



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2009-09-30

Finansdepartementet

Styrstrategiprojektets slutredovisning

(dnr Fi 2007/9781)

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Regeringsuppdraget.....	4
2 Projektgruppens arbete	5
2.1 Deltagare	5
2.2 Närmare om projektets arbete	5
2.2.1 Projektplan och arbetsmöten	5
2.2.2 Seminarier och studiebesök	6
2.2.3 Promemorior	6
3 Slutsatser och förslag angående styrningen av vissa myndigheter i syfte att skapa bättre förutsättningar för företagande	10
3.1 Vilka styråtgärder har vidtagits utifrån projektets samlade bedömning?	10
3.2 För- och nackdelar med att arbeta utifrån en styrstrategi enligt projektets upplägg	12
3.3 Kan projektets resultat nyttiggöras på andra områden?	13
3.3.1 Styrning av enskilda myndigheter	13
3.3.2 Främja samverkan genom en systemansats	13
3.4 Samlad bedömning	14
4 Förslag till fortsatt arbete med att utveckla styrningen	15

Sammanfattning

Projektet har haft i uppgift att i en försöksverksamhet inom området företagande utveckla Regeringskansliets arbetsformer och regeringens styrinstrument för en helhetsinriktad styrning utifrån ett företags- och medborgarperspektiv. Projektet har syftat till att med utgångspunkt i företagarens vardag utveckla regeringens styrning av vissa myndigheter.

Projektet har bedrivits i en grupp bestående av tjänstemän från Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Ekonomistyrningsverket, Tillväxtverket, Statskontoret och tidigare Verket för förvaltningsutveckling.

Projektet har, med utgångspunkt i en systembeskrivning, gjort en samlad bedömning av hur regeringens myndighetsstyrning bör förändras för att bättre främja företagande. Projektet har utarbetat en generell metod som kan ligga till grund för en mer strategisk styrning även på andra områden.¹ Projektgruppen konstaterar att det är svårt att i ett strategiskt utvecklingsarbete urskilja myndighetsstyrningen från övrig styrning.

En bärande tanke i projektgruppens arbete är att styrningen bör förändras så att den tydligare utgår från ett företagarperspektiv i stället för nuvarande inomstatliga produktionsperspektiv. Genom att kartlägga de kontakter företagare måste eller kan ha med statliga myndigheter har projektet visat ett sätt som fungerar för att åskådliggöra en viss grupps perspektiv.

En försöksverksamhet vid Bolagsverket syftar bl.a. till att belysa hur relevanta styrparametrar och uppföljningsmått från myndigheternas operativa verksamhet kan tas fram och användas i regeringens styrning av myndigheten och för att ge regeringen relevant uppföljningsinformation.

Projektgruppen menar att arbetet i Regeringskansliet i högre grad bör utgå från en departementsöverskridande analys och gemensam beskrivning av de problem som företagarna upplever. En tydligare struktur och ansvarsfördelning för att säkerställa att företagarnas problem uppmärksammas och hanteras på rätt nivå i systemet bör också utvecklas.

För att uppnå en effektivare styrning är det angeläget att tid och resurser avsätts för ett mer strategiskt och långsiktigt arbete. Det är också viktigt att ett sådant arbete involverar samtliga centrala enheter i Regeringskansliet. Projektgruppens bedömning är därför att projekt med hög politisk prioritering som involverar flera departement bör beslutas av

¹ I rapporten RK-styr (2009-05-15) hänvisas t.ex. till projektgruppens metod

regeringen. En utpekad arbetsgrupp med ett tydligt uppdrag skulle sannolikt leda till en mera samlad och samordnad styrning och därmed ett bättre genomslag för regeringens politik i styrningen av berörda myndigheter.

Projektgruppen noterar i det sammanhanget att sambanden mellan regeringens prioriterade politik och innehållet i de verksamhetsplaner som tas fram inom respektive departement är svaga när det gäller företagspolitiken.

1 Regeringsuppdraget

Regeringen beslutade den 13 december 2007 att tillsätta ett projekt inom Regeringskansliet med uppgift att i en försöksverksamhet inom området företagande utveckla Regeringskansliets arbetsformer och regeringens styrinstrument för en helhetsinriktad styrning utifrån ett företags- och medborgarperspektiv. Projektet syftar till att med utgångspunkt i företagarens vardag utveckla regeringens styrning av berörda myndigheter.

Projektet ska ha ett system- och processsynsätt som utgångspunkt för sitt arbete och bedriva arbetet i fyra delprojekt.

