

Systematiska jämförelser

För lärande i staten

Betänkande av Benchmarkingutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:36

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24271-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 21 augusti 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur utveckling och effektivisering av statliga myndigheters verksamhet kan främjas genom systematiska jämförelser.

Generaldirektören Urban Karlström förordnades den 28 augusti 2014 att vara särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 2 oktober 2014 departementssekreteraren Charlotta Eriksson, professorn Bengt Jacobsson, utredaren Martin Johansson, biträdande förhandlingschefen Ken Johnsson, avdelningschefen Eva Lindblom, ämnesrådet Mari Svensson och kanslirådet Oskar Thorslund. Martin Johansson entledigades på egen begäran den 9 februari 2015. Utredaren Susanne Johansson förordnades som expert den 9 februari 2015.

Utredningens huvudsekreterare har varit fil. mag. Martin Olauzon, han anställdes den 23 september 2014. Utredaren Martin Johansson har varit sekreterare från och med den 1 december 2014 genom att Statskontoret lämnat stabsbiträde till utredningen.

Urban Karlström svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Han har tagit råd av och mottagit underlag från experterna som därigenom deltagit i arbetet på ett viktigt sätt. I betänkandet används därför även ”vi-formen”. Det hindrar inte att skilda uppfattningar kan finnas.

Utredningen har antagit namnet Benchmarkingutredningen.
Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Systematiska jämförelser – för lärande i staten. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2015.

Urban Karlström

/Martin Olauzon
Martin Johansson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515).....	15
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket	16
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.....	17
2 Inledning	19
2.1 Uppdraget.....	19
2.2 Utredningsarbetet	20
2.3 Betänkandets disposition.....	21
3 Vad är systematiska jämförelser?	23
3.1 Begreppen systematiska jämförelser och benchmarking.....	23
3.2 Jämförelser av kostnader, resultat eller processer?	29
3.3 Regelverket – hur påverkar det möjligheterna till systematiska jämförelser?	32
3.4 Vilken information finns tillgänglig idag?	34

4	Systematiska jämförelser i teori och praktik.....	43
4.1	Hur styrs statens verksamheter i dag?	43
4.2	Lärande i organisationer.....	49
4.3	Var, när och hur används systematiska jämförelser för att utveckla verksamheter?.....	52
4.4	Systematiska jämförelser som en del i regeringens samlade styrning	68
5	Analys och överväganden.....	71
5.1	Synliggörande jämförelser ger förändringstryck	71
5.2	Det finns potential i systematiska jämförelser	72
5.3	Kan nuvarande styrmodell främja lärande?	78
5.4	Syften med systematiska jämförelser	80
5.5	Hur strukturera jämförelser?	83
5.6	Data finns ofta – men behöver anpassas och kompletteras	86
5.7	Vad kostar det och vilka risker finns?	88
5.8	Introduktion och organisering av arbetssättet	91
5.9	Vad har vi kommit fram till så här långt?.....	94
5.10	Tänkbara ansatser för ett främjande.....	96
5.11	Hur kan ansvaret för främjandet organiseras?.....	100
6	Förslag	105
6.1	En ordning krävs för utveckling och främjande	106
6.2	Ett generellt krav om att använda systematiska jämförelser i statsförvaltningen	106
6.3	Regeringen inrättar och styr ett permanent program för systematiska jämförelser i staten	107

6.4	Utvecklingen av programmet sker genom konkreta projekt och myndigheternas medverkan	110
6.5	Ett gemensamt programansvar hos Ekonomistyrningsverket och Statskontoret	112
7	Konsekvenser av förslagen.....	115
7.1	Förslagen kan leda till en ökad omfattning av administrativt arbete	115
7.2	Förslagen kan påverka myndigheternas interna styrning och prioriteringar	117
7.3	Kostnader för staten	120
	Referenser	123
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:120	129
Bilaga 2	Fotnoter till förvaltningspolitiken.....	137

Sammanfattning

Allmänt om utredningen

Regeringen ger i direktiven till utredningen uttryck för en tydlig förväntan om att systematiska jämförelser kan ge viktiga bidrag till att utveckla statens verksamheter så att man uppnår en hög effektivitet och god hushållning med statens medel.

Systematiska jämförelser kan beskrivas som ett arbetssätt för förbättring som bygger på ett strukturerat insamlande av fakta från två eller flera objekt som sedan jämförs med varandra för att man ska få en förståelse för varför något har utvecklats på just det sätt som det har gjort. Systematiska jämförelser kan ske på flera olika sätt och bör mer ses som ett övergripande samlingsnamn än en särskild metod eller ett specificerat arbetssätt.

Utredningen har haft kort tid till sitt förfogande och har därför fokuserat på att övergripande analysera hur systematiska jämförelser kan bidra till att utveckla styrningen i stort genom att synliggöra skillnader mellan olika verksamheter och därigenom stimulera till förändring och utveckling. De förslag vi presenterar har ambitionen att främja arbetssättet och utveckla användningen av systematiska jämförelser i staten på ett sammanhållet och strukturerat sätt.

Det finns goda skäl att jämföra systematiskt i staten

Utredningen har dragit slutsatsen att de statliga myndigheterna har förhållandevis goda möjligheter att jämföra sig sinsemellan när det gäller vad verksamheten kostar. Det gäller i synnerhet de kostnader som myndigheterna har för administration. Men även när det gäller att redovisa kostnader för kärnverksamhet är förutsättningarna goda.

Mot denna bakgrund drar utredningen bland annat slutsatsen att det finns en intressant potential i att använda systematiska jämförelser för att utveckla metoder för kontroll och bedömning av statlig verksamhet. På motsvarande sätt kan systematiska jämförelser leda till utveckling av verktyg för lärande i statsförvaltningen och därigenom skapa möjligheter till förändring och utvecklingskraft.

Vi har också sett att systematiska jämförelser används på olika sätt inom och utom statsförvaltningen. Jämförelser används överlag mer ad hoc än systematiskt i staten. Andra samhällssektorer har också kommit längre i utvecklingen av arbetssättet.

Systematiska jämförelser bör vara en del av utvecklingen av det totala styrsystemet i staten. Det är också utredningens uppfattning att en sådan utveckling är förenlig med nuvarande styrmodell, den så kallade resultatstyrningen.

En central utgångspunkt för utredningens förslag är att vi ser två skilda grundläggande syften för att utveckla systematiska jämförelser i staten. Det handlar dels om ett perspektiv där kontroll och bedömning är i fokus, dels om ett som syftar till lärande. Utredningen konstaterar att det många gånger är oklart vilket syfte man har för att genomföra jämförelser. Vi understryker därför att detta har en avgörande betydelse för hur man ska lägga upp arbete och processer samt för vilka roller olika aktörer får i ett arbete med systematiska jämförelser.

Vidare är förutsättningarna för vad som kan och bör jämföras med vad en av det systematiska jämförandets huvudfrågor. Vi vill lyfta fram behovet av att jämförelser görs enligt en genomtänkt struktur. Man kan visserligen jämföra hela organisationer och myndigheter med varandra, men ofta är det dock mer intressant att jämföra specifika verksamheter och då inte sällan sådana som går över myndighets- och sektorsgränser.

Jämförelser med organisationer och verksamheter utanför staten innebär viktiga möjligheter till lärande. Inte minst gäller detta internationella jämförelser liksom jämförelser med näringslivet samt med kommuner och landsting.

Utredningen har vidare kunnat konstatera att det finns en hel del intressant data tillgänglig vilken skulle kunna användas till utveckling i staten genom systematiska jämförelser. Underlagen har dock ofta samlats in med andra syften. De har även olika karak-

tär vilket gör att de behöver bearbetas och kompletteras för att fylla sin roll i ett nytt användningsområde.

Data är självklart en viktig förutsättning för systematiska jämförelser, men beroende på syfte har den olika funktioner. I en jämförelse som syftar till kontroll är en tillit till att rätt saker mäts och det som mäts också mäts på ett tillförlitligt sätt av avgörande betydelse. I en lärprocess har data snarare en uppgift att belysa förhållanden som kan stimulera till nytänkande.

Utredningen understryker att data, nyckeltal och andra kvantitativa underlag är ett stöd för systematiska jämförelser och inte det slutgiltiga målet med arbetssättet utan att det är lärprocesserna och nytänkandet som ska stå i centrum. Lärande, nytänkande och utveckling gynnas av att flera typer av underlag, kvantitativa och kvalitativa, används och vägs samman.

Samtidigt som det systematiska jämförandet innebär möjligheter så kan det även medföra vissa kostnader och risker. Det är därför viktigt att bygga in reflektion kring kostnader i förhållande till nytta liksom väl fungerande processer för riskanalys och en förmåga att hantera relevanta risker för att metoden ska utvecklas på bästa sätt och nyttan maximeras.

