

Administrationen i statliga myndigheter

– en verksamhet i förändring

RIR 2021:3



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-584-8

RIR 2021:3

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: JANEWS

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Administrationn i statliga myndigheter

– en verksamhet i förändring

Riksrevisionen har granskat regeringens åtgärder för att säkerställa en bra balans mellan administration och kärnverksamhet i staten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Henrik Allansson har varit föredragande. Revisionsdirektör Marianne Danielsson, revisionsdirektör Krister Jensevik och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Henrik Allansson

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Boverket, Ekonomistyrningsverket, Kronofogdemyndigheten, Naturvårdsverket

ADMINISTRATIONEN I STATLIGA MYNDIGHETER – EN VERKSAMHET I FÖRÄNDRING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	10
2 Begreppet administration och regeringens åtgärder	14
2.1 Målet om effektivare administration	14
2.2 Administration, stödverksamhet och kärnverksamhet: tre begrepp som hänger ihop	15
2.3 Tre kanaler för effektivisering av administrationen	18
3 Administrationens utveckling	22
3.1 Vägval vid kartläggning av utvecklingen	22
3.2 Utvecklingen av administration, stödverksamhet och kärnverksamhet	24
3.3 Iakttagelser från tre myndigheter	29
4 Effektivare administration genom nya digitala lösningar	34
4.1 Stort fokus på digitalisering	34
4.2 Digitalisering medför nya krav och utmaningar	37
5 Högre effektivitet genom centraliserade tjänster	41
5.1 Statens servicecenter	41
5.2 Centrala tjänsters påverkan på administrationen	45
5.3 Behov av ytterligare tjänsteutveckling	49
6 Tillitsstyrning för minskad administration	52
6.1 Utveckling av myndighetsstyrningen med direkt koppling till tillitsreformen	52
6.2 Övriga initiativ för att minska administrationen i staten	56
7 Övergripande slutsatser och rekommendationer	59
7.1 Åtgärder implementeras långsamt och har begränsad effekt	60
7.2 Fler åtgärder behövs	60
7.3 Stöd- och ledningsfunktioner ökar sin resursandel	61
7.4 Friställda resurser stannar i stödverksamheten	62
7.5 Andelen administration har sannolikt ökat	63
7.6 Tveksamt om effektiviseringarna har lett till högre produktivitet	63
7.7 Rekommendationer	63
Referenslista	65
Bilaga 1. Metod för analys av personalstatistik	71
Bilaga 2. Arbetsområden	75
Bilaga 3. Stödmyndigheter	77

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringens åtgärder för att säkerställa en bra balans mellan administration och kärnverksamhet har varit effektiva. Administration utgör en betydande del av myndigheternas verksamhet, och hur det arbetet är organiserat är en viktig fråga för resursutnyttjandet i staten.

Granskningens resultat

Den övergripande slutsatsen är att de åtgärder som regeringen har vidtagit inte är tillräckliga för att säkerställa en bra balans mellan administration och kärnverksamhet. Åtgärderna har i begränsad utsträckning bidragit till goda förutsättningar för myndigheterna att effektivisera sin administration. De resurser som har frigjorts genom effektivisering av administrativa arbetsmoment används för mer och bättre stödverksamhet snarare än för att öka resurserna i kärnverksamheten.

Regeringens åtgärder har begränsad effekt på administrationen

Regeringens åtgärder för effektivare administration faller i huvudsak inom tre områden: *digitalisering*, *centraliserade tjänster* och *utvecklad styrning*. Utvecklingen inom dessa områden går dock långsamt och den samlade påverkan på mängden administration inom staten är relativt låg. Det behövs därför fler åtgärder för att förbättra myndigheternas förutsättningar för att effektivisera sin administration.

Digitalisering är ett viktigt verktyg för att effektivisera statlig verksamhet. I första hand handlar det om att skapa effektivitetsvinster inom kärnverksamheten och utveckla kontakten med medborgarna. Digitalisering av administrativa system kommer i andra hand. Myndigheterna möter dessutom en rad utmaningar som gör att digitaliseringsarbetet går långsamt. Det finns till exempel situationer där myndigheter tvingas köpa in och utveckla egna systemlösningar trots att gemensamma lösningar kunde ha varit mer effektiva.

Införandet av centraliserade tjänster syftar till att uppnå stordriftsfördelar genom att samla delar av den administration som utförs inom staten på samma plats. Den största åtgärden på det här området är bildandet av Statens servicecenter 2012. Trots att betydande tid har gått hanterar servicecentret än så länge endast hälften av statens löneutbetalningar. I granskningen finns också indikationer på att de resurser som har frigjorts till följd av stordriftsfördelar och ökande kostnadseffektivitet i servicecentrets tjänster inte har resulterat i en högre andel kärnverksamhet inom staten.

När det gäller utvecklad styrning är genomförandet av tillitsreformen regeringens mest prioriterade insats. Reformen syftar till att utveckla och effektivisera den offentliga förvaltningen med tillit och minskad detaljstyrning som grund. Det är emellertid svårt att hitta exempel på att arbetet med tillitsreformen lett till minskad administration i myndigheterna.

Effektivare administration leder sällan till mer kärnverksamhet

En analys av personalstatistik för 204 myndigheter visar att kärnverksamhetens andel av personalstyrkan har minskat sedan 2010. Det beror främst på att antalet anställda på olika chefsbefattningar har ökat, men även på att myndigheter som stöder och leder annan offentligt finansierad verksamhet växer.

Under den undersökta perioden har det också skett betydande förändringar av administrationens utformning. Vissa enklare administrativa arbetsmoment har överförts från administrativ personal till chefer och medarbetare inom andra delar av verksamheten. Samtidigt ökade andelen personal som utför kvalificerade administrativa arbetsuppgifter snabbt, en utveckling som rimligen har medfört ökade lönekostnader.

Granskningen visar att administrationen snarare har ökat än minskat sedan 2010. Det finns också indikationer på att resurser som frigörs när administrativa arbetsmoment effektiviseras inte resulterar i mer kärnverksamhet, utan i stället används för att tillhandahålla mer kvalificerat administrativt stöd. Det är viktigt att regeringen och myndigheterna följer hur den ökade andelen kvalificerade stöd- och ledningstjänster påverkar produktionen av kärnverksamhet, och överväger om detta är en effektiv användning av statens resurser.

Rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till regeringen:

- Undersök om digitaliseringen av myndigheternas administrativa verksamhet kan underlättas genom ökad samordning eller förbättrade rättsliga förutsättningar.
- Utvärdera hur införandet av Statens servicecenter har påverkat de administrativa kostnaderna inom staten och ta ställning till hur reformen bör drivas vidare.
- Undersök om andra typer av åtgärder kan vidtas för att intensifiera arbetet med att ge myndigheterna goda förutsättningar för att effektivisera eller på andra sätt minska sin administration.

1 Inledning

De statliga myndigheterna ska hushålla med sina resurser och bedriva verksamheten så att det statliga åtagandet tillgodoses till en så låg kostnad som möjligt. De arbetsuppgifter som är direkt kopplade till det statliga åtagandet kallas ibland för myndigheternas kärnverksamhet. En effektiv kärnverksamhet kräver dock även väl utformade stödfunktioner, såsom registratur och it-stöd.

Förhållandet mellan kärnverksamhet och stödverksamhet har varit ett återkommande tema i förvaltningspolitiken. I den förvaltningspolitiska skrivelsen från 2014 angav regeringen att statsförvaltningen ska effektiviseras genom koncentration och standardisering av den administrativa stödverksamheten, vilket i sin tur ska ge myndigheterna utrymme att fokusera mer på sin kärnverksamhet.¹

1.1 Motiv till granskning

Balansen mellan kärnverksamhet och stödverksamhet är en central fråga för ett effektivt resursutnyttjande inom staten. Samtidigt är det inte okomplicerat att avgöra vad som är en bra balans. Stödfunktionerna avlastar personal inom kärnverksamheten med administrativa arbetsuppgifter och arbetar med viktiga frågor såsom rättssäkerhet, informationssäkerhet och lärande. Men administrativa processer, som var för sig kan ha ett gott syfte, kan sammantaget medföra en omotiverad begränsning av utrymmet för att bedriva kärnverksamhet.

Det kanske tydligaste exemplet på åtgärder för att skapa mer utrymme för kärnverksamhet är bildandet av Statens servicecenter 2012. I takt med att myndigheter ansluter sig dit är tanken att produktiviteten inom den statliga stödverksamheten ska öka så att myndigheterna får mer utrymme för att fokusera på kärnverksamheten. En tidigare granskning från Riksrevisionen visade dock att vissa anslutna myndigheter har haft svårt att minska sina administrativa kostnader.²

Möjligheten att bedöma hur administrationen utvecklas försvåras av att begreppen administration, stödverksamhet och kärnverksamhet saknar vedertagna definitioner och inte används som en uppdelning i myndigheternas redovisning. Det har tidigare gjorts försök att skatta storleken på myndigheternas kostnader för administration, men det saknas uppgifter om hur de har utvecklats över tid.

Det är viktigt att det finns en bra balans mellan kärnverksamhet, stödverksamhet och administration som gör det möjligt för myndigheterna att fokusera på sin kärnverksamhet i så hög utsträckning som möjligt.

¹ Skr. 2013/14:155.

² Riksrevisionen, *Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?*, 2016.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan lyder: Har regeringens åtgärder för att säkerställa en bra balans mellan administration och kärnverksamhet varit effektiva? Revisionsfrågan besvaras med hjälp av följande delfrågor:

1. Har regeringens åtgärder bidragit till att skapa goda förutsättningar för myndigheterna att effektivisera sin administration?
2. Har resurser frigjorts genom effektivare administration och har de kunnat överföras till kärnverksamheten eller till insatser som ökar produktionen av kärnverksamhet?

Granskningen fokuserar på regeringens åtgärder, och således är regeringen och Regeringskansliet granskningsobjekt. En bredare krets av myndigheter har bidragit med information som behövts i granskningen, däribland Boverket, Ekonomistyrningsverket (ESV), Kronofogden och Naturvårdsverket.³

Granskningen behandlar de effektiviseringsåtgärder som regeringen har vidtagit med primärt syfte att främja ett gott resursutnyttjande, genom att påverka utformningen av myndigheternas administration och stödverksamheter. Granskningen omfattar åtgärder som regeringen har utformat och riktat mot alla eller flertalet myndigheter på tre områden:

- Digitalisering
- Koncentration och samordning av myndigheternas stödverksamhet
- Utvecklad styrning

Vi bedömer att dessa områden utgör de mest centrala delarna i regeringens arbete med att skapa goda förutsättningar för myndigheterna att effektivisera sin administration.

Myndigheter kan välja att komplettera den administration som utförs av egen personal med inköp av olika typer av tjänster från andra myndigheter eller privata aktörer. Ett exempel på detta är de myndigheter som är kunder hos Statens servicecenter. Den här typen av tjänsteinköp omfattas av granskningen. Däremot kommer det arbete som pågår för att effektivisera statens inköp, bland annat genom Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten, att endast beröras i begränsad utsträckning.

1.3 Bedömningsgrunder

En övergripande bedömningsgrund är de av riksdagen antagna förvaltningspolitiska målen från 2010 som slår fast att statsförvaltningen ska vara effektiv och kännetecknas av väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet. Det ska bidra till både Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Innovationer, förändrad

³ Formellt sett har dessa myndigheter varit granskningsobjekt.

produktionslogik, att stödverksamhet utförs i samverkan med eller av andra, samt koncentrerad hantering av administrativ stödverksamhet och centralisering av inköpsverksamhet, antas kunna öka både produktiviteten, kostnadseffektiviteten och kvaliteten i myndigheternas verksamhet.⁴ Därutöver anger budgetlagen (2011:203) att det i statlig verksamhet ska eftersträvas hög effektivitet och iakttas god hushållning.⁵

Hur god hushållning och effektivisering ska uppnås faller huvudsakligen under regeringens ansvar (den så kallade restkompetensen).⁶ I den svenska förvaltningsmodellen, som avspeglas i bland annat myndighetsförordningen, ligger att det är myndigheternas ansvar att i sin tur svara för verksamhetens utformning och för att den bedrivs effektivt.⁷ Regeringens ansvar är då att ge myndigheterna goda förutsättningar för att göra det.

1.3.1 Bedömning av regeringens åtgärder

Delfråga ett syftar till att bedöma rimligheten i regeringens åtgärder när det gäller att uppnå en effektivare statlig administration.

För att vi ska göra bedömningen att regeringens åtgärder har gett myndigheterna goda förutsättningar för att effektivisera sin administration ska följande tre kriterier vara uppfyllda:

- Regeringens åtgärder speglar de utmaningar som myndigheterna har i arbetet med att effektivisera administrationen och värna kärnverksamheten.
- Förslag på effektiviseringar har beaktats i rimlig utsträckning.
- Initierade åtgärder för att effektivisera administrationen har följts upp med tillräcklig styrning.

Regeringens åtgärder antas med andra ord ha gett goda förutsättningar för myndigheterna att effektivisera sin administration om regeringen har identifierat förbättringsområden där åtgärder för effektivare administration kan ge god effekt samt om de åtgärder som den analysen föranleder också har genomförts.

1.3.2 Bedömning av hur effektiviseringsvinster används

Delfråga två syftar till att ge underlag för att bedöma om resurser som frigjorts genom effektivisering av administrationen har kommit kärnverksamheten tillgodo.

Förändringar av administrationen kan i första hand skapa utrymme för mer kärnverksamhet genom att andelen administration minskar och andelen kärnverksamhet ökar som följd av det. Detta kan antingen åstadkommas genom att administrativa arbetsmoment tas bort eller genom att de utförs till lägre

⁴ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

⁵ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁶ Prop. 2009/10:175 s. 35. Legalt följer restkompetensen av 8 kap. 7 § regeringsformen.

⁷ 3 och 6 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

kostnad. Det kan även uppfyllas genom förändringar av administrationen som möjliggör en ökad produktivitet inom kärnverksamheten. Detta kan till exempel ske genom att vinster till följd av effektivare administration används för utvecklingsprojekt som tar fram förbättrade verktyg, rutiner med mera till kärnverksamheten.

För att vi ska dra slutsatsen att resurser som frigjorts genom effektivare administration har kommit kärnverksamheten tillgodo, krävs med andra ord att någon av följande situationer har uppstått: att andelen administration har minskat och andelen kärnverksamhet har ökat, eller att de resurser som frigjorts genom effektivare administration möjliggjort en större ökning av produktionen av kärnverksamhet än om resurserna hade överförts direkt till kärnverksamheten.

Vid bedömningen av den övergripande revisionsfrågan lägger vi störst vikt vid bedömningen av om regeringens åtgärder har bidragit till att skapa goda förutsättningar. I bedömningen av om utvecklingen har påverkats i önskvärd riktning måste hänsyn tas till att många faktorer utanför det undersökta arbetet påverkar resultatet, och att helt säkra mätningar är svåra att göra.

1.4 Metod och genomförande

Granskningens empirinsamling har bestått av två delar. En kvantitativ undersökning av personalstatistik har gett svar på hur mängden administration inom staten har utvecklats över tid. Myndigheternas förutsättningar för effektiviseringar har undersökts i en intervjustudie hos tre myndigheter. Nedan beskrivs respektive del av empiriinsamlingen.

1.4.1 Analys av personalstatistik för statliga myndigheter

Vid planeringen av granskningen kunde vi konstatera att det inte fanns någon statistik för att mäta utvecklingen av administrationens kostnader över längre tid. Tidigare utredningar⁸ har undersökt stödverksamhetens resursåtgång under enskilda år. Vi har därför valt att använda Arbetsgivarverkets statistik om de anställda i staten, BESTA. Personalstatistiken gör det möjligt att följa utvecklingen under 2010–2019, det vill säga från det år då målen för förvaltningspolitiken infördes. Vi använder därmed antalet anställda inom olika myndigheter, verksamhetstyper och arbetsområden för att approximera de kostnader som uppstår till följd av administration.

I BESTA finns uppgifter om anställda på 207 myndigheter. Vi har dock exkluderat Försvarmakten och Försvarets materielverk på grund av osäkerheter kring deras statistik. Regeringskansliet har också valts bort eftersom effekten av den politik som ska undersökas i första hand riktar sig till andra myndigheter än Regeringskansliet. I bilaga 1 beskriver vi statistiken och den analysmetod som

⁸ ESV, *Nyckeltal för OH-kostnader*, 2005. Statskontoret, *Kostnader för små myndigheter*, 2017.

valts samt hur vi hanterat de osäkerheter som finns i underlaget. Resultatet av analysen kommer främst att utgöra underlag för att besvara den andra delfrågan.

1.4.2 Intervjustudie

Den andra metodkomponenten utgörs av en intervjustudie hos tre myndigheter. Syftet är att ge kunskap om hur regeringens åtgärder har påverkat myndigheterna och utröna om regeringens åtgärder matchar de utmaningar som myndigheterna står inför. Den ska också ge kunskap om hur förändringar av administrationen inom myndigheterna påverkar personalen som arbetar med kärnverksamhet.

För att vi ska kunna undersöka hur de åtgärder som regeringen valt fungerar för olika typer av myndigheter har följande faktorer beaktats:

- Myndigheterna ska vara av olika storlek. Inga myndigheter med mindre än 100 anställda har dock valts, eftersom det hos de lite större myndigheterna bör finnas större möjligheter att göra effektivitetsvinster.
- Myndigheterna ska inte befinna sig inom samma politikområde.
- För att kunna besvara hur myndigheterna påverkas av åtgärder från regeringen ska de valda myndigheterna vara kunder hos Statens servicecenter och ha deltagit i andra initiativ, till exempel det tillitsnätverk som drevs av Tillitsdelegationen.
- För att kunna beskriva hur personal inom kärnverksamhet påverkas ska de valda myndigheterna i hög utsträckning arbeta med att genomföra statens åtagande gentemot medborgarna, snarare än att stötta andra myndigheter.

Därtill har myndigheter som under 2020 hade en betydande arbetsbelastning till följd av pandemin undvikits.

När de ovanstående kriterierna hade beaktats kvarstod ett mindre antal myndigheter. Dessa myndigheters lämplighet för att ingå i intervjustudien bedömdes då efter följande två kriterier:

- Myndigheterna bör skilja sig åt när det gäller utvecklingstakten för deras stöd- och ledningsfunktioner.
- Myndigheter som nyligen fått större förändringar av sitt uppdrag eller genomgått stora omorganisationer bör undvikas.

Urvalsprocessen resulterade i valet av följande myndigheter: Boverket, Naturvårdsverket och Kronofogden. Hos de här tre myndigheterna har vi genomfört intervjuer med representanter för myndighetens ledningsgrupp, internrevision och chefer inom stödverksamheten (till exempel chefer för ekonomi-, HR- och rättsfunktioner). Vi har även träffat chefer i första linjen som leder enheter eller sektioner som arbetar med att utföra myndighetens kärnverksamhet.

Iakttagelser från intervjustudien används för att komplettera och fördjupa den bild av utvecklingen som beskrivs i det större myndighetskollektivet med hjälp av kvantitativa data. De används också för att vi ska förstå den myndighetsmiljö där regeringens politik ska verka. Fast vi har eftersträvat att få med olika typer av myndigheter innebär det begränsade urvalet att det kan finnas särskilda utmaningar som myndigheter har, och som politiken skulle behöva anpassas till, som inte kommer fram i undersökningen. Slutsatser från undersökningen måste dras med detta i åtanke.

1.4.3 Övriga intervjuer

Vi har, utöver myndigheterna i intervjustudien, Finansdepartementet och ESV, även haft kontakter med Statens servicecenter och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).

Totalt har 29 intervjuer med myndighetsföreträdare genomförts under granskningen. Därutöver har Finansdepartementet besvarat våra frågor skriftligt.

1.4.4 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Henrik Allansson (projektledare), Krister Jensevik och Marianne Danielsson. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägget och på ett utkast till granskningsrapporten: Gustaf Kastberg, professor vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet.

Ett internt seminarium har hållits vid Riksrevisionen där seminariedeltagare och kollegiala opponenter gav synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet), Boverket, ESV, Kronofogden, Naturvårdsverket och Statens servicecenter har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. DIGG har fått lämna synpunkter på kapitel 4.

1.4.5 Rapportens disposition

I kapitel två redogör vi för de åtgärdsområden som granskas och de begrepp som behövs för granskningen. I kapitel tre beskrivs administrationens samt stödverksamhetens och kärnverksamhetens utveckling på övergripande nivå i statens myndigheter. Beskrivningen av hur andelarna har förändrats utgör underlag för att besvara frågan om administrationen minskat och kärnverksamheten stärkts (fråga två). Vi undersöker också vad det är för slags administration och stödverksamhet som har minskat respektive ökat. Det ger en tydligare bild av utfallet, men bidrar också till att synliggöra vilka drivkrafter som ligger bakom utvecklingen. Det senare är viktigt inför slutsatskapitlets diskussion om ifall åtgärderna är rimliga utifrån de möjligheter som finns att

effektivisera administrationen (fråga ett), eftersom regeringens åtgärder måste lösa problem som finns på myndigheterna för att ha en chans att lyckas.

I kapitel fyra till sex analyseras i tur och ordning digitaliseringsarbetet, centraliserade tjänster och arbetet med tillitsstyrning, med hjälp av intervjustudien som har genomförts hos tre myndigheter. Dessa kapitel behandlar huvudsakligen fråga ett, om regeringens åtgärder har bidragit till att skapa goda förutsättningar för effektivisering av administrationen. Frågan besvaras genom:

- en beskrivning av vad som görs i de tre myndigheterna samt hur möjligheterna att effektivisera och minska administrationen uppfattas av olika företrädare för myndigheterna
- en inventering av vilka olika förslag till effektiviserande åtgärder som formulerats på respektive område av myndigheter, utredningar med mera och om de har genomförts eller diskuterats
- en undersökning av hur regeringens styrning av och stöd till myndigheterna ser ut på respektive område.

Dessa iakttagelser bildar tillsammans underlaget för bedömningen av om regeringen har gett myndigheterna goda förutsättningar på respektive område.

2 Begreppet administration och regeringens åtgärder

I det här kapitlet beskrivs regeringens målsättning om effektivare administration inom staten. Här beskrivs också de tre kanalerna digitalisering; koncentration och samordning av myndigheternas stödverksamhet; och utvecklad styrning, som regeringen använder för att genomdriva politiken. Vi beskriver även hur vi i granskningen definierar begreppen administration, stödverksamhet och kärnverksamhet. Det behövs för att kunna undersöka den utveckling som skett sedan grunden för regeringens strategi lades i samband med det förvaltningspolitiska beslutet 2010.