Projektets första del består i att ta fram en samlad beskrivning av det system i vid mening som påverkar villkor och förutsättningar för nya företagare att etablera sig och växa. Beskrivningen ska göras utifrån en lämplig avgränsning. En utgångspunkt för ett sådant arbete är företagarens process och de hinder och svårigheter den enskilde företagaren upplever sig möta i processens olika steg och som kopplar till regelverk eller olika statliga eller kommunala myndigheters agerande. Systembeskrivningen ska vara utgångspunkt för projektets närmare inriktning och avgränsningar och ska därför vara klar senast den 1 mars 2008.

En delstudie ska fokusera på vilka mätningar som görs i det beskrivna systemet och en bedömning ska göras av vilka indikatorer som bäst främjar effektivitet i systemet. Delstudien ska utmynna i ett förslag till vilka mätningar som ska göras i systemet för att främja målet att göra det enklare och billigare att driva företag.

En förutsättning för ett effektivt stöd till företagandet är att berörda myndigheters processer fungerar optimalt. En delstudie omfattar därför en analys av styrningens utformning och dess konsekvenser för den enskilde företagarens process. Dessa analyser ska ske i samverkan med respektive myndighet. Utgångspunkt för nya kartläggningar av myndighetsprocesser ska vara företagares frågeställningar och problem och hur ökad samordning kan underlätta företagande. Delstudien ska

utmytna i en bedömning av vilka hinder som kan undanröjas med en ändrad styrning.

Med utgångspunkt i ovan nämnda systembeskrivning och analyser ska projektet göra en samlad bedömning, en s.k. styrstrategi, av hur regeringens styrning bör förändras för att bättre främja företagande.

Med utgångspunkt i styrstrategin ska förslagen till förändrad styrning beredas i Regeringskansliet genom ordinarie gemensamberedning av aktuella regeringsbeslut.

I projektets slutredovisning ska ingå en beskrivning av projektets samlade arbete och en bedömning av om projektets resultat kan nyttiggöras på andra områden. Vidare ska redogöras för vilka styråtgärder som vidtagits utifrån projektets samlade bedömning liksom för- och nackdelar att arbeta utifrån en s.k. styrstrategi enligt projektets upplägg.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2009.

Regeringens uppdrag i sin helhet framgår av *bilaga 1*.

2 Projektgruppens arbete

2.1 Deltagare

Följande personer har medverkat i projektgruppen: Yvette Andersson (N/SAM-N/KLS fr.o.m. 2008-08-01), Thomas Grönkvist (dåvarande Verva under perioden 2007-12-13 till 2008-12-31), Anna Johansson (Nutek-Tillväxtverket), Michiko Muto (Statskontoret fr.o.m. 2009-01-01), Bengt Nordström (Ekonomistyrningsverket), Maria Olofsson (N/ENT), Kalevi Pitkanen (dåvarande Nutek under perioden 2007-12-13 till 2008-03-30), projektledare Martin Sparr (Fi/SF), Linda Sterner (dåvarande N-SAM under perioden 2007-12-13 till 2008-02-06), Lars Stigendal (dåvarande Verva och efter 2009-01-01 som konsult). Projektsekreterare i styrstrategiprojektet och projektledare för försöksverksamheten vid Bolagsverket har varit Jakob Brandt (Nutek-Fi).

2.2 Närmare om projektets arbete

2.2.1 Projektplan och arbetsmöten

En projektplan fastställdes i januari 2008. Projektgruppen har sammanträtt vid 27 tillfällen.

2.2.2 Seminarier och studiebesök

- Möte med organisationen Företagarna
- Seminarium med organisationen Företagarnas regionavdelning i Halland – syftet var att kvalitetssäkra systembeskrivning och processkartor.
- Flertal möten med LRF – syftet har dels varit erfarenhetsutbyte kring processkartläggning, dels kvalitetssäkring av systembeskrivning och processkartor.
- Seminarium med PROFET-projektet vid Linköpings universitetet – seminariet berörde kommuners arbete med att underlätta för företagare i dess vardag.
- Studiebesök på Statsrådets kanslis i Finland – studiebesöket berörde erfarenheter kring att arbeta med tvärssektoriella frågor inom det finska regeringskansliet.
- Möte med kommunledningen i Sollentuna kommun
- RK-interna seminarier om styrstrategi och för att diskutera rapporten 080930

2.2.3 Promemorior

Nedan beskrivs kortfattat de promemorior som tagits fram av projektgruppen. Samtliga promemorior och bilagor finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2007/9781).