Utredningen har kommit fram till att ett aktivt deltagande och medskapande från berörda myndigheter och anställda är en förutsättning för att ett arbete med systematiska jämförelser i staten ska nå framgång. Utvecklingen av systematiska jämförelser bör bygga på en grund av verksamhetsnära kompetens och ske i nära dialog med de myndigheter och anställda som ska medverka i framtida jämförelseprocesser. Jämförelser som verktyg för lärande blir en central del av arbetet.

Vi har slutligen funnit att en ökad och strukturerad användning av systematiska jämförelser inte kommer av sig själv utan att den behöver stöd i form av en fast organisation och välutvecklade processer för det fortsatta arbetet. En struktur och ordning för utveckling och effektivisering genom systematiska jämförelser ska också innebära att den kunskap som utvecklas i olika processer finns kvar inom staten och tillgängliggörs så att den kan bidra till utveckling och effektivisering över tid.

Utredningen har prövat olika tänkbara ansatser för att främja arbetssättet. Vi har kommit fram till att användningen av systematiska jämförelser fortsättningsvis bör ske mer långsiktigt och i en

fastare struktur för att ta vara på den fulla potential som ligger i arbetssättet.

Ett generellt krav på myndigheterna att använda systematiska jämförelser för lärande och utveckling

Utredningen menar att regeringens aktiva stöd och medverkan i ett arbete för att öka förändringstryck och stärka effektivitet och lärande genom systematiska jämförelser knappast kan överskattas. Utredningen föreslår därför att regeringen bör lyfta fram att lärande genom systematiska jämförelser ska bli en integrerad del av regeringens styrning av statsförvaltningen. Regeringen bör även föra in ett sådant generellt krav på myndigheterna i myndighetsförordningen (2007:515).

Ett permanent program för att främja lärande och utveckling genom systematiska jämförelser

Utredningen föreslår vidare att regeringen inrättar ett sammanhållet och permanent program för lärande och utveckling i staten genom systematiska jämförelser. Regeringen styr programmets inriktning genom ett inriktningsbeslut som klargör mål och förväntningar liksom genom att tilldela programansvariga myndigheter vissa särskilda utvecklingsresurser. Det löpande arbetet bör dock finansieras genom att de medverkande myndigheterna står för sina kostnader.

Utvecklingen av programmet ska bygga på verksamhetsnära kompetens och på de medverkande myndigheternas och deras anställdas engagemang och inflytande. Utvecklingen av arbetssättet sker genom konkreta projekt där statliga myndigheter medverkar i utvecklingen utifrån att lämpliga verksamheter jämförs systematiskt. De erfarenheter som det projektinriktade arbetssättet ger bygger stegvis upp statens modell för att använda systematiska jämförelser för lärande och utveckling. Utredningen föreslår även fem områden inom vilka utvecklingen av systematiska jämförelser bör inledas.

En nära dialog med forskningen är ett annat område som kommer att vara av avgörande betydelse för programmets framgång. Aktiva forskare bör därför involveras i arbetet såväl när det gäller start, genomförande och, inte minst, uppföljning av arbetet inom programmet.

Utredningen föreslår att Ekonomistyrningsverket och Statskontoret gemensamt tilldelas ett ansvar för utveckling, genomförande och förvaltning av programmet. De programansvariga myndigheterna ska, tillsammans med de myndigheter som vill utveckla sin verksamhet med hjälp av systematiska jämförelser, lägga fast den närmare utformningen av de olika processernas genomförande. Utredningen föreslår att de båda myndigheternas uppgift regleras i instruktionerna.

De ansvariga myndigheterna ska också förvalta de erfarenheter som jämförelseprojekten ger. De ska därför samla och tillgängliggöra de erfarenheter och resultat som arbetet ger. De ansvariga myndigheterna ska även ge olika former av metodstöd i genomförandet av jämförelseprojekten. Avslutningsvis ingår också att ge regeringen ett kvalificerat stabsstöd i arbetet med fortsatt utveckling av systematiska jämförelser.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret utser gemensamt ett programråd som leder arbetet. Detta råd bör sättas samman av företrädare från statlig och kommunal sektor liksom från näringsliv och forskning. De båda ansvariga myndighetscheferna, eller de som dessa sätter i sitt ställe, ingår i programrådet vilket därmed ger detta den tyngd, legitimitet och beslutskapacitet som krävs för att det ska kunna leda arbetet med utvecklingen på ett operativt och tydligt sätt.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i myndighetsförordningen (2007:515)

Härigenom föreskrivs att 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Myndigheten *skall* fortlöpande utveckla verksamheten.

Myndigheten *skall* verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Myndigheten *skall* tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Föreslagen lydelse

6 §

Myndigheten *ska* fortlöpande utveckla verksamheten.

Myndigheten *ska* verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Myndigheten *ska* tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Myndigheten ska använda sig av systematiska jämförelser för att utveckla verksamheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket ska införas en ny paragraf, 5 a §, samt en ny rubrik närmast före 5 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Systematiska jämförelser

5 a §

Myndigheten ska i samverkan med Statskontoret utveckla och förvalta samt samordna arbetet med systematiska jämförelser i staten.

Myndigheten ska ge stöd till andra statliga myndigheter i deras arbete med systematiska jämförelser i staten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret ska införas en ny paragraf, 1 c §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 c §

Myndigheten ska i samverkan med Ekonomistyrningsverket utveckla och förvalta samt samordna arbetet med systematiska jämförelser i staten.

Myndigheten ska ge stöd till andra statliga myndigheter i deras arbete med systematiska jämförelser i staten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är, enligt direktiven, att utreda hur utveckling och effektivisering av statliga myndigheters verksamhet kan främjas genom systematiska jämförelser. Utredningen ska analysera vilken betydelse en ökad användning av systematiska jämförelser kan ha för att förnya, utveckla och effektivisera statliga myndigheter.

I uppdraget betonas att systematiska jämförelser, med rätt utformning, kan bidra till lärande, förnyelse och kvalitetsutveckling. Regeringen framhåller vidare att systematiska jämförelser kan leda till såväl ett ökat förändringstryck som till att identifiera effektiviseringspotentialer samt bättre förmåga att förklara skillnader mellan myndigheter.

Enligt direktiven ska utredningen:

- analysera regler, processer och organisation avseende myndigheternas arbete med att ta fram och presentera uppgifter för att möjliggöra systematiska jämförelser av myndigheters verksamhetskostnader med mera,
- analysera vilken betydelse en ökad användning av systematiska jämförelser över tid och mellan myndigheter kan ha för att utveckla och effektivisera statliga myndigheter,
- med utgångspunkt i analysen föreslå åtgärder som kan främja regeringens och myndigheternas arbete med systematiska jämförelser,

- ge förslag på vilka uppgifter som bör ligga till grund för systematiska jämförelser,
- överväga behov av och ge förslag till förändringar av reglering, processer och organisation.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Utredningen har hållit fem sammanträden med utredningens experter. Sekretariatet har dessutom haft särskilda överläggningar med samtliga experter.

De experter som representerar Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har dessutom bidragit med skriftliga underlag till utredningens arbete.

Utredningen har vidare tagit del av ett antal rapporter, betänkanden, författningar och andra underlag från bland annat Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Innovationsrådet och Upphandlingsutredningen vilka nämns i direktiven.

Utredningen har också genomfört ett antal intervjuer med olika kategorier av befattningshavare, såväl inom statlig, kommunal, landstingskommunal som inom privat verksamhet.

Utredningen har bland annat haft kontakter med företrädare för Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, EY AB, Governo AB, Jämtlands läns landsting, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, länsstyrelserna, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, OECD, Regeringskansliet, Riksrevisionen, Statens servicecenter, Statens pensionsverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Sveriges kommuner och landsting, Trafikanalys, Utvecklingspartner AB, Verket för innovationssystem samt Östersunds kommun,

Därutöver har utredningen givit ett uppdrag till professor Bengt Jacobsson rörande hur systematiska jämförelser kan bidra till att utveckla styrning och lärande i statlig verksamhet liksom om vilken potential som ligger i ett sådant arbetssätt (se bilaga).

Jur. kand. Jonas Widell har haft utredningens uppdrag att ge råd i juridiska och språkliga frågor.

2.3 Betänkandets disposition

Det närmast följande kapitlet, kapitel 3, ”*Vad är systematiska jämförelser?*”, innehåller en genomgång av vad systematiska jämförelser är och hur detta begrepp förhåller sig till andra begrepp.

I kapitel 4, ”*Systematiska jämförelser i teori och praktik*”, beskriver utredningen övergripande hur styrningen sker i statsförvaltningen liksom hur lärande i organisationer sker och hur dessa kan utvecklas med hjälp av systematiska jämförelser. Avslutningsvis redogör utredningen för några illustrerande exempel på hur systematiska jämförelser används i Sverige och utomlands idag.