2.1 Målet om effektivare administration

Förhållandet mellan kärnverksamhet och stödverksamhet har varit ett återkommande tema i regeringens förvaltningspolitiska programförklaringar. Den övergripande tanken är att försöka freda kärnverksamheten genom att effektivisera stödverksamheter. Regeringen har samtidigt i sina budgetpropositioner återkommande uttryckt en önskan om att minska detaljstyrningen och onödig administration.⁹

I de skrivningar där regeringen nämner ambitionen att minska eller effektivisera administrationen utvecklas inte vad som avses med begreppet administration, och det framgår inte vad som kännetecknar ”onödig administration”. Vid våra samtal med Finansdepartementet framhålls att administration inte ska ses som en isolerad företeelse i myndigheterna, utan som ett led i genomförandet av verksamheten. Till exempel syftar administration i form av redovisningskrav till att kunna följa upp genomförd verksamhet och budgetera för nya verksamheter. Departementet konstaterar också att all sakverksamhet kräver administration för att kunna utföras. Till detta kan även komma uppföljning och utvärdering.¹⁰

2.1.1 Intention snarare än operativt mål

I forskningen beskrivs ibland brist på tydliga operativa definitioner av politiska mål som ett problem. Då tänker man sig att tydliggjorda utvecklingsmål fyller två funktioner: dels skapas förutsättningar för löpande uppföljning av hur arbetet lyckats, dels kan sådan information om måluppfyllelse användas för att finkalibrera styrningen så att den blir mer verkningsfull. Samtidigt finns det skäl

⁹ Budgetprop. 2015–2019, UO2, kap. ”Statlig förvaltningspolitik och arbetsgivarfrågor”.

¹⁰ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-10-23.

att undvika mätbara mål, om de inte kan utformas så att de på ett rättvisande sätt speglar ifall det arbete som gjorts har gett goda resultat.¹¹

Vi bedömer att förutsättningarna för att mäta utvecklingen av administrationens omfattning, på ett sätt som speglar hur det samlade arbetet med att effektivisera administrationen går, *inte* är särskilt goda. Det beror bland annat på att arbetet omfattar flera typer av åtgärder, däribland digitalisering som omformar *både* administrationen och kärnverksamheten. Arbetet med att effektivisera administrationen utgör dessutom en begränsad del av den regeringsstyrning som formar myndigheternas arbete, och en ännu mer begränsad del av de krafter som sammantaget avgör i vilken riktning staten utvecklas.¹²

Därtill är det inte självklart effektivitetsfrämjande att sätta särskilda mål för hur administration och stödfunktioner ska utvecklas. Administration och stödfunktioner är *medel* för att uppnå kärnverksamhetens mål, samtidigt som stödverksamheten har i uppgift att säkra vissa värden i organisationen. Att sätta särskilda operativa mål för den statliga administrationens samlade utveckling kan då bli ett effektivitetshämmande hinder för båda dessa uppgifter.¹³

Förvaltningspolitikens övergripande målsättning, att arbeta för att ta bort onödig administration, kan snarare tolkas som en riktningangivelse för de konkreta effektiviseringsarbeten som görs. Följaktligen följer Regeringskansliet inte upp administrationens utveckling särskilt. Det har därför inte heller nödvändigtvis funnits något behov av att fastslå en tydlig och enhetlig definition av "administration".¹⁴

För att granska arbetet med att effektivisera administrationen behöver vi däremot hitta definitioner och mått. Frågor om administration har en nära koppling till frågor om relationen mellan stödverksamhet och kärnverksamhet. Hur de här begreppen hänger samman kommer att beskrivas i nästa avsnitt.

2.2 Administration, stödverksamhet och kärnverksamhet: tre begrepp som hänger ihop

Detta avsnitt beskriver sambandet mellan tre begrepp som är centrala i granskningen: stödverksamhet, kärnverksamhet och administration.

¹¹ Alexius, S., *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat - en forskningsöversikt*, 2017, se även Bringselius, *Tillitsbaserad styrning och ledning*, 2017.

¹² Digitalisering, en ökande betoning av rättsliga aspekter, privatisering och EU-integrering är exempel på utvecklingstrender med genomgripande inverkan på statens myndigheters organisering, se t.ex. Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering*, 2020 och Jacobsson och Sundström, *Tjugofem år av gemenskap – statsförvaltningen och Europeiska unionen*, 2020.

¹³ I den svenska förvaltningsmodellen svarar myndighetsledningarna för verksamhetens utformning.

¹⁴ Mejli från företrädare för Finansdepartementet 2020-03-19.

2.2.1 Stödverksamheten har en viktig roll i förvaltningspolitiken

Förvaltningspolitik handlar om hur offentlig verksamhet ska utformas och ledas för att det offentliga åtagandet gentemot medborgare och samhälle ska uppfyllas i tillräcklig omfattning och med god kvalitet. Utformningen och utvecklingen av *stödverksamheter* spelar en viktig roll i förvaltningspolitiken. Med stödverksamheter eller stödfunktioner menas de delar av organisationen som inte direkt utför det uppdrag som motiverar att organisationen finns till, utan som arbetar med att upprätthålla och utveckla den egna organisationen. Stödverksamheter har typiskt sett generisk karaktär, det vill säga är relativt likartade oavsett den enskilda organisationens särskilda uppdrag. Ekonomiadministration, HR och kommunikation är exempel på stödverksamhet som finns i alla myndigheter. Upphandlingsstöd och lokalförsörjning är exempel på stödverksamheter där behovet varierar mellan myndigheterna.

I förvaltningspolitiken är det en självklar utgångspunkt att stödverksamheten är central för statens förmåga att klara sitt uppdrag.¹⁵ Stödverksamhetens uppgifter är ofta att säkra offentliga kärnvärden i verksamheten, såsom rättssäkerhet, transparens, korruptionskontroll, informationstillgänglighet och effektiv resursanvändning.

2.2.2 Kopplingen mellan administration och stödverksamhet

Begreppen stödverksamhet och kärnverksamhet brukar användas för att skilja mellan delar av en organisation, baserat på enhetens eller funktionens huvudsakliga roll och de professionella kompetenser som är enhetens bidrag till helheten. Med *administration* menar vi här, i kontrast till det, en typ av arbetsuppgift eller konkret verksamhet. Följande definition används i granskningen:

”Administration är allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledning, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organisatoriskt system av något slag”.¹⁶

Närmare bestämt syftar vi här på sådan informationshantering som syftar till att upprätthålla, samordna och styra *myndigheterna*.

¹⁵ Bland annat Tillitsdelegationen har problematiserat benämningarna, med utgångspunkten att uppdelningen skapar onödig distans, SOU 2018:47 s. 197f.

¹⁶ Forsell och Ivarsson Westerberg, *Administrationssamhället*, 2014 s. 43. Det går att hitta andra definitioner i litteraturen. ”Administrationen” kan också användas om särskilda enheter och funktioner, dvs. synonymt med det vi ovan kallar stödverksamhet. På engelska kan ”the administration” syfta på staten i sin helhet.

Många stödverksamheter är administrationstunga. I förvaltningspropositionen talar man särskilt om de administrativa stödverksamheterna. Att utveckla de administrativa stödverksamheterna, bland annat genom renodling och specialisering, beskrivs som ett sätt minska administrationen och därmed värna kärnverksamheten.¹⁷

Administration utgör alltså en väsentlig *del* av stödverksamheten. Stödverksamhet är dock inte per definition bara administration. Andra arbetsuppgifter i stödverksamheten kan vara lokalförsörjning eller it-drift. Administrativa arbetsuppgifter kan också utföras i kärnverksamheten. Med ovanstående definition av administration omfattas en stor del av de arbetsuppgifter som utförs av chefer.

2.2.3 Kärnverksamhet i staten och kärnverksamhet i myndigheterna

Enligt den förvaltningspolitiska propositionen 2010 är ett syfte med förvaltningspolitiken att *kärnverksamheten* ska värnas. Det ger bilden av att balansen mellan kärnverksamhet och stödverksamhet behöver bevakas, även om båda är nödvändiga.¹⁸ Det finns även en uttalad målsättning om att minska den *onödiga* administrationen. I direktiven till Tillitsdelegationen identifieras ett behov av att eliminera *administrativa tidstjuvar* i kärnverksamheten.¹⁹

Vad som är kärnverksamhet kan definieras på flera olika sätt. Ett sätt att tänka är att kärnverksamhet utgörs av sådana uppgifter som riksdag och regering har beslutat att en myndighet ska utföra, och som är beständiga över tid (till skillnad från enstaka uppdrag). Med ett sådant synsätt är den uppgift som ett flertal förvaltningsmyndigheter fått, att utveckla sin digitala förmåga att handlägga, kärnverksamhet i lika hög grad som själva handläggningen – förutsatt att uppdraget inte är avgränsat och tillfälligt. *Alla* myndigheter har då en kärnverksamhet som handlar om deras specifika, unika och över tid någorlunda beständiga uppdrag, vad det än må vara.²⁰

¹⁷ Prop. 2009/10:175, s. 88.

¹⁸ Prop. 2009/10:175, s. 87–89.

¹⁹ Kommittédirektiv 2016:51 och 2017:119 (där det uppdrag som beskrivs i första direktivet utvidgas till att gälla staten).

²⁰ ESV definierar i *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*, 2014, myndighetens kärnverksamhet utifrån dess instruktion och andra regeringsbeslut (se även ESV, *Myndigheternas effektiviseringsinsatser*, 2019). Statskontoret resonerar likartat i *Mer tid till kärnverksamheten*, 2016. Definitionerna kan dock variera även i dessa myndigheter. I sin undersökning *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet 2015* hänvisar Statskontoret till att det saknas etablerade definitioner och låter därför myndigheterna själva avgöra vad som är kärnverksamhet respektive stödverksamhet, jfr även ESV, *Effektivare statlig administration*, 2006.

Ett annat sätt att tänka på kärnverksamhet, är att det handlar om en speciell *typ* av offentlig verksamhet. En minimalistisk variant är att anta att statens kärnverksamhet utgörs av uppgifter som är kopplade till rättsstaten.²¹ Man skulle kunna lägga till ytterligare uppgifter som är särskilt *viktiga* och *centrala* för medborgare och samhälle. En princip skulle kunna vara att verksamhet som relativt *oomstritt* ses som statens uppgift inkluderas. Kandidater utöver rättsstatens institutioner kunde vara skatteuppbörd men kanske också vård, skola och omsorg. Det senare ligger nära användningen av begreppet i olika förvaltningspolitiska debatter.²² Ytterligare ett sätt är att definiera statens kärnverksamhet som den verksamhet som riktar sig ut mot medborgare och samhälle, det vill säga utförandet av de offentliga tjänster och uppgifter som utgör statens existensberättigande.²³ Man kan alltså å ena sidan tala om hela *statens* kärnverksamhet och å andra sidan om de olika *myndigheternas* kärnverksamhet, och mena olika saker.

Det går inte att säga att regeringen konsekvent menar det ena eller det andra när kärnverksamheten, eller behovet av att värna den, diskuteras. Det är fullt möjligt att förena olika perspektiv. Det går alltså att se vissa verksamheter i staten som dess kärna, och vilja prioritera resurserna till de myndigheter som utför den verksamheten. Samtidigt kan det inom varje myndighet betraktas som viktigt att det som är dess specifika givna uppgift står i centrum för myndighetens resursprioriteringar. Man kan till och med hävda att det är *önskvärt* att se på värdet av kärnverksamheten ur båda dessa perspektiv.

2.3 Tre kanaler för effektivisering av administrationen

Det övergripande målet för förvaltningspolitiken lades fast 2010 och lyder så här:

”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.”²⁴

I den förvaltningspolitiska propositionen från 2010 framhåller regeringen att politikområdet är omfattande och mångfacetterat. Den politik som presenteras för att nå målet innehåller därför en rad åtgärder inom flera olika områden. Det är

²¹ Sundström avgränsar i ”Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv”, 2019, s. 59, kärnverksamhet till rättsstatens olika funktioner, samt upphandling och tillsyn av offentligt finansierade tjänster.

²² Tillitsdelegationen (se t.ex. SOU 2018:47) knyter kärnverksamhet till offentliga välfärdstjänster.

²³ Jfr resonemanget ovan om myndigheternas unika uppdrag, som motiverar deras existens. Ett liknande tankesätt tillämpas alltså här på hela staten.

²⁴ Prop. 2009/10:175, s. 27.

särskilt tre typer av områden som är intressanta för administrationens utveckling, enligt vår bedömning:²⁵

- Digitalisering
- Koncentration och samordning av myndigheternas stödverksamhet
- Utvecklad styrning

2.3.1 Digitalisering

Regeringens målsättning för digitaliseringen av förvaltningen kan formuleras i tre övergripande mål: en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stöder innovation och delaktighet, och en högre kvalitet och effektivitet i verksamheten. Det läggs med andra ord stor vikt vid att tillgodose medborgarnas behov. Vid våra samtal med Finansdepartementet poängteras dock även att det finns en koppling mellan digitalisering och effektivare administration eftersom det förstnämnda är ett medel för att uppnå såväl intern som extern effektivitet inom en organisation.²⁶

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att nå målen på digitaliseringsområdet. Bland dessa kan nämnas att regeringen 2015 startade ett program för digital förnyelse av det offentliga Sverige, vars syfte var att göra digitala tjänster till förstahandsval i det offentligas kontakter med medborgare och företag.²⁷ Statliga myndigheter har fått olika uppdrag på digitaliseringsområdet och 2018 bildades DIGG som har till uppgift att samordna och stödja den förvaltningsövergripande digitaliseringen.²⁸

I det här sammanhanget bör också nämnas att regeringen under 2008 beslutade att tillsätta en delegation för e-förvaltning som fick i uppdrag att i nära samverkan med Regeringskansliet driva arbetet med e-förvaltning. Delegationen arbetade under 2009–2015 för att skapa förutsättningar för att nå regeringens övergripande mål för e-förvaltningen. Efter att delegationen avslutat sitt arbete har myndigheterna som ingick i delegationen och Sveriges Kommuner och Regioner

²⁵ I prop. 2009/10:175 (bl.a. s. 86–87) pekas tre områden med potential för effektivisering ut: i) utvecklad produktionslogik, ii) koncentration och samordning av administrativa stödtjänster och iii) myndighetsstyrningen. I regeringen programförklaring *En statsförvaltning i förnyelse*, 2012, tydliggörs digitaliseringens roll för utvecklingen av produktionslogiken. Arbetet med koncentration och samordning resulterar i särskilda stödmyndigheter såsom Servicecentret (inrättat 2012) och Upphandlingsmyndigheten (inrättad 2015). I regeringens skrivelse om förvaltningspolitiken 2013/14:155 återkommer man till myndighetsstyrningen och kopplar de till ett behov av att minska styrningsbördan (s. 69–72). I budgetpropositionen 2015/16:1 (utgiftsområde UO 2 s. 59) presenteras tillitsbaserad styrning som ett sätt att minska administrationen, vilket därefter setts som ett ramverk för utveckling av styrningen på alla nivåer, se t.ex. Tillitsdelegationens tilläggsdirektiv 2017:119. Vi bedömer att övriga åtgärder inom ramen för förvaltningspolitiken under dessa år inte har som ett framträdande syfte att effektivisera administrationen.

²⁶ Regeringskansliet, *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, 2012. Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-06-17.

²⁷ SOU 2018:72. Prop. 2014/15:1 UO 2, s. 67–68.

²⁸ SOU 2018:72. Förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

(SKR) fortsatt att driva frågor om digital samverkan i ett egeninitierat samarbete kallat E-samverkansprogrammet (eSam).²⁹

Även om det inte lyfts fram särskilt i digitaliseringsarbetet, så är utvecklingen och utbyggnaden av digitala system för hantering av myndigheternas administration en viktig del av förvaltningspolitiken. Det behandlas dock huvudsakligen som en fråga om organisering av administrativa stödverksamheter. Strategin att koncentrera de administrativa stödverksamheterna är i hög grad också en digitaliseringsstrategi eftersom den bygger på utveckling av nya digitala system.

2.3.2 Statens servicecenter ett tydligt exempel på koncentration av administrativa arbetsuppgifter

Genom koncentration och samordning av myndigheternas stödverksamhet kan förutsättningar skapas för att effektivisera och minska de administrativa kostnaderna i statsförvaltningen. Den 1 juni 2012 bildades därför Statens servicecenter, vars verksamhet syftar till att öka effektiviteten och minska administrationskostnaderna i statsförvaltningen. Detta ska man göra genom att med hjälp av standardisering och stordriftsfördelar uppnå högre kostnadseffektivitet, kvalitet och service i statsförvaltningens stödverksamheter.³⁰

I sin förvaltningspolitiska skrivelse från 2014 bedömer regeringen att stordriftsfördelar kan skapas genom att koncentrera och standardisera statens administrativa stödverksamhet till Statens servicecenter. Regeringen framhåller att administrativa tjänster kan utföras med en högre produktivitet och kvalitet på servicecentret än om de utförs vid varje enskild myndighet. Vidare kan även anskaffningen av nya stödsystem ske till en lägre kostnad om det genomförs av en myndighet. När administrativa tjänster koncentreras innebär det också att enskilda myndigheter ges ökade möjligheter att fokusera på sin kärnverksamhet. Sammantaget bedömer regeringen att detta gynnar såväl de offentliga finanserna som försörjningen av kompetens inom det administrativa området.³¹

Regeringen har genom att bilda Statens servicecenter skapat en organisatorisk plattform för att kunna utveckla flera förvaltningsgemensamma tjänster. Av skrivelsen framgår att andra områden bör bli aktuella för koncentration till myndigheten när servicecentrets tjänsteutbud är etablerat och fungerar effektivt. Två tjänster som särskilt nämns i skrivelsen är e-arkiv och e-diarier.³² Statens servicecenter fick 2016 i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå vilka myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att bedriva samordnat inom staten och utanför storstadsområdena. Förslagen som lämnades beskrivs i avsnitt 5.3.³³

²⁹ SOU 2018:72.

³⁰ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2012*.

³¹ Skr. 2013/14:155, s. 38.

³² Skr. 2013/14:155, s. 39.

³³ Statens servicecenter, *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner*, 2017.

Inrättandet av servicecentret och ytterligare ett par myndigheter med stödfunktioner gentemot andra myndigheter är regeringens största konkreta satsning med koppling till effektivisering av statens administration.

2.3.3 Tillitsreformen är en central del i arbetet med utvecklad styrning

Regeringen presenterar också åtgärder för att utveckla styrningen av och stödet till de statliga myndigheterna. En central del av utvecklingen av styrningen inom den offentliga förvaltningen är regeringens tillitsreform. Den syftar till att utveckla och effektivisera den offentliga förvaltningen med tillit som grund och med minskad detaljstyrning. Styrningen ska vara strategisk, långsiktig, verksamhetsanpassad och ha ett helhetsperspektiv. Avsikten är att tillit och förtroende i balans med uppföljning och kontroll ska möjliggöra ett stort delegerat ansvar till statliga myndighetsledningar som därigenom ges goda förutsättningar att leda och styra sina verksamheter.³⁴

Ett led i arbetet med reformen var att 2016 tillsätta en delegation med uppdrag att arbeta för ökad tillit i styrningen av den offentliga sektorn.³⁵ Tillitsdelegationen avrapporterade sitt uppdrag i flera betänkanden. Det sista, som handlade om tillitsbaserad styrning och ledning i staten, presenterades 2019. I delegationens uppdrag ingick också att organisera och driva nätverk där grupper av statliga myndigheter kunde diskutera förändrad styrning utifrån ett tillitsperspektiv. Detta gick under namnet Tillitsnätverket och inkluderade 44 myndigheter.³⁶

Tillitsreformen är inte så mycket en konkret reform av styrningen i statliga myndigheter som ett försök att etablera ett kritiskt och aktivt förhållningssätt till olika styrverktyg. Om inblandade parter ges möjlighet att pröva vilka uppföljningar, vilka kontroller och vilken dokumentation som verkligen behövs i styrningen kan onödiga moment rensas bort. Hur stora effektiviseringar arbetet förväntas leda till är inte uttalat. Finansdepartementet beskriver att tillitsreformen är en viktig utgångspunkt för förvaltningspolitiken och att den är en fortsatt prioriterad insats även efter att Tillitsdelegationen nu har avslutat sitt uppdrag.³⁷

³⁴ Prop. 2016/17:1.

³⁵ Prop. 2016/17:1. Dir 2016:51 och 2017:119.

³⁶ SOU 2019:43.

³⁷ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-04-30. Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-06-17.

3 Administrationens utveckling

Det här kapitlet beskriver hur administrationen inom staten har utvecklats sedan regeringens förvaltningspolitiska proposition antogs 2010. Baserat på informationen i kapitlet drar vi följande slutsatser:

- Andelen som arbetar med traditionella enkla administrativa arbetsuppgifter tycks sjunka. Det förklaras sannolikt av att digital systemutveckling har gjort vissa arbetsuppgifter mindre tidskrävande, men också i viss utsträckning av att digitala system gjort det möjligt att överföra administrativa arbetsmoment på personal som huvudsakligen arbetar i kärnverksamheten.
- Andelen sysselsatta i kärnverksamhet ökar inte. Det sker i stället en ökning av andelen chefer och specialiserade stödfunktioner som utför kvalificerade administrativa arbetsuppgifter på myndigheterna.
- Det sker en tillväxt av myndigheter som enbart arbetar med stödverksamhet men ingen motsvarande minskning av stödverksamheten på kärnmyndigheterna.
- Andelen personer som arbetar med administration i statens myndigheter tycks inte minska.

3.1 Vägval vid kartläggning av utvecklingen

Tidigare undersökningar av administrationen inom statliga myndigheter har antingen använt olika administrativt orienterade tjänstekategorier, eller redovisade kostnadsslag. De flesta undersöker därmed administrationen indirekt, genom att mäta så kallade *overhead*-kostnader.³⁸ Vi har inte hittat några direkta mätningar av omfattningen av administrativa arbetsuppgifter i staten, sannolikt för att det inte finns enkelt tillgängliga data.³⁹

Här har vi valt att beskriva utvecklingen på ett par kompletterande sätt. Först jämför vi omfattningen och utvecklingen av det vi kallar statens *kärnmyndigheter* och *stödmyndigheter*. Då är utgångspunkten att *staten* som helhet kan delas upp i kärnverksamhet respektive stödverksamhet. Kärnmyndigheter definieras som myndigheter vars verksamhet är direkt riktad mot medborgare och samhälle. Stödmyndigheter definieras som myndigheter vars verksamhet nästan uteslutande är orienterade mot andra myndigheter (inklusive regeringen).

³⁸ Se till exempel Statskontoret, *Mer tid till kärnverksamheten 2016*, samt ESV, *Nyckeltal för OH-kostnader 2005*, *Effektivare statlig administration 2006* och *Vägledning. Beräkna och använda nyckeltal för stödfunktioner och lokaler 2013*.

