

# Till statsrådet Gunnar Lund

Genom beslut den 3 juli 2003 bemyndigade regeringen statsrådet Gunnar Lund att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en fördjupad prövning av Statens kvalitets- och kompetensråd. Utredaren skulle senast den 2 januari 2004 redovisa uppdraget till regeringen.

Den 18 december beslutade regeringen, genom tilläggsdirektiv, att förlänga utredningstiden till den 1 juni 2004.

Som särskild utredare förordnades generaldirektören Anne-Marie Qvarfort från och med den 3 oktober 2003. Den 8 december 2003 förordnades enhetschef Gisela Wasmouth som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet KKR-utredningen (Fi 2003:08).

Härmed överlämnar utredningen betänkandet *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse* (SOU 2004:65).

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm i juni 2004

Anne-Marie Qvarfort

/ Gisela Wasmouth

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammanfattning</b> .....   | <b>11</b> |
| <b>Författningsförslag</b> .....  | <b>17</b> |
| <b>1 Utredningens uppdrag</b> .....   | <b>21</b> |
| 1.1 Bakgrund till uppdraget .....   | 21        |
| 1.2 Utredningens arbete .....   | 23        |
| <b>2 Verksamheten vid Statens kvalitets- och kompetensråd januari 1999- april 2004</b> .....          | <b>25</b> |
| 2.1 Myndigheten Statens kvalitets- och kompetensråd .....   | 25        |
| 2.2 KKR:s ”kundkrets” .....   | 27        |
| 2.3 Regeringens förordning med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd .....              | 28        |
| 2.3.1 Arbetet med kvalitet inom statsförvaltningen .....  | 29        |
| 2.3.2 Samverkan i frågor om kvalitet och kompetens .....  | 32        |
| 2.3.3 Stöd i kompetensförsörjningen .....   | 34        |
| 2.3.4 Förvaltningsutbildningar .....  | 36        |
| 2.3.5 Utvecklingsprogram för chefer .....   | 39        |
| 2.3.6 Statsförvaltningens krav på högskolorna .....   | 40        |
| 2.3.7 Forskning och utbildning om statlig verksamhet .....  | 41        |
| 2.3.8 En god förvaltningskultur och etik .....  | 43        |
| <b>3 Effekter på statsförvaltningen av verksamheten vid Statens kvalitets- och kompetensråd</b> ..... | <b>45</b> |
| 3.1 Allmänt om effektmätning .....  | 45        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 3.2      | KKR:s produktion.....   | 46        |
| 3.3      | Uppföljning och utvärdering av verksamheten .....   | 47        |
| 3.3.1    | Utvärdering av viss verksamhet .....  | 48        |
| 3.3.2    | Effektutvärdering av några insatser .....   | 50        |
| 3.4      | Effekter hos myndigheterna .....  | 52        |
| 3.4.1    | Mätbara effekter.....   | 53        |
| 3.4.2    | Effekter av KKR:s stöd i arbetet med<br>myndigheternas kompetensutveckling .....  | 53        |
| 3.4.3    | Effekter av KKR:s stöd inom kvalitetsområdet .....  | 55        |
| 3.5      | KKR:s kundundersökningar .....  | 57        |
| 3.6      | Sammanfattande omdömen om KKR .....   | 60        |
| <b>4</b> | <b>Jämförelse mellan Statens kvalitets- och<br/>kompetensråd och andra aktörer inom det<br/>förvaltningspolitiska området .....</b> | <b>63</b> |
| 4.1      | KKR, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret.....  | 63        |
| 4.1.1    | Myndigheternas instruktioner .....  | 64        |
| 4.1.2    | Myndigheternas regleringsbrev budgetåret 2004 .....   | 64        |
| 4.1.3    | Slutsats angående instruktioner och<br>regleringsbrev .....   | 67        |
| 4.1.4    | Samarbetet mellan KKR och<br>Ekonomistyrningsverket .....   | 67        |
| 4.1.5    | Samarbetet mellan KKR och Statskontoret .....   | 69        |
| 4.1.6    | Myndigheternas resurser .....   | 70        |
| 4.1.7    | Slutsats rörande de tre myndigheterna .....   | 71        |
| 4.2      | KKR och Regeringskansliet.....  | 72        |
| 4.2.1    | Områden inom Regeringskansliets verksamhet<br>som gränsar till KKR .....  | 72        |
| 4.2.2    | Sammanfattning och slutsats vad gäller KKR och<br>Regeringskansliet .....   | 75        |
| 4.3      | Utvecklingsrådet för den statliga sektorn .....   | 75        |
| 4.3.1    | Om Utvecklingsrådet .....   | 76        |
| 4.3.2    | Samverkan mellan KKR och Utvecklingsrådet .....   | 77        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| <b>5</b> | <b>Personalutbildning för statsförvaltningen. En tillbakablick på gemensamma organisationsformer .....</b> | <b>79</b>  |
| 5.1      | Bakgrund .....   | 79         |
| 5.2      | 1950-talet – Utbildning av byråchefer .....  | 80         |
| 5.3      | 1960- och 70-talen – Statens personalutbildningsnämnd, Statens personalnämnd m.fl. ....                    | 80         |
| 5.3.1    | Statens personalutbildningsnämnd .....   | 80         |
| 5.3.2    | Statens personalnämnd .....  | 81         |
| 5.3.3    | Övrig centralt anordnad utbildning för statsförvaltningen .....  | 82         |
| 5.3.4    | Översyn av den centrala statliga arbetsgivarfunktionen .....   | 82         |
| 5.4      | 1980-talet – Statens institut för personalutveckling och Statens förnyelsefond m.fl. ....                  | 83         |
| 5.4.1    | Statens institut för personalutveckling .....  | 83         |
| 5.4.2    | Statens förnyelsefond .....  | 84         |
| 5.5      | Förändringar under 1990-talet och framåt .....   | 86         |
| <b>6</b> | <b>En omvärldsbild .....</b>   | <b>89</b>  |
| 6.1      | Utbildningsverksamhet för offentlig förvaltning i Sverige .....  | 89         |
| 6.1.1    | Försvarshögskolan .....  | 89         |
| 6.1.2    | Utbildning inom Kommun- och Landstingsförbunden .....  | 91         |
| 6.1.3    | Stockholms stad .....  | 94         |
| 6.2      | Utbildning av statstjänstemän i ett antal länder .....   | 95         |
| 6.2.1    | Norden .....   | 96         |
| 6.2.2    | Övriga länder i Europa .....   | 98         |
| 6.2.3    | Några utomeuropeiska länder .....  | 101        |
| 6.3      | Internationella arenor .....   | 102        |
| 6.4      | Sammanfattning .....   | 103        |
| <b>7</b> | <b>Framtida behov i statsförvaltningen .....</b>   | <b>105</b> |
| 7.1      | Samhällsförändringar och förvaltningspolitiken .....   | 105        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 7.1.1    | Generationsväxlingen .....  | 106        |
| 7.1.2    | Mångfald i statsförvaltningen.....  | 109        |
| 7.1.3    | Ohälsan och arbetslivet .....   | 111        |
| 7.1.4    | En förvaltning för det internationella samarbetet.....  | 113        |
| 7.1.5    | Medborgarorientering och den elektroniska<br>statsförvaltningen.....                            | 114        |
| 7.1.6    | Statstjänstemannarollen.....  | 116        |
| 7.1.7    | En effektiv statsförvaltning av hög kvalitet.....   | 120        |
| 7.2      | Myndigheternas behov.....   | 120        |
| 7.2.1    | Områden där myndigheterna önskar externt stöd....   | 121        |
| 7.2.2    | Särskilda behov hos små myndigheter.....  | 124        |
| 7.2.3    | ”Det måste finnas en gemensam funktion för<br>statsförvaltningen” .....                         | 125        |
| 7.3      | Att främja en offensiv förvaltningspolitik.....   | 125        |
| <b>8</b> | <b>lakttagelser och överväganden runt behovsbilden .....</b>                                    | <b>129</b> |
| 8.1      | Utmaningar för statsförvaltningen .....   | 129        |
| 8.2      | Effektivitet och förnyelse i statsförvaltningen.....  | 131        |
| 8.3      | Krav på statsförvaltningens chefer .....  | 133        |
| 8.3.1    | Vikten av gott ledarskap .....  | 134        |
| 8.3.2    | Stort behov av chefsutvecklingsinsatser .....   | 135        |
| 8.4      | Stöd till rollen som statstjänsteman.....   | 137        |
| 8.4.1    | Behov av gemensam utbildning i<br>förvaltningskunskap på nationell nivå .....                   | 137        |
| 8.5      | Metoder och redskap.....  | 139        |
| 8.6      | Kompetensförsörjningen i staten.....  | 141        |
| 8.6.1    | Behov av fördjupning av myndigheternas<br>redovisningar .....                                   | 141        |
| 8.7      | Slutsats av behovsbild och överväganden .....   | 143        |
| <b>9</b> | <b>Marknadens och universitetens roll i<br/>kompetensutveckling av statstjänstemännen .....</b> | <b>145</b> |
| 9.1      | Marknadens aktörer .....  | 145        |
| 9.2      | Universitet och högskolor.....  | 147        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 9.3       | Slutsats.....  | 147        |
| <b>10</b> | <b>Överväganden och förslag till organisation av den framtida verksamheten .....</b>                     | <b>149</b> |
| 10.1      | Utredningens tre alternativ .....  | 149        |
| 10.1.1    | Kan KKR avvecklas?.....  | 150        |
| 10.1.2    | Kan KKR-verksamheten föras över till en annan myndighet?.....  | 151        |
| 10.1.3    | En offensiv förvaltningspolitik kräver en kraftfull gemensam genomförandefunktion på nationell nivå..... | 155        |
| 10.1.4    | Allmänna utgångspunkter för ett utbyggt Kvalitets- och kompetensråd .....                                | 156        |
| 10.2      | Verksamhetsområden för ett utvidgat KKR .....  | 158        |
| 10.2.1    | Verksamhetsutveckling .....  | 158        |
| 10.2.2    | Förvaltningskunskap .....  | 159        |
| 10.2.3    | Chefsutveckling .....  | 160        |
| 10.2.4    | Kompetensförsörjning .....   | 162        |
| 10.2.5    | Samarbete med omvärlden .....  | 163        |
| 10.3      | Beräkning av omstruktureringskostnader och interna kostnader i de tre organisationsalternativen .....    | 164        |
| 10.4      | Sambandet mellan kostnad för verksamhet och verksamhetsvolym .....                                       | 165        |
| 10.5      | Omfattning och förslag till finansiering av ett utbyggt KKR .....  | 166        |
| 10.5.1    | Omfattningen av ett utbyggt KKR .....  | 167        |
| 10.5.2    | Förslag till finansiering.....   | 168        |
|           | <b>Referenser .....</b>  | <b>171</b> |
|           | <b>Bilagor</b>   |            |
|           | Bilaga 1 Kommittédirektiv.....   | 179        |
|           | Bilaga 2 Tilläggsdirektiv .....  | 185        |
|           | Bilaga 3 Uppdrag .....   | 187        |

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att göra en fördjupad prövning av Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). Uppdraget har varit att utvärdera KKR:s verksamhet med avseende på effekterna på statsförvaltningen och bedöma behov av och förutsättningar för en fortsatt verksamhet. I uppdraget har också ingått att göra en jämförelse med andra myndigheter inom det förvaltningspolitiska området och lämna förslag till finansiering av en framtida verksamhet. KKR:s nuvarande finansiering av utveckling och genomförande av verksamheten från det så kallade äldreanslaget, D 3, upphör år 2006.

Utredningen har även haft i uppdrag att lämna förslag till eventuella förordningsändringar.

## Utredningens förslag

Utredningen ser fortsatt behov av KKR:s verksamhet. Utredningen föreslår att KKR:s uppdrag och verksamhet utökas. Utredningen föreslår också att den utbildning i EU-kunskap som i dag ligger på Regeringskansliets Förvaltningsavdelning överförs till det utbyggda KKR. Myndighetens namn föreslås även fortsättningsvis vara Statens kvalitets- och kompetensråd.

Utredningen bedömer att de utmaningar som statsförvaltningen står inför i form av generationsväxling och arbetskraftsbrist, ohälsa, mångfald, internationalisering och teknikutveckling är av en sådan dignitet, att det sätt på vilket dessa hanteras kan bli avgörande för om statsförvaltningen skall kunna konkurrera om framtidens arbetskraft genom att framstå som en attraktiv arbetsplats. Statsförvaltningen måste förväntas klara att hantera dessa utmaningar och i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet, *En förvalt-*

*ning i demokratins tjänst*, ställer regeringen upp tydliga mål för vad förvaltningspolitiken skall uppnå. Regeringen beskriver där också åtgärder för en långsiktig utveckling av förvaltningen.

Det ställs stora krav på myndigheterna om de skall kunna leva upp till de förvaltningspolitiska målen. Det ställs krav på cheferna att de måste kunna leda i förändring och utveckling. Det ställs också krav på medarbetarna som måste leva upp till handlingsprogrammets mål om rättsäkerhet, demokrati och effektivitet i statsförvaltningen, så att medborgarnas förtroende för statsförvaltningen upprätthålls.

Myndigheterna har uttryckt ett stort behov av stöd i arbetet med att hantera detta utvecklings- och förnyelsearbete. Framför allt har de små myndigheterna inte tillräckliga egna resurser för att själva hitta lämpliga vägar att tackla dessa stora frågeställningar. För arbetet med kompetens- och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen har KKR tillhandahållit stöd. Efterfrågan från myndigheterna på stöd är emellertid större än vad KKR hittills har kunnat tillgodose.

Regeringen har också ett behov av ett kraftfullt stabsorgan som kan utföra uppdrag åt regeringen inom förvaltningspolitikens områden verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning.

För att möta de behov som finns i statsförvaltningen framöver rekommenderar utredningen en utbyggd KKR-resurs, som skulle kunna ge utrymme för en betydligt utökad verksamhetsvolym och ha en bredare geografisk räckvidd. Detta förstärkta KKR skulle arbeta dels mot regeringen, dels mot myndigheterna. Områden där omfattande stöd till statsförvaltningen behövs framöver är bland annat:

- utvecklingsprogram och stöd till chefer på alla nivåer
- kunskapsuppbyggnad i förvaltningsfrågor med speciell inriktning på etik och EU-frågor
- stöd till myndigheternas kompetensförsörjning och kompetensutveckling
- stöd till myndigheternas arbete med systematisk verksamhetsutveckling
- uppbyggnad av nätverk och andra former av mötesplatser för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter
- uppbyggnad av en central kunskapsbank och stöd till myndigheter i kunskapshanteringen inom det förvaltningspolitiska området



- utformande av modeller, verktyg och andra hjälpmedel till stöd för myndigheterna i deras arbete med verksamhets- och kompetensutveckling

Det är utredningens uppfattning att en statsförvaltning, där det ges stöd till chefer och medarbetare i deras genomförande, utveckling och förnyelse av verksamheten, kommer att åstadkomma goda resultat och nöjda medborgare. En sådan statsförvaltning står väl rustad att med bra resursutnyttjande och effektivitet möta framtidens utmaningar.

För att klara dessa utvidgade uppgifter uppskattar utredningen att en utökad budget bör ligga på en nivå runt 35 miljoner kronor per år. Utredningen visar på tre finansieringsalternativ. Antingen en omfördelning inom ramen för Finansdepartementets utgiftsområde, en omfördelning inom övriga utgiftsområden i statsbudgeten eller att myndigheterna åläggs en mycket begränsad procentuell avgift på respektive myndighets lönesumma.

### **Utredningens bedömning av Statens kvalitets- och kompetensråd**

Utifrån utredningens bedömning, baserad på egna och andras uppfattningar, är KKR en mycket professionell myndighet som med begränsade resurser har åstadkommit en verksamhet av betydande omfattning och kvalitet. KKR:s verksamhet har nått så gott som hela statsförvaltningen. De arbetar med insatser som har en hävstångseffekt ut i statsförvaltningen. Med begränsade insatta resurser har deras verksamhet nått stor spridning. Exempel på sådana insatser är utbildning för kvalitetsledare, nätverk för förvaltningsjurister, modell för kompetensanalys, skrift om processorientering i staten eller ramavtal för chefskonsulter, som myndigheterna kan använda. Deltagarna i deras aktiviteter är i huvudsak chefer eller personer med ansvar för frågor inom områdena verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning. Många föreläsare kommer från statsförvaltningen.

KKR följer upp och utvärderar sin verksamhet kontinuerligt och gör på ett mycket lyhört sätt förändringar i verksamheten allt efter myndigheternas behov. Bedömningarna om KKR är i stort sett odelat positiva. Den kritik som framkommer handlar om att myn-

digheten är lite för osynlig, att man vill ha närmare kontakt med myndigheten och att man har större behov av stöd än KKR kan ge.

Utredningen konstaterar att effektmätning av en komplex verksamhet är svår att göra men bedömer ändå att positiva effekter av KKR:s verksamhet på statsförvaltningen går att utläsa. Detta visar sig framför allt i ett stort och växande intresse från många myndigheter för att arbeta med utveckling och förnyelse av verksamheten och en ökande efterfrågan på stöd från KKR i detta arbete.

### **Förvaltningsutbildningen i omvärlden och i ett historiskt perspektiv.**

De flesta EU-länder och länder som USA och Canada har en omfattande utbildning på central nivå för statstjänstemännen. Många länder har speciella förvaltningshögskolor. Särskilt satsar länderna på större utvecklingsinsatser för statsförvaltningens chefer. Även i Sverige förekommer andra stora satsningar på kompetensutveckling inom offentlig förvaltning såsom hos Försvaret, Kommun- och Landstingsförbunden och Stockholms stad.

I Sverige har det på central nivå inom statsförvaltningen funnits olika former för utbildning och utveckling av statstjänstemännen ända sedan 1950-talet. Under 1960- och 70-talen var utbildningen omfattande i och med verksamheten hos Statens personalutbildningsnämnd (PUN). Under 1980-talet fanns Statens Institut för Personalutbildning (SIPU) och på 1990-talet Statens förnyelsefond och Utvecklingsrådet för den statliga sektorn.

### **Utredningens alternativa överväganden för KKR-verksamheten**

Utredningen har övervägt två alternativ till huvudförslaget:

- att avveckla KKR och dess verksamhet
- att lägga in KKR-verksamheten i en större myndighet

En avveckling av KKR skulle innebära att det inte skulle finnas någon myndighet som bistod regering och myndigheter i genomförandet av förvaltningspolitiken vad avser verksamhets- och kompetensutveckling. Avvecklingen skulle kosta motsvarande ett års förvaltningsmedel för myndigheten. Eftersom regeringens avsikts-

förklaring med förvaltningspolitiken är så tydlig och behoven av stöd hos statsförvaltningen är så stora avfärdar utredningen detta alternativ.

Utredningen har också övervägt om KKR:s verksamhet skulle kunna överföras till en större myndighet, då närmast Ekonomistyrningsverket (ESV) eller Statskontoret. På grund av inriktningen på Statskontorets verksamhet och KKR:s breda samarbete med framför allt ESV har utredningen valt att överväga en överföring av KKR-verksamheten i ESV. Det finns fördelar med detta alternativ, som exempelvis synergieffekter vad gäller vissa verksamhetsområden. Emellertid skulle detta alternativ inte på ett tillfredsställande sätt kunna tillmötesgå regeringens behov av en myndighet som kan utföra stabsuppgifter inom ramen för förvaltningspolitikens krav på förändringsarbete och verksamhets- och kompetensutveckling i statsförvaltningen. Inte heller skulle de stora behov statsförvaltningens myndigheter har av stöd inom dessa områden kunna mötas i tillräcklig utsträckning. Ett överförande av KKR-verksamheten i ESV skulle ge ytterst marginella ekonomiska vinster.

Utredningen har på dessa grunder valt att inte vidareutveckla detta organisationsalternativ.

Efter att även ha prövat möjligheten att lägga över KKR-verksamheten på universitet, högskolor och marknadens aktörer har utredningen avfärdat också detta alternativ. Dessa har hittills varken varit rustade för eller visat intresse för att ta hand om utbildning av statsförvaltningens tjänstemän inom de områden som är särskilt relaterade till statstjänstemannarollen.

# Författningsförslag

## Förslag till förordning med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd

### Uppgifter

1 § Statens kvalitets- och kompetensråd är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att *inom ramen för regeringens förvaltningspolitik* i medborgarnas intresse stödja och stimulera arbetet med *verksamhetsutveckling* och kompetensförsörjning inom den statliga förvaltningen.

2 § Inom sitt verksamhetsområde skall rådet utföra uppdrag åt<sup>1</sup> regeringen.

3 § Rådet skall stödja myndigheterna och *Regeringskansliet* att utöva sitt ansvar för *verksamhetsutveckling* och kompetensförsörjning. Därvid skall rådet utgå från de behov som finns inom statsförvaltningen som helhet *utifrån regeringens förvaltningspolitik*.

4 § Rådet skall

1. utveckla och sprida former för arbete med *utveckling av verksamheten* inom statsförvaltningen,
2. initiera samverkan mellan myndigheter i frågor om *verksamhetsutveckling* och kompetens i syfte att utveckla metoder och tekniker,
3. ta fram underlag för att stödja den statliga förvaltningen i arbetet med att *rekrytera*, utveckla och behålla rätt kompetens,
4. förmedla grundläggande förvaltningsutbildningar och *utbildningar i EU-kunskap*,

---

<sup>1</sup> Utredningen har lyft ut ”främst” ur KKR:s nu gällande instruktion.

5. utveckla, stödja och *anordna* utvecklingsprogram för chefer och andra personer med strategiska uppgifter,
6. *på regeringens uppdrag anordna introduktions- och utvecklingsprogram för myndighetschefer,*
7. uppmärksamma och förmedla statsförvaltningens krav på högskolornas reguljära utbildning,
8. stimulera forskning och utbildning om statlig verksamhet och dess bidrag till samhällsutvecklingen,
9. verka för en god förvaltningskultur och etik hos de statliga myndigheterna,
10. *främja och stimulera till insatser för jämställdhet, integration och mångfald i statsförvaltningen.*

### *Avgifter*

5 § Rådet får ta ut avgifter för sitt stöd till myndigheterna inom områdena verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning.

### **Verksförordningens tillämpning**

6 § Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på rådet med undantag av 3-5, 12 och 34 §§. Vad som sägs i 6, 7 och 9 §§ om chefens ansvar skall i stället gälla styrelsen.<sup>2</sup>

### **Myndighetens ledning**

7 § Rådet leds av en styrelse som ansvarar för myndighetens verksamhet. Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsen direktiv och riktlinjer.

8 § Styrelsen består av ordföranden och högst åtta andra ledamöter, generaldirektören inräknad. En ledamot tillsätts efter förslag av Offentliganställdas Förhandlingsråd, en efter förslag av SACO-S och en efter förslag av SEKO.

---

<sup>2</sup> Utredningen har lyft ut 8 §.

*Personalföreträdare*

9 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på Statens kvalitets- och kompetensråd.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Utredningen har lyft ut följande paragraf :”Vid rådet skall det finnas en referensgrupp bestående av forskare och praktiker, till stöd för arbetet. Rådet utser ledamöterna i referensgruppen.” Se kap.10.1.4.

# 1 Utredningens uppdrag

## 1.1 Bakgrund till uppdraget

I regeringens proposition 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, presenterade regeringen sin avsikt att inrätta en särskild myndighet som ”inom det förvaltningspolitiska området, i huvudsak på uppdrag av regeringen, arbetar med kvalitets- och utvecklingsfrågor av gemensamt och strategiskt intresse för statsförvaltningen”.

I propositionen tillkännagav regeringen att den avsåg ägna ökad uppmärksamhet åt ”kompetens- och utbildningsfrågor i syfte att stimulera myndigheternas kompetensförsörjning och främja kvalitetsarbete inom förvaltningen”. Propositionen lyfte fram ett stort antal områden inom förvaltningspolitiken som behöver speciell uppmärksamhet i framtiden och vilka utgår från regeringens krav på en statsförvaltning präglad av rättssäkerhet, demokrati och effektivitet. Dessa frågor gäller bl.a. en för statsförvaltningen gemensam förvaltningskultur och etik, tillgänglighet och öppenhet mot medborgarna, en tydlig statstjänstemannaroll och statstjänstemän med goda förvaltningskunskaper, systematiskt kvalitetsarbete samt erfarenhetsutbyte och lärande mellan myndigheter. Även om regeringens uppfattning var att det är myndighetschefernas ansvar att genomföra förvaltningspolitiken, bedömde regeringen att det fanns ett behov av ett särskilt organ, genom vilket den mer aktivt kan påverka och utveckla statsförvaltningen inom de strategiskt mycket betydelsefulla områdena kompetensförsörjning och kvalitetsutveckling. Myndigheten borde ha en liten fast organisation och arbeta med externa resurser vid genomförandet av verksamheten.

En särskild utredare tillkallades för att förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten. *Utredningen om bildandet av en ny myndighet för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning* (Fi 1998:09) hade som huvudsakligt uppdrag att hantera frågor som var

avgörande för att myndighetens arbete skulle komma igång samt att formulera verksamhetsuppdraget. Myndigheten gavs namnet Statens kvalitets- och kompetensråd. Rådet konstruerades som en liten stabsmyndighet med huvudsaklig arbetsuppgift att stödja regeringskansli och myndigheter att genomföra åtaganden i enlighet med den förvaltningspolitiska propositionen. Enligt utredningens förslag skulle rådets stöd till regeringen vara att dels på regeringens uppdrag genomföra olika slags aktiviteter åt myndigheterna eller Regeringskansliet, dels på eget initiativ utreda och informera Regeringskansliet om den förvaltningspolitiska utvecklingen inom rådets ansvarsområde. Rådet skulle också kunna arbeta på uppdrag från grupper av myndigheter samt på eget initiativ utveckla och genomföra aktiviteter.

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) inrättades den 1 januari 1999. Enligt förordning (1998: 1647) med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd är KKR en central förvaltningsmyndighet med uppgift att i medborgarnas intresse stödja och stimulera arbetet med kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom den statliga förvaltningen. Enligt instruktionen skall rådet utföra uppdrag åt främst regeringen. Rådet skall också stödja myndigheterna att utöva sitt ansvar för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning och därvid utgå från de behov som finns inom statsförvaltningen som helhet. KKR skall:

- utveckla och sprida former för arbete med kvalitet inom statsförvaltningen
- initiera samverkan mellan myndigheter i frågor om kvalitet och kompetens i syfte att utveckla metoder och tekniker
- ta fram underlag för att stödja den statliga förvaltningen i arbetet med att skaffa, utveckla och behålla rätt kompetens
- förmedla grundläggande förvaltningsutbildningar
- utveckla, stödja och förmedla utvecklingsprogram för chefer och andra personer med strategiska uppgifter
- uppmärksamma och förmedla statsförvaltningens krav på högskolornas reguljära utbildning
- stimulera forskning och utbildning om statlig verksamhet och dess bidrag till samhällsutvecklingen
- verka för en god förvaltningskultur och etik hos de statliga myndigheterna



KKR:s verksamhet finansieras dels genom ett förvaltningsanslag på ca 13 miljoner kronor (år 2004), dels genom det så kallade äldreanslaget vars utgående belopp vid årsskiftet 2003/2004 var ca 21 miljoner kronor. Medlen härstammar från Statens förnyelsefond, som avvecklades i samband med att KKR bildades. KKR har därtill intäkter från avgiftsbelagd verksamhet, vilka för år 2003 uppgick till ca 3,5 miljoner kronor.

KKR:s medel från det s.k. äldreanslaget beräknas vara förbrukade i och med utgången av år 2005. Då dessa medel i stor utsträckning har utnyttjats till att finansiera genomförande och utveckling av verksamheten finns det efter år 2005 i princip ingen finansiell grund för en fortsättning av KKR:s verksamhet. Regeringen har bedömt att formerna för myndighetens framtida finansiering behöver analyseras.

Regeringen har också bedömt att det finns ett behov av att pröva om det finns skäl att även fortsättningsvis ha en särskild myndighet, som stödjer och stimulerar statsförvaltningens arbete med kvalitets- och kompetensutveckling och hur denna verksamhet förhåller sig till verksamheten inom andra myndigheter som har ett förvaltningspolitiskt uppdrag.

Regeringen har av dessa skäl tillsatt en särskild utredare med uppdrag att göra en fördjupad prövning av Statens kvalitets- och kompetensråd.

## 1.2 Utredningens arbete

Den övergripande metod som utredningen har använt, förutom genomgång av relevant skriftligt material som propositioner, betänkanden, departementsskrivelser mm har varit personliga intervjuer. Intervjuerna har varit systematiska och varje intervju har tagit mellan en och två timmar. Intervjuer har genomförts med samtlig personal vid KKR samt med samtliga ledamöter i KKR:s styrelse. Därtill har utredningen träffat ledning och medarbetare vid Statskontoret och Ekonomistyrningsverket samt chefen för RK kompetens avseende Forum Europa.

Företrädare för Regeringskansliet har intervjuats om regeringens och Regeringskansliets behov av och syn på kompetens- och kvalitetsfrågornas hantering i staten.

För att bredda utredningens referensram och ge den ett omvärldsperspektiv har telefonintervjuer skett med medarbetare

som är ansvariga för kvalitets- och kompetensutveckling vid Kommun- och Landstingsförbunden. Utredningen har vidare varit i telefonkontakt med rektorn för Försvarshögskolan, finansministeriet i Finland och direktören för det danska Statens center för Competence- och Kvalitetsudvikling (SCKK). Därtill har direktören för Kompetensfonden i Stockholm och kanslichefen vid Utvecklingsrådet intervjuats.

För historikavsnittet har samtal förts med bl.a. före detta chefer för Statens personalutbildningsnämnd (PUN), Statens institut för personalutveckling (SIPU), Statens institut för ledarutveckling (STIL) och Statens förnyelsefond.

I övrigt har ett antal personer intervjuats vilka i sin yrkesroll har eller har haft anknytning till frågor som berör kvalitet och kompetens i statsförvaltningen.

Utredningen har anordnat ett heldagsseminarium med representanter för arton myndigheter. Företrädare för ett antal småmyndigheter har kontaktats separat. Därtill har i olika sammanhang informella samtal hållits med representanter från olika myndigheter.

Under utredningens gång har två halvdagars arbetsmöten hållits med KKR:s personal. Därtill har utredningen tagit del av ett stort antal utredningar, utvärderingar, skrifter och rapporter som producerats inom KKR.

Utredningen har bidragit med ett antal frågor till KKR:s kundundersökning i mars 2004. Frågorna handlade om effekterna av KKR:s verksamhet på statsförvaltningen. Utredningen har tagit del av resultaten från undersökningen.

## 2 Verksamheten vid Statens kvalitets- och kompetensråd januari 1999- april 2004

Utredningen har till uppgift att göra en fördjupad prövning av Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). Utredningen har valt att med hjälp av KKR:s årsrapporter, statistik och annat material göra en förhållandevis detaljerad uppföljning av myndighetens verksamhet, för att tydligt åskådliggöra det fält inom förvaltningspolitiken där KKR verkar. Utredningen skall bedöma effekterna av KKR:s verksamhet på statsförvaltningen och ser därför en ambitiös verksamhetsuppföljning som en nödvändig del av effektbedömningen. Uppföljningen visar bredden på de områden där KKR främjar och stödjer myndigheternas arbete med att utveckla och förnya statsförvaltningen.

### 2.1 Myndigheten Statens kvalitets- och kompetensråd

Verksamheten vid och organisationen av Statens Kvalitets- och kompetensråd (KKR) regleras i förordning (1998:1647) med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd samt regleringsbrev. KKR är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att i medborgarnas intresse stödja och stimulera arbetet med kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom den statliga förvaltningen.

Myndigheten leds av en styrelse som ansvarar för myndighetens verksamhet. Styrelsen består, förutom av ordföranden, av högst åtta ledamöter av vilka en ledamot tillsätts efter förslag av Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR), en efter förslag av Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och en efter förslag av Facket för Service och Kommunikation (SEKO). Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

KKR har funnits i drygt fem år. KKR har en liten fast organisation, som sedan hösten 2003 uppgår till elva årsarbetskrafter.

Förutom generaldirektören består kansliet av tio personer i tjänst, varav nio har fast anställning vid rådet och en person är inlånad från annan myndighet. Tre är utvecklingsdirektörer, en kvalitetsrådgivare, två utvecklingsledare, en controller och tre administratörer fördelade på sju kvinnor och fyra män. Dessutom är en förvaltningsdoktorand anställd på deltid. Så gott som samtliga personer har akademisk utbildning med varierad inriktning, bl.a. stats- och personalvetenskap, juridik och ekonomi. En medarbetare är disputerad i pedagogik. KKR:s personal har mycket bred och kvalificerad kunskap och kompetens inom myndighetens kärnområden och erfarenheter från likartade uppgifter från ett stort antal andra statliga myndigheter men också från andra organisationer.

Medelåldern hos de anställda är 46,7 år. Sjukfrånvaron hos personalen är låg. Den uppgick under andra halvåret 2003 till 0.83 %.

Arbetsmiljön inom KKR präglas av öppenhet, samarbete, serviceanda och ett mycket stort engagemang för arbetsuppgiften. Engagemanget kopplat till en stark ambition att ge kunden vad kunden efterfrågar bidrar till att myndigheten har klarat av att hantera en allt större arbetsbörda. KKR har, i likhet med andra mindre arbetsplatser med ett begränsat antal fast anställda, en viss sårbarhet vad gäller bemanningen. Flera stora verksamhetsområden hanteras i huvudsak av en person. KKR vill motverka detta genom att personalen i görligaste mån försöker arbeta tillsammans över verksamhetsgränserna. Den tilltagande arbetsvolymen gör att detta inte alltid är genomförbart.

KKR:s verksamhet är mångfacetterad och expanderande. Organisationens småskalighet gör att ledtiderna, när det gäller beredning av ärenden och beslutsfattande, blir korta. KKR har utvecklat en arbetsmetodik, som tillåter myndigheten att få maximal output med minimala interna resurser. I utvecklingsarbetet samarbetar de mycket med externa resurspersoner i referens- och projektgrupper, såsom konsulter och medarbetare från andra myndigheter, där framför allt Ekonomistyrningsverket och Statskontoret är givna samarbetspartner. Därtill har rådet samarbete med universitet och högskolor samt fackexpertis inom olika områden.

Inom administrationen köper myndigheten vissa externa tjänster från andra myndigheter eller från konsulter.

KKR dokumenterar och följer kontinuerligt upp sin verksamhet. De anlitar extern expertis för att göra utvärderingar, t.ex. har Institutet för personal & företagsutveckling (IPF) i Uppsala genomfört flera kvalitativa utvärderingar. KKR har gjort tre kund-

undersökningar, varav den senaste i mars 2004. KKR förändrar verksamheten till innehåll och riktning i enlighet med vad som framkommer vid utvärderingarna. Myndigheten för också en omfattande statistik över verksamhetens olika grenar, vilket tillåter uttag av information med olika infallsvinklar. Administrativt uppvisar KKR en stor noggrannhet. KKR erhöll högsta betyg i Ekonomistyrningsverkets EA-värdering av årsredovisningar som en av arton myndigheter år 2002 och som en av tjugotvå myndigheter år 2003.

Personalen på KKR har ett stort och vidsträckt nätverk av kontakter och måste anses hålla sig mycket väl underrättad om trender, tendenser, utveckling och aktuell forskning inom myndighetens verksamhets- och kompetensområde. Rådet arbetar också kontinuerligt med referensgrupper inom olika områden.

## 2.2 KKR:s "kundkrets"

KKR har i sin verksamhet nått ut till de flesta myndigheter. Enligt Arbetsgivarverkets förteckning uppgår antalet statliga myndigheter till ca 260. Det finns dock betydligt fler statliga arbetsplatser. De statliga myndigheterna är sinsemellan mycket olika. De omfattar allt ifrån utomordentligt stora organisationer, som Försvaret och Polisen med vardera över 20 000 anställda, till myndigheter vilka endast består av några få anställda. Runt 120 myndigheter har under 100 anställda och av dessa har 84 myndigheter färre än 50 anställda. Ca 80 myndigheter har mellan 100 och 500 anställda. Myndigheternas verksamhet spänner över alla sektorer och verksamhetsområden. Det som förenar dem är att de alla tillhör den statliga förvaltningen.

Utredningen kan konstatera att fram till och med år 2003 har ca 370 statliga arbetsplatser haft någon kontakt med KKR i form av deltagande i kurser, seminarier etc. och/eller som beställare av skrifter, rapporter och böcker. Över 6 100 individer har deltagit i KKR:s aktiviteter fördelade på 57% kvinnor och 43% män. Närmare 4 300 beställningar av böcker och skrifter har gjorts.

Den övervägande majoriteten av deltagare i KKR:s aktiviteter är chefer (personal-, ekonomi-, utvecklingschefer), personer med andra typer av ledande befattningar som kvalitets- eller processledare samt personer ansvariga för kompetensutveckling eller kompetensförsörjning. Även ett antal verkschefer har deltagit i olika

aktiviteter. Målgruppen har alltså varit personer som i kraft av sin position får antas ha ett stort inflytande i sina myndigheter.

Bland KKR:s flitigaste "kundkrets" återfinns såväl större myndigheter, såsom Försvarsmakten, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket och Tullverket, som myndigheter med få anställda, såsom Allmänna reklamationsnämnden, Lotteriinspektionen, Radio- och TV-verket, Statens institut för kommunikationsanalys och Ungdomsstyrelsen. Även ett antal medelstora myndigheter som Ekonomistyrningsverket, Konsumentverket, Kemikalieinspektionen, Statens Kärnkraftsinspektion tillhör de kontinuerliga användarna av KKR:s tjänster. Exempel på andra myndigheter som ständigt återkommer med deltagare i de aktiviteter KKR anordnar är Länsstyrelsen i Skåne, Patent- och registreringsverket, Regeringskansliet, Skolverket, Socialstyrelsen och Statskontoret. Myndigheter som kommer från kultursektorn är minst representerade bland "kunderna".

KKR marknadsför myndigheten och dess verksamhet genom utskick av kallelser, informationsmaterial mm direkt till kundkretsen. KKR har ett kundregister som i dag har 3 500 namn. Registret uppdateras kontinuerligt. En grundläggande uppdatering sker årligen när Statskalendern publiceras. KKR ger också ut ett nyhetsbrev som kommer ut med minst fyra nummer per år.

KKR arbetar aktivt med att förbättra sin webbplats. Antalet besökare på hemsidan ökar kontinuerligt. Från år 2001 till år 2002 ökade antal besök med 63% och från år 2002 till år 2003 med 20 %. Perioden januari-april år 2004 hade ca 40 % fler besökare än samma period året innan. Under år 2003 hade webbplatsen 30 636 besök, varav en tredjedel aldrig hade besökt webbplatsen tidigare. Den genomsnittliga tiden en besökare är inne på webbplatsen, fem minuter, liksom det genomsnittliga antal sidor man tittar på, åtta sidor, har ökat avsevärt jämfört med föregående år.

### **2.3 Regeringens förordning med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd**

Enligt KKR:s instruktion skall rådet utföra uppdrag åt främst regeringen. Rådet skall också stödja myndigheterna att utöva sitt ansvar för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning.

De uppdrag som KKR har utfört direkt åt regeringen har tagit en mindre andel av KKR:s arbetstid än uppdrag riktade mot myndig-

heterna. En grov uppskattning ger vid handen att ca 30 % av KKR:s arbetstid har använts för uppdrag som kommer direkt från regeringen. Indirekt är dock många av de uppdrag som riktas mot myndigheterna en följd av önskemål som framförts av regeringen.

Några exempel på uppdrag som KKR har utfört direkt åt regeringen är:

- rapporten *Orsaker till personalomsättningen inom statsförvaltningen* (2002)
- att utarbeta ett förslag till *preparandutbildning för invandrade akademiker* (2002)
- inventering av *goda exempel i statsförvaltningen* på verksamhetsutveckling (2002 och 2004)
- *idéskrift om kompetensförsörjning med ett enkelt självvärderingsinstrument* (2003)
- att utarbeta en *Kunskapsstrategi* (2003)
- arbetet med servicedialoger och rapporten *Lyssna för att lära och lova* (2003)
- *kartläggning och analys av omfattning, inriktning och utveckling av systematiskt kvalitetsarbete inom statsförvaltningen* (2003)
- *kartläggning och analys av hanteringen av generella krav i statsförvaltningen* (under ESVs ledning, 2003)

Flera av uppdragen har utförts i samverkan mellan KKR, Ekonomi- styrningsverket och Statskontoret.

KKR:s instruktion beskriver de områden som KKR:s verksamhet skall omfatta. Nedan görs en uppföljning av hur KKR har uppfyllt instruktionens krav. Uppföljningen gör inte anspråk på att vara heltäckande i alla delar utan är mer avsedd att förmedla en bild av verksamheten och dess spridning i statsförvaltningen.

### 2.3.1 Arbetet med kvalitet inom statsförvaltningen.

KKR:s instruktion: Rådet skall utveckla och sprida former för arbete med kvalitet inom statsförvaltningen

#### Från kvalitet till verksamhetsutveckling

KKR har infört begreppet ”systematisk verksamhetsutveckling” för myndighetens arbete med kvalitetsutveckling. Begreppet ”kvalitet”

har, när det används i former som kvalitetsarbete, kvalitetsutveckling etc., visat sig bli definitionsmässigt otydligt. Det förekommer olika tolkningar av vad som menas med kvalitet. På en del håll förknippas ordet med enbart kvalitetsmodellerna i deras mest mekanistiska tillämpningsform och detta ger negativa associationer till hela begreppet kvalitet. I stället för att stå för ett dynamiskt synsätt kan denna tolkning upplevas som en cementering av gamla arbetsätt. I syfte att eliminera oklarheter runt grundkonceptet kvalitet, som kan definieras ”Kvaliteten på en produkt är dess förmåga att tillfredsställa, och helst överträffa, kundernas behov och förväntningar” (Bergman/Klefsjö, *Kvalitet från behov till användning*), använder nu KKR det bredare och mer dynamiska begreppet verksamhetsutveckling för att täcka området. Verksamhetsutveckling omfattar ett systematiskt utvecklingsarbete med användande av såväl kvalitetsmodeller som processorientering av verksamheten. (För ytterligare resonemang runt kvalitetsbegreppet se kap. 8.2).

### **KKR:s arbete med verksamhetsutveckling**

KKR:s aktiviteter inom området verksamhetsutveckling ligger inom ett varierat fält av seminarier, utbildningar, kvalitetsmodeller och publikationer. En plattform för dessa aktiviteter har varit att sätta in kvalitetsarbetet i ett förvaltningspolitiskt sammanhang.

Vid tre tillfällen har KKR varit en av huvudarrangörerna för *Kvalitetsmässan*. Rådet har representerat statsförvaltningen. De båda andra arrangörerna har företrätt kommun respektive lands-ting. Syftet med KKR:s deltagande i Kvalitetsmässan är att uppmuntra och aktivera statliga myndigheter att delta i mässan och att anmäla sina utvecklingsprojekt till tävlingen om Götapriset. KKR:s målsättning med sin medverkan är att sprida kunskap om statligt utvecklingsarbete samt att få till stånd diskussioner och jämförelser om utvecklingsarbete mellan statliga myndigheter och med andra sektorer. Under åren har de statligt anställda utgjort en växande grupp av mässans besökare. År 2003 uppgick de till 20% eller 540 deltagare.

KKR har under åren genomfört ett antal *kvalitetsutbildningar*. Dessa har handlat bl.a. om kvalitetsutveckling, tjänstekvalitet och servicedeklarationer, självvärdering och processledning/benchmarking. Målgruppen har varit strategiska ledare inom statsförvaltningen. KKR har också genomfört de längre utvecklingsprogram-



men *Kvalitetsledning i staten* med syftet att utveckla förmågan hos kvalitetsledare att driva ett kvalitetsarbete inom statsförvaltningen. Sammanlagt har ca 900 personer från över 160 myndigheter deltagit i mässor, seminarier och ledarutbildningar inom kvalitetsområdet.

KKR sprider kunskap om synsätt, modeller och metoder inom kvalitetsområdet till myndigheterna. I sin samverkan med myndigheterna rekommenderar KKR inte en specifik kvalitetsmodell utan intar en rådgivande position med utgångspunkt att myndigheterna själva bedömer, om de vill arbeta med en fullständig modell eller ta relevanta delar ur någon eller några modeller och anpassa till den egna myndigheten. KKR har identifierat process- och medborgarorientering som centrala inom kvalitetsområdet och har valt att fokusera strategier och aktiviteter till dessa områden. Detta framgår tydligt i myndighetens Verksamhetsplan för år 2004.

KKR har deltagit i utvecklingsarbetet av den av EU:s medlemsländer gemensamt framtagna modellen för självvärdering av verksamheter i offentlig förvaltning, *Common Assessment Framework (CAF)*, som även har översatts och anpassats till svenska förhållanden av KKR. Utbildningar i modellen har hållits för 124 deltagare från 51 myndigheter och skriften med modellen har sålts i ca 100 exemplar till 40 myndigheter. Skriften finns även att hämta som pdf-fil från KKR:s webbplats.

Intresset för processororientering bland de statliga myndigheterna är stort. KKR har gjort bedömningen att ett processsynsätt är en grundbult i systematisk verksamhetsutveckling och har en stor potential, när det gäller att effektivisera och medborgarorientera statsförvaltningen. En studie över processororientering i staten har genomförts på 30 myndigheter och resulterat i två rapporter: *Processororientering i staten*, som sålts i över 1600 exemplar till bortåt 140 olika myndigheter och andra organisationer, privata och offentliga, samt *Processororientering i 10 myndigheter*, som sålts i över 200 exemplar till mer än 30 myndigheter. Det stora intresset för arbetet har lett till ett särskilt regeringsuppdrag om processororientering över myndighetsgränser, som pågår våren 2004 i samverkan med Ekonomistyrningsverket (ESV).