I kapitel 5, ”*Analys och överväganden*”, för utredningen en diskussion, ur de olika perspektiv vi behandlat, om hur systematiska jämförelser kan bidra till att utveckla och effektivisera den statliga förvaltningen.

I kapitel 6 *Förslag* redovisar utredningen sina förslag.

I kapitel 7 *Konsekvenser av förslagen* diskuterar utredningen konsekvenserna av sina förslag och därefter redovisar utredningen de källor som analysen bygger på.

3 Vad är systematiska jämförelser?

I detta kapitel diskuterar utredningen de begrepp som är centrala för arbetet med att utreda hur utveckling och effektivisering av statliga verksamheter kan främjas genom systematiska jämförelser. Ambitionen är att tydliggöra hur utredningen använder de olika begreppen. Utöver begreppsdiskussionen innehåller kapitlet en kortare diskussion om hur det bör vara möjligt att använda sig av systematiska jämförelser – handlar det om att jämföra kostnader, resultat eller processer? I kapitlet beskriver vi också de regelverk som har betydelse för förutsättningarna för ett framtida arbete med systematiska jämförelser i staten. Kapitlet avslutas sedan med ett antal exempel på information som finns tillgänglig på olika håll i staten och som skulle kunna utgöra underlag för systematiska jämförelser mellan myndigheter och verksamheter.

3.1 Begreppen systematiska jämförelser och benchmarking

Systematiska jämförelser

Systematiska jämförelser används inom ett stort antal områden. Det kan ses som ett generellt angreppssätt för att med hjälp av ett strukturerat faktainsamlande och jämförelser mellan två eller flera objekt eller över tid skaffa sig kunskap om och förståelse för varför utfallet skiljer sig åt mellan två eller flera skeenden eller processer. Det är en typ av angreppssätt som till exempel används inom forskningen för att försöka förstå eller förklara varför något har utvecklats på just det sätt som det har gjort. Genom att göra väl

genomtänkta jämförelser antas man kunna dra systematiskt grundade slutsatser om olika orsakssamband och kausala mekanismer.¹

Systematiska jämförelser kan fylla flera olika funktioner inom en myndighet eller inom staten. Jämförelserna kan till exempel ligga till grund för såväl uppföljning, kontroll och bedömning som för strukturerat erfarenhetsutbyte, lärande och utveckling. Vilken funktion jämförelsen är tänkt att ha har avgörande betydelse för hur processer och underlag för jämförelser kan och bör utformas.

Kontroll och uppföljning ställer vissa krav på underlag och processer, medan lärande och erfarenhetsutbyte leder till andra krav. Om jämförelserna är tänkta att ligga till grund för kontroll ställs höga krav på exakthet och legitimitet, och att det råder viss konsensus om hur den information och de uppgifter som ligger till grund för jämförelsen och kontrollen ska förstås och tolkas. Det gäller i synnerhet i de fall där jämförelsen baseras på olika former av nyckeltal. Om jämförelsen ska främja erfarenhetsutbyte och lärande är kraven sannolikt inte lika höga eftersom nyckeltal och annan information då mer ska stimulera till diskussion, nytänkande och ytterligare frågor för den fortsatta analysen och utvecklingsarbetet.

Något förenklat kan det sägas att systematiska jämförelser inom offentlig sektor skulle kunna handla om att på ett strukturerat och faktabaserat sätt försöka få förståelse för och kunskap om varför till synes likartade organisationer eller verksamheter skiljer sig åt när det gäller kostnader, prestationer eller resultat. Systematiska jämförelser mellan organisationer och verksamheter skulle kunna leda till kritiska frågor om hur organisationerna eller verksamheterna fungerar och varför de levererar de resultat de gör till den kostnad de gör samt visa på utvecklings- och effektiviseringspotential. Med hjälp av systematiska jämförelser skulle det vara möjligt för en organisation att identifiera eftersatta områden och få idéer och uppslag om hur organisationens arbetsätt och processer skulle kunna utvecklas. På sikt skulle detta sedan kunna medföra sänkta kostnader eller höjd kvalitet, förbättrat resultat och en effektivare verksamhet.

Grundtanken med systematiska jämförelser är att en organisation kan uppskatta sin förmåga till förbättring och utveckling

¹ Esaiasson, P. m.fl. (2012), *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*, s. 95-98.

genom att kartlägga sina processer och mäta kostnader, prestationer och resultat samt därefter systematiskt jämföra dessa med andra organisationer. Resonemanget bygger på att systematiska jämförelser med andra organisationer ger ett bra underlag för att bedöma en organisations eller en verksamhets kvalitet och kostnader samt dess utvecklings- och förbättringspotential.

Benchmarking

Begreppet benchmarking används flitigt och ger olika associationer för olika läsare. Det är en metod som ofta används och som återkommande förekommer i diskussioner om hur man jämför systematiskt. Utredningen har därför valt att dels redogöra för begreppet i stycket nedan, dels slå fast en definition som gäller för vårt arbete och i detta betänkande. Den definition som utredningen använder sig av är följande:

”Benchmarking är en form av systematisk jämförelse och en metod för att genom jämförelser av normerade nyckeltal och informations- och erfarenhetsutbyte med andra organisationer utveckla den egna organisationen. Benchmarking kan beskrivas som en kontinuerlig analys av en organisations strategier, funktioner, arbetssätt, prestationer eller service som bygger på jämförelser med andra organisationer, inom en organisation över tid eller mot någon form av standard (riktmärke) med syfte att förändra och utveckla organisationens prestationsförmåga.”

Syftet med benchmarking är att möjliggöra kontinuerliga förbättringar och organisatoriskt lärande genom strukturerade och systematiska jämförelser.² Metoden har sitt ursprung inom tillverkningsindustrin, men har med tiden kommit att bli ett mer generellt verktyg för beslutsfattare att styra en organisation mot uppsatta mål och förväntade resultat. Alltsedan mitten av 1990-talet har metoden också blivit vanligt förekommande inom en rad områden inom offentlig sektor.³

Enkelt sammanfattat handlar benchmarking om att genom systematiska jämförelser jämföra med den eller de organisationer som

² Riksrevisionsverket (1996), *Benchmarking – att effektivisera genom jämförelser*.

³ Karlöf, B. (2009), *Benchmarking – Med lärande för att utveckla företag, organisationer och människor*, Liber.

är ledande inom det område som en organisation vill förändra till det bättre. Jämförelsen behöver dock inte vara riktad mot den eller de organisationer som betraktas som bäst eller mest effektiva inom ett område utan det är också vanligt att jämförelsen sker gentemot någon form av standard eller ett på förhand uppställt mål – ett riktmärke. Det är dock viktigt att understryka att arbetssättet och jämförelserna inte bara tar sikte på slutprestationerna utan att de också till lika stor del fokuserar på en organisations arbetssätt och processer.⁴

Benchmarking kan alltså beskrivas som en process där en organisation löpande mäter sin verksamhet för att sedan jämföra sig med en eller flera andra organisationer för att identifiera och förstå samt lära sig hur den kan förbättra och utveckla sig.

Metoden bygger därmed på ett ömsesidigt utbyte av information och erfarenheter mellan två eller flera organisationer. Genom att kartlägga sin egen verksamhet och jämföra sig med någon annan får en organisation kunskap om den egna verksamheten och dess funktionssätt som den annars inte hade fått.⁵

Benchmarking är alltså en metod för att på ett strukturerat och systematiskt sätt studera hur andra arbetar och fånga in de tillvägagångssätt som antas kunna utveckla och förbättra den egna verksamheten. Det är dock viktigt att understryka att benchmarking inte bör handla om att rakt av kopiera andra organisationers arbetssätt eller processer utan att det snarare bör handla om att utveckla ett kritiskt förhållningssätt, konstruktivt ifrågasättande och kontinuerligt lärande runt den egna organisationens sätt att fungera och organisera sin verksamhet.⁶ Ett kontinuerligt lärande förutsätter därmed en gedigen kunskap om och förståelse för den egna verksamheten och den verksamhet man jämför sig med. Benchmarking kan därmed beskrivas som en fortlöpande process som bedrivs i flera steg. Dessa steg är:

1. Val av område där det finns behov av utveckling eller förbättring.
2. Kartläggning av området.

⁴ Helgason, S. (1997), *International benchmarking– Experiences from OECD countries*, Organization for Economic Co-Operation and Development, Public Management Service.

⁵ Riksrevisionsverket (1996), *Benchmarking – att effektivisera genom jämförelser*.

⁶ Camp, R. (2006), *Benchmarking. The search for industry best practices that lead to superior performance*, Productivity Press.