³⁹ Den som vill undersöka saken själv måste generera data, vilket är en arbetskrävande typ av undersökning. Jfr Westberg Ivarsson m.fl., *Papper, pengar och patienter. Primärvården i Administrationssamhället*, 2021, där bl.a. mängden administrativa arbetsuppgifter undersöks genom tidsstudier på ett antal vårdcentraler.

Därefter undersöker vi utvecklingen av kärnmyndigheternas kärnverksamhet respektive stödverksamhet och ledningsverksamhet. Då är utgångspunkten att det i varje myndighet finns såväl kärnverksamhet som stödverksamhet.

Uppdelningen i kärnmyndigheter och stödmyndigheter gör det möjligt att undersöka de strukturförändringar som har med organiseringen av staten som helhet att göra. Över tid har det varit ett uttalat syfte att specialisera och renodla stödfunktioner som är administrativt tunga. Tanken har varit att det kan ske *inom* stora myndigheter, eller genom att hela myndigheter skapas som sköter administrativa uppgifter och ger stöd till andra myndigheter. Sådana myndigheters kärnverksamhet är då, kan man säga, stödverksamhet i staten som helhet.

Indelningen i kärnmyndigheter och stödmyndigheter har genomförts med hjälp av regleringsbrev, instruktioner och årsredovisningar. Inom gruppen stödmyndigheter har vi särskilt fyra kategorier (se även bilaga 3):

- Kunskapsmyndigheter (för politikens eller statliga myndigheters kunskapsförsörjning på särskilda områden)
- Kontrollmyndigheter (tillsyn, inspektioner och övrig kontroll)
- Understöds- och utvecklingsmyndigheter (stöd, service, idé- och systemutveckling, medelsfördelning, rekrytering etcetera)
- Myndigheter för statlig styrning, understöd och utveckling till kommunala kärnverksamheter (inklusive kontroll av, och kunskapsproduktion avsedd för, kommunal verksamhet)

Observera att det bara är när kunskapsproduktion, kontroll eller stöd primärt är till nytta för andra myndigheter, snarare än medborgare och samhälle som myndigheten klassificeras som en stödmyndighet. Att kontrollera, utvärdera och ge service till andra myndigheter räknas här som stödjande funktioner.⁴⁰

Uppdelningen i kärnverksamhet och stödverksamhet på myndighetsnivå baseras på kompetenskategorierna i BESTA. Med denna klassificering som grund kan vi följa utvecklingen av statens arbetskraft, uppdelad på alla myndigheters kärnverksamhet respektive stödverksamhet. Genom att därefter skilja mellan olika typer av stödverksamhet⁴¹ på myndigheterna möjliggörs resonemang om hur de administrationstunga stödverksamheterna utvecklas relativt andra stödverksamheter. Måttet påverkas inte av om den anställda är placerad i en särskild enhet eller inte.⁴² Det påverkas heller inte av förändringar i relativa lönekostnader mellan

⁴⁰ Den särskiljande principen har varit att stödmyndigheterna *i stort sett* enbart arbetar gentemot andra myndigheter. Vid osäkerhet i klassificeringen har vi placerat myndigheten i gruppen kärnmyndigheter.

⁴¹ Det kan vi göra med hjälp av de arbetsområden som finns i BESTA, se bilaga 1.

⁴² Myndigheterna kan kategorisera en person som är anställd på en enhet som huvudsakligen arbetar med kärnverksamhet som en person med stödkompetens om personen utför den typen av arbetsuppgifter.

grupperna. Ledning kan hänföras till stödverksamhet, men redovisas för tydlighetens skull separat.

Liksom i ovan nämnda studier från ESV och Statskontoret kan vi inte kvantifiera mängden administrativa arbetsuppgifter i de olika stödverksamheterna. Vi kan inte heller undersöka andelen administration som utförs av personer med kärnverksamhet som sin huvudsakliga arbetsuppgift. För att i någon mån få en indikation på om förändrad stödverksamhet fått till följd att administrativa arbetsuppgifter förts över till kärnverksamheten har vi ställt frågor om detta till bland andra chefer i första linjen i tre myndigheter (se avsnitt 3.3.3).

3.2 Utvecklingen av administration, stödverksamhet och kärnverksamhet

En jämförelse av läget 2010 – det år då den förvaltningspolitiska propositionen antogs – med 2019 visar att staten som helhet har växt, samtidigt som antalet myndigheter minskat något.⁴³ I det här avsnittet visar vi vilka delar av statens verksamhet som har vuxit och hur administrationens karaktär har förändrats.

3.2.1 Tillväxt i statens stödmyndigheter – från låga nivåer

Vår undersökning visar att det finns tecken på en förändring på övergripande nivå i hur den offentliga förvaltningens stödverksamhet är organiserad. En större andel arbetade i myndigheter med renodlade stöduppdrag 2019 jämfört med 2010. Gruppen statsanställda i sådana myndigheter har växt med 30 procent, att jämföra med hela urvalet där antalet anställda har växt med 12 procent, se tabellen nedan.⁴⁴

Tabell 1 Anställda på kärnmyndigheter respektive stödmyndigheter, antal och procentuell utveckling

	2010	2013	2016	2019	2010–2019
På alla myndigheter i urvalet	195 043	203 815	213 284	219 020	12 %
Varav på kärnmyndigheter	187 035	195 115	204 187	208 587	12 %
Varav på stödmyndigheter	8 008	8 700	9 097	10 433	30 %

Källa: BESTA 2010–2019.

Utvecklingen ligger i linje med regeringens fokus på specialisering och renodling. En fjärdedel av ökningen av de anställda i stödmyndigheter utgörs av de tre tillkommande myndigheterna Statens Servicecenter, Upphandlingsmyndigheten och DIGG, vilka har viktiga roller i genomförandet av statens förvaltningspolitik.⁴⁵

⁴³ Myndigheterna i vårt urval har växt med 12 procent, se tabell 1. I Statskontorets, *Staten i korthet* 2020, anges att antalet statligt anställda växte med 17 procent 2011–2020.

⁴⁴ Regeringskansliet är inte med i analysen, men vi noterar att myndigheten inte växte under perioden.

⁴⁵ Se bilaga 3, tabell 19.

Men även andra stödmyndigheter har växt mer än staten i genomsnitt. De ovan nämnda stödmyndigheterna ingår alla i den kraftigt växande kategorin **understöds- och utvecklingsmyndigheter**. Flera myndigheter i den kategorin har haft en kraftig tillväxt jämfört med staten som helhet, inte minst myndigheter som fördelar medel till universitetens forskning.⁴⁶

Alla kategorier av stödverksamhet har dock inte växt i takt med staten i stort. Kategorin **kunskapsmyndigheter** har växt mindre än staten som helhet, även om variationen inom kategorin är stor.⁴⁷ Kategorin **kontrollmyndigheter**, det vill säga myndigheter vars huvudsakliga uppgift är att kontrollera, bedriva tillsyn och inspektera andra statliga myndigheter, har minskat. Men kategorin är så liten att det inte påverkar den övergripande bilden av stödmyndigheternas utveckling.⁴⁸

Den kategori som växt allra mest är stödmyndigheter vars huvuduppgift är **statlig styrning, understöd och utveckling riktad till kommunal kärnverksamhet**. Kategorin har växt med 42 procent. Ökningen beror framför allt på att två nya myndigheter, Inspektionen för vård och omsorg och E-hälsomyndigheten, har bildats under perioden. Även Skolverket har växt ganska kraftigt.⁴⁹

Samtidigt utgör stödmyndigheterna fortfarande ingen stor andel av den statliga sfären. Mindre än 5 procent av de statligt anställda i vårt urval arbetade 2019 på myndigheter med renodlade stöduppgifter. Alltså arbetar 95 procent på myndigheter med verksamhet som är riktad mot medborgare och samhälle.

3.2.2 Oförändrat stöd och ökad andel ledning i kärnmyndigheterna

Att de specialiserade stödmyndigheterna växer har *inte* sammanfallit med att stöd- och ledningsfunktionerna minskat i kärnmyndigheterna. Nedan beskriver vi utvecklingen i de myndigheter som utför statens kärnverksamhet. När vi beskriver kärnverksamhet respektive stödverksamhet har vi alltså skiftat perspektiv. Nu skiljer vi mellan kärnverksamhet, stödverksamhet och ledningsverksamhet inom varje kärnmyndighet.

Huvuddelen av de anställda i kärnmyndigheterna, mer än två tredjedelar, finns i myndigheternas kärnverksamhet. En knapp tredjedel arbetar i myndigheternas stöd- och ledningsfunktioner. Stödverksamheten utgör en fjärdedel av

⁴⁶ Hela kategorin innehåller 35 procent av de anställda i gruppen stödmyndigheter och har växt med 33 procent. I denna kategori är det bara ESV och SPV som har krympt märkbart, se bilaga 3, tabell 19.

⁴⁷ Kategorin omfattar 17 procent av de anställda i gruppen stödmyndigheter och har som helhet växt med 8 procent. Inom kategorin har Brottsförebyggande rådet växt med 78 procent och Konjunkturinstitutet har minskat med 19, se bilaga 3, tabell 16.

⁴⁸ Kategorin omfattar 2 procent av de anställda i gruppen stödmyndigheter, se bilaga 3, tabell 17.

⁴⁹ Kategorin omfattar 46 procent av de anställda i gruppen stödmyndigheter. Observera att myndigheter som producerar kunskap eller bedriver kontroll med kommuner som främsta motpart eller mottagare finns i denna kategori. I kategori har Socialstyrelsen minskat relativt kraftigt, med 263 anställda, att jämföra med de nya myndigheterna på hälsoområdet där 708 (IVO) respektive 262 (E-hälsomyndigheten) anställda tillkommit, se bilaga 3, tabell 18.

arbetskraften. Var femtonde anställd användes 2019 huvudsakligen för att leda verksamheten. Vid periodens början var motsvarande andel en av sjuutton.

Kategorin stödkompetens har haft samma tillväxt som staten som helhet, trots satsningen på särskilda stödmyndigheter mellan 2010 och 2019. Kategorin kärnkompetens har växt något mindre än staten som helhet, med 10 procent jämfört med 12 procent.

Tabell 2 Anställda på kärnmyndigheter uppdelade efter kompetenskategori, antal och procentuell utveckling

	2010	2013	2016	2019	2010–2019
Ledningskompetens	11 080	11 901	13 362	14 474	31 %
Stödkompetens	45 647	47 368	48 860	51 343	12 %
Kärnkompetens	130 308	135 845	141 964	142 769	10 %

Källa: BESTA 2010–2019.

På kärnmyndigheterna har antalet anställda med ledningskompetens ökat med 31 procent. Sammanlagt är det 90 av 152 myndigheter som har ökat sin ledningskompetens, medan 48 har minskat sin. Det är dock relativt få myndigheter som står för merparten av den totala ökningen.

3.2.3 Personal med enklare administrativa arbetsuppgifter förefaller minska

Vi bedömer att antalet anställda med enklare administrativa arbetsuppgifter sannolikt har minskat under perioden. Förändringen kan delvis ses som ett resultat av den förvaltningspolitik som bedrivits men också som en del av mer genomgripande förändringar av teknik och i samhället. Uppgifterna nedan gäller både kärnmyndigheternas och stödmyndigheternas personal.

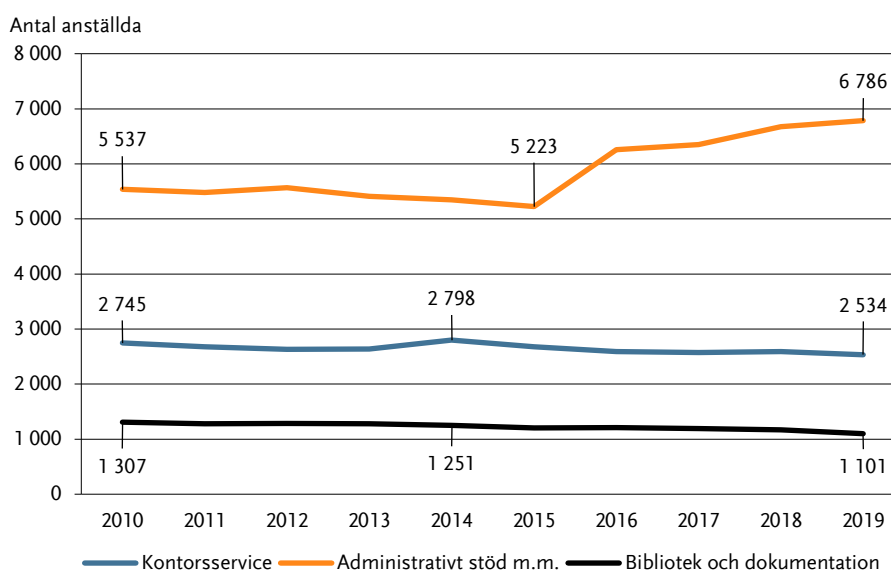
Diagrammet nedan visar antalet personer som tillhör arbetsområdet Internt stödarbete, utvecklingsarbete och administrativt arbete.⁵⁰ Fram till och med 2015 omfattade arbetsområdet endast enklare administrativa arbetsuppgifter, men därefter utökades det med arbetsuppgifter inom området verksamhetsutveckling inklusive verksamhetskontroller. Effekten av denna förändring syns tydligt i diagrammet; antalet anställda ökade med omkring 1 000 personer under perioden 2015–2016.

Utvecklingen efter 2016 är mer svårtolkad. En tänkbar förklaring till ökningen som då sker kan vara att personalen som arbetar med verksamhetsutveckling har ökat. Men en del av ökningen kan också bero på att enklare administrativa tjänster ökade till följd av en arbetsmarknadsreform, Moderna beredskapsjobb i staten,

⁵⁰ Arbetsområde 53 i BESTA.

som genomfördes under perioden 2017–2019.⁵¹ Syftet var att myndigheterna skulle anställa långtidsarbetslösa och nyanlända för att utföra enklare arbetsuppgifter. Myndigheterna fick beskriva de arbetsuppgifter som de anställda fått i Statskontorets uppföljning av reformen. Det handlade bland annat om vaktmästeri, arbete med arkiv och register samt enklare administration.⁵²

Figur 1 Anställda med stödkompetens som arbetar med administrativt stöd, kontorsservice och bibliotekstjänster



Källa: BESTA 2010–2019.

I BESTA finns även uppgifter om arbetsområdena Kontorsservice och Biblioteks- och dokumentationsarbete. Detta är traditionella stödfunktioner som i lägre grad innehåller administrativa arbetsuppgifter, men som också uppvisar en vikande trend. Personalen inom båda dessa arbetsområden minskade med omkring 200 personer 2010–2019. Kontorsservice omfattar till exempel anställda som arbetar i reception, telefonväxel, vaktmästeri och med posthantering. Biblioteks- och dokumentationsarbete handlar bland annat om att tillgängliggöra digitalt material, bevaka utbudet av informationsresurser och svara för mediaurval och inköp.

3.2.4 Personal inom kvalificerade administrativa stödfunktioner ökar

Samtidigt som antalet anställda med enklare administrativa arbetsuppgifter tycks minska har personalen som utför mer kvalificerade administrativa arbetsuppgifter i stället ökat. I detta avsnitt presenteras tre av dessa arbetsområden.

⁵¹ Prop. 2016/17:1, UO 14, s. 44.

⁵² Statskontoret, *Uppföljning av moderna beredskapsjobb i staten. Redovisning 3, 2019*, s. 23.

Personal som arbetar med inköp och upphandling ökade med sammanlagt 222 personer eller 37 procent under 2010–2019, samtidigt som det totala antalet anställda ökade med 12 procent. Huvuddelen av myndigheterna genomförde små förändringar av antalet anställda inom området. Av 204 myndigheter i urvalet var det 87 som ökade sin personalstyrka och 20 myndigheter som minskade sin.

Tabell 3 Anställda med stödkompetens som arbetar inom ett antal kvalificerade arbetsområden, antal och procentuell utveckling

	2010	2013	2016	2019	2010–2019
Upphandling och inköp	593	702	715	815	37 %
Varav kärnmyndigheter	549	658	658	731	33 %
Varav stödmyndigheter	44	44	57	84	91 %
Information och kommunikation	1 900	2 308	2 394	2 729	44 %
Varav kärnmyndigheter	1 701	2 086	2 171	2 417	42 %
Varav stödmyndigheter	199	222	223	312	57 %
Juridiskt utredningsarbete	523	626	827	1 015	94 %
Varav kärnmyndigheter	471	558	736	874	86 %
Varav stödmyndigheter	52	68	91	141	171 %

Källa: BESTA 2010–2019.

Två andra personalkategorier som har ökat snabbt och som tillhandahåller kvalificerat stöd är de som arbetar med juridik och kommunikation. Antalet anställda som arbetar med juridiskt utredningsarbete har ökat med 94 procent och de som arbetar med information och kommunikation har ökat med 44 procent.

En majoritet av myndigheterna har ökat sina anställda inom området information och kommunikation. Av 204 myndigheter i urvalet har 122 ökat personalstyrkan och 38 myndigheter minskat den. Hälften av myndigheterna har ökat sina anställda inom området juridiskt utredningsarbete. Av 204 myndigheter i urvalet har 98 ökat sin personalstyrka och 12 myndigheter minskat sin.

Det ökade antalet personer inom de här tre arbetsområdena överstiger den minskning av personal med enklare administrativa arbetsuppgifter som presenterades i föregående avsnitt. Detta, tillsammans med den ökning av administrativ personal som redovisas i kapitel 5 och ökningen av personal med ledningskompetens, gör att vi bedömer att andelen personer som arbetar med administration i statens myndigheter inte tycks minska. Se även bilaga 2.

3.3 Iakttagelser från tre myndigheter

I detta avsnitt beskrivs hur myndigheterna i intervjustudien ser på administrationens utveckling och hur dess karaktär förändras. Frågan om i vilken utsträckning anställda som arbetar med kärnverksamhet även utför administrativa arbetsuppgifter, och om detta har förändrats över tid, behandlas också.

3.3.1 Hos myndigheterna i intervjustudien beskrivs mängden administration som oförändrad eller ökande

Under arbetet med intervjustudien har de som intervjuats fått ge sin bild av huruvida administrationen inom myndigheten minskar eller ökar. Bland de chefer som arbetar inom stödverksamhet, eller tillhör myndighetens ledningsgrupp, fanns en ganska stor samsyn om att administrationen ökar, även om ett par chefer uppgav att nivån var någorlunda oförändrad. Bland de som ansåg att den ökar hänvisades bland annat till större krav på områden såsom den nya dataskyddslagen (GDPR), upphandling och informationssäkerhet. Ett par chefer beskrev också att de ökade kraven åter upp de förenklingar som myndigheten har lyckats göra av andra administrativa arbetsmoment.⁵³

Hos cheferna som arbetar i första linjen är bilden mer splittrad. Flera av dem menade att administrationen ökar, andra att nivån är oförändrad eller minskar. Några chefer beskrev att det har skett en utveckling där medarbetare och chefer tagit över administrativa arbetsuppgifter som tidigare har utförts av stödpersonal. I ett par fall uttrycktes förhoppningar om att administrationen kan minska på sikt när myndigheten kommit längre i sitt digitaliseringsarbete. En annan chef konstaterade dock att digitaliseringen medför högre krav på att myndigheten ska vara tillgänglig för att svara på frågor utifrån.⁵⁴

3.3.2 Vissa administrativa arbetsuppgifter förenklas och leder till organisationsförändringar

När myndighetsföreträdarna fått beskriva hur administrationen har förändrats över tid har en återkommande synpunkt varit att arbetsuppgifter som traditionellt utförts av administratörer och sekreterare blivit allt enklare och snabbare att utföra genom förbättrade verktyg och tjänster. Det handlar till exempel om rese- och mötesbokningar, diarieföring och redovisning av utlägg. Detta har gjort det svårare att motivera att ha administrativ personal som utför de arbetsuppgifterna.

⁵³ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15. Intervju på Boverket, 2020-08-07. Intervju på Boverket, 2020-08-13. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-03. Intervju på Kronofogden, 2020-09-04.

⁵⁴ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-08. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-10. Intervju på Boverket, 2020-06-17. Intervju på Boverket, 2020-06-18. Intervju på Boverket, 2020-06-26. Intervju på Kronofogden, 2020-09-07. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-10.

Både Boverket och Naturvårdsverket har under de senaste åren genomfört likartade organisatoriska förändringar där det administrativa stöd som funnits ute i verksamheten har centraliserats. På Naturvårdsverket skedde det genom en omorganisation 2017. Administrativ personal som kunde knytas till en process flyttades till den ansvariga enheten (ekonomiadministratörer till ekonomienheten, och så vidare) och personer som jobbade med övriga administrativa uppgifter flyttades till en enhet som var placerad på dåvarande förvaltningsavdelningen.⁵⁵

Naturvårdsverket beskriver att det huvudsakliga syftet med förändringen var att utveckla det administrativa stödet. Det var tidigare svårt att säkerställa att vissa arbetsuppgifter utfördes på samma sätt, svårt att genomföra kompetensutveckling med mera. Myndigheten ville också möjliggöra en bättre fördelning av administrativa resurser inom verksamheten. Omorganisationen gjorde det även lättare att hantera anslutningen till Statens servicecenter som skedde samtidigt.⁵⁶

Omorganisationen beskrivs som en stor omställning och den föranledde en diskussion om vilka administrativa arbetsuppgifter det skulle gå att få hjälp med respektive vilka arbetsuppgifter chefer och medarbetare förväntades utföra själva. Naturvårdsverket har målet att det på sikt inte ska finnas något ”övrigt administrativt stöd”. Administration beskrivs som ett för otydligt begrepp, och det som tidigare har betraktats som administrativa arbetsuppgifter ska i stället vara en naturlig del i varje process. Det finns också en målsättning om att enklare arbetsuppgifter inom stödverksamheten ska standardiseras och automatiseras. Den typen av effektiviseringar krävs för att stödverksamheten ska ha en chans att tillgodose de krav som ställs på ett allt mer kvalificerat stöd.⁵⁷

Boverket beskriver att de nådde en punkt där det inte längre var försvarbart att ha en administratör placerad på varje enhet, dels eftersom chefer och medarbetare i allt högre grad utför mer administration själva, dels eftersom myndigheten växte och det fanns ett behov av att utnyttja administratörerna mer effektivt. När enheterna skulle dela på administrativa resurser blev det dock svårt att leda och samordna administratörerna, och deras kompetensutveckling riskerade att bli lidande på sikt. Boverket valde därför under 2019 att flytta administratörerna till en centralt placerad enhet. Ytterligare ett skäl till förändringen var att skapa ett mer enhetligt arbetssätt bland administratörerna och minska personberoendet.⁵⁸

På Kronofogden finns endast ett fåtal administratörer. Den första linjens chefer har ett begränsat administrativt stöd, och gör mötesbokningar och annan administration själva. På de flesta sektioner finns dock befattningar som inte kallas administratörer men som ansvarar för administrativa uppgifter. Den här bilden bekräftas av personalstatistiken där det framgår att Kronofogden har bland

⁵⁵ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03.