Kvalitetsarbete handlar både om kvalitet i produktion och upplevd kvalitet hos kund. KKR har också tillsammans med Statskontoret samordnat och gett metodstöd till försöksverksamheten med *Servicedialog*, där 21 myndigheter och försäkringskassor har fått ett regeringsuppdrag att utveckla sin verksamhet genom servicedialog med medborgarna. KKR har i detta sammanhang anordnat en

konferens med 150 deltagare från mer än 70 myndigheter. KKR samordnar ett befintligt nätverk och har fått i uppdrag av regeringen att under år 2004 fortsätta metodutveckling inom området.

### 2.3.2 Samverkan i frågor om kvalitet och kompetens

KKR:s instruktion: Rådet skall initiera samverkan mellan myndigheter i frågor om kvalitet och kompetens i syfte att utveckla metoder och tekniker.

KKR har i mycket sett sin roll som att vara förmedlare av erfarenheter och goda exempel inom statsförvaltningen.

I syfte att stimulera och inspirera myndigheterna till ett ökat utbyte av erfarenheter sinsemellan har KKR tillsammans med Statskontoret och ESV och på uppdrag av regeringen vid två tillfällen inbjudit myndigheter att skriftligt presentera sitt utvecklingsarbete med något *Inspirerande exempel*. Dessa har belyst förändringsarbete och arbete med verksamhetsutveckling i myndigheterna. Inspirerande exempel 2004 rörde sig inom tre områden, nämligen

- samverkan för att lösa samhällsuppgifter
- samhällsnytta med smarta lösningar
- samarbetskap på arbetsplatsen

År 2002 prioriterades exempel inom områdena medborgare, verksamhetsresultat och medarbetarskap. Två heldagskonferenser har hållits där ett antal inspirerande exempel har presenterats och deltagarna erbjudits möjlighet till erfarenhetsutbyte och lärande. Sammantaget har de två konferenserna haft ca 350 deltagare från bortåt 100 myndigheter.

KKR har vidare tillsammans med Statskontoret och ESV medverkat i de två *uropeiska kvalitetskonferenser för offentlig förvaltning* som hittills anordnats. Medverkan har inneburit eget deltagande som moderatorer, seminariehållare, utställare och inte minst som sammanhållande för de svenska myndigheter som presenterat goda utvecklingsexempel.

KKR har fram tom april 2004 genomfört 36 *Arenor*. Sammanlagt har 2 171 personer från minst 250 myndigheter deltagit i KKR:s Arenor. En Arena är som regel ett halvdagsseminarium, som belyser något eller några aktuella ämnen inom rådets verksamhetsom-

råden. De förläggs oftast till Stockholm, men flera Arenor har genomförts regionalt på andra platser i landet. Syftet med Arenorna är att ge deltagarna nya kunskaper i en koncentrerad form med möjlighet till möte med andra intresserade. I nedanstående tabell ges information om samtliga Arenor under åren 1999-april 2004.

Tabell 2.1. Arenor 1999–2004

| År  | Benämning   | Antal deltagare   |    |
|---|---|---|----|
| 1999  | Framgångsrikt kvalitetsarbete – en exposé över förutsättningar, angreppssätt och metoder  | 82  |    |
|   | Kvalitetsutveckling i ett forskningsperspektiv  | 104   |    |
|   | Statstjänstemannen i medborgarens tjänst  | 60  |    |
| 2000  | Framgång 2005 – en studie kring vilka faktorer som leder till konkurrenskraft och välfärd | 67  |    |
|   | Förståelsebaserad ledning och utveckling  | 112   |    |
|   | Knowledge Management – Kunskapsarkivering eller kunskapsaktivering?                       | 99  |    |
|   | Massmedia, myndigheten och medborgaren  | 76  |    |
|   | En förvaltning i demokratins tjänst – regeringens handlingsprogram                        | 87  |    |
|   | Kompetens 2010 – kompetensförsörjningen i staten  | 70  |    |
|   | Goda exempel på arbete med kompetensförsörjning   | 85  |    |
|   | En förvaltning i demokratins tjänst – regeringens handlingsprogram, 4 tillfällen          | 150   |    |
|   | 2001  | Finns det <i>kunder</i> inom den offentliga sektorn?          | 33 |
|   |   | Att konsultera medborgarna. Medborgar- och kundundersökningar | 47 |
| Arkitektur – en förutsättning för god kvalitet, produktivitet och trivsel i statligt arbete |   | 26  |    |
| Chefers arbete och utvecklingsbehov   |   | 93  |    |
| En öppen och tillmötesgående förvaltning – hearing om offentlighetsprincipen                |   | 46  |    |
| Statsförvaltningen och förtroendet  |   | 45  |    |
| Kvalitetsarbete och arbetsmiljö   |   | 55  |    |
| Vi vet inte vad vi vet – om Knowledge Management  |   | 53  |    |
| 2002  |   | EU och statsförvaltningens omvandling                         | 54 |
|   |   | Att leda en kvalificerad kunskapsorganisation i omställning   | 76 |
|   | Omvandlingen i regionen, statsförvaltningen och EU  | 18  |    |
|   | Processororientering i staten – ESV och SKI   | 91  |    |
|   | Processororientering i staten – Migrationsverket  | 52  |    |
|   | Yrkeskunnande och teknologi   | 11  |    |
|   | Omvärldsspaning och omvärldsanalys i teori och praktik                                    | 134   |    |
| 2003  | Ett arbetsliv för alla  | 60  |    |
|   | Ny förvaltningsmodell för Sverige?  | 137   |    |
|   | Självutvärdering med stöd av CAF och Processororientering i staten                        | 148   |    |
|   | Förändringar i krav, uppföljning och granskning av myndigheter                            | 103   |    |
| 2004  | Värdeförskjutningar i staten  | 99  |    |
|   | Satsa friskt på hälsa i staten  | 100   |    |
| <i>SUMMA</i>  |   | <i>2 171</i>  |    |

Källa: Statens kvalitets- och kompetensråd

Nätverk är en annan form för erfarenhetsutbyte och lärande mellan myndigheter. Nätverk samlar människor med gemensamt professionellt intresse för ett visst område eller med gemensam yrkesroll och de kan vara ett mycket värdefullt komplement till andra slag av lärande och kompetensutveckling. Detta blir speciellt tydligt för personer som arbetar ensamma i sin profession inom en myndighet. KKR har gett ut en handbok, *Nätverk för lärande och utveckling*, vilken också innehåller en sammanställning över olika statliga nätverk. KKR har initierat ett flertal *nätverk*:

- nätverket för *omvärldsbevakning* har 73 deltagare från 42 myndigheter
- nätverket för *lärande och utveckling* har 132 deltagare från 15 myndigheter
- nätverket för *förvaltningsjurister* har 79 deltagare från 57 myndigheter
- nätverket för *småmyndigheter* har 42 deltagare från 23 myndigheter.
- slutligen har det nystartade nätverket för *chefsutvecklare* vid sina två första träffar under år 2004 haft representanter från 35 myndigheter som deltagare.

### 2.3.3 Stöd i kompetensförsörjningen

KKR:s instruktion: Rådet skall ta fram underlag för att stödja den statliga förvaltningen i arbetet med att skaffa, utveckla och behålla rätt kompetens.

Under åren har KKR på olika sätt arbetat för att stödja en långsiktig och god kompetensförsörjning i staten. Det handlar bl.a. om att

- anordna kompetensrådslag och Arenor
- ta fram verktyg och modeller
- arbeta med kompetensplanering och mångfaldsfrågor
- titta på personalomsättningen i statsförvaltningen
- analysera myndigheternas kompetensförsörjningsplaner.

KKR har arbetat fram ett antal verktyg och instrument som hjälp för myndigheternas kompetensförsörjning. *Planera för kompetens* är en handledning med en modell för kompetensanalys. Den är avsedd att hjälpa myndigheterna att kartlägga och analysera kompetensbehov för såväl dagen som morgondagen och ligga som

grund för planering av kommande utbildnings- och utvecklingsinsatser. Handedningen har sålts i 822 exemplar till 202 myndigheter.

Myndigheterna redovisar årligen till regeringen hur kompetensförsörjningen i myndigheterna ser ut. KKR har konstaterat att det behövs en fördjupning av innehållet i dessa redovisningar och har på eget initiativ gjort en djupare analys av dem. Dessa analyser, som har gjorts flera år i rad, har bidragit till att förtydliga bilden av kompetenssituationen i statsförvaltningen och de har utgjort grunden för flera utvecklingsinsatser. År 2003 har KKR sammanställt analysresultaten i ”*Analys av de statliga myndigheternas kompetensförsörjningsredovisningar 2003*”.

På regeringens uppdrag och till stöd för myndigheternas kompetensförsörjning har KKR utarbetat en idéskrift *Om betydelsen av strategisk kompetensförsörjning*. I den definieras begreppet kompetensförsörjning genom en särskild modell som förtydligar innehållet. I denna skrift har KKR även valt att framhålla och prioritera nio områden som särskilt betydelsefulla för framgången i statsförvaltningens arbete med kompetensförsörjning:

- attraktiva anställnings- och arbetsvillkor
- systematiskt arbetsmiljöarbete
- kompetensanalys och kompetensplanering
- försörjning av kärn- och stödkompetens
- chefsförsörjning
- jämställdhet
- etnisk och kulturell mångfald
- åldersbalans
- kunskapshantering.

KKR är också i färd med att utarbeta en *Metod för självvärdering av kompetensförsörjningen i statliga myndigheter*. Syftet med denna är att erbjuda ledningen i en statlig myndighet en enkel metod för att fastställa hur framgångsrikt kompetensförsörjningsarbetet är i den egna verksamheten. I samarbete med SIS, Swedish Standards Institute, har KKR deltagit i arbetet med att utarbeta en vägledning till *Ledningssystem för kompetensförsörjning*.

KKR har haft två välbesökta konferenser, *Kompetensrådslaget* år 2000 och *Kompetensvägen* – konferens om kompetensförsörjningen i staten år 2003. Dessa konferenser har haft ca 260 deltagare från 123 myndigheter.

KKR har tillsammans med Statistiska Centralbyrån belyst och analyserat orsakerna till personalomsättningen inom statsförvaltningen vad gäller personal som varit anställda tre till fyra år. Resultaten har dokumenterats i en rapport *Därför byter unga i staten jobb*. Rapporten identifierar faktorer som bidrar till att yngre handläggare slutar, vill sluta eller stannar i staten. Den lyfter fram några särskilt intressanta frågeställningar som bör bearbetas vidare, såsom generationsskiftet, chefs- och ledarskap, grundläggande värderingar, karriärstilar och skillnader mellan män och kvinnor.

Under år 2004 kommer KKR att i samverkan med en eller flera högskolor färdigställa en högskoleutbildning på 40 poäng, en *preparandutbildning för invandrade akademiker*, som skall ges under år 2005. Ett syfte med denna utbildning är att säkra kompetensförsörjningen till statsförvaltningen genom att fler välutbildade personer kan bli anställningsbara och att den etniska och kulturella mångfalden ökar i statsförvaltningen. Utbildningen ska varva teori och praktik. Ett tjugofemtal myndigheter har anmält intresse för att ställa praktikplatser till förfogande. Genom dessa får deltagarna i utbildningen möjlighet att lära känna en statlig arbetsplats från insidan.

KKR har hösten 2003 utvecklat ett *Kunskaps- och genomförandestöd för arbetet med etnisk mångfald*. Materialet har utvecklats i nära samverkan med flera myndigheter och kommer att prövas i ett pilotprojekt under år 2004.

Under våren 2004 tar rådet också fram ett underlag för att stödja myndigheternas kunskapshantering. Statsförvaltningens elektroniska publicering av rapporter undersöks genom en enkät och intervjuer med representanter från några myndigheter. Parallellt identifieras goda exempel på kunskapshantering i myndigheter, som på försök analyseras genom en nyutvecklad självvärderingsmodell för hantering av kunskap.

#### 2.3.4 Förvaltningsutbildningar

KKR:s instruktion: Rådet skall förmedla grundläggande förvaltningsutbildningar

För att leva upp till regeringens mål för förvaltningspolitiken måste statsförvaltningens anställda besitta en hög kompetens. Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, god

förmåga att kommunicera, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt. KKR bidrar till detta mål genom att anordna ett antal utbildningar och seminarier med inriktning på förvaltningskunskap.

Från hösten 2000 till och med våren 2004 har KKR genomfört 14 *introduktionsprogram för nya handläggare i staten*. Sammanlagt har 309 handläggare från 77 myndigheter deltagit. Vissa myndigheter har skickat deltagare vid många tillfällen. Som exempel kan nämnas Arbetsgivarverket, Banverket, Centrala Studiestödsnämnden, Kungliga Tekniska Högskolan, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Ungdomsstyrelsen.

I programmet är förvaltningsetik och förmågan att kommunicera två genomgående teman. Programmet tar dessutom upp ämnen som

- den svenska konstitutionen
- offentlighet och sekretess
- förvaltningslagen
- ekonomistyrning
- eu-kunskap

Programmet utgår från idén att nyanställda ska introduceras av mer erfarna kollegor genom att så långt det är möjligt ”träna” de situationer som en tjänsteman kan komma att befinna sig i. Föreläsningar och seminarier varvas därför med mer verklighetsnära lärsituationer. Programmet omfattar nu totalt 12 dagar från att tidigare ha varit 15 dagar. Varje delseminarium förläggs till olika myndigheter för att ge deltagarna ett tillfälle att besöka nya myndigheter och få en inblick i verksamheten. Oftast medverkar värdmyndighetens chef som presenterar sin myndighets verksamhet.

Deltagarna i de kvalificerade introduktionsprogrammen får olika publikationer som studiematerial, bl.a. en handledning i utredningsteknik, *Trassla till eller reda ut*, som KKR har tagit fram och även sålt till andra intresserade inom offentlig och privat verksamhet. Sammanlagt har 1 486 exemplar av skriften fått spridning på detta sätt.

Två återträffar, så kallade ”refillkonferenser”, med deltagare i introduktionsutbildningarna har genomförts. 212 personer från ca 50 myndigheter har deltagit i dessa. Därutöver har de före detta deltagarna inbjudit särskilda gäster till konferenserna. Företrädare för såväl myndigheter med mycket egna resurser för kompetensut-

veckling, såsom Banverket och Tullverket, som myndigheter med begränsade resurser, såsom Lotteriinspektionen och Ungdomsstyrelsen, har utnyttjat denna möjlighet till reflektion och lärande.

Under våren 2004 har KKR utvecklat en särskild förenklad introduktionsutbildning, som totalt omfattar endast två dagar. Två pilotomgångar har genomförts med sammanlagt 30 deltagare från 18 myndigheter. Avsikten är att denna kortare version, förutom att arrangeras av KKR, även skall kunna genomföras av en myndighet på egen hand eller i samarbete med andra myndigheter.

KKR har också i uppdrag att ta fram och erbjuda basutbildningar till alla statsanställda. För att ha en möjlighet att täcka in en större del av statsförvaltningens myndigheter har därför KKR, i samarbete med Arbetsmarknadsstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Regeringskansliets förvaltningsavdelning och Riksskatteverket, tagit fram en *webbaserad basutbildning i förvaltningskunskap*. Denna kan användas i myndigheternas interna introduktion av alla nyanställda eller i personalutvecklingsåtgärder riktade till grupper av eller samtliga anställda på en myndighet. I utbildningen finns fyra program:

- förvaltningslagen
- offentlighet
- sekretess
- ekonomistyrning.

Därtill kommer en förvaltningshandbok, som också finns på den speciella webbplatsen [www.förvaltningskunskap.nu](http://www.förvaltningskunskap.nu). Till materialet finns även en handledning, som ger myndigheterna förslag till upplägg av myndighetsvisa förvaltningsutbildningar. Handledningen finns att köpa från rådet, men den finns även tillgänglig som pdf-fil på KKR:s webbplats.

KKR har genomfört ett antal *heldagsseminarier i förvaltningskunskap för chefer*. Dessa seminarier är mycket efterfrågade och har vid flera tillfällen behövt dubbleras. Sammanlagt har 203 chefer från 93 myndigheter deltagit.

KKR får allt fler förfrågningar om stöd att arrangera utbildningar i förvaltningskunskap ute på myndigheterna. Vetskapen om att KKR kan ge detta stöd sprids dels genom den webbaserade utbildningen, dels genom chefer som deltagit i seminariedagen för chefer.



### 2.3.5 Utvecklingsprogram för chefer

KKR:s instruktion: Rådet skall utveckla, stödja och förmedla utvecklingsprogram för chefer och andra personer med strategiska uppgifter

KKR har genomfört två utvecklingsprogram riktade till chefer på ledningsgruppsnivå, *Det strategiska ledarskapet*. I detta program har sammanlagt 46 chefer deltagit representerande 37 myndigheter. Programmet har behandlat områden som

- omvärld och trender i samhället
- att leda myndigheter in i 2000-talet
- från strategisk planering till strategiskt tänkande
- förändringsledarskapets utmaningar
- framtidens ledarskap

Programmet har omfattat 20 dagar spridda under ett år.

*Två utvecklingsprogram för kvinnliga chefer* har genomförts. Programmet har löpt över ett år och omfattat 25 dagar. Ett syfte med programmet har varit att bidra till att fler kvinnor kommer i fråga för de högsta chefstjänsterna vid statliga myndigheter och att stärka och uppmuntra kvinnor i chefsposition att söka dessa befattningar. Innehållet har handlat om:

- jag och ledarskapet
- ledning i grupp, team, projekt
- ledning och organisation
- ledning och strategiskt arbete
- integration och framtid

Sammanlagt har 47 chefer från 38 myndigheter deltagit.

KKR har även delfinansierat deltagande för 14 kvinnliga chefer från 13 olika myndigheter i *Crossing the Boundaries*, ett europeiskt chefsutvecklingsprogram för kvinnor.

KKR har genomfört tre *mentor/adeptprogram* för chefer med 96 deltagare från 65 myndigheter. Syftet med programmet har varit att stötta cheferna i deras roll som chefer och bidra till ett utökat nätverk. Under år 2003 har KKR startat ett nytt projekt, *Mentorforum* som ersätter de tidigare mentorprogrammen. Mentorforum består av en mentorbank med erfarna och intresserade mentorkandidater samt utbildningsmaterial för mentorer och adepter. Intresserade mentorkandidater får utbildning av KKR. Mentorforum vänder sig till chefer som vill utveckla sitt ledarskap via denna

metod. I mentorbanken finns i dag 18 personer som är beredda att ta sig an adepter och som utbildats av KKR. Ytterligare 19 personer har anmält intresse för att vara mentorer, men dessa har ännu ej genomgått utbildning.

En akademisk utbildning på D-nivå, *Strategier för framtidens statsförvaltning*, har genomförts under år 2001–2003. Det är ett magisterprogram för kvalificerade tjänstemän i statlig förvaltning. Utbildningen erbjuder kunskaper på akademisk magisternivå till stöd för utveckling och ledning av en statsförvaltning i omvandling. Deltagarna ges forskningsförankrade kunskaper och problemorienterade färdigheter att hantera morgondagens utmaningar. I utbildningen har också ingått utlandsstudier. Programmet har haft 27 deltagare från 19 myndigheter. Ett nytt program startade år 2002 med nio deltagare från åtta myndigheter. Detta program har också öppnat upp för deltagare i separata kursmoment. 24 personer från 18 myndigheter har deltagit i dessa.

KKR:s har tillsammans med verkschefernas kamratförening genomfört ett antal kvällsseminarier. Syftet med seminarierna är att stärka den kollegiala kontakten mellan verkschefer samt att erbjuda dessa tillfälle att diskutera aktuella ämnen. Det sammanlagda deltagandet är 314 verkschefer från 119 myndigheter. Många chefer har deltagit i flera seminarier.

Genom det *nätverk för chefsutvecklare* i staten som KKR startade i februari år 2004 bildades ett forum för erfarenhetsutbyte och inspiration inom området chefsutveckling i statsförvaltningen. Därigenom ges också en möjlighet till samarbete mellan framför allt små myndigheter i frågor som gäller utveckling av chefer.

Under hösten 2003 gjorde KKR en *upphandling av åtta konsultföretag* som kan tillhandahålla chefsutvecklingsprogram för statliga myndigheter. Dessa företag har myndigheterna möjlighet att avropa via KKR utan att behöva göra egna upphandlingar.

### 2.3.6 Statsförvaltningens krav på högskolorna

KKR:s instruktion: Rådet skall uppmärksamma och förmedla statsförvaltningens krav på högskolornas reguljära utbildning

KKR utarbetade år 2002 en rapport *Högskolan som en resurs i statsförvaltningens arbete*. Syftet med rapporten var att ge en bild av myndigheternas syn på samarbetet mellan statsförvaltningen och

högskolan. Rapporten lyfte fram vilka kunskapsbehov som tydligast framträder hos flera myndigheter och som är intressanta ur ett kunskapsutvecklingsperspektiv. Några slutsatser i rapporten var att myndigheterna efterfrågar utökad samverkan med högskolan, fler tvärvetenskapliga grund- och forskarutbildningar samt ämnesmässig breddning med avseende på ”nya” ämnen i utbildning och forskning.

KKR har även gjort en enkätundersökning bland universitet och högskolor angående högskolans reguljära utbud av förvaltningsinriktad utbildning. Vidare har en tankesmedja angående högskolan som resurs i statsförvaltningens arbete anordnats av KKR. Delta-gare var representanter från olika högskolor och myndigheter.

Inom ramen för Akademin för ekonomistyrning i staten, vilken beskrivs nedan, kanaliseras också myndigheters önskemål på akademisk utbildning.

### 2.3.7 Forskning och utbildning om statlig verksamhet

KKR:s instruktion: Rådet skall stimulera forskning och utbildning om statlig verksamhet och dess bidrag till samhällsutvecklingen

KKR har, i enlighet med instruktionen, sedan flera år en *referensgrupp med forskare och praktiker*. Referensgruppens uppgift är att stödja KKR:s arbete, diskutera och föreslå idéer och initiativ vad gäller rådets verksamhet, diskutera och föreslå strategier för att maximera utbytet mellan forskning och praktik samt diskutera och föreslå strategier för att bevaka aktuell forskning och sprida forskningsresultat inom statsförvaltningen. Därtill skall referensgruppen förmedla statsförvaltningens behov av ny forskning till den akademiska världen.

KKR:s verksamhet genomsyras av kontakter med forskarsamhället såväl i det interna som i det externa arbetet. Som exempel på det förstnämnda kan nämnas:

- *referensgrupper* med bl.a. forskare, som KKR knyter till de flesta projekt.
- en *förvaltningsdoktorand* från Linköpings universitet, som KKR delfinansierar och som arbetar deltid vid rådet. Syftet med att knyta en doktorand till KKR var att öppna en brygga in till universitets- och forskarvärlden. Förvaltningsdoktoranden har gjort flera utredningar.

Som exempel på det externa arbetet kan nämnas:

- *lärare och föreläsare* i KKR:s utbildningar och seminarier, som ofta är forskare
- *forskarkonferenser*, som anordnas vartannat år. KKR har hittills genomfört två konferenser *Forskning för statsförvaltningens utveckling och Moderna tider i staten*. Syftet med konferenserna har varit att få till stånd ett möte mellan kunskapsvärldar med forskare och praktiker, där förvaltningen står i fokus. I konferenserna har 177 personer från 85 myndigheter deltagit.
- magisterprogrammet *Strategier för framtidens ledare*, som anordnas tillsammans med ett antal universitet i syfte att ge statstjänstemän en forskningsnära utbildningsmöjlighet på hög nivå.
- skriftserien *Synopsis*, vilken KKR har tagit fram år 2003 som ett led i att sprida forskningsresultat om statsförvaltningen till statsförvaltningen. Syftet med *Synopsis* är att ge intresseväckande inblickar i svensk och internationell forskning inom KKR:s verksamhetsområden. *Synopsis* är planerad att utges med fyra nummer per år. De tre nummer som hittills har kommit ut har handlat om "Nätverksförvaltningen: en ny förvaltningspolitisk modell?", "Demokrati, författning och förvaltning. Aktuella problem i Sverige och EU" och "Förvaltningens struktur och politikens samordning". *Synopsis* har för närvarande 43 prenumeranter.
- omfattande samarbete med *Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet*, som genomfört bl.a. det tidigare nämnda utvecklingsprogrammet för kvalitetsledare i staten.
- KKR medverkade i uppstarten av *Akademien för ekonomistyrning i staten* vid Stockholms universitet och har två ledamöter som deltar i det fortsatta samarbetet.
- *stöd* till etablering och drift av nationell webbplats för examensarbete
- *stöd* till enskilda forskare i deras ansökningar till forskningsfinansiärer.

Som underlag för den forskningspolitiska propositionen 2004/2005 har KKR fått regeringens uppdrag att efter samråd med Ekonomistyrningsverket och Statskontoret göra en Kunskapsstrategi. I uppdraget har ingått att lämna förslag till mål och strategier för att tillgodose behoven av utbildning, forskning, utvecklingsarbete och

informationsförsörjning inom det förvaltningspolitiska området. KKR redovisade uppdraget för regeringen den 1 december 2003 och fick i regleringsbrevet för år 2004 i uppdrag att fördjupa förslagen till den 1 oktober 2004.

### 2.3.8 En god förvaltningskultur och etik

KKR:s instruktion: Rådet skall verka för en god förvaltningskultur och etik hos de statliga myndigheterna

KKR har som utgångspunkt att presentera etikfrågor så mycket som möjligt i ett sammanhang där det uppfattas som naturligt att komma in på förvaltningsetik. Enligt KKR:s tolkning av förvaltningsetik handlar det om den etik som medborgarna kan förvänta sig av de statsanställda.

KKR genomför en omfattande introduktionsutbildning för nyanställda i staten, där förvaltningsetik är ett genomgående tema. Två konferenser där KKR har återsamlat deltagare i introduktionsutbildningar har ordnats. Temat för en av dessa konferenser var "värden och värderingar i staten". Våren 2004 har KKR anordnat särskilda seminarier, *förvaltningsetik för chefer*, vid vilka sammanlagt 30 personer från 25 myndigheter deltog. Dessa seminarier behandlade särskilt etik- och värderingsfrågor i chefsrollen.

KKR har även anordnat en *Arena* med speciell inriktning på etik och vid en träff med verkschefernas nätverk har temat varit etik- och värderingsfrågor. Vid alla dessa aktiviteter skapas tillfällen för diskussion om och reflektion kring förvaltningsetiska frågor i anslutning till de områden och situationer där sådana frågor kan bli aktuella

I de olika aktiviteter som KKR arbetar fram när det gäller förvaltningskunskap och förvaltningsetik försöker man röra sig mellan de fyra områdena Regler, Värden, Värderingar och Verktyg. Det verktyg som KKR presenterar har tagits fram av en forskare vid Uppsala universitet och kan förenklat beskrivas som en beslutsfattarmodell, där man blir medveten om olika valsituationer och de egna bevekelsegrunderna för de val man gör. De långa introduktionsprogrammen och den korta introduktionsutbildningen rör sig inom alla fyra områden, medan "Förvaltningskunskap för chefer" rör sig inom områdena Regler och Värden och "Förvaltningsetik för chefer" hanterar Värden, Värderingar och Verktyg

### 3 Effekter på statsförvaltningen av verksamheten vid Statens kvalitets- och kompetensråd

Enligt utredningens direktiv skall en utvärdering göras av KKR med avseende på effekterna av myndighetens verksamhet på statsförvaltningens arbete med kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning. Effekter av en verksamhet är ofta svåra att bedöma på grund av att de många gånger framkommer först på lång sikt. Utredningen har valt att utgå dels från sådant som går att utläsa ur KKR:s egen dokumentation över produktion och statistik över verksamheten samt dra slutsatser av detta, dels från uppföljningar, utvärderingar och effektmätningar, som KKR gjort i egen eller annans regi. En annan utgångspunkt har varit uppfattningar framförda av företrädare för myndigheter. Resultatet från KKR:s kundundersökningar redovisas också. Därtill redovisas allmänna bedömningar om KKR från olika personer som har varit i kontakt med myndigheten.

#### 3.1 Allmänt om effektmätning

KKR arbetar med frågor som berör kvalitets- och kompetensutveckling i statsförvaltningen. Att förändra och utveckla kompetens är ofta resultat av en långsamt verkande process över tid, där sambandet mellan de kompetensutvecklingsaktiviteter som människor deltar i och deras prestationer inte alltid är lätta att upptäcka. Kopplingen aktivitet och omedelbart synligt resultat är inte given och lineär. En kompetensutvecklande insats kan ligga inom en person som en så kallad "tacit knowledge", tyst kunskap, som väcks till liv långt senare vid skeenden som aktualiserar kunskapen. Att införskaffa ny kompetens innebär att man får nya insikter, vilka i sin tur eventuellt leder till att man utför sina ordinarie arbetsuppgifter på ett annat sätt än tidigare. Sambandet mellan den upplevda aktiviteten och det egna agerandet kanske inte står klart ens för individen själv.

Individer och organisationer agerar inte i tomrum. De omgärdas av ett otal skeenden, impulser, initiativ och ageranden, som i komplex samverkan för organisationernas verksamhet framåt. Vad som påverkat vilken utveckling, vilka initiativ som lett till vilket resultat är svårt att peka ut. En organisations utveckling är sällan resultatet av ett enskilt agerande eller en speciell insats. Att mäta effekterna av kompetensutvecklingsinsatser låter sig av dessa skäl inte helt lätt göras. Vilka resultat kan med visshet härledas till en särskilt utpekad aktivitet och vilken effekt är orsakad av vilket resultat?

Effekter av arbete med kvalitetsutveckling är lite lättare att mäta, om man håller sig till kvalitetsfrågor av konkret natur, dvs. metoder, tekniker, modeller och verktyg. Det är lätt att konstatera i vilken utsträckning man använder ett verktyg eller tillämpar en modell. Om man däremot ska försöka bedöma effekter av användningen av ett verktyg eller effekter av kvalitetsutveckling inom ”mjukare” områden, som handlar om t.ex. rekryterings- och chefsförsörjningsprocesser, utvecklingssamtal eller karriärplanering, blir kopplingen insats – resultat – effekt genast svårare att se. Det krävs en längre tidsperiod innan man kan se effekter av insatserna och även här kan man aldrig med visshet säga att just den specifika insatsen ledde till den specifika effekten.

### 3.2 KKR:s produktion

Vad som är betydligt lättare att mäta än effekterna av en verksamhet är resultat i form av prestation, dvs. vad som har producerats. Det är utredningens uppfattning att KKR har en mycket hög produktivitet. Med knappa resurser åstadkommer myndigheten en verksamhet av imponerande volym, i synnerhet med tanke på att myndigheten existerat i endast något över fem år.

KKR är en liten myndighet med en mindre kärna av 10–11 personer med fast anställning. Även om myndigheten har haft finansiella möjligheter att förstärka sig genom bl.a. konsultmedverkan är antalet personer inblandade i genomförandet av olika aktiviteter begränsat. I statsförvaltningen arbetar ca 220 000 personer i ca 260 myndigheter. Kundgruppen är alltså mycket stor. För att bli effektiv och få största möjliga spridning har KKR prioriterat att koncentrera sina insatser till verksamheter av hävstångskaraktär, dvs. med minsta möjliga input syftar de till att erhålla största möjliga output.

Utifrån dessa förutsättningar har KKR därför valt att i första hand rikta sig till speciella målgrupper i statsförvaltningen, nämligen, förutom de nyanställda, personer på strategiska positioner inom personal-, kompetens-, kvalitets- och ekonomiområdet. Under de fem år KKR har existerat har antalet deltagare, som tidigare uppgivits, ur dessa kategorier uppgått till något över 6 100. Sett på statsförvaltningen som helhet är antalet begränsat, i synnerhet som många återkommer som deltagare i olika aktiviteter. Ur aspekten möjlighet till inflytande på den egna myndigheten är antalet dock inte obetydligt, särskilt som deltagarna representerar nästan hela statsförvaltningen. KKR har alltså under åren med sin verksamhet nått så gott som hela statsförvaltningen. De flesta myndigheter har haft mer än en kontakt med KKR. Många myndigheter är kontinuerliga användare av KKR:s tjänster.

Med utgångspunkt i samma förutsättningar har KKR alltmer inriktat sig på insatser med stor potentiell spridningseffekt. Som exempel kan nämnas bildandet av allt fler nätverk, inspirerande exempel, webbaserad utbildning och, i stället för ett fast mentor/adeptprogram, ett Mentorforum med ett arkiv av mentorer som intresserade chefer kan få tillgång till.

### **3.3 Uppföljning och utvärdering av verksamheten**

KKR följer själv kontinuerligt upp sin verksamhet. Så gott som alla aktiviteter utvärderas omedelbart skriftligt av deltagarna. Dessa utvärderingar eller snarare recensioner av aktiviteterna påvisar självfallet endast hur deltagarna upplevde själva aktiviteten. De säger ingenting om vad av bestående värde som dessa fick med sig hem till sina myndigheter. Men de ger dock KKR en värdefull information om utformningen av själva aktiviteten, lärarinsatsen och lärandemiljön. Dessa omedelbara omdömen från deltagarna om genomförda aktiviteter använder KKR aktivt som underlag för att förbättra och förändra utformningen av kommande verksamhet.



### 3.3.1 Utvärdering av viss verksamhet

I syfte att få en bild av hur deltagarna upplever KKR:s verksamhet en tid efter genomförd aktivitet initierar KKR utvärderingar, som genomförs med hjälp av utomstående expertis. Exempel på sådana utvärderingar är:

- utvärdering av *Kvalitetsmässan 2003*, genomförd av Markör AB
- utvärdering av *Inspirerande exempel 2004*, genomförd av Markör AB
- utvärdering av KKR:s *tre chefsprogram*, genomförd år 2002 av Institutet för personal- och företagsledning (IPF)
- utvärdering av *Planera för kompetens*, genomförd år 2002 av Karriär & Kompetens AB
- utvärdering av *webbaserad utbildning*, genomförd år 2002 av Markör AB
- utvärderingen *Omfattning, inriktning* och utveckling av *systematiskt kvalitetsarbete inom statsförvaltningen*, genomförd år 2003 av KKR

#### KKR:s tre chefsprogram

Utvärderingen av KKR:s tre chefsprogram, *Det strategiska ledarskapet*, *Chefsprogram för kvinnor på mellanchefsnivå* och *Mentorprogrammet*, visade att en stor majoritet av deltagarna ansåg att utvecklingsprogrammet har varit en bra satsning, såväl för dem personligen och för deras chefsroll som för statsförvaltningen. Programmet visade sig ha varit en källa till inspiration i arbetet. Cheferna hade också ett stort utbyte av att deltagarna kom från olika myndigheter.

#### Planera för kompetens – en handledning

Uppföljningen av *Planera för kompetens – en handledning*, genomfördes relativt kort tid efter det att den lanserats. Handledningen är inte *en* modell för kompetensanalys. Det är en handledning för att kunna utforma en process och analys som passar den egna myndighetens förutsättningar och syften. Denna öppenhet gör att handledningen har en bred målgrupp, nämligen personer och myndigheter med helt olika erfarenhet av och olika ambitioner med

systematisk kompetensplanering. Den skall därför vara begriplig och informativ för den som inte tidigare kommit i kontakt med området och samtidigt vara inspirerande för den som har stor erfarenhet. De mindre erfarna respektive de som vill veta vad kompetensanalys är eller kan vara ger handledningen ett något bättre omdöme, än de gör som redan har erfarenhet eller som vill utveckla en befintlig kompetensanalys. Det som upplevs som speciellt bra med handledningen är att den är konkret, tydlig och systematisk.

### Den webbaserade utbildningen

Den *webbaserade utbildningen i förvaltningskunskap* finns åtkomlig via KKR:s hemsida men används även som studiematerial i flera av KKR:s förvaltningsutbildningar. De som intervjuades i samband med utvärderingen tillhörde antingen gruppen personalutvecklare på myndighet, som kunde tänkas vilja använda materialet inom den egna myndigheten, eller den grupp som direkt i samband med KKR:s introduktionsprogram har använt materialet som studiematerial.

Av utvärderingen av den webbaserade utbildningen framkom att man var nöjd med det material som tagits fram och fann det lättillgängligt och användbart. Flera underströk det som också påpekas i KKR:s material, nämligen att ett webbaserat material inte helt kan ersätta utbildningssituationer, där deltagare och medverkande är personligt närvarande. KKR har registrerat ett ökat intresse för det webbaserade materialet och ett ökat intresse för myndighetsvisa personalutvecklingsinsatser i de frågor som materialet tar upp. KKR är därför i färd med att på olika sätt vidareutveckla de förslag som ges i det webbaserade materialet.

### Uppföljning av systematiskt kvalitetsarbete i statliga myndigheter

KKR har gjort en uppföljning av arbetet med kvalitetsutveckling på myndigheterna, *Omfattning, inriktning och utveckling av systematiskt kvalitetsarbete inom statsförvaltningen*. Jämfört med en tidigare uppföljning förefaller inte antalet myndigheter som arbetar med kvalitetsarbete ha ökat i någon påtaglig utsträckning. Emellertid påvisar uppföljningsrapporten att de som arbetar systematiskt med

sin verksamhetsutveckling har uppnått en större mognad och insikt i metoder och angreppssätt. Processarbetet har blivit tydligt och fått nya dimensioner. 93 % av de myndigheter som tillämpar någon form av kvalitetsarbete anger att effektiviteten ökat som ett resultat av detta arbete. Den andel som anger att effektiviteten ökat i hög grad är så mycket som 16 %.

Ett tecken på intresset för systematiskt kvalitetsarbete i myndigheterna är att under bara några månader efter publiceringen har den första delen av rapporten *Processororientering i staten* sålt i 1 600 exemplar till över 135 myndigheter förutom till konsultföretag och privatpersoner. Den andra delen, *Processer och processororientering i 10 myndigheter*, har under en mycket kort tidsperiod sålts i över 200 exemplar till 30 myndigheter.

### 3.3.2 Effektutvärdering av några insatser

KKR har initierat några utvärderingar som har tittat specifikt på effekterna av den genomgångna aktiviteten. Exempel på sådana är:

- utvärdering av *Inspirerande exempel 2001/2002*, genomförd av KKR
- utvärdering av KKR:s *Introduktionsprogram för nyanställda handläggare*, genomförd år 2002 av IPF
- uppföljning av *Utvecklingsprogram för kvinnliga chefer i staten 2000–2001*, genomförd år 2003 av svenskt PA Forum och Karriär och Kompetens AB

#### Inspirerande exempel

KKR:s uppföljning år 2002 av *Inspirerande exempel* pekar på att medverkan i denna aktivitet ger myndigheter en bekräftelse på att de ligger rätt i sitt utvecklingsarbete, vilket ger dem styrka. Detta ger stimulans till det fortsatta arbetet. De flesta medverkande har upplevt att de fått ökad uppmärksamhet för projekt, myndighet eller egen del. De har fått fler kontakter från omvärlden, vilket får tolkas som att exemplen just upplevs som inspirerande för andra. Det förekommer dock kommentarer om att medverkan inte lett till fortsatt utveckling.

## Introduktionsutbildningarna

Syftet med effektutvärderingen var att få fram vad deltagarna i de fyra första pilotomgångarna av *Introduktionsutbildningen* uppfattade som bestående nytta av programmen, sedan nära ett år hade förflutit, och vilka effekter deras myndigheter uppfattade av programmet. Av utvärderingen framkom att deltagarna hade haft mest nytta av de moment som rörde frågor om förvaltningsetik, stats-tjänstemannarollen och förståelse för staten som sektor. Från de tillfrågade myndigheterna nämndes främst effekter som rörde de deltagande individerna, såsom ökade kunskaper och större säkerhet. I någon mån nämndes också effekter på organisationsnivå, såsom förmedlandet av goda exempel från andra myndigheter. De medverkande programledarna intervjuades också i sammanhanget. Utvärderingen har haft direkt inverkan på hur de fortsatta introduktionsprogrammen har lagts upp. KKR har kunnat konstatera att de förbättringar som genomfördes med anledning av utvärderingsresultatet har kunna spåras i de fortlöpande kursuppföljningarna av de följande introduktionsprogrammen.

## Utvecklingsprogram för kvinnliga chefer i staten 2000–2001

Uppföljningen av *Chefsutvecklingsprogrammet för kvinnor* gjordes två år efter genomförandet. Syftet med uppföljningen var att beskriva hur det har gått för deltagarna i karriären efter utbildningen. Utvecklingsprogrammet har på olika sätt påverkat kvinnorna. Vilken den direkta effekten på deras myndigheter har varit kan man utläsa av att ungefär hälften fått högre chefsbefattning eller på annat sätt fått nya uppgifter efter utbildningen, vilket var ett av KKR:s mål med utvecklingsprogrammet. Det framgår av utvärderingen att kvinnorna efter utbildningen har vågat söka ett avancemang. Det är sannolikt att deras deltagande i programmet även har påverkat deras myndigheter indirekt. De kvinnliga cheferna vittnar nämligen om att de själva har genomgått vissa förändringar efter utbildningen:

- De har blivit tydligare och säkrare i sin chefsroll. De agerar i roller och tar på sig uppdrag som de inte förut vågat.
- De är mer nyanserade i sitt chefskap
- De betonar mer önskan om helhet i livet. Många beskriver hur de nu törs skaffa sig balans mellan fritid och arbete. De ställer

krav på mer resurser, tydligare uppdrag, få möjlighet att arbeta deltid m.m.

- De arbetar smartare. De arbetar mindre med kvantitet och mer med kvalitet.

Även om påverkan mest har legat på det individuella planet, är det troligt att kvinnornas förändrade attityder och förhållningssätt satt vissa spår i omgivningen enligt principen ”endast genom att förändra dig själv kan du förändra andra”.

De kvinnliga cheferna upplever en viss besvikelse över att myndigheterna inte riktigt tar till vara på de kompetenser de har skaffat sig under utbildningen. Utvärderingen lyfter fram sex punkter, som statliga myndigheter borde tänka på, när det gäller att utnyttja kvinnliga chefers kompetens. Utvärderingen har spritts till KKR:s nätverk för chefsutvecklare i staten och den kommer också att läggas ut på KKR:s hemsida på nätet. Förhoppningsvis kan dessa åtgärder bidra till att insikter sprids hos myndigheterna, när det gäller stöd till de kvinnliga cheferna.

### 3.4 Effekter hos myndigheterna

En faktabaserad grund att stå på vid bedömning av en viss verksamhet är vilket intresse målgruppen har för denna. Utredningen har därför valt att göra en bedömning av målgruppens intresse för KKR.

Med syftet att få en överblick över myndigheternas erfarenhet och uppfattning om KKR och dess verksamhet samt en bedömning av KKR:s eventuella effekter på statsförvaltningen anordnade utredningen ett seminarium med företrädare för 18 myndigheter. Dessa myndigheter utvaldes så att de utgjorde ett representativt urval ur statsförvaltningen.

Utredningen har därtill formellt eller informellt intervjuat ett antal ytterligare myndighetsrepresentanter vars uppfattningar om KKR ingår i redovisningen nedan.

### 3.4.1 Mätbara effekter

Antalet deltagare i KKR:s aktiviteter är konstant högt eller ökande. Många myndigheter skickar kontinuerligt deltagare till exempelvis Introduktionsutbildningen för nyanställda, kvalitetsutbildningarna eller Arenorna. Introduktionsutbildningarna hade år 2003 med sammanlagt 103 deltagare det klart högsta deltagarantalet hittills. På grund av efterfrågan har KKR vid flera tillfällen fått dubblera en seminariedag med förvaltningskunskap för chefer.

Den enda utbildning där antalet deltagare minskat i förhållande till föregående utbildning är Masterprogrammet.

Det faktum att samma myndigheter skickar deltagare år efter år till olika aktiviteter måste tolkas som att dessa aktiviteter ger myndigheterna något av bestående värde.

Antal besökande på KKR:s webbplats ökar för varje år. Det kommer ständigt nya besökare till webbplatsen. Detta kan vara en effekt av ett ökat intresse från myndigheterna för KKR:s verksamhet. Det är troligen också ett resultat av en förbättrad webbplats, vilket bidrar till att myndigheterna finner mer utförlig information.

### 3.4.2 Effekter av KKR:s stöd i arbetet med myndigheternas kompetensutveckling

Vissa skönjbara effekter av KKR:s verksamhet på statsförvaltningen går att utläsa. Representanter för myndigheter med färre än 50 anställda, vilka har använt KKR i stor utsträckning, vittnar om hur deras arbete med kvalitets- och kompetensfrågor har förstärkts genom det stöd KKR har gett. Företrädare för en myndighet konstaterade att "KKR har varit till en mycket stor hjälp med sina utbildningar för nyanställda i staten. Vi har haft en mycket stor nytta av att kunna skicka medarbetare till dessa utbildningar. De har både lärt sig om statstjänstemannarollen och knutit nätverk med andra statsanställda". Företrädare för en annan mindre myndighet påtalade att myndigheten skickar alla sina nyanställda till denna utbildning och att de märker en stor skillnad på kunskap om statsförvaltningen och statstjänstemannarollen hos medarbetarna efter det att de deltagit i utbildningarna. Vid introduktionsutbildningen gör deltagarna ett längre utvecklingsarbete. Denna myndig-

het har ändrat hela sitt rekryteringsförfarande efter det förslag som deras medarbetare arbetade fram under utbildningen.

En generaldirektör för en myndighet med få anställda framhöll att samarbetet med KKR har haft påtagliga effekter i myndigheten:

1. "Det har ett signalvärde. KKR:s intresse och stöd har gjort att kvalitets- och kompetensfrågorna har prioriterats på myndigheten."
2. "Möjligheten att få inspiration och stöd av KKR har gjort att myndigheten kontinuerligt har kunnat driva frågorna vidare. Myndigheten har inte fastnat i ett tvärstopp, vilket är så vanligt vid förändringsarbete."
3. "Myndigheten har fått verktyg, så att de på ett handfast sätt har kunnat hantera kvalitets- och kompetensfrågorna. De har haft en oerhörd nytta av KKR:s alla skrifter. En liten myndighet har ingen möjlighet att själv arbeta fram alla dessa hjälpmedel, verktyg och modeller."