3. Framtagning av nyckeltal och kvalitativa beskrivningar inom området.
4. Identifiering av en eller flera organisationer som kan fungera som riktmärken, goda exempel, förebilder eller lärpartners.
5. Utbyte av information och jämförelser mellan de inblandade organisationerna.
6. Analys av skillnader i arbetssätt, processer och prestationer för att skapa förståelse för orsakssamband etc.
7. Lärande och förändring av arbetssätt med utgångspunkt i analysen.⁷

Att organisationer försöker utveckla och förbättra sig genom att jämföra sig med och lära av varandra är varken ett nytt eller särskilt ovanligt fenomen. Vad som skiljer benchmarking från andra former av utvecklingsarbeten baserade på någon form av jämförelser är just systematiken där jämförelserna bygger på strukturerad information bestående av såväl kvantitativ information som mer kvalitativa beskrivningar.

Som en följd av att jämförelserna tar sin utgångspunkt i olika former av nyckeltal har metoden många gånger blivit förknippad med förenklad analys av onormerade nyckeltal och mätningar för mätningarnas egen skull. Den har även kritiserats för att inte främja lärande utan imitation. Forskning visar dock att den som vill lära sig av hur någon annan egentligen gör måste ha möjlighet att gå på djupet och försöka förstå den kontext inom vilken den organisation verkar som man vill jämföra sig med. Den som vill lära sig måste också försöka förstå hur den praktik man vill efterlikna ska inordnas i den egna verksamheten. Att lära av andras erfarenheter behöver därmed alltid vara en aktiv och skapande process.⁸

Benchmarking kan vara svårt att tillämpa inom staten eftersom de statliga myndigheterna inte sällan skiljer sig mycket åt när det gäller uppdrag och förutsättningar. Myndigheternas unikhet skulle kunna försvåra utveckling och effektivisering med hjälp av systematiska jämförelser eller benchmarking. Det finns dock inget krav

⁷ Riksrevisionsverket (1996), *Benchmarking– att effektivisera genom jämförelser*.

⁸ Se bilaga.

på att man jämför sig med den organisation man är mest lik. Även i verksamheter som kan sägas vara unika är det möjligt att identifiera inslag eller delar som faktiskt är jämförbara med sådant som görs i andra organisationer. Gränsen för vilka organisationer en statlig myndighet kan jämföra sig med stannar därmed inte vid andra statliga myndigheter utan det bör även vara möjligt att göra jämförelser med organisationer utanför staten.

Inom offentlig sektor har systematiska jämförelser och benchmarking introducerats på främst två olika sätt⁹:

- Genom en uppifrån och ner-process där ett departement eller en central myndighet ålagt ett antal myndigheter eller verksamheter att jämföra sig med varandra. Denna typ av benchmarking har främst använts för att minska behovet av kontroll och uppföljning genom att skapa processer som antas leda till ett ökat förändringstryck i myndigheterna.
- Genom en nerifrån och upp-process där individuella organisationer tagit initiativ till att lära sig av varandra genom systematiska jämförelser.

De två sätten har såväl för- som nackdelar. En fördel med en uppifrån och ner-process är att den får en större spridning inom förvaltningen. Detta kan i sin tur ge fler erfarenheter för det fortsatta utvecklingsarbetet. En sådan process gör det också möjligt att samla gemensamma resurser för utveckling av metoder, processer och olika former av mått för de systematiska jämförelserna.

Nackdelarna med en sådan process är att det finns en risk för att förståelsen för och kunskapen om de berörda organisationerna är bristfällig vilket kan leda till stora förenklingar och att man bara jämför sådant som går att jämföra mellan samtliga inblandade organisationer. En annan nackdel är att en uppifrån och ner-process sannolikt genererar ett motstånd inom de berörda organisationerna. Fördelarna med en process som har sin början i enskilda organisationer och deras egna behov och förutsättningar är att det genererar ett större engagemang och delaktighet samt att man garanterar att detaljerad kunskap om och förståelse för

⁹ Helgason, S. (1997), *International benchmarking– Experiences from OECD countries*, Organization for Economic Co-Operation and Development, Public Management Service.

organisationen och verksamheten som ligger till grund för val av processer och jämförelseobjekt såväl som för val av nyckeltal och lärtpartners.¹⁰

Benchlearning är en vidareutveckling av benchmarkingbegreppet som tillkommit för att understryka betydelsen av att skapa kontinuerliga lärprocesser inom en organisation med utgångspunkt i systematiska jämförelser med andra organisationer. Syftet med benchlearning är att utveckla kompetens och skapa medvetenhet, delaktighet och förnyelse inom en organisation.

Beroende på vilken litteratur man använder sig av skiljer sig metoden från mer traditionell benchmarking. Enligt till exempel Karlöf tillför benchlearning förståelse för orsakssamband, organisationslärande och arbetsmotivation som centrala delar i metoden.¹¹ Vänder man sig till äldre litteratur från till exempel OECD ingår dessa delar redan i metoden.¹²

3.2 Jämförelser av kostnader, resultat eller processer?

När det gäller systematiska jämförelser är det lätt att fokusera på det som ter sig lätt att jämföra, till exempel kostnader för administration, lokaler eller it. Anledningen till detta är att kostnader uppfattas som relativt enkla att mäta och uttrycka i olika former av nyckeltal. Inom staten är tillgången till information om hur mycket olika delar av verksamheten kostar också relativt god.

Till detta kommer att kostnader för administration, lokaler och it många gånger är möjliga att jämföra mellan organisationer med olika uppdrag och verksamhetsområden. Det är också inom dessa områden som de statliga myndigheterna har kommit en bit på vägen när det gäller att jämföra sig med varandra. Ekonomistyr-

¹⁰ Helgason, S. (1997), *International benchmarking– Experiences from OECD countries*. Organization for Economic Co-Operation and Development, Public Management Service, och Cowper, J. & Samuels, M., *Performance benchmarking in the public sector: The United Kingdom experience, Next steps team, Office of Public Services, Cabinet Office, United Kingdom*.

¹¹ Karlöf, B. (2009), *Benchmarking– Med lärande för att utveckla företag, organisationer och människor*, s. 64.

¹² Se till exempel Helgason, S. (1997), *International benchmarking– Experiences from OECD countries*. Organization for Economic Co-Operation and Development, Public Management Service eller Riksrevisionsverket (1996), *Benchmarking – att effektivisera genom jämförelser*.

ningsverket har till exempel tagit fram nyckeltal för myndigheternas kostnader för styrning, samordning och administration samt en modell för att beräkna it-kostnader och it-investeringar i staten. Inom ramen för detta arbete har man också tagit fram ett antal nyckeltal till stöd för jämförelser mellan myndigheter.¹³

I dagsläget har alltså de statliga myndigheterna förhållandevis goda möjligheter att jämföra sig sinsemellan när det gäller hur mycket verksamheten kostar. Det gäller i synnerhet de kostnader som myndigheterna har för administration till stöd för kärnverksamheten. Men även när det gäller att redovisa kostnader för kärnverksamheten är förutsättningarna goda. Det är dock inte helt lätt att jämföra kostnader för kärnverksamhet mellan myndigheter med olika uppdrag och verksamhetsområden. Det finns en risk för att man i sådana fall jämför äpplen med päron. En sådan jämförelse ger sannolikt litet eller inget stöd till myndigheter som vill lära sig, utveckla och effektivisera sin verksamhet genom systematiska jämförelser.

För att det ska vara möjligt att göra systematiska jämförelser även när det gäller kostnader för kärnverksamhet behöver man göra noggranna avvägningar över vilka myndigheter eller verksamheter som kan och bör jämföras med varandra. Det bör utifrån en sådan analys vara möjligt att gruppera och strukturera åtminstone delar av förvaltningen på ett sätt som möjliggör vissa former av systematiska jämförelser och erfarenhetsutbyten mellan myndigheter.

Verksamhetens kostnader ger dock långt ifrån hela bilden. Systematiska jämförelser med syfte att skapa utveckling och lärande förutsätter att olika uppgifter om en verksamhet relateras till varandra. För att myndigheterna ska kunna göra heltäckande jämförelser behöver de därmed även uppgifter om omfattningen av verksamheten och dess kvalitet. Detta för att jämförelserna ska kunna ge en bild av vad samhället får för de pengar som verksamheten tilldelas.¹⁴

¹³ Ekonomistyrningsverket (2005), *Nyckeltal för OH-kostnader. Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?*, 2005:3, Ekonomistyrningsverket (2006), *Nyckeltal i statlig verksamhet*, 2006:31, Ekonomistyrningsverket (2009), *Statens verksamhetskostnader i nyckeltal* 2008, 2009:28, och Ekonomistyrningsverket (2014), *It-kostnadsmodell. Ett första steg mot ett gemensamt språk*, 2014:50.

¹⁴ Statskontoret (2011), *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*, 2011:13.