⁵⁶ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03.

⁵⁷ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15.

⁵⁸ Intervju på Boverket, 2020-06-11. Intervju på Boverket, 2020-08-13.

den lägsta andelen administratörer av samtliga myndigheter. I sammanhanget bör det nämnas att Kronofogden enligt sin instruktion ska samverka med Skatteverket kring administrativt stöd. Det innebär att Skatteverket utför en del av den administration som i annat fall hade legat hos Kronofogden, till exempel löneadministration, utbildning och vissa typer av inköp.⁵⁹

På frågan om bakgrunden till det låga antalet administratörer svarar Kronofogden att administrativa uppgifter under en längre tid genomförts av fler befattningar än administratörer. Det poängteras också att den digitala utvecklingen har medfört att den typ av arbetsuppgifter som traditionella administratörer utförde i dag är så enkla att behovet nästan försvunnit helt. Att ta hjälp av en administratör för att boka en resa skulle i dag ta längre tid och vara dyrare än att göra det själv.⁶⁰

3.3.3 Enklare administrativa arbetsuppgifter överförs till chefer och personal inom kärnverksamheten

Ovan framgick att dagliga administrativa arbetsuppgifter har förenklats i så hög grad att det inte upplevs som motiverat att använda administrativ personal för att utföra dem. Vid våra intervjuer har det dock framgått att detta inte innebär att arbetsuppgifterna försvunnit, utan de överförs i stället till chefer och medarbetare vars huvudsakliga arbetsuppgifter ofta är kärnverksamhet.

Två av de tre enhetschefer vi har pratat med på Boverket får administrativt stöd från den gemensamma funktionen eftersom enheternas processer innehåller många administrativa moment. En förändring som har påverkat samtliga enheter är att personalen sedan 2019 bokar sina egna resor. I dag diarieför bara administratörer och registratorer, men det pågår försök med att låta handläggare göra detta själva. En chef beskriver att vissa handläggare tycker att det går fortare att diarieföra själv, medan andra vill ha hjälp med det.⁶¹

I föregående avsnitt framgick att Naturvårdsverket har en målsättning om att röra sig bort från begreppet administration och göra den typen av arbetsuppgifter till en naturlig del i varje process. Två enhetschefer berättar dock att de fortfarande har var sin administratör som registrerar och skickar inkommande handlingar vidare till rätt handläggare. Det beror bland annat på att handläggningen av bidrag och ersättningar medför ett stort inslag av administrativa arbetsmoment där ärenden ska registreras, förankras internt inom myndigheten med mera. Till detta kommer löpande kontakt med ekonomienheten och Statens servicecenter för att hantera utbetalningarna. En chef beskriver att den administration som följer av myndighetens interna styrning är en liten del av arbetet och att administrationen

⁵⁹ Intervju på Kronofogden, 2020-09-18. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-03. Mejl från företrädare för Kronofogden, 2021-02-12.

⁶⁰ Intervju på Kronofogden, 2020-09-18. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-03. Mejl från företrädare för Kronofogden, 2021-02-12.

⁶¹ Intervju på Boverket, 2020-06-18. Intervju på Boverket, 2020-06-17. Intervju på Boverket, 2020-08-11.

som hamnar på chefen såsom uppföljning och semesterhantering inte är betungande. En enhet som jobbar med två av myndighetens sakanslag beskriver dock att det finns tidskrävande krav på återrapportering och prognoser.⁶²

Hos Kronofogden beskriver flera sektionschefer att en hög andel av deras arbetstid går till administration och att de skulle önska mer tid för att fokusera på sina medarbetare och utveckling. De anger att administrationen har ökat till följd av ett allt större fokus på uppföljning⁶³ och produktionsstyrning. Detta kräver å ena sidan ofta manuella sammanställningar i Word och Excel, men har å andra sidan fördelen att chefer och medarbetare får en god överblick av produktionsläget. Cheferna hanterar administrationen på olika sätt. En chef beskriver att hen själv utför administrativa uppgifter som hade gått att delegera för att ge medarbetarna mer tid att fokusera på kärnuppgiften. En annan chef beskriver att sektionen har en person som enbart hanterar post och diarieföring. Den typen av stöd beskrivs som ovanligt på sektionsnivå, men upplevs av chefen som mycket effektivt.⁶⁴

Sektionscheferna beskriver att en källa till administration för både chefer och medarbetare är myndighetens it-system. Det handlar om ett stort antal system, varav många är gamla. När det gäller stöd-sidan beskrivs att det är olika system för resor, tidredovisning, semester och lön, schemaläggning och så vidare. Motsvarande situation beskrivs finnas inom kärnverksamheten där systemen ibland dessutom är krångliga och har en låg grad av automatisering.⁶⁵

HR-direktören hos Kronofogden konstaterar att det finns administrativa krav på cheferna som myndigheten har svårt att påverka storleken på. Det ligger till exempel ett arbetsmiljöansvar på cheferna som inte alltid är lätt att axla. Utöver kraven på arbetsmiljöområdet är situationer med arbetsrättsliga frågor eller disciplinärenden också administrativt tunga.⁶⁶

3.3.4 Upphandlingsarbetet är föremål för centralisering

I ovanstående avsnitt har vi inte berört stödet till första linjens chefer när det gäller inköp och upphandling. Detta är arbetsuppgifter som kan vara komplicerade och förknippade med mycket administration. Det är dock väldigt få av de sektions- och enhetschefer vi har pratat med som beskriver inköp och upphandling som ett problem, trots att flera av enheterna har behov av upphandling för sin verksamhet.

⁶² Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-17. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-10. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-08. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-04.

⁶³ Kronofogden beskriver att uppföljningen är en del av myndighetens utvecklings- och förbättringsarbete.

⁶⁴ Intervju på Kronofogden, 2020-09-07. Intervju på Kronofogden, 2020-09-11. Intervju nr 2 på Kronofogden, 2020-09-10. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-10. Mejl från företrädare för Kronofogden, 2021-02-12.

⁶⁵ Intervju på Kronofogden, 2020-09-07. Intervju på Kronofogden, 2020-09-11. Intervju nr 2 på Kronofogden, 2020-09-10. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-10.

⁶⁶ Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-03.

Boverket anger att upphandling är en tung arbetsuppgift för kärnverksamheten. Det finns därför en central funktion som ger stöd vid både stora upphandlingar och enklare direktupphandlingar. Chefen för verksamhetsstödet beskriver att det finns ett bra samspel med verksamheten, men att resursproblem ibland gjort det svårt att ha tillräcklig framförhållning i upphandlingsarbetet. Det finns också behov av att tydliggöra vilket ansvar som ska ligga på upphandlingsfunktionen respektive på verksamheten. Tanken är dock att det även med en tydligare gränsdragning ska vara en hög grad av centralisering av upphandlingsfrågorna.⁶⁷

På Naturvårdsverket är ett par av enhetscheferna mycket positiva till stödet de får av upphandlingsenheten, även om det ibland kan vara svårt för den enheten att hinna med.⁶⁸ Representanter för ledningen berättar att antalet upphandlare under de senaste sex åren har ökat från tre till tolv. Det beror delvis på centraliseringen av stödet, men också på att myndigheten har prioriterat de här frågorna. Även om det formella ansvaret fortfarande ligger hos varje enhet har upphandlingsstödet successivt tagit över allt mer av arbetet, och tanken är att den utvecklingen ska fortsätta. Kraven och komplexiteten som är förknippade med upphandling har ökat, och eftersom detta är en sällanuppgift för de flesta handläggare är det mer effektivt att ha ett gemensamt stöd för detta inom myndigheten.⁶⁹

Hos Kronofogden delas inköp och upphandlingar in i två kategorier. Den första kategorin är inköp och upphandling som sker inom ramen för tjänsteavtalet med Skatteverket. Den andra kategorin är inköp och upphandling av exekutiva tjänster (tjänster med nära koppling till kärnverksamheten såsom lässmeder och flyttfirmor). Tidigare låg ansvaret för de här två kategorierna på olika platser inom Kronofogden, men de är nu samlade på infrastrukturenheten som bildades vid årsskiftet 2016/2017.⁷⁰

Infrastrukturenheten ansvarar för de upphandlingsresurser som driver de exekutiva upphandlingarna. Verksamheten avropar därefter själv från avtalen. Enheten följer även upp dessa inköp för att säkerställa att gränserna för direktupphandling efterlevs. För inköpen via Skatteverket finns ett system där personer i verksamheten utses till operativa beställare. För att undvika att detta blir en sällanuppgift är det bara de som får tillgång till beställningsportalen.⁷¹

⁶⁷ Intervju på Boverket, 2020-06-11.

⁶⁸ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-17. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-10.

⁶⁹ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03.

⁷⁰ Intervju på Kronofogden, 2020-09-02.

⁷¹ Intervju på Kronofogden, 2020-09-02. Mejl från företrädare för Kronofogden, 2021-02-12.

4 Effektivare administration genom nya digitala lösningar

Det här kapitlet beskriver hur nya digitala lösningar påverkar administrationen och personalen som utför den. Baserat på det som framkommer i kapitlet har vi dragit följande slutsatser:

- Digitaliseringsarbetet går långsamt, bland annat till följd av utmaningar såsom dåligt anpassad lagstiftning och problem som rör kompetensförsörjning.
- Digitaliseringssatsningarna riktas i första hand mot kärnverksamhet och kundkontakter, vilket är rimligt givet regeringens mål.
- Den personal inom stödverksamheten som arbetar med drift och utveckling av it-system ökar snabbt. Digitaliseringen medför också fler arbetsuppgifter för bland annat jurister och kommunikatörer.
- Statens servicecenters arbete för att utveckla sina tjänster kan möjliggöra effektiviseringar inom kundmyndigheternas stödverksamhet.
- Ökade krav på bland annat it-säkerhet och personuppgiftshantering har lett till ökad efterfrågan på juridiskt stöd hos myndigheterna.
- Brist på samordning medför att myndigheter köper in och utvecklar egna systemlösningar i situationer där flera myndigheter kunde ha samarbetat.

4.1 Stort fokus på digitalisering

Detta avsnitt ger en övergripande beskrivning av takten och inriktningen på digitaliseringsarbetet inom staten samt hur det påverkar behovet av it-kompetens hos myndigheterna.

4.1.1 Trots fokus på digitalisering går utvecklingen långsamt

En återkommande synpunkt från utredningar som har undersökt digitaliseringen inom staten är att digitaliseringen går långsamt. Expertgruppen för digitala investeringar har konstaterat att den allt snabbare teknikutvecklingen i samhället medför att medborgarnas förväntningar på myndigheterna ökar i motsvarande takt, vilket innebär att takten på myndigheternas verksamhetsutveckling behöver öka. ESV och Riksrevisionen har också påtalat att digitaliseringen går långsamt och att det finns stora skillnader i hur långt olika offentliga aktörer har kommit.⁷²

⁷² SOU 2018:72. Ekonomistyrningsverket, *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, 2018. Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, 2016.

DIGG har övertagit ansvaret för att mäta statliga myndigheters it-användning och digitala mognad från ESV. Vid samtal med oss beskriver myndigheten att de ser ett ökande intresse för att arbeta med digitalisering och att de flesta myndigheter i dag ser detta som ett möjligt verktyg för att effektivisera den interna verksamheten och ge bättre service till sina kunder. Det finns dock skillnader mellan olika myndigheter beroende på vilken typ av verksamhet de har. DIGG poängterar också att ökade krav från EU tvingar myndigheterna att arbeta med digitalisering.⁷³

DIGG beskriver att det är svårt att mäta takten på digitaliseringsarbetet. Tidigare var IT i högre grad en separat del av verksamheten, medan digitaliseringsarbete i dag kan bedrivas inom samtliga verksamhetsgrenar. Det kan vidare vara svårt att definiera vad som ska klassas som digitalisering, och det är inte säkert att ekonomisystemet möjliggör en specificering av it-kostnaderna. I den senaste mätningen framgick att it-kostnader som andel av verksamhetskostnader har sjunkit sedan 2017, men siffran är förknippad med mätproblem. Kommande undersökning kommer att fokusera mer på digital mognadsgrad, vilket är en förutsättning för att myndigheter ska kunna samverka kring digitala lösningar.⁷⁴

4.1.2 Digitaliseringen av kärnverksamhet prioriteras

De tre myndigheterna i intervjustudien har kommit olika långt när det gäller tillgången till moderna systemlösningar, men samtliga ser digitalisering som en viktig fråga. Det framgår också att fokus för arbetet i huvudsak är att utveckla system inom kärnverksamheten och att utveckla kontaktvägarna till medborgarna. Det sker dock viss digitalisering inom stödverksamheten, bland annat genom att Statens servicecenter utvecklar sina tjänster.

Boverket beskriver att digitaliseringen påverkar både kärnverksamheten och stödverksamheten. När det gäller kärnverksamheten har de till exempel arbetat med att införa ett nytt system för bidragshantering. Myndigheten har också infört fler vägledning på webben, infört andra digitala kommunikationskanaler och arbetat med att digitalisera diarieföring och arkivering. Övergången till lönetjänsten hos Statens servicecenter har också varit ett led i att effektivisera stödverksamheten. Boverket beskriver vidare att olika delar inom myndighetens ledningsprocess är kopplade till olika system. De behöver därför hitta sätt att minska administrationen som uppstår till följd av att systemen inte interagerar med varandra.⁷⁵

⁷³ Intervju på Myndigheten för digital förvaltning, 2020-11-05.

⁷⁴ Intervju på Myndigheten för digital förvaltning, 2020-11-05. Myndigheten för digital förvaltning, *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader – En enkätundersökning riktad till statliga myndigheter*, 2019.

⁷⁵ Intervju på Boverket, 2020-08-13. Intervju på Boverket, 2020-06-26. Intervju på Boverket, 2020-06-16.

Naturvårdsverket konstaterar att it- och digitaliseringsarbetet har växt kraftigt i omfattning, och för att skapa en bättre strategisk styrning bildades i juli 2020 en ny digitaliseringsavdelning. Utvecklingen riktas mot system inom både kärnverksamheten och stödverksamheten, men den absolut största delen av arbetet berör kärnverksamheten. Naturvårdsverket poängterar att de hanterar stora mängder information inom miljöområdet och att en betydande del av it-utvecklingen handlar om att bygga verktyg för att andra ska kunna rapportera in den miljödata som myndigheten efterfrågar. Naturvårdsverket framhåller att fler aktörer utanför myndigheten därigenom också drar nytta av digitaliseringsarbetet.⁷⁶

Kronofogden beskriver att digitaliseringen är ett huvudspår i utvecklingen av verksamheten och att det är stor skillnad på satsningarna som riktar sig mot kärnverksamheten respektive stödverksamheten. I dagsläget är utvecklingsavdelningens verksamhet i huvudsak inriktad på att effektivisera processerna inom kärnverksamheten, även om visst stöd i administrativa processer också förekommer. Samtliga avdelningar har ett ansvar för ständiga förbättringar, det ligger i kärnuppdraget. Effektivisering av stödverksamheten bygger därför i stora delar på personalens egen förmåga att utveckla arbetet. Detta är en avsiktig prioritering eftersom möjligheten att frigöra resurser genom utvecklingsinsatser inom stödverksamheten är väldigt liten i relation till de vinster som går att göra inom kärnverksamheten.⁷⁷

Kronofogden har använt en stor del av sina utvecklingsresurser till att utveckla myndighetens gamla stordatormiljö, ett arbete som nyligen har slutförts. Det prioriterade området är nu att utveckla det digitala mötet med medborgarna. Kronofogden beskriver att de inte har kommit lika långt i utvecklingen av digitala tjänster som till exempel Skatteverket och Försäkringskassan och att de därigenom inte har levt upp till kundernas förväntningar. Myndigheten resonerar därför mycket om hur mötet med kunden ska organiseras i en digital värld, och hur de kan minska onödiga efterfrågan på myndighetens tjänster.⁷⁸

Kronofogden påpekar att de har gjort vissa effektiviseringar av stödverksamhetens system, till exempel när det gäller hanteringen av löneutbetalningar. Nyligen köpte myndigheten även in ett nytt system för diarieföring. De nämner också att nya HR-moduler från Statens servicecenter kommer att bli tillgängliga när Kronofogden flyttas över till ett nytt lönesystem, något som sker tidigast 2022.⁷⁹

Statens servicecenter beskriver att de utvecklar en ny grundtjänst för små och medelstora kunder som skapar förutsättningar för fortsatt digitalisering och automatisering. De har också för avsikt att utöka sin tjänsteportfölj med bland annat ytterligare HR-moduler. Servicecentret konstaterar att det borde finnas

⁷⁶ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03.

⁷⁷ Intervju på Kronofogden, 2020-09-18. Mejl från företrädare för Kronofogden, 2021-02-12.

⁷⁸ Intervju på Kronofogden, 2020-09-18.

⁷⁹ Intervju nr 2 på Kronofogden, 2020-09-03. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-03.

intresse från fler myndigheter för att använda de HR-tjänster som servicecentret erbjuder, eftersom det är dyrt för myndigheter att upphandla egna personalsystem. Den här typen av digitala tjänster borde kunna effektivisera administrationen hos kundmyndigheterna genom att ta bort behovet av att skriva ut anställningsbevis på papper, med mera.⁸⁰

4.1.3 Personalstyrkan inom it-området ökar i snabb takt

Digitaliseringen har medfört att it-personalen ökade snabbt under perioden 2010–2019. Personalen som arbetar med drift och utveckling finns inom myndigheternas stödverksamhet och ökade med 3 193 personer eller 49 procent, vilket är betydligt högre än ökningstakten för totalt antal anställda som var 12 procent. Av 204 myndigheter i urvalet var det 114 som ökade personalstyrkan och 37 som minskade den.

Tabell 4 Anställda som arbetar med IT, antal och procentuell utveckling

	2010	2013	2016	2019	2010–2019
Med stödkompetens	6 494	7 945	8 877	9 687	49 %
Övriga kompetensområden	1 627	1 172	1 211	1 570	-4 %

Anm.: Statistiken avser arbetsområde 45 och 46 i BESTA för alla myndigheter i undersökningen.

Källa: BESTA 2010–2019.

It-arbete är ett område som traditionellt sett har stora inslag av konsulter, något som inte fångas av den ovanstående statistiken. Riksrevisionen konstaterade i en granskning 2018 att det inte gick att ta fram den typen av information ur statens redovisningssystem. I en enkätundersökning framkom dock att it-tjänster var ett område där många myndigheter såg ett ökat behov under kommande år.⁸¹ DIGG har undersökt andelen inhyrd it-personal för ett antal myndigheter 2017 och 2018. Andelen var omkring 27 procent för båda åren och i vissa myndighetsgrupper minskade andelen något mellan åren.⁸²

4.2 Digitalisering medför nya krav och utmaningar

Detta avsnitt beskriver de nya krav och utmaningar som uppstår i samband med digitaliseringsarbetet samt hur de här kraven kan påverka administrationen inom myndigheterna.

⁸⁰ Statens servicecenter, *Årsredovisning 2019*. Intervju på Statens Servicecenter, 2020-05-05.

⁸¹ Riksrevisionen, *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*, 2018, s. 19–27.

⁸² Intervju på Myndigheten för digital förvaltning, 2020-11-05. Myndigheten för digital förvaltning, *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader*, 2019, s. 45–46.

4.2.1 Utredningar påtalar flera problem och utmaningar

DIGG har tillfrågat statliga myndigheter om vilka som är de största hindren för digitalisering. De två mest framträdande problemområdena var då befintliga lagar och regler samt tillgång till nödvändig kompetens. Därtill har Statskontoret uppmärksammat it-säkerhet och samordning som områden där myndigheterna möter utmaningar. Riksrevisionen har påtalat riskerna med föråldrade system.

När det gäller lagstiftningen konstaterar DIGG att det inte nödvändigtvis är lagar och regler i sig som utgör hinder, utan att det ofta handlar om osäkerhet om hur de ska tolkas och hur de förhåller sig till nya tekniska lösningar. Osäkerheten kan leda till att myndigheter avstår från att testa nya lösningar.⁸³ Myndighetens anslag utökades med 5 miljoner kronor från och med 2021 för att de ska kunna ge ett rättsligt stöd till den offentliga förvaltningen.⁸⁴

Förekomsten av hindrande och hämmande lagstiftning på digitaliseringsområdet påtalades också av digitaliseringsrättsutredningen 2018. Utredningen konstaterade att detta kan hindra eller hämma digital utveckling på flera sätt: genom uppenbara rättsliga hinder, genom rättslig osäkerhet eller genom avsaknad av reglering.⁸⁵

ESV har lyft kompetensförsörjningen i sina rapporter om digitalisering och beskrev 2018 att i princip hela den offentliga sektorn behöver ett kompetenslyft för att kunna tillvarata digitaliseringens möjligheter.⁸⁶ I rapporten Förvaltningspolitik i förändring från 2019 beskrev Statskontoret att staten redan i dag har svårt att locka till sig och behålla den kompetens som krävs, och att det sannolikt kommer att vara så även i framtiden. Det handlar inte enbart om expertkompetens inom IT, utan förvaltningen behöver även höja kompetensen hos andra grupper såsom chefer, jurister, verksamhetsutvecklare och beställare av it-tjänster.⁸⁷

Statskontoret beskriver att förvaltningens arbete med informationssäkerhet har hamnat allt mer i fokus under de senaste åren. Vid deras myndighetskontakter framkommer att myndigheternas ledningar upplever arbetet med informationssäkerhet som svårt. Särskilt mindre och medelstora myndigheter ser utmaningar när det gäller både finansiering och kompetensförsörjning. Det kan vara svårt att motivera dessa investeringar eftersom de sällan ger en synbar nytta direkt vid investeringstillfället. Därför finns en efterfrågan på fler gemensamma lösningar på det här området.⁸⁸

⁸³ Myndigheten för digital förvaltning, *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader*, 2019.

⁸⁴ Prop. 2020/21:1, UO 22.

⁸⁵ SOU 2018:25.

⁸⁶ Ekonomistyrningsverket, *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, 2018.

⁸⁷ Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring*, 2019.

⁸⁸ Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring*, 2019.