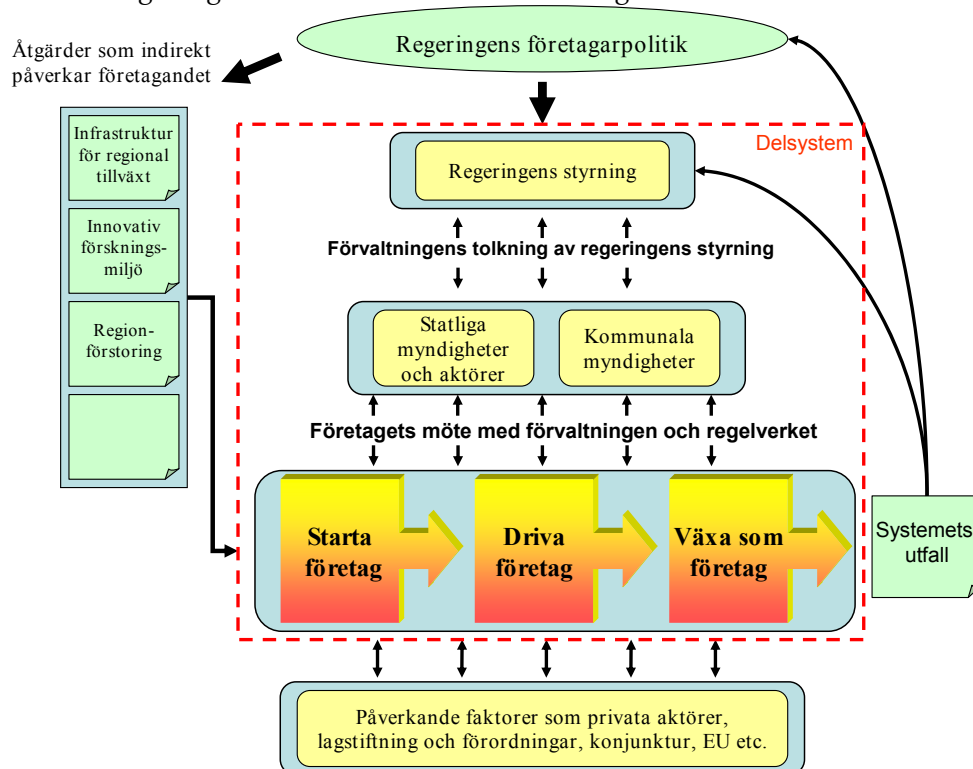
Att beskriva det system som företagare verkar i – tankar från projektet för att utveckla myndighetsstyrningen i syfte att skapa bättre förutsättningar för företagande (Promemoria 2008-04-01)

I denna promemoria förs ett inledande resonemang om vilka delar som systembeskrivningen bör innehålla, hur systemet ska beskrivas liksom företagarens process.

Förslag till en mer strategisk myndighetsstyrning för fler och växande företag (Delrapport 2008-09-30 med separat bilaga)

I denna delrapport redovisas projektgruppens samlade bedömning av hur regeringens myndighetsstyrning kan förändras för att bättre främja företagande. Frågor som behandlas är bl.a. hur en effektivare och mer strategisk styrning kan nås, vilka krav det ställer på arbetet i Regeringskansliet och på de styrbeslut som regeringen riktar till olika myndigheter. En beskrivning ges av företagares vardag i form av ett antal processkartor för faserna starta, driva och växa företag. En tentativ beskrivning av det system som omgärdar företagaren redovisas (se figur 1). En förteckning över de statliga myndigheter och andra statligt finansierade aktörer som företagare möter i olika sammanhang redovisas liksom vilken enhet i Regeringskansliet de sorterar under.

Utifrån ovan nämnda processbeskrivningar har en omfattande men inte heltäckande beskrivning över kända problem för företagare tagits fram liksom vilka åtgärder som redan initierats av regeringen samt vilken enhet i Regeringskansliet som ansvarar för frågan.



Figur 1. Schematisk beskrivning av det system som företagaren verkar inom och det delsystem som är utgångspunkt för en strategisk myndighetsstyrning

En övergripande analys görs av problem förknippade med myndighetsstyrningen inom området företagarpolitiken, utifrån ett systemsynsätt. En första genomgång av instruktioner och regleringsbrev för ett knappt 20-tal statliga myndigheter (och styrdokument för ytterligare några aktörer som är en del av det statliga åtagandet) redovisas för att ge en bild av regeringens styrning på området.

I delrapporten föreslås en metod för att arbeta mer strategiskt med styrning av myndigheter utifrån ett helhetsperspektiv och utifrån en mer strukturerad kunskapshantering.

Projektgruppen lämnade fyra förslag i delrapporten:

1. Bättre koordinering i Regeringskansliet

Företagare möter många myndigheter i sin vardag och få av dem sorterar under Näringsdepartementet. Koordineringen behöver bl.a. förstärkas vad gäller kunskap om företagande och företagarens situation, analysen av behövliga åtgärder, planeringen av olika aktiviteter, uppföljningen av måluppfyllelsen och resursallokeringen. En särskild strategikoordinator bör därför utses av näringsministern. Personen i fråga bör ha en oberoende roll i förhållande till Regeringskansliets sakenheter.