En myndighet med flera tusen anställda har både skickat deltagare till och haft medarbetare som föreläst vid Introduktionsutbildningen. De har kunnat se tydliga effekter hos personalen vad gäller det sätt på vilket de hanterar statstjänstemannarollen. En representant från en annan mycket stor myndighet ansåg att det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet har satt sina spår i myndigheten och att man kan anta att KKR finns med i detta. Företrädare för en mindre myndighet konstaterade att de i stor utsträckning använder sig av KKR:s tjänster. Framför allt har de medarbetare som gått introduktionsutbildning spritt kunskaper om statstjänstemannarollen vidare in i myndigheten. Man kan se att det plötsligt på avdelningar uppkommer spontana diskussioner om t.ex. styrning i statsförvaltningen och att det finns en viss stolthet över att arbeta som statstjänsteman. Företrädare för en annan mindre myndighet, vilken har skickat många nyanställda till introduktionskursen, påpekade att effekten i myndigheten skulle bli ändå större, om samma myndighet fick skicka fler än två deltagare till varje utbildningstillfälle.

Aktiviteten Inspirerande exempel har visat sig få spridningseffekter på så sätt att de prisbelönda exemplen kan tjäna just som inspirationskälla för andra myndigheter. *Umeå Universitet*, som år 2000 togs ut för att representera Sverige i en europeisk konferens med inspirerande exempel, har rönt en mycket stor uppmärksam-

het inte bara från andra myndigheter. Även det privata näringslivet och norska Statskonsult har uppmärksammat deras utvecklingsarbete. Medarbetare från universitetet är, sedan de valdes ut som inspirerande exempel, kontinuerligt inbjudna att föreläsa i diverse olika sammanhang. De har även hållit utvecklingsdagar för chefer ur näringslivet. Det finns flera exempel på att utvecklingsarbete har satts i gång i andra organisationer som en direkt följd av inspirationen från exemplet Umeå universitet.

När efterfrågan på vissa utbildningar blir så stor att antalet utbildningstillfällen måste dubblas är detta sannolikt en effekt av att tidigare deltagare haft så stor nytta av aktiviteten att kollegors intresse för utbildningen väckts. Detta har varit fallet med heldagsseminariet i förvaltningskunskap för chefer.

KKR erbjuder regelbundet verkschefer och medlemmar i GD-föreningen kortare kvällsseminarier. Syftet med dessa seminarier är att stärka den kollegiala kontakten mellan verkschefer samt att ge tillfälle att diskutera aktuella ämnen. Aktiviteten har inte utvärderats, men antalet deltagare i seminarierna har ökat påtagligt under det senaste året. Från 59 deltagartillfällen under år 2002 har det varit 122 deltagartillfällen under år 2003, vilket kan tolkas som att seminarierna upplevs värdefulla för deltagarna.

En chef för en myndighet med få anställda påpekade: ”Det är speciellt viktigt att vi som arbetar på små myndigheter ges tillfällen till att ta del av vad som är på gång inom statsförvaltningen, att vi träffar kollegor och får höra hur andra myndigheter resonerar. Vi måste också ges möjligheter att följa utvecklingen”.

Kritisk var en representant från en medelstor myndighet som undrade vad KKR över huvud taget har att bidra med vad gäller kompetensen på andra myndigheter. ”Det vet vi väl bäst själva inom vår myndighet”.

### 3.4.3 Effekter av KKR:s stöd inom kvalitetsområdet

Inom kvalitetsområdet är bedömningarna om nyttan av KKR:s verksamhet varierad. Vissa myndigheter redovisade det stora stöd och den nytta av KKR i kvalitetsarbetet som de haft och kontinuerligt har. Företrädare för några myndigheter ansåg att de klarade sitt kvalitetsarbete själva eller med hjälp av utomstående konsult. Några röster:



Vi har haft svårt att komma igång med kvalitetsarbetet och har försökt länge. Det har varit synnerligen värdefullt med det stöd vi fått från KKR. Reaktionerna i myndigheten har varit oerhört positiva. Pusslet har fallit på plats och nu har myndigheten kommit i gång med sitt kvalitetsarbete.

Det är bra att statsförvaltningen får kvalitetsstöd. Myndigheterna behöver direkta bollplank och KKR klarar denna roll. Vår myndighet började med Utmärkelsen svensk kvalitet (USK) och körde fast. Nu har vi processoriterat oss och vi har fått bra stöd från KKR:s medarbetare som bollplank.

Myndigheter som inte kommit så långt i kvalitetsarbetet behöver stöd. Även om vi är en stor myndighet har vi haft stor glädje av KKR:s stöd.

Inom vår myndighet har vi upplevt KKR:s arbete med verksamhetsutveckling mycket positivt.

Företrädare för en liten myndighet framhöll att KKR:s insatser har varit en absolut förutsättning för det framgångsrika förnyelse- och förändringsarbete som myndigheten bedrivit och som bland annat gett till resultat att myndigheten har presenterat sitt utvecklingsarbete såväl på en Kvalitetsmässa som i andra kvalitetssammanhang.

Några stora myndigheter har inte behövt KKR:s stöd i kvalitetsarbetet. Företrädare för en stor myndighet konstaterade att de inte behöver sådant stöd i kvalitetsarbetet som KKR kan erbjuda. En annan myndighetsrepresentant påpekade att de har egna kvalitetsprojekt inom myndigheten. De upphandlar konsulter på öppna marknaden.

Företrädare för en myndighet med teknisk verksamhet konstaterade att stora myndigheter kan klara kvalitetsfrågorna på egen hand. De kan köpa konsulter på öppna marknaden. Samtidigt betonade dock samma myndighetsrepresentant att det är en fördel att KKR finns och arbetar med statsförvaltningen. Det är bra med deras effektivitetskriterier och nyckeltal att kunna jämföra med. Det är viktigt att kunna jämföra den egna myndigheten med annan statlig verksamhet.

Representanter från några enstaka myndigheter var direkt kritiska till KKR:s arbete inom kvalitetsområdet. De ifrågasatte om KKR verkligen har tillräcklig professionalism för och skall ha till uppgift att arbeta med kvalitetsfrågor.

### 3.5 KKR:s kundundersökningar

KKR har låtit genomföra tre kundundersökningar, år 1999, 2001 och 2004. De två första genomfördes av Markör AB och den senaste av Inregia AB. Frågeställningarna i undersökningarna har varit likartade för att möjliggöra jämförelser över tid. Vid de två senaste undersökningarna har intervjugruppen uppgått till ca 800 personer slumpmässigt framtagna ur KKR:s kundregister. Detta register innehåller såväl personer som deltagit i KKR:s aktiviteter, som personer vilka betraktas av KKR som en målgrupp, men som hittills inte har haft någon kontakt med KKR. Ca 20 procent av de i undersökningen intervjuade personerna har också på olika sätt medverkat i KKR:s program.

#### Resultatet av kundundersökningen år 2004

Resultatet påvisar att resultaten inom så gott som alla frågeområden år 2004 har blivit mer positiva i förhållande till föregående undersökningar. Några exempel:

- Avsevärt fler personer känner till KKR och dess verksamhet.
- KKR når ut allt bättre till kunderna.
- Av de intervjuade personer som deltagit i KKR:s aktiviteter har andelen personer som bedömer aktiviteterna som mycket bra eller bra ökat med mellan 10 och 20 procent.
- Fler personer uppger att de betraktar KKR som en självklar partner i frågor som handlar om kvalitetsarbete eller kompetensförsörjning.
- Förtroendet för KKR har ökat från 65 % år 2001 till 79 % år 2004 vad gäller mycket eller ganska stort förtroende för KKR.
- KKR påverkar och stimulerar i högre grad än tidigare.

Andra synpunkter som kommit fram i den senaste kundundersökningen är att myndigheternas prioriteringar inom området kvalitets- och kompetensutveckling stämmer väl överens med KKR:s verksamhet. En mycket stor andel av de tillfrågade anser också att det är bra att det finns ett särskilt råd för kvalitet och kompetens inom statlig förvaltning och att de tror att inrättandet av en myndighet som KKR ytterligare kan stimulera utvecklingen inom förvaltningen och därmed vara till nytta för medborgarna.

### Redovisade effekter

På utredningens initiativ har de intervjuade personerna i kundundersökningen år 2004 även fått frågor som relaterar till effekter av KKR:s verksamhet. Frågorna har dels handlat om effekter på det individuella planet, dels om effekter på myndighetsnivå. Ett mycket stort och bredspektrigt antal effekter har redovisats. Kommentarererna på det individuella planet gäller allt från att ”jag har blivit kompetensutvecklad” eller ”jag har blivit bättre som chef” till ”jag har bidragit till att utveckla vår verksamhet”. Några kommentarer som återkommer hos ett antal intervjuade är:

- kommit med i nätverk
- KKR:s verksamhet har satt spår och sått frön
- fått ökad kunskap
- fått ökad medvetenhet
- fått inspiration
- fått bredare utblick, bredare syn, bredare perspektiv
- etablerat kontakter med andra myndigheter och individer

Ett antal kommentarer påvisar hur individer har stimulerats till nya ageranden i den egna myndigheten såsom

- tillämpat och förmedlat kunskap och nya synsätt till kollegor
- fått bättre utredningar, höjt kvaliteten
- bidragit till förbättrad helhetssyn
- fått bra diskussioner kring kvalitets- och verksamhetsutvecklingsfrågor
- medverkat till bättre bemötande av medborgare och bättre handläggning av ärenden
- fått stimulans till att jobba med det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet
- tillämpat KKR:s material på kompetenssidan, vilket hjälpt till att förbättra denna

De intervjuade har betydligt svårare att se effekter som berört hela myndigheten. Det finns dock ett antal kommentarer från intervjuade personer som påvisar att det förekommer vissa avläsbara förändringar i några myndigheter:

- ledningen uppmärksammar kompetensförsörjningsfrågor i något högre utsträckning

- insikten i dessa frågeställningar påverkar det sätt som myndigheten uppträder på
- det har blivit en ökad medvetenhet i organisationen
- kontakten med KKR har bidragit till systematik inom arbetet med kompetensförsörjningen
- hela myndigheten har gjort en CAF(Common Assessment Framework)-analys
- myndigheten har blivit mer fokuserad på systematiskt kvalitetsarbete
- myndigheten har fått ökad medvetenhet, personer tänker i nya banor, det har blivit ett större intresse för kvalitets- och kompetensfrågorna

### Andra kommentarer och iakttagelser

Kundundersökningen år 2004 har ställt uppföljande frågor till de personer som inte tagit del av KKR:s aktiviteter. De främsta skäl som anges till detta är att de inte har haft behov av eller att det inte varit aktuellt att delta, eller att man inte har kunnat delta på grund av tidsbrist. Några uppger det geografiska avståndet som en orsak till uteblivet deltagande.

På fråga vad KKR skulle kunna göra annorlunda mot vad de gör i dag finns ett antal kommentarer, som har att göra med KKR:s synlighet. Det finns många önskemål om att KKR:s personal borde vara mer ute på myndigheterna och ta fler personliga kontakter. De borde vara mer aktiva och mer uppsökande. De borde ta direktkontakt med myndigheternas ledningar. Många tycker också att KKR skulle kunna marknadsföra sig bättre. ”Anställ en duktig marknadschef” tycker någon medan andra anser att KKR borde ut i dagspress, tidningsartiklar, annonser m.m.

Det finns i den senaste kundundersökningen flera intressanta samband mellan frågesvar och bakgrundsvariabler, som geografiskt område, befattning och sektor. Det är sannolikt så att KKR:s begränsade resurser är ett hinder för att driva eller medverka i ett ännu större antal projekt, vilket skulle tillfredsställa behoven hos större grupper i kundkretsen. Ur kundundersökningen kan man utläsa att det finns myndigheter i delar av Sverige som inte anser sig ha tillräcklig direkt kontakt med KKR och dess aktiviteter.

### 3.6 Sammanfattande omdömen om KKR

Sammanfattningsvis, vad gäller effekter av KKR:s arbete på statsförvaltningen, kan utredningen konstatera att utveckling och förnyelse sker på många håll i myndigheterna. Det framträder en tydlig bild av en allt mer systematisk och allt mer medveten hantering av kompetens- och kvalitetsfrågorna i statsförvaltningen. I detta sammanhang är KKR otvivelaktigt en aktiv aktör och medspelare.

De intryck som utredningen redovisat kan sammanfattas i att en klar majoritet av de myndighetsrepresentanter som utredningen formellt har intervjuat eller informellt talat med är mycket positiva till KKR. KKR betraktas som en mycket professionell organisation. Den är snabb och effektiv. Den håller bra kontakt med sina kunder. Personalen är vänlig och tillmötesgående. Många är mycket imponerade av KKR:s bredd och produktivitet. Deras aktiviteter och skrivna produkter får överlag goda eller mycket goda bedömningar i de uppföljningar som KKR själva gör och de utvärderingar de låter göra av sin verksamhet.

Det förekommer en viss men mycket begränsad negativ kritik av KKR i alla grupper. Den är emellertid så pass spridd och varierad att den inte kan tolkas som ett uttryck för några generella brister hos myndigheten. Kritiken är snarast ett uttryck för individuella förväntningar och föreställningar om myndighetens roll och ageranden.

Den allmänna kritik som framkommer håller sig inom området synlighet och marknadsföring. Myndighetsföreträdare skulle överlag önska att KKR var mer aktiv i sin kontakt utåt. Nu skickar KKR ut mycket material, men de personer som är nyckelmålgrupp för KKR:s aktiviteter önskar en mer nära och personlig relation till myndigheten. Vissa aktiviteter har också under åren fått kritik av deltagarna, men KKR visar stor lyhördhet mot denna och en tydlig benägenhet att ändra verksamheten i enlighet med den framförda kritiken. Detta gör att en aktivitet som vid ett första skede fått relativt mycket kritik senare blir betydligt mer positivt bedömd.

Intresset för att vända sig till KKR bedöms av myndighetsföreträdarna som i viss utsträckning avhängigt av hur mycket det kostar myndigheterna att anlita KKR. KKR:s verksamhet är priskänslig. För små myndigheter med en liten förvaltningsbudget kan det bli alltför kostsamt att t.ex. skicka nyanställd personal till introduktionskursen om KKR skulle kräva full kostnadstäckning. Myndigheter med större förvaltningsbudgetar skulle kanske välja att ibland

hitta andra alternativ än dyra KKR-aktiviteter. Många myndighetsföreträdare anser att KKR:s aktiviteter och myndighetsstöd skall vara kraftigt subventionerade, eftersom dessa är ett sätt att få genomslag för regeringens förvaltningspolitik.

Vid intervjuer med enskilda ledamöter i KKR:s styrelse har mycket positiva omdömen om KKR redovisats. Ledamöterna är imponerade av den omfattande och kvalitativt högtstående verksamhet som KKR har producerat med mycket begränsade resurser. Ledamöterna är av den uppfattningen att myndigheten har medverkat offensivt i statsförvaltningens utvecklingsarbete och att det finns ett behov av KKR. Det finns en samstämmighet hos de flesta personer som utredningen talat med att en verksamhet av det slag som KKR bedriver behövs som stöd till myndigheterna.

## 4 Jämförelse mellan Statens kvalitets- och kompetensråd och andra aktörer inom det förvaltningspolitiska området

Enligt utredningens direktiv skall utredningen analysera ansvar, uppgifter och resurser i förhållande till andra myndigheter inom det förvaltningspolitiska området, i första hand Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Regeringskansliet. I detta sammanhang skall utredningen beakta hanteringen av det förslag som rör Forum Europa, vilket lämnades i rapporten *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder* (SB 2001/8259).

KKR:s verksamhet angränsar till verksamheten inom Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret. Nedan kommer en diskussion att föras avseende myndigheternas uppdrag och gränsdragningar mellan myndigheterna. Samma diskussion kommer att föras rörande Regeringskansliet. Utredningen har även valt att titta på Utvecklingsrådet för den statliga sektorn, vars verksamhet i vissa avseenden tangerar KKR.

### 4.1 KKR, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret

Utredningen har valt att göra en genomgång av de tre myndigheternas instruktion och regleringsbrev i syfte att klargöra i vilken utsträckning myndigheternas uppgifter tangerar eller överlappar varandra. Utredningen belyser också i vilka frågor som KKR samarbetar med en eller båda myndigheterna. KKR arbetar inom vissa områden mycket nära ESV och Statskontoret. De tre myndigheternas verksamhet ligger i varierande grad inom ramen för regeringens förvaltningspolitik. Myndigheterna får en del gemensamma uppdrag från regeringen runt vilka de samarbetar antingen alla tre eller i vissa uppdrag två av myndigheterna.

#### 4.1.1 Myndigheternas instruktioner

KKR, ESV och Statskontoret är centrala förvaltningsmyndigheter. Statskontoret arbetar i hög grad som utrednings- och utvärderingsorgan på regeringens uppdrag. Det gör även ESV, men ESV har också direktivrätt och tillsynsuppgifter. ESV:s verksamhet har därtill flera inslag av rådgivning och stöd till myndigheter. KKR gör en del utredningar men inga utvärderingar. KKR har inte heller några tillsynsuppgifter. KKR:s uppgift är renodlat av främjande och stödjande karaktär.

Myndigheterna har olika styrelseform. KKR har en styrelse med fullt ansvar. Den består av ordförande och åtta ledamöter, varav tre tillsätts efter förslag av de fackliga organisationerna. ESV har ett råd, som tillsätts av regeringen, vilket består av generaldirektören och ytterligare högst nio ledamöter som representerar myndigheterna. Även Statskontoret har ett råd, som tillsätts av regeringen, vilket består av generaldirektören och högst åtta ledamöter som är representanter från departementen.

#### 4.1.2 Myndigheternas regleringsbrev budgetåret 2004

##### Politikområde

KKR, ESV och Statskontoret har alla sin verksamhet inom politikområdet *Effektiv statsförvaltning* för vilket målet är

Att skapa en effektiv statsförvaltning som i sin helhet kännetecknas av hög produktivitet, god kvalitet och bra service till nytta för beslutsfattarna.

##### Verksamhetsområde

Verksamhetsområdet för ESV är Ekonomisk styrning och kontroll med följande mål:

En väl fungerande ekonomisk styrning som präglas av god finansiell kontroll samt hög produktivitet och effektivitet i resursanvändningen.

För KKR och Statskontoret är *Verksamhetsområdet* gemensamt, nämligen Styrning, ledning och verksamhetsutveckling, där målet är



En kontinuerlig utveckling av den statliga verksamheten. Det skall uppnås genom att förutsättningar skapas för att de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen och genom ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt stöd till Regeringskansliet och andra statliga myndigheter.

### Verksamhetsgren

Vad gäller *Verksamhetsgren* skiljer sig de tre myndigheterna åt.

- ESV har ”Resultatstyrning och finansiell styrning, Administrativa system, Koncerninformationssystemet Hermes samt Information om statlig ekonomi”.
- Statskontoret har ”Utredningar och utvärderingar, Modernisering av statlig förvaltning, Inköpssamordning, Elektronisk samhällsinformation samt Förvaltning och avveckling av lokaler”.
- KKR har ”Verksamhetsutveckling och kompetensutveckling”.

Enligt ESV:s regleringsbrev för år 2004 finns det endast en punkt i ESV:s verksamhet som tangerar KKR:s verksamhet. Det gäller resultatstyrning.

I Statskontorets regleringsbrev finns betydligt fler punkter under Verksamhetsgren Modernisering av statlig förvaltning, vilka har samröre med KKR:s verksamhet. Dessa punkter är att

1. ”ta aktiv del i genomförandet av det förvaltningspolitiska handlings- programmet samt i övrigt bidra till en mer effektiv förvaltning bl.a. genom utveckling av 24-timmarsmyndigheten (för definition se kap. 7.1.5),
2. aktivt bidra till ett ökat samarbete i den offentliga förvaltningen i förvaltningspolitiska frågor,
3. i samverkan med statliga myndigheter, kommuner, landsting samt företrädare för forskning och näringsliv på strategiska områden identifiera och genomföra insatser för utveckling av en effektiv offentlig förvaltning.”

## Förvaltningspolitiska uppdrag

I Statskontorets regleringsbrev finns också två *Uppdrag* med anknytning till förvaltningspolitiken:

- ”biträda med sekretariatsfunktioner till samverkans- och arbetsgrupper inom ramen för det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet,
- biträda regeringen i beredning och deltagande i EU:s arbete på det förvaltningspolitiska området”

Någon skrivning om förvaltningspolitiken finns inte i KKR:s regleringsbrev under rubriken Verksamhetsgren. Däremot återfinns ett antal punkter om förvaltningspolitiken under *Uppdrag*:

”Statens kvalitets- och kompetensråd skall biträda Regeringskansliet (Finansdepartementet) i

- beredning och deltagande i det förvaltningspolitiska samarbetet mellan EU:s medlemsländer samt i samarbetet inom ramen för OECD/PUMA
- genomförandet av det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet
- uppföljning av förvaltningspolitiken”.

I övrigt finns i KKR:s regleringsbrev tre *Uppdrag* som skall genomföras i samråd med antingen ESV eller Statskontoret eller med båda.

- ”I samråd med ESV och Statskontoret skall KKR fördjupa och utveckla förslagen i den kunskapsstrategi som redovisades regeringen 1 december 2003
- I samråd med Statskontoret skall KKR ge efterfrågestyrt stöd till myndigheterna när det gäller deras arbete med service-dialoger och serviceåtaganden
- I dialog med ESV skall KKR analysera och bedöma hur den traditionella myndighetsstyrningen kan kompletteras med en styrning baserad på myndighetsövergripande verksamhetsprocesser”.

#### 4.1.3 Slutsats angående instruktioner och regleringsbrev

I instruktionerna för KKR, ESV och Statskontoret finns inga uppgifter som överlappar varandra i myndigheterna. Instruktionerna erbjuder inga orsaker till oklarhet, otydlighet eller svårighet för gränsdragning mellan de tre myndigheterna.

Inte heller i regleringsbreven finns oklarheter vad gäller gränsdragning i verksamheten mellan KKR och ESV. Däremot finns det en viss överlappning på ett antal punkter som berör förvaltningspolitiken i regleringsbreven för KKR och Statskontoret. Skrivningarna i regleringsbreven är generellt hållna och på någon punkt identiska. Roll och ansvarsfördelning mellan de två myndigheterna är inte klart uttalade. Det finns här en otydlighet som kan innebära risk för dubbelarbete, svårighet med gränsdragning och oklara mandat.

#### 4.1.4 Samarbetet mellan KKR och Ekonomistyrningsverket

KKR och ESV samarbetar/har samarbetat inom ett antal områden:

1. *Verksamhetsutveckling.* ESV och KKR har samarbetat runt detta ända sedan år 1999. Samarbetet har alltmer kommit att inriktas på processorientering och processtyrning. De olika modeller för verksamhetsutveckling som finns baseras samtliga på en processyn som grund för att förstå, beskriva och utveckla verksamheten. Självutvärderingsmodellerna är ett sätt att omsätta total- kvalitetstänkandet i handfasta modeller för utveckling av hela verksamheten, så att allt hänger ihop, stöttar varandra och drar åt samma håll. Det gäller t.ex. förbättring av processer, kompetensförsörjning, verksamhetens styrning mm. Modellerna ställer bl.a. krav på redovisning av hur den strategiska planeringen går till, hur verksamhetens processer styrs i form av mål, mätningar och uppföljningar. De efterfrågar också kopplingen till ekonomiska resultat och budgetutfall. KKR:s arbete med verksamhetsutveckling har därmed nära koppling till ESV:s arbete med utvecklingen av mål- och resultatstyrning.

KKR har medverkat i processavsnitt i ESV:s Controllerutbildning och i andra seminarier i ESV:s regi som handlar om processer och processorientering.

KKR samarbetar också med ESV i regeringsuppdraget ”Processer som går över myndighetsgränser”, där KKR i dialog med ESV bland annat skall ”analysera och bedöma hur den traditionella myndighetsstyrningen kan kompletteras med en styrning baserad på myndighetsövergripande verksamhetsprocesser”.

2. *Det förvaltningspolitiska området.* Samarbetet gäller främst de av KKR anordnade Arenorna. I de första Arenorna deltog ESV med sin expertis vid så gott som varje tillfälle. En hel del handlade om resultatstyrning. ESV har också deltagit som föreläsare i KKR:s Introduktionsprogram för nyanställda. KKR deltar i utvecklingen av en förvaltningspolitisk värdering av myndigheter med EA-rating och självvärderingsmodellen Common Assessment Framework (CAF) som utgångspunkter, där ESV är projektledare. I det projekt som syftade till att ta fram en kunskapsstrategi deltog ESV medan KKR var projektledare. I uppdraget Att styra med generella krav i staten var ESV projektledare och KKR deltog tillsammans med Statskontoret.
3. *Inspirerande exempel.* Här har det varit ett samarbete mellan ESV, KKR och Statskontoret, där varje myndighet har tittat på de exempel som ligger nära den egna myndighetens verksamhet. De tre myndigheterna har också samverkat om arrangerandet av de konferenser som har avrundat satsningarna på Inspirerande exempel. KKR har varit sammanhållande av processerna och tjänat som sekretariat.
4. *De europeiska kvalitetskonferenserna.* Vid tre tillfällen har KKR och Statskontoret samverkat om det svenska deltagandet i de europeiska kvalitetskonferenserna för offentlig förvaltning. Vi de två senaste tillfällena har också ESV medverkat.
5. *Webbaserad förvaltningsutbildning.* ESV arbetade fram innehållet i det avsnitt i utbildningen som handlade om ekonomistyrning och tillsammans med Arbetsmarknadsstyrelsen gjorde ESV avsnittet webbaserat.
6. *Forskningskonferens.* KKR har genomfört en forskningskonferens i samarbete med ESV, som i sin tur har bidragit till att KKR har engagerats i Akademin för ekonomistyrning i staten.

Både ESV och KKR har myndigheternas högre chefer som målgrupper. Därutöver återfinns ESV:s målgrupper i huvudsak inom områdena ekonomi- och kontrollverksamhet, medan KKR:s målgrupper mest återfinns inom områdena verksamhetsutveckling och personal. Både KKR och ESV anordnar utbildningar. Medan KKR:s utbildningar handlar om hela det förvaltningspolitiska området, är ESV:s utbildningar inriktade mot ESV:s kärnområde, dvs. ekonomistyrning.

Samarbetet mellan ESV och KKR har enligt båda parter flutit mycket väl. De har haft talrika kontakter, men det har som regel inte funnits revir- eller gränsdragningsproblem mellan myndigheterna. Det finns skillnader i synsätt, fokus och prioriteringar, men detta är naturligt genom att de två myndigheterna har olika uppdrag och olika utgångspunkter för hur de närmar sig frågorna. Det som utifrån kan upplevas som en oklar gråzon, i vilken båda myndigheterna rör sig och deltar i varandras projekt, är snarare ett samarbete som kan leda till att frågorna blir mer allsidigt belysta, vilket är till fördel för de myndigheter som ESV och KKR skall stödja.

#### 4.1.5 Samarbetet mellan KKR och Statskontoret

Statskontoret och KKR samarbetar/har samarbetat i ett antal sammanhang:

1. *Inspirerande exempel* Tillsammans med ESV har Statskontoret och KKR gått igenom och bedömt insända exempel, anordnat konferenser, utarbetat skrifter m.m.
2. *Servicedialogen*. Här har Statskontoret i samråd med KKR samordnat och gett metodstöd till de myndigheter som har deltagit i Servicedialogen.
3. Såväl Statskontoret som KKR har deltagit i det europeiska arbetet med att utveckla *den gemensamma europeiska modellen för självutvärdering, CAF*. KKR svarar för den svenska spridningen och förvaltningen av CAF.
4. Statskontoret deltar i det europeiska arbetet med planeringen av de återkommande *europeiska kvalitetskonferenserna* för offentlig förvaltning. KKR samordnar de svenska förberedelserna inför konferenserna.

5. I uppdraget *Att styra med generella krav i staten* och i arbetet med att utarbeta en *Kunskapsstrategi* deltog även Statskontoret.

Samarbetet mellan Statskontoret och KKR fungerar utmärkt. Det finns ingenting av maktkamp eller revirtänkande mellan myndigheterna. Den otydlighet rörande kopplingen till förvaltningspolitiken, som föreligger i de två myndigheternas regleringsbrev, har hittills inte återspeglats i samarbetet. Det finns i dag ingen direkt överlappning mellan Statskontoret och KKR. Statskontoret arbetar inte direkt mot myndigheterna, de anordnar inte utbildningar och de tillhandahåller inte personalpolitisk kompetens. Statskontoret arbetar huvudsakligen på uppdrag från regeringen. KKR:s och Statskontorets uppdrag inom förvaltningspolitiken utgör komplement till varandra.

#### 4.1.6 Myndigheternas resurser

Tabell 4.1. Jämförelse mellan KKR:s, ESV:s och Statskontorets personella och finansiella resurser ( mkr).

|                           | KKR       | Statskontoret  | ESV        |
|---------------------------|-----------|----------------|------------|
| Anställda:                | 11        | 135            | 184        |
| Ramanslag:                | 13        | 82             | 58         |
| D3:                       | 10        |                |            |
| Intäkter som disponeras   | 4         | 51             | 139        |
| Annat:                    |           | 5 <sup>1</sup> |            |
| <i>Total finansiering</i> | <i>27</i> | <i>138</i>     | <i>197</i> |

*Källa:* Uppgifterna är tagna ur myndigheternas årsredovisningar för år 2003.

Förutsättningarna för finansiering är delvis olika för de tre myndigheterna. KKR finansieras genom ett förvaltningsanslag (1:8) och ett anslag (D3) (medel som härstammar från Statens förnyelsefond) samt disponerar de intäkter som härrör från rådets utbildningar, seminarier och publikationer. Statskontorets verksamhet finansieras genom förvaltningsanslaget (1:4), intäkter från seminarier och publikationer samt bidrag från inköpssamordning och

<sup>1</sup> Regeringsuppdrag m.m.

projektbidrag för regeringsuppdrag. ESV:s verksamhet finansieras genom förvaltningsanslaget (1:3) och intäkter som de disponerar från utbildningar, publikationer, konsulttjänster, licens-, underhålls och installationsavgifter för systemen samt övrig uppdragsförsäljning.

#### 4.1.7 Slutsats rörande de tre myndigheterna

Statskontoret är ett rent stabsorgan och arbetar på uppdrag från regeringen. De arbetar endast åt myndigheter om de har regeringens uppdrag att göra detta. Statskontoret har en främjande roll främst vad avser IT-frågor.

ESV utför uppdrag åt regeringen men har också en stor rådgivande verksamhet ut mot myndigheterna vad gäller ekonomiska administrativa system och ekonomistyrning. Utan att vara ett kontrollorgan har ESV:s verksamhet drag av tillsynsmyndighet. Dess främjande verksamhet består av utbildningar inom ekonomiområdet till ekonomichefer och controllers. KKR får också uppdrag från regeringen men arbetar annars mest med råd och stöd till myndigheterna och främjande av utveckling i statsförvaltningen inom kvalitets- och kompetensområdet.

Myndigheternas instruktioner och regleringsbrev visar på tydliga skillnader i roller och mandat, förutom en otydlighet mellan KKR och Statskontoret vad gäller förvaltningspolitiken. Regeringen ger de tre myndigheterna en del gemensamma uppdrag, vilka de genomför i samråd med varandra. Myndigheterna själva upplever i princip inga roll- eller gränsoklarheter.

Det finns ett utvecklat samarbete mellan framför allt KKR och ESV, vilket kan förväxlas med gränsoklarheter mellan de två myndigheterna. I praktiken föreligger sådana i mycket begränsad omfattning. Däremot finns det ett stort behov av att KKR och ESV fortsätter att samarbeta, eftersom det finns en mycket nära koppling mellan resultatstyrning och verksamhetsutveckling. Likaså finns det behov av fortsatt samarbete mellan KKR och Statskontoret, inte minst när det gäller utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten vilken har en nära koppling till verksamhetsutveckling och processororientering.

Samverkan ligger helt i linje med KKR:s strategi att visa på alternativa sätt för kompetensförsörjning, dvs. att kunskap om en verksamhet och kompetens att hantera denna inte alltid och helt och

hållet måste rymmas hos den egna myndighetens personal. KKR talar om kompetenssamverkan mellan myndigheter.

## 4.2 KKR och Regeringskansliet

Regeringskansliet ansvarar för det operativa genomförandet av några verksamhetsområden som tangerar KKR:s verksamhet. Det handlar om en verksamhet som är riktad ut mot myndigheterna och i några fall även mot Regeringskansliets personal.

### 4.2.1 Områden inom Regeringskansliets verksamhet som gränsar till KKR

Följande verksamhetsområden har en nära koppling till verksamhet som bedrivs inom KKR:

1. Regeringskansliet organiserar och tillhandahåller utbildningar för *myndighetscheferna*
2. Regeringskansliet beställer, är mottagare av och sammanställer resultaten av *myndigheternas redovisning av kompetensförsörjningen*.
3. Regeringskansliet har ansvar för och genomför *EU-utbildningen*.
4. Regeringskansliet anordnar en årlig *aspirantutbildning* med ett avsnitt om förvaltningskunskap.

### Utvecklingsprogrammen för myndighetschefer

Dessa program kostar mellan 2 och 3 miljoner kronor per år och de består av:

- ledarskapsseminarium för myndighetschefer. Detta är ett introduktionsprogram på tre gånger två dagar. Varje grupp omfattar åtta till nio myndighetschefer och det genomförs i ca två omgångar per år.
- utvecklingsgrupper/chefsnätverk som under en konsult träffas två gånger en dag per år. Under år 2003 har femton grupper med myndighetschefer och två grupper med överdirektörer genomförts parallellt.



- ett temaseminarium och ett förvaltningspolitiskt seminarium för nya myndig hetschefer anordnas årligen.

Vad gäller utbildning av myndighetscheferna erbjuder KKR i samråd med GD-föreningen vissa nätverksträffar för föreningens medlemmar. KKR ordnar några gånger per termin korta seminarier över strategiska och aktuella frågor för generaldirektörernas nätverk. Myndighetschefer deltar också stundom i av KKR anordnade aktiviteter som konferenser och seminarier. I övrigt erbjuder KKR utvecklingsprogram till chefer på nivåerna under generaldirektörerna.

### Myndigheternas kompetensförsörjningsplaner

I syfte att få ett grepp om kompetensförsörjningen i statsförvaltningen begär Regeringskansliet årligen in redovisningar från myndigheterna av deras kompetensförsörjning.

KKR har på eget initiativ kommit alltmer in i hanteringen av dessa planer som ett led i arbetet med kompetensförsörjning i bred mening. Rådet har arbetat fram en metod för självvärdering av kompetensförsörjningen och gett ut en skrift "Om betydelsen av strategisk kompetensförsörjning". Därtill har KKR gjort analyser av de statliga myndigheternas kompetensförsörjningsredovisning år 2000 och 2003.

### EU-utbildning

Enheten RK Kompetens inom Förvaltningsavdelningen har ansvar för *utbildning inom EU-området*. Denna låg till och med år 2003 i en separat enhet inom Förvaltningsavdelningen, Forum Europa. Inom RK Kompetens arbetar fem personer med EU-frågor. Två tredjedelar av kundkretsen tillhör Regeringskansliet och en tredjedel kommer från myndigheterna i deras roll som representanter för medlemslandet Sverige. Myndighetsutbildningarna är till viss del specialbeställda. Utbildningsaktiviteterna uppgår årligen till ca 180–200 med sammanlagt ca 3 000 deltagare. EU-utbildningen inriktar sig på alla de områden som berör specifik EU-kompetens såsom organisation, regler och procedurer inom EU, EG-rätt, förhandlingskunskap, domstolar och språk. Därtill förmedlar RK kompe-

tens platser till internationella utbildnings- och utbytestjänstgöringsprogram. För EU-utbildningen finns ett anslag på något över 2 miljoner kronor. Därtill måste EU-utbildningen finansieras genom intäkter från kursavgifter på ett belopp av minst 0,8 miljoner kronor.

KKR har inslag om EU i sina förvaltningsutbildningar. I dessa anlitas personal från RK Kompetens som föreläsare. I övrigt överlappar inte KKR:s förvaltningsutbildningar Regeringskansliets EU-utbildningar. Dessa är helt inriktade mot de specifika förhållanden som gäller för EU, medan KKR:s utbildningar koncentreras på svenska förhållanden. KKR har också ansvar för "Crossing the Boundaries", ett utvecklingsprogram för kvinnliga chefer anordnat av Danmarks förvaltningshögskola och representanter för ett tiotal europeiska länder.

### Aspirantprogrammet

Regeringskansliet anordnar årligen en *introduktionsutbildning för nyrekryterade aspiranter*. Denna utbildning, som är mycket omfattande, innehåller sju block varav ett är ett förvaltningspolitiskt block på två veckor. Många ämnen som hanteras under detta block rör sig inom samma områden som KKR:s Introduktionsutbildning för nyanställda. T.ex. är etikdimensionen genomgående i utbildningen. Det finns dock en skillnad mellan KKR:s och Regeringskansliets utbildningar. Även om båda handlar om "den gode statstjänstemannen" så är aspirantutbildningen helt inriktad mot den särskilda roll som handläggare vid Regeringskansliet har, vilken i flera avseenden skiljer sig från rollen som handläggare vid en myndighet. Utbildningen för aspiranter vinklas därför från andra utgångspunkter och perspektiv. Vid flera tillfällen har emellertid nyanställda handläggare deltagit i KKR:s introduktionsprogram, som är öppet även för handläggare från Regeringskansliet. Kostnaden för aspirantprogrammet uppgår till 2 miljoner kronor. I detta belopp ingår även kostnader för de delar av UD:s aspirantutbildning som genomförs gemensamt med Regeringskansliet.

Regeringskansliet och KKR har som tidigare nämnts samarbetat kring det webbaserade utbildningsmaterial som finns framtaget inom områden som rör offentlighetsprincipen, förvaltningslagen och ekonomistyrning i staten.

#### **4.2.2 Sammanfattning och slutsats vad gäller KKR och Regeringskansliet**

Det finns en avgränsning mellan KKR:s och Regeringskansliets aktiviteter inom kompetensområdet, när det handlar om utbildning. Även om utbildningarna rör sig inom delvis överlappande eller angränsande områden är målgruppen för utbildningarna till största delen olika. Regeringskansliet riktar sig i huvudsak mot den egna personalens speciella behov, medan KKR riktar sig ut mot myndigheterna. Några undantag finns och det gäller de personer i myndigheterna som behöver fördjupad EU-utbildning. Där erbjuder i dag Regeringskansliet utbildning direkt till myndigheterna. Denna utbildning tangerar KKR:s verksamhet i så motto att det handlar om förvaltningsutbildning, i detta fall riktad mot EU.

Såväl Regeringskansliet som KKR anordnar utvecklingsprogram för statsförvaltningens chefer. Regeringskansliet utbildar myndigheternas chefer, medan KKR vänder sig till chefer på lägre nivåer.

Det finns ingen tydlig avgränsning i dag mellan Regeringskansliet och KKR vad gäller hanteringen av myndigheternas kompetensförsörjningsplaner. Regeringskansliet ger uppdraget till myndigheterna, sammanställer och analyserar planerna och redovisar resultatet bl.a. till riksdagen. KKR:s analyser av samma planer tar medvetet upp fler kompetensvariabler, närmare bestämt tjugo jämfört med de tio variabler som direktiven kräver, för att få en mer heltäckande bild av kompetensförsörjningsläget. KKR har vidare utarbetat rapporter om kompetensläget i staten som spritts och tjänat som underlag i flera stora konferenser.

#### **4.3 Utvecklingsrådet för den statliga sektorn**

När man beskriver verksamheter som arbetar med utvecklingsfrågor inom den statliga sektorn angränsande till KKR finns det också skäl att titta på Utvecklingsrådet. KKR och Utvecklingsrådet har verksamheter som ibland gränsar till varandra, ibland också överlappar varandra.

### 4.3.1 Om Utvecklingsrådet

Utvecklingsrådet för den statliga sektorn, vilket bildades år 1994, är en ideell förening vars medlemmar är Arbetsgivarverket, Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO-S) och Facket för Service och Kommunikation (SEKO). Utvecklingsrådets verksamhet syftar till att främja utvecklingen av den statliga sektorn genom att stödja det utvecklingsarbete som de lokala parterna bedriver på myndigheterna. Insatser kan också göras för att stärka och utveckla det centrala partsarbetet. Parterna bestämmer tillsammans vilka frågor rådet skall arbeta med. Verksamheten riktar sig främst till de lokala parterna på myndigheterna. De kan dels söka ekonomiskt bidrag till egna lokala utvecklingsprojekt, dels ta del av eller medverka i det utvecklingsarbete som drivs av Utvecklingsrådet. Aktuella utvecklingsområden är bl.a.:

- Arbeta utan stress
- Lika möjligheter för kvinnor och män
- Jämställdhet
- Olikhet som tillgång
- Satsa friskt, som ska arbeta för bättre arbetsmiljö och sänkta sjuktal inom statsförvaltningen

Utvecklingsrådet anordnar konferenser och seminarier. Det ger också ut rapporter, skrifter och en tidskrift, "utveckla.nu", som har en upplaga på ca 19 000 exemplar.

Utvecklingsrådet leds av en styrelse som består av sex företrädare för medlemmarna. Arbetsgivarverket utser tre ledamöter, varav en är ordförande. OFR, SACO-S och SEKO utser varsin ledamot. Varje utvecklingsområde har en partssammansatt styrgrupp. Alla beslut i styrelsen och i styrgrupperna fattas i konsensus. På rådets kansli arbetar sammanlagt ca tolv personer av vilka fyra är fast anställda och övriga projektanställda.

Finansiering av Utvecklingsrådets verksamhet sker genom avgifter från de statliga myndigheterna baserade på deras lönesummor. Avgifterna fastställs genom centrala kollektivavtal mellan parterna. Under år 2002 och 2003 har avgifterna till rådet utgjort 0.055 % av samtliga statliga myndigheters lönesumma, motsvarande 35,1 miljoner kronor för år 2003. Utöver avgifterna disponerar rådet för sin verksamhet det från tidigare år balanserade kapitalet och avkastningen på detta. Vid utgången av år 2003 är det

bokförda värdet på Utvecklingsrådets placeringstillgångar 163,3 miljoner kronor. Därtill disponerar Utvecklingsrådet cirka 150 miljoner kronor som frigörs från Stiftelsen Statshälsan för det nya utvecklingsområdet Satsa friskt.

#### 4.3.2 Samverkan mellan KKR och Utvecklingsrådet

Utvecklingsrådet och KKR arbetar till betydande del med närliggande frågeställningar men ur olika perspektiv. Merparten av verksamheten är av komplementär karaktär, där KKR står för ett myndighetsperspektiv och Utvecklingsrådet för ett perspektiv baserat på parternas gemensamma utvecklingsambitioner. Överlappning finns och i vissa fall har verksamhet eller frågeställningar "överförts" från Utvecklingsrådet till KKR. Det gäller främst den masterutbildning för statsförvaltningen som sedan några år anordnas i KKR:s regi. Anknypande verksamheter finns då det gäller:

- Satsa friskt, som bl.a. handlar om organisation, ledarskap och delaktighet
- Ålder och arbetsliv, ett tidigare utvecklingsområde som handlade om att stimulera den långsiktiga kompetensförsörjningen ur ett generationsväxlingsperspektiv
- Olikhet som tillgång, dvs. myndigheternas arbete med att positivt utnyttja den mångfald och den diversitet som medarbetarna representerar.

I övrigt initieras en del projekt från myndigheterna genom kontakter med KKR, projekt som sedan kan ges bidragsmedel genom Utvecklingsrådet. KKR och Utvecklingsrådet har en rad kontakttyper och åtskilliga former för inbördes samarbete. Exempel på detta är gemensamma seminarier, information och litteraturanmälningar i "utveckla.nu" samt överlappande kontaktnätverk genom parterna och de experter och myndighetsföreträdare, som arbetar inom detta fält.

## 5 Personalutbildning för statsförvaltningen. En tillbakablick på gemensamma organisationsformer

För att sätta KKR-verksamheten och utbildningen av statstjänstemännen i ett perspektiv redovisar utredningen en översiktlig historisk tillbakablick över personalutbildningen i statsförvaltningen. Tillbakablickens baserar sig på intervjuer med före detta chefer för några av utbildningsinstitutionerna samt visst skrivet material. Historiken visar att det under de senaste 50 åren har funnits ett konstant utbud av centralt anordnad utbildning för medarbetare inom statsförvaltningen. Detta behov har handlat både om de speciella kunskaper som är förknippade med rollen som statstjänsteman och om ledarskapsutveckling. Behovet har mötts av utbildning i olika organisationsformer som t.ex. det centralt finansierade PUN, det avgiftsfinansierade SIPU eller de partsfinansierade Statens förnyelsefond och Utvecklingsrådet för den statliga sektorn.

### 5.1 Bakgrund

Den svenska myndighetsmodellen, med relativt självständiga myndigheter, har påverkat synen på utbildning av de statsanställda och av kompetensförsörjningen av statsförvaltningens myndigheter. Den dominerande idén har varit att grundutbildning är en fråga för det reguljära utbildningsväsendet och vidareutbildning av olika slag en fråga för de respektive myndigheterna. Detta till trots har det vanligen funnits organ, myndigheter eller organ i andra former, som haft till ansvar att svara för stöd och genomförande av utbildningsinsatser som riktar sig till hela statsförvaltningen eller grupper av myndigheter.

Utredningen har gjort en översiktlig genomgång av dessa föregångare till KKR. Följande observationer ger en bild av det historiska sammanhang i vilket den nuvarande centrala kompetensutvecklingen kan ses.

## 5.2 1950-talet – Utbildning av byråchefer

En första föregångare vad gäller utbildning av tjänstemän i statsförvaltningen kan anses vara de *byråchefsutbildningar* som på centralt initiativ anordnades av dåvarande Stockholms högskola. Det handlade om utbildning på några veckor av anställda på byråchefsnivå, som kom från olika myndigheter. En bakomliggande tanke med denna utbildning var att det ansågs värdefullt att sammanföra chefer med bakgrund från olika myndigheter liksom att anknytningen till en akademisk institution var en viktig pedagogisk tillgång.