Statskontoret konstaterar att digitaliseringen kompliceras av att dessa frågor sträcker sig över i princip alla sakområden och att myndigheterna har kommit olika långt i sin utveckling. Arbetet kan också försvåras av att myndigheterna är relativt självständiga organisationer med interna kulturer och potentiellt motstridiga intressen, både inom organisationen och gentemot andra myndigheter. Även DIGG beskriver samverkan som en utmaning. De krav som kommer från bland annat EU medför att staten behöver hitta nya sätt att styra så att myndigheterna går i samma riktning. Annars finns en risk att myndigheter gör egna anpassningar till EU-kraven i stället för att lösa frågan tillsammans, vilket borde vara det mest effektiva.⁸⁹

Riksrevisionen har också granskat myndigheternas digitaliseringsarbete. Det har då bland annat konstaterats att det förekommer föråldrade it-system hos ett stort antal myndigheter. För att vidmakthålla de här systemen krävs relativt sett mer resurser, vilket kan tränga undan innovationsförmågan när det gäller att utveckla nya it-system. Föråldrade it-system kan också få stora konsekvenser för möjligheterna att bedriva verksamhet hos andra myndigheter eller privata aktörer. Riksrevisionen bedömde att problemet är så allvarligt och utbrett att det utgör ett hinder för en fortsatt effektiv digitalisering av statsförvaltningen.⁹⁰

4.2.2 Exempel från intervjustudien visar att utmaningar kopplade till ny teknik och digitalisering medför ökad administration

När myndigheterna i intervjustudien fick beskriva utmaningarna som är kopplade till digitalisering återkom flera av problemen som beskrevs ovan. De lyfter bland annat fram att det saknas stöd till myndigheterna vid införandet av nya regelverk, vilket medför ökad administration. De påtalar också att det är svårt att samverka med andra myndigheter om it-utveckling och upphandling av it-system.

En av de vanligaste synpunkterna under intervjuerna med ledningsrepresentanter och chefer inom stödverksamheten är att kraven som är kopplade till informationssäkerhet, personuppgiftshantering och upphandling har ökat. De regelverken beskrivs vara förknippade med komplicerade juridiska bedömningar och vara administrativt betungande. Som exempel på detta nämns införandet av GDPR, DOS-lagen⁹¹ och skärpta krav på moln-lösningar.⁹²

⁸⁹ Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring*, 2019. Intervju på Myndigheten för digital förvaltning, 2020-11-05.

⁹⁰ Riksrevisionen, *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*, 2019.

⁹¹ Se lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, (dataskyddslagen) och lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

⁹² Intervju nr 2 på Kronofogden, 2020-09-03. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03. Intervju på Boverket, 2020-06-11. Intervju på Boverket, 2020-08-07.

Flera av myndighetsföreträdarna beskriver att det saknas stöd till myndigheterna i de ovanstående frågorna. Som exempel nämns att implementeringen hade underlättats avsevärt om det hade funnits ett samlat statligt förarbete om hur GDPR skulle tolkas. Det nämns att det går att få visst stöd via eSam, men att det skulle behövas en myndighet med utpekad ansvar för juridiska frågor på it-området som kan ge konkreta svar på andra myndigheters frågor. Det påtalas att det inte bara handlar om krav från regeringen och EU, utan om att myndigheterna har att förhålla sig till ett samhälle där säkerhetsbilden ser annorlunda ut än för 10–15 år sedan.⁹³

Den digitala utvecklingen föranleder också effekter av mer indirekt karaktär. Rättscheferna på Boverket och Kronofogden beskriver att komplicerade frågor om utlämnande av allmänna handlingar tar stora resurser i anspråk. Det händer också att personer begär ut stora mängder handlingar som sedan inte hämtas ut. Kronofogden lyder dessutom under en gammal databaslagstiftning som inte är anpassad till dagens sätt att kommunicera med kunder.⁹⁴

Svårigheten att samverka om it-utveckling och upphandling omnämns också i intervjustudien. Boverket befinner sig i en pågående process med att upphandla ett nytt system för att handlägga bidrag. Mot bakgrund av detta konstateras att varje myndighet som har den typen av uppdrag i dag utvecklar eller upphandlar sina egna systemstöd, vilket är komplicerat. Även företrädare för Naturvårdsverket konstaterar att det finns processer som utförs på många myndigheter, såsom betala ut bidrag och ta ut avgifter, men där varje myndighet utvecklar sin egen lösning eftersom det saknas samordnade system.⁹⁵

Det beskrevs tidigare att Kronofogden betraktar mötet med sina kunder under nya digitala förutsättningar som ett viktigt utvecklingsområde. Förändringar av den externa kommunikationen beskrivs även som en viktig fråga hos Boverket, där det bland annat förs diskussioner om vilken servicenivå myndigheten ska erbjuda i sin svartjänst. Svarstjänsten infördes som ett sätt att öka effektiviteten genom att låta handläggarna fokusera på sina kärnuppgifter i högre utsträckning. Boverket har också arbetat med att utveckla digitala vägledningar och andra typer av digital kommunikation, vilket bland annat inneburit ett behov av att förstärka myndigheten med nya kompetenser såsom fler kommunikatörer.⁹⁶

⁹³ Intervju nr 2 på Kronofogden, 2020-09-03. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03. Intervju på Boverket, 2020-06-11. Intervju på Boverket, 2020-08-07.

⁹⁴ Intervju på Boverket, 2020-08-07. Intervju nr 2 på Kronofogden, 2020-09-03. Mejl från företrädare för Kronofogden, 2021-02-12.

⁹⁵ Intervju på Boverket, 2020-08-11. Intervju på Boverket, 2020-08-13. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-05.

⁹⁶ Intervju på Boverket, 2020-08-13.

5 Högre effektivitet genom centraliserade tjänster

Det här kapitlet beskriver den roll som centralisering av tjänster fyller för att effektivisera administrationen. Baserat på det som framkommer i kapitlet har vi dragit följande slutsatser:

- Regeringens tryck på myndigheter att ansluta sig till Statens servicecenter är svagt och anslutningen går långsamt. Ett av skälen till den låga anslutningstakten är målkonflikten mellan långsiktiga effektivitetsvinster för staten och anpassningar av verksamheten hos enskilda myndigheter som på kort sikt kan medföra problem. Det är oklart hur stor effektiviseringspotential som kvarstår i reformen.
- Trots att Statens servicecenter kontinuerligt har ökat kostnadseffektiviteten i sina tjänster förefaller inte anslutningen leda till ökad andel resurser för kärnverksamhet hos kunderna.
- Hos myndigheterna i intervjustudien har resurser som frigjorts genom anslutningen till Statens servicecenter blivit kvar inom stödverksamheten och använts för att tillhandahålla stöd med högre kvalitet.
- Det finns förslag på fler centraliserade tjänster, men långsam tjänsteutveckling medför att myndigheter tvingas hitta egna lösningar.

5.1 Statens servicecenter

Utvecklingen av centraliserade tjänster har länge varit en del av regeringens strategi för att effektivisera administrationen inom staten. Den största åtgärden är bildandet av Statens servicecenter, men det finns även andra myndigheter som tillhandahåller gemensamma tjänster, såsom Kammarkollegiet och DIGG.⁹⁷

Finansdepartementet beskriver att syftet med centraliserade tjänster ofta är att skapa långsiktiga effektiviseringsvinster som helhet, snarare än kortsiktiga vinster för enskilda myndigheter. Detta är en utmaning att hantera och departementet menar att det kan krävas ökad styrning från regeringens sida för att säkerställa att tjänsterna används. En annan utmaning är hur utvecklingen av den här typen av tjänster ska finansieras, eftersom det initialt handlar om stora investeringar.⁹⁸

5.1.1 Statens servicecenter har tidigare granskats av Riksrevisionen

Riksrevisionen granskade 2016 huruvida Statens servicecenter har bidragit till att effektivisera den administrativa verksamhet som övertagits från anslutna

⁹⁷ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-06-17.

⁹⁸ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-06-17.

myndigheter. I granskningen konstaterades bland annat att anslutningen inledningsvis gick långsamt och att servicecentret haft otillräckliga förutsättningar för att starta och bedriva sin verksamhet effektivt. Ett skäl till att anslutningarna gick långsamt var att flera icke anslutna myndigheter hade arbetat internt med att förbättra sin effektivitet och att vissa myndigheters administration sannolikt var mer effektiv än den hos servicecentret. Det påpekades även att regeringens styrning av myndigheters anslutning till servicecentrets tjänster har varit begränsad.⁹⁹

I granskningen framgick att många myndigheter ansåg att anslutningen varken hade ökat deras effektivitet eller minskat deras administrativa kostnader, och att det därför inte varit möjligt att uppnå interna besparingar. Av de myndigheter som besvarade enkäten angav knappt 20 procent att anslutningen hade inneburit minskade personalkostnader, knappt 50 procent angav att de var oförändrade och knappt 25 procent att anslutningen hade inneburit ökade personalkostnader.¹⁰⁰

5.1.2 Takten på nyanslutning till Statens servicecenter är låg

Statens servicecenter tillhandahåller tjänster inom tre områden: lönetjänster, ekonomitjänster och konsulttjänster. Tabellen nedan visar hur antalet kundmyndigheter har utvecklats över tid.

Tabell 5 Statens servicecenters kundmyndigheter och deras anställda

		2015	2016	2017	2018	2019
Lön	Myndigheter	105	110	115	122	128
Lön	Anställda	62 960	73 050	85 227	102 881	104 783
Ekonomi	Myndigheter	46	46	47	48	48
Ekonomi	Anställda	-	-	42 157	42 557	42 557
Konsult	Myndigheter	80	77	76	77	73
Konsult	Anställda	-	-	4 420	4 776	4 786

Källa: Årsredovisning för Statens servicecenter

Tabellen visar att lönetjänsten berör flest anställda, och enligt Statens servicecenter handlar det om knappt hälften av lönerna inom staten. Det framgår också att anslutningstakten till den tjänsten sjönk 2019. Den här bilden bekräftas av servicecentret som uppger att nyanslutningstakten har sjunkit, dels till följd av att de arbetar med att byta lönesystem, dels till följd av att intresset för att ansluta sig är lägre hos de kvarvarande myndigheterna.¹⁰¹

Statens servicecenter konstaterar att målsättningen om gemensam lönehantering inom staten har kommit halvvägs, vilket innebär att många myndigheter kvarstår

⁹⁹ Riksrevisionen, *Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?*, 2016.

¹⁰⁰ Riksrevisionen, *Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?*, 2016.

¹⁰¹ Intervju på Statens Servicecenter, 2020-05-05.

samtidigt som anslutningstakten minskar. Servicecentret uppfattar att det fanns ett starkare tryck från regeringen om att ansluta myndigheter till lönetjänsten för några år sedan. I nuläget finns, enligt servicecentret, tillräckligt stor volym för att lönetjänsten ska stå på egna ben och under 2020 kunde avgiften sänkas något. Servicecentret menar dock att det ur ett statligt perspektiv vore positivt om regeringen ökade trycket på kvarvarande myndigheter att ansluta sig, för att på så sätt nå en högre avkastning på investeringen i en gemensam lönetjänst.¹⁰²

Det finns en förordning som reglerar att vissa myndigheter ska vara anslutna till Statens servicecenters lönetjänst.¹⁰³ I praktiken har servicecentret först etablerat kontakt och genomfört en strukturerad process (bland annat gemensam förstudie, avsiktsförklaring och anslutningsprojekt) med intresserade myndigheter, och därefter har myndigheterna skrivits in i förordningen.¹⁰⁴

Statens servicecenter poängterar att effektivisering inom myndighetens tjänsteområden inte enbart handlar om nyanslutning av fler kundmyndigheter. Det är även av stor vikt att uppnå en ökad standardisering av tjänsterna. När myndigheterna anslutit sig har det varit tillåtet att ha kvar myndighetsspecifika lösningar, en kompromiss som varit nödvändig för att få dem att ansluta sig. Servicecentret räknar med att standardisering har stor potential att öka produktiviteten, det kräver dock kompromisser från kundmyndigheterna.¹⁰⁵

Finansdepartementet uppger att inriktningen att merparten av de statliga myndigheterna bör anslutas till lönetjänsten ligger fast, men att det samtidigt är viktigt att anslutningarna görs på ett effektivt sätt och så långt som möjligt anpassas till respektive myndighets förutsättningar. För närvarande bereds även ett förslag på Regeringskansliet om att vissa myndigheter ska anslutas till servicecentrets tjänster för elektronisk beställnings- och fakturahantering.¹⁰⁶

5.1.3 Myndigheterna i intervjustudien ser tämligen positivt på befintliga tjänster från Statens servicecenter

Samtliga myndigheter i intervjustudien är kunder hos Statens servicecenter,¹⁰⁷ och både chefer i verksamheten och personer inom administrativa funktioner som har direktkontakt med servicecentret har fått beskriva hur tjänsterna fungerar. Cheferna i första linjen är överlag nöjda med servicecentrets tjänster. Personal

¹⁰² Intervju på Statens Servicecenter, 2020-05-05.

¹⁰³ Se förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster.

¹⁰⁴ Intervju på Statens Servicecenter, 2020-05-05. Mejl från företrädare för Statens Servicecenter, 2021-02-12.

¹⁰⁵ Intervju på Statens Servicecenter, 2020-05-05. Mejl från företrädare för Statens Servicecenter, 2021-02-12.

¹⁰⁶ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-06-17.

¹⁰⁷ Naturvårdsverket och Kronofogden köper både ekonomi- och lönetjänster, medan Boverket endast är ansluten till lönetjänsten.

inom de administrativa funktionerna upplever dock att det är svårt att få gehör hos servicecentret för förslag på utveckling av tjänsterna.

När det gäller cheferna i verksamheten kommer de och deras personal i huvudsak i kontakt med lönetjänsten, och överlag återger de positiva omdömen. Det beskrivs att det i vissa situationer kan vara svårt att fylla i sin frånvaro (vid föräldraledighet, vård av barn med mera), men att det då går att kontakta servicecentret och få snabbt svar. Vissa chefer lyfter dock fram att man behöver använda separata system för frånvarorapportering och tidredovisning.¹⁰⁸

På de administrativa funktionerna, såsom ekonomi och HR, där det finns en närmare kontakt med servicecentret, är omdömena mer blandade. Företrädare för Boverket konstaterar att lönetjänsten är smidig för medarbetarna men att det är besvärligt att ta ut data från systemet. Myndighetens lokala avtal (gällande bland annat löneväxling och reseavtal) medför också att myndigheten tvingas använda egna lösningar vid sidan av lönetjänsten. De beskriver vidare att det har varit svårt att få gehör hos servicecentret för förbättringsförslag rörande detta. Därtill utförs tidredovisning och frånvarorapportering i separata system, vilket skapar irritation eftersom det tidigare gjordes i ett gemensamt system.¹⁰⁹

Hos Naturvårdsverket konstateras att övergången till Statens servicecenter har lett till positiva effekter, men att det också finns skäl att rikta viss kritik. Kvaliteten på tjänsterna är inte högre än om de hade utförts i egen regi, ibland till och med sämre. Även om samarbetet med servicecentret fungerar betydligt bättre i dag än tidigare finns det en rad detaljerade problem kopplade till ekonomitjänsten som skulle behöva lösas för att myndigheten ska kunna arbeta på ett effektivt sätt. Naturvårdsverket upplever att det varit svårt att få gehör för den här typen av utvecklingsbehov hos servicecentret. Även på Naturvårdsverket finns det synpunkter på att lönesystemet saknar en modul för tidrapportering, vilket innebär att personalen måste rapportera i ett separat system.¹¹⁰

Kronofogden anger att det sker en löpande dialog om tjänsternas kvalitet i relation till priset, där de tycker att priset är väl högt. Men över lag menar Kronofogden att servicecentret levererar det de ska och är tjänstvilliga vid problem.¹¹¹

När vi diskuterat möjligheterna till kundanpassning med Statens servicecenter poängterar de att grunduppdraget är att erbjuda kostnadseffektiva tjänster till kundmyndigheterna och att de därför bygger en standardiserad grundtjänst inom lön, ekonomi och e-handel. Den höga graden av standardisering innebär att

¹⁰⁸ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-04. Intervju på Boverket, 2020-06-18. Intervju på Boverket, 2020-06-17. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-08. Intervju nr 2 på Kronofogden, 2020-09-10. Intervju på Kronofogden, 2020-09-07.

¹⁰⁹ Intervju på Boverket, 2020-06-16. Intervju på Boverket, 2020-06-11.

¹¹⁰ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-05. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03.

¹¹¹ Intervju på Kronofogden, 2020-09-02. Intervju på Kronofogden, 2020-09-04.

kundmyndigheternas unika önskemål kommer att bli svårare att tillmötesgå. Parallellt med detta kommer det dock att finnas mer kundunika alternativ, där utrymmet för att tillgodose enskilda myndigheters behov är betydligt större.¹¹²

Avslutningsvis har vi diskuterat med myndigheterna i intervjustudien hur de ser på tjänster från andra myndigheter. Stödet från en rad myndigheter beskrevs då i positiv bemärkelse. Till exempel angavs att stödet från ESV, Kammarkollegiet och Upphandlingsmyndigheten är viktigt vid ekonomiska frågor och upphandling.¹¹³

5.2 Centrala tjänsters påverkan på administrationen

Det finns få uppgifter om i vilken utsträckning införandet av Statens servicecenter och andra centrala tjänster har påverkat mängden administration som utförs inom staten. Detta avsnitt beskriver vilka iakttagelser vi har gjort i granskningen rörande de centraliserade tjänsternas påverkan på administrationen.

5.2.1 Ökad kostnadseffektivitet hos Statens servicecenter men oklart hur stor effekt som uppnåtts på statens samlade administration

Mot bakgrund av Riksrevisionens tidigare granskning har vi frågat Statens servicecenter om de uppfattar att kundmyndigheterna i dag är mer benägna att minska sin personal efter anslutningen. Det är enligt servicecentret svårt att med säkerhet uttala sig om detta, men när de tar över ekonomi- och lönetjänster förefaller det inte sällan vara så att personal vid kundmyndigheterna blir kvar. Det märks genom att den personal som tidigare arbetat med uppgifterna ofta dyker upp som operativa kontaktpersoner till servicecentret. Statens servicecenter menar att det därmed kan finnas en effektiviseringspotential kvar hos myndigheterna. Ett annat problem när personal blir kvar är att det ökar risken att nya rutiner från servicecentret tar längre tid att implementera hos kundmyndigheterna och att de hänger fast vid halvmanuella lösningar vid sidan av servicecentrets tjänster, vilket enligt servicecentret skapar onödiga administrativa steg.¹¹⁴

När det gäller frågan om hur administrativa kostnader påverkas av en anslutning till Statens servicecenter konstaterar servicecentret att det är svårt att mäta. När servicecentret diskuterar detta med myndigheter framgår att de ofta jämför sina direkta kostnader med avgifterna till servicecentret. Då missar man de indirekta kostnader som myndigheterna skulle ha haft för exempelvis systemförvaltning. Servicecentret menar också att migreringen till ett nytt lönesystem, som nu pågår

¹¹² Mejl från företrädare för Statens servicecenter, 2020-11-03.

¹¹³ Intervju på Kronofogden, 2020-09-02. Intervju på Boverket, 2020-06-11. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-05.

¹¹⁴ Intervju på Statens Servicecenter, 2020-05-05. Mejl från företrädare för Statens Servicecenter, 2021-02-12.

för vissa kunder, hade varit avsevärt mycket dyrare om den skulle ha utförts av varje enskild myndighet.¹¹⁵

Regeringen bedömde 2017 att inrättandet av Statens servicecenter har medfört lägre kostnader för staten som helhet. På frågan om det gjorts någon uppföljning som visar hur mycket administrationskostnaderna har förändrats svarar Finansdepartementet att det inte har gjorts någon utvärdering av servicecentret på regeringens uppdrag, men att de löpande följer upp kostnadseffektiviteten.¹¹⁶

Statens servicecenter presenterar nyckeltal för kostnadseffektivitet i sin årsredovisning. Där framgår att kostnadseffektiviteten för lönehantering och leverantörsfakturer har ökat i takt med att myndigheten successivt har utvecklat sin verksamhet. Servicecentret bedömer att stordriftsfördelar och den ökade kostnadseffektiviteten innebär att de här tjänsterna utförs på ett mer effektivt sätt än om motsvarande arbetsuppgifter hade fortsatt att utföras hos varje myndighet. Det är med andra ord, enligt servicecentret, i dag avsevärt färre personer inom staten som arbetar med lönehantering och fakturering än före samordningen av dessa tjänster.¹¹⁷

Servicecentret redovisade i maj 2020 att det kontinuerliga arbetet för att hålla tillbaka kostnadsutvecklingen har inneburit att avgifterna för lönetjänsten inte höjts sedan 2017 – trots kostnadsökningar för system och personal. Därutöver sänktes grundavgiften för lönesystemet med 2 kronor per lönespecifikation den 1 juli 2020, vilket motsvarar en kostnadsänkning på 2,6 miljoner kronor per helår för de som köper lönetjänsten. Vidare rapporterar servicecentret att anslutningen av fler myndigheter till en standardiserad grundtjänst har medfört 23 miljoner kronor i sänkta kostnader.¹¹⁸

5.2.2 Personalstyrkan ökar inom de arbetsområden där Statens servicecenter levererar tjänster

Statens servicecenter tillhandahåller tjänster inom lönehantering, HR och ekonomi. Det är därför intressant att undersöka hur antalet personer inom dessa arbetsområden utvecklas. Det är dock viktigt att påpeka att arbetsområdena är bredare och innehåller fler arbetsuppgifter än de som överförts till servicecentret. Redovisningen nedan ska därför inte ses som en utvärdering av tjänsterna från statens servicecenter, utan som en presentation av hur storleken på dessa personalkategorier utvecklas. Den utvecklingen påverkas av fler faktorer än servicecentrets tjänsteproduktion, vilket vi återkommer till i avsnitt 5.2.3.

¹¹⁵ Intervju på Statens Servicecenter, 2020-05-05.

¹¹⁶ Skr. 2016/17:77. Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-06-17.

¹¹⁷ Mejl från företrädare för Statens Servicecenter, 2021-02-12. Statens servicecenter, *Årsredovisning 2017*. Statens servicecenter, *Årsredovisning 2019*. Mejl från företrädare för Statens Servicecenter, 2021-02-22.

¹¹⁸ Statens servicecenter, *Åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen för administrativa tjänster*, 2020.

Personalstyrkan inom HR- och personalarbete

Antalet personer som arbetar med HR- och personalarbete¹¹⁹ ökade med 680 personer eller 27 procent under perioden 2010–2019. Det är en utvecklingstakt som är högre än det totala antalet anställda som ökade med 12 procent. De myndigheter som är anslutna till servicecentrets lönetjänst har totalt sett ökat sin personalstyrka i en snabbare takt än övriga myndigheter, men som beskrevs ovan ser vi inte i underlaget vilka typer av arbetsuppgifter inom HR-kategorin som ökar.