De systematiska jämförelserna bör därmed även omfatta beskrivningar och information om organisation och processer. Vilka resultat som verksamheten genererar och vilken kvalitet verksamheten håller i form av både observerad kvalitet och upplevd kvalitet (i form av nöjdhet hos brukare eller medborgare) bör även omfattas av jämförelserna. Inom dessa områden uppstår dock vissa problem eftersom myndigheterna har olika uppdrag och arbetar inom olika områden. Därmed mäter och beskriver de prestationer, resultat och kvalitet på olika sätt vilket försvårar systematiska jämförelser. Detta gäller även inom tämligen likartade områden och verksamheter. En förklaring till detta är de regler som finns för hur myndigheterna ska redovisa sina prestationer enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.¹⁵ Inom vissa områden är det dessutom så att det finns ett behov av att utveckla olika former av mått på kvalitet och effektivitet.¹⁶

Systematiska jämförelser kan genomföras med olika inriktning, till exempel med fokus på process eller resultat. Systematiska jämförelser av processer syftar till att skapa förståelse för hur processer och aktiviteter omvandlar resurser till resultat på bästa möjliga sätt. Det handlar då om att jämföra hur pass effektiva olika processer är när det gäller att generera ett visst utfall. Systematiska jämförelser av resultat utgår i stället från en jämförelse av faktiska resultat i olika organisationer, vanligtvis med utgångspunkt i olika nyckeltal eller indikatorer.¹⁷ Ett framgångsrikt arbete med systematiska jämförelser kräver dock rimligtvis att man fokuserar på både processer och resultat. Detta eftersom det utifrån en jämförelse av resultat bör vara möjligt att identifiera vilka processer som behöver utvecklas eller förbättras. Samtidigt som systematiska jämförelser av processer hjälper till att förbättra processerna vilket i slutänden bör ge ett förbättrat resultat.

¹⁵ Se till exempel Edsbrand, Christina m.fl. (2014), *Myndigheters prestationer*, projektarbete Ekonomistyrningsverket 2014.

¹⁶ Statskontoret (2011), *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*, 2011:13.

¹⁷ Helgason, S. (1997), *International benchmarking– Experiences from OECD countries*. Organization for Economic Co-Operation and Development, Public Management Service.

3.3 Regelverket – hur påverkar det möjligheterna till systematiska jämförelser?

Statliga myndigheter är ålagda att ta fram olika typer av information som beskriver verksamheten, dess kostnader och resultat. Detta kan ses som en följd av mål- och resultatstyrningens utveckling. Myndigheterna har dessutom krav på sig att redovisa och analysera den information de tar fram.

Vid sidan om den information som de är ålagda att ta fram utvecklar myndigheterna också kompletterande information om verksamheten som en del av arbetet med att styra och utveckla verksamheten. Tillgången till information inom den svenska statsförvaltningen är därmed förhållandevis god. Merparten av information är dock framtagen utifrån de enskilda myndigheternas perspektiv vilket gjort att den många gånger inte är jämförbar mellan olika myndigheter. En stor del av informationen är inte heller systematiserad eller strukturerad på ett sätt som främjar jämförbarhet och utbyte av information mellan myndigheter.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag

Förordningen (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag reglerar vilka uppgifter som myndigheter som lyder under regeringen årligen ska redovisa till regeringen. Enligt förordningen ska myndigheterna varje år lämna en årsredovisning och ett budgetunderlag till regeringen. Årsredovisningen ska innehålla resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter. Sammanställningen ska även innehålla uppgifter om låneram, anslagskredit samt vissa nyckeltal. Exakt vilka uppgifter myndigheterna ska redovisa i årsredovisningen framgår av Ekonomistyrningsverkets föreskrifter. Av föreskrifterna framgår bland annat vilka väsentliga uppgifter som ska framgå av sammanställningen, till exempel antalet årsarbetskrafter, medelantalet anställda och driftkostnad per årsarbetskraft.¹⁸

För utredningen är de bestämmelser som gäller resultatredovisningen särskilt intressanta. Enligt 3 kap. 1 § förordningen om års-

¹⁸ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd Förordningen (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

redovisning och budgetunderlag ska myndigheterna redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion, eller som angetts i myndighetens regleringsbrev eller annat regeringsbeslut. Vidare ska resultatredovisningen främst fokusera på hur verksamhetens prestationer har utvecklats när det gäller volym och kostnader.

Enligt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter ska redovisningen täcka den verksamhet myndigheten har genomfört under året och dess resultat. Myndigheten ska basera informationen på dokumenterade data och mätmetoder, och kommentera möjliga osäkerheter i dessa. Resultatinformationen ska gälla det senaste året och myndigheten ska jämföra resultatet med resultatet från minst de två föregående åren. Myndigheten ska vidare kommentera väsentliga förändringar. Därutöver ska myndigheterna översiktligt beskriva de viktigare prestationerna, deras volymer och kostnader. Innehållet ska anpassas efter verksamhetens art och regeringens behov av information.¹⁹

De regler som gäller enligt förordningen sätter vissa gränser för vilka jämförelser som är möjliga att göra mellan olika myndigheter. Detta eftersom innehållet i resultatredovisningen ska anpassas efter verksamhetens art och regeringens behov av information. I och med att redovisningen av kostnader, prestationer, resultat och måluppfyllelse ska anpassas utifrån verksamheten kommer myndigheter med olika uppdrag att göra på olika sätt vilket medför att förutsättningarna för att göra systematiska jämförelser mellan olika myndigheter försämras.

Förordning om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter om anställdas kompetens kategorier

Enligt förordningen om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter om anställdas kompetens kategorier (AgVFS 2003:7 A2) är de statliga myndigheterna skyldiga att lämna vissa uppgifter till Arbetsgivarverket. I september varje år ska myndigheterna lämna aktuella uppgifter om de anställda uppdelat på kategorierna: lednings-, kärn- och stödkompetens. Utifrån uppgifterna ska Arbets-

¹⁹ Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd Förordningen (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

givarverket sedan ta fram myndighetsspecifik statistik över personalrörlighet, åldersstruktur, könsfördelning samt lönenivåer och löneutveckling för olika kompetens kategorier av anställda.

3.4 Vilken information finns tillgänglig idag?

Tillgängligheten till data om staten

Som framgått av tidigare avsnitt är tillgången till information inom den svenska statsförvaltningen tämligen god. En anledning till detta är det gemensamma informationssystemet Hermes som innehåller ekonomisk information om de statliga myndigheterna.

I myndigheternas årsredovisningar finns vidare en stor mängd information som samlat beskriver verksamheten och dess resultat. Denna information utgår dock från de enskilda myndigheternas behov och förutsättningar. Därmed beskriver myndigheterna sin verksamhet, sina prestationer och sina resultat på många olika sätt. Informationen är dessutom spridd på många olika källor. Denna information är därför inte alltid möjlig att använda för jämförelser mellan myndigheter. I årsredovisningen för staten konsolideras dock den finansiella redovisningen för myndigheterna.

Vid sidan om detta producerar ett antal analys- och utvärderingsmyndigheter också information om olika delar av den statliga förvaltningen som skulle kunna vara av intresse vid systematiska jämförelser mellan statliga myndigheter.

Statsredovisningssystemet Hermes

Hermes är ett gemensamt informationssystem för Regeringskansliet och myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen. Systemet är tänkt att fungera som ett arbetsverktyg såväl som en informationskälla. Hermes möjliggör ett samlat flöde från inlämnande av prognoser via statsbudgeten och utfärdandet av regleringsbrev till insamlandet av utfallsuppgifter i statsredovisningen. I huvudsak består Hermes av tre delar, vilka stödjer arbetet med statsbudgeten, regleringsbreven och statsredovisningen.

Syftet med systemet är att ge budgetprocessens olika deltagare tillgång till kontinuerligt uppdaterad information. Systemet ska ge

stöd i såväl arbetet med statens budget som i uppföljning och utvärdering av statens olika verksamheter. Hermes används också i beredningen av myndigheternas regleringsbrev. Hermes innehåller information inom följande områden:

- Statsredovisningen.
- Statens budget.
- Den ekonomiadministrativa värderingen (hur pass väl myndigheterna följer de ekonomiadministrativa reglerna).
- Avgiftsbelagd verksamhet.
- Internrevision.

Informationen i Hermes bygger på de uppgifter som myndigheterna är ålagda att rapportera till systemet. Eftersom uppgifterna därmed är generella är informationen strukturerad på ett sätt som gör den jämförbar mellan myndigheter.

Hermes innehåller också en nyckeltalsmodul som gör det möjligt för statliga myndigheter att beräkna olika typer av nyckeltal. Modulen innehåller det årliga utfallet på alla statliga inrapporteringskoder (s-koder)²⁰ för alla myndigheter som ingår i den statliga redovisningsorganisationen. Dessa koder är i första hand utformade för rapportering av ekonomiskt utfall samt för att Ekonomistyrningsverket ska kunna ta fram information och underlag för att rapportera den statliga verksamheten till nationalräkenskaperna. De är därmed aggregerade på en relativt hög nivå. Därmed är de också svåra att använda i en analys och uppföljning av enskilda myndigheters resultat. År 2013 rapporterades till exempel ungefär 55 procent av myndigheternas driftkostnader (exklusive personal- och lokalkostnader) på en enda kod.