## 5.3 1960- och 70-talen – Statens personalutbildningsnämnd, Statens personalnämnd m.fl.

Organisatoriskt skedde en utveckling under 1960- och 70-talen. *En nämnd för central statlig personalutbildning* (PUB) tillsattes år 1961 av regeringen för att samordna den utbildning som staten bedrev som arbetsgivare för sina anställda. I personalutbildningsberedningens betänkande (SOU 1966:57) lämnades förslag till ett statligt personalutbildningsorgan. Två motiv dominerade förslaget, dels arbetsgivarens intresse att höja kvaliteten i den statliga verksamheten, dels det personalpolitiska insikten om betydelsen av att statsanställda i större omfattning skulle få uppleva det värdefulla i att genom egen utveckling bidra till bättre insatser i samhällets tjänst.

### 5.3.1 Statens personalutbildningsnämnd

*Statens personalutbildningsnämnd* (PUN) inrättades som en självständig myndighet år 1967. PUN var ett centralt organ för statlig personalutbildning i den mån sådan utbildning inte ankom på en annan myndighet. PUN skulle undersöka behovet av personalutbildning, planera och genomföra utbildning, bistå statliga myndigheter vid utformningen av intern utbildning och verka för bättre samordning mellan myndigheterna inom området. Därtill kom närliggande uppgifter som skulle främja samverkan mellan myndigheterna och mellan dem och det allmänna utbildningsväsendet.

Effektivitet, god arbetsmiljö, rättssäkerhets- och offentlighetsvärden var vägledande i utformningen av utbildningsinsatserna. All-

män förvaltningsutbildning tog cirka hälften av resurserna. Därutöver var ledningsutveckling en viktig del. PUN anordnade utbildningar inom följande områden:

- *introduktionskurser* för nyanställda. PUN anordnade årligen 45 kurser på tre dagar för nyanställda kontorsbiträden.
- *kanslistkurser*. Utbildningen omfattade ca fyra månader.
- *amanuenskurser*, en introduktionsutbildning för nyanställda handläggare i statsförvaltningen. Den två veckor långa kursen anordnades åtta gånger per år. Syftet var att ge en första insikt i förhållandet mellan statsförvaltningen och medborgarna i ett demokratiskt samhälle.
- *byråchefskurser*. PUN bedrev två gånger om året ledarutbildning, som till en början uppgick till tre därefter två kursveckor. Utbildningens främsta syfte var att förbättra förmågan att leda underställd personal i en statsförvaltning som hade i huvudsak myndighetsutövande uppgifter, men den kom i allt större utsträckning att omfatta även hanteringen av olika regelsystem i förhållandet mellan staten och medborgarna.

En annan del av verksamheten var *utbildningar för specialiserade grupper* av tjänstemän, såsom domare och åklagare, prefekter vid universiteten, arbetsledare inom kontorsverksamhet, utredare och registratorer. PUN anordnade också *verkschefskonferenser*.

Ytterligare en viktig del i verksamheten var att stärka myndigheternas kapacitet att själva organisera effektiv utbildning. *Utbildning av utbildare* blev därför en ganska stor del av den samlade verksamheten eller ca 13 procent verksamhetsåret 1977/78. Nämnden hade ca 80 anställda detta år och anlitade ca 600 personer som lärare, ofta rekryterade bland tjänstemän med strategiska positioner inom statsförvaltningen.

### 5.3.2 Statens personalnämnd

Det personaladministrativa utvecklingsarbetet var viktigt under 1960- och 70-talen. Statskontoret hade ett inledande centralt utvecklingsansvar. År 1971 inrättades *Statens personalnämnd (SPN)* genom en sammanslagning av Statens personalvårdsnämnd och Statens omplaceringsnämnd. SPN hade ansvar för att stödja statsförvaltningen i det personaladministrativa arbetet genom utvecklingsinsatser, utbildning och rådgivning. En betydande del av verk-



samheten ägnades åt medverkan i omplacering av statsanställda, som av olika skäl inte kunde flytta med i de stora omlokaliseringar av statlig verksamhet, som beslutades av riksdagen i början av 1970-talet.

### 5.3.3 Övrig centralt anordnad utbildning för statsförvaltningen

*Statskontoret* hade under 1960- och 70-talen en utbildningsenhet som bestod av ca 20 personer. Denna enhet hade, bortsett från de interna aspirantutbildningarna och en begränsad intern utbildning för Statskontoret, en relativt omfattande extern utbildning för statsförvaltningen. Bland annat anordnades utbildningar i administrativ rationalisering, ADB, systemarbete, nätverksplanering, kostnads- och intäktsanalys samt projektledning.

### 5.3.4 Översyn av den centrala statliga arbetsgivarfunktionen

År 1976 beslutade regeringen om en översyn av hela den centrala statliga arbetsgivarfunktionen, i vilken innefattades den verksamhet som bedrevs av de nu nämnda myndigheterna men också verksamheten vid dåvarande Statens avtalsverk, Statens förhandlingsråd och Statens arbetsmiljönämnd liksom den splittrade organisationen för företagshälsovård.

Efter olika utredningsinsatser växte det så småningom fram en samlad ny organisation, ibland refererad till som 1979 års arbetsgivarreform. Bakgrunden var den nya arbetsrätten, som tydligare än tidigare hade skapat ett partsförhållande i många av de frågor som förut låg utanför det avtals- eller förhandlingsbara området.

Inom kompetensutvecklingsområdet skedde år 1979 en sammanslagning av SPN och PUN till en ny myndighet. SPN hade alltmer utvecklat ett konsultativt förhållningssätt till myndigheterna, vilket i betydande mån påminde om PUN:s arbetssätt vid denna tid. PUN hade dessutom genom ett förslag i budgetpropositionen 1977/78:100 kommit att avgiftsbelägga en stor del av sin verksamhet.

Vid denna tid fanns en alltmer utbredd uppfattning att centralt organiserad verksamhet skulle vinna i effektivitet, om verksamheten avgiftsbelades. Myndigheternas efterfrågan eller beställning

från de centrala myndigheterna skulle därmed bli mer ”seriös”. Ett centralt institut för personaladministrativ utveckling och personalutbildning skulle motsvara de moderna förväntningarna i mer marknadsliknande situationer om det skulle avgiftsbelägga tjänster. Det skulle skapa valbarhet för myndigheterna och en stimulerande konkurrens för de berörda centralmyndigheterna.

## 5.4 1980-talet – Statens institut för personalutveckling och Statens förnyelsefond m.fl.

### 5.4.1 Statens institut för personalutveckling

I regeringens proposition 1978/79:133 föreslogs att en ny myndighet skulle inrättas. Den nya myndigheten *Statens institut för personalutveckling (SIPU)*, som etablerades den 1 juli 1979, finansierades genom en blandning av avgifter och anslag. SIPU erbjöd mot avgifter kurser och andra insatser, som efterfrågades av de enskilda myndigheterna. Insatser som kom till stånd i det ”generella statsförvaltningsintresset” finansierades med anslag. SIPU producerade allmän personalutbildning med särskild inriktning på administrativa områden. Konsultativ verksamhet inom personalutbildningsområdet var en ytterligare huvuduppgift. Konsultationen ansågs ha ett viktigt syfte att stödja de statliga myndigheternas interna utbildning. SIPU förväntades också genomföra utrednings- och utvecklingsarbete på direkt uppdrag av regeringen.

SIPU hade även ett förlag, som bl.a. gav ut skrifter och studiematerial. Inom området förvaltningsutbildning gav SIPU t.ex. ut studiehäften inom bl.a. följande områden:

- att vara statsanställd
- ekonomin i statsförvaltningen
- myndighetens kontakter med allmänheten
- offentlig förvaltning
- offentlighetsprincipen och sekretessen
- offentligt tryck

SIPU innebar en avsevärd breddning av den statliga personalutbildningens utbud. Antalet områden, inom vilka SIPU bedrev utbildning, mångdubblades i förhållande till PUN:s verksamhet. I kursprogrammet för år 1990/91 ingick 18 större utbildningsområden.

SIPU formulerade sin verksamhetsidé på följande sätt:

- SIPU är statens servicemyndighet för utveckling av personal och verksamhet
- SIPU stöder förvaltningens förnyelse, kvalitet och effektivitet genom utveckling av organisationers och personers kompetens
- SIPU arbetar på myndigheternas villkor och statsmakternas intentioner

Redan på 1970-talet tog regeringen initiativ till utvecklingsprogram för de högsta cheferna. De riktade sig mot generaldirektörer, överdirektörer och nivån närmast under. Inom ramen för ett centralt beslutat, samlat program hade SIPU en roll i de delar, som inte riktade sig till de allra högsta cheferna. I SIPU:s chefsprogram ingick områden som

- chef i statlig tjänst
- att vara arbetsgivare
- statens ekonomi
- förvaltningsrätt
- arbetsmiljön

Under den senare delen av 1980-talet fanns under några år *Statens Institut för Ledarskap (STIL)*, som var administrativt knutet till SIPU. STIL hade en liten fast stab på fem till sex personer och arbetade i övrigt med konsulter, nätverk och myndighetsrepresentanter. STIL:s målgrupp var chefer på strategisk nivå i statsförvaltningen. Ansvarsområdet för STIL var chefsförsörjning, dvs. institutet arbetade med såväl rekryterings- som kompetensutvecklingsinsatser.

#### 5.4.2 Statens förnyelsefond

Parallellt med den statliga myndighetsorganisationen organiserade de statliga avtalsparterna verksamhet av betydelse för den gemensamma kompetensuppbyggnaden i statsförvaltningen. Här kan nämnas *Statens arbetsmiljönämnd (SAN)* och *Nämnden för statliga förnyelsefonder*.

SAN, som bildades år 1982, genomförde under många år utbildningar av arbetsmiljöansvariga inom myndigheterna, t.ex. skyddsombuden. Utbildningen skedde ibland i samverkan med externa genomförare som ABF och TBV. Verksamheten är numera inord-

nad i det partsgemensamma *Utvecklingsrådet för den statliga sektorn*, vilket bildades år 1994 (se vidare kapitel 4).

*Statens förnyelsefond* kom till genom kollektivavtal och började sin verksamhet år 1987. Grunden var en avsättning på 300 miljoner kronor, sedan utökad till 350 miljoner kronor, som skulle användas till stöd för myndigheterna i deras utveckling och modernisering, särskilt för att förverkliga de mål och med den inriktning som sattes upp i regeringens Skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse (skr 1984/85:202) till riksdagen.

De insatser som Förnyelsefonden genomförde var av två slag. För det första gav fonden ekonomiska bidrag till myndigheterna för att dessa skulle kunna förverkliga lokala projekt som organiserades och genomfördes av de lokala parterna. Medel kunde användas för finansiering av konsulter eller för deltagande i externa utbildningar mm. För det andra organiserade fonden själv program, som berörde flera myndigheter, där insatserna var sådana att man inte kunde förvänta att enskilda myndigheter ensamma skulle kunna finansiera utvecklingskostnaderna eller ens deltagandet i redan utvecklade program. Det övergripande intresset ur statsförvaltningens perspektiv var avgörande för valet av dessa gemensamma program, som fonden initierade. Att dessa genomfördes ansågs vara av intresse för både helheten och de enskilda deltagande myndigheterna.

I samband med att SIPU lades ned ökade vikten av de gemensamma programmen. Det visade sig nämligen ganska snart att den öppna marknaden inte erbjöd tjänster, som var avpassade för den speciella statliga kompetensutvecklingens behov. Programmen var både av karaktären administrativ utveckling och kompetensutveckling. Bland de förra fanns experimentella insatser såsom "Det snabba länet", som hade till syfte att halvera handläggningstiderna vid alla myndigheter inom ett län. Ett annat exempel var att genom "Europastipendier" stimulera de statliga myndigheterna inför det förestående medlemskapet i EU, vilket skedde genom att fonden delfinansierade utbytestjänstgöring vid europeiska systemmyndigheter för ett antal statsanställda.

Fonden gjorde också insatser för att stärka den statliga ledningsfunktionen:

- *Förändrarakademin* var inriktad mot kompetensutveckling av personer med strategiskt ledningsansvar för utvecklingen av

myndigheterna, en föregångare till dagens chefsutvecklingsprogram "Det strategiska ledarskapet" inom KKR.

- *Chefsakademin* syftade till att utveckla kvinnliga chefer med potential att nå direktionsnivån inom sina egna eller andra myndigheter. Programmet bedrivs i dag av KKR under namnet "Utvecklingsprogram för kvinnliga chefer".
- *Förändrarprogrammet* vände sig till personer med ansvar att leda enskilda utvecklingsprojekt.
- Programmet "*Demokrati och Effektivitet*" var avsett för högre chefer och betonade och lyfte fram den komplexa målbilden för statlig verksamhet. Programmet skapade också diskussion och insikt om målkonflikter i det statliga ledarskapet.

Alla dessa program omfattade ett 25-tal deltagare per program. Ofta var de upplagda med ca 25 seminariedagar fördelade på runt fem tillfällen med eget projektarbete kopplat till programmet. Det var viktigt att myndigheterna deltog aktivt i valet av deltagare. Ofta krävdes verkschefens nominering av dessa.

Därutöver genomförde fonden kortare insatser av orienterande slag med väsentligt mindre exklusiva krav för deltagande. *Förnyelseforum* var en månatlig, öppen seminarieform där olika teman i förnyelsearbetet presenterades, vanligen med illustrationer från verklighetens praktiska reformarbete. Verksamheten fortsätter i dag av KKR under beteckningen Arena.

Fonden tog även initiativ till och utvecklade i samverkan med några andra länder det flernationella programmet *Crossing the boundaries*, som vänder sig till seniora kvinnliga chefer inom europeiska myndigheter. Programmet genomförs fortfarande under samma namn av KKR.

## 5.5 Förändringar under 1990-talet och framåt

I budgetpropositionen 1991/92 föreslog regeringen att SIPU skulle avvecklas. Förslaget i propositionen hade inte föregåtts av någon utredning, men det motiverades av att myndigheterna i sitt stöd för personaladministrativ utveckling och kompetensutveckling av de anställda skulle hänvisas till den reguljära marknaden av konsultinsatser och utbildning. SIPU upphörde som myndighet den 1 juli 1992. En del av verksamheten bedrevs därefter vidare av de tidigare anställda under kommersiella former och i helt privat regi. Varu-

märket SIPU övertogs av de anställda, som organiserade sig i ett flertal mindre företag med en inledningsvis gemensam profil i förhållande till omvärlden.

Även Förnyelsefonden hade en tidsbegränsad existens genom den finansiella begränsningen i form av totalt avsatta 350 miljoner kronor. Fondens styrelse tog därför under år 1998 upp diskussioner om förslag till regeringen hur främst den övergripande förvaltningsutbildningen kunde få en fortsättning med en annan finansiering. Förslagen presenterades underhand för den samtidigt verksamma Förvaltningspolitiska kommissionen. Fondens förslag till avlösning i form av en mer reguljär myndighet för kompetensutveckling ingick i kommissionens förslag (SOU 1997:57) och i regeringens förvaltningspolitiska proposition (1997/98:136). I allt väsentligt kom *Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR)* att utformas i enlighet med de förslag som presenterades av fonden. Som framgått har KKR även fortsatt flera av de program som fonden initierade, naturligtvis med de moderniseringar och anpassningar som utvecklingen har föranlett.

Den del av fondens verksamhet som bestod i att med ekonomiska bidrag stimulera enskilda myndigheter till lokala utvecklingsprojekt, övertogs av *Utvecklingsrådet för den statliga sektorn*. Denna verksamhet pågår alltjämt.

I början av 1990-talet uppkom ett behov av att anordna utbildning i EU-kunskap för Regeringskansliet och statsförvaltningen. SIPU, som skulle varit en naturlig myndighet att lägga denna utbildning hos, fanns inte kvar. *Forum Europa* bildades år 1992 som en enhet inom Regeringskansliet med uppdrag att anordna EU-utbildning.

Förutom det stöd till statsförvaltningen som har erbjudits genom olika myndigheters verksamhet har regeringen också tagit initiativ i särskilda tematiska frågor, som riktar sig till statsförvaltningen eller hela den offentliga sektorn. Viktiga exempel är dels *Öppna Sverige*, en kampanj som pågick från hösten 2000 till juni 2002 och som syftade till att öka insikten om och tillämpningen av de regelverk vilka avser att skapa insyn och öppenhet i förvaltningen, dels forum för *Hälsa i Staten*, inrättat år 2003 med syfte att verka för en effektiv statsförvaltning med attraktiva arbetsplatser och låg sjukfrånvaro. I båda fallen har programmen varit nära knutna till Regeringskansliet med det operativa ansvaret förlagt till det ansvariga departementet. Verksamheten har vad gäller *Öppna Sverige* letts av ett råd med företrädare för stat, kommun och

landsting samt företrädare för de fackliga organisationerna. Hälsa i staten leds av en arbetsgrupp med representation från statsförvaltningens myndigheter samt företrädare för de fackliga organisationerna.

Vad gäller utbildning av myndighetschefer och överdirektörer har denna sedan mitten av 1990-talet legat på Regeringskansliet.

Programmet för att utveckla ledamöter i de statliga myndigheternas styrelser är exempel på ett annat myndighetsövergripande program, som operativt har hållits samman av och genomförts av Regeringskansliet.

## 6 En omvärldsbild

Utredningen har gjort en översiktlig jämförelse med ett antal aktörer i Sverige och utomlands, vilka har till uppgift att anordna utbildning för offentlig verksamhet. Syftet med jämförelsen är att sätta kompetensbehoven hos statsförvaltningen i ett omvärldsperspektiv. Inom den begränsade tid som stått till buds har utredningen inte haft möjlighet att besöka några institutioner i andra länder. Uppgifterna baseras på visst skrivet material, tidigare gjorda rapporter eller information hämtad från hemsidor på internet samt mailväxling, telefonkontakt eller personlig kontakt med enskilda individer. Inventeringen gör därför på inget sätt anspråk på att vara heltäckande eller fullständigt korrekt i alla enskildheter. Men den fyller syftet att ge en viss överblick över hur situationen ter sig i omvärlden, när det handlar om utbildning för medarbetare i den offentliga förvaltningen.

### 6.1 Utbildningsverksamhet för offentlig förvaltning i Sverige

Utredningen har tittat på några aktörer i Sverige, vilka arbetar med kvalitets- och kompetensutveckling som ett samlat stöd för offentlig förvaltning.

#### 6.1.1 Försvarshögskolan

Försvarshögskolan bildades år 1961 genom att man slog ihop ett antal militära skolor. År 1997 kom den nya Försvarshögskolan. Försvarshögskolan är den ojämförligt största utbildningsanordnaren bland de statliga myndigheterna. Försvarshögskolans uppgift är att bidra till nationell och internationell säkerhet genom forskning och utbildning. Försvarshögskolan utbildar militära och civila



ledare. Dess största kund är Försvarsmakten, men skolan gör även uppdragsutbildningar åt civila myndigheter som Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten, Sida m.fl. Inom skolan finns något över 300 fast anställda av vilka ett antal är professorer och forskare. Ca 3 000 studeranden genomgår skolans utbildningar årligen. Av dessa är det ca 450 studeranden som är helårstuderande. Skolan samarbetar nära med ett stort antal universitet och högskolor, bland andra Kungliga Tekniska Högskolan, Uppsala universitet och Stockholms universitet.

Försvarshögskolan finansieras genom intäkter från Försvarsmakten på ca 295 miljoner kronor, intäkter från andra statliga myndigheter på ca 55 miljoner och övriga kunder ca 8 miljoner. Därutöver har skolan ca 31 miljoner i anslag, varav ca 20 miljoner används till vetenskaplig utveckling och 11 miljoner till forskningsuppdrag för regeringen.

Försvarshögskolan bedriver såväl militära som civila utbildningar. Utbildningarna ges i kursform eller som utbildningsprogram. Skolans största utbildningar är:

- Stabsprogrammet, som är ett ettårigt program på heltid vilket ger möjlighet till befordran till major. Programmet har ca 200 deltagare per år.
- Chefsprogrammet, som sträcker sig på heltid över två år. 80–90 personer (varav ett tiotal utländska elever) genomgår årligen detta.
- Högre totalförsvarsutbildning, som företrädare för såväl civila som militära myndigheter genomgår. Dessa utbildningar har varierande längd.

Chefsprogrammen innehåller omfattande moment av personlig utveckling. Skolan konstaterar att ”Dagens komplexa samhälle ställer allt högre krav på den moderna ledaren och beslutsfattaren. Vare sig denne är officerare eller ej, så är kunskap inom teambuilding, krishantering, kommunikation och ledarskap ofta avgörande för om man lyckas fatta rätt beslut i svåra krissituationer och trängda lägen”.

Förutom de i huvudsak allmänt hållna utbildningarna finns mer direkt sakinriktade utbildningsprogram, såsom Statsvetenskapliga programmet, Militärhistoriska programmet och en stor mängd olika fristående kurser.

Försvarshögskolans grund är att officeren måste ägna sig åt livslångt lärande med en blandning av teori och praktik.

### **6.1.2 Utbildning inom Kommun- och Landstingsförbunden**

Svenska Kommunförbundet är en intresseorganisation för landets 290 kommuner, kommunernas arbetsgivarorganisation. Landstingsförbundet är landstingens och regionernas gemensamma intresseorganisation. Förbundet skall bidra till att medlemmarna, de 21 landsting, når sina mål. Sammanlagt inom kommun och landsting finns över en miljon anställda. Sedan juni 2003 finns en gemensam ledningsgrupp för Kommun- och Landstingsförbunden. Detta med anledning av att ett nytt förbund för kommuner, landsting och regioner kommer att bildas 1 januari 2007. Som en följd av detta har förbunden redan i dag en gemensam arbetslivsenhet.

#### **Kompetensförsörjning och kompetensutveckling**

Den gemensamma arbetslivsenheten inom Kommun- och Landstingsförbunden har 21 medarbetare och är en del av den Arbetsgivarpolitiska avdelningen. Dess uppdrag är att se till att kommun och landsting på kort och lång sikt skall ha tillräcklig och rätt kompetens för att klara välfärdsuppdraget. Det korta perspektivet är att ekonomin är kärv och rekryteringsbehoven måttliga. Den höga sjukfrånvaron och sektorns attraktionskraft hos potentiella medarbetare är andra utmaningar. Det långa perspektivet är bl.a. stora rekryteringsbehov till följd av pensionsavgångar, växande behov av kommunal och landstingskommunal verksamhet samt nya kompetensområden.

Enheten arbetar inte direkt mot medarbetarna i kommun och landsting, utan dess målgrupp är kommun och landstingsledning, främst förtroendevalda samt personal- och förvaltningsdirektörer. Verksamheten finansieras till 60–65% via medlemsavgifter, 35–40 % genom intäkter från utbildnings- och konsultativa insatser samt externa bidrag från organisationer och myndigheter.

Arbetslivsenheten arbetar med tre övergripande strategiska frågeställningar:

- gott arbetsgivarpolitiskt ledarskap – stöd att stärka arbetsgivarrollen och utveckla strategisk arbetsgivarpolitik och strategier för kompetensförsörjning.
- starkt medarbetarskap – stöd att utveckla ledarskap och arbetsorganisation med värdegrunden att varje medarbetare har möjlighet och skyldighet att påverka sitt eget arbete och verksamheten i stort.
- hälsa i arbetslivet – stöd att utveckla hälsa och arbetsmiljö, rehabilitering och en väl fungerande sjukskrivningsprocess.

Förbundens kärnuppgift är att bevaka medlemmarnas intressen i förhållande till staten, EU, arbetstagarorganisationerna m.fl. Därtill bistår man medlemmarna med rådgivning, service och strategiskt utvecklingsarbete, exempelvis genom att sprida kunskap och information, bygga nätverk, anordna seminarier, utveckla verktyg och metoder.

### Kvalitetsområdet

Kvalitetsfrågorna har ingen gemensam enhet inom förbunden utan hanteras separat i vardera förbundet.

Inom *Svenska Kommunförbundet* arbetar 2,5 personer övergripande med kvalitetsfrågorna. Inriktningen på deras kvalitetsarbete ligger främst i att se kvalitetsarbetet som en ledningsfråga i syfte att få kvalitetsfrågorna som en naturlig del i kommunens styrning. Man fokuserar därför på att ta fram praktiska arbetssätt, som förklarar de två världarna ”kostnader” och ”kvalitet”. Målgruppen är i huvudsak kommunernas ledningar, både tjänstemän och politiker. Kvalitetsgruppens huvuduppgift är att serva dessa med stöd och hjälp, så att de kan utveckla det lokala kvalitetsarbetet.

Ett av de arbetssätt som man tagit fram är att tydliggöra de olika kommunala tjänsternas innehåll för medborgarna för att därigenom kunna skapa rimliga förväntningar på dessa tjänster. Andra arbetssätt som framtagits och utvecklats är synpunkt- och klagomålshantering, kvalitativa årsredovisningar för medborgarna, kvalitetsbristkostnader och nätverk, där både kostnader och kvalitet jämförs. Kvalitetsgruppen arbetar ofta med nätverk av kommuner i sina utvecklingsprojekt. I dessa ingår både tjänstemän och politiker.

För att ytterligare driva på utvecklingen har Kvalitetsgruppen under fem år skapat och lett en omfattande kvalitetsledningsutbildning för ledande tjänstemän. Utbildningen omfattade 24 heldagar och varje utbildningsomgång pågick under ett år. De har själva hållit utbildningen eftersom marknaden tidigare inte har haft kompetens att driva en kommunalt anpassad kvalitetsutbildning.

För att säkra att de positiva erfarenheterna kring de olika utvecklingsprojekten förs vidare gör Kvalitetsgruppen samverkansavtal med konsulter. Efterfrågan på stöd från kommunerna har ständigt ökat under åren.

Vad gäller finansiering av verksamheten står Kommunförbundet för utvecklingskostnader samt kostnader som är förknippade med projektarbete. Kommunerna betalar för de egna insatserna. När det gäller utbildningar, betalar varje deltagare från kommunen en avgift motsvarande självkostnaderna.

Inom *Landstingsförbundet* finns en avdelning på 19 anställda, som arbetar med verksamhets- och kvalitetsutveckling inom hälso- och sjukvården. Det övergripande uppdraget är att stödja landstingen, så att deras kontakt med patienterna blir den bästa möjliga. Landstingsförbundet är mycket "kundinriktat". Kvalitetsavdelningens stöd till landstingen sker i följande steg:

1. De försöker väcka insikt om att det går att förändra och förnya verksamhet genom att ta vissa systematiska steg.
2. De erbjuder direkt stöd till förbättringsarbeten genom att ha deltagare från olika landsting med i projekt, där man arbetar med en sakfråga.
3. De ger ut skrifter, rapporter och bedriver själva en viss forskning. De har också seminarier och konferenser.
4. De erbjuder hjälp till självhjälp. Om ett landsting till exempel driver ett utvecklingsprojekt, kan de gå in och stödja genom ledarskaps- och kvalitetsutbildningar.
5. De hjälper till att transformera system. Det gäller landsting, där man har drivit ett förändringsarbete och fått insikt om att man behöver göra ändringar på en högre nivå och därför blir intresserade av att förändra ett helt system.

Kvalitetsavdelningen inom Landstingsförbundet arbetar mycket med benchmarking som metod. De har till exempel stöttat upprättandet av kvalitetsregister som ett sätt att följa upp behandlingsresultat per individ och grupp och som därmed ger möjlighet att

jämföra en kliniks resultat med andras. Kvalitetsregistren kan användas som utgångspunkt i ett förbättringsarbete. I detta arbete kan klinikerna sedan begära stöd från Landstingsförbundet.

Kvalitetsarbetet finansieras till hälften med medel från medlemsavgifter, till viss del med statliga medel och till viss del genom intäkter. Utvecklingsavdelningen har funnits i åtta år och det är först nu, som de verkligen börjar se effekter av sin verksamhet. Ett exempel är Eksjö sjukhus, som bland annat vann utmärkelsen Kvalitet i svensk hälso- och sjukvård och som nu har lyfts fram som ett lysande exempel på effektivisering av en verksamhet. Inom Landstingsförbundet är man mycket medveten om att förbättring och förnyelse tar tid.

### 6.1.3 Stockholms stad

Stockholms stad har efter beslut i mars 2003 avsatt två miljarder kronor i en så kallad Kompetensfond. Bakgrunden är att staden behöver rekrytera ett stort antal nya medarbetare under de kommande åren samtidigt som den måste kunna behålla de medarbetare som arbetar i staden i dag. Fram till år 2010 måste staden rekrytera 20 000 personer, vilket motsvarar 20 % av antalet anställda. Projektet Kompetensfonden pågår till 31 december 2006. På fonden arbetar ca 28 anställda. Målet för Kompetensfonden är att

1. tillgodose stadens behov av att rekrytera och utbilda medarbetare så att staden kan anställa och behålla rätt utbildad personal till alla typer av arbeten,
2. finansiera långsiktiga utvecklingsprojekt i den kommunala verksamheten avseende framför allt arbetsorganisation och ledning,
3. bidra till en ökning av sysselsättningsgraden bland människor som står utanför eller har svårt att komma in på arbetsmarknaden,
4. allmänt främja näringslivet genom utbildning av arbetskraft inom vissa bristyrken.

Ytterst syftar alla Kompetensfondens insatser till att förbättra servicen till stadens invånare och därigenom på sikt sänka eller motverka en ökning av kostnaderna för staden.

Kompetensfonden påbörjade i april 2004 en stor satsning på alla enhetschefer i förvaltningarna, ca 1 500–1 700 personer. Genom

denna utbildningssatsning vill man ge cheferna en gemensam plattform att stå på i frågor som kundbemötande, mångfald, etik mm. Därtill finner fonden det angeläget att bidra till att det bildas nätverk mellan chefer i förvaltningarna. Fonden avser också att prova en modell för "chefskörkort".

Genom medel från fonden ges stöd till förvaltningar, som vill utveckla arbetsformer och modeller eller arbeta med kvalitetshöjande insatser för att få effektivare organisationer. Användning av modern teknik kommer till exempel att ske i högre utsträckning. Stockholms stad har bl.a. tagit fram en teknisk plattform för e-learning. Denna skall bidra till att staden kan arbeta flexibelt med kompetensutveckling. Man utvecklar också nya tekniska lösningar, som kan effektivisera verksamheten genom stöd till administratio-  
nen.

## 6.2 Utbildning av statstjänstemän i ett antal länder

I majoriteten av EU-länderna finns centrala utbildningsinstitut, som har ansvar för kompetensutveckling av tjänstemän inom den offentliga förvaltningen. Även Australien, Nya Zeeland, Canada och USA har liknande arrangemang. Organisations- och finansieringsformer varierar högst väsentligt. En del av instituten är statligt finansierade, en del blandfinansierade, dvs. de finansieras dels genom statliga medel, dels genom intäkter. Andra drivs som icke vinstdrivande organisationer. Många länder har förvaltningsskolor. I stora delar av Europa behövs en examen för att kunna söka en statlig tjänst. Examen finns för tjänster på olika nivåer. Förvaltningsskolorna är i många länder grunden för statsförvaltningens tjänstemän.

Danmark är det enda land som har ett arrangemang liknande Sverige. SCKK har en roll och uppgift, som i mycket påminner om vad KKR har.

Satsningarna på chefs- och ledarutveckling är omfattande i alla länder. Innehållet i de flesta utbildningar handlar om kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning. Många utbildningar har också moment av personlig utveckling och betoning av det personliga ledarskapet. I en hel del utbildningar utnyttjas chefernas befintliga kompetens och erfarenheter från det egna arbetet som aktiva komponenter i utbildningarna.

## 6.2.1 Norden

### Danmark

*Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (SCKK)* bildades år 1999 som ett gemensamt kunskapscenter genom en överenskommelse mellan parterna. På SCKK arbetar 26 personer, med bakgrund som pedagoger, ekonomer och statsvetare. SCKK har en partssammansatt styrelse. SCKK finansieras dels genom en driftbudget på ca 20 miljoner danska kronor, dels genom ett bidrag till ministeriernas kompetensutveckling på ca 40 miljoner danska kronor samt till utvecklingsprojekt i "institutioner" ca 20 miljoner danska kronor. SCKK:s kunder är på kvalitetsområdet mest staten och på kompetensområdet statliga arbetsplatser. SCKK anordnar bara i begränsad omfattning egen utbildning. Utbildning i förvaltningskunskap ges till statsförvaltningen genom Danmarks förvaltningshögskola. SCKK:s mål är att

- förmedla vetande, nytänkande och utveckling inom området kompetens- och kvalitetsutveckling
- vara rådgivare och sparringpartner för statens arbetsplatser, chefer och medarbetare
- vara aktiv och experimenterande i utveckling av ny kunskap, verktyg och utbildningar
- bidra till "politikformulering" och genomförande
- binda institutioner och personer samman i lärandemiljöer

Diskussioner har tidigare förts huruvida SCKK skulle finnas kvar. Efter analys år 2002 av behov, verksamhet och resultat fick SCKK i stället ytterligare resurser. SCKK har för närvarande ett brett stöd. Marknaden har aldrig varit någon egentlig konkurrent till SCKK, som med sin kunskap om staten, dess styrning och kultur anses vara överlägsen marknaden i de statliga kompetens- och kvalitetsfrågorna.

*Danmarks Förvaltningshögskola* har funnits sedan år 1963. Efter olika omorganisationer under åren fick Förvaltningshögskolan sin nuvarande form 1 januari 2003, då den blev en självständig institution under undervisningsministeriet. Skolan är delvis statligt finansierad, delvis finansierad genom intäkter från kursavgifter och annat. Den vänder sig till kunder över hela Europa och har ca 14 000 studenter och kursdeltagare per år. Skolan ska tillgodose behovet av vidareutbildning för chefer och medarbetare inom

offentlig sektor. Uppgiften är att förse deltagarna med kunskap, som syftar till att öka möjligheten att utveckla och förbättra genomförandet av offentliga uppgifter. Skolan har 96 fast anställda och ca 1 200 externa lärare och konsulter.

Förvaltningshögskolan erbjuder en omfattande chefsutbildning på samtliga ledarskapsnivåer. Den anordnar därtill ett stort antal olika utbildningar för tjänstemän på andra nivåer.

## Finland

*Finnish Institute of Public Management (HAUS)* etablerades år 1971 som ett internt utbildningscenter för tjänstemän i statsförvaltningen. År 1995 omvandlades HAUS till ett statligt bolag under finansdepartementet. Sedan september 2002 drivs HAUS som ett bolag ägt till 60 % av staten och 40 % av Helsinki Consulting Group, en konsultfirma som ägs av Helsingforsområdets universitet och högskolor. Finansministeriets utvecklings- och personalavdelningar samarbetar med HAUS och delfinansierar viss utbildning som t.ex. ett strategiorienterat ledarprogram, där ministeriet står för 50 % av kostnaderna.

HAUS erbjuder utbildning och konsultstöd till den offentliga sektorn. HAUS har också en omfattande internationell verksamhet. Kunderna betalar i princip själva för utbildningarna. Verksamheten består av utbildningar inom bl.a.

- strategiskt chefskap och reformstrategier
- administrativa strukturer och institutioner
- chefskap och ledarskap
- kvalitet och kundorientering
- lagstiftning
- personalledning
- kompetensutveckling
- utveckling av finansiell administration och budgetering
- EU-utbildning och International Management

## Norge

*Statskonsult* bildades år 1963 som en del av Finansdepartementet. År 2001 ombildades det till ett statligt ägt aktiebolag under Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Dess inriktning handlar



om organisation, styrning, ledarskap, kompetens, informationsteknologi och kommunikation i offentlig sektor. Deras kunder är departementen och övrig statlig sektor. De är 145 fast anställda och de genomför årligen ca 300–350 projekt. Deras insatser omfattar alla kategorier av personal. Statskonsult satsar mycket på chefsutbildning. De har ett ”Toppledarforum”, ett program för mellanchefer, ett program ”Strategiskt ledarskap” för mellanchefer, mentorsprogram och program för nya chefer. Norge har inte formulerat ett ”tjänstemannaideal”. Emellertid är tanken bakom de olika ledarprogrammen att cheferna skall få en gemensam infallsvinkel på vissa slags problemställningar. Därtill hålls många utbildningar utifrån en grundsyn att vissa teman skall behandlas på liknande sätt inom statsförvaltningen. Det kan handla om allt från arkivering och reseräkningar till att möta allmänhetens önskan om insyn och korrekt behandling i kontakten med tjänstemännen.

### 6.2.2 Övriga länder i Europa

#### Frankrike

Ecole Nationale d’administration (ENA) grundades år 1945 av general de Gaulle för att bredda rekryteringsunderlaget till den offentliga sektorn och för att forma effektiva, kunniga och opartiska statstjänstemän. I dag utbildar skolan högre tjänstemän i statsförvaltningen. ENA har karaktäriserats som ”den magiska porten”, genom vilken merparten av Frankrikes toppchefer inom såväl offentlig som privat sektor traditionellt har passerat. ENA har inte några fast anställda lärare och forskare, utan man använder mest erfarna praktiker som lärare, ca 400 per år.

Skolan erbjuder utbildningar i grundläggande ämnen som juridik, ekonomi och administration. Den har också utbildningar i offentligt chefskap, Human Resource Management, förhandlingsteknik, språk och IT. Utbildningsprogrammet pågår under 27 månader och är indelat i en studieperiod och en praktikperiod. ENA anordnar också en utbildning för studenter, vilken leder fram till en examen i offentlig förvaltning.

ENA är till för de högsta cheferna i statsförvaltningen. I övrigt har varje sektor en egen förvaltningshögskola som utbildar chefer och tjänstemän. För att komma vidare i karriären genomgår därefter potentiella toppchefer ENA.

## Irland

*Institute of public administration (IPA)* är ett icke vinstdrivande privat företag, som utbildar över 14 000 statstjänstemän årligen. Institutet har ca 40 fast anställda. IPA:s utbildningar ligger inom följande områden: allmänt ledarskap, personalledning, finansiella frågor, informationsteknologi och personliga färdigheter. IPA:s mål är att utveckla best practice i offentlig förvaltning och ledning av offentlig verksamhet.

## Nederländerna

*The Netherlands School of Public Administration (NSOB)* bildades år 1989 sedan man konstaterat att det inte fanns några högre utbildningsprogram med särskild inriktning mot den offentliga sektorn. Verksamheten fokuserar på utövandet av de professionella arbetsuppgifterna. Målet är att öka kunskapen, insikten och förmågan hos chefer i offentlig sektor. NSOB:s utgångspunkt är att statliga myndigheter är speciella med speciella mål som styrs av speciella regelverk. Ledare inom den offentliga sektorn arbetar i ett annat kraftfält än ledare inom näringslivet. De behöver därför ett annat slags utbildning. NSOB har ingen fast lärarpersonal utan skolan använder främst professorer vid de universitet som är anslutna till skolan samt konsulter inom offentlig sektor. Programutbudet består bl.a. av ett tvåårigt deltidsprogram för högre chefer i offentlig förvaltning, vilket ger en Master of Public Administration, ett tvåårigt deltidsprogram för chefer vars verksamhet har internationell koppling samt en Interdepartemental Management Course.

*The Dutch Institute for Public Administration (ROI)* inrättades år 1973 som en del av departementet för förvaltningsfrågor. ROI privatiserades år 1993 och är en icke vinstdrivande, oberoende "foundation" för offentlig förvaltning. ROI har en omsättning på 16 miljoner EURO och finansieras till 45 % av kursavgifter och till 55 % av intäkter från uppdragsutbildningar. ROI har 85 fast anställda och mer än 400 deltidsanställda lärare. ROI erbjuder utbildning för offentlig verksamhet inom områden som management, organisationsutveckling, offentliga finanser, personal, policy och europeisk integration. Man har nyligen startat ett "Center

for public management” inom vilket man skall tillgodose utvecklingsbehoven hos högre chefer i offentlig sektor.

*The SPS Candidates Programme* är avsett för morgondagens toppchefer. Det hanteras inom den del av inrikesdepartementet som har ansvaret för den statliga förvaltningen. Programmet består av tre delar, ett grupprogram som sträcker sig över minst två år med två till tre sessioner per termin, ett skraddarsytt individuellt program som kan genomgå parallellt med grupprogrammet och ett moment med bred arbetserfarenhet.

## Storbritannien

I Storbritannien finns *Centre for Management and Policy Studies (CMPS)*, vilket bildades år 1999 som en del av moderniseringen av den brittiska förvaltningen. CMPS ligger i Cabinet Office. Centret har ett omfattande utbud av utbildningar inom en stor mängd områden för tjänstemän i staten. Några av centrets mål är:

- att bygga expertkunnande inom statförvaltningens kärnverksamhet
- att snabbt kunna möta behov inom statsförvaltningen
- att stärka grundläggande kulturella värden i statsförvaltningen
- att förmedla goda exempel inom lärande- och utvecklingsområdet
- möta behov som små departement inte själva kan tillmötesgå

CMPS har en omfattande chefsutveckling. De har bl.a. ett 12 veckor långt Top Management Programme, ett 50 dagar långt program ”Developing Top Management” och ”Preparing for Top Management” på 54 dagar. Andra chefsutvecklingsprogram är ”An introduction to Corporate Leadership”, 50 dagar, och ”Leaders in partnership”, 20 dagar”. ”Pathway” är ett program som syftar till att identifiera och utveckla höga chefer med tillhörighet i etniska minoritetsgrupper.

## Övrigt

De flesta länder i Europa har någon form av utbildning för statstjänstemän. Italien har *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione*, som anordnar utbildning för seniora statstjänstemän. I

Belgien finns *Institut de Formation de l'administration fédérale*, ett federalt finansierat institut med utbildning riktad mot statsjäns-temän. Tyskland har *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*, som är en myndighet tillhörande Federal Ministry of the Interior och finansierad med federala medel. I Spanien finns *Instituto Nacional de Administracion Pública* och i Portugal finns *Instituto Nacional de Administrao*, som är en offentlig myndighet med 230 anställda. Slutligen har Österrike *Austrian Federal Academy of Public administration*, en statlig utbildningsmyndighet och Grekland *National Centre of Public Administration*.

### 6.2.3 Några utomeuropeiska länder

#### Australien och Nya Zeeland

*The Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG)* bildades år 1996 av ett konsortium med medlemmar från regering, universitet och affärsskolor i Australien och Nya Zeeland. Skolan är ett icke vinstdrivande, offentligt bolag. ANZSOG skall förse chefer i offentlig förvaltning med "excellent" utbildning, erbjuda eftergymnasiala program, utveckla en forskningsagenda och en expertis, som stärker möjligheterna att utveckla och hitta relevant kunskap. Därtill skall skolan stödja innovationer i förvaltningen genom forskning och utbildning. Skolan har 12 fast anställda.

Skolan har två kärnprogram, *The Executive MPA*, ett treveck-orsprogram för högre chefer och *The Executive MPA*, ett tvåårigt deltidspprogram för mellanchefer.

#### Kanada

*Canadian Centre for Management Development (CCMD)* etablerades år 1991 av den kanadensiska regeringen. CCMD skall stödja offentliga chefers utvecklingsbehov i syfte att förse dem med för-mågor, som gör det möjligt att utföra det offentliga uppdraget. CCMD anordnar tre längre chefsprogram, ett antal kortare kurser, workshops och seminarier. Tillsammans med olika universitet bedrivs tillämpad forskning, aktionsforskning samt grundforsk-ning.

Chefsprogrammet *Accelerated Executive Development Program* vänder sig till högre chefer med potential att tillträda en

ställföreträdande ministerpost. Programmet pågår mellan arton månader och fyra år med ett antal träffar runt strategiskt viktiga områden. Ett annat chefsprogram är Direccion, som vänder sig till mellanchefer. Detta program varar i sex veckor och tar upp ämnen som styrning och förändring av statens roll, strategiutveckling, medborgarfokuserad service, risk och innovation samt utmaningar inom HR-området. Programmet är aktionsorienterat och interaktivt. En mängd olika teoretiska och experimentella lärometoder används såsom fältundersökningar och simuleringar.

## USA

*John F Kennedy School of Government* inrättades år 1978 i syfte att anordna utbildning inom offentligt ledarskap. Inom skolan bedrivs också forskning om offentlig sektor. Skolan har i dag tio forskningscentra och institut, mer än ett dussin chefsutbildningar och program med formell examen. Ca 800 studenter finns registrerade vid skolan. För högre chefer erbjuds programmet Senior managers in government, vilket pågår under tre veckor och innehåller avsnitt som att leda förändringar, ledarskap, förhandling och policyanalys. Senior Executive Fellows, ett program som pågår under fyra veckor, vänder sig till högpresterande chefer inom offentlig sektor.

### 6.3 Internationella arenor

Det finns ett antal internationella organisationer som utgörs av olika nationers utbildningsinstitut, konsultföretag mm och vars syfte är att koordinera verksamheten inom den offentliga förvaltningens olika utbildningsområden, skapa nätverk och ge tillfälle till erfarenhetsutbyte. Som exempel kan nämnas *European Institute of Public Administration (EIPA)*, som erbjuder utbildning och forskning inom offentlig administration och europeisk policy, *International Institute of Administrative Science*, vars syfte är att stödja utveckling av förvaltningsforskning och utveckling av offentliga förvaltningsmyndigheter, *The Standing conference of European Public Service Training Agencies*, som är ett nätverk bestående av 28 organisationer och vars syfte är att ge möjlighet till erfarenhetsutbyte, idéer och ny information kring utbildning och utveckling inom offentlig sektor i Europa.

## 6.4 Sammanfattning

Både internationellt och i Sverige görs på många håll stora satsningar på att kompetensutveckla tjänstemän inom offentlig förvaltning. Särskilt kan den inriktning på omfattande chefsutvecklingsprogram lyftas fram, som finns hos så gott som alla de institutioner utredningen har tittat på. De flesta program som vänder sig till chefer innehåller inte bara ren utbildning och kunskapsutveckling. Där finns många inslag av personlig utveckling, det personliga ledarskapet och hur man som chef hanterar en komplex verklighet. Programmen är också i ett antal fall påfallande långa. De kan sträcka sig på deltid över ett eller flera år eller vara komprimerade under ett antal veckor. Försvarets chefsutbildningar är genom sin längd inte riktigt jämförbara i detta sammanhang.