En majoritet av myndigheterna i hela urvalet har ökat sin HR- personal. Av 204 myndigheter har 112 ökat sin personalstyrka och 36 myndigheter har minskat sin. Av de myndigheter som ökat personalstyrkan är det 10 som står för drygt hälften av den totala ökningen av antalet anställda, varav Försäkringskassan står för den största ökningen.¹²⁰ De flesta kunder hos servicecenters lönetjänst har gjort små personalförändringar inom området HR- och personalarbete. Av 115 myndigheter i urvalet har 55 ökat sin personalstyrka och 22 myndigheter har minskat sin.

Tabell 6 Anställda med stödkompetens som arbetar med HR- och personalarbete och med ekonomiarbete, antal och procentuell utveckling

	2010	2013	2016	2019	2010–2019
HR- och personalarbete	2 518	2 816	2 927	3 198	27 %
Varav myndigheter som inte är anslutna till SSC:s lönetjänst	1 713	1 820	1 836	1 979	16 %
Varav myndigheter som är anslutna till SSC:s lönetjänst, exkl. Försäkringskassan	776	823	857	941	21 %
Varav Försäkringskassan	29	85	99	102	252 %
Varav personal på SSC	0	88	135	176	-
Ekonomiarbete	3 781	3 935	4 030	3 977	5 %
Varav myndigheter som inte är anslutna till SSC:s ekonomitjänst	3 270	3 443	3 454	3 402	4 %
Varav myndigheter anslutna till SSC:s ekonomitjänst, exkl. Försäkringskassan	474	428	409	404	-15 %
Varav Försäkringskassan	37	64	167	171	362 %
Varav Statens servicecenter	0	120	117	111	-

Anm.: Begreppet SSC används som förkortning för Statens servicecenter.

Källa: BESTA 2010–2019.

¹¹⁹ Arbetsområde 47 i BESTA.

¹²⁰ Försäkringskassan, Göteborgs universitet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Trafikverket, Stockholms universitet, Kriminalvården, Umeå universitet, Karolinska institutet och Kungl. Tekniska högskolan.

Personalstyrkan inom ekonomiarbete

Personalstyrkan som arbetar med ekonomiarbete¹²¹ ökade med 196 personer 2010–2019. Det är en ökning med 5 procent och är en lägre utvecklingstakt än för det totala antalet anställda som ökade med 12 procent. Försäkringskassan ökade sin personalstyrka med 134 personer och bidrar således till en betydande del av den totala förändringen på ekonomiområdet. Övriga kunder hos servicecentret minskade den sammanlagda personalstyrkan med 70 personer eller 15 procent. Statens servicecenter har 111 anställda inom området.

De flesta myndigheterna i undersökningen har gjort små förändringar av sin personalstyrka inom området ekonomiarbete. Av 204 myndigheter har 87 ökat sin personalstyrka och 70 myndigheter har minskat sin.

Nästan hälften av myndigheterna som är anslutna till servicecentrets ekonomitjänster har minskat sin personal inom området ekonomiarbete. Av 47 myndigheter i urvalet har 22 minskat sin personalstyrka och 19 myndigheter har ökat sin. Antalet anställda som arbetar med ekonomitjänster på Statens servicecenter och de anslutna myndigheterna har blivit fler sedan statens servicecenter bildades. År 2010 var det 474 personer men motsvarande antal 2019 uppgick till 515 personer, vilket är en ökning med 9 procent.

5.2.3 Myndigheterna i intervjustudien har ökat kvaliteten inom berörda stödfunktioner

Myndigheterna i intervjustudien har tillfrågats om anslutningen till Statens servicecenter frigjort resurser som kunnat användas inom andra delar av verksamheten. Det framgår då att anslutningen har medfört en viss rationalisering, men att det i den mån resurser har frigjorts inte har inneburit att personalen inom HR och ekonomi har minskat. Utrymmet har i stället använts till att höja kvaliteten i det stöd som dessa funktioner tillhandahåller.

På Boverket hanteras lönefrågorna hos HR och de beskriver att anslutningen till Statens servicecenter har sänkt kostnaderna, även om man fortfarande arbetar med att hämta hem samtliga rationaliseringsvinster. Det utrymme som frigjorts har använts till att förstärka annat HR-arbete. Det har också möjliggjort en mer renodlad HR-funktion.¹²²

Naturvårdsverket beskriver att de hade förväntat sig att anslutningen till Statens servicecenter skulle göra det möjligt att klara sig med en mindre personalstyrka än vad som i dag behövs, antalet medarbetare på ekonomienheten har tvärtom ökat. Det poängteras dock att det är viktigt att titta på innehållet i arbetsuppgifterna, och inte bara på antalet personer. Skälet till att personalstyrkan ökar är delvis att det fortfarande finns behov av att utföra vissa enklare arbetsuppgifter som de

¹²¹ Arbetsområde 48 i BESTA.

¹²² Intervju på Boverket, 2020-06-16. Intervju på Boverket, 2020-06-11.

hoppades skulle försvinna vid anslutningen. Men det beror också på att Naturvårdsverket har utökat kompetensen inom fastighetsekonomi, stärkt sin analyskraft och ökat sitt fokus på ekonomifrågorna.¹²³

Hos Kronofogden konstateras att prissänkningen på lönetjänsten har bidragit till att göra tjänsten till ett mer konkurrenskraftigt alternativ, men att anslutningen till ekonomitjänsten inte har blivit en billigare lösning jämfört med att utföra arbetet i egen regi. De konstaterar också att bemanningen på ekonomisidan har förstärkts sedan anslutningen till servicecentret, men att detta beror på andra förändringar som medfört högre komplexitet i ekonomiarbetet.¹²⁴

5.3 Behov av ytterligare tjänsteutveckling

Detta avsnitt beskriver synpunkter som har framkommit under granskningen när det gäller behovet av ytterligare centraliserade tjänster inom staten.

5.3.1 Utredningar indikerar att fler tjänster kan centraliseras

Finansdepartementet uppger att det för närvarande inte pågår något aktivt arbete i Regeringskansliet för att samordna fler förvaltningsgemensamma tjänster, men att det framöver kan finnas anledning att titta på om det finns sådana möjligheter.¹²⁵ Den här frågan har varit föremål för flera utredningar och det finns förslag på ytterligare tjänster som skulle kunna centraliseras.

Statens servicecenter har på regeringens uppdrag utrett vilka funktioner som kan vara lämpliga att samordna, koncentrera och omlokalisera till orter utanför storstadsområdena. Uppdraget redovisades 2017 och där lämnades flera förslag på samordning, främst av olika typer av verksamhetsstöd. Servicecentret bedömde att en betydande effektivisering skulle kunna uppnås genom mer samordning och koncentration. Bland förslagen fanns bildandet av en gemensam organisation för statliga servicekontor (vilket har införts), samordning av statliga myndigheters it-drift (se nedan), utökat upphandlingsstöd, en funktion för förvaltningsjuridiskt stöd och en breddning av servicecentrets ekonomiadministrativa tjänster.¹²⁶

Statens servicecenter fick 2014 i uppdrag att i samverkan med Riksarkivet utveckla en gemensam tjänst för e-arkiv. Servicecentret gjorde en slutrapportering av uppdraget i juni 2019 där de konstaterar att e-arkiv är en förutsättning för att myndigheter ska kunna digitalisera sina informationsflöden och att det finns ett mycket stort intresse för en sådan gemensam tjänst. Servicecentret bedömer att tjänsten visserligen kan finansieras genom avgifter från kundmyndigheterna, men att servicecentret behöver finansiering från regeringen för att klara den initiala

¹²³ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-05. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03.

¹²⁴ Intervju på Kronofogden, 2020-09-02.

¹²⁵ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-06-17.

¹²⁶ Statens servicecenter, *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner*, 2017.

investeringen. Utan färdig finansiering är det en för stor risk för servicecentret att börja utveckla en sådan tjänst. Frågan om anslutningstakt och vilka möjligheter det skulle finnas att kräva att myndigheter ansluter sig aktualiseras också.¹²⁷

Regeringen har hörsammat behovet av utvecklad it-drift inom staten. Ett led i det arbetet var att 2017 ge Försäkringskassan i uppdrag att erbjuda samordnad och säker it-drift för vissa myndigheter. Avsikten var ursprungligen att uppdraget skulle slutredovisas i december 2020. I september 2019 beslutade regeringen dock att tillsätta en utredning om säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen. Utredningen ska kartlägga och analysera statliga myndigheters behov av it-drift samt hur dessa behov kan tillgodoses.¹²⁸ För att Försäkringskassans uppdrag skulle svara bättre mot den nya utredningen flyttades tidpunkten för slutredovisning fram till mars 2023.¹²⁹

5.3.2 Personalstyrkan inom arkivverksamhet ökar kraftigt

Som framgick ovan har Statens servicecenter lyft fram arkivering som ett lämpligt område för en gemensam digital lösning. Vi kan konstatera att myndigheterna ökade sina anställda inom området med 294 personer under perioden 2010–2019. Det motsvarar 62 procent och är en betydligt högre utvecklingstakt än för det totala antalet anställda på myndigheterna som ökade med 12 procent.

Ungefär hälften av myndigheterna i undersökningen har ökat sina anställda inom arkivverksamheten.¹³⁰ Av 204 myndigheter är det 99 som har ökat personalstyrkan och 18 som har minskat den.

Tabell 7 Anställda med stödkompetens som arbetar med arkivverksamhet, antal och procentuell utveckling

	2010	2013	2016	2019	2010–2019
Alla myndigheter i urvalet	476	607	712	770	62 %
Varav kärnmyndigheter	450	566	664	700	56 %
Varav stödmyndigheter	26	41	48	70	169 %

Källa: BESTA 2010–2019.

5.3.3 Myndigheterna i intervjustudien efterfrågar fler tjänster

I våra diskussioner med myndigheterna i intervjustudien har behov av fler centraliserade tjänster kommit upp vid flera tillfällen. Det framgår att

¹²⁷ Statens servicecenter, *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv*, 2019. Intervju på Statens Servicecenter, 2020-05-05.

¹²⁸ Dir. 2019:64 och Dir. 2020:73.

¹²⁹ Fi2017/03257/DF och I2019/02515/DF.

¹³⁰ Arbetsområde 41 i BESTA.

myndigheter i flera situationer tvingas upphandla och utveckla egna lösningar, trots att samordning hade kunnat vara en effektivare lösning.

Boverket tar upp frågan om arkivering. De använder fortfarande mycket pappersakter, vilket är tidskrävande att hantera och en digital lösning skulle vara mer effektivt. Boverket hoppades på att Statens servicecenter skulle ta fram en lösning för digital arkivering som de kunde ansluta sig till, men eftersom det inte blev av planerar de nu att försöka hitta en egen systemlösning under 2021.¹³¹

På Naturvårdsverket konstateras att regeringen nog har valt rätt områden när man upprättat myndigheter som ska erbjuda stöd och tjänster, såsom Statens servicecenter och Upphandlingsmyndigheten. Det finns dock enligt Naturvårdsverket ett stort utrymme för de här myndigheterna att ta en ännu tydligare roll. Det vore också positivt med mer gemensamma it-lösningar. I dag kräver upphandling av telefoner, VPN-lösningar med mera väldigt mycket arbete för enskilda myndigheter.¹³²

Kronofogden konstaterar att det borde finnas utrymme för fler gemensamma lösningar. Ett exempel är upphandling och drift av ekonomisystem. Det är en dyr lösning att som i dag låta myndigheter bygga upp egen kompetens för att driva och underhålla ekonomisystem, särskilt när de flesta myndigheter ändå väljer samma leverantör. Det är dock viktigt att gemensam upphandling begränsas till system som är gemensamma inom staten, för gemensam upphandling av andra system skulle inte ge skalfördelar. Det konstateras också att det kan behövas en gemensam statlig molntjänst för att leva upp till säkerhetskraven som ställs på den typen av lösningar.¹³³

¹³¹ Intervju på Boverket, 2020-08-13. Intervju på Boverket, 2020-06-11.

¹³² Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03.

¹³³ Intervju på Kronofogden, 2020-09-04. Intervju på Kronofogden, 2020-09-18. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-03.

6 Tillitsstyrning för minskad administration

Det här kapitlet beskriver hur regeringen genom utvecklad styrning verkar för att effektivisera administration som utförs på myndigheterna. Baserat på det som framkommer i kapitlet drar vi följande slutsatser:

- Regeringens åtgärder för att utveckla myndighetsstyrningen har på senare år huvudsakligen vidtagits inom ramen för tillitsreformen.
- Regeringskansliet uppfattar att den alltmer tillitsbaserade styrningen innebär färre återrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev. Samtidigt ger myndigheterna i intervjustudien inte bilden av att styrningen blivit mer långsiktig och mindre detaljerad.
- Myndigheterna i intervjustudien arbetar i viss utsträckning med att identifiera och förhindra administrativa tidstjuvar. De ser också ett värde i mer tillitsbaserad styrning inom sina myndigheter, men ifrågasätter att det kommer att leda till någon större minskning av mängden administration.
- Utredningar från bland annat ESV och Statskontoret har gett förslag på hur styrningen kan utvecklas, men utöver tillitsreformen och slopade delårsrapporter har få konkreta åtgärder genomförts.

6.1 Utveckling av myndighetsstyrningen med direkt koppling till tillitsreformen

Finansdepartementet anger att arbetet med tillitsreformen har varit en av de viktigaste åtgärderna i arbetet med att minska och effektivisera administrationen. Departementet beskriver reformen som en viktig utgångspunkt för statlig förvaltningspolitik och myndighetsstyrning samt att detta är en fortsatt prioriterad insats även efter att Tillitsdelegationen har avslutat sitt arbete.¹³⁴ Arbeta som sker inom ramen för reformen knyter an till tidigare arbete med att utveckla myndighetsstyrningen, och kan ses som en kraftsamling snarare än en ny inriktning på arbetet.

I detta avsnitt beskriver vi inledningsvis hur regeringen via myndighetsstyrningen kan påverka myndigheternas administration. Därefter beskrivs regeringens åtgärder för att utveckla myndigheternas interna styrning genom tillitsreformen.

¹³⁴ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-04-30.

6.1.1 Regeringen försöker hålla nere återrapporteringskraven

Regleringsbrev och myndighetsinstruktioner är de mest rättframma instrumenten som regeringen vanligen har att tillgå för att styra myndigheterna. Regeringen ställer emellertid inte direkta krav på myndigheterna att effektivisera sin administration. Utformningen av den administrativa delen av verksamheten betraktas som en fråga för respektive myndighetsledning. Regeringen poängterade senast i budgetpropositionen för 2021 att myndighetsstyrningen i huvudsak ska vara tillitsbaserad och att detaljstyrning ska undvikas.¹³⁵

Om regeringens direkta styrning av myndigheterna blir mer tillitsbaserad kan det minska återrapporteringskrav och liknande i de årliga regleringsbreven till myndigheterna. I Regeringskansliets handledning för utformning av regleringsbrev anges också att styrsignalerna inte ska vara för många eller alltför detaljerade och att återrapporteringskrav bara ska användas när uppgifterna är nödvändiga för Regeringskansliets arbete. Finansdepartementet anger att kraven på att noga överväga så att myndigheterna inte belastas med onödiga styr signaler har förtydligats under de senaste åren.¹³⁶

På frågan om huruvida de krav på återrapportering som riktas till myndigheterna har ökat eller minskat över tid anger Finansdepartementet att det, så vitt de känner till, inte har gjorts någon systematisk genomgång av detta. Men de uppskattar att återrapporteringskraven under de senaste fem åren har minskat i omfattning.¹³⁷

6.1.2 Myndigheterna i intervjustudien poängterar att mycket styrning sker utanför regleringsbreven

När myndigheterna i intervjustudien har fått beskriva regeringens styrning lyfter de fram den styrning som sker utöver regleringsbrevens krav på återrapportering.

Boverket beskriver att många av de regeringsuppdrag som myndigheten får ges vid sidan av regleringsbrevet, vilket innebär att uppdrag inkommer löpande under året. Den här typen av styrning har ökat under de senaste åren. Ibland använder Boverket konsulter för att utföra delar av uppdragen, men det finns också exempel på uppdrag som kräver rekrytering och därigenom orsakar mer administration. Det här är frågor som myndigheten diskuterar med sin myndighetshandläggare.¹³⁸

Naturvårdsverket poängterar att styr signaler inte bara kommer från regeringen, utan att det även finns stora rapporteringskrav från EU. Även bortsett från EU-kraven är dock uppfattningen att återrapporteringskraven på myndigheten är

¹³⁵ Prop. 2020/21:1, UO 2.

¹³⁶ Regeringskansliet, *Anvisningar för arbetet med regleringsbrev*, 2019. Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-10-23.

¹³⁷ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-06-17.

¹³⁸ Intervju på Boverket, 2020-08-07. Intervju på Boverket, 2020-08-13.

relativt höga. Det är inte bara krav som ska redovisas i årsredovisningen utan även återrapportering som är kopplad till myndighetens sakanslag. Myndigheten har en dialog med departementet om att se över om rapporteringen kan förenklas.¹³⁹

Kronofogden beskriver att det ofta förekommer kontakter med ansvarigt departement. Kontakter sker veckovis och rör i många fall faktauppgifter och sammanställningar som underlag för departementets beredning av frågor. Hanteringen av de här förfrågningarna medför viss administration, och sker i nuläget med ökad frekvens och tempo.¹⁴⁰

Myndigheterna i intervjustudien betraktar alltså styrningen utanför regleringsbrev som betungande och de menar att den ökar. Om de problem som myndigheterna beskriver kan lösas genom mindre eller bättre styrning är svårt att avgöra. Vi konstaterar dock att exemplen inte ger bilden av att styrningen har blivit mer långsiktig och mindre detaljerad.

6.1.3 Myndigheterna försöker motverka ”administrativa tidstjuvar”

Ett av Tillitsdelegationens uppdrag var att ge stöd till de myndigheter som vill utveckla sin verksamhet i syfte att uppnå en mer tillitsbaserad styrning. I det uppdraget ingick bland annat att identifiera områden inom myndigheterna där det går att minska onödig administration.¹⁴¹ Myndigheterna ger flera exempel.

Boverket beskriver att administrativa moment är en av de saker man ser över i det löpande arbetet med att effektivisera sina processer.¹⁴² På Kronofogden arbetar man bland annat med produktionstavlor som ett sätt att involvera medarbetarna i produktionsplanering, uppföljning och utveckling. Tanken är att på det här sättet hitta förbättringar och sätt att arbeta smartare. Myndighetens HR-direktör framhåller också att HR har arbetat med att förenkla instruktioner. Det finns även en ambition från huvudkontorets sida att inte lägga mer administration än nödvändigt på cheferna ute i verksamheten.¹⁴³

Naturvårdsverket beskriver att de har minskat kraven på tidredovisning i syfte att minska administration och detaljstyrning. När myndigheten utredde om det gick att ta bort tidredovisningen helt visade det sig dock att många medarbetare ville ha kvar möjligheten att fördela sin tid. Inriktningen är nu i stället att ta fram ett nytt system för tidredovisningen. Myndigheten har också gjort förenklingar genom att förändra sin ekonomimodell och minska mängden detaljunderlag som tas fram.¹⁴⁴

¹³⁹ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15.

¹⁴⁰ Mejl från företrädare för Kronofogden, 2021-02-12.

¹⁴¹ Dir. 2017:119.

¹⁴² Intervju på Boverket, 2020-06-26.

¹⁴³ Intervju på Kronofogden, 2020-09-18. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-03. Mejl från företrädare för Kronofogden, 2021-02-12.

¹⁴⁴ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15.

I vilken utsträckning tillitsreformen har intensifierat myndigheternas arbete med att identifiera administrativa tidstjuvar är svårt att avgöra.

6.1.4 Myndigheterna i intervjustudien arbetar med tillitsbaserad styrning men ser liten effekt på administrationens storlek

Som beskrevs i kapitel två drev Tillitsdelegationen ett tillitsnätverk som samtliga av myndigheterna i vår intervjustudie deltog i. Ett utvecklat ledar- och medarbetarskap där ökad tillit i relationerna i organisationen ska höja kvalitet och effektivitet har varit ett viktigt tema i tillitsreformen. Även om åsikterna skiljer sig åt när det gäller hur stor nytta de haft av nätverket så finns på ledningsnivå i de tre myndigheterna ett intresse för ökade inslag av tillitsbaserad styrning.

På Naturvårdsverket beskriver representanter för myndighetsledningen att tillitsbaserad styrning är något positivt och att inslagen av detta har ökat inom myndigheten. De anger dock att deltagandet i tillitsnätverket inte levde upp till deras förväntningar och att de inte fick ut så mycket av de diskussioner som fördes där. De poängterar vidare att det fortfarande måste finnas stöd som säkerställer att arbetet utförs på ett effektivt och någorlunda likartat sätt, även om myndigheten vill gå mot mer tillit. Ett led i detta är utvecklingen av en ny projektmodell.¹⁴⁵

På Kronofogden pågår ett arbete för att öka inslagen av tillitsbaserad styrning och ledning. Ett led i detta är en träning i ledar- och medarbetarskap som genomförs under 2020 och 2021. Vidare har uppföljningen förenklats och förtydligats på ett sätt som medför mindre administration. Vinsterna med mer tillitsbaserad styrning beskrivs dock inte i första hand som minskad administration, utan som ett bättre arbetsklimate där onödiga interna friktioner minskar och saker blir gjorda genom att personalen har mandat att agera inom sina respektive ansvarsområden.¹⁴⁶

Kronofogden konstaterar att mer tillitsbaserad styrning och ledning inte innebär att behovet av att följa upp verksamheten försvinner. Myndighetens rättschef beskriver att ju större eget ansvar, desto större behov av att följa upp att verksamheten lever upp till önskad kvalitet (inte minst när det handlar om myndighetsutövning). Det finns dock bland annat kvalitetsuppföljningssystem på plats för att hantera detta.¹⁴⁷

Boverket arbetar också aktivt med tillitsbaserad styrning. Medarbetarna har fått ges synpunkter på vad de tycker behövs för att öka tilliten, och på chefsnivå finns en pågående diskussion om vilka förändringar som skulle kunna genomföras. Än så länge är den mest konkreta åtgärden en förändring av föredragningsprocessen där avstämning inte längre görs på avdelningsnivå. Det påpekas dock att det är

¹⁴⁵ Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15.

¹⁴⁶ Intervju på Kronofogden, 2020-09-18. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-03. Intervju på Kronofogden, 2020-09-04.