Myndigheterna kan dock med hjälp av modulen göra vissa jämförelser med andra myndigheter eller grupper av myndigheter. Modulen innehåller både fördefinierade nyckeltal och nyckeltal som är baserade på de val användarna gör. Talen baseras på den

²⁰ S-koderna avser de koder som används i myndigheternas allmänna ekonomiska rapportering till Hermes. Koderna används bland annat för sammanställningar över resursförbrukningen och den ekonomiska ställningen inom den statliga sektorn.

information som finns i statsredovisningen och det är möjligt för användarna att beräkna uppgifter från år 2004 och framåt.

Ekonomistyrningsverket bedriver också ett utvecklingsarbete av modulen. I detta arbete ingår bland annat att myndigheterna i framtiden ska kunna lägga in uppgifter om lokalanvändning. Utöver detta finns det också tankar om att utveckla modulen så att de av användarna definierade nyckeltalen och uppgifterna om den statliga lokalförsörjningen blir tillgängliga för alla användare och kan användas i olika nyckeltal.

Arbetsgivarverkets statistik

Arbetsgivarverkets statistik härrör från de uppgifter som myndigheterna rapporterar in till Arbetsgivarverket varje år. Statistiken innehåller bland annat uppgifter om:

- Personalstruktur (antal anställda, andel per kompetenskategori, genomsnittsålder, anställda fördelade efter åldersintervall, andel heltidsanställda och antal anställda per kommun).
- Personalomsättning (extern personalomsättning).
- Löner och löneutveckling (genomsnittslön för olika kompetens-kategorier, relation genomsnittslön för kvinnor och män, förändring av genomsnittslön för olika kompetens-kategorier, löne-utveckling för identiska individer).

Statistiken gör det möjligt att göra jämförelser och följa utvecklingen över tid. Det finns dock vissa restriktioner för hur statistiken kan användas och vilka uppgifter som finns tillgängliga. Materialet är till exempel inte offentligt, eftersom det anses omfattas av så kallad förhandlingssekretess.

När det gäller frågan om statistiken kan utgöra en grund för systematiska jämförelser menar Arbetsgivarverket att det är svårt att dra några slutsatser vid en jämförelse av löner mellan olika verksamheter. Detta eftersom lönesättningen inom det statliga avtalsområdet ska baseras på bedömningar och prioriteringar utifrån den specifika verksamhetens behov och bedömningar av resultat på organisatorisk nivå, förändringar av lönestrukturer, kompetensförsörjningsbehov etc. Statistiken bör dock kunna fungera som en

utgångspunkt för en diskussion om och analys av vad skillnaderna mellan olika myndigheter beror på. Givet de restriktioner som finns gällande statistiken är det dock olämpligt att öka tillgängligheten till informationen. Eventuella jämförelser måste därför ske inom ramen för nuvarande ordning där informationen enbart är tillgänglig för Arbetsgivarverkets medlemmar.

Information som är tillgänglig genom myndigheternas årsredovisningar

Varje år lämnar de statliga myndigheterna en årsredovisning till regeringen. Redovisningen ska bland annat bestå av redovisning av resultat, resultat- och balansräkning, anslagsredovisning och sammanställning av väsentliga uppgifter. Årsredovisningen ska omfatta all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form som verksamheten bedrivs.

Årsredovisningen är i de allra flesta fall tämligen omfattande och bygger på insamling och sammanställning av en stor mängd information. Redovisningarna innehåller beskrivningar av myndigheternas uppdrag och verksamhet samt dess omfattning. De allra flesta myndigheter redovisar på ett eller annat sätt också olika mått eller beskrivningar av verksamhetens produktivitet, kvalitet och effektivitet. Inom dessa områden finns det dock stora variationer mellan myndigheterna. Detta beror på att förutsättningarna för att beskriva och mäta dessa begrepp till stor del är beroende av myndighetens uppdrag och uppgifter.

En stor del av den finansiella information som tas fram i samband med årsredovisningarna finns att tillgå via Hermes, men en ännu större del – däribland beskrivningar och mått av kvalitet och effektivitet – finns enbart tillgänglig via de enskilda redovisningarna.

Exempel på annan tillgänglig information inom staten

Information inom systemet för den officiella statistiken

Sverige har 27 statistikansvariga myndigheter inom systemet för den officiella statistiken. Statistiska centralbyrån ansvarar för sektorsövergripande statistik, till exempel statistik över arbetsmarknad och befolkning, medan 26 sektorsansvariga myndigheter ansvarar för den officiella statistiken inom sina respektive områden. Statistiska centralbyrån har också ett samordningsansvar för det statliga statistiksystemet, bland annat ansvarar myndigheten för Rådet för den officiella statistiken.²¹

Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken med tillhörande förordning. Av regelverket framgår bland annat inom vilka områden det ska finnas officiell statistik, vilka statliga myndigheter som ansvarar för att statistiken tas fram och vilka krav som ställs på statistiken. De statistikansvariga myndigheterna bestämmer i princip självständigt vilken officiell statistik som de ska ta fram inom sina områden även om regelverket också sätter vissa ramar.

År 2013 omfattade den officiella statistiken totalt 357 statistikprodukter.²² En del av dessa produkter kan vara intressanta för möjligheterna att göra systematiska jämförelser mellan myndigheter och verksamheter. Det kan till exempel handla om statistik gällande arbetsmiljö, transporter och kommunikationer, socialförsäkring och rättsväsende. Vidare rör det statistik om förutsättningar för att koppla prestationer och aktiviteter till måluppfyllelse inom ett politikområde.

Information från sektorsspecifika analys- och utvärderingsmyndigheter

Inom staten finns det ett antal sektorsspecifika analys- och utvärderingsmyndigheter som inom sina särskilda områden producerar information och underlag som skulle kunna ligga till grund för ett framtida arbete med systematiska jämförelser i staten. Det

²¹ SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB.*

²² Statistiska centralbyrån (2014), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport 2013.*

rör sig om Brottsförebyggande rådet, Finanspolitiska rådet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Inspektionen för socialförsäkringen, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Myndigheten för vårdanalys och Trafikanalys.²³

De sektorsspecifika myndigheterna skiljer sig i ganska stor utsträckning åt på grund av att de är verksamma inom olika områden och har olika granskningsobjekt. De har dock det gemensamt att de producerar rapporter, analyser och utvärderingar som regeringen använder sig av i sin styrning och som de granskade myndigheterna bör kunna använda sig av i sitt utvecklingsarbete.

Utredningens bedömning är därför att den information och de rapporter och analyser som myndigheterna tar fram kan vara intressanta som utgångspunkt eller underlag för systematiska jämförelser.

Sjukfrånvaron i staten

Sedan 2003 är det obligatoriskt för statliga myndigheter att redovisa uppgifter om de anställdas sjukfrånvaro i årsredovisningen. Kravet gäller dock inte arbetsgivare med högst tio anställda.

Syftet med redovisningen är att tydliggöra sjukfrånvaron och på så vis öka medvetenheten om ohälsan och dess orsaker och konsekvenser för verksamheten. Tanken är att ökade kunskaper ska påverka arbetsgivare att vidta åtgärder för att minska sjukfrånvaron.

Enligt förordningen ska myndigheterna rapportera följande uppgifter gällande sjukfrånvaron i årsredovisningen:

- Den totala sjukfrånvaron i procent av de anställdas ordinarie arbetstid.
- Den andel av sjukfrånvaron som avser frånvaro under en sammanhängande tid av 60 dagar eller mer.
- Sjukfrånvaron för kvinnor respektive män i procent av gruppens ordinarie arbetstid.

²³ Statskontoret (2014), *Utvärdering på olika områden – En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*, 2014:7.

- Sjukfrånvaron för anställda i åldersgrupperna yngre än 30 år, 30–49 år samt 50 år och äldre i procent av gruppens sammanlagda ordinarie arbetstid.

Uppgifterna rapporteras in i informationssystemet Hermes och ligger till grund för en rapport som Statskontoret sammanställer årligen. I rapporten redovisas uppgifter utifrån COFOG-område²⁴ och jämförelser görs mellan små, medelstora och stora myndigheter.²⁵

Information om myndigheters tillgänglighetsarbete från Myndigheten för delaktighet

Som en del i uppföljningen av de statliga myndigheternas ansvar för att genomföra funktionshinderspolitiken samlar Myndigheten för delaktighet in information om de statliga myndigheternas systematiska tillgänglighetsarbete. Informationen publiceras sedan i form av öppna jämförelser på myndighetens webbplats. Informationen samlas in årligen genom en enkät till alla myndigheter som har fler än tio anställda. Med hjälp av informationen är det möjligt att se hur myndigheterna uppfyller ett antal tillgänglighetskriterier:

- Grundläggande tillgänglighet (13 kriterier).
- Tillgänglig kommunikation och information (14 kriterier).
- Tillgängliga lokaler med avseende på myndighetens huvudkontor (17 kriterier).