Vad gäller kvalitetsfrågorna har utredningen inte haft möjlighet att belysa dessa i ett internationellt perspektiv förutom vad gäller den danska organisationen SCKK, vilken arbetar mycket aktivt med kvalitetsfrågor i den danska statsförvaltningen. Däremot kan utredningen konstatera att Kommun- och Landstingsförbunden ger stöd till kommunernas kvalitetsarbete. Dessutom ges Stockholms stad stöd i det systematiska kvalitetsarbetet genom Kompetensfonden.

## 7 Framtida behov i statsförvaltningen

I utredningens uppdrag ingår att bedöma behov av och förutsättningar för myndighetens framtida verksamhet. Eftersom KKR:s uppdrag ligger inom ramen för regeringens förvaltningspolitik finner utredningen det angeläget att göra en beskrivning av de stora samhällsförändringar som statsförvaltningen står inför och som myndigheterna måste kunna hantera.

En utgångspunkt har varit regeringens egna uttalanden samt iakttagelser runt samhällsutvecklingen som tidigare utredare redovisat i olika betänkanden.

En annan utgångspunkt har varit myndigheternas behov såsom de presenterats för utredningen i möten och samtal med företrädare för myndigheterna.

### 7.1 Samhällsförändringar och förvaltningspolitiken

Samhället befinner sig i stor förändring, vilket i hög grad påverkar och kommer att påverka statsförvaltningen framöver. Det handlar bland annat om en omfattande generationsväxling, en minskad yrkesverksam andel av befolkningen och alltför höga ohälsotal hos den yrkesverksamma befolkningen. Det handlar om utveckling mot en alltmer avancerad teknikanvändning i arbetslivet, allt större behov av och krav på blandning av yrkesarbetande personer med olika etnisk bakgrund och tillvaratagande av den mångkulturella kompetensen. Därtill kommer i globaliseringens spår ett ökat internationellt samarbete med krav på kunskaper inte bara om EU-relaterade frågor utan även om andra länder, andra kulturer och olika internationella organisationer.

Statsförvaltningen måste kunna hantera dessa förändringar i omvärlden och samtidigt stå på en fast värdegrund. I regeringens handlingsprogram *En förvaltning i demokratins tjänst* lägger regeringen fast att målen för förvaltningspolitiken för 2000-talet är

en statsförvaltning som med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati är tillgänglig och tillmötesgående. Den har medborgarnas fulla förtroende och ger näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar. Den är framgångsrik och respekterad internationellt. I denna förvaltning genomför statliga myndigheter sina uppdrag med hög servicenivå, öppenhet, kompetens och motiverade anställda, dugliga chefer och en stor förändringsförmåga.

### 7.1.1 Generationsväxlingen

Det generationsskifte som redan inletts kommer bl.a. att leda till kompetensbortfall och det kan för statens vidkommande uppstå allvarliga brister på kvalificerad och rätt utbildad arbetskraft (*Arbetsgivarpolitikutredningen* SOU 2002:32).

En nyckelfråga för den offentliga verksamheten är hur den i fortsättningen skall klara personalförsörjningen. När den stora 40-talist-generationen snart börjar gå i pension kommer konkurrensen om arbetskraften att öka ytterligare. Det kommer att ställas utomordentligt stora krav på förnyelse och på arbetsförhållanden, som tilltalar de generationer som kommande decennier inträder på arbetsmarknaden, om offentlig sektor i framtiden skall klara sin personal- och kompetensförsörjning (Ansvarskommitténs delbetänkande, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, SOU 2003:123).

Under den kommande 10-årsperioden kommer en stor del av den mest erfarna och kvalificerad arbetskraften inom statsförvaltningen att gå i pension. I många myndigheter handlar det om upp till en tredjedel av arbetskraften. *Arbetsgivarpolitikutredningen* betonar tidsfaktorn. År 2007 kommer pensionsavgångarna att vara som störst och de demografiska faktorerna för statsförvaltningens vidkommande sett ur nyrekryteringssynpunkt som mest ogynnsamma.

Det handlar om något av en kapplöpning med tiden om man har viljan att skapa sådana arbetsförhållanden att människor arbetar längre upp i åren. Många tänkbara åtgärder har verkan först på sikt. Myndigheterna i staten måste därför tillämpa en åldersmedveten arbetsgivarpolitik.

I betänkandet konstateras vidare att ”generationsskiftet i praktiken har inletts för statens vidkommande. Det är ingenting som inträffar senare.” I *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet* (SOU 2002:5) påpekar utredaren att allt färre personer ur den äldre arbetskraften deltar i arbetslivet. De som kan lämnar arbetslivet i förtid med goda pensionsvillkor eller avgångsvederlag. En del stöts ut genom sjukdom eller förtidspension. Utredaren betonar att det borde vara



rimligt att arbetsgivare ”av eget intresse utformade en ny politik som är attraktiv för den äldre arbetskraft som man nu är så beroende av. Det ligger ett stort ansvar inte minst på offentliga arbetsgivare att utveckla en ny och mer flexibel syn på hur anställdas kompetens och erfarenhet kan utnyttjas.”

### Kompetensväxling ställer krav på myndigheterna

I personalgruppen av 40-talister återfinns en stor andel av statsförvaltningens chefer och tungt meriterade experter. Här finns också stora grupper administrativ personal inom personal- och ekonomiområdet. Den kompetens som successivt under de närmaste åren kommer att försvinna handlar inte bara om olika sakområden utan även om sådan kompetens som lednings- och förvaltningskompetens. Många av de äldre statstjänstemännen har arbetat länge i statsförvaltningen och är väl förtrogna med de krav som ställs på ”en god statstjänsteman”. De får ofta rollen att vägleda de yngre medarbetarna i de speciella krav som ställs på personer anställda i statsförvaltningen.

Generationsskiftet på arbetsplatser har självfallet alltid ägt rum, men situationen fram till år 2015 är unik på så sätt att aldrig har en så stor andel av arbetskraften under en så begränsad tidsrymd samtidigt gått i pension. För att statsförvaltningen skall klara av denna generationsväxling krävs att myndigheterna tar ett systematiskt och kraftfullt grepp om sin kompetensförsörjning. För att säkerställa ledningskompetens framöver måste myndigheterna arbeta aktivt med att få fram goda ledarförmågor som successivt kan ta över ledningen av myndigheterna. Chefsuppdrag på ledningsnivå i myndigheter kräver erfarna ledare som har haft god tid att växa in i ledarrollen. Den stora gruppen äldre arbetskraft måste tas till vara på ett sådant sätt att deras erfarenheter och kompetens kommer myndigheterna till godo samtidigt som de yngre generationerna successivt kommer in i och tar över arbetsuppgifter. Den kompetensväxling som måste ske ställer utomordentligt stora krav på ledarskapet i myndigheterna. *Ansvarspolitikutredningen* (SOU 2002:32) konstaterar att ”ett generationsskifte bland mellancheferna ofta leder till att nya yngre chefer ska leda medarbetare som är betydligt äldre än de själva och som har andra referensramar... Dessa förhållanden bör enligt utredningen uppmärksammas i samband med chefsutveckling.”

Kompetensväxlingen ställer också krav på nya arbetsformer, där man medvetet och systematiskt arbetar över generationsgränserna. Arbetsformer som team- och grupparbete, arbete i projekt, utnyttjande av fadder- och mentorskap måste bli vanligare.

### **Brist på arbetskraft**

Ett stort problem, som är relaterat till generationsväxlingen, är att de generationer som följer på den mycket stora 40-talistgenerationen är betydligt färre till antal än denna. Man kan alltså framöver förutse en brist på arbetskraft i Sverige. Det medför att konkurrensen om den kvalificerade arbetskraften kommer att bli större än den är i dag. Om statsförvaltningen ska klara sin kompetensförsörjning med bibehållen hög kompetens, måste myndigheterna aktivt arbeta på att göra arbetsplatserna så attraktiva som möjligt. Stora delar av statsförvaltningen har i dag ingen svårighet att få tag i kompetent personal, men med ökad konkurrens om arbetskraften kan detta förhållande lätt ändras framöver.

### **Statsförvaltningen som attraktiv arbetsgivare**

Statsförvaltningen rankas i gjorda undersökningar bland studenter och yngre handläggare i staten inte som den mest attraktiva arbetsplatsen. På Företagsbarometerns lista över de 100 mest attraktiva arbetsplatserna bland ekonomstuderanden vid universitet och högskolor år 2003 finns endast 12 statliga myndigheter med. På motsvarande teknologlista finns 12 statliga myndigheter med. På Universums lista år 2003 över de arbetsplatser som är mest attraktiva för handläggare i åldersgruppen upp till 40 år finns 11 statliga myndigheter bland de 100 högst rankade arbetsplatserna. På samtliga listor återfinns ett antal myndigheter som förmodligen oavsett konjunkturer kommer att ha ett högt attraktionsvärde på grund av arbetsuppgifternas speciella natur, nära centralmakten eller med möjligheter till utlandsstationeringar. Som exempel kan nämnas Utrikesdepartementet, Regeringskansliet, Finansdepartementet, Exportrådet, Sida och Sveriges Riksbank. Alla myndigheter har emellertid inte denna karaktär på sina arbetsuppgifter. I ett läge där arbetskraften minskar och vid en eventuell högkonjunktur kan man

förutse svårigheter för staten att attrahera och behålla kompetent personal.

Vad ställer då de yngre generationerna för krav på en attraktiv arbetsplats? Ungdomsstyrelsens Attityd- och värderingsstudie år 2003, *De kallar oss unga*, har listat ett antal egenskaper hos arbetsplatser som unga värderar högt i ett arbete. Högst på listan i åldersgrupperna 16–29 år ligger trevliga arbetskamrater, bra chef/ledning, god arbetsmiljö och intressanta arbetsuppgifter. Därefter kommer omväxlande arbetsuppgifter och goda möjligheter till personlig utveckling. Först på sjunde plats kommer bra lön och löneutveckling. För yngre personer i barnafödande ålder är också möjligheter till att förena karriär med familjeliv en väsentlig komponent i en attraktiv arbetsplats. Det blir allt vanligare att unga kompetenta medarbetare ställer sig frågan ”vad kan arbetsplatsen göra för mig?” eller som en medarbetare i en statlig myndighet sade till sin chef ”Du ska inte tro att det var du som rekryterade mig. Jag rekryterade dig. Jag letade efter en chef och en organisation som tillät mig att växa och använda mina kompetenser”. Dessa situationer kommer med stor sannolikhet att bli alltmer frekventa i ett framtida samhälle, där den kvalificerade arbetskraften är en bristvara i förhållande till utbudet av kvalificerade arbetsuppgifter.

### 7.1.2 Mångfald i statsförvaltningen

Samhällets mångfald bör genomsyra arbetslivet och staten har ett särskilt ansvar som föredöme i denna strävan. Att ta till vara den kompetens som finns hos personer med utländsk bakgrund bidrar till att öka kvaliteten i verksamheten... Ett konkret sätt att visa detta bör vara att statsförvaltningen i ökad utsträckning strävar efter att avspegla den arbetsföra befolkningens sammansättning... Globaliseringen och den allt större konkurrensen mellan länder ställer krav på att alla resurser i landet tas tillvara. (*Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*, Prop.1997/98:16)

I regeringens *budgetproposition 2003/04:1* skriver regeringen att

en bättre integrering av invandrade svenskar i arbetslivet är en avgörande fråga för vår demokrati och vår ekonomiska utveckling.... Den statliga förvaltningen måste härvid föregå med gott exempel...regeringen anser att staten ska vara ett föredöme när det gäller etnisk mångfald i arbetslivet.

Andelen i Sverige boende personer, som antingen själva är födda utomlands eller har en eller två föräldrar födda utomlands, växer och uppgår enligt Integrationsverkets rapport *Integration 2003* till mer än en femtedel av hela Sveriges befolkning eller drygt 1,9 miljoner människor. Den relativa arbetslösheten bland utlandsfödda i åldersgruppen 16–64 år var för andra halvåret 2003 11,5 % och motsvarande siffror för dem som är födda i Sverige var 4,3 %. Utrikes födda akademiker har en inriktning på sin utbildning som är efterfrågad på arbetsmarknaden, både i dag och sannolikt även i framtiden. Trots detta faktum har endast 60 % av dessa ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå, att jämföra med 80 % av de inrikes födda akademikerna. Det finns en potential på 30 000 icke sysselsatta eller felsysselsatta akademiker som varit i Sverige mellan 5 och 35 år. För att de som varit i Sverige mycket kort tid (0–4 år) ska kunna komma upp till en sysselsättningsgrad på åtminstone 65 % behövs en ökning av sysselsättningen med ca 14 % för män och 28 % för kvinnor.

Andelen invandrade svenskar sysselsatta i statlig förvaltning är låg och deras representation på högre nivåer är försvinnande liten. Alla statliga myndigheter har till uppgift att ta fram handlingsplaner för att främja etnisk och kulturell mångfald bland sina anställda. Enligt *Statskontorets kartläggning* år 2004 av vilka myndigheter som har upprättat handlingsplaner för mångfaldsarbetet har 63 % av myndigheterna en fastställd handlingsplan. Ett stort antal myndigheter har alltså inte fullföljt detta uppdrag. Förekomsten av handlingsplaner ökar i takt med storleken på myndigheten. Många myndigheter tycker det är svårt att veta hur man konkret ska gå till väga, när det gäller att hitta och genomföra olika mångfaldsfrämjande aktiviteter. De kanske gör en handlingsplan, som exempelvis handlar om rekrytering, och sätter upp vissa mål etc. men när det sedan kommer till olika konkreta ageranden avstannar mångfaldsarbetet.

### **Mångfald bland medborgarna måste möta mångfald i statsförvaltningen**

Framöver måste utlandsfödda svenskar få möjlighet till arbete i statsförvaltningen i en betydligt större utsträckning än vad som sker i dag. Samhället står inför en arbetskraftbrist och har inte råd att låta välutbildade personer gå utan arbete och utan möjlighet att

använda sin kompetens. Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet, *En förvaltning i demokratins tjänst*, konstaterar, att "etnisk och kulturell mångfald är en naturlig del i verksamhetsutvecklingen. För att öka kvaliteten i verksamheten bör den kompetens som finns hos personer med utländsk bakgrund tas till vara". Det är ett stort kompetenslöseri att inte fullt ut utnyttja kompetensen hos dessa personer. I en global värld är det en rikedom att ha myndigheter med personal med olika kulturell och etnisk bakgrund.

Integrationsverkets rapport *Integration 2003* konstaterar, att det också finns ett annat slags kompetensförlust relaterad till invandrad arbetskraft. Ett antal högt utbildade utrikes födda lämnar varje år Sverige. Den förlust av kompetens som detta innebär förstärks av att återinvandringen till Sverige är betydligt lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Det finns naturligtvis flera skäl till detta, men det är sannolikt att benägenheten att utvandra från Sverige är större om man inte kommer in på arbetsmarknaden på den nivå för vilken man har utbildning.

Med en allt större del av medborgarna som representerar etnisk mångfald, måste myndigheterna i dialogen kunna behandla denna "kundgrupp" på ett kompetent och respektfullt sätt. Detta är ett annat skäl till att myndigheterna måste öka antalet medarbetare av annat etniskt ursprung än svenskt. Ytterligare ett skäl är den etiska aspekten. Det är inte moraliskt försvarbart att låta stora grupper arbetsföra individer stå utanför arbetsmarknaden med allt vad det innebär av utanförskap, isolering och social nedklassning. För att öka trovärdigheten i myndighetsutövandet i framtiden måste myndigheterna kunna möta mångfald hos medborgarna med mångfald bland de anställda.

### 7.1.3 Ohälsan och arbetslivet

Frånvaron från arbetslivet på grund av ohälsa uppgår i januari 2004 enligt Riksförsäkringsverket till ca 810 000 årsarbeten. Antalet personer i yrkesverksam ålder som inte deltar i yrkeslivet är alltså mycket stort. Kostnaderna för sjukpenning samt sjuk-/aktivitetsersättning uppgick för år 2003 till 108 miljarder kronor. Det finns en liten tendens till att de långa sjukskrivningarna i statsförvaltningen minskar något i antal. Det är svårt att säga om denna tendens håller över tid. *Arbetsgivarpolitikutredningen* (SOU

2002:32) konstaterar, att utvecklingen även för staten är alarmrande och att den utgör både ett allvarligt arbetsmiljöproblem och ett kompetensförsörjningsproblem.

Ett stort antal faktorer påverkar den faktiska sjukfrånvaron. Allmän livssituation och privata förhållanden spelar naturligtvis en stor roll för människors hälsa, men som *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet* (S 2000:07) påpekar visar nu allt tillgängligt material att sjukfrånvaron är starkt arbetsplatsberoende. Ohälsotalen inom den statliga sektorn är lägre än inom övriga arbetsmarknadssektorer men fortfarande hög jämfört med år 1997. Arbetsplatsens betydelse för hälsan beskrivs i *Handlingsplan för ökad hälsa i staten* på följande sätt:

En arbetsplats som är stimulerande, som ger ansvar, stolthet och arbetsglädje producerar mindre sjukfrånvaro. Individerna upplever sig som betydelsefulla och behövda och ser arbetet som en källa till friskhet. Detta betyder inte att sjukfrånvaron i det enskilda fallet beror på arbetsplatsen. I stället är det så att olika arbetsplatser visar olika förmåga att erbjuda arbetsmiljöer som dels minskar individens faktiska sjukdom och som framför allt förkortar sjukdomsperioden. Individen dras tillbaka till arbetet genom positiv stimulans. Arbetet blir en källa till friskhet i stället för en sjukdomsorsak i sig.

De faktorer på en arbetsplats som påverkar god hälsa hänger ihop bland annat med ledarskapet, arbetsformer, stimulerande och varierande arbetsuppgifter, möjligheter till kompetens- och karriärutveckling samt egen kontroll över arbetets uppläggning och genomförande. I *Handlingsplan för ökad hälsa i staten* konstaterar utredaren vidare att

Små arbetsplatser har t.ex. en väsentligt lägre sjukfrånvaro än stora...skälet är...med stor sannolikhet att anställda på små myndigheter upplever den känsla av egen kontroll och betydelse som i flera undersökningar visat sig vara positiva faktorer för låg sjukfrånvaro.

Det är inte acceptabelt, att unga, välutbildade och högpresterande kvinnor blir utbrända före 30-årsålder på grund av höga egna ambitioner kombinerade med otydliga krav, oklara roller och abdikerat ledarskap. Inte heller är det acceptabelt att äldre, tungt meriterade trotjänare i statsförvaltningen blir långtidssjukskrivna av psykisk utmattning orsakad av alltför högt arbetstempo, ny teknik och ständiga förändringar och utan möjlighet till påverkan på arbetsformer och arbetsorganisation. För att komma till rätta med ohälsan i arbetslivet måste myndigheterna vidta ett antal åtgärder.

*Arbetsgivarpolitikutredningen* (SOU 2002:32) påpekar att ”Den snabbt ökande sjukfrånvaron är ett mycket stort problem på arbetsmarknaden och även i staten. Det finns anledning för myndigheterna att nu överväga hur det dagliga arbetet ska organiseras och ledas i de fall man har en stor andel äldre arbetstagare och kanske också en hög sjukfrånvaro.” Enligt utredningen finns det metoder att motverka utbrändhet och ohälsa. ”En nyckel är ett engagerat ledarskap och en rakt igenom professionell ledning av verksamheten. En ökad delaktighet för medarbetarna och ett ökat eget inflytande i arbetet och dess processer är också viktigt.”

Statens kostnader för sjukskrivningar och förtidspensioner är oacceptabelt höga. Regeringen har i *budgetpropositionen 2003* presenterat ett mål för att sänka sjukfrånvaron: ”Frånvaron från arbetslivet på grund av sjukdom skall i förhållande till 2002 halveras fram till 2008. Parallellt ska antalet nya aktivitets- och sjukersättningar minska.”

Enligt bilaga 1 till regeringsbeslut om upprättandet av *Forum för ökad hälsa och lägre sjukfrånvaro i staten* är målet med den kraftsamling regeringen nu gör för ökad hälsa inom den statliga sektorn ”att stärka förvaltningens arbete att skapa en attraktiv och effektiv förvaltning i syfte att verka för regeringens mål att antalet sjukdagar ska halveras till 2008.” Vidare skriver regeringen att ”ansvaret för att skapa en attraktiv statlig förvaltning med en god arbetsmiljö vilar på arbetsgivaren...Statlig förvaltning ska vara ett föredöme som arbetsgivare i arbetslivet.”

#### **7.1.4 En förvaltning för det internationella samarbetet**

Det ökade internationella samarbetet ställer nya krav på statsförvaltningen. Detta gäller inte bara i samarbete inom EU utan även i relationerna till andra internationella fora som FN, OECD och WTO. I myndigheternas arbete tillkommer andra perspektiv med nya arbetsuppgifter och arbetsformer. Nya och annorlunda kompetenser krävs av statsförvaltningens tjänstemän. I proposition 1997/198:136, *En statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, framhåller regeringen att

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen och anslutningen till den inre marknaden har inordnat statsförvaltningen i ett delvis nytt system av institutioner, regelverk och procedurer som förändrar villkoren för statsförvaltningens verksamhet. Det påverkar såväl sättet att styra och

organisera förvaltningen som arbetssätt och strategier.... Internationaliseringen ställer bl.a. höga krav på Sveriges förmåga att samverka med andra aktörer och den ställer statsförvaltningen inför nya frågeställningar ... en hög kompetens hos statstjänstemännen är viktig för såväl det nationella som det internationella arbetet.

Sveriges medlemskap i EU ställer krav på att de statstjänstemän som arbetar med EU erhåller förmågan att hantera en mångfald av kulturer, förvaltningstraditioner och ekonomiska och sociala strukturer. Detta innebär en hög förhandlingskompetens och förmåga att hantera olika förhandlingssituationer samt fördjupad kunskap om EU:s organisation, beslutsprocesser, regler och procedurer. Därtill är kraven på goda språkkunskaper mycket höga.

Enligt regeringens *cirkulär om EU-samordningen* (cirkulär 1) agerar de tjänstemän som företräder Sverige i EU-arbetet för regeringens räkning. I betänkande *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23) framhåller utredaren att "det ankommer på myndigheten att genom utbildning och personalutveckling i övrigt se till att de anställda får erforderlig kompetens för att vara verksamma i EU:s organ och att myndigheten klargör för sina anställda hur de ska arbeta när de företräder Sverige inom EU:s organ".

#### 7.1.5 Medborgarorientering och den elektroniska statsförvaltningen

Regeringen konstaterar i Prop.1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, att medborgaruppdraget förenar och håller samman statens vitt skilda verksamheter. Oavsett "vilken verksamhet det handlar om är det uppdraget gentemot medborgaren som förpliktigar. Det är för medborgaren som förvaltningen finns och det är utifrån ett medborgarperspektiv förvaltningen bör vidareutvecklas."

I regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram *En förvaltning i demokratins tjänst* framhåller regeringen vikten av att statsförvaltningen ställer medborgaren i fokus:

Statliga myndigheter skall uppfylla höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående, kunna deklarerat vilka tjänster som erbjuds och i vilka former detta sker samt ge medborgarna tillfälle till dialog och möjlighet att lämna synpunkter på den verksamhet de berörs av. I det enskilda ärendet skall man så långt möjligt behöva ha kontakt med



bara en myndighet. Alla medborgare med särskilda behov skall ha likvärdig tillgång till de tjänster som erbjuds och till offentlig information.

Som ett led i en större medborgarorientering satsar regeringen på 24-timmarsmyndigheten, vilket syftar på myndigheter som är elektroniskt tillgängliga för medborgarna dygnet runt. Detta innebär att medborgarna kan inhämta information, ställa frågor, lämna uppgifter och uträtta ärenden vid den tid på dygnet och från den geografiska plats som passar bäst vid varje givet tillfälle.

24-timmarsmyndigheten liksom den elektroniska utvecklingen över huvud taget ställer nya krav på statstjänstemännen. I *budgetproposition 2003/04:1* framhåller regeringen:

Även om informationstekniken är det viktigaste redskapet, ligger den stora utmaningen i att utveckla förvaltningens ledarskap, attityder och förhållningssätt gentemot medborgarna samt att genom samverkan forma en nätverksförvaltning som upplevs som en sammanhållen enhet av medborgare och företag. Ytterst syftar satsningarna på 24-timmarsmyndigheten till att bibehålla legitimiteten och förtroendet för den offentliga förvaltningen.

24-timmarsmyndigheten innebär ett paradigmskifte för många statstjänstemän, vilket kräver förändrade kompetenser, arbetsmetoder och arbetsorganisation, synsätt och värderingar. I kölvattnet på en lyckad övergång till 24-timmarsmyndigheten krävs ett arbete med kunskaps- och kompetensutveckling hos stora grupper av statsförvaltningen. Statskontorets skrivelse *Staten i omvandling* (2001:15) konstaterar att den offentliga sektorn måste förändras, om en elektronisk förvaltning ska innebära en kvalitetshöjning för samhällsservicen. De traditionella myndighetsgränserna behöver brytas upp och ersättas med ett mer nätverksorienterat sätt att arbeta.

Det är dock tänkbart att en elektronisk förvaltning bidrar till att göra statsförvaltningen attraktiv som arbetsplats, särskilt för de yngre generationer som nu kommer ut på arbetsmarknaden. Dessa är vana att sköta de flesta kontakter och ärendehantering elektroniskt. *Arbetsgivarpolitikutredningen* (SOU 2002:32) konstaterar att ”genom att välja en elektronisk förvaltning kan de statliga myndigheterna också bli attraktivare arbetsplatser, inte minst för den unga generation som måste rekryteras in under kommande år.”

Regeringens starka betoning på medborgaren i fokus har också resulterat i en tvåårig försöksverksamhet med servicedialoger och

serviceåtaganden på ett antal myndigheter. I förordet till *Statsförvaltningens utveckling, utdrag ur budgetpropositionen för 2004* konstaterar statsrådet att ”nya former av dialog mellan myndigheter och medborgare växer fram. Det är viktigt att denna utveckling fortsätter. Servicedialoger och serviceåtaganden är ett exempel på en effektiv metod för att få till stånd en medborgarorienterad förvaltning”. I Statskontorets rapport *Lyssna för att lära och lova* framkommer att försöket med servicedialoger har haft en positiv effekt på service och insyn samt gett en ökad delaktighet, vilket leder till ett högt förtroende för statsförvaltningen.

Medborgarorienteringen ställer krav på myndigheterna både vad gäller ledarskap, medarbetarskap, arbetsformer, attityder och värderingar. *Demokratiutredningen* (SOU 2000:1) konstaterar att utvecklingen av statsförvaltningen ”innebär att den enskilde statstjänstemannen erhåller en mycket mer central position än tidigare, då vederbörande kunde luta sig mot detaljerade föreskrifter och ekonomiska villkor. Nu är det andra faktorer som styr hur mötet mellan statstjänstemannen och medborgaren utfaller.”

### 7.1.6 Statstjänstemannarollen

”Det är viktigt att hålla samman förvaltningen till en helhet genom en för förvaltningen gemensam företagskultur och etik” (Göran Persson och Britta Lejon i förord till regeringens handlingsprogram *En förvaltning i demokratins tjänst.*)

På 1970- och 80-talen fanns ett antal utbildningar som anordnades inom olika statliga myndigheter (se kap. 5) vilka hade till syfte att utbilda statsanställda till goda tjänstemän i statsförvaltningen. Utbildningarna var fokuserade på förvaltningskunskap och på statstjänstemannarollen. Efter SIPU:s nedläggning år 1992 försvann den centrala utbildningen i förvaltningskunskap fram till dess att Statens kvalitets- och kompetensråd bildades år 1999. KKR har i mindre skala tagit upp den fallna manteln med utbildning i förvaltningskunskap.

I betänkandet *Europa och staten* (SOU 1997:30) konstaterar utredaren att indentiteten som statstjänsteman ”har delvis satts på undantag. Annat har varit viktigare. Identitetsskapandet kring organisationerna har förändrat lojalitetsmönstren. Det blir svårare att se det särpräglade i uppgiften i tider när det globalt sprids ideal som lånar idéer från företag och andra organisationer.”

Den gedigna kunskapen om förvaltningsfrågor i statsförvaltningen återfinns i dag hos 40-talistgenerationen och i någon mån hos 50-talisterna. De generationer som fötts år 1960 och framåt har en bredare grundutbildning, men deras utbildningar är inte inriktade speciellt mot förvaltningskunskap, även om många är företagsekonomer, statsvetare och samhällsvetare. Som exempel kan nämnas att till Regeringskansliets aspirantutbildningar söker varje år ca 2 000 akademiskt synnerligen välmeriterade personer. Ytterst få av dessa har en utbildning som innehåller förvaltningskunskap.

### Statsförvaltningens behov av en gemensam förvaltningskultur

Statstjänstemannarollen handlar om mötet mellan statsförvaltning och medborgare. Den handlar om att arbeta med skattemedel och förvalta dessa på det mest effektiva sättet. Den handlar om att representera det demokratiska statskicket på en värdegrund av rättsäkerhet och etik. Den handlar om att upprätthålla medborgarnas förtroende för statsförvaltningen. För att klara denna roll behöver tjänstemännen grundläggande kunskaper inom olika sakområden och insikter om betydelsen av attityder och förhållningsätt.

I regeringens proposition 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, beskriver regeringen den plattform som en förvaltning för medborgarna vilar på som bestående av Regeringsformen år 1974 och Tryckfrihetsförordningen. Enligt Regeringsformen utgår all offentlig makt från folket och utövas under lagarna, med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Tryckfrihetsförordningen talar om yttrandefrihet, tillgänglighet för offentligheten vad gäller myndigheternas handlingar och meddelarfrihet. Ambitionen hos regeringen är att skapa en förvaltningspolitik med en för förvaltningen gemensam förvaltningskultur och etik baserad på de tre grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet.

I *Skr 2000/01:151* bedömer regeringen att kunskapen om offentlighetsprincipen och dess tillämpning är otillräcklig hos myndigheterna. Öppenhet är en attityd- och kunskapsfråga som ständigt måste hållas vid liv. I detta arbete har ledningen ett stort ansvar. Regeringen framhåller att all personal i offentlig förvaltning måste ha kunskap om reglerna för offentlighet och sekretess och förmåga att tillämpa dem i sin verksamhet.

Regeringen betonar att det inom statsförvaltningen behövs tjänstemän som har god förvaltningskunskap, integritet och gott omdöme. För att få förtroende och respekt hos allmänheten, vilket är en viktig demokratifråga, krävs också att statsförvaltningens tjänstemän har ett etiskt förhållningssätt. Regeringen påpekar att ”myndighetscheferna bör ta ett särskilt ansvar för att de anställda ges utbildning i grundläggande statlig förvaltningskunskap och görs medvetna om statstjänstemannarollens betydelse”. Regeringen betonar, att arbetstagarna i statsförvaltningen har en nyckelroll i samhället, inte minst genom uppgiften att svara för verkställigheten av de folkvaldas beslut. ”Statstjänstemännen kan sägas vara de som ytterst förverkligar de demokrativärderingar som slagits fast bland annat i Regeringsformen. Detta ställer höga krav på den som erhåller en anställning inom statsförvaltningen.” Regeringen framhåller särskilt ”vikten av att insikten om denna roll hålls levande inom förvaltningen”.

Likaväl som i näringslivet måste det inom statsförvaltningen föras en ständig debatt om etik och moral. I dag kan det även inom statsförvaltningen komma upp till debatt i vilken utsträckning det finns en uppluckring av moralbegrepp och etiska förhållningssätt. Rapporter i massmedia tar allt oftare upp situationer inom offentlig förvaltning som speglar människors ageranden för egen vinning såsom tendenser till korrupktion och tagande av mutor. Detta bidrar till en risk för att medborgarnas förtroende för statsförvaltningen kan minska.

### Den specifika kompetens som krävs hos statstjänstemän

När stora grupper av arbetskraften inom den statliga sektorn, vilka genomgått statens förvaltningsutbildningar under 1970- och 80-talen, nu går i pension finns det behov av att säkerställa fortsatt kompetens inom förvaltningsområdet på myndigheterna. Det handlar om ett kontinuerligt lärande, bl.a. om kunskap om statsförvaltningen, budgetprocessen, förvaltningsrätt, ekonomi- och resultatstyrning i staten, offentlighet och sekretess, upphandlingsfrågor och etik.

Den förvaltningspolitiska kommissionen påpekar i sitt betänkande *I medborgarnas tjänst* (SOU 1997:57) att

de rättsregler som tillsammans formar den svenska offentlighetsprincipen ofta ger upphov till tolkningsproblem. Förhållandet mellan tyst-

nadsplikt och meddelarfrihet, mellan svenska regler och EU-regler och mellan allmänna handlingars offentlighet och datalagens regler om integritetsskydd kan vara svåra att förstå. Det finns stora kunskapsluckor om dessa frågor inom statsförvaltningen. Utbildning och fortlöpande diskussion om offentlighetsprincipens tillämpning är av stor vikt och bör ingå i utbildningen av statstjänstemän.

Regeringens handlingsprogram *En förvaltning i demokratins tjänst* betonar att

Förvaltningens arbete bärs upp av statsanställda med hög kompetens. Förmågan att förverkliga de folkvaldas beslut på ett kunnigt, opartiskt och rättssäkert sätt är en viktig grund i förvaltningens arbete. Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, god förmåga att kommunicera, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt....Insikten om de krav på kompetens och saklighet som rollen som statsanställd medför skall alltid hållas aktuell.

*Demokratiutredningen* (SOU 200:1) hävdar att

förvaltningstjänstemannen måste upprätthålla rättsstaten...Det ingår i tjänstemannens uppgift att fördjupa våra demokratiska normer och etiska grundvalar genom att hävda sin integritet. Ibland kan det leda till strid gentemot de politiska beslutsfattarna.....med oro ser vi hur verk och myndigheter allt oftare uppträder som opinionsbildare utifrån ett snävt verksintresse. Vi finner det stötande och anser att det är en misshushållning med skattemedel. Det röjer en allvarlig missuppfattning av vari deras medborgaruppdrag består. Det urgröper tilltron till deras opartiskhet...För att hantera ansvaret klokt, med medborgarnas bästa för ögonen, måste stora ansträngningar göras för att utveckla personalens känsla för ett offentligt etos.

Som framgår ovan betonas och lyfts i många olika sammanhang fram behovet av utbildning av statsförvaltningens tjänstemän inom alla de områden som regeringens förvaltningspolitik aktualiserar. Den utvärdering som Institutet för företagsutveckling (IPF) på KKR:s initiativ gjort år 2004, *Ny chef i statsförvaltningen – roller och utvecklingsbehov* visar på att nyanställda chefer har ett stort behov av stöd i sin roll som ny chef i statsförvaltningen. Områden som nämns är rättsäkerhet, att arbeta i allmänhetens tjänst och att handskas med statens medel. Andra områden där cheferna påpekar att det ställs särskilda krav på dem gäller offentligheten, politiska styrprocesser och komplexiteten i ett arbete där man oftast inte kan mäta resultat. För att klara hanteringen av frågor i dessa sammanhang efterlyser de mer kunskaper och stöd.

### 7.1.7 En effektiv statsförvaltning av hög kvalitet

I den *förvaltningspolitiska propositionen* (Prop.1997/98:136) framhåller regeringen att medborgarna har rätt till en statsförvaltning med hög kvalitet och att det därför är viktigt, att de statliga myndigheterna kontinuerligt utvecklar sina verksamheter och de anställdas kompetens. Regeringen talar om vikten såväl av systematiskt kvalitetsarbete med systematiska jämförelser med andra aktörer, som att de anställda fortlöpande vidareutbildas och upprätthåller grundläggande kunskaper i förvaltningsfrågor och etik. ”En hög kvalitet i såväl statsförvaltningens tjänster som i statsförvaltningens arbetsprocesser och kompetens förutsätter en kontinuerlig verksamhetsutveckling.”

I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet framhåller regeringen att ett systematiskt kvalitetsarbete bör ingå som en viktig del i myndighetens arbete med att utveckla sin verksamhet. Detta innebär att kvalitetsarbetet skall bedrivas på ett metodiskt sätt med en strategi som sträcker sig över en längre tidsperiod och med medborgarna i centrum.

Förutom ”rättssäkerhet” och ”demokrati” är ett av de grundläggande värdena i förvaltningspolitiken ”effektivitet”. Kravet på effektivitet innebär enligt handlingsprogrammet att ”förvaltningen skall åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta skall ske kostnadseffektivt”.

## 7.2 Myndigheternas behov

Utredningen har inte bara tittat på statsförvaltningens behov utifrån de stora samhällsförändringar som beskrivits ovan. Företrädare för myndigheterna har, som framgår av kapitel 3, i samband med det seminarium som utredningen anordnade, framfört behov som myndigheterna har av externt stöd för att klara framtida utmaningar och önskemål om hur detta stöd skulle kunna se ut.

Myndigheternas behov av stöd i arbetet med kvalitets- och kompetensutveckling varierar, mycket beroende på myndighetens storlek. Stora och medelstora myndigheter har ofta väl utbyggda enheter för kompetensutveckling och för kvalitets- och verksamhetsutveckling. De klarar mycket av utvecklingsarbetet med interna resurser. Många myndigheter gör stora egna utvecklingsinsatser. Myndigheter med få anställda har inte samma resurser. På småmyn-

digheterna sköts ofta personal- och ekonomifrågor av en person. Möjligheten till eget utvecklingsarbete är ofta ytterst begränsat. Här kan tillgången till externt stöd vara en förutsättning för att något utvecklingsarbete över huvud taget ska äga rum.

### 7.2.1 Områden där myndigheterna önskar externt stöd

Det finns dock ett tydligt uttalat behov av stöd som är gemensamt för myndigheterna oavsett antal anställda. Vid det seminarium som utredningen anordnade och i individuella samtal med myndighetsrepresentanter har det framkommit att myndigheterna efterfrågar stöd från central nivå inom framför allt följande områden:

#### Utbildning i förvaltningskunskap.

Så gott som alla tillfrågade myndigheter deklarerar att detta är ett kärnområde för gemensam utbildning anordnad på central nivå. Myndigheterna producerar oftast inte själva sådan utbildning. De interna utbildningsinsatserna koncentreras mest på myndigheternas egna verksamhetsområden.

Myndigheterna känner ett ökande behov av att utbilda medarbetare och chefer i förvaltningskunskap. Bristen på denna kunskap blir alltmer påtaglig allteftersom yngre generationer kommer in på arbetsplatserna. Här har de stora myndigheterna lika stora behov av utbildning som de med få anställda, eftersom de större myndigheterna har behov av att rekrytera mycket större grupper. När myndigheterna talar om förvaltningskunskapen används ofta ord som betonar den stora vikten av sådan utbildning. Företrädare för en myndighet påpekade att "alla som sysslar med myndighetsutövning måste ha kunskap inom förvaltningsområdet". En annan myndighetsrepresentant konstaterade att "behovet är verkligen stort. Det finns även gamla uvar som inte alls kan. Förvaltningsutbildning är bra för alla."

Myndigheternas företrädare påpekade att det finns begränsade alternativ med tillräcklig bredd för myndigheterna vad gäller utbildning i förvaltningskunskap, om inte en gemensam central utbildningsfunktion kan tillhandahållas. Marknadens aktörer har i princip inte förutsättningar att lägga upp utbildning, som handlar om statsförvaltningens samlade krav. Myndighetsföreträdarna framhöll

också att inte heller har marknads aktörer i samma utsträckning tillgång till sakkunniga experter på myndigheterna, som kan tjänstgöra som lärare i utbildningarna. Det är viktigt att kunna erbjudas besök på myndigheter för att knyta an utbildningsverksamheten till reella förutsättningar.

### **Nätverk**

Det är svårt för myndigheter att utan externt stöd starta nätverk med representanter för andra myndigheter. Om det inte finns någon som hjälper till vid uppbyggnad av ett nätverk och som driver nätverksarbetet framåt har det en tendens att självdö, inte på grund av bristande intresse från deltagarna utan på grund av tidsbrist och ork att klara administrationen av nätverket. Många framhåller värdet av nätverk med deltagare från statsförvaltningen. Myndigheterna står inför samma stora utmaningar framöver och efterlyser fler fora för erfarenhetsutbyte över myndighetsgränserna. Det statliga förvaltningsperspektivet är en gemensam faktor, som inte belyses alls i nätverk anordnade av den privata sektorn.

### **Kunskapsmäkleri**

Många myndighetsföreträdare efterfrågar möjlighet att få tips om hur man tänker och vad man gör på andra håll i statsförvaltningen. De kan vilja veta till exempel vilka myndigheter som arbetar aktivt med att göra en kompetensanalys, var det finns erfarenhet av att arbeta med processorientering i statsförvaltningen, om det finns myndigheter som arbetar aktivt med generationsväxlingen eller få tips om någon myndighet som kommit långt i sitt arbete med mångfald. Myndigheter kan också efterfråga kunskap om forskning inom kompetens- och kvalitetsområdet. Forskningsrapporter är ofta svåra att få tag i och för en arbetstyngd statstjänsteman är det nästan omöjligt att hinna gå ut på spaning i forskarvärlden. Andra önskemål kan handla om att få tips på bra böcker. Den litteratur som berör management, organisation, kompetens och kvalitet är ytterst omfattande och det är svårt för den enskilde tjänstemannen att leta sig fram till de mest värdefulla skrifterna.



## Gemensam upphandling av konsulter

Upphandlingskraven blir alltmer betungande för myndigheterna. Tidsåtgången att göra en upphandling upplevs ofta som orimligt stor, i synnerhet för de små myndigheterna. Många myndigheter uttrycker önskemål om att en för statsförvaltningen gemensam funktion skulle kunna göra upphandling av ett antal konsulter inom kvalitets- och kompetensområdet. Genom ett centralt ramavtal skulle sedan myndigheterna kunna välja konsult bland ett antal och avropa dess tjänster.

## Bollplank och stöd ute på myndigheterna

Det finns ett behov hos de tjänstemän som arbetar med kompetens- och verksamhetsutveckling i myndigheterna att ha någon gemensam instans att bolla tankar och idéer med. En myndighet kan vilja komma i gång med ett utvecklingsarbete men ha svårt att veta hur man startar. Flera myndigheter påtalar att så är fallet med kvalitetsarbete eller till exempel mångfaldsfrågor. Andra myndigheter kanske har påbörjat en insats men är tveksamma om de är på rätt spår. Det kan då vara värdefullt att ha en representant från någon instans på central nivå som kommer ut till myndigheten, hjälper till att se om man är på rätt väg eller eventuellt borde ändra riktning och kanske till och med deltar i någon utbildningsaktivitet. Många personer som arbetar med kompetens- eller kvalitetsutveckling sitter ganska ensamma med dessa frågor i sin myndighet.

I rapporten *Att styra med generella krav i staten*, som på regeringens uppdrag har utarbetats av Ekonomistyrningsverket, KKR och Statskontoret år 2003, framgår ett såväl myndigheter som Regeringskansliet har uttryckt ett behov av stöd i metod- och kunskapsfrågor när det gäller jämställdhetsarbetet och arbetet med kompetensförsörjningen.

## Modeller, verktyg och hjälpmedel

Många myndighetsföreträdare uttrycker sig positivt till att det finns en funktion som tar fram modeller, verktyg och hjälpmedel för myndigheternas kompetens- och kvalitetsarbete. Uttrycket ”alla kan ju inte uppfinna hjulet” återkommer gång på gång. Det blir ineffektivt för statsförvaltningen som helhet om varje myndig-

het för sig skall utveckla och testa t.ex. en modell för kompetensanalys, när de flesta myndigheter har samma eller liknande behov. Några myndighetsföreträdare påpekade att de kommit igång med ett utvecklingsarbete först när de fått stöd av någon befintlig modell eller något verktyg som utarbetats och prövats av andra.

### 7.2.2 Särskilda behov hos små myndigheter

Myndigheter med få anställda har självfallet vissa behov som hänger samman med deras begränsade personella och finansiella resurser:

- De har inte resurser att själv driva ett utvecklingsarbete. Med oftast bara en eller till och med en halv person som arbetar med både personal- och ekonomifrågor går så gott som all tid åt till det löpande arbetet.
- De har ofta en mycket begränsad internutbildning och skickar därför gärna personal till centralt anordnade utbildningar. Att som många större myndigheter anordna egna chefsutvecklingsprogram är uteslutet, eftersom antalet chefer i myndigheten kan vara mycket litet.
- Personer som arbetar med kompetens- och kvalitetsfrågor i myndigheter med få anställda sätter stort värde på erfarenhetsutbyte med kollegor från andra statliga myndigheter. De kan där få den inspiration runt sitt arbetsområde som de inte får i den egna myndigheten, där all övrig personal kanske arbetar med frågor inom myndighetens kärnområde. Så här uttryckte sig en personal- och ekonomiansvarig tjänsteman: ”Det gäller att man vet vad som är på gång inom statsförvaltningen. Man får följa utvecklingen, möta kollegor och höra hur andra myndigheter resonerar. Det är mycket värdefullt.”
- De är särskilt behjälpta av för statsförvaltningen gemensamt utvecklade modeller och verktyg inom kvalitets- och kompetensområdet. Med så knappa personalresurser är det i de flesta fall omöjligt att inom myndigheten utarbeta modeller till exempel för kompetensanalys och kompetensprofiler eller instrument för kvalitetsvärdering.

Företrädare för myndigheter med få anställda uttrycker oro för att det inte ska finnas möjlighet till fortsatt stöd i kompetens- och

verksamhetsutvecklingsfrågor framöver. De tycker att det är synnerligen angeläget att denna möjlighet finns kvar. De påpekar att tillgången på centralt stöd är en förutsättning för att dessa myndigheter ska kunna ställa upp på alla de krav som ställs på myndigheterna inte bara i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet utan även i frågor som berör ohälsa, mångfald och så vidare.

### **7.2.3 "Det måste finnas en gemensam funktion för statsförvaltningen"**

Det samlade omdömet bland intervjuade personer från myndigheterna är att det måste finnas någon gemensam funktion inom statsförvaltningen, som stödjer och främjar myndigheternas arbete med kompetens- och kvalitetsfrågorna. Det måste finnas en instans, som hjälper myndigheterna att tolka ut och förverkliga regeringens intentioner inom dessa områden och de krav regeringen ställer på myndigheterna. De framhåller att det verkligen behövs något för statliga myndigheter. "Vi måste ha vår statliga syn". En företrädare för en medelstor myndighet framhöll att det är bra att de statliga myndigheterna får stöd i kvalitetsarbetet. Om man arbetar med privata företag på marknaden, är det ett stort problem att de inte förstår den statliga verksamheten. "Det finns faktiskt inget alternativ på marknaden till den statliga verksamheten inom kvalitetsområdet." En annan myndighetsföreträdare påpekade att för att säkerställa kvaliteten i hela statsförvaltningen, måste det finnas någon central instans inom staten som driver dessa frågor.

I dialogen mellan två myndighetschefer framkom en enighet om att "ett samlat kvalitets- och kompetensarbete i staten med inriktning på statsförvaltningen bidrar till att man känner stolthet över att arbeta där och att man ser att statsförvaltningen har en viktig uppgift".

## **7.3 Att främja en offensiv förvaltningspolitik**

Utredningen konstaterar att regeringen är mycket tydlig i sin avsikt med förvaltningspolitiken. Denna politik är en utmärkt plattform för att hantera de stora utmaningar som statsförvaltningen står inför och de behov myndigheterna ger uttryck för. Det finns dock

vissa förutsättningar som måste föreligga föra att politiken skall få genomslag i statsförvaltningen.

### Mål i förvaltningspolitiken

I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet preciserar regeringen målen för förvaltningspolitiken och pekar på ett antal vägar att gå och åtgärder att vidta för att målen skall kunna förverkligas. Till sitt stöd i genomförandet av politiken har regeringen främst tre myndigheter Ekonomistyrningsverket, KKR och Statskontoret. KKR har rollen att på regeringens uppdrag på olika sätt stödja och främja kompetens- och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen.

Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet omfattar områden av synnerlig strategisk betydelse för statsförvaltningen. Utredningen har även kunnat redovisa att statsförvaltningen står inför mycket stora utmaningar framöver. Detta gäller inte minst statsförvaltningens kompetensförsörjning. De enskilda myndigheterna måste ges förutsättningar att offensivt och rationellt ta sig an dessa utmaningar, om de förvaltningspolitiska målen skall kunna förverkligas och kompetensförsörjningen säkerställas.

De behov inom statsförvaltningen, framsprungna ur stora samhällsförändringar, som beskrivits ovan, ligger också väl i linje med regeringens uppdrag till *Ansvarskommittén* (Dir.2003:10) att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. I sitt delbetänkande, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123), talar kommittén om behovet av utveckling bl.a. av en strategi för ökad utvecklingskraft på statlig nivå, som innefattar tvärsektoriell utveckling av statlig verksamhet och statlig styrning. Kommittén föreslår också ett antal frågeställningar som bör ges särskild prioritet i det fortsatta utredningsarbetet, bl.a. "förutsättningarna för riksdagens och regeringens styrning och kontroll".

### Förutsättningar för måluppfyllelse

En förutsättning för att uppställda mål nås är att alla inblandade är medvetna om målen och villiga att bidra till att målen kan uppfyllas. Detta gäller för såväl chefer som övrig personal. För att nå dit krävs att målen är tydliggjorda, begripliga och nedbrutna till

den verklighet som statstjänstemännen känner igen som sin. Regeringen har anvisat en tydlig väg. Det är myndigheterna som måste beträda den.

Vägen mellan mål och måloppfyllelse kan vara lång. Regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram var känt bland nio av tio statliga myndighetschefer enligt Statskontorets skrivelse *Staten i omvandling 2001*. Bland de statsanställda i allmänhet var det dock endast en fjärdedel som visste vad programmet handlade om. Statskontoret konstaterade att det förvaltningspolitiska budskapet inte har nått statsförvaltningen i dess helhet. Ingen motsvarande undersökning har gjorts för år 2004 men det är sannolikt att kännedomen om förvaltningspolitiken bland myndigheternas personal kan ha ökat. Dock finns det en risk att många statstjänstemän inte vet och kanske inte ens reflekterar över i vilket övergripande sammanhang utanför den egna myndigheten som deras uppdrag finns.

På uppdrag av KKR har Institutet för Personal- och Företagsutveckling (IPF) år 2004 gjort en intervjuundersökning bland 41 nya chefer i staten, *Ny chef i statsförvaltningen*. De flesta chefer i studien har inte uppfattat att det finns en gemensam syn på chefskapet i statsförvaltningen. Inte heller känner de till var en sådan gemensam syn kan tänkas komma till uttryck. Några konstaterar att de saknar ett gemensamt dokument, som uttrycker statsförvaltningens syn på chefskap. Regeringens syn på chefskap i staten framgår tydligt såväl i regeringens chefspolicy som i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet. En tolkning av IPF-studien är därför att det finns ett antal chefer i statsförvaltningen, som inte känner till dessa två grundläggande dokument.

Enligt rapporten *Ett effektivare regeringskansli* (SB2001/8259) ställer utvecklingen även stora krav på Regeringskansliets personal att inte bara tillägna sig internationellt gångbar kompetens utan också att ständigt vara beredd att flexibelt följa med i den utveckling som sker för att kunna fullgöra uppdraget på bästa sätt. Det handlar om hur Regeringskansliet skall kunna möta de framtida kraven och skapa strukturella förutsättningar för en fortsatt utveckling av en gemensam och effektiv myndighet. Rapporten listar ett antal utmaningar och uppgifter, som Regeringskansliet står inför. Områden som berörs är bl.a. kompetensutveckling och kompetensförsörjning, ledarskap, kvalitetsutveckling, flexibla arbetsformer och tjänstemannaidentiteten. Regeringskansliet står i dag inför liknande utmaningar och är förmodligen i samma behov av stöd som den övriga statsförvaltningen. Regeringskansliet måste

vara väl rustat för att agera i en stark beställarroll inom ramen för förvaltningspolitiken.

### **Slutsats om förvaltningspolitikens genomslag i statsförvaltningen**

Regeringens förvaltningspolitiska budskap är tydliga, men de får inte alltid genomslag i myndigheterna, mycket beroende på frågeställningarnas komplexa natur och myndigheternas arbete med den dagliga kärnverksamheten. Myndigheterna behöver, som utredningen har påvisat, stöd i arbetet med att tolka och genomföra det förvaltningspolitiska budskapet och i detta arbete behöver de också erbjudas möjlighet att lära av varandra. Myndigheterna behöver också stöd från sin uppdragsgivare, regeringen, vad gäller tydlighet i uppdrag, målsättningar, prioriteringar mm. Men det krävs även ett kontinuerligt operativt stöd till myndigheterna. Ett stöd av denna karaktär är inte fullt ut förenligt med de uppdrag och de arbetsformer som Regeringskansliets förvaltningspolitiska enhet har.

## 8 lakttagelser och överväganden runt behovsbilden

Regeringen har tydliga krav på statsförvaltningen vad gäller genomförandet av förvaltningspolitiken. Regeringen vill ha en statsförvaltning som vilar på en värdegrund av rättssäkerhet, demokrati och effektivitet och med en uttalad medborgarorientering. Statsförvaltningen får sitt existensberättigande genom de tjänster den på mest effektiva och minst kostnadskrävande sätt kan producera för att möta behov hos samhället och hos medborgarna. För att leva upp till detta måste statsförvaltningen vara produktiv, kunnig, kompetent, utvecklingsbar, flexibel och lyhörd i sin kontakt med omvärlden. Statsförvaltningen står, som beskrivits ovan, inför mycket stora utmaningar. Den största utmaningen handlar om det påbörjade generationsskiftet med förväntad kompetens- och arbetsbrist samt de höga ohälsotalen. Mycket stora krav ställs på åtgärder från myndigheternas sida, om de framöver ska klara sin kompetensförsörjning och samtidigt leva upp till kraven på effektivitet och goda resultat.

### 8.1 Utmaningar för statsförvaltningen

Attraktiva arbetsförhållanden i staten underlättar myndigheternas möjligheter att klara en långsiktig kompetensförsörjning (*Regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram*).

Ett grundläggande mål för statsförvaltningen, för att den ska kunna leva upp till medborgarnas krav på en effektiv förvaltning, måste vara att bli en attraktiv arbetsgivare. En attraktiv arbetsgivare erbjuder en arbetsplats dit människor söker sig och finner meningsfull sysselsättning, en arbetsplats som man gärna förblir trogen eller återkommer till och där arbetsmiljö och arbetsförhållanden är hälsosamma och inte gör människor sjuka eller slår ut dem. En attraktiv arbetsplats är man stolt över att tillhöra.

De flesta statliga myndigheter är kunskapsorganisationer, där produkten är tjänster och kapitalet människornas kunskaper och kompetens. Framgången för en myndighet är direkt beroende av hur myndigheten lyckas skaffa, förvalta och förädla kunskaper och kompetens. I kunskapssamhället kan en organisation avtappas kompetens därför att denna flyttar vidare med individer som lämnar organisationen, vilket kan ske snabbt om inte arbetsplatsen upplevs som tillräckligt stimulerande. Detta blir synnerligen allvarligt i tider av kombinerad arbetsbrist och högkonjunktur. För att motverka att en organisation hamnar i denna situation ställs stora krav på hur arbetet leds och organiseras.

En förutsättning för att en organisation ska uppnå goda resultat i verksamheten är att organisationen lyckas omsätta personalens kunskaper och kompetenser i ageranden, som kommer verksamheten till största nytta. Beroende på ledarskap, arbetsorganisation och arbetsmiljö kan de mänskliga resurser som utgör organisationernas motor nyttiggöras till allt från hundra procent till nästan inte alls. Hos den attraktiva arbetsgivare som staten måste vara, hos de goda arbetsplatser som de statliga myndigheterna måste vara för att framöver locka till sig och behålla kompetent personal, måste de mänskliga resurserna kunna användas fullt ut. Personer som arbetar i statsförvaltningen måste uppleva att de i sitt arbete kan såväl förverkliga sina egna önskemål om utveckling och prestation som bidra till goda resultat i en meningsfull verksamhet.

Myndigheterna måste framöver ha en förmåga att anpassa sig till individer med olika bakgrund. De måste bli mer flexibla och föränderliga, så att utrymme skapas för olika slags människor. Myndigheterna kan inte ha krav på total homogenitet på så sätt att den anställda måste anpassa sig i varje del till organisationen för att kunna passa in. Utrymme måste ges för olika tankesätt, olika förhållningssätt och olika angreppssätt på verksamheten. Fastlagda mönster och strukturer måste kanske luckras upp när andelen medarbetare med annan kulturell och etnisk bakgrund ökar i myndigheterna.



## 8.2 Effektivitet och förnyelse i statsförvaltningen

Sverige skall ligga i frontlinjen när det gäller kvalitet i statsförvaltningen i ett internationellt perspektiv.

Det är en viktig målsättning att medborgarnas förtroende för statlig förvaltning inte bara är högt utan ökar.

*(Regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram).*

Ett av regeringens tydligt uttalade mål för förvaltningspolitiken är effektivitet i statsförvaltningen. Effektivitet handlar om kvalitet. Kvalitet i statsförvaltningen kan beskrivas som att en myndighet med bästa möjliga utnyttjande av de mänskliga och ekonomiska resurserna uppnår bästa möjliga resultat för de personer eller det ändamål myndigheten är till för. Effektivitet handlar om att arbeta med hög kvalitet i samtliga verksamhetsprocesser. Det handlar om en produktion av högsta kvalitet och en kundupplevd kvalitet av högsta klass i den levererade tjänsten.

### Kvalitetsbegreppet

Kvalitetsbegreppet vid produktion av tjänster skulle kunna delas upp i två komponenter, dels professionell kvalitet, dels kundupplevd kvalitet.

Den professionella kvaliteten svarar mot den tekniska kvaliteten i tjänsteproduktionen. Beroende på område kan den exempelvis kallas rättslig kvalitet eller medicinsk kvalitet. Kvaliteten är då definerad utifrån professionens kriterier samt gällande regelverk, lagstiftning, förordningar, handlägningsordningar och så vidare som syftar till att åstadkomma bland annat rättsäkerhet och korrekta beslut.

Kundupplevd kvalitet är ett vidare begrepp. Som medborgare förutsätter vi till exempel att myndigheterna följer regelverket. Vi tar den professionella kvaliteten för given. Men kvalitet är också något subjektivt och upplevelsebaserat – kvaliteten ligger i betraktarens öga. Det finns kartläggningar av kvalitetsdimensioner hos tjänster där det framkommer att sådana faktorer som pålitlighet, trovärdighet, tillgänglighet, bemötande och inlevelseförmåga är mycket viktiga dimensioner av kundernas upplevelse av kvalitet. Den upplevelsebaserade kvaliteten är därmed mycket betydelsefull för förtroendet för hela den offentliga sektorn.

Lite förenklat kan man säga att den professionella kvaliteten i statstjänstemännens yrkesutövande handlar om kunskap och kompetens medan den kundupplevda kvaliteten handlar om attityder, värderingar och förhållningssätt.

### Vad krävs för ett framgångsrikt kvalitetsarbete?

Regeringen framför i *sker 2000/01:151* att myndigheternas kvalitetsarbete bör baseras på de erkända kriterier, som i dag anses känneteckna framgångsrika organisationer, såsom kundorientering, engagerat ledarskap, personalens delaktighet, kompetensutveckling av personalen, långsiktighet, ständiga förbättringar, lärande av andra och samverkan.

För att få en statsförvaltning med hög effektivitet som uppstår ett stort förtroende från medborgarna måste myndigheterna arbeta med ständiga förbättringar i verksamheten, öppenhet för omorientering och omprioritering samt kontinuerlig utvärdering av verksamhetens olika delar. Statstjänstemännen måste utveckla såväl den professionella som den kundupplevda kvaliteten på verksamheten.

I tider av mycket hög arbetsbelastning, många utifrån kommande krav, sviktande rekryteringsunderlag och ökande fall av sjukdom och ohälsa hos personalen kan det vara svårt för en myndighet att avsätta resurser för förändrings- och utvecklingsarbete. Sådant arbete kräver utrymme för eftertanke och reflektion, individuellt och i grupp. Det kräver utrymme för lärande och inhämtning av kunskap. Om detta utrymme inte finns kanske myndigheten fortsätter att arbeta vidare med att "göra saker rätt" utan att man hinner se att man inte "gör rätt saker". Gamla strukturer, vanor och tänkesätt hänger kvar och bidrar i sämsta fall till en ineffektiv verksamhet av låg kvalitet. Risken för en sådan utveckling kan vara större, när personalen har en hög genomsnittsålder och lång anställningstid, vilket är fallet i många myndigheter. Det är naturligt att människor som byggt upp en verksamhet, som arbetat länge med denna och kanske till och med satsat sin själ i arbetet, behöver mycket kraftiga incitament för att ändra sitt arbete. Det är inte alldeles lätt att ta till sig att omvärlden har förändrats och ställer nya krav.

Enligt utredningens uppfattning är processorientering en bas i modern verksamhetsutveckling och den utgör en stor effektiviseringspotential i myndigheternas styrning, genomförande och ut-

veckling av verksamheten. Ett processsätt, där varje moment av verksamheten kvalitetssäkras, kan bidra mycket positivt när det gäller att möta och hantera de utmaningar statsförvaltningen står inför under kommande decennier.

Kvalitetsarbete, processtyrning och verksamhetsutveckling är alla uttryck för ett förändrings- och förnyelsearbete i en organisation. För att komma igång med ett utvecklings- och förnyelsearbete behöver många myndigheter stöd. De behöver kunskaper i hur man leder i förändring. De behöver insikter om vad som händer med människor i förändring, hur man motiverar människor och hur man hanterar motstånd. Utvecklings- och förnyelsearbete kan leda till nya organisations- och arbetsformer. Myndigheterna behöver därför också ha kunskap om organisationsutveckling och hur människor reagerar på omorganisationer. De behöver ha kunskaper om processorientering och processbaserade arbetssätt. Till sin hjälp behöver de modeller, metoder och verktyg som ger en vägledning hur man kan gå till väga om man vill arbeta med en kontinuerlig verksamhets- och kvalitetsutveckling. Det kan handla om en modell för hur man kartlägger verksamhetsprocesser eller instrument för att göra en självvärdering. De behöver också tillgång till andra myndighet eller någon central instans, som de kan bolla idéer och tankar med.

### 8.3 Krav på statsförvaltningens chefer

Ett kvalificerat och ansvarsfullt ledarskap i förvaltningen har blivit viktigare än någonsin. Chefernas kompetens och ledarskap avgör i hög utsträckning hur framgångsrik regeringen blir i att genomföra sin politik.

*(Regeringens chefspolicy, Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen 2002)*

Riksdagens revisorer konstaterar i rapporten *Statens personalpolitik* (Rapport 2001/02:12) att det finns brister i det statliga chefskapet. ”Det är fråga om brister i tydlighet, saklighet och lyhördhet.” *Arbetsgivarpolitikutredningen* (SOU 2002:32) betonar att en nyckel till att komma till rätta med ohälsan i staten är ”ett personligt ledarskap och en rakt igenom mer professionell ledning av verksamheten”.

### 8.3.1 Vikten av gott ledarskap

Organisationer bygger till största delen på sina medarbetare, men det är ledarskapet som avgör hur organisationen på ett optimalt sätt kan använda denna resurs. Hur cheferna agerar har mycket stor betydelse för en myndighets välbefinnande och vilka resultat den uppnår. Även i tider av mycket delegering, stor delaktighet från medarbetare och samverkan är det cheferna som sätter sin prägel på myndigheterna. Det är cheferna som har ansvar för att leda och fördela arbetet och det är cheferna som genom lönesättning eller på annat vis belönar eller ”bestraffar” sin personal. Det är farligt att underskatta chefernas betydelse som kultur- och värdebärare, normsättare och motor i myndigheterna. Ledarskapet måste skapa sådana förutsättningar för arbetets utförande att medarbetarnas alla resurser tas tillvara. Ett dåligt ledarskap kan få förödande effekter på en organisation och dess resultat i verksamheten. Många fall av utbrändhet hos personalen kan t.ex. återföras till dåligt eller obefintligt ledarskap. Ett skickligt ledarskap kan få organisationer att utföra storverk

Det ställs mycket stora krav på statsförvaltningens chefer. Det förväntas att dagens och morgondagens chefer skall kunna hantera generationsväxlingen. Detta innebär att chefer ska balansera mellan att stimulera och vidmakthålla arbetsglädje och kompetensutnyttjande hos den stora gruppen äldre personal och att utveckla, karriärplanera och lyfta fram synnerligen välutbildade och ”hungliga” yngre medarbetare. Det förväntas att chefer skall klara av att hantera alla de krav på prestation och resultat som verksamheten ställer och samtidigt ha uppmärksamheten på medarbetarnas välbefinnande och hälsa. Cheferna skall vara duktiga förändringsledare och kunna driva utvecklings- och förnyelsearbete i myndigheterna. Det ligger även på cheferna att se till att jämställdhets-, integrations- och mångfaldsfrågorna förs fram till konkreta ageranden.

Att vara chef i en IT-baserad kunskapsorganisation ställer nya krav på cheferna, där deras styrka inte ligger i de egna kunskaperna utan i förmågan att leda en verksamhet där medarbetare har större kunskaper än sina chefer. I globaliseringens epok krävs därtill att cheferna har en kontinuerlig omvärldsspaning, där naturligtvis särskilt Sveriges medlemskap i EU måste beaktas. Att vara chef i statsförvaltningen innebär också att vara bärare av regeringens förvaltningspolitik, att värna om statstjänstemannarollen och sörja för att medarbetarna förstår innebörden av och lever upp till denna.

### 8.3.2 Stort behov av chefsutvecklingsinsatser

Utredningen anser att statsförvaltningens chefer på alla nivåer behöver mycket mer stöd än de i dag erhåller, om de skall klara ledarskapet i dagens och morgondagens komplexa organisationer på ett sådant sätt, att statsförvaltningen i sin helhet kan leva upp till rollen som en attraktiv arbetsgivare.

#### Från expert till generalist

Många personer får ett chefsuppdrag därför att de är duktiga i sin expertroll. I samband med chefskapet skall dessa personer lämna sin tidigare invanda yrkesidentitet som specialist för att bli generalist. Denna förändring leder lätt till en konflikt mellan expert- och chefsrollen, där det finns mycket som en ny chef behöver lära sig. Den nya chefen måste gå från att vara en duktig producent till att bli en ledare vars huvudsakliga uppgift är att skapa bra förutsättningar för verksamhetens genomförande. Chefsrollen är svår och det är därför inte rättvist att kritisera chefer för undermåligt ledarskap, om de inte kan erbjudas alla möjligheter till kontinuerligt stöd och egen utveckling.

#### Utbildning och annat stöd

Utredningen anser att utbildningen av chefer i statsförvaltningen måste uppgraderas betydligt. Det behövs en generell introduktionsutbildning för dem som tillträder en chefstjänst i statsförvaltningen. Därtill skall alla chefer på lednings- och mellannivå kontinuerligt kunna erbjudas utvecklingsprogram med en plattform som handlar om att vara chef i staten.

Cheferna behöver även annat stöd i sin roll som chefer i statsförvaltningen. De måste kunna erbjudas möjlighet att inte bara i utbildningssammanhang utan även på andra sätt, t.ex. genom nätverk eller andra mötesplatser få tillfälle att träffa och utbyta erfarenheter med chefskollegor i statsförvaltningen. Vidare kan cheferna behöva personligt stöd, kanske i form av individuellt konsultstöd, i sin hantering av de frågor som berör generationsväxlingen och ohälsan i staten. Dessa frågor ställer mycket höga krav på ledarskapets mognad och förmåga att på ett känsligt och respekt-

fullt sätt handha människors olika förväntningar och utsatthet, samtidigt som verksamhetens krav inte tappas ur sikte.

En utvärdering av ett längre chefsutvecklingsprogram för kvinnliga chefer i statsförvaltningen, som KKR initierat, visar på ett behov av att fortsätta satsningen på ”kvinnor i karriären” genom särskilda ledarskapskurser för kvinnor. Sådana kurser behövs om man vill säkerställa en fortsatt rekrytering av kvinnor till högre positioner inom statsförvaltningen. Utvärderingen visar att hälften av deltagarna efter ett år hade fått eller var på väg mot en högre chefstjänst, vilket var målet för programmet.

Statsförvaltningens chefer förväntas arbeta effektivt och med hög kvalitet i verksamheten. För att kunna utveckla myndigheternas arbete i denna riktning underlättar det för cheferna och deras medarbetare att ha tillgång till modeller, verktyg, konsult-hjälp och möjlighet till benchmarking med andra myndigheter.

### **Chefsutveckling med ett holistiskt perspektiv**

Utredningen har ibland mött uppfattningen att de chefsutvecklingsprogram som finns på marknaden kan ge statsförvaltningens chefer utbildning i övriga områden, som inte är förknippade med statstjänstemannarollen som t.ex. personligt ledarskap och personlig utveckling. Utredningen delar inte denna uppfattning. Att vara chef i statsförvaltningen är ett helt annat uppdrag, med annan styrning, andra mål och annorlunda förutsättningar än vad som gäller för chefskap i näringslivet. Denna olikhet sätter sin prägel på varje moment av chefskapet. Om en chef ska leda ett förändringsarbete, som motiveras av krav som regeringen ställer på myndigheten, så handlar kraven på chefen om att både hantera de sakfrågor som förändringen innehåller och de människor som drabbas av förändringen. De chefsutvecklingsprogram som finns på marknaden är många gånger av hög kvalitet, men de arbetar med andra förtecken och med andra förutsättningar. Chefsuppdraget måste ses utifrån en helhetssyn. Därför måste statens chefer också erbjudas utbildning och utveckling utifrån ett holistiskt synsätt. Att satsa på en gedigen, sammanhållen utbildning av statsförvaltningens chefer är att ge dem rimliga möjligheter att på ett bra sätt utföra de svåra och ansvarsfulla uppdrag som de har fått medborgarnas förtroende att handha.

## Chefsutveckling i omvärlden

Utredningen har vid en blick på omvärlden kunnat konstatera att det på många håll förekommer mycket omfattande satsningar just på utbildning och utveckling av chefsgrupperna (se kap. 6). Som exempel på länder som anordnar gedigna utbildningar kan nämnas Nederländerna och Storbritannien. Försvarshögskolan genomför vidsträckta och djupgående satsningar på chefer inom försvaret. Stockholms stad gör en stor satsning på cheferna i kommunen. Det finns en vitt spridd uppfattning om vikten och behovet av att satsa på utbildning och utveckling av chefer.

## 8.4 Stöd till rollen som statstjänsteman

Om statsförvaltningen skall leva upp till de höga mål som regeringen har lagt för förvaltningspolitiken, ställs höga krav på statstjänstemännen. Kunskapen om vad statstjänstemannarollen innebär är för många statsanställda inte tydlig eller i vissa fall inte ens medvetandegjord. Den mer gedigna förvaltningskunskap som finns i myndigheterna ligger mest hos medarbetare i de äldre generationerna, av vilka många står inför en snar pension, och hos de personer som har en juridisk utbildning. Dessa har kontinuerligt minskat i antal inom myndigheterna. Från att år 1947 ha utgjort över 50 % av den statliga arbetskraften uppgick de juristutbildade år 1997 till endast 6 % enligt *Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande* (SOU 1997:57). Den grupp som i kraft av sin utbildningsbakgrund värnar speciellt om förvaltningskunnandet är alltså numera liten inom myndigheterna. Behovet inom statsförvaltningen av förvaltningskunnande framöver är mycket stort. Särskilt vill utredningen lyfta fram etikfrågorna. Hur dessa hanteras är av avgörande betydelse för hur medborgarnas förtroende för statsförvaltningen utvecklas. Statsförvaltningen måste vila på en gemensam och tydligt uttalad värdegrund.

### 8.4.1 Behov av gemensam utbildning i förvaltningskunskap på nationell nivå

Utredningen anser att omfattande utbildningar i förvaltningskunskap, till såväl chefer som övriga anställda, måste tillhandahållas för att tillgodose behovet av förvaltningskunnande inom statsför-

valtningen. I dag finns det inte aktörer på utbildningsområdet, som kan tillhandahålla ett samlat utbildningsprogram för statsförvaltningen. Enligt utredningens mening är det inte heller möjligt att lägga allt ansvar för förvaltningsutbildningen på myndigheterna.

Regeringen måste säkerställa att en struktur skapas, så att möjlighet till kontinuerlig utbildning av statstjänstemän i förvaltningskunskap finns. Marknaden har inte tillräcklig kunskap om de speciellt statliga frågeställningarna. Det är inte att förvänta att man på marknaden kan köpa en så unik kompetens. I utbildningen måste även den kompetens som finns inom myndigheterna tas tillvara. Aktörerna på marknaden har inte det statliga kontaktnät på olika nivåer som behövs för att anordna en kvalificerad utbildning med föreläsare från strategiska funktioner inom statsförvaltningen eller arbetsplatsbesök på myndigheter. En gemensam utbildning på nationell nivå med lärarkompetens från statsförvaltningen är också en metod att överlämna kunskap och erfarenheter till de yngre generationerna av statstjänstemän.

Myndigheterna har ansvar för att se till att personalen får kunskap i förvaltningsfrågor, men de har inte ansvar för att ordna sådan utbildning inom den egna myndigheten. Där måste det finnas externt stöd att tillgå. Vid nedläggningen av SIPU fanns en tilltro till att myndigheterna själva med hjälp av marknadens aktörer skulle anordna utbildning i förvaltningskunskap. Så blev inte i någon större utsträckning fallet. Effekten blev i stället att förvaltningsutbildningen i många myndigheter prioriterades bort, med det resultat av bristande kunskaper om statstjänstemannarollen som man kan se i dag.

När myndigheterna själva får prioritera den utbildning som ska genomföras, är tendensen att de lägger all utbildning på myndigheternas sakområden. Dessutom har inte alla myndigheter resurser att anordna egna utbildningar i förvaltningskunskap. För myndigheter med få anställda är det en omöjlighet. De har inte ens en personalomsättning som är tillräckligt stor för att ha underlag för regelbundna förvaltningsutbildningar. Kraven på att de ska leva upp till förvaltningspolitiken är emellertid lika stort. Medborgarna förväntar sig och måste kunna förvänta sig samma kompetenta behandling från en myndighet vare sig den har 2 eller 23 000 anställda.

Om Sverige skall få den kompetenta statsförvaltning som krävs för att genomföra förvaltningspolitiken måste regeringen tydligt framhålla kravet på förvaltningskunskap hos myndigheternas per-



sonal och följa upp kravet med möjligheter att genomgå utbildning inom detta område. Skall utbildningen i förvaltningskunskap få annat än marginell påverkan på statsförvaltningens över 200 000 anställda krävs en massiv utbildningssatsning.

## 8.5 Metoder och redskap

Det är utredningens uppfattning att en statsförvaltning i utveckling och förnyelse måste vara öppen för att ändra arbetssätt och arbetsformer allteftersom nya krav på verksamhetens genomförande uppkommer. Den måste också tillgång till personalpolicies, modeller, verktyg mm för att ha som stöd i effektiviseringen av verksamheten.

### Nya arbetsformer

För att hantera generationsskiftet kommer det att krävas att myndigheterna hittar andra och nya former för arbetets utförande. Ensamarbete i hierarkiska system gynnar inte kompetensväxling och lärande. Den stora 40-talistgruppen besitter ovärderliga erfarenheter, kunskaper och kompetenser som måste komma myndigheterna till godo. Samtidigt måste de nya och dagsaktuella kunskaper och oprövade idéer som de yngre generationerna bär med sig sammanvävas med de äldre generationernas erfarenheter och kompetens, för att största utvecklingseffekt skall uppnås. Detta kan ske om arbetet organiseras mer i form av t.ex. projekt, team och grupper där medarbetare med olika ålder och erfarenhet gemensamt löser arbetsuppgifter, delar med sig av långvariga erfarenheter eller färskas kunskaper och på så sätt skapar ny kompetens, som kan föras vidare in i framtiden.

Nätverk och benchmarking mellan avdelningar i en myndighet eller mellan olika myndigheter för att lära av varandra över generationsgränserna är andra sätt att också ta till vara erfarenheter och kompetens hos den äldre arbetskraften.

Dessa arbetsformer gynnar även möjligheterna för invandrade svenskar att komma in i det svenska arbetslivet. Det är lättare att lära sig språk och svensk arbetskultur, om man hittar arbetsformer där det är naturligt att arbeta nära kollegor och få stöd och råd i samverkan med dessa. Det är sannolikt att dessa kollektiva arbets-

former också är fördelaktiga ur hälsosynpunkt. Det är lättare att få till stånd prioriteringsdiskussioner, tala om roll- och ansvarsfrågor, få avlastning när arbetsbördan är för stor om man arbetar i ett team, än om man sitter på en ensam kammare. De yngre generationer som kommer ut på arbetsmarknaden sedan ett antal år och framöver, och vilka staten måste attrahera som arbetskraft, är vana från skola och universitet att lösa uppgifter tillsammans med andra. En hierarkisk arbetsplats med mycket ensamarbete tilltalar knappast dagens ungdomar.

Arbete som till stor del utförs i samverkan med kollegor ställer nya krav på ledarskap och medarbetarskap. Här behöver cheferna stöd. Det handlar om att balansera gediget stöd till individer med ledarskap för grupper av anställda, som kanske till och med tillbringar sin mesta arbetstid inte i chefens närhet utan i ett tvärprojekt inom myndigheten.

### Personalpolicies och andra stödinstrument

Alla de krav som ställs på chefer och medarbetare i de moderna myndigheterna måste tydliggöras och dokumenteras. Alla myndigheter har inte i dag tydliga chefs- och medarbetarpolicies. Enligt IPFs kartläggning från år 2004 *Ny chef i statsförvaltningen* känner de flesta av de intervjuade cheferna inte till om det finns någon chefspolicy inom myndigheten. I de fall där man vet att det finns en sådan policy vet man inte riktigt vad som står i den. Chefs- och medarbetarpolicies behövs för att klargöra roller, ansvar, kompetenskrav och förväntningar på såväl chefer som medarbetare. Statstjänstemannarollen med dess krav på etiska förhållningssätt och medborgarorientering måste klart fastläggas, om regeringens förvaltningspolitik ska få genomslagskraft. I utarbetandet av policies för chefs- och medarbetarskap, liksom vid framtagandet av planer för kompetensförsörjning och kompetensutveckling, kan myndigheter behöva stöd.

De flesta myndigheter har en mycket hög arbetsbelastning. Det är inte kostnadseffektivt att varje myndighet själv utarbetar modeller eller upphandlar konsulter inom områden där hela statsförvaltningen i grunden har samma eller liknande behov. Regeringens uppdrag till myndigheterna, som till exempel att göra mångfalds- och jämställdhetsplaner med tillhörande aktionsplaner, kan vara svårt för myndigheter att uppfylla helt enkelt av den anledningen

att de kanske är osäkra på hur man bäst kan gå till väga. I dessa sammanhang underlättar det naturligtvis för myndigheterna om de kan få tips, idéer och kanske någon modell för hur de ska arbeta för att leva upp till kraven.

## 8.6 Kompetensförsörjningen i staten

Regeringen anser att det finns anledning för myndigheterna att arbeta med kompetensförsörjningens långsiktiga och strategiska inriktning (*Regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram*).

Generationsskiftet innebär att staten står inför mycket stora kompetensförsörjningsproblem. För att få en överblick över läget för kompetensförsörjningen i statsförvaltningen begär regeringen årligen in redovisningar från myndigheterna för hur de klarar sin kompetensförsörjning. Regeringens *budgetproposition 2003/04:1* konstaterar att alla myndigheter inte lämnar in tillfredsställande redovisningar. ”Vissa myndigheter lämnar bristfälliga redovisningar med inga eller vaga mål för sin kompetensförsörjning samt oklara uppgifter.” Detta instrument måste enligt utredningen utvecklas och förfinas. Hittills har de uppgifter som regeringen har begärt in från myndigheterna i kompetensförsörjningsplanerna i huvudsak handlat om olika former av personalstatistik. Regeringen har efterfrågat t.ex. åldersstrukturer, könsfördelning, rörlighet och sjuktal men ingenting om innehållet i kompetensen. I den vägledning för myndigheternas kompetensförsörjningsplaner som regeringen har gett ut i december 2003 finns kort beskrivet en bredare definition av begreppet kompetensförsörjning.

Enligt den rapport, *Att styra med generella krav i staten*, som Ekonomistyrningsverket, KKR och Statskontoret på regeringens uppdrag har utarbetat år 2003, anser många myndigheter att regeringen alltför sällan ger återkoppling på myndigheternas rapportering. Detta kan vara en bidragande orsak till myndigheternas bristfälliga redovisningar vad gäller kompetensförsörjningen.

### 8.6.1 Behov av fördjupning av myndigheternas redovisningar

Utredningen anser att kraven på redovisning av myndigheternas kompetensförsörjning måste breddas innehållsmässigt och fördjupas för att bli ett kraftfullt instrument för statens övergripande

kunskap om kompetensförsörjningen i myndigheterna framöver. Kompetensförsörjning handlar inte i huvudsak om personalstatistik utan även om hur myndigheterna identifierar och analyserar kompetensbehov, så att de kan göra riktiga rekryteringar. Det handlar om hur myndigheterna behåller, förvaltar och förädlar kompetens och hur de breddar sin kompetens med mångkulturella perspektiv. Det handlar om utvecklingssamtal, karriärplanering, lärandeformer och kunskapshantering.

Myndigheterna måste, enligt utredningens uppfattning, få bättre återkoppling på hur det material som regeringen begär in används. I dag är detta mycket otydligt för många myndigheter, vilket säkert bidrar till den delvis bristfälliga redovisningen från myndigheterna. En fylligare redovisning skulle vara värdefull ur flera synpunkter. Regeringen skulle kunna få en samlad och tydlig bild som underlag för sina strategiska ställningstaganden, bland annat vad gäller vilka utbildningar och vilka kompetenser som efterfrågas inom statsförvaltningen, vilka kompetenser som försvinner med den stora 40-talistgenerationen och vilket slags kunskap och kompetens som är lätt- respektive svårtillgänglig att hitta på arbetsmarknaden. Den skulle få en uppfattning om hur myndigheterna kopplar kompetenskrav till verksamhetskrav och hur de arbetar med att utveckla den interna kompetensen, vilka metoder och verktyg de använder för att behålla och förädla denna kompetens.

En annan aspekt på en fylligare redovisning av kompetensförsörjningen från myndigheterna är att dessa skulle kunna lära och få inspiration av varandra och kanske möjlighet att direkt kopiera någon bra idé om materialet sammanställdes och delades ut till myndigheterna. Om regeringen på ett tydligare sätt efterfrågar fördjupade kompetensförsörjningsplaner, kan detta tjäna som ett incitament för myndigheterna att arbeta mer metodiskt med kompetensfrågorna. I dag är det många myndigheter som t.ex. inte gör systematiska kompetensanalyser. Att inte göra detta innebär en risk för att man rekryterar fel kompetens, kompetens som ser likadan ut som tidigare och som inte är avpassad efter nya krav. Likadant är det många myndigheter som inte utarbetar kompetensprofiler på sin personal, vilket gör att de har en osäker grund att stå på, när det gäller att definiera vilka behov av kompetensutveckling som föreligger. I en effektiv myndighet måste man arbeta aktivt med kompetensanalys, kompetensprofiler och kompetenskartläggningar för hantera sin kompetensförsörjning på optimalt sätt.

Utredningen anser att det är av stor vikt för statsförvaltningens framtida kompetensförsörjning att det finns någon som har uppdraget att utveckla och bredda innehållet i beställningen av dessa planer. Därtill behöver resultatet sammanställas och slutsatser av detta dras. Resultatet måste sedan på ett meningsfullt sätt återkopplas till myndigheterna samt följas upp med åtgärder. En systematisk bearbetning och hantering av fördjupade kompetensförsörjningsplaner från myndigheterna är en omfattande och tidskrävande uppgift, som är av stor vikt för den strategiska kompetensförsörjningen inom statsförvaltningen.

## 8.7 Slutsats av behovsbild och överväganden

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera dels att regeringen behöver en kraftfull operatör för genomförandet av en offensiv förvaltningspolitik, dels att myndigheterna, om de ska klara av att leva upp till de mål för statsförvaltningen som regeringen ställer upp inom förvaltningspolitiken, behöver stöd från en gemensam nationell instans inom bl.a. följande områden:

- tolkning av riksdagens och regeringens önskemål och krav på myndigheterna
- stöd i arbetet med verksamhetsstyrning, verksamhets- och kvalitetsutveckling
- stöd vid utveckling och förnyelse av organisation och arbetsformer
- fördjupade chefsutvecklingsprogram för alla chefer på lednings- och mellannivå
- omfattande förvaltningsutbildningar för statstjänstemän
- nätverksbygge, benchmarking och kontaktskapande mellan myndigheter
- fördjupning och breddning av redovisningarna av myndigheternas kompetensförsörjningsplaner
- stöd genom central upphandling av konsulter inom kvalitets- och kompetensområdet
- stöd med hjälp av modeller, metoder, verktyg, skrifter mm

Denna gemensamma samlande operativa funktion bör lämpligen ligga utanför Regeringskansliet. Den bör ha till uppgift att medverka till utveckling av en effektiv statsförvaltning, som i sin helhet kännetecknas av hög produktivitet, god kvalitet och bra service till

nytta för beslutsfattare, medborgare och näringsliv och därmed de tre grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

## 9 Marknadens och universitetens roll i kompetensutveckling av statstjänstemännen

Utredningens kartläggning har visat på ett stort behov inom statsförvaltningen bland annat av kompetensutveckling. Kompetensutveckling är ett brett begrepp som innefattar olika former av lärande, av vilka ren utbildning är en form. För att genomföra utbildning krävs en professionell organisation. Det behövs också resurser för att göra analys av utbildningsbehov, utforma utbildningsinsatser, administrera och genomföra dessa samt utvärdera gjorda satsningar.

På marknaden finns många aktörer som har specialiserat sig på att anordna olika former av utbildningar. Det finns utbildningar riktade mot personer med olika slags uppdrag, arbetsuppgifter och positioner och det finns utbildningar inom ett otal sakområden. Universitet och högskolor har ett uppdrag från regeringen att ansvara för att anordna utbildning på eftergymnasial nivå.

### 9.1 Marknadens aktörer

En fråga som har återkommit under utredningens gång har varit, om inte marknadens aktörer snarare än en gemensam funktion inom statsförvaltningen skulle kunna tillhandahålla den utbildning som behövs för statstjänstemännen. Utbildningen inom statsförvaltningen är av två slag, dels utbildning som är kopplad till förvaltningspolitiken och rollen som tjänsteman i staten, dels utbildning som inte har någon sådan koppling.

Regeringen har en vision för statsförvaltningen som helhet och en önskan att bygga en gemensam förvaltningskultur och etik. Detta synsätt måste genomsyra myndigheternas hantering av de utvecklingsområden som nämns i utredningen. Utbildningsinsatserna måste genomföras på en plattform bestående av statsförvaltningens speciella förutsättningar. Om marknadens aktörer skall ha en roll i utbildning av statstjänstemän måste det handla om sådana

utbildningsinsatser som är oberoende av och kan lyftas ur ett sammanhang, som exempelvis utbildningar inom vissa fackområden.

När det handlar om utbildning inom områden som är direkt berörda av de förutsättningar som gäller för statsförvaltningen, ser inte utredningen att det är möjligt att helt överlämna denna till marknadens aktörer. Marknadens ofta mycket professionella utbildningsaktörer har hittills i huvudsak varit inriktade mot, har erfarenhet av och tar exempel från privata företag, vilkas arbetsförutsättningar i mycket skiljer sig från dem som gäller i statsförvaltningen. Det är skillnad på att arbeta i en organisation vars huvuduppgift är att generera vinst mot att arbeta i en organisation som arbetar på politiskt uppdrag gentemot medborgarna. Skillnaden är vad som är verksamhetens mål och vilka medlen är för att uppnå målen. I privata företag är verksamheten ett medel för att få lönsamhet. Om verksamheten inte blir lönsam kan denna läggas ned. I statsförvaltningen är målet att producera en verksamhet som samhället behöver och som är till nytta för medborgarna. Medlen för att åstadkomma denna erhålls genom anslagna pengar. Denna skillnad genomsyrar verksamheten på arbetsplatser inom statsförvaltningen respektive privata sektorn. Den påverkar ledar- och medarbetarskap, den påverkar synen på kvalitetsarbetet kring verksamheten, den påverkar arbetsmiljö och arbetsorganisation och den påverkar kontakten med omvärlden.

För att en utbildningsinsats skall få genomslag måste den bottna i en verklighet som individen känner igen. Utbildning, som gäller ledarskap i statsförvaltningen, kunskap om den svenska förvaltningen och kvalitetsarbete i statliga myndigheter, måste enligt utredningens synsätt anordnas med statliga förtecken. Många lärare och föreläsare i utbildningarna bör tas från statsförvaltningen och kursdeltagarna i sin helhet komma därifrån, så att ett rikt erfarenhetsutbyte inom förvaltningen kan äga rum. Detta utesluter inte att vissa delmoment i sådana utbildningar mycket väl kan genomföras av fristående konsulter från privata marknaden. Det väsentliga är att det statliga perspektivet inte tappas bort, utan att en statlig instans är med vid planering och uppläggning av utbildningsaktiviteterna. Den viktiga uppgiften att bygga upp förvaltningspolitisk kompetens hos statstjänstemännen kan inte endast överlämnas till marknaden, vilken varken har kompetens eller hittills visat tydligt intresse för att anordna sådan utbildning.



## 9.2 Universitet och högskolor

Utredningen har också mött frågan om inte det ordinarie utbildningssystemet, här närmast universitet och högskolor, skulle kunna tillhandahålla utbildning i förvaltningskunskap för statstjänstemän. I många länder finns det förvaltningshögskolor, vilka ofta är förknippade med en karriär inom statsförvaltningen. Sverige har valt att inte ge en så tydlig identitet åt statstjänstemännen. I den svenska förvaltningen arbetar personer med mycket skiftande bakgrund och många väljer att arbeta växelvis i statlig och privat verksamhet. Därför har det inte funnits vare sig någon egentlig grund för eller något intresse från universitet och högskolor att anordna en samlad universitetsutbildning i förvaltningskunskap. Områden som berör statsförvaltningen återfinns dock utspridda idag inom ramen för olika utbildningar, som t.ex. juridik, statsvetenskap och företagsekonomi. Det finns universitet och högskolor som eventuellt kan tänka sig att anordna uppdragsutbildningar inom förvaltningsområdet, men detta måste då ske med full kostnadstäckning.

## 9.3 Slutsats

Marknadens aktörer, universitet och högskolor har hittills inte varit rustade för eller visat tydligt intresse för att möta statstjänstemännens behov av kunskaper. Som utredningens omvärldsanalys har påvisat har inget av de länder utredningen tittat på låtit marknadens aktörer ta hand om utbildningen av statstjänstemän. Med en gemensam funktion på central nivå inom statsförvaltningen som beställare skulle de dock kunna fylla en roll som utbildningsanordnare och samarbetspartner.

Kompetensutveckling är emellertid så mycket mer än ren utbildning, vilket är det som marknaden, universitet och högskolor i första hand kan tillhandahålla. Kompetensutveckling är lärande på bred front, något som går långt utöver ren kunskapsinhämtning. Det handlar om att hitta lärande arbetsformer där människor arbetar och utvecklar verksamheten tillsammans. Inom myndigheterna kan det röra sig om teamarbete, cirkulationstjänstgöring, mentor- och fadderskap, utvärderingsmöten etc. Det kan också handla om uppbyggnad av nätverk, benchmarking eller erfarenhetsutbyte inom eller mellan myndigheter. Det handlar i stor utsträckning om att skapa en lärande miljö i vardagen. Där kan marknad, universitet

och högskolor inte bidra. I skapandet av den lärande organisationen kan en gemensam funktion i statsförvaltningen spela en roll som nätverksbyggare och kunskapsmäklare mellan myndigheter.

## 10 Överväganden och förslag till organisation av den framtida verksamheten

Mot bakgrund av den behovsbild som tecknats ovan är det utredningens övertygelse att regeringen och statsförvaltningen behöver ett kvalificerat stöd i genomförandet av förvaltningspolitiken. De utmaningar som statsförvaltningen står inför i form av generationsväxling och arbetskraftsbrist, ohälsa, mångfald, internationalisering och teknikutveckling är av en sådan dignitet, att det sätt på vilket dessa hanteras kan bli avgörande för, om statsförvaltningen skall kunna konkurrera om framtidens arbetskraft genom att framstå som en attraktiv arbetsplats.

Utredningen har regeringens uppdrag att med utgångspunkt i resultaten av utvärderingen lämna förslag till inriktning, omfattning, finansiering och ledning av den framtida verksamheten.

Utifrån en ingående kartläggning har utredningen analyserat och utvärderat KKR:s verksamhet och vilka effekter myndighetens verksamhet har medverkat till i utvecklingen inom statsförvaltningen. Även om denna kartläggning ger en helt övervägande positiv bild av myndighetens verksamhet utifrån givna förutsättningar måste KKR:s framtida finansiering och uppdrag övervägas, eftersom utvecklingsanslaget D3, det så kallade äldreanslaget, kommer att förbrukas under år 2005.

### 10.1 Utredningens tre alternativ

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang om begränsade möjligheter för marknad, universitet och högskolor att tillhandahålla utbildning inom det förvaltningspolitiska området och kompetensutveckling i ett bredare perspektiv till medarbetare inom statsförvaltningen har utredningen övervägt tre alternativ för den framtida KKR-verksamheten

- avveckling av KKR

- KKR:s verksamhet till en annan myndighet
- ett utbyggt KKR

### 10.1.1 Kan KKR avvecklas?

Som första alternativ har utredningen prövat vilka konsekvenserna blir om KKR avvecklas. Motivet till en avveckling grundas på att finansieringen via äldreanslaget upphör från och med år 2006. Ett utrymme på ca 13 miljoner kronor i förvaltningsmedel i 2004 års prisnivå finns i princip in-tecknat på statsbudgeten för KKR efter år 2005. KKR har finansierat utvecklings- och genomförandeverksamhet med medel från det så kallade äldreanslaget, D3-anslaget. Förvaltningsanslaget har i huvudsak använts till att finansiera anställd personal och overheadkostnader vid KKR:s kansli.

Med en handlingslinje som innebär avveckling av KKR skulle en för regeringen och statsförvaltningen betydelsefull operativ genomförande organisation för förvaltningspolitiken upphöra. KKR:s roll som stabsorgan till Regeringskansliet skulle alternativt kunna utföras i vissa delar av Ekonomistyrningsverket (ESV) eller Statskontoret. Båda dessa myndigheter har hittills haft begränsade uppdrag med anknytning till statsförvaltningens kompetensförsörjning samt kompetens- och verksamhetsutveckling. Varken ESV eller Statskontoret har i dag dock resurser för att kunna ta på sig utökade stabsuppgifter. KKR:s främjande och stödjande roll inom förvaltningspolitiken mot de statliga myndigheterna skulle förloras. Alternativt skulle naturligtvis regeringen kunna överväga att utveckla dessa delar inom Regeringskansliet. Regeringskansliet skulle då få överta operativa uppgifter som inte är förenliga med uppbyggnaden och utformningen av Regeringskansliet.

Utredningen bedömer att avvecklingsalternativet inte är relevant, om regeringens ambitioner på det förvaltningspolitiska området skall kunna förverkligas. En avveckling av KKR skulle innebära att det inte skulle finnas någon gemensam nationell funktion utanför Regeringskansliet som hade uppdraget att säkerställa att förvaltningspolitiken, vad gäller kompetens- och verksamhetsutveckling, genomförs och utvecklas i statsförvaltningen. De statliga myndigheterna skulle heller inte få det stöd vid genomförandet av förvaltningspolitiken som framkommit i utredningens kartläggning att de behöver och efterfrågar.

### 10.1.2 Kan KKR-verksamheten föras över till en annan myndighet?

I enlighet med regeringens direktiv till utredningen har en analys gjorts av KKR:s ansvar, förhållande och resurser i relation till andra myndigheter inom det förvaltningspolitiska området, i första hand Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret.

Under utredningsarbetet har från några håll frågan uppkommit om inte KKR-verksamheten borde överföras till Arbetsgivarverket. Arbetsgivarverkets verksamhet är i vissa delar näraliggande KKR:s verksamhetsområden. Utredningen har emellertid avfört ett sådant alternativ då Arbetsgivarverket är en ren arbetsgivarorganisation. I frågor som berör ledarskap, medarbetarskap och kompetensutveckling är det enligt utredningens bedömning värdefullt om de fackliga organisationerna på olika sätt kan involveras i verksamheten.

I detta sammanhang har utredningen övervägt ett förslag om att föra över KKR:s verksamhet till ESV eller Statskontoret. Statskontoret framhåller emellertid i sitt *Underlag för fördjupad prövning av Statskontoret (2004/202-1)* att "Statskontoret tillhandahåller inte personalpolitisk kompetens, anordnar inte utbildningar och tar inte uppdrag som motsvarar KKR:s myndighetsinriktade verksamhet. Det finns således i dag inte någon överlappning mellan myndigheternas verksamhet". Statskontoret påpekar vidare att "om regeringen vill att en ny stabsmyndighet också ska sälja utbildnings- och rådgivningstjänster till enskilda myndigheter så är det enligt Statskontorets bedömning inte lämpligt att lägga uppgifterna på Statskontoret". Då Statskontorets verksamhet och inriktning tydligt skiljer sig från den verksamhet som bedrivs av KKR har utredningen valt att inte pröva detta alternativ.

KKR:s verksamhet har inom vissa verksamhetsområden en mer naturlig koppling till ESV. ESV producerar och tillhandahåller också utbildningar, närmare bestämt inom områdena ekonomistyrning och verksamhetsstyrning. KKR och ESV har dessutom haft ett omfattande gemensamt utvecklingsarbete inom området processtyrning. Myndigheterna kompletterar och stöttar varandra även i olika utbildnings- och utredningsuppdrag. Utredningen har därför valt att överväga ett alternativ som innebär att KKR:s verksamhet i sin helhet förs in i ESV som en egen verksamhetsgren.

### KKR – en verksamhetsgren inom Ekonomistyrningsverket?

Det andra alternativet som utredningen övervägt för KKR:s framtida verksamhet är att befintliga KKR-resurser förs in som en ny verksamhetsgren i ESV. Denna verksamhetsgren skulle få uppdrag att vara stabsorgan åt Regeringskansliet i de frågor som i princip redan ligger på KKR i dag och som rör

- genomförandet av det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet
- uppföljning av förvaltningspolitiken
- analys av den statliga förvaltningens utveckling inom områdena systematiskt kvalitetsarbete och kompetensförsörjning

Verksamhetsgrenen skulle också kunna få uppdraget att

- bidra till intensifieringen av den statliga förvaltningens verksamhetsutveckling baserat på systematik, långsiktighet, helhets-syn och medborgarfokus
- ge efterfrågestyrt och behovsrelaterat stöd till statsförvaltningens långsiktiga kompetensförsörjning bl.a. genom utveckling av ledningskompetens och spridning av grundläggande förvaltningskunskap.

De förvaltningsresurser som KKR disponerar över statsbudgeten, ca 13 miljoner kronor för år 2004, skulle kunna föras över till en ny verksamhetsgren i ESV.

Även i detta alternativ saknas de medel för utveckling och genomförande av verksamheten som KKR:s äldreanslag har legat till grund för, vilket innebär att verksamhet enligt ovan skulle kunna bedrivas endast i begränsad omfattning. Regeringen skulle dock kunna ha möjlighet att för vissa riktade uppdrag anvisa särskilda medel till ESV för KKR-verksamheten. Dessutom kan en del av utvecklingsverksamheten finansieras via intäkter för kompetensstöd till andra statliga myndigheter. I likhet med vad som gäller den utbildning som ESV tillhandahåller inom området ekonomistyrning skulle även KKR-verksamhetens utbildning kunna finansieras med full kostnadstäckning. Det finns emellertid en risk att efterfrågan från övriga statliga myndigheter på KKR:s stöd och utbildningsverksamhet skulle minska, om all sådan verksamhet genomfördes med full kostnadstäckning. Risken är att myndigheterna

skulle välja att söka andra alternativ, där kvaliteten i insatsen inte skulle kunna säkerställas.

En ytterligare verksamhetsgren inom ESV skulle kunna få uppdrag att dels utföra stabsuppgifter till Regeringskansliet, dels genomföra en främjande verksamhet som är riktad mot hela statsförvaltningen. I syfte att ledningen för ESV och ansvarig ledning för verksamhetsgrenen skulle kunna få vägledning från och förankring i Regeringskansliet och i övriga myndigheter föreslås att det i ESVs instruktion skulle anges att för verksamhetsgrenen skulle finnas ett råd, vars ordförande och ledamöter utses av regeringen. Rådet skulle således få möjlighet till en stor insyn och inflytande över kompetensförsörjningen i statsförvaltningen. Regeringen skulle med en sådan konstruktion även kunna överväga att erbjuda arbetstagarorganisationerna i statsförvaltningen att nominera ledamöter till rådet.

ESV skulle med detta uppdrag få en annorlunda utformning. För att tydliggöra den utvidgade funktionen borde även annat namn övervägas för myndigheten till exempel Verket för ekonomistyrning och kompetensutveckling i staten.

Om KKR-verksamheten skulle föras in i ESV måste såväl fördelar som nackdelar övervägas ingående.

Utredningen ser således vissa fördelar med alternativet att föra in KKR som en verksamhetsgren i ESV.

- Det samarbete som i dag bedrivs mellan ESV:s sakområde Resultatstyrning och finansiell styrning och KKR:s verksamhetsområde Verksamhetsutveckling skulle kunna utvecklas och verksamhetsområdena eventuellt knytas ännu närmare varandra, vilket skulle ge ytterligare synergieffekter och helhets-syn.
- Overheadkostnaden för KKR-verksamheten skulle i begränsad utsträckning kunna reduceras eftersom ledningsstöd, administrativa resurser som IT-stöd, ekonomiadministration samt servicetjänster och lokaler kunde samutnyttjas mellan ESV och KKR-verksamheten. Reduktionen av kostnaden skulle dock bli marginell, vilket påvisas i den konsultrapport om omstruktureringskostnader som utredningen låtit ta fram (se bilaga 3).

Det finns emellertid i förslaget tydliga negativa konsekvenser. Dessa skulle kunna bidra till oönskade effekter för KKR-verksam-

heten. Exempel på sådana konsekvenser som utredningen ser är följande:

- ESV är en myndighet med tydlig profil mot ekonomiområdet. ESV förknippas med ekonomistyrning och ekonomisystem.
- ESV har konfirmerat att dess profil inte är inriktad mot det område som handlar om ledarskap, medarbetarskap och kompetens, det vill säga det som i dagligt tal benämns HR-området (Human Resource). Det skulle vara viktigt att denna profil tydliggörs i uppdrag och resurser till myndigheten.
- En konsekvens av den omställning av KKR-verksamheten som detta förslag skulle innebära skulle troligen bli att regeringen tappar tempo i genomförandet av förvaltningspolitiken. KKR-verksamheten skulle behöva ta ny ansats och hitta nya former för att verka i en omgivning som inte tidigare varit inriktad på att arbeta med frågor inom HR-området.
- Om KKR-verksamheten skulle överföras till ESV och myndigheternas ökade behov av stöd i arbetet med kvalitets- och kompetensutveckling i någon mån skall kunna tillgodoses måste också medel tillföras ESV över den nivå som KKR:s förvaltningsanslag har budgetåret 2004. ESV:s nuvarande utbildningsutbud finansieras genom full kostnadstäckning. Utredningen anser inte att myndigheternas tydligt uttalade behov av bl.a. förvaltningskunskap kan tillgodoses i tillräcklig utsträckning av full kostnadstäckning. Den historiska tillbakablicken (se kap. 5) och kommentarer från myndighetsrepresentanterna visar att myndigheterna hittills inte varit beredda att satsa så stora egna resurser på kompetensutveckling inom området förvaltningskunskap. Likaledes måste äldreanslaget ersättas om det finns en ambition att KKR-verksamheten skall arbeta med utvecklingsprojekt.
- Regeringen och de statliga myndigheterna skulle förlora en synlig och tydlig gemensam funktion med ett främjande och stödjande uppdrag inom de förvaltningspolitiska områdena verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning.

Utredningen har inte stannat för att utveckla detta alternativ eftersom utredningen bedömer att de negativa faktorerna väger tyngre än de positiva. Med detta alternativ skulle KKR-verksamheten bli otydlig och så begränsad att den inte skulle vara tillräcklig



för att möta de behov av stöd som statsförvaltningen har för att de förvaltningspolitiska målen skall uppnås.

### **10.1.3 En offensiv förvaltningspolitik kräver en kraftfull gemensam genomförandefunktion på nationell nivå**

Historien visar att förändringar i omvärlden och i synen på utbildning och kompetensutveckling har krävt en flexibel hantering av kompetensfrågorna i statsförvaltningen. I Sverige finns en långtgående decentralisering till myndighetsnivå. Ansvar för genomförandet av personalpolitiken ligger hos myndigheterna. Det har för regeringen varit angeläget att utveckla komplementära former för styrning av och stöd till myndigheterna. De former för stöd till myndigheterna som funnits under de senaste årtiondena har varit begränsade och inte fullt ut motsvarat behovet för att säkerställa kompetensen inom förvaltningspolitikens område. Genom det *förvaltningspolitiska handlingsprogrammet* och tillskapandet av KKR år 1999 lyftes ett tydligt förvaltningspolitiskt budskap fram och resurser avsattes för att tillhandahålla visst stöd med syftet att få genomslag för politiken i statsförvaltningen.

Den kartläggning och analys av förutsättningarna för genomförandet av regeringens förvaltningspolitik och den behovsbild som framkommit såväl i statliga myndigheter som i övrig omvärldsanalys visar med stor tydlighet på ett klart uttalat behov av en kraftfull samlande operativ funktion för genomförande av förvaltningspolitiken i statsförvaltningen. Det finns ett behov av att i detta sammanhang lyfta fram ett koncernperspektiv på statsförvaltningen. Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet ställer krav på statsförvaltningen som helhet. Av detta skäl är det av stor betydelse att det finns en gemensam funktion på nationell nivå med ett tydligt mandat från regeringen som uttolkare och genomförare av regeringens förvaltningspolitik.

KKR har inom ramen för tillgängliga resurser medverkat till att få genomslag för regeringens förvaltningspolitiska program. Myndigheterna har även efterhand sett tillgången i den stödjande verksamhet som KKR erbjudit. Behovsbilden från såväl Regeringskansliet som myndigheterna är emellertid numera betydligt större än vad KKR med befintliga resurser har kunnat medverka till att

tillgodose. Utredning anser därför att det är angeläget att bygga vidare på den bas som KKR hittills har utformat.

#### **10.1.4 Allmänna utgångspunkter för ett utbyggt Kvalitets- och kompetensråd**

Utredningen vill som huvudalternativ föreslå ett betydligt utbyggt KKR för att möta upp mot de krav som det förvaltningspolitiska uppdraget ställer och som är en förutsättning för att regeringens klart uttalade intentioner med förvaltningspolitiken skall kunna genomföras. Den utvidgade myndigheten måste ha ett tydligt mandat och en tydligt klarlagd roll vad gäller genomförandet av förvaltningspolitiken. Myndigheten bör ha två uppdrag. Det ena är att vara ett organ som utför stabsuppgifter till Regeringskansliet. Dessa uppgifter kan vara att till exempel analysera en viss frågeställning, föreslå åtgärder inom ett specifikt område av förvaltningspolitiken eller att anordna vissa utbildningar. Det andra uppdraget är att stödja och främja verksamhets- och kompetensutveckling inom såväl Regeringskansliet som inom statsförvaltningen i övrigt.

KKR har enligt de flesta bedömare utvecklats till en mycket effektiv myndighet som genomför en verksamhet av hög kvalitet och professionalism. Inom KKR har utvecklats mycket kunskap, kompetens och erfarenhet inom området verksamhets- och kompetensutveckling i statsförvaltningen. KKR har under de år myndigheten funnits byggt upp ett arbetssätt och arbetsförhållanden som har visat sig vara mycket gynnsamma för att åstadkomma en uppskattad och efterfrågad verksamhet. Myndigheten har upparbetat ett stort förtroende från såväl sina kunder inom statsförvaltningen som den omvärld med vilken myndigheten samarbetar. KKR som myndighet har kommit att förknippas med sitt eget namn, nämligen kvalitet och kompetens.

Det är utredningens uppfattning att en utökad KKR-myndighet måste bygga på nuvarande KKR som bas. Det är viktigt att säkerställa att det finns en förutsättning att bygga vidare framöver på befintlig kompetens. Den kunskapsmassa och den professionella kompetens som finns inom KKR och det förtroende KKR uppbär från omvärlden måste vara en utgångspunkt för den nya myndigheten. För att säkerställa att det blir en kontinuitet, som gör att verksamheten kan växa och utvidgas i enlighet med behoven, bör

den nya myndigheten successivt expandera från nuvarande nivå till en slutnivå med kanske den tredubbla storleken av dagens KKR.

### Myndighetens namn och instruktion

Utredningen föreslår att det utbyggda KKR:s namn även fortsättningsvis skall vara Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). Namnet är inarbetat och har blivit något av ett varumärke hos stora delar av statsförvaltningen. Det förtroende som KKR uppbär från majoriteten av sina kunder och det goda anseende KKR har är värdefullt att bevara. Att det finns ett statligt råd, som har till uppgift att stödja statsförvaltningen i frågor som berör kvalitet, kompetens och verksamhetsutveckling, ger en tydlighet och tyngd åt regeringens satsning på förvaltningspolitiken.

I utredningens förslag till ändringar i förordningen med instruktion till det utbyggda KKR föreslår utredningen att ordet "främst" i KKR:s nuvarande instruktion utgår ur 2 § "Inom sitt verksamhetsområde skall rådet utföra uppdrag åt främst regeringen". Det utbyggda KKR kommer att arbeta både som stabsorgan åt regeringen och med omfattande genomförandeuppdrag mot myndigheterna.

Utredningen rekommenderar att myndigheten även fortsättningsvis skall få en styrelse med fullt ansvar. Det är viktigt att det finns en god förankring hos myndigheterna för utförandet av förvaltningspolitiken, att myndigheternas behov tas tillvara och att de ges möjlighet till påverkan. Med anledning av verksamhetens stora personalpolitiska betydelse rekommenderar utredningen att styrelsen får representation från de fackliga organisationerna. Eftersom det blir en större myndighet har utredningen valt att också lägga in personalföreträdare i styrelsen.

Utredningen föreslår vidare att KKR-myndigheten får en formell rätt att ta ut avgifter för sitt stöd till myndigheterna.

Enligt KKR:s instruktion skall det finnas en referensgrupp av forskare och praktiker knuten till myndigheten. Utredningen föreslår att denna paragraf lyfts ut ur KKR-myndighetens instruktion. Utredningen rekommenderar istället, som framgår nedan, att rådet arbetar med flexibla referensgrupper av forskare och praktiker.

## 10.2 Verksamhetsområden för ett utvidgat KKR

KKR arbetar i dag inom fyra verksamhetsområden:

- verksamhetsutveckling
- förvaltningskunskap
- chefsutveckling
- kompetensförsörjning

Det finns ett bredare behov av och en större efterfrågan på insatser och stöd inom varje område än vad KKR i dag kan bemöta. Det finns även en önskan från de statliga myndigheterna om närmare kontakt med KKR och ett stöd som ibland behöver vara mer avpassat efter lokala behov och förutsättningar. Här finns plattformen för ett utvidgat KKR:s mandat. Inom följande områden bör enligt utredningen den nya myndigheten kunna utföra stabsuppdrag åt regeringen och erbjuda stöd till myndigheterna i statsförvaltningen.

### 10.2.1 Verksamhetsutveckling

I ljuset av de stora förändringar som statsförvaltningen står inför behöver mycket förändringsarbete ske. Kravet på förändringar påverkar hur verksamheten styrs och hur ledarskapet skall fungera. Det påverkar också hur arbetet organiseras och hur system och strukturer skall utformas för att stötta förändringsarbetet. I detta arbete skall det utvidgade KKR kunna erbjuda stöd till statsförvaltningen inom följande områden:

- strategisk verksamhetsutveckling, stöd till myndigheters ledningsfunktioner vad gäller verksamhetens ledning, styrning och uppföljning
- processorientering och processtyrning
- förändringsarbete och organisationsutveckling inom statsförvaltningen. Utbildning i förändrar- och förändringskunskap samt förändringsledning i organisationer. Med organisationsutveckling avser utredningen interaktionen mellan människa och system. Genom att utveckla människorna kan en organisation utvecklas. En organisationsförändring påverkar i sin tur oftast människorna i organisationen.
- kunskapsbank för förnyelse och utveckling av statsförvaltningen

- olika former att organisera arbete på som t.ex. projekt-, grupp- och teamarbete
- kvalitets- och kvalitetsledningsutbildningar
- svenska och internationella kvalitetsmodeller och anpassning av de senare till svensk förvaltning
- utarbetande av modeller, verktyg, skrifter och andra hjälpmedel till stöd för statsförvaltningens arbete med verksamhetsutveckling
- anordnande av möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan myndigheter, exempelvis genom nätverksbygge, inspirerande exempel och benchmarking.

Därtill skall KKR-myndigheten

- ta en aktiv roll i utvecklingen av den elektroniska statsförvaltningen. Det gäller dels anpassningen av denna till de människor som ska arbeta med e-förvaltningen, så att den blir användarvänlig och utformad efter mänskliga och arbetsmiljömässiga förutsättningar. Dels gäller det också den nära koppling som finns mellan konceptet 24-timmarsmyndighet och processtyrning.
- genom myndighetens kunskaper om ledar- och medarbetarskap, organisation och arbetsmiljö bidra med konstruktivt stöd till stora satsningar i statsförvaltningen, som t.ex Hälsa i staten.

Inom detta verksamhetsområde rekommenderar utredningen att KKR och ESV fortsätter och utvecklar det nära samarbete som de två myndigheterna hittills har bedrivit. Likaså är det av stor betydelse för verksamheten att samarbetet mellan KKR och Statskontoret fortsätter på det konstruktiva sätt som hittills varit fallet.

### 10.2.2 Förvaltningskunskap

Om statsförvaltningen skall leva upp till regeringens mål om en statsförvaltning präglad av demokrati, rättssäkerhet och effektivitet med medborgarna i centrum, måste förvaltningskunskapen inom statsförvaltningen fördjupas. Det finns en risk att generationsväxlingen i arbetskraften bidrar till att förvaltningskunskaperna i myndigheterna förtunnas. Det särskilda med statstjänstemannarollen står inte alltid klart för alla som arbetar inom statsförvaltningen. Det finns behov av stora satsningar på breddad utbildning

av statstjänstemännen framöver. I detta arbete kan det utvidgade KKR spela en viktig roll genom att

- påtagligt utöka antalet utbildningar som har inriktning på att sprida förvaltningskunnande till tjänstemän på olika nivåer inom statsförvaltningen
- utveckla nätverk för personal med förvaltningsuppgifter i statsförvaltningen
- stimulera till forskning inom området "statsförvaltningen"
- utveckla webbapplicationer, verktyg, modeller m.m. till myndigheternas stöd

Utredningen har också kommit fram till att utbildning i EU-kunskap bör föras över från Regeringskansliet till det utvidgade KKR. Det var logiskt att Forum Europa i ett inledningsskede låg inom Regeringskansliet. När nu verksamheten efter ca tio år har funnit sin form, är det naturligt att den förs över i ett sammanhang där den hör hemma, nämligen i den myndighet som har ansvar för utbildning i förvaltningskunskap för statsförvaltningen. Visserligen är två tredjedelar av EU-utbildningen riktad till personal inom Regeringskansliet, men denna myndighet är redan i dag KKR:s största kund. Allteftersom Sverige på område efter område knyts mer in i samarbete med EU är det naturligt att kvalitets-, ledarskaps- och kompetensfrågor betraktas också ur ett EU-perspektiv, vilket talar för att den utbildningsverksamhet RK Kompetens bedriver inom EU-området bör föras in i KKR:s verksamhet.

### 10.2.3 Chefsutveckling

Det framtida KKR bör ha som ett ansvarsområde att stimulera till en kvalitativt bra chefsförsörjning i statsförvaltningen. Utifrån ett samlat synsätt på rollen som chef i statsförvaltningen bör KKR bidra till att ge kadern av statliga chefer det stöd de behöver för att vara kompetenta, uppdaterade och väl rustade att hantera det komplexa och ansvarsfulla uppdrag som han/hon innehar eller skall tillträda. I ljuset av alla de krav på cheferna i statsförvaltningen som framkommer i behovsanalysen ovan anser utredningen att den utbildning och det utvecklingsstöd som skall erbjudas dessa chefer framöver måste bli betydligt mer omfattande än vad fallet är i dag. Uppgifter för den utvidgade myndigheten inom detta område skulle kunna vara att

- på regeringens uppdrag utveckla och ansvara för genomförande av utvecklingsprogram för nya myndighetschefer samt program för kontinuerlig uppdatering och vidareutveckling av samtliga myndighetschefer. Ansvar för utvecklingen av myndighetschefer ligger i dag i Regeringskansliet och den är mycket uppskattad av cheferna. Utredningen vill emellertid höja ambitionsnivån och sätta in utbildningen av myndighetschefer i ett helhetssammanhang där all chefsutveckling präglas och genomsyras av samma bärande grundtankar runt ledarskap i statsförvaltningen.
- anordna och ansvara för genomförandet av ett chefsbytarprogram för nytillträdda verkschefer som ett led i introduktionen och med syftet att underlätta tillträdet till den nya befattningen.
- i samverkan med andra myndigheter, exempelvis ESV, utveckla och ansvara för genomförande av chefsutvecklingsprogram, såväl introduktionsprogram som program för vidareutveckling, för chefer på alla nivåer i staten under myndighetschefsnivån. Detta program skall omfatta såväl verksamhetens krav som det personliga ledarskapet och personlig utveckling
- tillhandahålla utbildningar och utvecklingsstöd till ledningsgrupper i statsförvaltningen
- tillhandahålla stöd till cheferna vad gäller utarbetande av verktyg till hjälp i ledarskapet, såsom chefspolicies, medarbetarpolicies och modell för utvecklingssamtal, m.m.
- förmedla coach- och mentorstöd till chefer
- anordna kortutbildningar för chefer inom särskilda områden, t.ex. personalfrågor, förvaltningskunskap, etik.
- etablera och upprätthålla nätverk, utvecklingsgrupper och andra mötesplatser för chefer
- fungera som kunskapsbank och kunskapsmäklare i ledarskapsfrågor
- förmedla konsultkontakter och upprätta ramavtal med chefskonsulter

Eftersom varje chefssituation är unik och behoven av stöd och utveckling är individuella hos statsförvaltningens chefer anser utredningen att det måste finnas många val- och kombinationsmöjligheter i det utbud som myndigheten tillhandahåller. Varje chef skall ha möjlighet att hitta sin utvecklingsväg med stöd av de insatser det utvidgade KKR kan erbjuda.

#### 10.2.4 Kompetensförsörjning

Att säkerställa en jämn och trygg kompetensförsörjning i staten är en av de riktigt stora utmaningar statsförvaltningen står inför under den kommande tioårsperioden. En viktig komponent i kompetensförsörjningen är hur attraktiv statsförvaltningen lyckas bli som arbetsgivare. Detta i sin tur är avhängigt av hur väl statsförvaltningen lyckas med sitt ledarskap, med att utveckla organisationer, arbetsformer och arbetsmiljö, att tydliggöra sina budskap och synliggöra de intressanta arbetsuppgifter statsförvaltningen kan erbjuda. En lika viktig komponent i kompetensförsörjningen är hur statsförvaltningen lyckas förvalta, förädla och utvidga befintlig kompetens.

KKR-myndigheten bör i detta sammanhang spela några olika roller:

- Den första rollen handlar om att på regeringens uppdrag arbeta med hanteringen av myndigheternas årliga redovisningar av kompetensförsörjningen inom myndigheterna. Myndigheten skulle här både utforma beställningen av redovisningarna och förse myndigheterna med en handledning utifrån regeringens uppdrag i regleringsbrev. Myndigheten skulle sedan ha ansvar för att analysera resultaten och föreslå åtgärder med anledning av dessa.
- Den andra rollen handlar om att stödja myndigheterna i deras arbete med kompetensfrågor. Detta kan ske genom att myndigheten erbjuder stöd i arbete med att göra kompetensanalys, ta fram kompetensprofiler, göra en kompetenskartläggning eller en plan för strategisk kompetensförsörjning. Det kan också ske genom främjande av och stöd till mångfalds-, integrations och jämställdhetsarbete eller hantering av generationsväxlingen. Myndigheten skulle även kunna fungera som stöd för myndigheterna i deras arbete med karriärplanering för chefer och medarbetare.
- Den tredje rollen handlar om att fungera som kunskapsbank, att förmedla kontakter, erfarenhetsutbyte, bygga nätverk m.m.. Den handlar också om att stödja myndigheterna i deras hantering av kunskapsmassor, det man med ett engelskt samlingsnamn kallar Knowledge Management, kunskapshantering. Det handlar om att bygga lärande organisationer.



## 10.2.5 Samarbete med omvärlden

### Forskningen

En viktig uppgift för det utbyggda KKR är att arbeta med utvecklings- och förnyelsearbete inom samtliga dessa verksamhetsområden. Om Sverige även fortsättningsvis skall ha en modern statsförvaltning, måste det finnas en gemensam instans på nationell nivå, som tar ansvar för att ligga i framkanten på utvecklingen och som är insatt i den senaste forskningen inom dessa områden och i det som skrivs och diskuteras såväl i Sverige som internationellt. Det måste finnas någon som, utifrån en definierad behovsbild, tar initiativ till att forskning kommer till stånd, att det bildas mötesplatser mellan forskare och praktiker från förvaltningen och att gjorda forskningsrön återförs till förvaltningen.

I dag skall det enligt KKR:s instruktion finnas en fast referensgrupp med forskare och praktiker knuten till myndigheten. För att få en än mer dynamisk form för samverkan mellan forskningen och förvaltningen föreslår utredningen att det nya KKR bör få uppdraget att utveckla alternativa samverkansformer med forskare, så att kontaktytorna mot universitetet blir bredare och mer varierade. Dessa gruppers sammansättning fastläggs allt efter de krav som innehållet i frågorna ställer. Att arbeta med referensgrupper är en arbetsmetod bland många, som KKR redan i dag flitigt använder, och utredningen ser därför inget skäl att särskilt lyfta in denna i myndighetens instruktion. Utredningen anser således att det inte bör finnas en fast referensgrupp bestående av forskare och praktiker vid rådet, vilket nu gällande instruktion föreskriver.

### Myndigheter och andra organisationer

Utredningen vill betona vikten av att KKR-myndigheten fortsätter och utvidgar samarbetet med andra näraliggande myndigheter, som Ekonomistyrningsverket, Statskontoret m.fl. och organisationer som Utvecklingsrådet. Allt fler frågor är tvärsektoriella och måste hanteras i samverkan mellan olika kompetenser och kompetensområden. Gemensamma uppdrag och projektgrupper är konstruktiva metoder för arbete mellan olika myndigheter och organisationer vars verksamheter tangerar eller överlappar varandra. Enligt utredningens synsätt är det naturligt att det inte går att dra skarpa gränssnitt mellan olika verksamheter i dagens komplexa samhälle

där många frågor griper in i varandra. Det är tvärtom berikande och ger synergieffekter och helhetssyn att samverka över myndighets- och organisationsgränserna.

### 10.3 Beräkning av omstruktureringskostnader och interna kostnader i de tre organisationsalternativen

Utifrån de kostnadsberäkningar som gjorts av den konsult utredningen anlitat, Ulf Wennerberg Konsult AB (se bilaga 3), skulle en avveckling av KKR år 2006 kosta 11,4 miljoner kronor. Den största delen av denna summa, 9,3 miljoner kronor, är kostnader som är förknippade med en avveckling av personalen. På grund av personalens ålderssammansättning och lönenivåer beräknas kostnaden bli hög.

KKR har ett hyresavtal, som löper ut hösten 2005, vilket medför att man kan undgå restkostnader på hyresavtalet. Detta och vissa andra omständigheter bidrar till att kostnaden för att avveckla själva myndigheten inte blir högre än 2,1 miljoner kronor, personalkostnader ej inberäknade.

Det andra alternativet som utredningen prövat, att KKR-verksamheten läggs in i Ekonomistyrningsverket (ESV), skulle innebära att personalen i sin helhet skulle omfattas av verksamhetsövergång. Inga kostnader för avveckling av personalen skulle därför uppstå. Däremot skulle naturligtvis kostnader uppstå om någon eller några medarbetare på KKR sökte sig till annan verksamhet. Då skulle kostnader för produktionsbortfall i samband med nyrekrytering uppkomma. Tidigare erfarenheter av sammanslagning av verksamheter har visat på att risken för att någon medarbetare lämnar organisationen i detta sammanhang är stor.

Vid en överföring av KKR-verksamheten till ESV skulle dock kostnader för att avveckla själva myndighetsfunktionen KKR uppstå. Dessa beräknas uppgå till 1,4 miljoner kronor. Detta är en engångskostnad. Beträffande de återkommande kostnaderna uteblir de merkostnader, ca 0,8 miljoner kronor per år, som är en följd av KKR:s ställning som fristående myndighet. Därtill vinner verksamheten vissa skalfördelar, som beräknas till 0,5 miljoner kronor per år, genom integreringen i en större myndighet. Uppskattningsvis reduceras kostnaden i förhållande till dagsläget av att KKR-verksamheten överförs till ESV med ca 1,3 miljoner kronor, vilket motsvarar 6 % av KKR:s verksamhet år 2003.

I utredningens huvudalternativ, ett utvidgat KKR, uppstår inga omstruktureringskostnader eftersom myndigheten inte avvecklas. Däremot uppstår vissa engångskostnader vid byte till större lokaler och utrustning av dessa. Enligt konsultrapportens redovisade beräkningar skulle engångskostnaderna uppgå till ca 2,0 miljoner kronor

Tabell 10.1. Beräknade omstruktureringskostnader och interna kostnader år 2006 i tre organisationsalternativ (mkr)

| Organisationsalternativ                | Omstruktureringskostnader |
|--|---------------------------|
| 1. KKR och verksamheten avvecklas      | 11,4                      |
| 2. KKR läggs in i ESV                  | 1,4                       |
| 3. KKR utvidgas till ca 30 medarbetare | 2,0                       |

Som framgår av ovanstående beräkningar ger alternativet att avveckla KKR kostnader under ett år. En avveckling år 2006 tar i anspråk medel motsvarande ungefär KKR:s förvaltningsbudget för år 2004. Medelsåtgången skulle ligga på ungefär samma nivå som om verksamheten fortsatte, trots att ingen produktion skulle ske.

Ett avvecklingsalternativ måste dock värderas utifrån andra utgångspunkter än de två övriga alternativen. En jämförelse är svår att göra. I övriga två organisationsalternativ föreligger marginella skillnader på kostnadssidan vad gäller interna kostnader mellan att lägga in KKR-verksamheten i ESV eller behålla den i ett utbyggt KKR.

#### 10.4 Sambandet mellan kostnad för verksamhet och verksamhetsvolym

Det finns en allmänt spridd åsikt att den interna kostnaden för att bedriva verksamhet i en liten myndighet är betydligt högre än vad som gäller för en större myndighet. Konsultrapporten påvisar att undersökningar, som gjorts i Sverige och de nordiska länderna, inte har gett entydiga resultat vad gäller denna fråga. Det finns därför ingen samlad syn på vilken storlek på myndighet som ger den lägsta andelen administrativa kostnader. En norsk undersökning som gjorts av Direktoratet for forvaltningsutvikling, *Internadministrative kostnader i staten* (Rapport 1991:11) pekar på att myndigheter

med färre än 30 anställda har lägre interna kostnader än myndigheter med mellan 30 och 100 anställda. Ekonomistyrningsverket visar i en nyligen genomförd studie *Förenkling av ekonomistyrningen för små myndigheter* (rapport 2004:1) att det finns en tröskeffekt hos mycket små myndigheter, därför att de kan finna enkla lösningar för internadministrationen.

Enligt konsultrapportens bedömning är KKR:s merkostnader för att vara en självständig myndighet begränsade. Genom att köpa tjänster har KKR reducerat skaleffekterna av att vara en liten myndighet. KKR har t.ex. delat växel med Riksförsäkringsverket liksom vaktmästeri- och städtjänster. De har utnyttjat Kammarkollegiets administrativa service för mindre myndigheter liksom ESV:s driftservice för Agresso. Rapporten uppskattar den totala merkostnaden för KKR för att vara självständig myndighet till under en miljon kronor per år, vilket motsvarar drygt 4 % av kostnaden för KKR:s verksamhet år 2003. Denna kostnad kvarstår också om verksamheten utökas i förhållande till nuvarande volym. Däremot uppstår vissa skaleffekter då verksamhetsvolymen utökas.

### **10.5 Omfattning och förslag till finansiering av ett utbyggt KKR**

Utredningens huvudförslag innebär en väsentlig utökning av KKR:s uppdrag och verksamhet. Utredningen bedömer dock att regeringen av tidsskäl inte kommer att kunna bereda utredningens förslag i samband med budgetarbetet inför år 2005. Utbyggnaden bör, enligt utredningen, därför lämpligen starta från och med år 2006 och ske under två år. Utredningens förslag innebär således att KKR:s nuvarande verksamhetsomfattning fortsätter även år 2005 med den nivå som KKR:s förvaltningsanslag (1:8) och äldreanslaget (D3) ger utrymme för. Om regeringen inför budgetarbetet år 2005 kommer fram till att följa utredningens förslag bör dock myndigheten få i uppdrag att redan under år 2005 planera för den föreslagna utbyggnaden.

### 10.5.1 Omfattningen av ett utbyggt KKR

Utredningen har kunnat identifiera ett omfattande behov av stöd till statliga myndigheter. Denna bedömning utgår från att regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram skall få genomslag fullt ut parallellt med att de statliga myndigheterna skall vara rustade för förnyelse i relation till omvärldsförändringar.

Utredningen har även kunnat konstatera att såväl andra EU-länder som länder utanför Europa har etablerat stödstrukturer för att säkerställa att det finns en hög kompetens inom statsförvaltningen.

I utredningens överväganden om finansiering av ett framtida utbyggt KKR har utredningen utgått från att de förvaltningsmedel som finns år 2004 bör kunna finnas disponibla även år 2006 (beräkningen utgår från 2004 års prisnivå). Utredningen har således utgått från att KKR:s förvaltningsanslag på 13,0 miljoner kronor finns disponibelt även år 2006. Därtill följer av utredningens förslag att de resurser omfattande ca 2 miljoner kronor som är budgeterade för EU-utbildningar i RK kompetens regi bör kunna bli tillgängliga för den utbyggda KKR-myndigheten.

Utredningen har även föreslagit att regeringen i samband med uppföljningen och översynen av utvecklingsprogrammen för myndighetscheferna överväger att använda KKR som genomförandeorganisation för dessa utvecklingsprogram. En budget på mellan 2 och 3 miljoner kronor, som motsvarar nivån på den budget som är avsatt för dessa program år 2004, bör enligt utredningens uppfattning kunna finansiera de genomförandeuppdrag som regeringen väljer att lägga på KKR. Dessa medel skulle således, enligt utredningens uppfattning, inte ingå som basfinansiering av KKR. Utredningen förutsätter att regeringen skulle vilja ha möjlighet till specifikt riktade uppdrag med full kostnadstäckning för genomförande och uppföljning av insatser för myndighetschefer.

Utredningen förutser även en ökad efterfrågan på det kursutbud som KKR kan tillhandahålla. Hittills har KKR:s fasta förvaltningsresurser i huvudsak finansierat utvecklings- och administrationskostnader för det kursutbud som myndigheten har erbjudit. Kursavgifter har finansierat de rörliga kostnaderna för respektive kurs. Kurserna i förvaltningskunskap har emellertid basfinansierats till viss del via det så kallade äldreanslaget. KKR har kunnat notera en viss priskänslighet för just dessa kurser. Utredningen kan således konstatera att en ökad efterfrågan och ett ökat utbud av kom-

petensutvecklingsinsatser för medarbetare i statsförvaltningen är beroende av att KKR-myndigheten har tillgång till både förvaltningsmedel och utvecklingsmedel.

Utredningen har även visat på ett omfattande behov av utvecklingsinsatser för och stöd till chefer i statsförvaltningen. Utredningen föreslår därför bland annat introduktionsutbildningar för nya chefer i statsförvaltningen. Om denna form av chefsutbildningar skulle få genomslag är det angeläget att dessa i likhet med utbildningar för myndighetschefer och utbildningar i förvaltningskunskap kan basfinansieras via KKR:s utvecklingsanslag.

KKR:s nuvarande förvaltningsresurser, inklusive de resurser som skulle kunna tillföras från RK kompetens, är inte tillräckliga för att den föreslagna utbyggda verksamheten skall kunna genomföras. KKR är redan med nuvarande resurser relativt uppdraget en alltför sårbar organisation. Om det utbyggda KKR skall kunna fungera som ett dynamiskt utvecklingsstöd för myndigheter och regeringskansli parallellt med en alltid uppdaterad kunskapsbank inom områdena verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning inom statsförvaltningen bedömer utredningen att myndigheten på sikt bör få tillgång till fördubblade resurser i jämförelse med nuvarande KKR. Det skulle innebära ett förvaltningsanslag på ca 30 miljoner kronor och ett utvecklingsanslag på ca 20 miljoner kronor per år.

I de uppdrag som statliga myndigheter hittills haft genom regeringens myndighetsinstruktioner och regleringsbrev har inte alltid funnits tillräckliga incitament för att myndigheterna skall säkerställa en tillräcklig kunskapsnivå i förvaltningskunskap. Regeringen har möjlighet att i regleringsbreven till viss del styra myndigheternas nivå och kvalitet på kompetensutvecklingsinsatser inom det förvaltningspolitiska området. Incitamenten för myndigheterna att köpa kvalitetssäkrade program från KKR till fullt pris skulle med ett sådant system antagligen öka.

### 10.5.2 Förslag till finansiering

Enligt regeringens direktiv till KKR-utredningen skall utredningen även lämna förslag till finansiering av utredningens förslag.

Utifrån regeringens nuvarande prioriteringar och styr signaler på det förvaltningspolitiska området anser utredningen att det är angeläget att KKR kan basfinansiera utbildningsprogrammen inom området förvaltningskunskap, introduktionsutbildningar för nya

chefer i statsförvaltningen samt viss utveckling och viss administration av övriga insatser genom ett särskilt anvisat utvecklingsanslag respektive ett tillräckligt förvaltningsanslag. Utvecklingsanslaget skulle således ersätta nuvarande äldreanslag (D 3). Med ett utvecklingsanslag skulle även regeringen i KKR:s regleringsbrev kunna göra sådana prioriteringar att genomslaget för regeringens handlingsprogram kan säkerställas.

Om regeringen skulle välja att föreslå riksdagen att bygga ut KKR till en myndighet med anslag i den nivå som diskuteras ovan (totalt 50 miljoner kronor) skulle verksamheten behöva tillföras ytterligare cirka 35 miljoner kronor. Utredningen har övervägt formerna för finansiering av en verksamhet i denna omfattning.

När det gäller finansieringsformerna har utredningen inledningsvis övervägt omfördelning inom ramen för Finansdepartementets utgiftsområde. Det belopp som skulle behöva omfördelas till KKR utgör en relativt liten del av anslagen inom Finansdepartementets utgiftsområde. Utredningen har dock inte tillräckligt faktaunderlag för att visa på hur en sådan omfördelning skulle kunna göras.

Utredningens analys visar på att det finns ett tydligt behov av och en hög efterfrågan på den verksamhet som KKR utför, både i nuvarande utformning och i den föreslagna utbyggnaden. Det torde därför vara rimligt att även överväga omfördelningar inom övriga utgiftsområden i statsbudgeten. Ett utbyggt KKR bör till och med innebära synergieffekter för statsförvaltningen och ett mer effektivt utnyttjande av samtliga myndigheters förvaltningsresurser.

Utredningen har emellertid även kunnat göra en intressant jämförelse med hur verksamheten i Utvecklingsrådet för den statliga sektorn är finansierad. Av redovisningen i kapitel 4 framgår Utvecklingsrådets konstruktion och uppgifter.

Under år 2002 och 2003 har de statliga myndigheternas avgifter till Utvecklingsrådet utgjort 0,055 % av samtliga myndigheters lönesumma. Avgiften är i detta fall fastställd genom centralt kollektivavtal. För år 2003 ledde det till att Utvecklingsrådet kunde disponera 35,1 miljoner kronor genom denna finansiering.

Regeringen skulle även kunna överväga en avgiftsfinansiering av KKR:s anslag för basfinansiering. Det skulle innebära att samtliga myndigheter av regeringen åläggs att solidariskt finansiera den utbyggda KKR-myndigheten genom att betala en avgift på 0,055 % av lönesumman. Genom en sådan lösning skulle KKR:s samlade anslag kunna uppgå till 50 miljoner kronor.

Om vissa av KKR:s utbildningsinsatser inom det förvaltningspolitiska området kan basfinansieras ökar förutsättningarna för att även de mindre myndigheterna skall kunna säkerställa sin kompetens och ta till vara KKR:s utbud.

Utöver basfinansiering av vissa utbildningsinsatser bör ett utvecklingsanslag ge utrymme för utredningar, utveckling av stödinstrument inom de områden som utredningen redovisat ovan.



# Referenser

## Riksdagstryck, propositioner och regeringens skrivelser.

- Regeringens proposition 1977/78:100, Bil.11 *Budgetpropositionen för 1978*
- Regeringens proposition 1978/79:133, *Om organisation för arbetsmiljöfrågor, företagshälsovård samt personalutbildning mm inom statsförvaltningen*
- Regeringens proposition 1991/92:100, Bil.8 *Budgetpropositionen för 1992*
- Regeringens proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik,*
- Regeringens proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*
- Regeringens proposition 2003/04:1 *Budgetpropositionen för 2004*
- Regeringens skrivelse 1984/85: 202, *Den offentliga sektorns förnyelse*
- Regeringens skrivelse Skr 2000/01:151 *Regeringens förvaltningspolitik*
- Riksdagens revisorer, Rapport 2001/02:12 *Statens personalpolitik*

## Departementsserien mm

- Finansdepartementet *Bildandet av Statens kvalitets- och kompetensråd* Fi 1998:09 Rapport (stencilupplaga)
- Finansdepartementet *Förordning med instruktion för Ekonomistyrningsverket* SFS 2003:884
- Finansdepartementet *Personalföreträdarförordning* SFS 1987:1101
- Finansdepartementet *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Ekonomistyrningsverket* Fi 2003/6567, Fi 2003/652
- Finansdepartementet *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Statens kvalitets- och kompetensråd* Fi 2003/6567

- Finansdepartementet *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Statskontoret*
- Finansdepartementet *Förordning med instruktion för Statskontoret* SFS 1992:887
- Justitiedepartementet *Förordning med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd* SFS 1998:1647
- Justitiedepartementet *Regeringens chefpolicy – Kvalitet i den statliga chefsförsörjningen* 2000
- Justitiedepartementet *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram* 2000
- Justitiedepartementet *Verksförordningen* 1995:1322
- Regeringskansliet *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder, rapport* SB2001/8259

### Statens offentliga utredningar

- SOU 1997:30 *Europa och staten*
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten*
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*
- SOU 2002:32 *Arbetsgivarpolitikutredningen*
- SOU 2002:5 *Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet*
- SOU 2003:123 *Utvecklingskraft för hållbar välfärd – delbetänkande, Ansvarsutredningen*
- SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning*

### Övrig litteratur

- Bergman, Bo & Klefsjö, Bengt: *Kvalitet från behov till användning*. Studentlitteratur 2001.
- Direktoratet for forvaltningsutvikling i Norge *Internadministrative kostnader i staten*, rapport 1991:11
- Ekonomistyrningsverket *Underlag för fördjupad prövning* 2003
- Ekonomistyrningsverket *Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter* ESV 2004:1
- Ekonomistyrningsverket *Årsredovisning* 2003
- ESV, KKR och Statkontoret *Att styra med generella krav i staten, rapport* 2003, /F

- Försvarshögskolan *Utbildning för svensk och internationell säkerhet* 2004
- Genell, Kristina , *Skilda världar – att vara direktör i staten* 2000
- Integrationsverket *Integration 2003*, rapport 2004
- Statskonsult Norge *Civil Servants Training Institutes – Public Administration Schools – Europe* 2002
- Statskontoret *INKA-metoden – ett sätt att få grepp om administrationen* 1987:22
- Statskontoret *Kartläggning av vilka statliga myndigheter som upprättat handlingsplaner för att främja etnisk och kulturell mångfald bland sina anställda*, delrapport 1, 2004.
- Statskontoret *Lyssna för att lära och lova* 2003
- Statskontoret *Myndigheternas ledning och administration* 2004:9
- Statskontoret *Staten i omvandling* Skr 2001:15
- Statskontoret *Underlag för fördjupad prövning* 2004/202-1
- Ungdomsstyrelsen *De kallar oss unga – Attityd- och värderingsstudie* 2003
- Utvecklingsrådet och Handelshögskolan i Stockholm *Staten och det andra, antologi*, 2001.
- Utvecklingsrådet *Verksamhetsberättelse* 2003

### **Dokument, litteratur och skrifter utgivna av Statens kvalitets- och kompetensråd**

- Analys av de statliga myndigheternas kompetensförsörjningsredovisningar 2003, publikation
- Budgetunderlag avseende verksamhetsåren 2005–2007
- CAF-modellen – The Common Assessment Framework 2003, publikation
- Chef i statlig förvaltning – kompetens och utveckling 2002, rapport
- Chef/ledare i statsförvaltningen 2002, diskussionsunderlag till styrelsen
- Chefsutbildning i offentlig sektor – en kartläggning av internationella utbildningsorganisationer 2004, rapport
- Därför byter unga i staten jobb 2003, publikation
- Högskolan som en resurs i statsförvaltningens arbete 2002 , rapport
- Inspirerande exempel finns det gemensamheter? 2002, magisteruppsats
- Kundundersökningar 1999, 2001, 2004, rapporter

- Kvalitetsmässan 2003 , utvärdering och rapport  
Masterutbildning för statsanställda – historik och förberedelser  
2002, rapport  
Mentorskap – hur man gör och vad man kan uppnå 2003, publika-  
tion  
Ny chef i statsförvaltningen – roller och utvecklingsbehov 2004,  
publikation  
Nätverk för lärande och utveckling 2003, publikation  
Om betydelsen av strategisk kompetensförsörjning 2003, publika-  
tion  
Omfattning, inriktning och utveckling av systematiskt kvalitets-  
arbete inom statsförvaltningen 2003, rapport  
Planera för kompetens – en handledning 2003, publikation  
Processer och processorientering i 10 myndigheter 2003, publika-  
tion  
Processorientering i staten – en studie av hur statliga myndigheter  
arbetar med processorientering av verksamheten 2003, publika-  
tion  
Reda ut och trassla till? – Handbok för utredare 2001, publikation  
(förf. Karin Brunsson)  
Uppföljning av ett utvecklingsprogram för kvinnliga chefer i staten  
2000–2001 genomförd 2004, publikation  
Uppföljning av ”planera för kompetens – en handledning” 2002,  
rapport  
Utveckling av Introduktionsprogrammet för nya handläggare i  
staten 2003, rapport  
Utvärdering av KKR:s introduktionsprogram för nyanställda hand-  
läggare i statlig tjänst 2002, rapport  
Utvärdering av Webbaserad utbildning 2002, rapport  
Verksamhetsplan för 2003  
Verksamhetsplan för 2004 med utblick till 2005  
Årsrapporter 1999–2003

## Personer som intervjuats av utredningen eller med vilka utredningen i övrigt fört samtal

### Statens kvalitets- och kompetensråd – kansli

Kerstin Borg Wallin, generaldirektör  
Annelie Berglund, administratör  
Louise Bodegård, utvecklingsdirektör  
Bengt Eriksson, utvecklingsdirektör  
Karin Gramenius, controller  
Karin Holmgren, administratör  
Thomas Johansson, utvecklingsledare  
Martin Sparr, utvecklingsledare  
Gunilla Sandqvist, administratör  
Lars Stigendal, kvalitetsrådgivare  
Monica Wåglund, utvecklingsdirektör

### Statens kvalitets- och kompetensråd – styrelse

Jan Carling, generaldirektör, ordförande KKR:s styrelse  
Annette Carnhede, förbundsordförande  
Gerd Engman, landshövding  
Kjell Ericsson, förhandlingsdirektör  
Sten Heckscher, rikspolischef  
Claes Norrhede, ombudsman  
Birgitta Isaksson Pérez, generaldirektör

### Ekonomistyrningsverket

Yvonne Gustafsson, generaldirektör  
Bengt Andersson, direktör  
Niclas Elofsson, utredare  
Magnus Hedenskog, utredare  
Maria Rydbeck, enhetschef

### Statskontoret

Knut Rexed, generaldirektör  
Christina von Greyerz, överdirektör  
Richard Murray, chefsekonom

**Finansdepartementet**

Claes Ljungh, statssekreterare  
Karin Edin, departementssekreterare  
Ylva Grahn Agering, departementsråd  
Marianne Kling, kansliråd

**Regeringskansliets Förvaltningsavdelning**

Gunnar Holmgren, förvaltningschef för Regeringskansliet  
Björn Beckman, departementsråd, RK Kompetens  
Margareta Hammarberg, personaldirektör  
Veronica Stålbo, departementssekreterare, RK Kompetens

**Övriga**

Lennart Brege, f.d. utbildningschef, Statskontoret, f.d. direktör  
Inger Brinning, managementkonsult  
Boel Callermo, enhetschef, Landstingsförbundet  
Andreas Carlgren, generaldirektör, Integrationsverket  
Peter Gorpe, Gorpe Research AB  
Lennart Gustafsson, f.d. chef för Statens förnyelsefonder, utredare  
Henrik Hjortdahl, direktör, Statens Center for Competence- och  
Kvalitetsutveckling, Danmark  
Gun-Britt Spring-Larsson, personalchef, Ungdomsstyrelsen  
Lars Jeding, f.d. chef för SIPU, konsult  
Heikki Joustie, Finansdepartementet, Finland  
Lena Jönsson, generaldirektör, Lotteriinspektionen, ordf. GD-  
föreningen  
Jan Landahl, f.d. överdirektör, utredare  
Henrik Landerholm, rektor, Försvarshögskolan  
Folke Larsson, kanslichef, Utvecklingsrådet  
Lena Marcusson, prorektor, Uppsala universitet  
Rolf Mirlas, direktör, Kompetensfonden i Stockholms stad  
Marianne Olsson, avdelningschef, Landstingsförbundet  
Siv Olofsson, servicechef, Umeå universitet  
Björn Rosén, generaldirektör, Radio och TV-verket  
Sven-Hugo Ryman, f.d. chef för Statens personalutbildningsnämnd  
(PUN)  
Lars Strid, kvalitetshandläggare, Kommunförbundet  
Ulf Wennerberg, Ulf Wennerberg Konsult AB

**Deltagare i Workshop med myndigheter 040206**

Arbetsmiljöverket, Ingrid Brorsson, personalhandläggare.

Domstolsverket, Per Johnsson, administrativ chef

Försvarmaktens Högkvarter, Christina Yngvesson, avdelnings-  
direktör

Kemikalieinspektionen, Gudrun Wahlén, utvecklingschef

Kommerskollegium, Maria Linna Angestav, administrativ chef

Konsumentverket, Ann-Charlotte Jakobsson, personalchef

Livsmedelsverket, Gunilla Markgren, personalexpert

Länsstyrelsen i Blekinge, Annmari Wiklund, personalchef

Migrationsverket, Gunilla Syrén, processamordnare

Patent- och registreringsverket, Ana Gnospelius, personalchef och  
Herman Phalén, processägare

Riksförsäkringsverket, Elisabeth Friberg, kompetensutvecklings-  
ansvarig

Skatteverkets huvudkontor, Annika Julius, personalchef

Skolverket, Gunilla Kahm, kompetensutvecklingshandläggare.

Statistiska Centralbyrån, Jan Frankenberg, ansvarig f. kompetens-  
försörjning

Totalförsvarets pliktverk, Birgitta Norberg

Tullverket, Johan Alexandersson, verksamhetsutvecklare

Uppsala universitet, Ulla Wiklund, enhetschef – personal

Vägverket, Anders Nilsson, personalstrateg

# Kommittédirektiv



**Fördjupad prövning av Statens  
kvalitets- och kompetensråd**

**Dir.  
2003:88**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juli 2003.

## **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare skall göra en fördjupad prövning av verksamheten vid Statens kvalitets- och kompetensråd. Utredaren skall utvärdera myndighetens verksamhet, bedöma behov av och förutsättningar för myndighetens framtida verksamhet samt med utgångspunkt i resultatet av utvärderingen, lämna förslag till inriktning, omfattning, finansiering och ledning av den framtida verksamheten.

## **Bakgrund**

### *Den förvaltningspolitiska propositionen*

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) gjorde regeringen bedömningen att ökad uppmärksamhet bör ägnas åt kompetens- och utbildningsfrågor i syfte att stimulera myndigheternas kompetensförsörjning och främja kvalitetsarbetet inom statsförvaltningen. Regeringen angav att den var i behov av att ha ett särskilt organ till sitt förfogande som aktivt kan påverka och utveckla förvaltningen i önskad riktning inom dessa strategiskt viktiga områden. Regeringen meddelade därför sin avsikt att inrätta en ny myndighet för kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom förvaltningen. Regeringen var av den uppfattningen att den nya myndigheten borde ha en liten fast organisation och utnyttja extern kompetens för genomförandet av projekt och program.



*Statens kvalitets- och kompetensråds uppgifter*

Den 1 januari 1999 inrättades Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR). Av förordningen (1998:1647) med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd framgår att KKR är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att i medborgarnas intresse stödja och stimulera arbetet med kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom den statliga förvaltningen. Myndigheten skall:

- utveckla och sprida former för arbete med kvalitet inom statsförvaltningen,
- initiera samverkan mellan myndigheter i frågor om kvalitet och kompetens i syfte att utveckla metoder och tekniker,
- ta fram underlag för att stödja den statliga förvaltningen i arbetet med att skaffa, utveckla och behålla rätt kompetens,
- förmedla grundläggande förvaltningsutbildningar,
- utveckla, stödja och förmedla utvecklingsprogram för chefer och andra personer med strategiska uppgifter,
- uppmärksamma och förmedla statsförvaltningens krav på högskolornas reguljära utbildning,
- stimulera forskning och utbildning om statlig verksamhet och dess bidrag till samhällsutvecklingen, samt
- verka för en god förvaltningskultur och etik hos de statliga myndigheterna.

*Organisation och ledning*

KKR har en fast organisation bestående av 10 anställda inklusive generaldirektören. Myndigheten leds av en styrelse med fullt ansvar. Generaldirektören leder den löpande verksamheten efter styrelsens direktiv och riktlinjer. Styrelsen består av en extern ordförande och högst åtta andra ledamöter, generaldirektören inräknad. En ledamot tillsätts efter förslag av Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR), en efter förslag av Sveriges akademikers centralorganisation (SACO-S) samt en efter förslag av Facket för Service och Kommunikation (SEKO).

### *Finansiering*

Verksamheten finansieras med ett förvaltningsanslag, ramanslag 1:9, som uppgår till cirka 12 mnkr. KKR disponerar även ingående anslagssparande på äldreanslaget D3 Bidrag till förnyelsefonder på det statligt reglerade området, som vid utgången av budgetåret 2002 uppgick till 31,4 mnkr. Medlen härstammar från Statens förnyelsefonder, som var en partsammansatt nämnd, och som utvecklades i samband med att KKR bildades. Statens förnyelsefonder hade finansierats med bidrag som avsatts efter förhandlingar mellan Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga förhandlingsområdet. Enligt överenskommelse mellan dessa parter fördes utnyttjade medel över till Statens kvalitets- och kompetensråd vid dess inrättande. Äldreanslaget får användas efter styrelsebeslut för ändamål inom ramen för rådets verksamhetsfält.

Myndigheten disponerar även intäkter av avgifter för utbildning och försäljning av publikationer, som under år 2002 uppgick till 4,8 mnkr.

### *Omvärldsförändringar*

Regeringen beslutade den 20 september 2001 att starta ett projekt för effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet. Projektet har analyserat och övervägt olika förslag för att utnyttja Regeringskansliets resurser på ett effektivare sätt. Resultatet av projektet redovisas i rapporten Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder (SB2001/8259). I rapporten föreslås det att verksamheten vid Forum Europa, som har som uppgift att stödja Regeringskansliet i att utveckla internationell kompetens främst avseende EU-frågor, förs över till Statens kvalitets- och kompetensråd.

### *Behovet av en fördjupad prövning*

KKR har sedan inrättandet finansierat en väsentlig del av sin verksamhet med medel från det s.k. äldreanslaget D3. KKR gör i budgetunderlaget för verksamhetsåren 2004–2006 bedömningen att medlen från äldreanslaget kommer att vara helt förbrukade efter 2005. KKR bedömer att det behövs ett nytt reservationsanslag som under 2005 uppgår till 3 mnkr och därefter till 12 mnkr per år,

utöver medel på förvaltningsanslaget till oförändrat belopp i fast penningvärde. Regeringens bedömning är att formerna för myndighetens framtida finansiering behöver analyseras.

KKR har existerat i drygt fyra år. Uppdraget har varit att stödja och stimulera arbetet med kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning, två frågor som vid inrättandet bedömdes som strategiskt viktiga områden för förvaltningens utveckling. Regeringens bedömning är att dessa frågor är viktiga för förvaltningens utveckling, men att det bör prövas om det även fortsättningsvis finns behov av en särskild myndighet som driver på utvecklingen i förvaltningen inom dessa områden. KKR:s verksamhet gränsar dessutom till andra myndigheter inom det förvaltningspolitiska området, vilket föranleder en analys av KKR:s uppgifter i förhållande till dessa myndigheter.

### Uppdraget

Utredaren skall:

- utvärdera verksamheten vid KKR sedan myndighetens inrättande år 1999 med avseende på effekterna av myndighetens verksamhet på statsförvaltningens arbete med kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning,
- bedöma behov av och förutsättningar för myndighetens framtida verksamhet,
- analysera ansvar, uppgifter och resurser i förhållande till andra myndigheter inom det förvaltningspolitiska området, i första hand Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Regeringskansliet, och i detta sammanhang beakta hanteringen av det förslag som rör Forum Europa och som lämnats i rapporten Ett effektivare regeringskansli - förslag till åtgärder (SB2001/8259),
- med utgångspunkt i resultatet av utvärderingen, lämna förslag till inriktning, omfattning, finansiering och ledning av den framtida verksamheten,
- lämna förslag till eventuella förordningsändringar.

## Utredningsarbetet

Utredaren skall senast den 2 januari 2004 redovisa sitt uppdrag till regeringen.

Utredaren skall hålla berörda arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

(Finansdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Fördjupad prövning  
av Statens kvalitets- och kompetensråd  
(Fi 2003:08)**

**Dir.  
2003:176**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2003.

## **Förlängd tid för uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 3 juli 2003 har statsrådet Gunnar Lund tillkallat en särskild utredare med uppdrag att göra en fördjupad prövning av Statens kvalitets- och kompetensråd (dir. 2003:88). Utredaren skall enligt direktiven redovisa uppdraget senast den 2 januari 2004.

Med anledning av att utredningen påbörjats senare än planerat föreligger behov av förlängd utredningstid.

Med ändring av tidigare beslut skall utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 1 juni 2004.

(Finansdepartementet)

# Uppdrag

Utredningen uppdrog i april 2004 till Ulf Wennerberg Konsult AB:

- att föra ett generellt resonemang om overheadkostnader för små myndigheter i förhållande till motsvarande kostnader för medelstora och stora myndigheter.
- att bedöma KKR:s nuvarande kostnader med avseende på merkostnader orsakade av det faktum att KKR är en självständig myndighet.
- att beräkna overheadkostnaderna i följande organisationsalternativ:
  - KKR och verksamheten avvecklas
  - ett "KKR" som läggs in i en större myndighet
  - ett större "KKR" bildas med ca 30 medarbetare.

\*\*\*\*\*

## Kostnadsberäkning av organisationsalternativ

Rapport lämnad 040507 av Ulf Wennerberg Konsult AB

### Innehåll

- 1 Arbetets uppläggning
- 2 Kostnadsbegrepp
- 3 Allmänt om skaleffekter i myndigheternas interna verksamhet
- 4 Interna kostnader i KKR:s verksamhet
- 5 Kostnader som sammanhänger med att KKR är självständig myndighet
- 6 Skaleffekter i KKR:s interna verksamhet
- 7 Omstruktureringskostnader vid en nedläggning av KKR som myndighet
- 8 Kostnadsberäkning av organisationsalternativen

## 1 Arbetets upplägning

Underlag för de övergripande resonemang som i rapporten förs om interna kostnader vid statliga myndigheter har erhållits genom analys av rapporter och utredningar som har sammanställts av Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och vissa andra organ.

Vad gäller omställnings- och avvecklingskostnader vid omstrukturering av statliga myndigheter har underlag hämtats från erfarenhetssammanställningar efter några nyligen genomförda avvecklingar, bl.a. Överstyrelsen för civil beredskap.

I övrigt har årsredovisningar, budgetunderlag och verksamhetsplaner för KKR genomgått och analyserats. Myndigheten har också försett konsulten med redovisningsmaterial, avtal och andra uppgifter som medgivit en detaljerad analys av KKR:s kostnadsläge.

Det bör betonas att man möter en hel del metodproblem vid utförandet av den typ av beräkningar som har genomförts i denna rapport. En bidragande orsak till detta är att det i stort sett saknas nyckeltal som medger tillförlitliga jämförelser mellan de interna kostnaderna i olika typer av statlig verksamhet.

## 2 Kostnadsbegrepp

Med *overheadkostnader* brukar avses kostnader som p.g.a. odelbarheter eller andra skäl inte kan kopplas direkt till prestationer som kan hänföras till myndighetens huvuduppgifter. Myndighetens huvuduppgifter är de uppgifter som den har tilldelats av regeringen i styrdokument som myndighetens instruktion eller regleringsbrev. Förekomsten av odelbarheter medför att man tvingas att fördela overheadkostnaderna på huvuduppgifterna med hjälp av ett schablonmässigt påslag på grundkostnaden inom en verksamhetsgren. Exempel på overheadkostnader är kostnader för lednings- och stabsfunktionerna vid en myndighet. En stor del av myndighetens administrativa kostnader kan också föras till denna kostnadskategori.

Med *administrativa kostnader* avses kostnader som hänför sig till icke-operativa delar av en myndighets verksamhet. Med operativ verksamhet avses aktiviteter som kan räknas till det direkta genomförandet av myndighetens huvuduppgifter. Administrationen har en stödjande uppgift i förhållande till den operativa verk-

samheten och skapar värden genom att vara en förutsättning för att den operativa verksamheten skall kunna utföras.

Av detta framgår att overheadkostnader och administrativa kostnader inte är identiska begrepp men att de går in i varandra och är svåra att särskilja. För att komma förbi detta problem används i fortsättningen *interna kostnader* som ett samlande begrepp för overheadkostnader och administrativa kostnader.

Begreppet *förvaltningskostnader* används i många sammanhang. Förvaltningskostnader är ett budgettekniskt begrepp som är kopplat till en viss typ av anslag. Förvaltningsanslaget används vanligen för att finansiera vissa grundläggande kostnader hos en myndighet, t.ex. löner för fast anställd personal. Innehållet i förvaltningsanslaget varierar i viss utsträckning mellan myndigheterna.

### **3 Allmänt om skaleffekter i myndigheternas interna verksamhet**

Med skaleffekter avses i detta sammanhang att kostnaderna per producerad enhet i en verksamhet påverkas av verksamhetsvolymen. Bl.a. har man i vissa sammanhang hävdat att större myndigheter i genomsnitt har lägre kostnader per producerad enhet för sin interna verksamhet än mindre myndigheter.

Det har gjorts ett antal studier av administrativa kostnader i statlig och kommunal myndighetsverksamhet och av hur dessa kostnader påverkas av myndigheternas storlek. Statskontoret genomförde under 1980-talet försöksverksamhet vid ett stort antal statliga myndigheter med den s.k. INKA-metoden<sup>1</sup>. Försöken visade att myndigheternas interna kostnader i genomsnitt låg på omkring 20% av verksamhetens totalkostnader. I sammanhanget konstaterades också att myndigheter med under 100 anställda vanligen hade en högre andel interna kostnader än myndigheter med fler än 100 anställda. Skalfördelar ansågs bl.a. finnas i verksledningsfunktionen och i vissa stödfunktioner.

Liknande studier har genomförts i Norge och Danmark<sup>2</sup>. I Norge fann man att myndigheter med färre än 30 anställda hade en lägre andel interna kostnader än myndigheter med mellan 30 och 100 anställda. Myndigheter med fler än 100 anställda hade å andra

<sup>1</sup> INKA-metoden – ett sätt att få grepp om administrationen. Statskontoret. Rapport 1987:22.

<sup>2</sup> Internadministrative kostnader i staten. Direktoratet för forvaltningsutvikling. Rapport 1991:11.



sidan en lägre andel interna kostnader än mellangruppen. I Danmark fann man att myndigheter med mellan 100 och 200 anställda hade en högre andel interna kostnader än myndigheter med färre än 100 och fler än 200 anställda. Variationerna mellan olika myndigheter var dock stora både i Norge och i Danmark.

Ekonomistyrningsverket har i en nyligen genomförd studie<sup>3</sup> konstaterat att det finns tröskeeffekter i möjligheterna att finna enkla lösningar i internadministrationen vid en myndighetsstorlek om 10–15 anställda (eventuellt även vid 50 anställda). Denna slutsats påminner om resultatet av den norska studien. Ekonomistyrningsverket har dock inte gjort några kvantitativa analyser av skal-effekterna. Myndigheten föreslår i rapporten ett antal åtgärder för att minska den administrativa bördan på mindre myndigheter. Bl.a. föreslås att skyldigheten för små myndigheter att lämna delårsrapport och finansieringsanalys skall tas bort.

I debatten har ofta hävdats att alltför små myndighetsstorlekar medför nackdelar som höga administrativa kostnader och en verksamhet som har svårt att hantera olika typer av störningar (t.ex. sjukdom)<sup>4</sup>. Samtidigt kan konstateras att en stor del av de statliga myndigheterna har få anställda och att regeringen i stor utsträckning har valt att inrätta sådana myndigheter trots de synpunkter som har framförts i debatten. Man kan också konstatera att en hel del har gjorts under årens lopp för att reducera de skalnackdelar som kan finnas i myndigheternas administration. Kammarkollegiets administrativa service är ett exempel på detta. Det finns också åtskilliga exempel på administrativ samverkan mellan statliga myndigheter. Sådan samverkan bidrar i många fall till att reducera eventuella skalnackdelar. Regelförenkling av den typ som Ekonomistyrningsverket nyligen har föreslagit verkar i samma riktning.

#### 4 Interna kostnader i KKR:s verksamhet

KKR:s verksamhet finansieras både med anslags- och avgiftsmedel. Myndigheten disponerar två anslag: ett förvaltningsanslag (benämnt 1:9 år 2003) och ett sakanslag (benämnt D3). Avgiftsmedlen härrör sig bl.a. från deltagaravgifter som utgår för KKR:s kurser och andra

---

<sup>3</sup> Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter. Ekonomistyrningsverket. Rapport 2004:1.

<sup>4</sup> Myndigheternas ledning och administration. Statskontoret. Rapport 2004:9.

aktiviteter. Dessutom har man intäkter från försäljning av publikationer.

Under år 2003 fördelade sig KKR:s kostnader som framgår av tabellen på nästa sida. I personalkostnaderna ingår förutom kostnader för den fast anställda personalen, arvoden för visstidsanställd personal samt arvoden till styrelseledamöter.

Tabell 1. KKR:s kostnader under år 2003 (tkr).

| Kostnadsslag           | Totalt        | 1:9           | D3            |
|------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Personalkostnader      | 7 734         | 7 313         | 421           |
| Lokalkostnader         | 1 637         | 1 637         | -             |
| Övriga driftskostnader | 13 447        | 3 009         | 10 438        |
| Finansiella kostnader  | 21            | 21            | -             |
| Avskrivningar          | 440           | 440           | -             |
| <i>Totalt</i>          | <i>23 279</i> | <i>12 420</i> | <i>10 859</i> |

Källa: KKR:s årsredovisning för 2003

KKR hade under år 2003 tolv anställda (varav en tjänstledig). Härutöver använde rådet visstidsanställd personal och konsulter för särskilda uppdrag. De tolv fasta tjänsterna bestod av en tjänst som verksamchef, åtta tjänster som utvecklingsledare och tre tjänster som administratörer.

I KKR:s årsredovisning för år 2003 redovisas tidsåtgången för intern och extern verksamhet vid myndigheten. Tidsåtgången för intern verksamhet (verksamhetsplanering och -utveckling samt IT, ekonomi, personal, diarium, m.m.) var år 2003 664 dagar (29,5% av total tid). Motsvarande uppgifter för 2002 och 2001 var 764 dagar (35,9%) respektive 714 dagar (36,4%).

Det bör betonas att lönekostnaderna för delar av den interna verksamheten är lägre än för verksamheten som helhet. Delområdet IT, personal, ekonomi och diarium svarade år 2003 för 15 % av tidsåtgången men endast för 9% av de totala lönekostnaderna. Detta medför att kostnadsandelen för intern verksamhet är lägre än motsvarande andel uttryckt som tidsåtgång.

## 5 Kostnader som sammanhänger med att KKR är självständig myndighet

KKR:s ställning som självständig myndighet medför vissa merkostnader jämfört med om verksamheten ingick som en del i en större myndighet. Merkostnader uppstår bl.a. av följande skäl:

Högre krav ställs på lednings- och stabsfunktionerna i en självständig myndighet än på motsvarande funktioner vid en enhet inom en myndighet. Ledningsfunktionerna i en självständig myndighet består vanligtvis av en styrelse och en generaldirektör. En enhet inom en myndighet leds av en avdelningschef.

En självständig myndighet måste lämna ett betydande antal förslags-, plan- och redovisningsdokument till regeringen och till vissa myndigheter. En enhet inom en myndighet behöver endast lämna underlag för sådana dokument till en annan handläggande enhet inom myndigheten.

En självständig myndighet måste ha egna system för riksredovisningen, ekonomi- och personaladministration, bank och postgiro, ärendehandläggning, m.m. En enhet inom en myndighet utnyttjar de system som finns gemensamt för myndigheten.

En självständig myndighet är upphandlande, förhandlande och avtalsslutande part i många sammanhang. En enhet inom en myndighet behöver inte ta fram och bevaka egna avtal med utomstående i samma utsträckning som en självständig myndighet.

Vad gäller KKR kan de merkostnader som sammanhänger med kraven på lednings- och stabsfunktionerna uppskattas till 0,4–0,5 Mkr per år (inklusive arbetsgivaravgifter). Merkostnaden beror på att den separata styrelsefunktionen bortfaller om verksamheten inordnas i en annan myndighet och på den löneskillnad som kan förväntas finnas mellan en verkschef och en enhetschef i en myndighet. Om styrelsen ersätts med ett arvoderat insynsråd eller en arvoderad referensgrupp minskar merkostnaderna.

Övriga merkostnader är svåra att kvantifiera. Om pkt:na 2 och 4 medför ett merarbete vid KKR om fyra manmånader samt vissa kostnader för köpta tjänster kan merkostnaden för att vara självständig myndighet uppskattas till 0,2–0,3 Mkr per år. Denna uppskattning är dock mycket osäker. Merkostnaderna torde bl.a. genereras av kravet på att lämna in budgetunderlag, årsredovisning och delårsrapporter till regeringen. Också viss förhandlings- och upphandlingsverksamhet kan vara tidskrävande.

KKR har även vissa kostnader för system som myndigheten måste ha i egenskap av självständig myndighet (pkt 3). Det rör sig om riksredovisningen, Agresso, SLÖR/PIR, ÄHS samt betalningssystem (bank och postgiro). Merkostnaden jämfört med att ingå i en större myndighet sammanhänger med att KKR måste ha egna licenser och betala vissa avgifter för dessa system. Också denna merkostnad är svår att uppskatta. Av KKR:s avtal med Kammarkollegiet framgår dock att denna myndighet debiterar KKR 55 tkr per år för att handha riksredovisningen. KKR redovisar också vissa särkostnader för Agresso, SLÖR/PIR och betalningssystemet. Dessa kostnader uppgick till 85 tkr under år 2003.

Resonemanget visar att KKR:s merkostnader för att vara självständig myndighet är begränsade. De beräkningar som kan göras antyder att KKR:s merkostnader för att vara självständig myndighet uppgår till högst 1 Mkr per år. I sammanhanget bör erinras om att de förslag som Ekonomistyrningsverket nyligen har redovisat i den tidigare omnämnda rapporten dessutom skulle minska merkostnaderna med att vara självständig myndighet för en myndighet som KKR.

## 6 Skaleffekter i KKR:s interna verksamhet

Av avsnitt 4 framgick att flera försök har gjorts inom och utom landet att bedöma skaleffekterna i statliga myndigheters internadministration. Ingen har dock lyckats kvantifiera dessa effekter med någon större grad av tillförlitlighet. Uppfattningarna går dessutom isär om vilken storlek på myndigheten som ger den lägsta andelen administrativa kostnader. De studier som har genomförts ger därför begränsad vägledning om man vill bedöma skaleffekterna i en enskild myndighets verksamhet. Om man vill uttala sig i denna fråga är man därför hänvisad till att undersöka vilka fasta kostnader och andra omständigheter som påverkas då verksamhetsvolymen ändras och sedan försöka bedöma effekten av dessa omständigheter på de interna kostnaderna. Det är detta tillvägagångssätt som tillämpas i det följande.

Som tidigare har framgått är köp av tjänster ett sätt att reducera skaleffekter i en verksamhet. KKR har utnyttjat dessa möjligheter i relativt stor utsträckning. Kammarkollegiets administrativa service för mindre myndigheter utnyttjas liksom Ekonomistyrningsverkets driftservice för Agresso. Vad gäller lokalanknutna tjänster finns en

gemensam reception samt konferenslokaler i den byggnad där KKR har sina lokaler. Sådana tjänster – liksom posthantering – köps därför av Vasakronan (hyresvärden). Vaktmästeri- och städtjänster köps av Riksförsäkringsverket. KKR delar också telefonväxel med Riksförsäkringsverket. IT-stödet köps av ett privat företag med stöd av det statliga ramavtalet.

Egna lokaler skapar vissa skalnackdelar för mindre myndigheter. Detta sammanhänger med att gemensamma utrymmen som sammanträdesrum, pausrum och förrådsrum skall delas av färre anställda än i en stor myndighet. Kostnaden per anställd för denna typ av utrymmen kan därför bli större i en liten myndighet med egna lokaler än i en större myndighet. Merkostnaden är dock begränsad om man bortser från riktigt små lokaler (några hundra kvadratmeter eller mindre). KKR disponerar c:a 500 kvm lokalyta. M.h.t. att lokalerna f.n. inkluderar konsultrum och liknande utrymmen borde en viss utökning av personalen kunna ske utan motsvarande ökning av lokalytan.

En större verksamhetsvolym kan ge skalfördelar i form av möjligheter att anställa egen personal för specialfunktioner. Samtidigt minskar den sårbarhet som kan vara ett problem i mindre myndigheter. KKR bedömer att en utökning av verksamhetsvolymen enligt ett av de organisationsalternativ som prövas i denna utredning skulle ge möjlighet att nyanställa en administratör. KKR skulle då kunna utföra den relativt omfattande fakturering som myndigheten har i egen regi. Detta skulle ge vissa kostnadsfördelar. En större verksamhetsvolym ger också en mindre myndighet möjlighet att slå ut de merkostnader som följer av ställningen som självständig myndighet på en större volym. Dessa merkostnaders andel av myndighetens totala kostnader sjunker därför då volymen ökar.

De omständigheter som har framhållits i detta avsnitt tyder på att skaleffekterna i KKR:s fall inte är särskilt starka – åtminstone inte om man jämför verksamhetsstorlekar i intervallet 12–30 anställda. Den effekt som har störst betydelse är sannolikt möjligheterna att slå ut kostnaderna för att vara självständig myndighet på en större verksamhetsvolym. Denna effekt kan beräknas till 0,3–0,4 Mkr per år. Den totala skaleffekten i KKR:s interna verksamhet torde därför understiga 0,7 Mkr per år om verksamhetsvolymen skulle 2,5-dubblas jämfört med idag.

## 7 Omstruktureringskostnader vid en nedläggning av KKR som myndighet

Två av de organisationsalternativ som skall kostnadsberäknas förutsätter att KKR läggs ned som myndighet. Om verksamheten består och förs över till en större myndighet får man förutsätta att all personal omfattas av verksamhetsövergång och att inga avvecklingskostnader för personal uppstår. Däremot uppstår kostnader för att avveckla själva myndigheten. Om såväl myndigheten som verksamheten läggs ned uppstår även kostnader för avveckling av personalen. I det följande har antagits att KKR i båda organisationsalternativen läggs ned den 31 december 2005.

Vid beräkningen av personalavvecklingskostnaderna har det varit nödvändigt att göra vissa förenklingar för att beräkningen av pensionskostnaderna inte skall bli alltför komplicerade. Dessutom har nuvarande personalsammansättning och lönestruktur i huvudsak skrivits fram till avvecklingstidpunkten. Det har således inte varit möjligt att ta hänsyn till kommande lönejusteringar, förändringar av personalstyrkan, etc.

### A. Kostnader för personalavveckling

De direkta kostnaderna för personalavvecklingen utgörs av pensionsersättning för de som har fyllt 60 år vid avvecklingstidpunkten, uppsägningslöner för övrig personal och en engångspremie som skall reserveras för framtida pensionsersättning för den personal som befinner sig i åldersintervallet 55–60 år vid avvecklingstidpunkten. På uppsägningslönerna skall tillägg göras för arbetsgivaravgifter, mm. På engångspremien utgår löneskatt. Engångspremien beräknas med hjälp av en tabell som Statens pensionsverk har tagit fram. Om nuvarande personalstruktur skrivs fram till avvecklingstidpunkten är en anställd 60+. Tre anställda befinner sig i åldersintervallet 55–60 år. Övriga har antagits ha uppsägningstider mellan sex månader och ett år. Generaldirektören omfattas inte av beräkningarna.

Med dessa förutsättningar kan kostnaderna för pensionsersättning och uppsägningslöner inklusive löneskatt/arbetsgivaravgifter uppskattas till 4,5 Mkr. Engångspremien kan uppskattas till 4,3 Mkr. Dessutom får man räkna med att vissa kostnader uppstår för stödåtgärder till personalen under uppsägningstiden (kompetens-

utveckling, rådgivning, m.m.). Dessa kostnader har uppskattats till totalt 0,5 Mkr. Totalkostnaden för personalavvecklingen uppgår således till 9,3 Mkr.

#### *B. Kostnader för att avveckla myndigheten*

Kostnaderna för att avveckla själva myndigheten omfattar kostnader för avvecklingsadministrationen samt kostnader för att avveckla lokaler och inventarier, avslutande av löpande avtal, arkivläggning av myndigheten samt ekonomiskt avslut.

Kostnaderna för avvecklingsadministrationen kan uppskattas till 0,6 Mkr om såväl myndighet som verksamhet skall avvecklas. Om personalen förs över till en större myndighet med verksamhetsövergång minskar kostnaderna till 0,4 Mkr. Detta belopp innefattar inte lokaler för avvecklingsadministrationen. Om endast myndigheten skall avvecklas kan det vara tillräckligt med kommittélokaler för avvecklingsadministrationen och att man kan disponera KKR:s befintliga lokaler under någon månad för att avveckla inventarierna. Några egentliga hyreskostnader uppstår då inte för avvecklingsadministrationen. Om personalavveckling skall ske måste avvecklingsadministrationen disponera en lokal för stödåtgärder för de uppsagda. Denna lokal måste vara tillgänglig under minst ett år men behöver inte vara lika stor som KKR:s nuvarande lokaler. Man torde ändå behöva räkna med en hyreskostnad på c:a 0,5 Mkr för en sådan lokal.

KKR:s hyresavtal löper ut den 1 oktober 2005. Man behöver därför inte räkna med några kostnader för resthyror under avtalets återstående löptid. Däremot uppstår kostnader för flyttstädning, återställande av eventuella ombyggnadsåtgärder, etc. Dessa kostnader är dock inte särskilt stora. Avvecklingen av myndighetens inventarier kan inbringa vissa intäkter. Samtidigt uppstår dock kostnader för bortforsling och kassering av sådant som inte kan säljas. Totalkostnaderna för att avveckla myndighetens lokaler och inventarier torde inte överstiga 0,3 Mkr.

Restkostnaderna för utelöpande avtal kan minimeras om uppsägningstiderna bevakas noga och så långt som möjligt samordnas med avvecklingstidpunkten. Detta är dock inte alltid möjligt. Kostnaderna för att avveckla KKR:s avtal är svåra att uppskatta utan att fingranska ett relativt stort antal avtal. En rimlig kostnad kan kanske vara 0,2 Mkr.

Kostnaderna för arkivläggning och ekonomiskt avslut kan uppskattas till 0,5 Mkr.

Totalkostnaden för att avveckla själva myndigheten skulle med dessa förutsättningar uppgå till 2,1 Mkr om såväl myndigheten som verksamheten skall avvecklas. Om endast myndigheten skall avvecklas blir kostnaden 1,4 Mkr.

## **8 Kostnadsberäkning av organisationsalternativen**

Enligt uppdragsbeskrivningen skall tre organisationsalternativ kostnadsberäknas vad gäller interna kostnader och omstruktureringskostnader. Underlaget för de beräkningar som redovisas i det följande har tagits fram i avsnitten 4–7. Som tidigare har framhållits är många av de beräkningar som har gjorts osäkra. Detta måste beaktas vid bedömningen av de resultat som redovisas i det följande.

### **KKR avvecklas som myndighet och verksamheten läggs ned**

Detta organisationsalternativ innebär att KKR:s verksamhet upphör den 31 december 2005. Personalen sägs då upp och myndigheten avvecklas. Kostnaderna för detta organisationsalternativ redovisades i avsnitt 8. Den totala avvecklingskostnaden beräknades då till 11,4 Mkr. Av denna kostnad utgörs huvuddelen av personalavvecklingskostnader (9,3 Mkr).

### **KKR läggs in i en större myndighet**

Detta organisationsalternativ innebär att KKR:s nuvarande verksamhet förs över oförändrad till en större myndighet. Personalen omfattas då i sin helhet av verksamhetsövergång. Inga personalavvecklingskostnader uppstår därför. Däremot uppstår kostnader för att avveckla själva myndigheten. Vad gäller de återkommande kostnaderna bortfaller de merkostnader som är en följd av KKR:s ställning som självständig myndighet (0,8 Mkr). Härutöver uppstår vissa skalfördelar genom integreringen i en större myndighet. Dessa torde inte överstiga 0,5 Mkr per år.



Detta innebär att organisationsalternativet medför följande kostnader i förhållande till nuläget:

Omstruktureringskostnader: + 1,4 Mkr  
Återkommande kostnader (per år): - 1,3 Mkr

### **Ett större KKR med c:a 30 medarbetare**

Detta organisationsalternativ innebär att fem medarbetare förs över från Regeringskansliet till KKR. Dessutom sker ett resurstillskott till verksamheten. KKR skulle härigenom bestå som myndighet och väsentligt utöka sin verksamhet.

I det följande förutsätts att överföringen av personal till KKR kan ske med verksamhetsövergång och att några personalavvecklingskostnader inte uppstår i Regeringskansliet. Organisationsförändringen förutsätts ske i ett steg den 1 januari 2006.

I detta organisationsalternativ uppstår inga omstruktureringskostnader till följd av att myndigheten KKR avvecklas. Däremot uppstår vissa engångskostnader vid byte till större lokaler och utrustning av dessa (flyttkostnader, avveckling och nyanskaffning av viss utrustning, etc.). Om man förutsätter att flyttning kan ske till större lokaler i anslutning till KKR:s nuvarande lokaler och att såväl befintlig som överförd personal tar med sig möbler och annan arbetsplatsutrustning kan dessa kostnader hållas nere. Man torde ändå få räkna med engångskostnader i storleksordningen 1,5–2,0 Mkr.

Utökningen av KKR:s externa verksamhet kan inte utföras utan att de interna kostnaderna ökar. De skaleffekter som uppträder medför dock att de interna kostnadernas andel av myndighetens totalkostnader minskar. Detta beror bl.a. på att merkostnaderna för att vara självständig myndighet slås ut på en större verksamhetsvolym och på att möjligheterna att använda specialiserad administrativ personal förbättras. Som tidigare har nämnts är det inte möjligt att uppskatta skaleffekterna med någon större säkerhet. En grov och osäker gissning kan vara att de interna kostnaderna minskar med omkring 0,7 Mkr per år jämfört med en linjär ökning av de interna kostnaderna. Hälften av denna minskning beror då på att KKR:s merkostnader för att vara självständig myndighet slås ut på en större verksamhetsvolym.

Detta innebär att organisationsalternativet medför följande kostnader jämfört med ett 2,5-dubblat nuläge:

Omstruktureringskostnader: + 2,0 Mkr  
Återkommande kostnader (per år): - 0,7 Mkr

### Sammanfattning

Organisationsalternativen skiljer sig åt såväl vad gäller omstruktureringskostnader som beträffande återkommande kostnader. Skillnaderna sammanfattas i tabellen på nästa sida. Ett minustecken i tabellen anger att kostnaderna minskar i förhållande till nollalternativet. Det bör observeras att nollalternativet i alternativ 3 är ett 2,5-dubblat nuläge medan nollalternativet i alternativ 2 är KKR:s nuvarande verksamhet. Detta är ett sätt att göra värdena jämförbara.

Tabell 2. Omstruktureringskostnader och interna kostnader i tre organisationsalternativ (Mkr).

| Organisationsalternativ                 | Omstrukture-<br>ringskostnader | Återkommande<br>kostnader |
|---|--------------------------------|---------------------------|
| 1. KKR och verksamheten avvecklas       | 11,4                           |                           |
| 2. KKR läggs in i en större myndighet   | + 1,4                          | - 1,3                     |
| 3. KKR utvidgas till c:a 30 medarbetare | + 2,0                          | - 0,7                     |

M.h.t. de osäkerheter som finns i beräkningarna bör man inte tillmäta skillnaderna mellan alternativen 2 och 3 alltför stor betydelse. Skillnaderna kan mycket väl ligga inom felmarginalerna. Alternativ 1 har helt andra förutsättningar än de båda övriga och måste bedömas utifrån dessa.