¹⁴⁷ Intervju på Kronofogden, 2020-09-18. Intervju nr 2 på Kronofogden, 2020-09-03. Mejl från företrädare för Kronofogden, 2021-02-12.

viktigt att säkerställa att utomstående inte får olika besked i samma fråga beroende på vilken person eller enhet man pratar med. Att leva upp till de förvaltningsrättsliga kraven som ställs på myndigheten kräver också viss formalia.¹⁴⁸

Eftersom både Kronofogden och Boverket genomfört insatser för tillitsbaserad styrning som är riktade mot medarbetare och chefer har vi ställt frågor om tillitsbaserad styrning i våra intervjuer med internrevisionen och första linjens chefer på dessa myndigheter. Det framgick då att samtliga chefer är välbekanta med begreppet och att detta är något som de resonerar om när det gäller sitt eget ledarskap. Det nämndes dock att det finns skillnader mellan olika chefers möjlighet att styra tillitsbaserat beroende på hur pass erfarna och självgående medarbetare de har. Det är få av de intervjuade cheferna i första linjen som upplever att diskussionerna om tillitsbaserad styrning som förs på ledningsnivå än så länge har medfört några större förändringar av det dagliga arbetet.¹⁴⁹

Det pågår alltså ett arbete inom myndigheterna för att identifiera och åtgärda olika ”administrativa tidstjuvar”. Samtidigt uttrycker även de som ser positivt på mer tillitsbaserad styrning en tveksamhet till att det går att identifiera omfattande administration som beror på brist på tillit, och som alltså kan avvaras om tilliten till medarbetarna ökar. Än så länge är exemplen på att tillitsstyrning har lett till effektivare administration ganska få och begränsade.

6.2 Övriga initiativ för att minska administrationen i staten

Vissa initiativ har tagits av regeringen i syfte att utveckla styrningen där kopplingen till tillitsreformen och Tillitsdelegationens uppdrag är svagare.

6.2.1 Ytterligare utredningsinitiativ från regeringen – analys och förslag men få genomförda åtgärder

Regeringen har initierat olika utredningar och arbeten i syfte att identifiera andra åtgärder som direkt eller indirekt kan minska den administration som utförs hos myndigheterna. Bland annat har ESV och Statskontoret fått uppdrag på området.

Statskontoret fick 2016 i uppdrag att analysera hur statliga myndigheters administration kan minska, förenklas eller automatiseras i syfte att frigöra tid för kärnverksamhet. De konstaterade att en stor del av administrationen är nödvändig och en naturlig del av myndigheters behov av att samordna komplex verksamhet. Den bidrar också till att upprätthålla rättssäkerhet och stärka lärande och resultatutveckling. Samtidigt konstaterade Statskontoret att situationer uppstår där nyttan av administrativa krav är så låg att den inte motsvarar kostnaden.

¹⁴⁸ Intervju på Boverket, 2020-08-07. Intervju på Boverket, 2020-06-16. Intervju på Boverket, 2020-06-11. Intervju på Boverket, 2020-08-13.

¹⁴⁹ Intervju på Kronofogden, 2020-09-02. Intervju nr 1 på Kronofogden, 2020-09-10. Intervju på Kronofogden, 2020-09-07. Intervju på Boverket, 2020-06-18. Intervju på Boverket, 2020-06-09.

Statskontoret lämnade därför flera förslag på åtgärder för minskad administration. De konstaterade vidare att myndighetschef och chefer på lägre nivåer har en viktig roll för att sätta en rimlig ambitionsnivå för administrationen. Det kan även uppstå onödig administration om regeringen är alltför detaljerad i sin styrning.¹⁵⁰ Finansdepartementet anger att en effekt av rapporten var att Tillitsdelegationen fick uppdraget att stödja statliga myndigheter med tillitsbaserad styrning.¹⁵¹

Regeringen ger också med viss regelbundenhet ESV uppdrag som syftar till att främja styrning och effektivisering. Ett exempel är rapporten om effektivisering i statsförvaltningen som ESV publicerade 2016. Där konstateras att myndigheternas effektiviseringsarbete ofta har karaktären av ständiga förbättringar med fokus på kvalitet, men att det är mer ovanligt att effektiviseringen syftar till att minska kostnader. ESV såg därför ett behov av att utveckla en kultur i statsförvaltningen som stödjer effektiviseringar med fokus på både kvalitet och kostnader. ESV ansåg vidare att regeringen borde driva på arbetet med att utveckla systematiska jämförelser för att öka kostnadsmedvetenheten i myndigheternas verksamhet.¹⁵²

Benchmarkingutredningen föreslog 2015 systematiska jämförelser som ett sätt att synliggöra skillnader mellan myndigheter och därigenom stimulera till förändring och utveckling. Utredningen menade att exempelvis kostnader för administration skulle lämpa sig för sådana jämförelser och föreslog att regeringen skulle införa ett generellt krav på att använda systematiska jämförelser i myndighetsförordningen (2007:515).¹⁵³ Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2020 att varje myndighet har ansvar för att utveckla den egna verksamheten. Varje myndighet har specifika utvecklingsbehov och det bör i första hand vara myndigheten själv som avgör om systematiska jämförelser är en ändamålsenlig utvecklingsmetod.¹⁵⁴

6.2.2 Fåtal åtgärder vid sidan av tillitsreformen – begränsad påverkan på administrationen

Ovan framgick att utredningarnas förslag om utvecklad styrning har resulterat i få konkreta åtgärder. Ett undantag är dock att regeringen i augusti 2017 beslutade att ta bort det generella krav som fanns på ett 60-tal myndigheter att lämna delårsrapporter. Förändringen skedde efter rekommendationer från Statskontoret, ESV och Riksrevisionen. Enligt Finansdepartementet har förändringen fungerat

¹⁵⁰ Statskontoret, *Mer tid till kärnverksamheten*, 2016.

¹⁵¹ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-04-30.

¹⁵² ESV, *Effektivisering i statsförvaltningen*, 2016. ESV fick 2017 i uppdrag att analysera myndigheternas effektivisering och ta fram ett metodstöd, se ESV, *Stöd för effektivisering*, 2019 och *Myndigheternas effektiviseringsinsatser*, 2019.

¹⁵³ SOU 2015:36.

¹⁵⁴ Prop. 2019/20:1, UO 2 s. 46–47.

utan problem.¹⁵⁵ Även om initiativet inte kommer ur arbetet med tillitsreformen är det en åtgärd som ligger i linje med den.

Under intervjustudien påpekades att det slopade kravet på delårsredovisning har underlättat, men att det finns andra styrningsrelaterade krav som medför mycket administration. Som exempel på den typen av krav nämns regler om intern styrning och kontroll och revision.¹⁵⁶ Detta är krav som även Statskontoret lyfte fram som administrationskrävande i analysen från 2016.¹⁵⁷

Det är även relevant att nämna det produktivitetsavdrag som görs i pris- och löneomräkningen (PLO) av myndigheternas förvaltningskostnader. Syftet är att skapa förutsättningar för en produktivitetsutveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn.¹⁵⁸ Avdraget motsvarar i genomsnitt 0,8 procent av förvaltningskostnaderna under 2020 och 2021.¹⁵⁹ Modellen har funnits sedan 1990-talet, och lämnades intakt i det förvaltningspolitiska beslutet 2010.¹⁶⁰ I normala konjunkturlägen och på längre sikt medför konstruktionen att de samlade utgifterna för den statliga förvaltningen minskar som andel av ekonomin.

Produktivitetsavdraget tar inte sikte direkt på administrationen, men en myndighet som måste effektivisera sin verksamhet för att hantera avdraget tvingas också ta ställning till om den ska göra det genom att prioritera kärnverksamheten eller sin administration. Boverket konstaterar att förändrade anslag och uppdrag medför att avdraget inte slår igenom i någon större utsträckning. I den mån det blir märkbart försöker myndigheten minska kostnader utan att göra nedskärningar av personal. Naturvårdsverket uppger också att förändringar av uppdrag med mera gör det svårt att härleda vilken påverkan avdraget har, men de bedömer ändå att det ger en viss effektiviseringseffekt. Kronofogden anger att avdraget hanteras genom att lägga ett generellt besparingskrav så att samtliga delar av verksamheten får bidra till att hantera det.¹⁶¹

¹⁵⁵ Riksrevisionen, *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2019*, 2019. Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-10-23.

¹⁵⁶ Intervju på Boverket, 2020-06-11. Intervju på Boverket, 2020-06-26. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-03.

¹⁵⁷ Statskontoret, *Mer tid till kärnverksamheten*, 2016.

¹⁵⁸ ESV, *Effektivisering i statsförvaltningen*, 2016.

¹⁵⁹ Mejl från företrädare för Finansdepartementet, 2020-10-23.

¹⁶⁰ Från budgetåret 1993/94, se Arbetsgivarverket, *Löneomräkningen i det statliga ramanslagssystemet*, 2011.

¹⁶¹ Intervju på Boverket, 2020-08-13. Intervju på Naturvårdsverket, 2020-06-15. Intervju på Kronofogden, 2020-09-18.

7 Övergripande slutsatser och rekommendationer

Vår övergripande slutsats är att de åtgärder som regeringen vidtagit inte är tillräckliga för att säkerställa en bra balans mellan administration och kärnverksamhet. Åtgärderna har inte varit kraftfulla nog för att åstadkomma mer än en begränsad effekt på administrationens utveckling. Bedömningen följer av svaren på granskningens delfrågor:

1. Regeringens åtgärder har i begränsad utsträckning bidragit till att skapa goda förutsättningar för myndigheterna att effektivisera sin administration. Slutsatsen bygger på de iakttagelser som redovisas i avsnitt 7.1–7.2.
2. De resurser som har frigjorts genom att effektivisera administration har endast i begränsad omfattning kunnat överföras till kärnverksamheten eller till insatser som ökar produktionen av kärnverksamhet. Slutsatsen bygger på de iakttagelser som redovisas i avsnitt 7.3–7.6.

Det bör till att börja med poängteras att administration fyller flera viktiga funktioner inom statlig verksamhet. Det handlar bland annat om att säkerställa att myndigheterna lever upp till regler om informationssäkerhet och upphandling och har god kontroll på sin verksamhet. I granskningen finns dock indikationer på att behoven hade kunnat tillgodoses med en lägre resursinsats.

Regeringens målsättning om en effektivare administration är inte tydligt konkretiserad. Vi bedömer dock att det är rimligt att avstå från att formulera operativa mål för den statliga administrationens samlade utveckling. Skälet är att det saknas goda förutsättningar för att mäta administrationens utveckling på ett sätt som synliggör vilka effektivitetsvinster som har uppnåtts. Dessutom riskerar särskilda mål för hur administrationen ska utvecklas att i stället hämma effektiviteten.

Granskningen har inte haft ambitionen att ge en komplett beskrivning av de faktorer som skapar ökad administration, även om det har förekommit exempel såsom ökade krav på kommunikation och juridiska överväganden i samband med digitaliseringen. Vi kan dock konstatera att det sker en strukturomvandling inom staten som medför att andelen kvalificerade tjänster inom stöd- och ledningsverksamhet snabbt ökar. Det är viktigt att regeringen och myndigheterna noga följer hur detta påverkar verksamheten och överväger om de ökade kraven på administration är nödvändiga. Utvecklingen medför rimligen stigande personalkostnader som måste matchas med en högre produktivitet inom kärnverksamheten för att uppnå kostnadstäckning. Ett annat sätt att hantera kostnadsökningen är att ytterligare effektivisera administrationen, eller att sänka kraven på den verksamheten.

7.1 Åtgärder implementeras långsamt och har begränsad effekt

Politikens övergripande inriktning etablerades för tio år sedan i samband med den förvaltningspolitikiska propositionen. Vi har granskat åtgärder inom tre områden: digitalisering, centraliserade tjänster och utvecklad styrning. Arbetet med att digitalisera statsförvaltningen har dock en tydlig inriktning mot effektivare kärnverksamhet och ökad nytta för medborgarna, snarare än mot att effektivisera administrationen. Flera utredningar har visat att digitaliseringsarbetet går långsamt, bland annat till följd av dåligt anpassad lagstiftning och svårigheter avseende kompetensförsörjning. När det gäller centraliserade tjänster och utvecklad styrning kan vi konstatera att de konkreta åtgärderna är relativt få bortsett från bildandet av Statens servicecenter och tillitsreformen.

Statens servicecenter bildades 2012, men trots det hanterar myndigheten än så länge knappt hälften av statens löneutbetalningar och anslutningstakten har dessutom sjunkit under de senaste åren. Servicecentret arbetar löpande med att utveckla sina tjänster och kostnadseffektiviteten har ökat. Det saknas dock utvärdering av hur reformen har påverkat de administrativa kostnaderna inom staten som helhet samt vilken effektiviseringspotential som kvarstår. Iakttagelser i granskningen tyder på att köp av servicecentrets tjänster inte har medfört ökade resurser till kärnverksamheten inom de anslutna myndigheterna. En förklaring till detta kan vara att myndigheterna i stället använder frigjorda resurser för att utöka andra delar av stödverksamheten.

Tillitsreformen har mottagits positivt hos myndigheterna i intervjustudien. Det är dock svårt att hitta exempel på att tillitsarbetet har minskat deras administration, och företrädare för myndigheterna tvivlar på att reformen kommer att leda till någon större minskning av mängden administration. Mot bakgrund av de krav som ställs på myndighetsutövning och övrigt beslutsfattande inom staten betraktar vi detta som en rimlig bedömning.

7.2 Fler åtgärder behövs

I vår intervjustudie framgår att myndigheterna arbetar fortlöpande med att effektivisera sin verksamhet, vilket inkluderar att försöka motverka administrativa tidstjuvar. Det är positivt och gäller sannolikt de flesta myndigheter, men trots det ökar andelen resurser som används för stöd- och ledningsfunktioner i staten. Mot bakgrund av detta, och den långsamma reformtakt som beskrevs i ovanstående avsnitt, bedömer vi att det behövs fler åtgärder för att förbättra myndigheternas förutsättningar för att effektivisera sin administration.

Under granskningen har det framförts flera förslag på åtgärder som skulle kunna leda till effektivare administration. Det har framkommit att brist på samordning medför att myndigheter måste köpa in och utveckla egna systemlösningar där gemensamma lösningar kunde ha varit mer effektiva. Myndigheterna efterfrågar också ytterligare stöd för sitt digitaliseringsarbete, bland annat för att hantera svåra juridiska frågor och it-säkerhet. Ytterligare ett exempel är hanteringen av personuppgifter genom nya dataskyddslagen (GDPR) där varje myndighet fick lägga betydande resurser på att tolka hur regelverket skulle implementeras.

Det finns med andra ord efterfrågan på mer samordning och stöd inom flera områden. Det finns också utredningar som lämnat förslag på fler tjänster som kan centraliseras, men som exemplet med Statens servicecenter illustrerar finns det svårigheter med att implementera den här typen av tjänster. Effektivisering med hjälp av centrala tjänster kräver både att det resulterar i lägre kostnader för staten som helhet och att berörda myndigheter får goda incitament att ansluta sig.

7.3 Stöd- och ledningsfunktioner ökar sin resursandel

Vi har undersökt utvecklingen för statens kärnverksamhet och stödverksamhet med hjälp av statistik från Arbetsgivarverket. Totalt ökade antalet anställda på myndigheterna i vår undersökning med 12 procent mellan 2010 och 2019. Samtidigt ökade den del av myndigheterna som levererar kärnverksamhet till medborgarna med 10 procent. Kärnverksamhetens andel av personalstyrkan har således minskat.

Det är främst två faktorer som förklarar denna utveckling. För det första, har de myndigheter som stödjer och leder annan offentligt finansierad verksamhet ökat sin personalstyrka kraftigt, med 30 procent, se tabell nedan. Utvecklingen är delvis ett resultat av regeringens åtgärder för att effektivisera förvaltningen genom koncentration och specialisering. Under perioden bildades bland annat Statens servicecenter, Upphandlingsmyndigheten och DIGG. Vi kan också se att antalet anställda på myndigheter som har till uppgift att styra och stödja kommunerna har ökat.

För det andra, ökar antalet anställda på olika chefsbefattningar inom de myndigheter som levererar kärnverksamhet. Ledningskompetensen på kärnmyndigheterna har ökat med 30 procent. Den definition av begreppet administration som vi använder i granskningen omfattar en stor del av de arbetsuppgifter som chefer normalt utför.

Tabell 8 Sammanfattning av personalstatistik (från kapitel 3–5)

	2010	2019	Förändring 2019–2010	
Stödmyndigheter	8 008	10 433	2 425	30 %
Ledningskompeten på kärnmyndigheter	11 080	14 474	3 394	31 %
Stödverksamhet på kärnmyndigheter	45 647	51 343	5 696	12 %
<i>Varav: IT-arbete</i>	6 194	9 192	2 998	48 %
<i>Information och kommunikation</i>	1 701	2 417	716	42 %
<i>HR- och personalarbete</i>	2 412	2 862	450	19 %
<i>Juridiskt utredningsarbete</i>	471	874	403	86 %
<i>Inköp och upphandlingsarbete</i>	549	731	182	33 %

Den genomsnittliga personalkostnaden för 1 000 personer är omkring 550 miljoner kronor för de myndigheter som ingår i undersökningen.¹⁶²

Källa: BESTA 2010–2019.

7.4 Friställda resurser stannar i stödverksamheten

Den stödverksamhet som bedrivs inom de myndigheter som levererar kärnverksamhet till medborgarna har ökat med 12 procent. Det betyder att den här delen av stödverksamheten bibehåller sin andel av den totala personalstyrkan. Vår bedömning är att de resurser som frigörs genom att vissa administrativa arbetsmoment effektiviseras i första hand blir kvar inom stödverksamheten.

En tydlig trend är att arbetet med att digitalisera statlig verksamhet har ökat behovet av it-personal. Antalet anställda som arbetar med drift och utveckling av IT har ökat med 48 procent, se tabellen ovan. Andra delar av stödverksamheten ändrar också form och innehåll. Andelen kvalificerade arbetsuppgifter ökar, vilket fått till följd att personalen som arbetar med exempelvis juridiskt stöd, kommunikation och upphandling ökar snabbt. I granskningen finns indikationer på att en betydande del av de effektiviseringar som uppnås i stödverksamheten används för att skapa utrymme för den här typen av mer kvalificerat stöd.

Denna utveckling väcker frågan om vad som orsakar detta behov av en mer kvalificerad stödverksamhet. Vår bild från intervjustudien är att det till stor del handlar om att kraven på myndigheterna ökar inom flera områden, till exempel när det gäller juridiskt komplicerade frågor som är kopplade till informationssäkerhet, personuppgiftshantering och upphandling. Men det finns sannolikt fler trender som påverkar utvecklingen.

¹⁶² Skr. 2019/20:101, not 6 till resultaträkningen.

7.5 Andelen administration har sannolikt ökat

I de föregående avsnitten beskrevs hur stödmyndigheterna, ledningskompetensen och vissa kvalificerade uppgifter inom stödverksamheten ökar i snabb takt. Inom alla dessa delar av statsförvaltningen uppfattar vi att det finns en hög andel administrativt arbete. Detta är en indikation om att andelen resurser som används för administration ökar i en snabbare takt än resurserna inom kärnverksamheten.

Det har också skett betydande förändringar av administrationens utformning under perioden som vår personalstatistik inte fångar upp. Det finns en trend där enklare administrativa arbetsmoment överförs till chefer och medarbetare inom övriga delar av verksamheten. Att döma av intervjustudien är detta uppgifter som i många fall landar på cheferna. Därtill utför personalen inom de administrativa funktionerna allt mer kvalificerade arbetsuppgifter, vilket innebär att lönekostnaderna för den här gruppen rimligen också ökar.

Att mäta administrationens utveckling inom staten är en svår uppgift, men mycket talar för att andelen administration inom staten har ökat snarare än minskat sedan 2010.

7.6 Tveksamt om effektiviseringarna har lett till högre produktivitet

Frågan som kvarstår är om de resurser som frigörs när administrativa moment effektiviseras kan leda till ökad produktivitet inom kärnverksamheten även om de blir kvar inom stödverksamheten. Vi har sett vissa indikationer av det slaget i vår intervjustudie, såsom Naturvårdsverkets förstärkning av upphandlingsfunktionen i syfte att underlätta för personalen som arbetar med kärnverksamhet. Vår uppfattning är dock att de frigjorda resurserna i huvudsak används för att leva upp till ökade krav och förväntningar på myndigheterna, utan att det alltid är självklart hur dessa krav omvandlas till mer, och för mottagarna bättre, kärnverksamhet.

7.7 Rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till regeringen:

- Undersök om digitaliseringen av myndigheternas administrativa verksamhet kan underlättas genom ökad samordning eller förbättrade rättsliga förutsättningar.
- Utvärdera hur införandet av Statens servicecenter har påverkat de administrativa kostnaderna inom staten och ta ställning till hur reformen bör drivas vidare.
- Undersök om andra typer av åtgärder kan vidtas för att intensifiera arbetet med att ge myndigheterna goda förutsättningar för att effektivisera eller på andra sätt minska sin administration.

Referenslista

Litteratur och artiklar

Alexius, S., *Att styra komplexa uppdrag mot mål och resultat - en forskningsöversikt*, SCORE, 2017.

Bringselius, L, *Tillitsbaserad styrning och ledning. Ett ramverk*. Tillitsdelegationen, 2017.

Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A, *Administrationssamhället*, Studentlitteratur, 2014.

Jacobson, B. & Sundström, G., *Tjugofem år av gemenskap- statsförvaltningen och Europeiska unionen*, Sieps 2020:3, 2020

Sundström, G., "Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv", *Nordisk Administrativ Tidskrift* nr 1 årgång 96, 2019.

Westerberg Ivarsson, A., Andersson, A., Anskär, E., Castillio, D. och Falk, M., *Papper, pengar och patienter. Primärvården i Administrationssamhället*, Studentlitteratur, 2021.

Författningar med mera

Budgetlag (2011:203).

Myndighetsförordning (2007:515)

Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster.

Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Dir. 2016:51, *Tillit i styrningen*.

Dir. 2017:119, *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen*.

Dir. 2019:64, *Säker och kostnadseffektiv it-drift för den offentliga förvaltningen*.

Dir. 2020:73, *Tilläggsdirektiv till It-driftsutredningen*.

Fi2017/03257/DF, *Uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift*.

I2019/02515/DF, *Ändring av uppdrag att erbjuda samordnad och säker statlig it-drift*.

Skr. 2013/14:155, *Regeringens förvaltningspolitik*.

Skr. 2016/17:77, *Riksrevisionens rapport om Statens servicecenter*.

Skr. 2019/20:101, *Årsredovisning för staten 2019*.

Utredningar och rapporter

Ekonomistyrningsverket, *Nyckeltal för OH-kostnader*, ESV 2005:3, 2005.

Ekonomistyrningsverket, *Effektivare statlig administration*, ESV 2006:16, 2006.

Ekonomistyrningsverket, *Vägledning. Beräkna och använda nyckeltal för stödfunktioner och lokaler*, ESV 2013:34, 2013.