Riksrevisionens granskningar och rapporter kan också utgöra underlag för systematiska jämförelser

Även Riksrevisionens granskningar och rapporter skulle kunna utgöra ett underlag för framtida systematiska jämförelser inom staten. För det första gör myndigheten sektorsövergripande gransk-

²⁴ COFOG (Classification of the functions of government) är en internationell klassifikation som används för att gruppera verksamheter inom offentlig sektor. Det är ett system som är framtaget av OECD och FN. Klassifikationen används bland annat för internationella jämförelser av offentlig verksamhet.

²⁵ Statskontoret (2014), *Sjukfrånvaron i staten 2013–myndigheter och sektorer*, Dnr 2014/62-4.

ningar och analyser som bygger på systematiska jämförelser, till exempel inom arbetsmarknadsområdet²⁶, inom utbildningsområdet²⁷ och inom det förvaltningspolitiska området²⁸. Den typen av analyser skulle kunna användas för att generera idéer och uppslag till inom vilka områden man bör använda sig av systematiska jämförelser, men också som utgångspunkt och underlag för de faktiska jämförelserna. För det andra kan de enskilda granskningarna utgöra delar av ett underlag för arbetet med systematiska jämförelser inom vissa områden.

Värt att nämna i sammanhanget är även att Riksrevisionen nyligen påbörjat ett arbete med en riskanalys för staten.²⁹ Riksrevisionens analys utgår från tolv s.k. riskområden. Den fortsatta utvecklingen av riskanalysen bör kunna ge inspiration till systematiska jämförelser av olika verksamheter. Inte minst intressant blir då jämförelser av sektorsövergripande karaktär då riskområdenas fokus är samhällets funktionssätt och inte enbart statens.

²⁶ Se till exempel Riksrevisionen (2012), *Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor*, RiR 2012:9.

²⁷ Se till exempel Riksrevisionen (2011), *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor*, RiR 2011:2.

²⁸ Se till exempel Riksrevisionen (2011), *Statliga myndigheters tjänsteexport*, RiR 2011:24.

²⁹ Riksrevisionen (2014), *Riksrevisionens granskningsplan 2014/15*, s. 6 ff.

4 Systematiska jämförelser i teori och praktik

I detta kapitel beskriver och diskuterar utredningen hur statens verksamheter styrs och hur regeringens styrning utvecklats under de senaste åren. Anledningen till detta är att vi vill visa hur ett arbete med systematiska jämförelser för att utveckla och effektivisera förvaltningen skulle kunna vara en del av regeringens samlade styrning av statsförvaltningen.

I kapitlet gör vi också en översiktlig beskrivning av hur lärande i organisationer sker. Kapitlet innehåller också en beskrivning av ett antal exempel där systematiska jämförelser används för att följa upp, kontrollera eller utveckla verksamheter.

4.1 Hur styrs statens verksamheter i dag?

Styrningen av statliga myndigheter och verksamheter bygger på vårt samhälles idé och föreställning om demokrati. Medborgarna väljer sina företrädare i allmänna val. Dessa gör sedan sitt bästa för att förverkliga de program de har gått till val på. Om en politisk ledning ska förverkliga sin politik och sina reformprogram måste den kunna styra samhällsutvecklingen i en åtminstone delvis ny riktning. Hur pass väl man lyckas med detta beror bland annat på vilka resurser det offentliga förfogar över, hur förvaltningen är organiserad och hur tillgängliga resurser används och samordnas.³⁰

Att styra samhällsutvecklingen i en ny riktning är av flera skäl nästan alltid förenat med svårigheter. Ett skäl är att en stor del av de samhällsproblem som man har för avsikt att ta itu med är genu-

³⁰ Christensen, T. m.fl. (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber.

int svåra att lösa. Inom de flesta politikområden finns det dessutom mer eller mindre fasta föreställningar och utarbetade rutiner för hur man ska tänka och göra som inte är lätta att förändra. De rådande strukturerna inom ett område har också av historiska skäl en stark ställning. Dessa har därmed i de allra flesta fall företrädare framför tankar och idéer som syftar till att åstadkomma förändring och nya sätt att handla och agera.

Till detta kommer att den som vill styra ofta har begränsad tid, uppmärksamhet och analyskapacitet i förhållande till de komplexa problem man står inför. Oftast saknar man dessutom översikt över alla mål, alternativa handlingsvägar och konsekvenser som följer av olika alternativ. Dessutom är kunskapen om vilka enskilda åtgärder som har störst betydelse för de mål man vill uppnå ofta ofullständig.³¹ Många gånger är målen dessutom oklara, föränderliga och inom vissa områden motstridiga.³²

Förutsättningarna för att styra har också förändrats genom att Sverige har blivit medlem i EU och som en konsekvens av olika internationella överenskommelser den svenska staten ingått. Inom vissa områden reglerar i dag EU och andra internationella organisationer vad som är möjligt för staten att göra vilket givetvis får konsekvenser för hur mycket regeringen kan styra.³³

Regeringens styrning i praktiken

Statsförvaltningen ska genomföra de beslut som riksdag och regering fattar. Regeringens styrning av sina myndigheter syftar därmed till att skapa bästa möjliga förutsättningar för förvaltningen att kunna genomföra och förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter och upprätthålla grundläggande förvaltningspolitiska värden.

Den svenska förvaltningsmodellen innebär en hög grad av delegerat ansvar från regeringen till de enskilda myndigheterna. Modellen

³¹ Sundström, G. (2003), *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholms studies of politics 96, och Christensen, T. m.fl. (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber.

³² Jacobsson, B. m.fl. (2015), *Governing the embedded state. The organizational dimension of governance*, Oxford university press, s. 5-6.

³³ Jacobsson, B & Sundström, G (2006), *Från hemvävd till invävd- Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Liber, och Jacobsson, B. m.fl. (2015), *Governing the embedded state. The organizational dimension of governance*, Oxford university press, s. 2-3.

bygger på att myndigheterna självständigt sköter sina uppgifter på ett rättssäkert och effektivt sätt. Den långtgående delegeringen av ansvar har medfört att regeringen behöver styra, följa upp och utvärdera myndigheternas verksamhet med en viss kontinuitet.³⁴

Förhållandet mellan regeringen och myndigheterna är reglerat i regeringsformen (12 kap. 1 § RF). Myndigheterna under regeringen är organisatoriskt fristående från regeringen, men de är inte självständiga. De har ett lydndsforhållande till regeringen, men inte till riksdagen eller medborgarna. Det är regeringen kollektivt som lämnar uppdrag till myndigheter och avgör i vilken utsträckning som den vill delegera en del av sina befogenheter. Som en följd av detta och regeringens ansvar inför riksdagen är regeringen också ytterst ansvarig inför riksdagen för myndigheternas handlande, förutom i de fall där myndigheternas lydndsplikt mot regeringen inte gäller (12 kap. 2 § RF). Det handlar om situationer då en myndighet beslutar i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Myndighetens ledning ansvarar i sin tur inför regeringen för att verksamheterna bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och bestämmelser. I myndighetsledningens ansvar ingår också att hålla med statens medel och på ett tillförlitligt och rättvisande sätt redovisa verksamheten och dess resultat.

Den långtgående delegeringen av ansvar från regeringen till myndigheterna innebär också att de enskilda myndigheterna har ansvar för de arbetsgivarpolitiska frågorna. Det delegerade arbetsgivarpolitiska ansvaret är något relativt unikt för den svenska förvaltningsmodellen. I praktiken innebär delegeringen en frihet för myndigheterna att efter eget huvud självständigt utforma arbetsprocesser, chefs- och kompetensförsörjning, kompetensutveckling och lönebildning.³⁵ Tanken är att myndigheterna ska använda det delegerade ansvaret som ett medel för att åstadkomma högre effektivitet i verksamheten.³⁶

Trots, eller kanske just med anledning av, den långtgående delegeringen styr regeringen sina myndigheter på flera olika sätt. Beroende på vilken verksamhet det rör sig om kan styrningen vara

³⁴ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

³⁵ Arbetsgivarverket (2007), *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*, AgV 2007:3.

