverkansorganet, att de är marginaliserade i förhållande till de större kommunerna på grund av sin storlek. De kände också irritation över att Länsarbetsnämnden köper utbildningsplatser av större kommuner, via ett gemensamt upphandlingsavtal, men inte av de små.
- Ingen av de skånska kommuner som medverkade i studien ansåg sig ha någon tillfredställande kontakt med Länsarbetsnämnden, även om en kontakt kunde finnas med den lokala arbetsförmedlingen. Två av kommunerna beskrev exempelvis att Länsarbetsnämnden förlagt omvårdnadsutbildning i deras kommun respektive grannkommun och på så sätt konkurrerat ut den kommunala vuxenutbildningen. På Länsarbetsnämnden i Skåne bekräftades att i princip ingen direktkontakt förekom med kommunerna. Informationen om den kommunala vuxenutbildningens utbildningsutbud erhöles via kommunernas hemsidor samt av medlemmar i de åtta regionala branschråden, varför Länsarbetsnämnden inte ansåg att snarlika parallella utbildningar förekom.

Under kunskapslyftet och fram till och med 2006 gavs riktade statsbidrag till de kommuner som arbetade aktivt med sin infrastruktur för vuxnas lärande. I detta arbete utpekades samverkan som en särskild del att utveckla. Under tiden med riktat statsbidrag inhämtade Myndigheten för skolutveckling information om konkret samverkan mellan berörda parter och den bild som redovisades till regeringen var positiv. Av de synpunkter som framkommit förefaller det dock som om en del arbete kvarstår. En slutsats kan vara att den samverkan som initierades under kunskapslyftet och åren därefter i stor sett började från noll. Samverkansformer utarbetades men att det fortfarande finns utrymme för förbättring.

I arbetsgruppens diskussioner framfördes synpunkter på att vägledningsfunktionerna borde engageras i den initiala planeringsprocessen där man samråder och analyserar behov av utbildning. En tydlig återkoppling till planeringsfasen kan säkerställa att vägledarnas kunskap om enskilda individers och grupperns behov tas tillvara som underlag för en behovsanalys.

Ett forum för samråd som diskuterades var Arbetsmarknadsnämnder. De är tänkta som samrådsorgan i kommunen. Kommunen finns vanligtvis representerad i denna nämnd men ofta saknas någon representant från den kommunala vuxenutbildningen. Samverkan kring planering skulle kunna stimuleras kraftigt om det fanns sådan representation.

Iakttagelse från fallstudien

I Arbetsmarknadsstyrelsens interna styrdokument för 2007 "arbetsförmedlingen – leder till arbete" nämns arbetsmarknadsnämnder som ett viktigt samverkansorgan mellan kommun och arbetsförmedling. Men i princip alla respondenter ansåg att arbetsmarknadsnämnderna inte fungerar tillfredställande, och angav bland annat följande orsaker:

- Arbetsmarknadsnämnderna är snarare ett informationsorgan än ett samverkansorgan.
- Arbetsmarknadsnämnderna har fel sammansättning, ofta för många kommundienstämän och för få företrädare från det lokala näringslivet.
- Länsarbetsnämnden sitter inte med i arbetsmarknadsnämnderna men genomför merparten av upphandlingen av arbetsmarknadsutbildningen. Många respondenter framförde dock att arbetsförmedlingen ska vara länsarbetsnämndens förlängda arm i arbetsmarknadsnämnderna, men enligt de flesta fungerar detta inte tillfredställande.
- Kommunal vuxenutbildning finns vanligtvis inte representerad. I några kommuner finns dock representanter från kommunal vuxenutbildning adjungerade vid speciella tillfällen. Den bristande representationen medför att arbetsmarknadsnämnden inte kan vara ett forum för att motverka förekomsten av parallella utbildningar.

Information till individer

I diskussionerna har vikten av tillgång till kvalitetssäkrad information poängterats. Det bör finnas tillgång till samlad information både om utbildning och "kringtjänster". Arbete med portaler pågår och flera har menat att det skulle vara önskvärt med en gemensam portal för hela landet med kvalitetssäkrat utbud för utbildning. All information som någon som ska studera behöver, oavsett studier, skulle knytas till portalen. Det är dock viktigt att den nya tekniken inte skapar en annan form av utanförskap – för dem som inte kan hantera den.

En annan problematik är uppdateringen. I många databaser återfinns inaktuell information och då är frågan om fel information är bättre än ingen information eller information på flera ställen. För att databaser ska bli användbara måste problemen med brist på uppdatering lösas.

En fråga som ställdes var varför myndigheterna inom olika politikområden inte samarbetar med varandra om informationen som går ut till medborgarna så att samtliga myndigheter kan ge samma information om de olika verksamheterna till individen. Samverkan kring information ger också samtliga aktörer kunskap om de olika systemen, vilket i sig gynnar ökad samverkan.

Vägledning och validering

Många påtalar att vägledning är en central funktion som är avgörande för att de studerande ska kunna ta väl grundade beslut. Vägledning och validering kan bli aktuellt i flera av processerna. Det finns ett behov av samordning utifrån individens perspektiv både när det gäller vägledning

och validering. Frågan ställdes också varför ansvariga myndigheter inte utfärdat föreskrifter på området, vilket är möjligt.

Inom ramen för vägledningen tas även en studie- eller handlingsplan fram. För en person som ska delta i utbildning i rehabiliteringssyfte utformar försäkringskassan en rehabiliteringsplan. Någon framhöll att tre politikområden kan leda till att en person får tre olika handlingsplaner. En heltäckande plan för varje individ borde man stäva efter, en plan som följer individen och inte respektive politikområde.

Inom den kommunala vuxenutbildningen är det rektor som ansvarar för att individuella studieplaner upprättas för samtliga deltagare. Planen ska utarbetas i samverkan med deltagaren och han eller hennes utbildningsmål och verksamhetspoäng ska framgå.

Alla som är eller riskerar att bli arbetslösa och är inskrivna på Arbetsförmedlingen ska göra en handlingsplan tillsammans med Arbetsförmedlingen. Planen, som ska beskriva den snabbaste och bästa vägen för ett nytt arbete, är en överenskommelse mellan den arbetslöse och Arbetsförmedlingen. De insatser, som den enskilde själv kan stå för och det stöd Arbetsförmedlingen kan ge den enskilde i anslutning till arbetsökandet, dokumenteras i handlingsplanen. Där anges också vilken eller vilka av Arbetsförmedlingens tjänster som svarar mot de behov den sökande bedöms ha utifrån arbetsmarknadens krav.

När det gäller rehabilitering ska en utredningsplan upprättas senast två veckor efter att arbetsgivarens rehabiliteringsutredning kommit in till Försäkringskassan. Regeringen har nyligen föreslagit riksdagen att bestämmelsen i 22 kap. 3 § lagen om allmän försäkring (AFL) att arbetsgivaren ska genomföra en rehabiliteringsutredning som ska lämnas till Försäkringskassan senast när sjukfallet pågått i åtta veckor avskaffas. Arbetsgivaren ska i stället i samråd med den försäkrade lämna de upplysningar till Försäkringskassan som behövs för att den försäkrades behov av rehabilitering ska kunna klarläggas och även i övrigt medverka därtill. Vidare föreslås i propositionen att bestämmelser om tidsfrister i fråga om bland annat upprättande av rehabiliteringsplan av Försäkringskassan ska avskaffas. De nya reglerna föreslås gälla från den 1 juli 2007.

Valideringsdelegation arbetar sitt fjärde och sista år under 2007. Deras övergripande mål är att initiera, organisera och genomföra utvecklings- och spridningsinsatser i syfte att höja kvaliteten, stärka legitimiteten och öka likvärdigheten avseende validering av vuxnas kompetens och kunskaper. De ska också utforma förslag om vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa en verksamhet med validering efter år 2007.

Organisation av utbildning och till utbildning nära kopplade tjänster

Hur utbildning och de tjänster som är nära kopplade till utbildning organiseras i praktiken framgår förstås inte av processkartorna. Under diskussionerna återkom vi ofta till lärcentra och den funktion som lärcentra fyller. Utvecklingen av lärcentra stimulerades bland annat av särskilda statsbidrag för samverkan mellan aktörer på kommunal nivå inom ramen för Kunskapslyftet.

I flertalet kommuner finns någon form av lärcentra. Det är en utveckling som tydligt bygger på behovet av samverkan. Hur samverkan sker och vilket utbud som finns hos olika lärcentra varierar men genomgående rör det den verksamhet som vänder sig direkt till individen. Det vi kan konstatera är att det i stort sett rör de funktioner som vi identifierade som lika eller liknande funktioner ovan och som återfinns i flera av de tre processerna. Det kan finnas tillgång till information, vägledning, validering, tekniska hjälpmedel, möjlighet att delta i utbildningar och handledare som kan stödja ett flexibelt lärande. Det är vanligt att flera utbildningsnivåer erbjuds. I många fall har kommun och arbetsförmedling samlokaliserat sin verksamhet i ett lärcentra. Samverkan med det omgivande arbetslivet är också karaktäristiskt för lärcentra. Lärcentra kan ses som ett resultat av det lokala behovet av samverkan.

Någon menade att den kommunala vuxenutbildningen många gånger har ett för begränsat synsätt när det gäller finansiering av utbildning. De ser sig som huvudfinansiärer med möjlighet för länsarbetsnämnder att upphandla utbildning. Arbetslivet borde vara en annan naturlig samverkanspart för den kommunala vuxenutbildningen. Eftersom arbetslivet efterfrågar kompetens borde det självklart finnas underlag för att det lokala arbetslivet köper utbildning från den kommunala vuxenutbildningen. Sådant samarbete sker visserligen men i allt för begränsad omfattning. När man tänker kommunal ekonomi begränsar man sig allt för ofta till de offentliga resurserna. Samarbete med arbetslivet är en självklar del inom arbetsmarknadsutbildningen men inte lika självklart inom den kommunala vuxenutbildningen. Det borde det vara.

Många framförde lärcentra som en mycket positiv utveckling. Några menade att dess framtid är osäker eftersom det inte finns någon särskild finansiering avsatt. Andra var av åsikten att aktörerna nu ser behovet av lärcentra på lokal nivå och att det mer är en fråga om att samordna de resurser som finns.

Uppföljning

För att kunna identifiera möjligheter till förbättringar måste man kunna följa upp och utvärdera tidigare satsningar. Både kommuner och länsarbetsnämnder gör uppföljningar. Flera menade att uppföljningen borde vara en naturlig input till samrådet om ny utbildning och det självklara avstampet för analysen. Det är viktigt att lära av resultatet och

att processen knyts ihop. Kommun och länsarbetsnämnd borde även ha ett intresse av att följa upp själva samverkansprocessen så att dess former och effektivitet kan utvecklas.

Det framfördes åsikter om att uppföljningen av måluppfyllelsen kan förbättras. Vikten av att utveckla mätsystem som visar hur verksamheten klarar av att leva upp till sina mål togs upp i diskussionen. Det förutsätter mål med tydlig utgångspunkt i verksamheten. Övergripande mål bör konkretiseras med mätbara egenskaper så att de kan följas upp och resultaten förbättras. Mått bör tas fram på sådant vis att de kan ligga till grund för att identifiera åtgärder för att förbättra dels själva utbildningen men också arbetssätt, samordning och styrning.

Samverkan mellan kommuner

I diskussionerna har vikten av samverkan mellan kommuner särskilt poängterats. Hur samverkan ser ut i praktiken varierar mycket mellan olika kommuner och regioner. I vissa kommuner är samverkan omfattande och i andra mindre utvecklad. Samverkan kan också bestå av olika element. Det kan vara någonting positivt om det beror på att samarbete tar sin utgångspunkt i de lokala förutsättningarna och växer fram utifrån de behov som finns.

Av tradition anordnar många kommuner utbildning. Det kan betyda att samma utbildningar utförs i angränsande kommuner. Kommunens roll mer som samordnare, ”mäklare”, än som anordnare har framhållits. Många kommuner fortsätter att anordna utbildning och försvara sin utbildningsorganisation. Det handlar förstas också om att värna de anställda man har i verksamheten. I stället för att betala en annan kommun för att utföra utbildningen vill man hellre använda sin befintliga organisation. Många har framfört att den ideala rollen inte är att anordna utbildning utan att samordna – att stödja individen. Kommuner slår vakt om sin egen organisation och budget i stället för att bedriva en utbildningsverksamhet vars innehåll bygger på en lokal eller regional strategisk behovsanalys.

Ett problem som särskilt lyftes fram är att det finns ett stort motstånd mot att betala till en annan kommun. En särskild poäng gjordes när det gäller språkbruket. Det kan vara enklare att få till stånd samarbete mellan kommuner om man tänker att man som kommun ersätter en annan kommun för utförd tjänst. När man säger att man betalar till en annan kommun ser man bara till utflödet av kommunens medel.

Särskilt i små kommuner är det inte hållbart att erbjuda ett komplett utbildningsutbud. Kommuner behöver samverka med varandra så att de kan erbjuda ett brett utbud till delade kostnader. Någon lyfte fram samordnad upphandling av utbildning som en lösning. Exempelvis kan kommunerna skriva avropsavtal med en annan kommun som upphandlar utbildning enligt gemensam överenskommelse.

Iakttagelse från fallstudien

Flertalet rektorer från mindre kommuner såg ett egenvärde i att ha kvar kommunal vuxenutbildning på orten. Några respondenter ansåg att kommunal vuxenutbildning kan stödja den lokala arbetsmarknadens kompetensförsörjning genom att anordna utbildningar med praktik hos lokala näringsidkare. Några befarade även att avsaknaden av kompetensutveckling på orten kan innebära att de som åker till större kommuner för att studera sannolikt inte återvänder.

När man pratar samverkan kring utbildning tänker men sig ofta att de studerande ska förflytta sig för att ta del av en utbildning. Det är lika tänkbart att det är en utbildningsanordnare som förflyttar sig och håller en utbildning i exempelvis kommunens eller företagets lokaler. Ett annat alternativ är att man använder sig av IKT och anordnar utbildning på distans som exempelvis förläggs till kommunens lärcentra. Detta sker också i många lärcentra.

När det gäller samverkan mellan kommuner har vi inte kunnat identifiera några regler som hindrar frivillig samverkan.³⁴ Det som står i vägen är väl invanda rutiner och tankesätt för hur man alltid har arbetat. Många kommuner har redan utvecklat samverkan med varandra men det är ingen överdrift att säga att det finns utrymme för fler samverkansvinster.³⁵

Iakttagelse från fallstudien

Ett problem som togs upp under fältstudien rörde småbarnsföräldrars svårigheter att kombinera studier på annan ort med exempelvis barnomsorg. Det ansågs vara ett problem att man inte kan få förskoleplats i den kommun där utbildningen genomförs.

Samverkan på regional nivå

En stor del av det strategiska arbetet sker på regional nivå. Regionerna arbetar med regionala utvecklingsprogram och regionala tillväxtprogram som resulterar i gemensamma prioriteringar. Utvecklingsinsatser görs även inom ramen för EU:s strukturfondsprogram, där såväl den europeiska regionala utvecklingsfonden som den europeiska socialfonden är medfinansierare.

I den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning för programperioden 2007-2013 betonas betydelsen av

³⁴ Däremot har hinder framförts när det gäller den interkommunala ersättningen som vi återkommer till under rubriken regelverk som interagerar.

³⁵ Den kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:04) har i uppdrag att bland annat föreslå en modell till utökat samarbete kommuner emellan. Uppdraget ska redovisas i september 2007.

samverkan mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Utgångspunkten för samverkan och dialog mellan de olika nivåerna är att det finns tydliga prioriteringar som uttrycks i strategier på nationell respektive regional och lokal nivå.

Ett trettiotal myndigheter har i regleringsbrev för 2007, i varierad omfattning, fått i uppdrag att medverka i genomförandet av den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning för programperioden 2007-2013. I regleringsbrev har myndigheterna fått nedanstående uppgifter.

- AMS ska svara för viss medfinansiering i det nationella socialfondsprogrammet samt medverka till genomförandet av strategin,
- CFL har i uppdrag att medverka vid genomförandet av den nationella strategin och dess prioriteringar och
- Försäkringskassan ska medverka till genomförandet av den nationella strategin och dess prioriteringar, i första hand prioriteringen avseende kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud.

Enligt regleringsbrev ska AMS, MSU, CFL och Försäkringskassan bistå Nutek med underlag för uppföljningen av de regionala tillväxtprogrammen enligt närmare anvisning från Nutek. AMS, CFL och Försäkringskassan ska dessutom kunna redovisa beslutade och utbetalade belopp inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen.

En skillnad är att myndigheterna på statlig nivå som har medel för att styra verksamheten har ett tydligt uppdrag som medfinansierar eller medverkande part. När det gäller den kommunala vuxenutbildningen kan regeringen inte styra på samma sätt eftersom vuxenutbildningen är just kommunal. Här handlar uppdragen till myndigheterna mer om att följa och rapportera om det arbete som sker på kommunal nivå.

Många av de som varit med och diskuterat anser att det finns en otydlighet om olika aktörers och processers roll på regional nivå. De olika processerna känns i vissa fall överlappande och många av aktörerna på regional nivå har liknande uppgifter.

Myndigheternas arbete upplevs tidvis som konkurrensbetonat, samtidigt som man upplever att vissa frågor faller mellan stolarna. Man talar om otydliga ansvarsförhållanden.

Vikten av att det politiska ledarskapet är tydligt lyfts särskilt fram – både på nationell och lokal nivå. För att få en samstämmighet på regional nivå är det nödvändigt med tydligt uttalade politiska ambitioner. En annan viktig förutsättning för att olika myndigheter och aktörer ska kunna samverka är att de känner till varandras regelverk och uppdrag. Det är

först då som man kan se vilka möjligheter till samverkan som finns. Någon sådan förståelse är inte självklar men borde vara det.

Iakttagelse från fallstudien

Majoriteten av intervjuade rektorer ansåg att den kommunala vuxenutbildningen blivit mer inriktad mot arbetsmarknadens behov än vad statens intentioner egentligen medger. Några rektorer ansåg till och med att kommunal vuxenutbildning nu verkar inom ett område som tidigare varit arbetsförmedlingens. Detta förklarades bland annat av att kommunpolitiker efterfrågar kommunal vuxenutbildning som riktar sig mot efterfrågan på arbetsmarknaden. Flertalet rektorer beskrev att de inte startar en utbildning om det inte finns ett utbrett anställningsbehov. Däremot kan en enskild utbildningsplats köpas från en annan kommun.

I propositionen Regional tillväxt – för arbete och välfärd (1997/97:62) gjorde regeringen bedömningen att regionala kompetensråd skulle stärka den regionala samverkan och de presenterades som en arena för handlingsinriktad samverkan mellan arbetsmarknadens parter och utbildningsanordnare. Länsarbetsnämnderna fick uppdraget att sammankalla berörda regionala aktörer för att tillsammans komma överens om vem av de berörda aktörerna som skulle samla relevanta aktörer till regionala kompetensråd. I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (2001/02:4) gjorde regeringen bedömningen att ett närmare samarbete mellan de regionala kompetensråden och partnerskapen inom de regionala tillväxtavtalen respektive tillväxtprogrammen borde stimuleras för att utveckla kompetensrådets arbetsformer.

Grundtanken är att de regionala kompetensråden ska samordna olika instanser på den regionala nivån. Vi kan dock konstatera att deras aktivitet och inriktning varierar betydligt mellan regionerna och dess roll framstår som oklar. Det finns inte någon förordning om hur de regionala kompetensråden ska utformas eller fungera. Det är inte alltid som den lokala nivån och den kommunala vuxenutbildningen är med i detta arbete. Vikten av att ta ett helhetsgrupp på regional nivå framhölls - det handlar om infrastrukturella frågor. Om utvecklande av lärande ska ses som en strategi är detta något som måste lösas. Alla parter måste vara med i samtalen. Det ser väldigt olika ut i olika regioner.

Kvalitet

En fråga som tagits upp är att någon borde ha kvalitetsansvar för helheten. I de fall någon upplever att behoven inte tillgodoses i något system måste personen vända sig till vart och ett av dem. Det behövs ett tydligare ansvar både på lokal och regional nivå.

En annan kvalitetsaspekt som lyfts fram är att rollerna mellan olika politikområden måste klargöras. Det måste vara tydligt vilka möjligheter till samverkan det finns mellan olika aktörer, till exempel

arbetsmarknadsnämnden och styrelsen/förvaltningen för den kommunala vuxenutbildningen.

En övergripande utvärdering som studerar samtliga tre politikområden efterfrågades.

Iakttagelse från fallstudien

Svårigheten att motverka parallella utbildningar genom samverkan i arbetsmarknadsnämnder bottnar enligt flertalet respondenter i att kommunerna är för små befolkningsmässigt. Istället efterfrågades samverkansorgan som sträcker sig över flera kommuner där Arbetsmarknadsverket och den kommunala vuxenutbildningen kan samverka i planeringsfasen. Tydliggjorda roller och förväntningar angavs som en förutsättning för fördjupad samverkan.³⁶

Ett problem som angavs under fältstudien var relaterat till de skilda tidshorisonter som föreligger för Arbetsmarknadsverket och kommunal vuxenutbildning. Medan kommunal vuxenutbildning ser sitt uppdrag som mer långsiktigt, kan Arbetsmarknadsverkets prioritering i princip ändras från en dag till annan. Flertalet respondenter bekräftade att det uppkommit stor irritation från kommunen när Arbetsförmedlingen eller Länsarbetsnämnden med väldigt kort varsel dragit ned sitt engagemang inom vissa samverkansprojekt.

3. REGELVERK - SOM I VISSA FALL INTERAGERAR

Deltagare i kommunal vuxenutbildning med utgångspunkt i olika politikområden

Från och med den 1 januari 2007 förändrades delvis reglerna för arbetsmarknadsutbildningen. Möjligheten att studera med aktivitetsstöd inom det reguljära utbildningsväsendet slopades och bara upphandlad arbetsmarknadsutbildning får ske. Det innebär att kommunerna måste lämna anbud i konkurrens med andra aktörer på utbildningar man vill bedriva. Regeringens bedömning när det gäller arbetsmarknadsutbildningen är att den ska vara kort och tydligt inriktad mot aktuell efterfrågan på arbetsmarknaden som inte kan tillgodoses via det reguljära utbildningsväsendet. Det ger därför felaktiga incitament om arbetslösa kan anvisas till arbetsmarknadsutbildning som ges i det reguljära utbildningsväsendets ordinarie kursutbud och inte är upphandlad. Genom denna förändring har gränsdragningen mellan arbetsmarknadsutbildningen och det reguljära utbildningsväsendet blivit tydligare.

³⁶ En fördjupad samverkan mellan Länsarbetsnämnd och kommuner har skapats i Östergötland och fastslagits i den så kallade åsiktsförklaringen mellan regionförbundet Östsam och Länsarbetsnämnden.

De förberedande insatserna kan dock fortfarande bestå i att personen deltar i utbildning på grundskole- eller gymnasienivå inom den kommunala vuxenutbildningen med bibehållet aktivitetsstöd. Normalregeln säger att den som tar del av aktivitetsgarantin, är långtidsinskriven invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga kan delta i motsvarande längst sex månaders heltidsstudier. För den som är minst 50 år och saknar utbildning på grundskole- och gymnasienivå får dock utbildningen motsvara längst tolv månaders heltidsstudier inom ramen för aktivitetsgarantin. För den som är långtidsinskriven invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga får utbildningstiden motsvara längre tid än sex månaders heltidsstudier om det finns särskilda skäl, oavsett om personen deltar i aktivitetsgarantin eller inte.

Detta är det kanske tydligast exemplet av att de olika poliska målen leder till samma insats. De studerande deltar i samma utbildning men anledningen till studierna kan ta sin utgångspunkt i något av tre politikområden. I diskussionerna framfördes synpunkten att det är ett sätt att hushålla med kommunens resurser. Detta är ett exempel på när viss typ av utbildning endast organiseras inom ett politikområde. Andra synpunkter framfördes när det gäller gränsdragningen. Det är en liten andel som tillåts studera inom den kommunala vuxenutbildningen med stöd från annat politikområde. Det skapar en viss förvirring bland de studerande och en känsla av orättvisa att olika personer kan finansiera sina studier på så olika sätt när de studerar tillsammans. Synpunkter framfördes om att man antingen borde ge fler denna möjlighet eller göra en tydligare gränsdragning.

Individens finansiering för studier inom kommunal vuxenutbildning

Personer som på eget initiativ studerar inom den kommunala vuxenutbildningen kan söka studiestöd. Om personen är berättigad till studiestöd kan en bidragsdel och en lånedel beviljas. Till deltagare i förberedande utbildning lämnas aktivitetsstöd, som beräknas och utbetalas av Försäkringskassan. Aktivitetsstödet motsvarar i normalfallet vad den arbetslöse har haft i arbetslöshetsersättning. Detta stöd är i regel högre än det bidrag som kan beviljas inom ramen för studiestödssystemet. När det gäller sjukskrivna personer är den grundläggande principen att endast vissa studier som sker i liten omfattning på fritiden kan tillåtas med bibehållen ersättning från Försäkringskassan. Däremot kan en person som deltar i en arbetslivsinriktad rehabilitering som avser att förkorta sjukdomstiden beviljas rehabiliteringsersättning för vissa studier under längst 12 månader. Försäkringskassan organiserar inte utbildning utan det bygger på att den sjukskrivne på egen hand sökt utbildning och antagits enligt gällande regler. Det innebär att vissa personer kan studera inom kommunal vuxenutbildning med bibehållen ersättning från Försäkringskassan.

Den politiska utgångspunkten är att individer som går samma utbildning ska ha samma möjligheter till finansiering. Det är ett politiskt ställningstagande att det ska finnas en tydlig gränsdragning mellan politikområdena och att den grundläggande principen är att den finansiering som erbjuds för studier inom det offentliga skolväsendet är studiestödet. I vissa fall har staten funnit anledning att göra avsteg från den grundläggande principen. Det innebär att det inom samma utbildning kan finnas studerande som har studiestöd, aktivitetsstöd, rehabiliteringspenning eller inget bidrag alls.

Antalet sjukskrivna personer som ges utbildning som en del av sin rehabilitering är förhållandevis få. Endast ca 1 200 personer beräknas årligen omfattas av denna möjlighet. Orsaken är att sjukförsäkringen generellt sett inte ska vara en finansieringskälla för sjuka personers vuxenstudier, medan övriga vuxna som själva önskar eller behöver ha kompetensutveckling måste finansiera sina studier på egen hand, genom till exempel studiestödssystemet.

Det genomsnittliga antalet deltagare i förberedande utbildning uppgick till 12 000 personer under 2006.

När man diskuterar hinder för individen att delta i utbildning är finansiering ofta en av de frågor som särskilt tas upp. Ett exempel på hinder som ofta förs fram i diskussionerna är åldersbegränsningen inom studiestödet. Många anser att även äldre personer borde få rätt till studiestöd. Ett annat exempel är begränsningen i antal veckor som studiestöd kan beviljas. I vissa fall kan personer inte slutföra sin utbildning eftersom de använt alla sina terminer. En person som då blir arbetslös kan inte heller få ersättning för resterande studietid inom ramen för arbetsmarknadspolitiken eftersom det är en del av en fullständig utbildning.

Flera har ansett att det är slöseri med statens resurser att en person som är arbetslös och inte har någon meningsfull sysselsättning ska nekas att delta i studier med bibehållen ersättning. Den personen kostar redan pengar för staten. Andra menade att en sådan person borde få utbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Flera angav också att det måste finnas begränsande regler i ett system som är så pass generöst som det svenska studiestödssystemet. Det är helt enkelt en politisk avvägning av vad staten bör finansiera.

Från och med den första juli 2006 förbättrades möjligheterna för äldre att studera med studiestöd. Den övre åldersgränsen för rätt till studiemedel höjdes från 50 till 54 år. Rätten till studielån begränsas successivt från och med det år den studerande fyller 45 år, jämfört med 41 år tidigare. Studerande som är 40 år eller äldre gavs också större möjligheter till undantag från begränsningen i antal veckor som

studiemedel kan beviljas. Det innebär att studerande över 40 år kan beviljas studiemedel för ytterligare 40 veckor om det finns särskilda skäl.

Även tidsbegränsningen på 12 månader för utbildning i rehabiliteringssyfte har ifrågasatts i diskussionerna. Inriktningen på rehabiliteringsarbetet är att den försäkrade ska ha återfått sin arbetsförmåga inom ett år och att eventuella utbildningsinsatser bör vara avslutade inom denna tid. Det kan ifrågasättas i vilken grad måluppfyllelse kan nås för gruppen sjukskrivna när det gäller de relativt sett begränsade möjligheter som finns att delta i utbildning som en del av sin rehabilitering.

Upphandling av utbildning – Entreprenad - Betygsrätt

Länsarbetsnämnden upphandlar arbetsmarknadsutbildning, bland annat från den kommunala vuxenutbildningen. Inom ramen för programmet förberedande insatser kan utbildning av förberedande eller orienterande karaktär upphandlas.

En kommun kan lägga ut vuxenutbildning på entreprenad. Det innebär att kommunen uppdrar åt annan utbildningsanordnare att anordna kommunal vuxenutbildning. Upphandling måste göras enligt lagen om offentlig upphandling. I dessa entreprenadförhållanden behåller kommunen huvudmannskapet för utbildningen. Samtidigt kan kommunen enligt bestämmelser om uppdragsutbildning konkurrera med enskilda utbildningsanordnare genom att lämna anbud när utbildning upphandlas av till exempel länsarbetsnämnder eller Försäkringskassan.

Utbildning på gymnasial nivå för vuxna bedrivs inte enbart inom ramen för det offentliga skolväsendet för vuxna med kommuner eller landsting som huvudmän. Det finns även privata utbildningsanordnare som säljer sådan utbildning. De arbetsmarknadsutbildningar som länsarbetsnämnderna upphandlar kan ibland vara utbildningar som bedrivs enligt de nationella kursplaner som gäller för vuxenutbildningen. Eftersom kommuner enligt bestämmelserna om uppdragsutbildning har möjlighet att sätta betyg när de säljer utbildning får de en konkurrensfördel vid upphandlingen. Därmed har det vuxit fram en utbildningsmarknad där regelverket gynnar vissa aktörer.

I diskussionerna påpekades att det bara är den kommunala vuxenutbildningen som har rätt att sätta betyg trots att det i vissa fall kan röra sig om samma utbildning. Det ger konkurrensfördelar som snedvrider konkurrensen mellan de olika utbildningsaktörerna. Staten ska inte ge sig själv en särställning vid upphandling av utbildning. Sedan dessa diskussioner fördes har regeringen tillsatt en utredning om fristående vuxenutbildning.³⁷

³⁷ Mer utförlig beskrivning återfinns i avsnittet ”Politikens utveckling under projektets gång”.

Att kommun och Länsarbetsnämnd går samman i gemensam upphandling framfördes som ett bra exempel på samverkan.

Iakttagelse från fallstudien

Arbetsmarknadsutbildningen ska efterlikna ett arbete, varför utbildningen ofta omfattar 40 timmars arbetsvecka. Det är vanligtvis inte fallet när det gäller kommunal vuxenutbildning. Några respondenter ansåg att de skilda uppläggen mellan arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning är ett problem för att få till stånd en gemensam upphandling.

Interkommunal ersättning

Vuxenutbildning utförs även av kommuner för invånare i andra kommuner varvid personens hemkommuner kan betala så kallad interkommunal ersättning till anordnarkommunen om det handlar om en kommunalt finansierad utbildning. I de fall det är frågan om grundläggande vuxenutbildning inom kommunal vuxenutbildning är kommunen skyldig att ersätta anordnarkommunen. I andra fall kan kommunen besluta att inte stå för finansieringen av utbildningen.

Interkommunal ersättning framfördes som en mycket viktig fråga. Bestämmelserna innebär att det är omöjligt för kommunen att beräkna kostnaderna för interkommunal ersättning. Ofta har kommunerna en viss budget till vuxenutbildning och resterande utbildning blir lidande.

Urvalsbestämmelser

En person är behörig till gymnasial vuxenutbildning efter att ha slutfört utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning i gymnasieskolan, från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år.

För att vara behörig på en kurs ska deltagaren dels sakna eller ha brister i de kunskaper som kursen avser att ge, dels ha förutsättningar att följa utbildningen. Om alla behöriga inte kan antas ska ett urval göras och företräde ska, i den ordning som anges nedan, ges till den som har kort tidigare utbildning och som

1. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,
2. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering,
3. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet, eller
4. behöver utbildningen för planerat eller kommande yrkesval.

Flera har efterfrågat tydligare regelverk för urvalsbestämmelserna inom kommunal vuxenutbildning. I dagsläget tolkas de olika på kommunal nivå. Det anses vara en kvalitetsbrist att möjligheten att antas varierar mellan kommuner.

4. STATENS STYRNING AV VERKSAMHETEN

Kommunal vuxenutbildning

När det gäller den kommunala vuxenutbildningen formulerar staten mål och riktlinjer för verksamheten men när det gäller det praktiska utförandet är det kommunen som bestämmer. Staten styr och påverkar verksamheten genom lagstiftning, förordningar, riktade bidrag, informationsinsatser, utbildningsinspektion, tillsyn, uppföljning och utvärdering samt riktat utvecklingsstöd från myndigheternas sida.

Genom kunskapslyftet och riktade statsbidrag har staten under en viss tidsperiod utövat en starkare styrning genom att knyta särskilda villkor till finansieringen. På så vis har staten kunnat fördela medel till kommuner med villkoret att de förbinder sig att utveckla sin infrastruktur i enlighet med regeringens intentioner. Från och med den första januari 2007 har statsbidraget överförs till det generella statsbidraget till kommunerna.

Statens skolverk är central förvaltningsmyndighet medan Myndigheten för skolutveckling och CFL är de två myndigheter som har till uppgift att stödja den kommunala verksamheten. I regleringsbrevet specificerar regeringen att de tre myndigheterna ska redovisa en samlad bedömning av hur myndigheten har bidragit till målpuppfyllelsen inom verksamhetsområdet Vuxenutbildning.

En översyn av myndighetsstrukturen på utbildningsområdet har initierats.³⁸

Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsverket består av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), länsarbetsnämnder samt arbetsförmedlingarna. AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. AMS ska bland annat leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och se till att den bedrivs effektivt, sätta mål och riktlinjer för verksamheten inom respektive länsarbetsnämnd, fördela resurser samt följa upp och utvärdera resultatet.

Regeringens bedömning är att myndighetsstrukturen i dag inte är utformad så att AMV på ett tillfredsställande sätt kan utföra sina uppgifter. Det är därför nödvändigt att reformera AMV från grunden. Regeringen har föreslagit att AMV ombildas till en sammanhållen myndighet och att AMS och länsarbetsnämnderna därmed avvecklas som egna myndigheter.

³⁸ En mer utförlig beskrivning återges i avsnittet "Politikens utveckling under projektets gång".

Enligt regeringens bedömning främjar en sammanhållen myndighetsorganisation såväl den operativa verksamhetens inriktning och effektivitet som den interna styrningen. Regeringen förutsätter att sammanslagningen av dagens 21 myndigheter resulterar i en mer effektiv verksamhet och mindre kostsam organisation.

Ökad enhetlighet i tillämpningen av lagar, regler och riktlinjer har varit ett viktigt motiv inom flera politikområden där ett antal samhörande myndigheter har slagits samman till en sammanhållen myndighet. Regeringen konstaterar att det finns utrymme för större nationell enhetlighet även inom arbetsmarknadspolitiken. Genom att ombilda AMV till en sammanhållen myndighet förbättras förutsättningarna för en rättssäker verksamhet.

Regeringens bedömning är att AMV, med beaktande av regeringens mål för verksamheten, bör bestämma hur verksamheten skall organiseras. Den 1 mars 2007 beslutade regeringen (A2007/60/A) att AMS skall påbörja arbetet med att avveckla nuvarande organisation och att förbereda inrättandet av den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. I uppdraget till AMS ingår att vidta alla de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten skall kunna inrättas den 1 januari 2008.

Regeringen anser att den nya myndighetens organisation skall avspegla de regionala och lokala arbetsmarknaderna och att den därför bör utformas så att verksamheten kan anpassas till regionala och lokala förutsättningar och behov. Regeringen förutsätter även att AMS vid utformningen av den nya organisationen tar hänsyn till behovet av att samverka med andra myndigheter och aktörer, både inom arbetsmarknadspolitiken områden och andra politikområden, som till exempel Försäkringskassan inom rehabiliteringsområdet. Socialfondens nya organisation skall särskilt uppmärksammas.

Rehabiliteringsutbildning

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om rehabiliteringsersättning vid studier. Genom bemyndigande i förordning (1991:1321) får Försäkringskassan meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen. Försäkringskassan har inte utfärdat några föreskrifter på detta område och i den vägledning som Försäkringskassan har utfärdat för bland annat rehabiliteringsområdet redovisas endast reglerna samt två konkreta exempel på tillämpningen.

Någon styrning genom regleringsbrev eller uppdrag från regeringens sida finns inte på området. Försäkringskassan ensam beslutar - på grundval av en upprättat rehabiliteringsplan - om och i så fall vilken utbildningsinsats som ska kunna ges en försäkrad som del av en arbetslivsinriktad rehabilitering.

5. POLITIKENS UTVECKLING UNDER PROJEKTETS GÅNG

Sedan fallstudien initierades har Sverige bytt regering och politikens inriktning har förändrats. På några områden har regeringen redan genomfört förändringar, i andra fall har regeringen angivit sina intentioner och på ytterligare andra områden regeringen meddelat att man avser att återkomma med förslag. Det blir en tydligare gränsdragning mellan arbetsmarknads- och utbildningspolitiken och en tydligare samordning mellan arbetsmarknads- och socialpolitiken.

Kommunal vuxenutbildning

Regeringens bedömning är att fokus i högre grad måste ligga på vilka som ska få del av samhällets insatser då det gäller vuxenutbildningen. Utgångspunkten är att resurserna ska riktas till dem som har ett stort behov av utbildning, till exempel de som inte haft möjligheten att skaffa sig grundläggande behörighet till högskolan eller som behöver utbildningen för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Det är också viktigt att beslut om omfattning och innehåll fattas på den kommunala nivån inom ramen för det kommunala huvudmannaskapet och självbestämmande.

Samarbete mellan kommuner i olika former, till exempel på regional nivå och inom ramen för regionala organ, är en förutsättning för att den enskilde ska kunna ta del av formell vuxenutbildning utifrån egna behov samt för att det lokala och regionala arbetslivet ska kunna förses med arbetskraft. En utgångspunkt för verksamheten inom det offentliga skolväsendet för vuxna är att den enskilda kommunen, som ansvarig huvudman, har förutsättningar att själv utifrån gällande bestämmelser och en kommunal helhetsbild bedöma hur behovet av vuxenutbildning ser ut och att utifrån detta besluta om omfattning och innehåll grundat på behovsanalyser. Regeringens bedömning var att det riktade statsbidraget blir allt för styrande då det gäller omfattning och innehåll och att statliga medel har reducerats med 600 miljoner kronor och tillförts anslaget kommunalekonomisk utjämning från och med 2007.

Regeringen menar att vuxenutbildningen har en viktig roll att spela i samhället. Utgångspunkten för utbildningen ska vara de vuxnas individuella behov av utbildning och personlig utveckling. I dag finns en rättighet för vuxna att få en utbildning som motsvarar grundskolan. Regeringen avser att låta utreda hur en liknande rättighet skulle kunna införas på gymnasial nivå.

Regeringen menar att mer behöver göras för att främja en mångfald av utbildningar med hög kvalitet. Vuxna bör kunna välja utbildning efter både behov och vilken anordnare som ska utföra utbildningen. Enskilda utbildningsanordnare med möjlighet att sätta och utfärda betyg kan antas leda till en ökad mångfald och till en önskvärd utveckling av vuxenutbildningen. En konkurrens mellan utbildningsanordnare borde leda till ökat utbud och främja kvaliteten. Regeringen gör bedömningen att vuxenutbildningen skulle gynnas av etableringsfrihet och fristående

utbildningsverksamheter. Ett system med statlig tillståndsgivning bör därför införas för fristående utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen. Regeringen tillsatte i mars 2007 en utredning om fristående vuxenutbildning som ska utreda frågan vidare. Senast den 3 mars 2008 ska utredaren redovisa sitt uppdrag.

En översyn av myndighetsstrukturen på utbildningsområdet har initierats. En tydligare, effektivare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur med färre myndigheter ska underlätta statens styrning i ett mål- och resultatsystem. Av kommittédirektiven framgår att både MSU och CFL ska upphöra som egen myndighet och att deras kärnuppgifter övertas av Skolverket. Förändringarna ska träda i kraft 1 juli 2008.

Arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken måste effektiviseras och arbetslinjen tydliggöras. Den viktigaste uppgiften för arbetsförmedlingen ska vara att matcha arbetssökande med lediga jobb i stället för att förmedla arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingarnas resurser ska tydligt inriktas mot matchning mellan arbetssökande och lediga jobb. Antalet personer i program kommer att reduceras kraftigt och flera insatser bör avskaffas från ett förenklings- och effektivitetsperspektiv. Arbetsmarknadsutbildningen ska inriktas på att förstärka den arbetslöses kompetens och koncentreras till områden där det är brist på arbetskraft.

Den förberedande utbildningen syftar i första hand till att ge deltagarna kunskaper som krävs för att tillgodogöra sig arbetsmarknadsutbildning. Regeringen angav i BP07 att det är oacceptabelt att endast 13 procent av de som avslutade en förberedande utbildning 2005 återfanns i arbetsmarknadsutbildning 90 dagar senare.

Regeringen gör bedömningen att en individuell och åtgärdsinriktad handlingsplan bör upprättas för varje arbetssökande inom 30 dagar. I dagens system finns krav på att en handlingsplan ska upprättas inom 100 dagar.

Från och med den 1 januari 2007 förändrades delvis reglerna för arbetsmarknadsutbildningen. Möjligheten att studera med aktivitetsstöd inom det reguljära utbildningsväsendet slopades och bara upphandlad arbetsmarknadsutbildning får ske.

Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m., prop. 2006/07:89
Torsdagen den 22 mars överlämnade regeringen propositionen ”Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m., prop. 2006/07:89” till riksdagen. Propositionen innehåller förslag om bland annat en jobb- och utvecklingsgaranti, som ersättning för aktivitetsgarantin, ändringar i arbetslöshetsförsäkringen och avskaffandet av skyldigheten att anmäla ledig plats till arbetsförmedlingen. Dessutom

föreslår regeringen inrättandet av en ny myndighet för arbetsmarknadsfrågor, Arbetsförmedlingen.

Förslagen i regeringens proposition ska, liksom de redan genomförda förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen den 1 januari och den 5 mars 2007³⁹, bidra till att uppmuntra till arbete, öka sysselsättningen och stärka arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Med förslaget om den nya myndigheten Arbetsförmedlingen har regeringen ambitionen att skapa en mer effektiv, rättssäker och flexibel organisation än nuvarande. Om riksdagen godkänner förslagen kommer de att träda i kraft den 2 juli 2007, med undantag av inrättandet av Arbetsförmedlingen, som träder i kraft den 1 januari 2008.^{40 41}

Utredning tillsatt

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Syftet med översynen är att effektivisera och anpassa utbildningarna så att de underlättar matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, bidrar till gynnsammare förutsättningar för den enskilda kvinnan eller mannen att få ett arbete och motverkar att det uppstår brist på kvalificerad arbetskraft på dagens föränderliga arbetsmarknad.

Utredaren ska

- föreslå hur samverkan mellan arbetsmarknadsutbildningen och övriga yrkesutbildningar i det offentliga utbildningsväsendet kan förbättras samtidigt som gränsdragningen mellan utbildningarna görs tydligare,
- föreslå hur kvaliteten, effektiviteten och innehållet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen kan förbättras och anpassas till efterfrågan på arbetskraft,
- ta ställning till om staten bör vara tydligare i sin styrning av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen,
- föreslå åtgärder för att prognoser över bristyrken och planeringen av arbetsmarknadsutbildningen bättre ska stämma överens, och
- bedöma det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning utifrån möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2007.

Ersättning vid arbetsoförmåga

Regeringen har aviserat att man avser återkomma med nytt mål för politikområdet. Det tidigare så kallade halveringsmålet ansågs inte är

³⁹ Prop. 2006/07:15 ”En arbetslöshetsförsäkring för arbete.”

⁴⁰ En mer utförlig beskrivning av förslaget med den nya myndigheten

Arbetsförmedlingen återfinns under avsnittet ”Statens styrning av verksamheten”.

⁴¹ Mer information om innehållet i propositionen ges i bilaga 3.

tillräckligt fokuserat på att få tillbaka sjukskrivna i arbete, vilket ledde till oacceptabel ökning av antalet personer i aktivitets- och sjukersättning.

Målet att fler personer med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser ska återgå eller ges förutsättningar att återgå i arbete är inte uppfyllt. Det finns stora brister när det gäller Försäkringskassans efterlevnad av bestämmelserna i lagen om allmän försäkring. Dessutom kan samarbetet mellan olika myndigheter utvecklas betydligt.

Sjukskrivningsprocessen präglas i stor utsträckning av passivitet och väntan när den i stället ska vara aktiv och initiativrik med tidiga insatser. Samspelet mellan hälso- och sjukvård, arbetsgivare och Försäkringskassan fungerar inte tillfredsställande. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen fungerar inte heller tillfredsställande. Detta skapar onödigt långa sjukskrivningar.

En förutsättning för lyckad rehabilitering är individens engagemang och medverkan. Möjligheten att komma tillbaka till arbetslivet måste öka genom aktiva, snabba, sammansatta och dokumenterat effektiva rehabiliteringsinsatser. Individen bör ges ett reellt inflytande över rehabiliteringsprocessen genom att individens rehabiliteringsmöjligheter stärks. Samtidigt ska individens skyldigheter att vara aktiv preciseras.

Regeringen beslutade den 15 mars 2007 om propositionen "Vissa sjukförsäkringsfrågor m.m. 2006/07:59". Ett förslag i propositionen är att arbetsgivarnas skyldighet att genomföra rehabiliteringsutredningar ska avskaffas. Ett av syftena är att snabba upp arbetet med att skapa möjligheter för återgång i arbete. Dagens system är alltför byråkratiskt och har lett till onödigt långa väntetider och till att rehabiliteringsprocessen fördröjs. Försäkringskassan ska tillsammans med individen klarlägga dennes behov av insatser. Arbetsgivaren ska bistå i detta arbete och lämna de uppgifter om arbetsplatsen som behövs för att bedöma behovet av rehabilitering. Arbetsgivaren har fortfarande ansvar för att vidta de åtgärder på arbetsplatsen som behövs för en effektiv rehabilitering.

Det regelverk för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser som finns sedan 2004 är enligt regeringens uppfattning allt för stelbent. För att samarbetet mellan berörda myndigheter ska kunna utvecklas är det viktigt att införa en fungerande och flexibel finansiell samordning utifrån lokala förutsättningar.

6. REGERINGSKANSLIETS ARBETSSÄTT

Arbetsgruppen är enig om att en interdepartemental arbetsgrupp där frågor som berör flera politikområden kan diskuteras förutsättningslöst är ett viktigt forum. Att det finns konkreta frågeställningar som underlag är dock avgörande. De gånger vi har träffats för en mer precis

diskussion är värdet ofta mer av informativ karaktär. För att få igång verkliga diskussioner krävs aktuella frågeställningar som engagerar.

Det vanliga arbetssättet i regeringskansliet är att man bereder frågor med varandra. Det betyder att alla kommer in relativt sent i processen. Något departement har utarbetat ett förslag och andra departement läser det med utgångspunkt i hur det kan komma att inverka på det egna politikområdet. Det handlar mycket om positionering. Det är någonting helt annat att diskutera en grundläggande fråga utan restriktioner. Arbetsgruppen anser att det vore värdefullt att fler diskussioner förs i sådana forum. På så sätt kan de grundläggande principerna diskuteras mellan departementen på ett öppet och konstruktivt sätt.

Arbetsgruppen har också diskuterat styrningen av myndigheter. Grundprincipen är ju att myndigheten bestämmer hur deras uppdrag ska lösas. Det är viktigt att det inte går slentrian i regleringsbrevens utan att uppdrag endast ges när det finns specifika synpunkter om vad myndigheten bör göra.

Vikten av att känna till varandras regelverk och uppdrag för att kunna samverka har framhållits flera gånger i rapporten. Ju fler regler och föreskrifter det finns desto svårare blir det troligtvis att samverka. Statens roll bör vara att se till att det inte finns hinder för samverkan.

Underbilaga 2.1

MÅL OCH STRATEGIER FÖR VUXNAS LÄRANDE

Riksdagen beslutade i maj 2001 om mål och strategier för området vuxnas lärande (prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*). Dessa mål och strategier gäller för all samhällsstödd vuxenutbildning vid sidan av högskolan.

MÅL

Alla vuxna skall ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning.

STRATEGIER

Pedagogik och arbetsformer utvecklas för att motsvara individernas föränderliga och ökande behov av lärande i ett kunskapsbaserat samhälle.

Individens lärande och kunskapssökande stöds genom rådgivning och vägledning, baserad på erkännande av faktiska, redan förvärvade kunskaper.

Ändamålsenliga lärmiljöer samt undervisning, handledning och nätbaserad utbildning tillhandahålls i en omfattning som så långt möjligt svarar mot alla vuxnas varierande behov av och förutsättningar för lärande.

Ekonomiskt stöd erbjuds vuxna för att stimulera till deltagande i utbildning och kompetensutveckling.

Samhället, arbetsgivarna och de enskilda ansvarar gemensamt för att olika individers och olika gruppers behov av såväl allmän som specialinriktad utbildning tillgodoses.

Allt formellt och icke formellt lärande, som åtnjuter samhällets stöd, genomsyras av ett demokratiskt förhållningssätt och respekt för allas lika värde.

En grundläggande samsyn över politikområden och samverkan mellan myndigheter, arbetsmarknadens parter och folkrörelser eftersträvas för att förverkliga individernas lärande och kompetensutveckling.

Underbilaga 2.2

Hänvisning till aktuella författningar

- Skollag (1985:1100)
- Förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning
- Studiestödslag (1973:349)
- Studiestödsförordning (1973:418)
- Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program
- Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program
- Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd
- Lagen (1962:381) om allmän försäkring
- Förordning (1991:1321) om rehabiliteringsersättning

Underbilaga 2.3

Innehåll ur

”Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m., prop. 2006/7:89”

Jobb- och utvecklingsgarantin

- Aktivitetsgarantin avskaffas och ersätts av en jobb- och utvecklingsgaranti som riktar sig till personer i långvarig arbetslöshet.
- Alla som har förbrukat 300 dagar i arbetslöshetsförsäkringen och som inte kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning bör kunna anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. För dem som har haft arbetslöshetsersättning skall stödet motsvara 65 % av den tidigare dagsförtjänsten.
- Föräldrar till barn under 18 år kan under ersättningsdag 301 till och med 450 välja att delta i jobb- och utvecklingsgarantin. För dem som

har barn under 18 år och väljer att gå in i jobb- och utvecklingsgarantin under ersättningsdag 301 till och med 450 skall ersättningen vara 70 %.

- Alla som inte har rätt till arbetslöshetsersättning och som varit anmälda hos den offentliga arbetsförmedlingen eller deltagit i ett annat arbetsmarknadspolitiskt program under minst 18 månader bör också kunna anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. För dem som inte har rätt till arbetslöshetsersättning skall stödet vara det lägsta aktivitetsstödet, dvs. 223 kr/dag, under längst 450 dagar.

Arbetslöshetsförsäkringen

- Den generella rätten att begränsa arbetssökandet till det egna yrkesområdet och närområdet under de första 100 dagarna tas bort. Arbetssökande bör vara beredd att ta lämpligt arbete vilket innebär att skälig hänsyn tas till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden.
- Dagens möjlighet till förlängning av ersättningsperioden tas bort. Arbetslöshetsersättning lämnas under längst 300 dagar och 450 för föräldrar till barn under 18 år.
- Beräkningen av ersättningsdagar i försäkringen samordnas med dagar med aktivitetsstöd.

Skyldigheten att anmäla ledig plats till arbetsförmedlingen

- Arbetsgivare blir inte längre skyldiga att anmäla lediga platser till arbetsförmedlingen.

Ny myndighet - Arbetsförmedlingen ersätter AMV

- AMS och länsarbetsnämnderna avvecklas. Den nya myndigheten, Arbetsförmedlingen, bildas i stället.

Bilaga 3. Utlandsmyndigheternas författningsreglerade service till svenskar

Sammanfattning

Syftet med uppdraget är att – genom kartläggning, analys och ökad förståelse av nuvarande arbetssätt – skapa förutsättningar för samverkan mellan inblandade parter och bidra till en förbättrad styrning av UM:s författningsreglerade service till svenskar.

UM:s författningsreglerade service innehåller en stor mängd delprocesser av skilda slag. Inom detta uppdrag har sex olika delprocesser kartlagts på en övergripande nivå. En fördjupad kartläggning och analys har gjorts för Bistånd till nödställda och Körkortförnyelse i utlandet.

Bistånd till nödställda kan betraktas som en förhållandevis komplex process med många involverade aktörer. Men med hjälp av en gemensam övergripande bild som underlag finns en god möjlighet att analysera innehållet vidare och lösa problem. I analysen kan konstateras att fokus till stor del ligger på att säkerställa medel. Med resultatet från fallstudien som grund underlättas att fokus förskjuts mot värdeskapande för mottagare och intressenter.

Körkortförnyelse i utlandet är en förhållandevis tydlig delprocess där utlandsmyndigheterna endast har en begränsad inblandning. Efter kartlägningsarbetet diskuterades och analyserades hanteringen tillsammans med Vägverket. Även i detta fall utgjorde en gemensam bild underlaget för analysen och diskussionen. Alternativa åtgärder för att förbättra processen och lösa identifierade problem föreslås.

Resultatet av uppdraget påvisar en generell avsaknad av aktiv medveten styrning. Av samtliga delprocesser som kartlagts har inte någon egentlig styrning, utöver viss regelstyrning, identifierats. Ett mål för en vidare samverkan bör vara att etablera en ledningsprocess som är departementsöverskridande.

Uppdraget UM:s författningsreglerade service till svenskar

Syfte

Syftet med uppdraget är att – genom kartläggning, analys och ökad förståelse av nuvarande arbetssätt – skapa förutsättningar för samverkan

mellan inblandade parter och bidra till en förbättrad styrning av UM:s författningsreglerade service till svenskar.

Effektmål

Resultatet av arbetet skall:

1. Utgöra en grund för en fortsatt diskussion om vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra samverkan, styrning och andra förutsättningar.
2. Bidra till att öka värdet av UM:s författningsreglerade service till svenskar.

Produktmål

I fallstudiens uppdrag ingår att leverera följande resultat.

1. beskriva vilken nytta processen syftar till att skapa och för vilka grupper;
2. klarlägga vilka aktörer som är involverade i hela kedjan (vem som bidrar med vad, vem som har ansvar för vad etc.);
3. identifiera problem och hinder för effektivitet i processerna;
4. beskriva hur Regeringskansliets arbetssätt påverkar processerna och hur Regeringskansliets ledningsprocess ser ut för den aktuella huvudprocessen;
5. överväga ansvar och befogenheter givet nuvarande organisatoriska struktur.
6. *Belysa hur UM:s roll – som ”servicekontor” i utlandet – påverkas när svenska myndigheter utvecklas i riktning mot så kallade ”24-timmarsmyndigheter”.*
7. *Klarlägga huruvida befintligt regelverk uttrycker en rimlig ambitionsnivå för den service som UM skall ge.*

Metod och urval

Arbetet med kartläggning och analys av nuvarande arbetssätt har genomförts genom studier av styrdokument, resultat av tidigare arbeten, workshop i grupp och riktade kartlägningsarbeten. Deltagare har i huvudsak varit personer med gedigen erfarenhet från flera olika utlandsmyndigheter.

UM:s författningsreglerade service innehåller en stor mängd delprocesser av skilda slag. Inom detta uppdrag har nedanstående delprocesser kartlagts.

1. Bistånd till nödställda
2. Bistånd vid dödsfall
3. Bistånd vid frihetsberövande
4. Passhantering

5. Körkortsförnyelse
6. Röstmottagning

Urvalet av vilka delprocesser som kartlades inom uppdraget gjordes utifrån följande kriterier. Delprocessen skall:

- bedömas vara omfattande eller betydande för utlandsmyndigheterna;
- omfatta sådan service som i normalfallet, när servicen utförs i Sverige, hanteras av myndighet som sorterar annat departement än Utrikesdepartement;
- omfatta service till svenska medborgare.

Efter kartläggningen av de sex delprocesserna gjordes ytterligare ett urval för det fortsatta analysarbetet. Utgångspunkten är att exemplifiera den bredd och de olikheter mellan de delprocesser som ryms inom området. En delprocess med ett stort antal involverade aktörer och oklara ansvarsförhållanden valdes jämte en delprocess med ett fåtal involverade aktörer och tydligt ansvar.

Resultat av kartläggning och analys

I bilaga (Genomförda kartläggningar.ppt) till denna rapport presenteras resultatet av samtliga delprocesser som kartlagts, utifrån de produktmål som satts upp för uppdraget.

Nedanstående analys avser delprocesserna *Bistånd till nödställda* och *Körkortsförnyelse*. Sammanfattning, summering och erfarenheter är däremot baserade på samtliga kartlagda processer.

Bistånd till nödställda

Allmänt

Beskickningar och konsulat skall ta till vara svenska medborgares rätt och bästa enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning.⁴² Bestämmelser om ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands finns reglerade i lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.⁴³

⁴² Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen; Bistånd till enskilda m.m. 12 §.

⁴³ Lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Beskickningar och konsulat skall även i övrigt i skäligen omfattning lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.⁴⁴

Syftet med processen är således att bistå, i första hand, enskilda medborgare men även myndigheter genom att ge författningsreglerad service. Inom Utrikesrepresentationen skall servicen ges av samtliga myndigheter; det vill säga Utrikesdepartementet, utlandsmyndigheterna och honorärkonsulaten. Ofta deltar flera myndigheter i handläggningen av ett ärende.

Under 2006 hanterades 1031 ärenden. I den siffran ingår inte ärenden i samband med evakueringen i Libanon.

Kartläggningen av delprocessen *Bistånd till nödställda* genomfördes av: Katarina Biörnstad, UD KC; Eva Zettersten, UD EKO; Leena Jaanson, UD KSA; Cristina Kvist, UD INSP; Lilian Klasson, UD KC; Hildburg Berglund, UD VU; Lars Karlberg, UD VU; Mats Liljeholm, UD VU.

Kartlägningsarbetet genomfördes i följande steg. Först identifierades övergripande processdelar och arbetsmoment. Se bild 1.

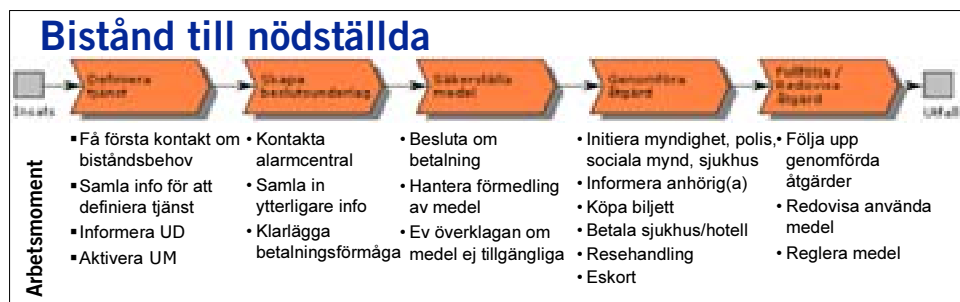


Bild 1. Bistånd till nödställda – processdelar och arbetsmoment

Därefter kartlades: *värde/nytta*, dvs. vilket resultat som processen skapar; *mottagare*, den som får ett mervärde eller nytta från processen; *aktörer*, den/de som bidrar till att generera ett mervärde eller nytta i processen; och de *problem/hinder* som för närvarande finns i processen.

Beskrivning av vilken nytta processen syftar till att skapa och för vilka grupper

Nytan som *Bistånd till nödställda* ger är identifierad som:

- hemtransport,
- frisk/hälsa/behandling,
- kan fortsätta resan,
- praktisk hantering/hjälp,
- kontakt i nöd,

⁴⁴ Förordning (2003:562).

- så tidigt besked som möjligt.

Identifierade mottagare av servicen är:

- *nödställd* som är direkt berörd av biståndet,
- *anhöriga* och/eller *närstående* som förväntar sig vederhäftig information och
- *svenska myndigheter* som erhåller input till register etc. och eventuell assistans av Utrikesförvaltningen att utföra sin myndighetsuppgift.

Aktörer som är involverade

Som framgår av nedanstående lista, och bild 2 nedan, är det ett stort antal möjliga aktörer som identifierats.

- Alarmcentraler
- Banker
- Betalningsförmedlare
- Enskilda (*nödställd, anhörig, närstående, arbetsgivare, skola etc.*)
- Försäkringsbolag
- Försäkringskassan
- Hotell
- Landstinget (*sjukvård i Sverige*)
- Lokala myndigheter (*Polis, sociala, övriga*)
- Media
- Migrationsverket
- Polisen (*i Sverige*)
- Reseföretag
- Sjukhus (*lokala*)
- Skatteverket
- Socialtjänsten (*kommunala i Sverige*)
- SOS-alarm
- SKUT – Svenska kyrkan i utlandet
- Utlandsmyndighet/honorärkonsulat
- Utrikesdepartementet

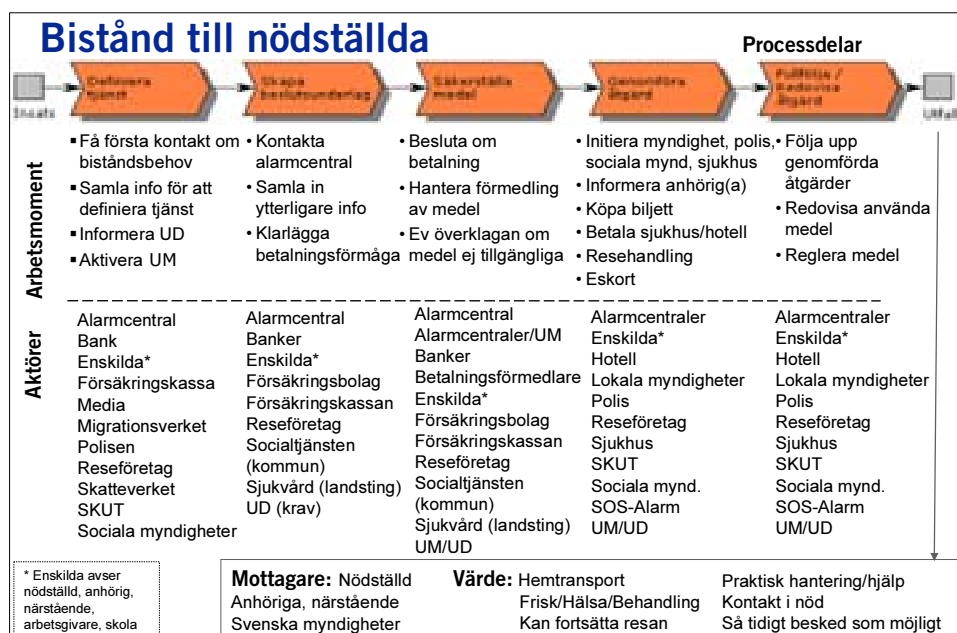


Bild 2. Bistånd till nödställda – processdelar, arbetsmoment, aktörer, mottagare och värde

Samtliga aktörer är visserligen inte alltid inblandade, ibland är det färre och vid andra tillfällen är det flera av ovanstående aktörer inblandade, beroende på ärendets art.

Samtliga redovisade arbetsmoment förekommer inte heller i varje ärende, vilket även det beror på ärendets art.

Problem och hinder för effektivitet i processerna

I den nuvarande hanteringen av *Bistånd till nödställda* har följande problem framkommit i analysen. Redovisning av problem och hinder utifrån respektive övergripande processdel.

Definiera tjänst

- Orealistiska förväntningar på vad man kan få hjälp med;
- Svårt att bedöma biståndsbehov pga. språksvårigheter, den nödställdes tillstånd, teknik, geografiskt avstånd etc.;
- Merarbete vid händelse som ger uppmärksamhet i media.

Skapa beslutsunderlag

- Bristande tillgång till register under helger etc.;
- Svårt att bedöma biståndsbehov pga. språksvårigheter, den nödställdes tillstånd, teknik, geografiskt avstånd etc.;
- Sekretess hos myndigheter, banker mm försvårar informationsinsamling;
- Behov av speciallösningar då utlandsmyndighet inte finns i landet.

Säkerställa medel

- Sekretess hos banker försvårar informationsinsamling;
- Likviditetsproblem vid honorära konsulat vid behov av stora biståndsbelopp;
- Besvärshänvisning delas inte alltid ut.

Genomföra åtgärd

- Ekonomisk intressekonflikt mellan enskild och SOS Alarm;
- Utrikesdepartementet ombeds ibland bekräfta en utlandsmyndighets beslut, otydlig/bristande kännedom om beslutsrätt.

Fullfölja/redovisa åtgärd

- Oklart ansvar för kvarglömda/kvarlämnade effekter;

- Kravhanteringen för återbetalning av biståndsavgifter är resurskrävande.

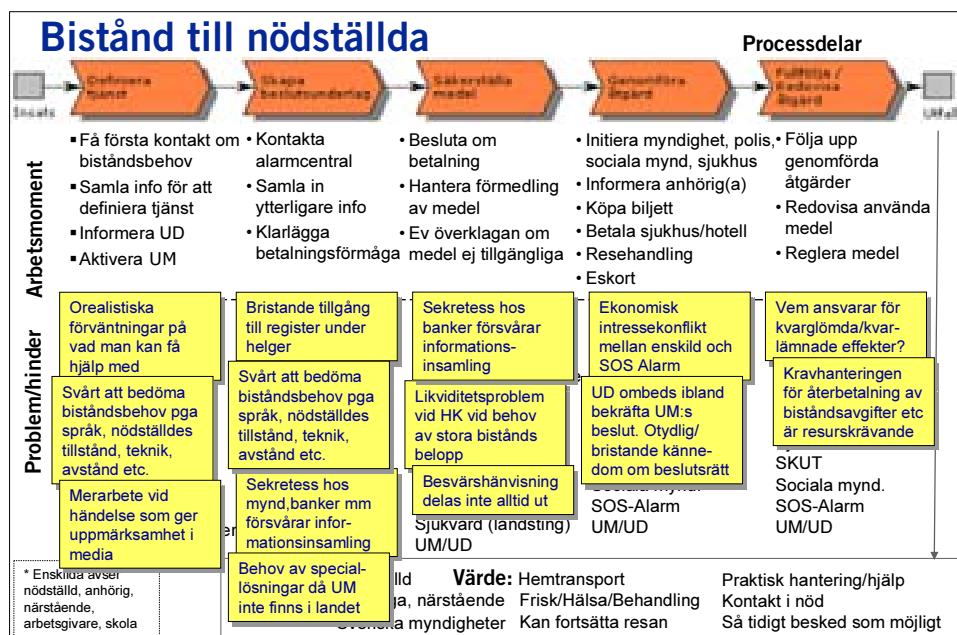


Bild 3. Bistånd till nödställda – processdelar, arbetsmoment, värde och problem/hinder

Beskrivning hur Regeringskansliets arbetssätt påverkar processerna och hur Regeringskansliets ledningsprocess ser ut för den aktuella huvudprocessen

Utöver det regelverk som finns inom området⁴⁵, som framförallt hanterar ekonomiskt bistånd, har någon medveten styrning inte kunnat identifieras. Det finns inte heller någon tydliggjord ledningsprocess inom Regeringskansliet för denna hantering.

Ansvar och befogenheter givet nuvarande organisatoriska struktur

I första hand ankommer det på den enskilde att själv hantera och bekosta åtgärder för de situationer som kan uppkomma vid en olycka etc. I de fall den enskilde inte klarar av denna uppgift, kan det bli ett åtagande för det offentliga att ingripa.

I det svenska regelverket ges en mycket allmän ram för det offentliga åtagandets innebörd i det så kallade målsättningsstadgandet i regeringsformens 1 kap. 2 §: ”Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga

⁴⁵ Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen; Bistånd till enskilda m.m. 12 §. Lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. Förordning (2003:562).

verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.”

Ett ingripande av det allmänna skall ske när det framstår som rimligt att det allmänna skall ansvara för de åtgärder som behövs. och om en svensk medborgare är i behov av åtgärder i Sverige är det, i normalfallet, kommun eller landsting som står för dessa. Om behovet uppstår i utlandet har beskickningar och konsulat ett ansvar som beskrivits ovan, i det inledande allmänna avsnittet om *Bistånd till nödställda*. Det förefaller dock något oklart i vilket skede och i vilket avseende ansvaret övergår från kommun/landsting till beskickning/konsulat och vice versa.

Reflektioner och förslag till fortsatt arbete

Allmänt

Bistånd till nödställda kan betraktas som en förhållandevis komplex process med många involverade aktörer. Variationen mellan olika ärenden är stor.

Med hjälp av en gemensam bild – en karta med övergripande processdelar, arbetsmoment, mottagare, värde/nytta och aktörer – som underlag finns, trots komplexiteten, en god möjlighet att analysera innehållet vidare och söka lösningar på de problem som framkommit.

I denna hantering med en relativt stor mängd problem och arbetsmoment, som ofta hänger samman med olika faktorer, är det särskilt angeläget att fokusera på värdeskapande för mottagare och intressenter. Värdeskapande är en naturlig utgångspunkt för vilka problem eller hinder som bör prioriteras och åtgärdas först.

Vid en analys av *Bistånd till nödställda* kan konstateras att en stor del av fokus ligger på att säkerställa medel, dvs. kontrollera att den nödställda har försäkring eller andra medel för att bekosta de åtgärder som krävs. Inom detta område finns också särskild lagstiftning.⁴⁶

Mätning och uppföljning av *Bistånd till nödställda* avser för närvarande i huvudsak antalet ärenden. För att stödja styrningen mot ett ökat värdeskapande bör mätning och uppföljning framförallt utföras utifrån processens syfte och intressenters krav.

En parlamentarisk kommitté skall utreda omfattningen av statens ansvar i förhållande till den enskilde, försäkringsbolag och researrangörer i samband med allvarliga krigs- och katastrofsituationer i utlandet. Insatser som tydligt går utöver det vanliga konsulära biståndet som

⁴⁶ Lag (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd

regleras i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, i synnerhet vad gäller evakueringar.

Ovanstående utredning handlar i grunden om att bistå svenskar i utlandet, om än begränsat till dessa situationer, och resultatet av utredningen kan komma att påverka hanteringen av *Bistånd till nödställda*.

Förslag till fortsatt arbete

Hanteringen av *Bistånd till nödställda* är som tidigare nämnts komplex. Detta gör det inte mindre angeläget att försöka förbättra processen utifrån framtagna karta med övergripande processdelar, arbetsmoment, mottagare, värde/nytta, aktörer, problem och hinder.

Vid analysen konstaterades att problemen: Bristande tillgång till register under helger etc.; Svårt att bedöma biståndsbehov pga. språksvårigheter, den nödställdes tillstånd, teknik, geografiskt avstånd etc.; och Sekretess hos myndigheter, banker mm försvårar informationsinsamling, delvis hänger samman och kan ha samma grundorsak.

Ett exempel på specifikt problem som uppkommer vid utlandsmyndigheterna är när personer med psykiska besvär är i behov av bistånd. I många fall är det svårt att bedöma behovet av åtgärd. Det är då ofta mycket svårt att få kontakt med behandlande läkare för hjälp med korrekt behandling etc.

Ovanstående problem bör diskuteras med Socialstyrelsen för att pröva om samverkan i frågan kan bidra till ökat värdeskapande. Ett möte föreslås därför mellan ansvariga på UD KC och Socialstyrelsen.

Även övriga identifierade problem och hinder kan behandlas genom värdering huruvida grundorsakerna till problemet/hindret är kopplade till antingen: enskild aktör, samverkan mellan aktörer eller befintligt regelverk.

Vidare bör samverkan mellan berörda departement upprättas. I fallet med *Bistånd till nödställda* är det inte helt givet vilka departement som är berörda utöver Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. Ett mål för samverkan bör vara att etablera en ledningsprocess för denna departementsöverskridande hantering. UD KC, som ansvarar för hanteringen inom Utrikesdepartementet, bör ta en första kontakt med representant för Socialdepartementet i frågan.

Körkortsförnyelse

Allmänt

Svenska körkort skall förnyas vart tionde år. Det ska också förnyas om det har förstörts, kommit bort eller om någon uppgift har ändrats. Vägverket hanterar i normalfallet förnyelse av körkort i Sverige. Vid förnyelse av körkort i utlandet bistår den svenska utrikesförvaltningen Vägverket med utlämning av ansökningsblanketter och utlämning av körkort med mera.

Totalt förnyades ca 500 000 körkort under 2006. Av dessa avser ca 6000 förnyelse i utlandet.

Kartläggningen av delprocessen *Körkortsförnyelse i utlandet* genomfördes av: Katarina Biörnstad, UD KC; Eva Zettersten, UD EKO; Leena Jaanson, UD KSA; Cristina Kvist, UD INSP; Lilian Klasson, UD KC; Hildburg Berglund, UD VU; Lars Karlberg, UD VU; och Mats Liljeholm, UD VU.

Kartläggningsarbetet genomfördes i följande steg. Först identifierades övergripande processdelar med tillhörande arbetsmoment. Se bild 4.

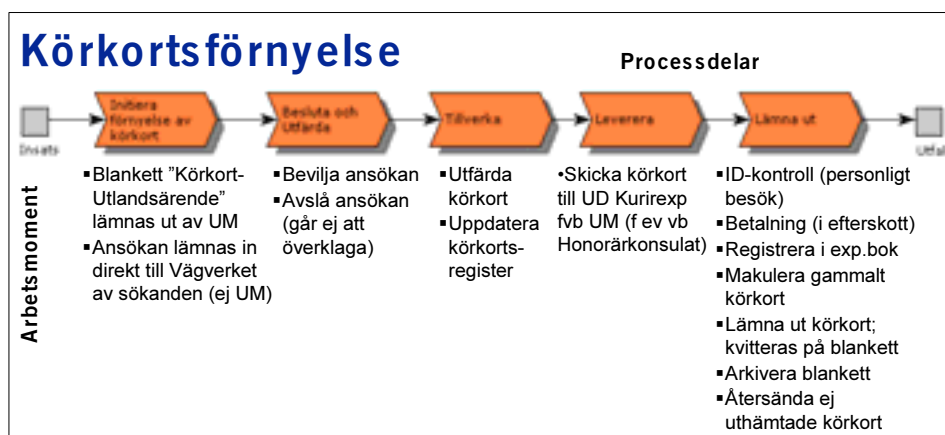


Bild 4. Körkortsförnyelse – processdelar och arbetsmoment

Därefter kartlades: mottagare, värde/nytta, aktörer och problem/hinder.

Den 29 januari 2007 hölls ett möte med Vägverket. Syftet med mötet var att kvalitetssäkra framtagna övergripande processkarta samt att diskutera, och om möjligt föreslå åtgärder för att åtgärda, identifierade problem eller hinder.

Vid kvalitetssäkringen av processen deltog, utöver de personer som angivits ovan, Hans Mattsson, Ingar Werkström och Leif Åsgrim från Vägverket.

Beskrivning av vilken nytta processen syftar till att skapa och för vilka grupper

Nytan eller värdet som körkortförnyelsen i utlandet ger är identifierad som *giltigt körkort*. Ur denna nytta kan även noteras en specifik nytta som servicen i utlandet ger, att mottagaren *slipper åka till Sverige för att få körkortet*.

Identifierad nytta:

- *giltigt körkort*,
- *slipper åka till Sverige för att få körkortet*.

Mottagaren av servicen är för körkortförnyelse i utlandet benämnd som den *sökande*. En sökande kan vara svenskar som är *bosatta i utlandet* alternativt *resande* som tillfälligt befinner sig i utlandet.

Mottagare av nytta: *sökande*

Aktörer som är involverade

Förutom mottagaren av servicen, den *sökande*, är följande aktörer involverade i olika delar av processen.

- *Utlandsmyndighet (även honorära konsulat)*
- *Vägverket*
- *Utrikesdepartementets kurirexpedition*

Av bild 5 framgår bland annat i vilka delar respektive aktör är involverad.

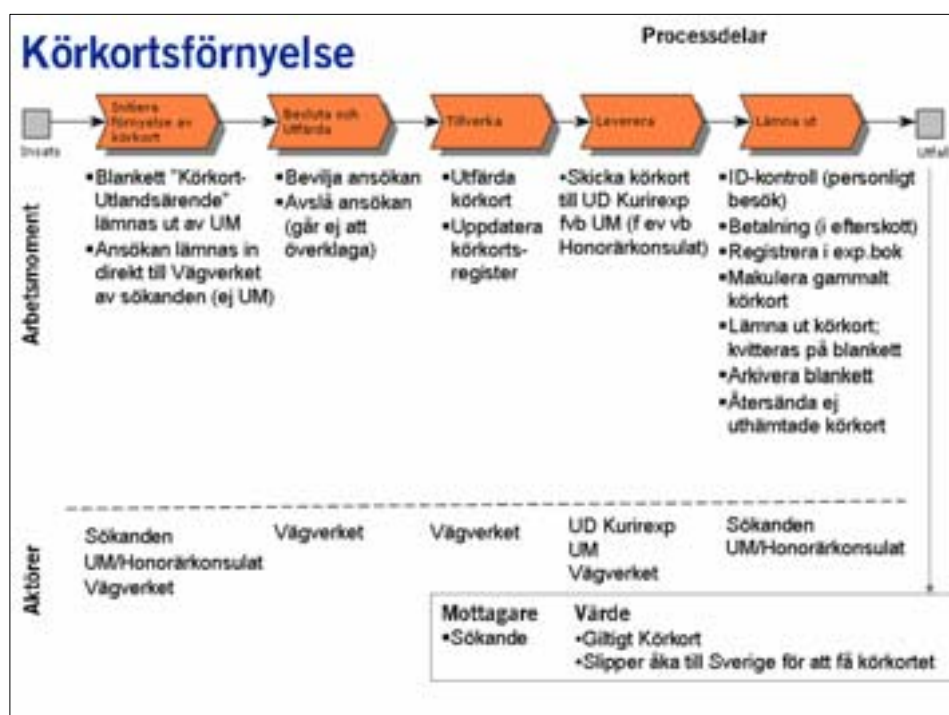


Bild 5. Körkortsförnyelse – processdelar, arbetsmoment, aktörer, mottagare och värde

Problem och hinder för effektivitet i processerna

I den nuvarande hanteringen av körkortförnyelse i utlandet har följande problem framkommit i kartläggningen.

Problem 1. De blanketter för ansökan som kan beställas via Vägverkets hemsida, www.vv.se, skickas endast till svenska adresser. För ansökan från utlandet skall istället särskilt blankettset användas. Blankettsetet tillhandahålls av utlandsmyndighet/honorärkonsulat. Problemet är att den sökande behöver uppsöka utlandsmyndighet/honorärkonsulat istället för att på egen hand hämta blanketten via Internet. Problemet för utlandsmyndighet/honorärkonsulat är att särskilt blankettset måste lagrhållas och tillhandahållas.

Problem 2. Det saknas en enhetlig översättning av ansökningsblanketterna till främmande språk. Detta blir ett problem för de sökande i de fall de saknar tillräckliga kunskaper i svenska. I dessa fall kan det innebära ett problem för utlandsmyndighet/honorärkonsulat som då ofta ombeds/uppmanas att översätta blankettinnehållet för de sökande. Ett ytterligare problem i detta sammanhang är att det finns honorära konsulter som inte behärskar svenska och således inte kan tillmötesgå den sökande med översättning av blankettinnehållet.

Ett likartat problem med översättning till främmande språk, som beskrivs ovan, finns vid delgivning av beslut till en sökande.

Problem 3. I fråga om översättningar som beskrivs i problem 2 ovan finns dessutom ett generellt problem – utöver den bristande service till sökande och det merarbete som åsamkas utlandsmyndighet alternativt honorärkonsulat. Problemet är att den översättning som utförs inte är enhetlig då den utförs av flera olika personer i olika situationer. Den översatta informationen riskerar därmed också att vara bristfällig,

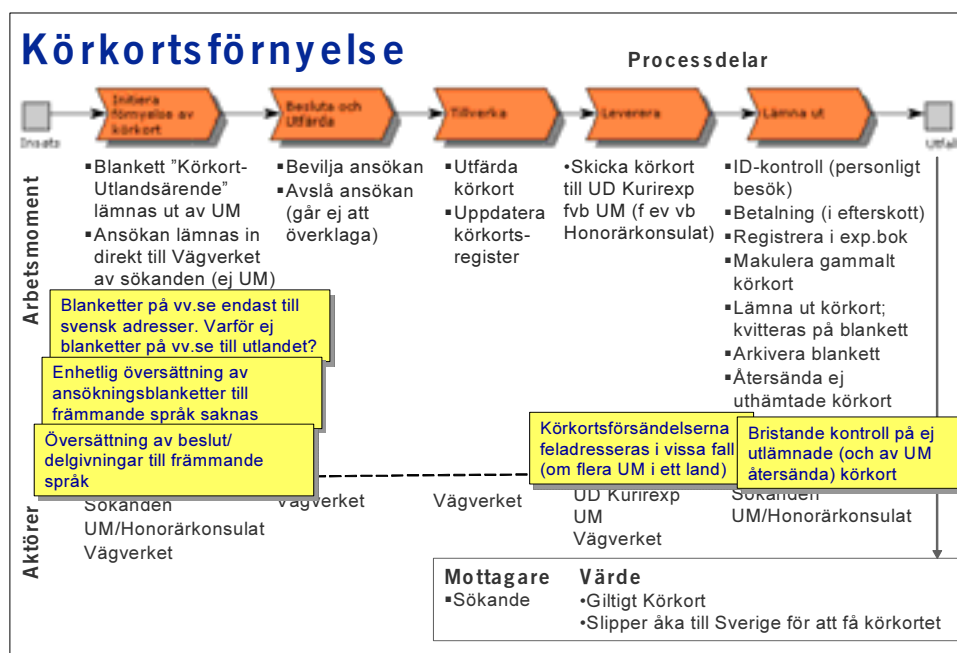


Bild 6. Körkortsförnyelse – processdelar, arbetsmoment, aktörer, mottagare, värde och problem/hinder

Problem 4. Det förekommer att körkortsförsändelserna från Vägverket till utlandsmyndigheterna feladresseras. Problemet uppstår i vissa fall då det finns flera utlandsmyndigheter i ett och samma land. Detta kan i förekommande fall skapa förseningar för den sökande, som förväntar sig att kunna hämta ut sitt körkort efter överenskommen tid vid den utlandsmyndighet som angivits i ansökan.

Problem 5. För närvarande saknas det tillräckligt bra arbetssätt och kontroller inom både Utrikesförvaltningen och Vägverket avseende antalet körkort som faktiskt hämtas ut vid utlandsmyndighet alternativt återsänds till Vägverket. Detta gör att det saknas tillräckliga underlag för den ekonomiska reglering som sker mellan Utrikesdepartementet och Vägverket. Likaså ger det brister i verksamhetsstatistik och styrning av processen.

Beskrivning hur Regeringskansliets arbetssätt påverkar processerna och hur Regeringskansliets ledningsprocess ser ut för den aktuella huvudprocessen

Utöver det regelverk som finns inom området, beträffande körkortsförnyelse i utlandet, har någon medveten styrning eller ledningsprocess inte kunnat identifieras.

Det är dock viktigt att påpeka att fallstudien inte avser den normala huvudprocessen avseende körkortförnyelser som utförs i Sverige.

Ansvar och befogenheter givet nuvarande organisatoriska struktur

Ansvarsfrågan inom denna delprocess är tydlig. Ansvaret för myndighetsutövningen genom beslut och utfärdande är helt och hållet Vägverkets.

Reflektioner och förslag till fortsatt arbete

Allmänt

Körkortsförnyelse i utlandet är en förhållandevis tydlig delprocess där utlandsmyndigheterna/honorärkonsulaten endast har en begränsad inblandning, nämligen utlämning av blanketter och körkort, och det är endast ett fåtal aktörer som är involverade i hanteringen.

Utifrån Vägverkets perspektiv utgör *Körkortsförnyelse i utlandet* endast en liten del av det totala antalet ärenden, ett undantag från huvudregeln med körkortsförnyelse i Sverige. Volymuppgifterna från Vägverket med statistik för år 2006 bekräftar också detta, totalt ca 500 000 körkortsförnyelser utfärdades, varav ca 6000 var för utlandet. Detta

faktum och andra praktiska eller geografiska förhållanden har gjort att Vägverket inte har fokuserat på denna del av processen.

Vid mötet den 29 januari med representanter för Vägverket diskuterades och analyserades hanteringen avseende Körkortsförnyelse i utlandet. Med hjälp av en gemensam bild – en karta med övergripande processdelar, arbetsmoment, mottagare, värde/nytta och aktörer – som underlag kunde innehållet analyseras och kvalitetssäkras. Vid mötet fokuserades på förslag till åtgärder för de problem och hinder som identifierats.

Under kartläggningsarbetet hade frågetecken kring vissa begrepp noterats, ex Utfärda körkort. Vid mötet tydliggjordes detta och Vägverket kunde bekräfta att begreppet Utfärda körkort i dagsläget inte är helt klart definierat. Beskrivnings sättet med en gemensam karta bidrar till att tydliggöra hur verksamhetens begrepp används och vilken innebörd de har.

Mötet kan ses som ett första steg till ökad samverkan mellan berörda aktörer, i första hand Vägverket och Utrikesförvaltningen.

De problem och hinder som identifierats inom *Körkortsförnyelse i utlandet* är inte så omfattande och det finns nog goda förutsättningar, att med en ökat samverkan mellan involverade aktörer, åtgärda dessa. Trots denna gynnsamma situation är det viktigt att tänka på om de arbetsmoment som utförs bidrar till värdeskapandet eller ej.

Som exempel på ovanstående resonemang är det inte givet att arbetsmomentet att lämna ut ansökningsblanketter till sökande kan betraktas som värdeskapande. På något sätt skall ansökan komma in enligt de regelkrav som finns men utlämning av blanketter känns inte som ett nödvändigt moment för värdeskapandet.

Likaså är den lokala översättningen som idag ofta efterfrågas visserligen värdeskapande för den sökande, men ur ett myndighetsperspektiv borde aktiviteten kunna effektiviseras genom en enhetlig hantering, utan att värdeskapandet minskar.

Som konstaterats – i Beskrivning hur Regeringskansliets arbetssätt påverkar processerna och hur Regeringskansliets ledningsprocess ser ut för den aktuella huvudprocessen – saknas i princip styrning av *Körkortsförnyelse i utlandet* förutom den regelstyrning som finns i Regeringskansliets föreskrifter (UF 2006:1) Förordning (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna. För den nationella hanteringen finns Körkortslag (1998:488), Körkortsförordning (1998:980) samt gällande EG-direktiv.

Ett nytt direktiv om körkort (2006/126/EG) har beslutats. Alla länder inom samarbetsområdet EES, dvs. alla medlemsstater inom EU samt

Norge, Island och Liechtenstein, ska nu ändra sin lagstiftning så att den stämmer överens med det nya direktivet inom EES.

Målet med det nya direktivet är att öka trafiksäkerheten. Ökade krav på förarprovare, åldersgränser etc. skall bidra till detta. Inom EES-länderna finns i dag många olika körkortsmodeller som är giltiga. På sikt skall alla ha den moderna typ av körkort, som vi redan har i Sverige. Medlemsstaterna har fyra år på sig att ändra sin lagstiftning och inom ytterligare två år skall lagstiftning tillämpas. De nya reglerna kommer enligt tidsplanen därmed att vara helt införda den 19 januari 2013.

Inom EES ska, även enligt tidigare EG-direktiv, nationella körkort vara helt utbytbara, och ska utfärdas av myndigheterna i det land där man är permanent bosatt.

I praktiken utfärdas dock svenska körkort även till svenskar som är permanent bosatta i annat EES-land. EU-direktiven säger således en sak och den nationella tillämpningen av reglerna är en annan. Detta gäller även regeln att det är inte tillåtet att ha två giltiga körkort, t.ex. ett svenskt och ett tyskt, utan att man måste välja ettdera. I Sverige är det är Länsstyrelsens som ansvarar för att detta efterlevs.

Samtliga länder inom EU har egna register och dessa är inte tillgängliga för myndigheter utanför det egna landet. Om registren kunde samordnas och tillgängligheten till dessa öka skulle UM:s medverkan inte alls behövas vid körkortsförnyelse inom EES-området.

Mätsystemet och uppföljningen av *Körkortsförnyelse i utlandet* behöver utvecklas. För närvarande görs mätning av Vägverket avseende antalet körkortärenden. Mätningen bör framförallt utföras utifrån processens syfte och de krav som finns.

Förslag till fortsatt arbete

Alternativa åtgärder för att förbättra processen och lösa identifierade problem har noterats.

En mer genomgripande förbättring av processen skulle kunna vara den samordning som undersökts i förstudie, avseende användning av Polisens och Migrationsverkets fotostationer även för körkortshanteringen. Idag sker en liknande samordning av pass- och viseringshanteringen mellan polisen och Migrationsverket.

En förändring av processen enligt ovanstående beskrivning skulle påverka utövningen av körkortshanteringen avsevärt. Bland annat skulle det innebära att utlandsmyndigheterna utför en betydligt större del av hanteringen än vad som sker idag. För den sökande skulle förändringen innebära ett minskat avstånd till myndighetsutövningen.

Om en förändring av processen enligt ovanstående beskrivning inte görs alternativt till dess att förändringarna blir genomförda behöver identifierade problem i nuvarande hantering åtgärdas. Nedan redovisas en sammanställning av problem/hinder respektive de åtgärder som föreslås.

Problem

1. De blanketter för ansökan som kan beställas via Vägverkets hemsida, www.vv.se, skickas endast till svenska adresser.
2. Det saknas en enhetlig översättning av ansökningsblanketterna till främmande språk vilket ger bristande service till sökande och merarbete för utlandsmyndighet/honorärkonsulat.
3. Den översättning som utförs är inte enhetlig då den utförs av flera olika personer i olika situationer, den översatta informationen riskerar därmed att vara bristfällig.
4. Det förekommer att körkorts-försändelserna från Vägverket till utlandsmyndigheterna feladresseras.
5. Det saknas tillräckligt bra arbetssätt och kontroller inom både Utrikesförvaltningen och Vägverket avseende antalet körkort som faktiskt hämtas ut vid utlandsmyndighet alternativt återsänds till Vägverket.

Åtgärd

- Ny rutin för blankettåtkomst via "Körkortsportalen" kan vara ett alternativ för att lösa problemet. Vägverket återkommer till UD i frågan.
- UD framför skriftligt till Vägverket för vilka språk översättningsbehov föreligger.
- Som ovan. UD framför skriftligt till Vägverket för vilka språk översättningsbehov föreligger.
- Vägverket kontrollerar rutinerna för försändelser till UM via UD:s kurirexpedition.
- Vägverket återkommer angående rutinerna kring avgiftshantering/ fakturering till UD.

Inom Regeringskansliet är det Näringsdepartementet som är ansvarigt för denna sektor och berörd huvudprocess.

Oavsett ovanstående angreppssätt bör samverkan mellan berörda departement – Näringsdepartementet och Utrikesdepartementet – snarast upprättas. Ett mål för samverkan bör vara att etablera en ledningsprocess för denna departementsöverskridande hantering. UD KC, som ansvarar för hanteringen inom Utrikesdepartementet, bör ta en första kontakt med representant för Näringsdepartementet i frågan.

Summering och erfarenheter från fallstudien

De resultat som detta uppdrag redovisar är kanske inte sensationella i sig men de visar bland annat att analys utifrån en gemensam bild fungerar väl, både för den egna inre analysen och för att kommunicera med andra. Likaså tydliggör processsynsättet var gränssnitt mellan aktörer finns och bidrar på så sätt till att belysa behovet av samverkan.

Utifrån en gemensam bild kan arbetsmoment värderas huruvida de bidrar till det egentliga värdeskapandet eller ej. I första hand skall ju problem och hinder som bidrar till värdeskapandet lösas. Det är ju ingen mening att effektivisera och finlipa ett arbetsmoment som inte bidrar till värdeskapandet, ett sådant arbetsmoment borde kanske strykas helt. Med detta inte sagt att det inte behöver finnas stödjande moment eller processer som inte direkt bidrar till värdeskapandet. Snarare att det ger oss en utgångspunkt för prioritering av åtgärder.

Av resultatet kan konstateras att Utrikesförvaltningen präglas av en ovana att uttrycka, kommunicera och fokusera på de värden arbetet skall ge. Likaså finns en ovana att identifiera mottagare av det värde som genereras vid utlandsmyndigheterna och Utrikesdepartementet. Sammantaget försvårar detta möjligheten att ”göra rätt saker”.

Resultatet av kartläggningen och analysen påvisar en saknad av aktiv medveten styrning. Av samtliga delprocesser som kartlagts har inte någon egentlig styrning, utöver viss regelstyrning, identifierats.

I efterhand kan konstateras att uppdraget UM:s författningsreglerade service till svenskar var något för omfattande för att rymmas inom huvudprojektets ramar. Med en något mindre omfattning skulle mer tid ha kunnat ägnas åt analys istället för kartläggning.

Produktmål 6. *Belysa hur UM:s roll – som ”servicekontor” i utlandet – påverkas när svenska myndigheter utvecklas i riktning mot så kallade ”24-timmarsmyndigheter”* och produktmål 7. *Klarlägga huruvida befintligt regelverk uttrycker en rimlig ambitionsnivå för den service som UM skall ge* har inte behandlats enligt ursprunglig plan. Orsaken till det är i första hand tids- och resursbrist.