Ekonomistyrningsverket, *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*, ESV 2014:59, 2014.

Ekonomistyrningsverket, *Effektivisering i statsförvaltningen*, ESV 2016:59, 2016.

Ekonomistyrningsverket, *Digitaliseringen av det offentliga Sverige – en uppföljning*, ESV 2018:31, 2018.

Ekonomistyrningsverket, *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*, ESV 2018:30, 2018.

Ekonomistyrningsverket, *Myndigheternas effektiviseringsinsatser*, 2019:28, 2019.

Ekonomistyrningsverket, *Stöd för effektivisering*, 2019:29, 2019.

Myndigheten för digital förvaltning, *Myndigheters digitala mognad och it-kostnader – En enkätundersökning riktad till statliga myndigheter*, Dnr: 2019-469, 2019.

Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, RiR 2016:14, 2016.

Riksrevisionen, *Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?*, RiR 2016:19, 2016.

Riksrevisionen, *Staten som inköpare av konsulttjänster – tänk först och handla sen*, RiR 2018:20, 2018.

Riksrevisionen, *Föräldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*, RiR 2019:28, 2019.

Riksrevisionen, *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen*, RiR 2020:22, 2020.

SOU 2015:36, *Systematiska jämförelser – För lärande i staten*, Betänkande av Benchmarkingutredningen.

SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*, Huvudbetänkande av Tillitsdelegationen.

SOU 2018:72, *Expertgruppen för digitala investeringar – Slutrapport*, Betänkande av Expertgruppen för digitala investeringar.

SOU 2019:43, *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*, Betänkande av Tillitsdelegationen.

Statens servicecenter, *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner – Slutrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner*, Dnr: 10052-2016/1121, 2017.

Statens servicecenter, *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – Slutrapport juni 2019*, Dnr: 2019-00016-1.1, 2019.

Statens servicecenter, *Åtgärder för att minska kostnadsutvecklingen för administrativa tjänster – Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för 2020*, Dnr: 2020-00011-1.1, 2020.

Statskontoret, *Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet*, 2015.

Statskontoret, *Mer tid till kärnverksamheten*, 2016:19, 2016.

Statskontoret, *Kostnader för små myndigheter*, 2017:112, 2017.

Statskontoret, *Uppföljning av moderna beredskapsjobb i staten. Redovisning 3*, 2019:101, 2019.

Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, 2019.

Statskontoret, *Statsförvaltningen i korthet*, 2020.

Riksdagstryck

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, UO2.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, UO2.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*, UO22.

Intervjuer och mejl

- Boverket, intervju, 2020-06-09. *Internrevisionen.*
- Boverket, intervju, 2020-06-11. *Avdelningschef, avdelningen för verksamhetsstöd.*
- Boverket, intervju, 2020-06-16. *Representanter för HR.*
- Boverket, intervju, 2020-06-17. *Enhetschef.*
- Boverket, intervju, 2020-06-18. *Enhetschef.*
- Boverket, intervju, 2020-06-26. *Myndighetssamordnare och utvecklingsstrateg.*
- Boverket, intervju, 2020-08-07. *Rättschef och ställföreträdande generaldirektör.*
- Boverket, intervju, 2020-08-11. *Enhetschef.*
- Boverket, intervju, 2020-08-13. *Representanter för myndighetsledningen.*
- Ekonomistyrningsverket, intervju, 2019-11-27. *Kontaktperson för granskningen.*
- Finansdepartementet, Mejl, 2020-04-30.
- Finansdepartementet, Mejl, 2020-06-17.
- Finansdepartementet, Mejl, 2020-10-23.
- Kronofogden, intervju, 2020-08-26. *Internrevisionen.*
- Kronofogden, intervju, 2020-09-02. *Chefer för redovisnings- och infrastrukturenheten.*
- Kronofogden, intervju nr 1, 2020-09-03. *HR-direktör.*
- Kronofogden, intervju nr 2, 2020-09-03. *Rättschef.*
- Kronofogden, intervju, 2020-09-04. *Ekonomidirektör.*
- Kronofogden, intervju, 2020-09-07. *Sektionschef.*
- Kronofogden, intervju nr 1, 2020-09-10. *Sektionschef.*
- Kronofogden, intervju nr 2, 2020-09-10. *Sektionschef.*
- Kronofogden, intervju, 2020-09-11. *Sektionschef.*
- Kronofogden, intervju, 2020-09-18. *Representanter för myndighetsledningen.*
- Kronofogden, Mejl, 2021-02-12. *Faktaundersökning.*
- Myndigheten för digital förvaltning, intervju, 2020-11-05. *Analyschef.*
- Naturvårdsverket, intervju, 2020-05-27. *Internrevisionen.*
- Naturvårdsverket, intervju, 2020-06-03. *Representanter för administrativa avdelningen.*

Naturvårdsverket, intervju, 2020-06-04. *Enhetschef.*

Naturvårdsverket, intervju, 2020-06-05. *Representanter för ekonomi- och inköpsenheten.*

Naturvårdsverket, intervju, 2020-06-08. *Enhetschef.*

Naturvårdsverket, intervju, 2020-06-10. *Enhetschef.*

Naturvårdsverket, intervju, 2020-06-15. *Representanter för myndighetsledningen.*

Naturvårdsverket, intervju, 2020-06-17. *Enhetschef.*

Statens Servicecenter, intervju, 2020-05-05. *Representanter för myndighetsledningen.*

Statens servicecenter, Mejl, 2020-11-03.

Statens Servicecenter, Mejl, 2021-02-12. *Faktaundersökning.*

Statens Servicecenter, Mejl, 2021-02-22.

Övrigt

Försvarets materielverk, *Årsredovisning 2019.*

Försvarsmakten, *Årsredovisning 2013.*

Regeringskansliet, *Anvisningar för arbetet med regleringsbrev*, Cirkulär nr Fi 2019:3, 2019.

Regeringskansliet, *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning*, 2012.

Riksrevisionen, *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2019*, 2019.

Statens servicecenter, *Årsredovisning 2012.*

Statens servicecenter, *Årsredovisning 2017.*

Statens servicecenter, *Årsredovisning 2019.*

Bilaga 1. Metod för analys av personalstatistik

Arbetsgivarverkets statistik om de anställda i staten kallas för BESTA och den gör det möjligt att följa personalutvecklingen 2010–2019.¹⁶³ I granskningen använder vi antalet anställda inom olika myndigheter, verksamhetstyper och arbetsområden för att approximera de kostnader som uppstår till följd av administration. I det följande beskriver vi:

- vilka datafält i BESTA som ingår i vår analys
- vilken myndighetsindelning som vi tillfört analysen
- hur Statens servicecenter har hanterats i denna myndighetsindelning
- vilka urval som vi gjort avseende myndigheter och arbetsområden
- hur vi har hanterat den personal som är oklassificerad i vår analys.

Datafälten i BESTA

I BESTA finns uppgifter om antal anställda inom statens olika myndigheter. Statistiken innehåller även uppgifter om vilka kompetens kategorier som personalen tillhör. Följande kategorier finns:

- Ledningskompetens, omfattar personal med formellt personalansvar
- Kärnkompetens, omfattar personal med sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde
- Stödkompetens, omfattar personal med stödfunktion för lednings- och kärnkompetens, utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde

I BESTA finns det även uppgifter om vilka arbetsområden som de anställda arbetar inom. I rapporten redovisas uppgifter om följande 12 arbetsområden:

- 12 Juridiskt utredningsarbete
- 40 Arkivverksamhet
- 41 Biblioteks- och dokumentationsarbete
- 45 IT Drift, underhåll och support
- 46 IT Systemutveckling och systemförvaltning
- 47 HR- och personalarbete
- 48 Ekonomiarbete
- 49 Informations- och kommunikationsarbete
- 48 Ekonomiarbete
- 53 Internt stöd-, och utvecklings- och administrativt arbete
- 54 Kontorsservicearbete
- 56 Inköps- och upphandlingsarbete

¹⁶³ <https://www.arbetsgivarverket.se/besta/>

De tre kompetenskategorierna utgör underlag för att uppskatta hur många som arbetar inom kärnverksamhet, stödverksamhet respektive ledningsverksamhet på olika myndigheter. Genom att kombinera en kompetenskategori med ett arbetsområde kan vi få en bild av hur många som arbetar med olika uppgifter inom dessa tre kategorier. Genom att till exempel kombinera arbetsområde 48 och kompetenskategori Stöd, framträder en bild av hur många anställda som arbetar med Ekonomiarbete inom myndighetens stödverksamhet.

Myndigheterna är indelade i kärnmyndigheter respektive stödmyndigheter

Vi har även delat upp myndigheterna i grupper efter verksamhetstyp. I en grupp ingår myndigheter som levererar någon form av statligt åtagande gentemot medborgarna (kärnmyndigheter). I den andra gruppen ingår myndigheter som har till uppgift att stödja, utveckla eller leda annan offentligt finansierad verksamhet (stödmyndigheter). Uppdelningen grundar vi på myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar. Principerna för indelningen beskrivs i avsnitt 3.1. Stödmyndigheterna har delats upp i delgrupper, se bilaga 3.

Statens servicecenter var både stöd- och kärnmyndighet 2019

Statens servicecenter klassificerar vi som en stödmyndighet i vår undersökning. Men under 2019 överfördes verksamheten på statens servicekontor till Statens servicecenter. Servicekontorens verksamhet riktar sig i första hand till medborgarna och bör därför räknas som statlig kärnverksamhet. Därför betraktar vi den personal som arbetar på servicekontoren som en egen kärnmyndighet i vår undersökning. Uppdelningen av personalen på Statens servicecenter för 2019 har vi beräknat enligt tabellen nedan.

Tabell 9 Hantering av Statens servicecenter och statens servicekontor för 2019

	Anställd totalt	Kärn- kompetens	Stöd- kompetens	Lednings- kompetens
Statens servicecenter i BESTA 2019	1 288	1 085	100	93
Statens servicecenter i BESTA 2018	478	359	80	36
Servicekontoren i vår analys 2019	810	726	20	57
Statens servicecenter i vår analys 2019	478	359	80	36

Källa: BESTA 2010–2019.

Urval av myndigheter och arbetsområden

För 2019 finns det 207 myndigheter och 248 457 anställda i BESTA. Vi har dock exkluderat 3 myndigheter från analysen. Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV) har vi valt bort eftersom myndigheterna omorganiserade sin stödverksamhet vid flera tillfällen under 2010–2019, bland annat överfördes

verksamhet mellan myndigheterna.¹⁶⁴ För Försvarsmakten saknas också uppdelning i arbetsområden under vissa år. Vi har även valt bort Regeringskansliet eftersom effekten av den politik som ska undersökas i första hand riktar sig till andra myndigheter än Regeringskansliet. Urvalet består således av 204 myndigheter och 219 020 anställda för 2019, se tabellen nedan.

Tabell 10 Anställda på de 204 myndigheter som ingår i undersökningen, uppdelade efter kompetenskategori och restpost

	2010	2015	2019	2010–2019	2015–2019
Alla anställda i urvalet	195 043	208 929	219 020	12 %	5 %
Kärnkompetens	131 847	143 279	148 042	12 %	3 %
Stödkompetens	46 293	48 897	53 450	15 %	9 %
Ledningskompetens	11 463	13 081	15 160	32 %	16 %
Oklassificerade (restpost)	5 440	3 672	2 368	-56 %	-36 %

Källa: BESTA 2010–2019.

Mellan 2010 och 2019 slogs flera statliga verksamheter ihop och myndigheterna blev färre. För att kunna göra jämförelser över tid har vi bearbetat underlaget och kopplat nya myndigheter till motsvarande verksamhet på gamla myndigheter. Ett exempel är verksamheten inom Polismyndigheten som tidigare bedrevs på Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium och 21 länspolismyndigheter.

I BESTA finns 65 arbetsområden, och vi har valt ut 19 som ingår i vår analys. Vi har dels valt ut arbetsområden där det finns stora inslag av administrativa arbetsuppgifter, dels valt områden som innehåller andra typer av arbetsuppgifter som kan ha påverkat storleken på stödverksamheten. Antalet anställda för de utvalda arbetsområdena redovisas i bilaga 2.

Hantering av oklassificerad personal

Som framgår av tabellen ovan är inte alla anställda klassificerade till en kompetenskategori. En del av förändringen av antalet personer som tillhör olika kategorier beror därför på att en högre andel av de anställda blev klassificerade under mätperioden. I vår undersökning blir denna osäkerhet intressant i analysen av kärnmyndigheter. Det är i detta analyssteg som vi använder kategorierna för att beskriva förändringar inom ledningsverksamhet, stödverksamhet och kärnverksamhet.

Vi har undersökt förändringen av den oklassificerade personalen i kärnmyndigheterna. För hela populationen finns en tydlig korrelation mellan förändringen av antalet personer med kärnkompetens och oklassificerade.

¹⁶⁴ Försvarsmakten, Årsredovisning 2013. Försvarets materielverk, Årsredovisning 2019.

Korrelationen är däremot mycket svag för lednings- och stödkompetens. Det talar för att huvuddelen av den oklassificerade personalen bör ses som kärnkompetens.

Det finns dock några stora myndigheter som står för en betydande andel av förändringen av oklassificerade. När vi genomfört undersökningar av dessa enskilda myndigheter är det tydligt att många tjänster som tidigt under mätperioden var oklassificerade senare kom att bli både lednings- och stödkompetens. Det finns alltså skäl att betrakta en viss andel av de oklassificerade som lednings- och stödkompetens.

För att underlätta resultatredovisningen i rapporten har vi valt att presentera underlaget med de oklassificerade fördelade proportionellt efter storleken på de tre kompetenskategorierna, jämför tabell 11 och 12. För att åskådliggöra att denna fördelning inte påverkar slutsatserna i granskningen presenteras här även en alternativ fördelning. I tabell 13 är hela den oklassificerade posten fördelad på kategorin kärnkompetens.

Tabell 11 Anställda på 152 kärnmyndigheter uppdelade efter kompetenskategori och restpost

	2010	2015	2019	2010–2019	2015–2019
Alla anställda på kärnmyndighet	187 035	199 752	208 587	12 %	4 %
Kärnkompetens	126 731	137 309	141 267	11 %	3 %
Stödkompetens	44 394	46 713	50 803	14 %	9 %
Ledningskompetens	10 776	12 329	14 322	33 %	16 %
Oklassificerade (restpost)	5 134	3 401	2 195	-57 %	-35 %

Källa: BESTA 2010–2019.

Tabell 12 Oklassificerade fördelade proportionellt efter kompetenskategoriernas storlek

	2010	2015	2019	2010–2019	2015–2019
Alla på kärnmyndighet	187 035	199 752	208 587	12 %	4 %
Kärnkompetens	130 308	139 687	142 769	10 %	2 %
Stödkompetens	45 647	47 522	51 343	12 %	8 %
Ledningskompetens	11 080	12 543	14 474	31 %	15 %

Källa: BESTA 2010–2019.

Tabell 13 Oklassificerade fördelade till endast kärnkompetens

	2010	2015	2019	2010–2019	2015–2019
Alla på kärnmyndighet	187 035	199 752	208 587	12 %	4 %
Kärnkompetens	131 865	140 710	143 462	9 %	2 %
Stödkompetens	44 394	46 713	50 803	14 %	9 %
Ledningskompetens	10 776	12 329	14 322	33 %	16 %

Källa: BESTA 2010–2019.

Bilaga 2. Arbetsområden

Tabell 14 Anställda på kärnmyndighet och med stödkompetens för några utvalda arbetsområden, antal och förändring i procent

	2010	2019	2010–2019	2010–2019
12 Juridiskt utredningsarbete	471	874	403	86 %
22 Utbildnings- och forskningsadministration	4 658	5 533	875	19 %
40 Arkivverksamhet	450	700	250	56 %
41 Biblioteks- och dokumentationsarbete	1 276	1 083	-193	-15 %
45 IT Drift, underhåll och support	0	3 334	3 334	-
46 IT Systemutveckling och systemförvaltning	6 194	5 858	-336	-5 %
47 HR- och personalarbete	2 412	2 862	450	19 %
48 Ekonomiarbete	3 563	3 621	58	2 %
49 Informations- och kommunikationsarbete	1 701	2 417	716	42 %
50 Tolknings- och översättningsarbete	56	64	8	14 %
53 Internt stöd-, och utvecklings- och administrativt arbete	5 157	6 225	1 068	21 %
54 Kontorsservicearbete	2 655	2 452	-203	-8 %
55 Revisions- och granskningsarbete	184	113	-71	-39 %
56 Inköps- och upphandlingsarbete	549	731	182	33 %
57 Marknadsföring och försäljning	355	203	-152	-43 %
74 Restaurangarbete	200	206	6	3 %
75 Fastighetsförvaltning	389	517	128	33 %
76 Lager- och förrådshantering	109	82	-27	-25 %
77 Lokalvård	1 333	1 081	-252	-19 %
Summa	31 712	37 956	6 244	20 %

Källa: BESTA 2010–2019.

Bilaga 3. Stödmyndigheter

Tabell 15 Anställda på stödmyndigheter, antal och förändring i procent

	2010	2019	2010–2019
Kunskapsmyndigheter, se tabell 16	1 685	1 815	8 %
Kontrollmyndigheter, se tabell 17	261	244	-7 %
Myndigheter för statlig styrning, understöd och utveckling till kommunala kärnverksamheter, se tabell 18	3 349	4 757	42 %
Understöds- och utvecklingsmyndigheter, se tabell 19	2 713	3 617	33 %
Summa	8 008	10 433	30 %

Källa: BESTA 2010–2019.

Tabell 16 Anställda på kunskapsmyndigheter, antal och förändring i procent

	2010	2019	2010–2019
Brottsförebyggande rådet	82	146	78 %
Finanspolitiska rådet	4	5	25 %
Institutet för arbetsmarknads- och utb.-politisk utvärdering	35	49	40 %
Institutet för rymdfysik	90	101	12 %
Konjunkturinstitutet	64	52	-19 %
Myndigheten för arbetsmiljökunskap	0	17	-
Myndigheten för kulturanalys	0	12	-
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	57	43	-25 %
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys	0	46	-
Nordiska afrikainstitutet	44	31	-30 %
Statens geotekniska institut	96	88	-8 %
Statens haverikommission	23	29	26 %
Statens väg- och transportforskningsinstitut	191	210	10 %
Svenska institutet för europapolitiska studier	13	18	38 %
Totalförsvarets forskningsinstitut	960	932	-3 %
Trafikanalys	26	36	38 %
Summa	1 685	1 815	8 %

Källa: BESTA 2010–2019.

Tabell 17 Anställda på kontrollmyndigheter, antal och förändring i procent

	2010	2019	2010–2019
Etikprövningsmyndigheten	0	20	-
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	58	71	22 %
Inspektionen för socialförsäkringen	34	38	12 %
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	4	5	25 %
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	6	16	167 %
Universitetskanslersämbetet*	159	94	-41 %
Summa	261	244	-7 %

Anm.: *Antalet 2010 utgörs av den tidigare myndigheten Högskoleverket. En del av Högskoleverkets verksamhet överfördes till Universitets- och högskolerådet, se tabell 19. Detta har inte beaktats i redovisningen ovan.

Källa: BESTA 2010–2019.

Tabell 18 Myndigheter för statlig styrning, stöd och utveckling till kommunala kärnverksamheter, antal och förändring i procent

	2010	2019	2010–2019
E-hälsomyndigheten	0	262	-
Folkhälsomyndigheten*	489	514	5 %
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	1 011	1 169	16 %
Socialstyrelsen**	983	720	-27 %
Statens skolverk	371	744	101 %
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	61	130	113 %
Skolforskningsinstitutet	0	16	-
Statens beredning för medicinsk och social utvärdering	51	81	59 %
Inspektionen för vård och omsorg	0	708	-
Statens skolinspektion	383	413	8 %
Summa	3 349	4 757	42 %

Anm.: *Antalet 2010 utgörs av två tidigare myndigheter: Smittskyddsinstitutet och Statens folkhälsoinstitut. **Antalet 2010 utgörs av två myndigheter: Socialstyrelsen och Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

Källa: BESTA 2010–2019.

Tabell 19 Understöds- och utvecklingsmyndigheter, antal och förändring i procent

	2010	2019	2010–2019
Arbetsgivarverket	60	65	8 %
Delegationen mot segregation	0	14	-
Domarnämnden	0	5	-
Ekonomistyrningsverket	172	135	-22 %
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd	23	33	43 %
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	41	84	105 %
Fortifikationsverket	656	651	-1 %
Kammarkollegiet	257	293	14 %
Myndigheten för digital förvaltning	0	43	-
Polarforskningssekretariatet	16	36	125 %
Riksgäldskontoret	168	195	16 %
Rymdstyrelsen	16	21	31 %
Statens fastighetsverk	376	409	9 %
Statens servicecenter, se tabell 9	0	478	-
Statens tjänstepensionsverk	312	249	-20 %
Statskontoret	70	80	14 %
Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	174	206	18 %
Universitets- och högskolerådet*	213	304	43 %
Upphandlingsmyndigheten	0	79	-
Vetenskapsrådet	159	237	49 %
Summa	2 713	3 617	33 %

Anm.: *Antalet 2010 utgörs av tre tidigare myndigheter: Verket för högskoleservice, Kompetensrådet för utveckling i staten och Internationella programkontoret för utbildningsområdet. En del av Universitets- och högskolerådets verksamhet utfördes 2010 av en del av Högskoleverket, se tabell 17. Detta beaktas inte i redovisningen ovan.

Källa: BESTA 2010–2019.

Administrationen inom statlig verksamhet syftar bland annat till att säkerställa att myndigheter har god kontroll på sin verksamhet och lever upp till gällande regelverk. Om de administrativa processerna inte utformas på ett effektivt sätt uppstår dock en omotiverad begränsning av myndigheternas utrymme att fokusera på sin kärnverksamhet.

Riksrevisionen har granskat regeringens åtgärder för att säkerställa en bra balans mellan administration och kärnverksamhet i staten. Den övergripande slutsatsen är att åtgärderna inte är tillräckliga för att säkerställa att det uppnås. Regeringens åtgärder har endast i begränsad utsträckning bidragit till goda förutsättningar för myndigheterna att effektivisera sin administration, och de resurser som har kunnat frigöras används för mer och bättre stödverksamhet snarare än för att utöka kärnverksamheten.

Regeringens åtgärder för effektivare administration faller i huvudsak inom tre områden: digitalisering, centraliserade tjänster och utvecklad styrning. Utvecklingen inom dessa områden går dock långsamt och den samlade påverkan på mängden administration inom staten är relativt låg.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat att regeringen undersöker om ytterligare åtgärder kan vidtas för att förbättra myndigheternas förutsättningar för att effektivisera, eller på andra sätt minska, sin administration.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-584-8

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE