

## Ett par steg på vägen mot en mera ändamålsenlig styrning?

De uppdrag som Regeringen gav Statskontoret i samband med den aviserade översynen av ”styrningen av offentlig sektor bortom New Public Management” har nu avrapporterats.

De uppdrag Statskontoret fick var förvisso inte enkla, givet uppdragens omfattning, tidsgränserna och Statskontorets kompetens. Den första rapporten, Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten (Statskontoret 2016:20) speglar också detta med all tydlighet. Rapporten kan därför med fördel kompletteras mot de tankar om styrning (augusti 2016) och den intervju med regionskattechefen Andreas Elvén (januari 2017) som Inger Sohlberg publicerat på vår hemsida.

### Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen

Desto mera glädjande är det att Statskontoret i sin slutrapport (2016:26) Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen har lyft sig åtskilliga nivåer och producerad en mycket läsvärd rapport. Så har man också uppenbarligen gått utanför den egna organisationen för att få tillräcklig kompetens för uppdraget. Bl. a har Caisa Niemann bidragit med en intressant studie (2016:26A) Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen. Kan Regeringskansliet visa vägen?

Uppdraget från Regeringen i denna del var att analysera och föreslå hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv. Regeringen pekade i direktiven på behovet av att i större utsträckning se till helheten i utformningen av den statliga styrningen. Enskilda beslut bör fattas bl. a utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik samt en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser. Regeringens styrning borde också bli mer strategisk.

Statskontoret konstaterar i sin rapport att en sammanhållen styrning utgår från verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheter. Sammanhållen styrning förutsätter att regeringen analyserar resultat utifrån verksamhetsområden och ställer höga krav på Regeringskansliets förmåga att utgå från en helhetsbild och samordna styrningen.

Statskontoret föreslår bl. a att regeringen – där det är relevant – överväger att utveckla sin resultatredovisning till riksdagen utifrån livshändelser; vid behov genomför gemensamma dialoger med flera myndigheter som komplement till de årliga myndighetsdialogerna samt tillsätter en arbetsgrupp för att se över hur Regeringskansliets organisation och arbetssätt bättre kan stödja en sammanhållen styrning. Statskontoret bedömer det som både lämpligt och möjligt att utveckla styrningen utifrån grupper av myndigheter inom ett verksamhetsområde. Sammanhållen styrning är ett sätt för regeringen att åstadkomma en sammanhållen förvaltning där det är tydligt för medborgare och företag vilken instans de ska vända sig till och där frågor inte faller mellan stolarna.

Med sammanhållen styrning avses i rapporten en styrning som utgår från ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik. Det innebär att styrningen riktad till en myndighet eller verksamhet är samordnad med styrningen av andra berörda verksamheter och myndigheter och att enskilda beslut om styrning därmed är en del av en helhet.

En sammanhållen styrning utgår därmed från verksamhetsområden snarare än från enskilda myndigheter. Att ha ett verksamhetsperspektiv handlar om att överblicka hur ett

verksamhetsområde fungerar, exempelvis etableringen av nyanlända, vilket kan involvera mer än ett departement.

Ett sätt att analysera ett verksamhetsområde är att se hur olika processer och aktiviteter i förvaltningen hänger ihop och påverkar varandra. Det går också att analysera förvaltningen utifrån en medborgare eller ett företag genom att titta på verksamheten utifrån och in och se på mötet med förvaltningen utifrån livshändelser t ex att börja studera, bli utan arbete eller gå i pension. Process- och livshändelseperspektiv kan, konstateras helt korrekt i rapporten, bidra till analys i ett framåtriktat utvecklande perspektiv, men kan också användas för att följa upp resultat inom ett verksamhetsområde.

I rapporten konstateras att den statliga förvaltningen är i hög grad specialiserad. Myndigheterna ska ha tydligt definierade och renodlade uppgifter inom specifika verksamhetsområden och förväntas framför allt överblicka sitt eget ansvarsområde. För att specialiseringen inte ska leda till vattentäta skott mellan olika delar av förvaltningen är det viktigt att det finns en överblick över och en förståelse för hela systemet inom Regeringskansliet.

I de fallstudier som Statskontoret genomförde kunde man konstatera att det ofta saknas ett verksamhetsperspektiv i styrningen. Regeringen tar inte alltid hänsyn till andra delar av verksamhetsområdet, vilket kan leda till exempelvis motstridiga regelverk, målkonflikter och otydliga ansvarsförhållanden. Detta har också belysts tidigare av såväl forskare som flera utredningar. Det är mot denna bakgrund Statskontoret nu föreslår en översyn av Regeringskansliets organisation och arbetsätt.

### **En omvändelse under galgen?**

Vad Statskontoret i sin rapport talar om är i grunden behovet av en mera systembaserad styrning där systemet avgränsas utifrån viktiga samhällsfrågor eller individers livssituation där flera myndigheter (ofta också inkluderande kommunala förvaltningar även om rapporten inte tar upp den aspekten) samverkar för att stödja den enskilde (t ex arbetslösa eller barn som lever i utsatthet). Detta är något vi länge och i många sammanhang talat för. Statskontorets rapport är därför välkommen.