Strategikoordinatören ansvarar direkt inför näringsministern och bör ha ett sekretariat vid N/ENT. Strategikoordinatören bör leda en arbetsgrupp bestående av huvudmän från de enheter i Regeringskansliet som har särskilt stor betydelse i regeringens arbete med reformpaketet kring politiken för fler och växande företag. Arbetsgruppen bör få följande uppgifter:

- värna företagarperspektivet och en helhetssyn
- ta fram en samlad strategi för företagande utifrån politiska mål
- operationalisera strategin i en handlingsplan i vilken ansvariga enheter i Regeringskansliet och myndigheter tydliggörs
- lämna förslag till berörda departement hur respektive departements verksamhetsplan kan relatera till handlingsplanen
- löpande följa upp verkställandet av handlingsplanens aktiviteter och analysera hinder
- systematiskt hantera den probleminventering som projektet tagit fram
- lämna förslag på hur Regeringskansliet systematiskt ska hantera rapporter, utredningar och andra kunskapsunderlag som rör företagande
- utifrån ett företagarperspektiv och ett systemsynsätt lämna förslag till berörda enheter på ändringar i myndigheters regleringsbrev och instruktioner
- lämna förslag på vilka indikatorer som bäst lämpar sig för att följa utvecklingen på området
- lämna förslag på eventuella gemensamma mål- och resultatdialoger
- lämna förslag till myndigheterna på aktiviteter som kan och bör samordnas mellan myndigheter på deras eget initiativ och inom ramen för befintliga uppdrag
- lämna förslag till finansiering

2. Se över instruktioner och regleringsbrev utifrån ett företagarperspektiv och systemsynsätt

Oavsett om en särskild strategikoordinator utses bör en interdepartemental arbetsgrupp sammankallas för att förbättra koordineringen. Särskilt viktigt på kort sikt för en sådan grupp är att utifrån ett företagarperspektiv och ett systemsynsätt diskutera hur regeringens prioriterade reformarbete kring företagande ska avspeglas i berörda myndigheters regleringsbrev för 2009 samt instruktioner.

3. Gemensamt uppdrag till vissa myndigheter

Projektgruppens bedömning är att myndigheternas åtaganden i arbetet med att på olika sätt främja företagande kan behöva tydliggöras. En möjlig väg är att regeringen ger i uppdrag till Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Tullverket, Nutek,

Vinnova, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket och Invest in Sweden Agency och Exportrådet att gemensamt till regeringen inkomma med en handlingsplan för de aktiviteter som man avser vidta det närmaste året i syfte att underlätta för och effektivare ge stöd till företagare. Utgångspunkt för en sådan redovisning bör vara företagarens process och den probleminventering som projektet upprättat.² Om en strategikoordinator utses bör detta arbete ske under ledning av denne i den grupp av myndighetschefer som koordinatören enligt vårt förslag bör sammankalla.

4. Förslag som avser den interna styrningen inom myndigheter

En försöksverksamhet bör genomföras med några myndigheter och kommuner som kan vara intresserade av att utveckla styrningen ur ett företagsperspektiv och att pröva om det samtidigt går att göra effektivitetsvinster genom en mera ändamålsenligt utformad styrning.

En metod för att utveckla regeringens styrning av vissa myndigheter och deras interna styrning (Delrapport 2009-09-24 med separat bilaga)

I denna rapport redovisas en försöksverksamhet som syftar till att pröva en metod för en verksamhetsanpassad styrning. Försöksverksamheten har bedrivits tillsammans med Bolagsverket. Försöksverksamheten syftade till att belysa följande två frågeställningar:

- Vad krävs för att analysera verksamheten som system och härleda relevanta styrparametrar och uppföljningsmått ur den operativa verksamheten?
- Hur kan de styrparametrar och uppföljningsmått som systemanalysen ger användas i regeringens styrning av myndigheten för att ge regeringen relevant uppföljningsinformation?

En utgångspunkt har varit att, som Styretredningen m.fl. påtalat, svårigheter kan uppstå om man okritiskt försöker översätta politiska mål till mål för myndigheten som sedan bryts ned till mål för den operativa verksamheten. En fungerande intern styrning bör i stället bygga på en annan logik där mål och uppföljningsmått som stödjer de övergripande målen härleds ur en analys av den operativa verksamheten. Styrningen blir därigenom också mer verksamhetsanpassad.

Metoden bygger vidare på att om en myndighet, givet sitt uppdrag, utvecklar sin verksamhet och verksamhetens styrning med utgångspunkt i medborgarnas och företagets legitima behov och krav samt den efterfrågan de riktar mot myndigheten, så kan man identifiera och eliminera mycket onödigt, icke-värdeskapande arbete och därigenom få såväl effektivare arbetsprocesser som tjänster av högre kvalitet. Metoden

² Probleminventeringen finns redovisad i en separat bilaga (bilaga 3) till den refererade delrapporten.

har med stor framgång använts inom en rad olika områden i Storbritannien och översattes här till de speciella förhållanden som råder för den svenska statsförvaltningen.

Det har inte varit möjligt att på den begränsade tid som stått till förfogande pröva och utvärdera metoden fullt ut. Försöksverksamheten har ändå visat på nödvändigheten av att genomföra ordentliga analyser av hur Bolagsverkets ärendeprocesser fungerar i praktiken, vad som påverkar genomloppstiderna och vilka faktorer som bör förändras om genomloppstiderna ska kunna bli både korta och stabila över tiden och därigenom också förutsägbara. Försöksverksamheten har också visat att det befintliga mätsystemet behöver utvecklas.

Trots att Bolagsverket redan sedan några år bedrivit ett framgångsrikt utvecklingsarbete är det projektets bedömning att om Bolagsverket slutför försöksverksamhetens utvecklingsarbete så kan det resultera i viktiga effektivitetsvinster för myndigheten.

Ett slutförande av utvecklingsarbetet kan också resultera i en styrmodell som ger ett bra underlag för den återkommande resultatdialogen mellan verksledning och regering. Regeringen får bättre möjligheter att skapa de rätta förutsättningarna för verket att utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Myndigheten kommer att bättre kunna styra och utveckla sin operativa verksamhet i linje med övergripande mål och krav på verksamhetens effektivitet och på god service till de företag/företagare och andra som använder sig av Bolagsverkets tjänster.

3 Slutsatser och förslag angående styrningen av vissa myndigheter i syfte att skapa bättre förutsättningar för företagande

Av uppdraget framgår att det i slutredovisningen ska ingå en beskrivning av projektets samlade arbete och en bedömning av om projektets resultat kan nyttiggöras på andra områden. Vidare ska redogöras för vilka styråtgärder som vidtagits utifrån projektets samlade bedömning liksom för- och nackdelar att arbeta utifrån en s.k. styrstrategi enligt projektets upplägg.

3.1 Vilka styråtgärder har vidtagits utifrån projektets samlade bedömning?

I denna del har projektet ännu inte sett något genomslag. Det finns få, om några, exempel på förändringar i regeringens styrning som går att härleda till projektets arbete. Ett huvudskäl torde vara att Näringsdepartementet i detta skede inte såg någon möjlighet att arbeta vidare med de förslag på interdepartemental arbetsgrupp som lades i delrapporten.

Det finns flera möjliga och sannolikt i viss mån samverkande förklaringar till detta. Några kan ha samband med projektets upplägg. Andra består i att grundläggande förutsättningar förändrades på grund av finanskrisen.

Fler och växande företag valdes som pilotområde för att det har hög politisk prioritet samtidigt som flera studier har visat på stora samordningsbehov. Även med den avgränsning som projektgruppen gjorde är det ett mycket omfattande och komplext system som involverar stora delar av Regeringskansliet, omfattar ett stort antal aktörer och finansieringskanaler samt berörs av många omfattande regelverk. Projektets kartläggning och analys har ytterligare bekräftat denna bild.

I delrapporten pekade projektgruppen på vikten av att de i linjeorganisationen ansvariga enheterna i Regeringskansliet tog ett huvudansvar i det fortsatta arbetet. Det kan möjligen ha varit en svaghet att de ansvariga aktörerna i Regeringskansliet inte var delaktiga i arbetet från början, t.ex. i form av en referensgrupp. Det är dock inte säkert att detta hade varit möjligt. Som har konstaterats i tidigare utredningar är det svårt att i Regeringskansliet få aktivt deltagande i långsiktigt utvecklingsarbete då fokus huvudsakligen ligger på uppgifter som ska lösas på relativt kort tid. Att som i det här projektet pröva arbetsformer som avviker från de traditionellt förhandlingsinriktade kan möjligen ytterligare minska möjligheterna till ett aktivt deltagande från linjen i tidiga skeden av ett utvecklingsarbete.

När finanskrisen fick fullt genomslag samtidigt som projektet lämnade förslaget att aktivt involvera linjen i arbetet och dessutom tillskapa en ny samordnande funktion i Regeringskansliet är det inte överraskande att Näringsdepartementet inte omgående gick vidare med projektgruppens förslag. De delar av regeringen och Regeringskansliet som berörs mest av finanskrisen är också de som enligt projektets förslag främst skulle aktivt medverka i att utveckla delvis nya arbetsformer för att ta fram en styrstrategi för ”fler och växande företag”.

I kommande avsnitt redovisas närmare projektgruppens bedömning av hur gjorda erfarenheter bör beaktas och för att de potentialer som gruppen anser finns i den ansats som har använts i projektet ska kunna tillgodogöras i ett fortsatt arbete.

Under tiden som projektet har pågått har ett antal styråtgärder som inte direkt är hänförliga till metoden vidtagits - men som hanterar samverkan mellan myndigheter med medborgare och företag i fokus t.ex. Nystartskontor. Ett gemensamt uppdrag till ett antal myndigheter med stor betydelse för företagare ses för närvarande över.

3.2 För- och nackdelar med att arbeta utifrån en styrstrategi enligt projektets upplägg

Projektet har visat på en stor potential i att arbeta utifrån en systemansats både i form av en styrstrategi inom Regeringskansliet eller som en metod för verksamhetsutveckling för myndigheters verksamhet. Användandet av en systemansats ger möjlighet att anföra ett helhetsperspektiv på verksamheten. En grundlig analys av systemet ger också viktigt underlag till dialog kring verksamheten och dess utfall. Det finns emellertid vissa nackdelar med detta angreppssätt som man bör vara observant på i ett fortsatt utvecklingsarbete.

Systemansatsen som den har tillämpats i detta projekt är relativt tid- och resurskrävande. När systemansatsen tillämpas på operativ nivå i en myndighet kan underlag för förbättringsarbete uppkomma relativt snabbt. När ansatsen tillämpas inom Regeringskansliet bör vinsterna uppfattas som mer långsiktiga. Det kan vara svårt att motivera ett långsiktigt arbete som i en inledningsfas till sin natur bör vara relativt öppet och undersökande, vilket kan uppfattas som otydligt och icke konkret.

Det torde därför vara av stor vikt att det finns ett tydligt ledningsstöd så att tjänstemän tillåts avsätta tid även för sådant strategiskt arbete. Samtidigt måste arbetsformerna för strategiskt inriktat arbete så långt möjligt utformas på ett sätt som gör att det upplevs som relevant också i det dagliga arbetet.

Enligt projektgruppens bedömning har det arbete som har genomförts i projektet pekat på så stora förbättringspotentialer att det vore olyckligt om det inte, på ett eller annat sätt, fick ett genomslag inom både området ”fler och växande företag” och andra områden med uppenbara samverkansbehov.

Projektet bedömer utifrån gjorda erfarenheter att följande faktorer bör beaktas för att närma sig ett mer strategiskt inriktat arbete som aktivt involverar ansvariga i Regeringskansliet.

- Välj ett hanterligt område med konkreta problem/behov där det finns ett tydligt politiskt önskemål om förbättring.
- Inrätta en arbetsgrupp med ansvariga enheter som, med stöd av bland annat berörda myndigheter och stabsmyndigheter, tar fram gemensamma bilder och beskrivningar av problem och utvecklingsbehov. Arbetet kan underlättas om det kan samordnas av en från sakområdet relativt neutral person.
- Anlägg ett utifrån- och inperspektiv (dvs. utgå från den verksamheten är till för) och ett systemsynsätt i gruppen samt utgå från övergripande politiska mål och syften: Vad förväntas systemet som helhet prestera?

- Arbeta med detta förhållningssätt fram gemensamma översiktliga bilder av systemet/området.
- Ha en med rimlig ambitionsnivå och ta de enklaste och mest akuta problemen först så kan det bli lättare att se nyttan även på kort sikt. Därefter kan man fortsätta med ytterligare steg och mer avancerad metodik.
- Efter förankring hos berörda politiska ledningar hanteras operativa åtgärdsförslag i den reguljära beredningsprocessen.

3.3 Kan projektets resultat nyttiggöras på andra områden?

3.3.1 Styrning av enskilda myndigheter

Ett utvecklingsarbete i enlighet med det som bedrivits i Bolagsverket skulle sannolikt kunna vara värdefullt att bedriva i många andra myndigheter, inte minst i myndigheter som likt Bolagsverket hanterar stora ärendevolymer.

Ur effektivitetssynpunkt innebär den metod som prövats att icke värdeskapande arbete så långt det är möjligt identifieras och elimineras. I denna del har olika varianter av den använda metoden i dag prövats inte bara i projektets försöksverksamhet, utan med gott resultat också i många andra offentliga verksamheter såväl i Sverige som i andra länder.

Ur styrsynpunkt innebär metoden att man, istället för att försöka bryta ner övergripande mål till operativ nivå, härleder relevanta mått för styrning ur en analys av verksamhetens arbetsprocesser. Myndigheten kan med hjälp av sådana mått successivt förbättra processernas prestationsförmåga så långt det är möjligt med givna resurser. Metoden ger därmed underlag för en verksamhetsanpassad styrning som också kan ligga till underlag för resultatdialogen mellan myndighet och departement kring resurser och ambitionsnivå i verksamheten, genom att myndighetens resultatrapportering kan inkludera relevant information om hur bra eller dåligt verksamheten fungerar.

3.3.2 Främja samverkan genom en systemansats

Försöksverksamheten avgränsades till en relativt enkel ärendeprocess inom en myndighet. Emellertid är projektets bedömning att systemets avgränsning inte i första hand bör utgå ifrån myndigheternas verksamhet utan medborgarens eller företagets process.³ Det medför att i vissa fall kan ansatsen även vara tillämplig för flera myndigheter där medborgarens process sträcker sig över myndighetsgränserna.

³ Exempel på medborgerliga processer som går över myndighetsgränserna är rättskedjan, rehabilitering av sjukskrivna, stöd till nyanlända invandrare, tillståndsgivning till företag inom vissa branscher.

Varje system är unikt, hur den praktiska systemanalysen ska genomföras skiljer sig därför alltid. Men oavsett typ av process samt oavsett om det aktuella systemet utgörs av en eller flera myndigheter är principerna som ligger till grund för systemansatsen desamma.⁴

Som diskuteras i rapporten kring försöksverksamheten har Regeringskansliet en viktig roll genom att regeringen ansvarar för en rad styr signaler som påverkar myndighetens verksamhet, t.ex. förordningar och resursanslag. Därför förordas att en systemanalys i vissa fall bör kunna vara ett intressant underlag för resultatdialogen.

När systemet utgör flera myndigheter blir resultatdialog än mer viktig men samtidigt också mer komplex. Som ett komplement till den traditionella resultatdialogen med den enskilda myndigheten finns skäl att ha en gemensam resultatdialog med samtliga berörda myndigheter. Anledningen till detta är att när en process löper över myndighetsgränserna är det ur medborgarens eller företagarens perspektiv inte enbart den enskilda myndighetens utan snarare hela systemets sammantagna utfall som är relevant. Relevanta mått och mål för systemets utfall måste då tas fram i dialog mellan berörda enheter i Regeringskansliet och berörda myndigheter. I styrningen av ett komplexare system blir samverkan mellan Regeringskansliets huvudmän och handläggare även nödvändig för att motverka att motstridiga styr signaler ges till de olika myndigheter som verkar inom samma system.

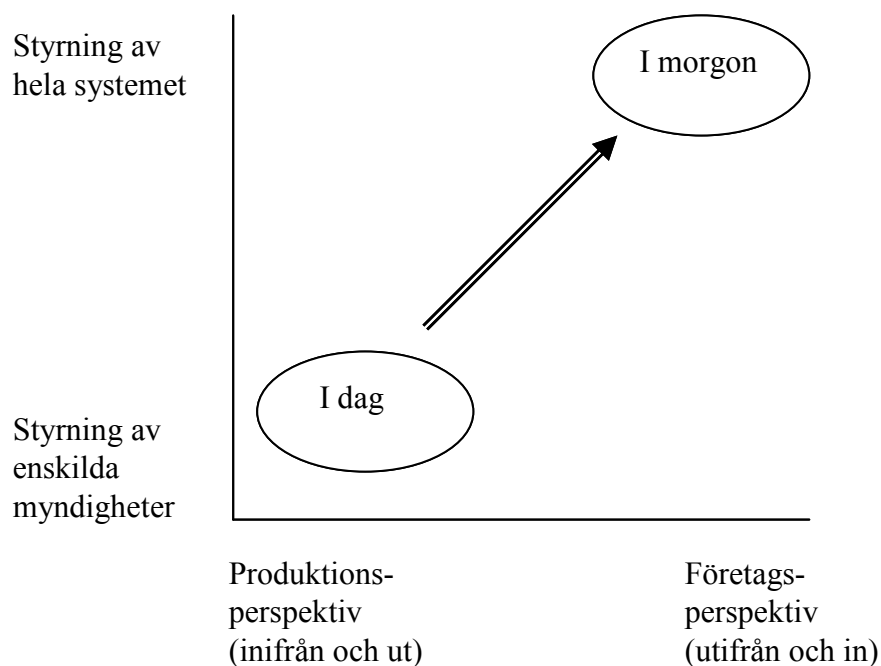
Graden av samverkan kan mycket väl skilja sig beroende på vilken process som är utgångspunkt. Vid enklare ärendeprocesser, som t.ex. tillståndsgivning för företagare som involverar fler än en myndighet, kan kontakter mellan huvudmän inom Regeringskansliet ske mer sporadiskt. Kontakten bör då i första hand fokusera på att lösa de problem som uppstår i samverkan mellan myndigheter (i de fall Regeringskansliet råkar över lösningarna) samt stämma av uppföljningen av systemets utfall. Har systemet en mer komplex uppbyggnad, där vi i första hand inte talar om en ärendeprocess utan snarare en mängd olika typer av processer som löper genom fler myndigheter, kan behovet av samverkan inom Regeringskansliet vara av annan karaktär och behöva ske under längre tid. Här kan projektets förslag till arbetsformer för att skapa en mer strategisk styrning inom Regeringskansliet vara av särskilt intresse.

3.4 Samlad bedömning

Sammantaget är projektgruppens bedömning att styrningen av politiken för företagande på sikt bör utvecklas från styrning av myndigheter till en mer helhetsinriktad styrning av hela system och från styrning med ett

⁴ Nedan ges ett exempel för hur systemansatsens principerna kan vägleda ett utvecklingsarbetet för rättskedjan.

produktionsperspektiv (inifrån och ut) till styrning med ett företagsperspektiv (utifrån och in) enligt nedanstående figur:



Flera faktorer som har berörts i det föregående tenderar att dra fokus mot enskilda myndigheter och ett inifrån- och utperspektiv. Om ambitionen är att i ökad utsträckning se till vad statliga insatser samlat får till resultat inom ett område (systemets samlade resultat) utifrån medborgarens eller företagarens perspektiv (utifrån och in) så visar erfarenheten att det krävs både en minskning av de befintliga kraftfältens påverkan och särskilt inledningsvis ett starkt skydd av och stöd för försök med nya arbetsformer och utvecklingsarbete.

En särskild utmaning i sammanhanget är att det är först när nya arbetsformer och ansatser har visat vilka förbättringar som kan uppnås som bristerna i nuläget tydligt framgår. Detta förhållande kan leda till ett moment 22 där nya arbetsformer inte prövas och utvecklingsåtgärder inte görs för att svagheter i nuläget inte syns tillräckligt tydligt.

4 Förslag till fortsatt arbete med att utveckla styrningen

Projektet har bedrivit ett metodutvecklingsarbete både gällande att utveckla regeringens strategiska styrning samt att utveckla myndigheters verksamhet och interna styrning utifrån ett medborgar- och företagsperspektiv. Tillsammans kan dessa två sätt att arbeta med en systemansats fungera som en möjlig utgångspunkt för regeringens styrning av förvaltningen.

Utifrån de erfarenheter som har vunnits bedömer projektet att rättskedjan är ett särskilt intressant område att utveckla utifrån en systemansats, detta på grund av de mycket starka beroenden och samband som finns mellan de i rättskedjan ingående myndigheterna. Syftet med ett utvecklingsprojekt i Regeringskansliet på detta område skulle då vara att förbättra rättskedjans effektivitet och rättssäkerhet och underlätta/förenkla människors kontakter med rättsväsendets olika delar genom en mera sammanhållen styrning. Det bör i sammanhanget nämnas att det finns lyckade erfarenheter från att använda en systemansats inom rättskedjan. I Skottland har ett framgångsrikt projekt bedrivits sedan flera år med radikalt förbättrade kötider inför rättegång som avser vissa enklare mål.⁵

Ytterligare skäl till varför just rättskedjan lämpar sig för ett utvecklingsprojekt utifrån en systemansats:

- Området utgör en väsentlig del av statsbudgeten (ca 36 mrd kr).
- Samverkan mellan rättsväsendets olika myndigheter är en förutsättning för att kunna utveckla rättskedjans effektivitet, detta arbete måste ledas från Regeringskansliet.
- Rättskedjan består av medborgerliga processer som till stora delar är avgränsade till Justitiedepartementets område, varför nödvändig samverkan inom Regeringskansliet underlättas.
- ESV har påtalat vikten av ett rättskedje- och systemperspektiv med anledning av två regeringsuppdrag som har avrapporterats i Polisen – styrning och uppföljning (ESV 2009:6) respektive Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll – förändringsbehov och möjligheter till utveckling (ESV 2009:7). Även i slutbetänkandet från utredningen Kriminalvårdens effektivitet (SOU 2009:80) understryks i avsnitt 9.2 om Regeringens styrning vikten av ett sådant perspektiv för kriminalvårdens del.
- Under hösten 2009 genomförs ett pilotprojektet *ED - Efterfråga Domstol* på Domstolsverket i syfte att utveckla rättegångsprocessen utifrån en systemansats. Både projektet på Domstolsverket och projektet i Skottland använder samma ansats som prövats under försöksverksamheten på Bolagsverket.

Hur ett sådant eventuellt utvecklingsarbete bör utformas är en fråga för Justitiedepartementet.

⁵ Vid West Lothian Criminal Justice har man lyckats reducera handläggningstiden för enkla mål (s.k. Summary Justice cases) från i snitt ca 21 veckor till 8 veckor och med positiva effekter i övrigt. (West Lothian Criminal Justice project, mars 2007)

Utöver rättskedjan finns det många andra områden där styrningen med fördel kan utvecklas utifrån en systemsyn och ett utifrån- och inperspektiv på verksamheten. Fi/SF bistår självfallet gärna med råd till de huvudmän inom Regeringskansliet som vill utveckla styrningen utifrån dessa utgångspunkter.