Det är samtidigt tråkigt att tvingas konstatera att rapporten delvis representerar en omvändelse under galgen. I den rapport vi refererade till i december (2014:28 Att effektivisera system) konstaterade Statskontoret att deras allmänna intryck var att det knappast finns ett stort antal statliga system där möjligheterna att öka effektiviteten genom systemrelaterade förändringar var både uppenbara och enkla att åstadkomma. Som skäl angavs att statsmakterna ofta redan uppmärksammat och försökt åtgärda effektivitetsproblem i olika system samt att man kunde förutsätta att de instrument som redan används för att öka effektiviteten hos myndigheterna är verkningsfulla!

På den positiva sidan fanns ändå att Statskontoret trots allt konstaterade att befintliga drivkrafter inte är tillräckliga för att myndigheterna själva ska vara kapabla att fullt ut tillvarata de systemrelaterade effektiviseringspotentialer som kan finnas. För att underlätta strävan efter effektivare system kan det därför finnas skäl för regeringen att utveckla sin styrning av myndigheterna. Bl. a konstaterade man att risken för att målkonflikter blir ett hinder för att tillämpa ett systemperspektiv ökar med antalet myndigheter som systemet omfattar. Det gäller särskilt om myndigheterna tillhör olika departement. Det kräver att regeringens styrning är tydlig och samordnad gentemot myndigheterna. Ett sätt att tydligt

markera och stödja systemperspektivet skulle kunna vara att organisera gemensamma dialoger med alla inblandade departement och myndigheter som ingår i ett system.

### **Resultat och effektiviseringar i staten**

Ett par andra rapporter av intresse kom i slutet av 2016 från Ekonomistyrningsverket. Det var dels ESV 2016:59 Effektivisering i statsförvaltningen, dels ESV 2016:51 Att synliggöra myndigheters resultat.

I den förstnämnda konstaterar ESV att resultatredovisningen måste bättre än idag kunna möta regeringens behov av att följa upp myndighetens verksamhet utifrån tänkta effekter, måluppfyllelse och kvalitet. ESV bedömer att regelverket i sin nuvarande form, med fokus på prestationer, volymer och kostnader, gör att resultatredovisningen i allt för många fall innehåller annan information än den som Regeringskansliet behöver.

ESV bedömer att regelverkets krav på att myndigheterna främst ska redovisa utvecklingen av prestationer begränsar möjligheterna för regeringen att få den resultatinformation man behöver. ESV:s förslag är därför att det andra stycket i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), som särskilt lyfter fram hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader, tas bort.

ESV föreslår att *resultatredovisningen* bör innehålla sådan information som regeringen behöver för att kunna följa upp myndighetens verksamhet utifrån tänkta effekter, måluppfyllelse och kvalitet. Denna bör kompletteras med en *verksamhetsberättelse* som beskriver vad myndigheten gjort under verksamhetsåret. Denna kan omfatta information om sådant som verksamhetsutveckling, inre effektivitet, kompetensförsörjning och samverkan.

I den andra rapporten tar ESV bl. a upp behovet av ökad dialog inom Regeringskansliet om vad effektiviseringar i statsförvaltningen ska syfta till. Med en gemensam målbild kan styrningen bli mer sammanhållen även om den sedan anpassas till en särskild myndighet eller verksamhet. Regeringen bör förtydliga effektiviseringarnas syfte, omfattning och resultat i sin styrning av myndigheterna. Regeringen bör också styra myndigheterna utifrån ett mer långsiktigt perspektiv.

En iakttagelse som ESV har gjort är att myndigheterna tenderar att arbeta i sitt effektiviseringsarbete med insatser som leder till ökad kvalitet. ESV ser ett behov av att utveckla en kultur i statsförvaltningen som stödjer effektiviseringar med fokus på både kvalitet och kostnader. Denna kultur omfattar såväl regeringen som myndigheterna. Den bygger bl. a på att regeringen har en tydlig, långsiktig, strategisk och verksamhetsanpassad styrning av effektiviseringar. Som en del i detta ser ESV också behov av en sammanhängande styrning som ser mer till verksamheter än till enskilda myndigheter.

Kanske signalerar dessa båda rapporter ett slut på den ”ökenvandring” där ESV främst talat om att det mesta, förutom graden av verksamhetsanpassning, är bra när det gäller resultatstyrningens utformning och tillämpning. Mycket av det som tas upp ligger i linje med den kritik som riktats mot styrningens utformning såväl från forskare som från praktiker. Kanske kan detta så småningom leda till en mera genomtänkt syn på vad som är resultat i staten med ökad helhetssyn (systemsyn), fokus på effekter och på det värde för medborgare och företag som de offentliga verksamheterna finns till för att åstadkomma.

*Lars Stigendal*