³⁶ Prop. 2009/10:175.

detaljerad eller mer övergripande. Ytterst är det regeringen som bestämmer med vilken detaljeringsgrad som den vill styra sina myndigheter. Förklaringen till att styrningen varierar är att myndigheterna har olika uppgifter, är verksamma inom olika områden, är olika stora och att olika politikområdets betydelse varierar över tid. Ambitionen är att regeringens styrning ska vara anpassad till den verksamhet styrningen avser.³⁷

Styrning genom organisering

Förvaltningens organisering är ett av flera viktiga styrinstrument för regeringen. Det handlar om att hitta en funktionell organisering av ett politikområde. Genom att organisera olika politikområden skapar regeringen de långsiktiga förutsättningarna för de inom området verksamma organisationerna att uppmärksamma och lösa de problem de är satta att hantera.³⁸

Organiseringen kan bidra till att minska de svårigheter och problem som finns för den som vill styra samhället i en viss riktning. Genom organiseringen skapas förutsättningar för att se samband mellan medel och mål genom prognoser, planering och analyser av olika slag.³⁹

Enligt Jacobsson med flera handlar organisering om att inrätta organisationer med instruktioner, ledning och resurser, att positionera dessa i förhållande till varandra, stimulera konkurrens inom området, avgöra organisationernas avstånd till politiken och berätta varför allt detta görs.⁴⁰ Syftet med organiseringen är att säkerställa att det finns en eller flera enheter som har till uppgift att löpande följa vad som händer inom ett område och som kan hantera det offentliga åtagandet inom området. Organisering kan också handla om att göra mindre modifieringar av organisationen inom ett område. Det kan till exempel handla om att bilda en ny myndighet, utse en ny myndighetsledning, se över instruktionerna för ett antal

³⁷ Prop. 2009/10:175, s. 99.

³⁸ Jacobsson, B. m.fl. (2015), *Governing the embedded state. The organizational dimension of governance*, Oxford university press, s. 47-50 och 73-76.

³⁹ Christensen, T. m.fl. (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber.

⁴⁰ Jacobsson, B. m.fl. (2015), *Governing the embedded state. The organizational dimension of governance*, Oxford university press, s. 47-76.

myndigheter eller att bilda ett nytt samverkansorgan inom ett område.

Organisering av hela politikområden används förhållandevis sällan som styrinstrument. Förklaringen till detta är relativt enkelt. En omorganisering av ett helt politikområde kräver oftast relativt omfattande resurser. Att omorganisera ett område förutsätter dessutom att det finns en stark politisk vilja att åstadkomma förändring i en viss fråga och en stor mängd överväganden om hur organiseringen ska utformas. Även om det är ovanligt att regeringen omorganiserar ett politikområde så förekommer det. Ett sådant exempel är omorganisationen av myndigheterna inom transportområdet som skedde under åren 2009 och 2010.⁴¹

Resultatstyrningen

Resultatstyrningen har under de senaste årtiondena varit den dominerade styrmodellen inom svensk statsförvaltning. Modellen bygger på att statsmakterna formulerar mål för de statliga myndigheterna och deras verksamheter och att myndigheterna genomför verksamheten och tar fram resultatinformation som analyseras och bedöms mot uppställda mål. Tanken med resultatstyrningen är att regeringen ska formulera de övergripande målen för myndigheternas verksamhet samtidigt som myndigheterna är fria att avgöra hur målen i praktiken ska nås.⁴²

Resultatstyrningen bygger på att de mål politikerna formulerat på en övergripande nivå omvandlas till konkreta operativa mål, uppgifter, uppdrag och konkreta krav på resultat för myndigheterna. Modellen bygger vidare på att regeringen till stor del har delegerat genomförandet av politiken och verksamheten till de enskilda myndigheterna.⁴³

Av budgetpropositionen för 2015 framgår att resultatstyrningen ska ge myndigheterna långsiktiga förutsättningar att förverkliga regeringens politik. I propositionen säger regeringen också att detaljstyrningen ska minska för att skapa utrymme för en strategisk

⁴¹ Prop. 2008/09:31, och Prop. 2009/10:59.

⁴² SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

⁴³ SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

styrning där professionernas verksamhetsnära kunskap kan tas tillvara.⁴⁴

Regeringen förfogar över ett flertal konkreta verktyg för att styra och följa upp myndigheternas verksamhet och politikens genomförande. Vissa av dessa verktyg är generella för merparten av de statliga myndigheterna, till exempel myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Utöver dessa finns det också ett antal verktyg som riktar sig till de enskilda myndigheterna. *Myndighetens instruktion* är grunden för regeringens styrning av sina myndigheter och deras verksamheter.⁴⁵ I instruktionen ska regeringen ange myndighetens ansvarsområde, uppgifter, ledningsform, andra för myndigheten specifika förhållanden och återkommande rapporteringskrav. Myndigheterna följs sedan upp av regeringen genom årsredovisningen och olika återrapporteringskrav och särskilda uppdrag.

I de årliga *regleringsbrev* anger regeringen de finansiella ramarna för olika verksamheter och de villkor som gäller för resursernas utnyttjande. Regleringsbrev kan också innehålla mål, krav om återrapportering och uppdrag som går utöver de som regeringen har angett i myndighetens instruktion. Vid sidan av uppdragen i regleringsbrev kan regeringen också besluta om *särskilda uppdrag till myndigheterna*.

Ett annat verktyg för regeringens styrning är *utnämningmakten* genom vilken regeringen utser och förordnar myndighetschefer och ledamöter i myndigheternas styrelser.

Det förekommer också *informella kontakter* mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och myndigheter å andra sidan. Sådana kontakter används löpande för att utbyta information och kunskap och för att i vissa fall förtydliga innebörden i den formella styrningen.

Regeringen kan också utöva styrning i form av olika utvärderingar och uppföljningar.

⁴⁴ Prop. 2014/15:1.

⁴⁵ Prop. 2009/10:175.

Styrning, systematiska jämförelser och lärande

Hur regeringen styr sina myndigheter har stor betydelse för hur förvaltningen utvecklas och i vilken utsträckning utvecklingen är baserad på lärande, erfarenhetsutbyte och kritisk omprövning av inarbetade koder, rutiner och arbetssätt. Delegeringen och det därpå följande ansvaret att fatta beslut om och utveckla intern organisation, arbetsformer, kompetensförsörjning och samverkan med andra organisationer borde dock skapa goda förutsättningar för lärande. Regeringens styrning och resultatstyrningen kan också fungera som ett hinder för utveckling och lärande inom staten.⁴⁶

Regeringens styrning handlar såväl om att främja utveckling, lärande och effektivisering som att utöva kontroll. För att styrningen ska fungera och politiken förverkligas behövs båda delarna. Som vi pekat på tidigare kan systematiska jämförelser användas såväl för kontroll som för utveckling och lärande. Systematiska jämförelser för att utveckla och effektivisera förvaltningen bör därmed kunna vara en del av regeringens samlade styrning av förvaltningen.

4.2 Lärande i organisationer

Förväntningarna och kraven på de statliga myndigheterna och verksamheterna ökar kontinuerligt. Samtidigt är också många myndigheters förutsättningar föränderliga. Därmed har behovet av att myndigheterna är flexibla, innovativa och utvecklingsinriktade ökat. De statliga myndigheterna förväntas också många gånger spela en avgörande roll i samhällets utveckling och förändring vilket ställer krav på myndigheternas kunskap.

Ju snabbare omvärlden och dess krav och förväntningar förändras, desto mer kunskap behöver en organisation för att kunna hantera och anpassa sig till förändringarna. Ju mer kunskap som en organisation utvecklar, desto mer kan den också påverka och förändra sin omvärld.⁴⁷ Hur de statliga myndigheterna arbetar med kompetensförsörjning, hur de utnyttjar befintlig kompetens och

⁴⁶ Se till exempel Sundström, G. (2003), *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholms studies of politics 96, och SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

⁴⁷ Dixon, N. (1994), *The organizational learning cycle*. McGraw-Hill book company.

hur de främjar lärande och utveckling på bästa sätt har i och med detta blivit viktiga förvaltningspolitiska frågeställningar.

Organisationers lärande och systematiskt lärande har därför kommit att bli strategiskt viktiga frågor för myndigheterna. Offentliga organisationer förändras dock inte på något enkelt och oproblematiskt sätt även om det ibland kan framstå så i den offentliga debatten. Institutionella faktorer, etablerade regler och socialt definierade konventioner gör organisationerna dem mer svår- föränderliga.⁴⁸

Idén om och begreppet den lärande organisationen introducerades och etablerades på bred front i svensk förvaltning under början av 1990-talet.⁴⁹ Begreppet understryker betydelsen av en organisations förmåga att ta reda på och lära sig hur den kan utföra sina uppgifter på ett bättre sätt än tidigare. Ett kännetecken för en lärande organisation är att de som arbetar i organisationen tidigt upptäcker och löser problem, snabbt identifierar felaktigheter och korrigerar dessa. I en lärande organisation pågår det ett systematiskt och kontinuerligt arbete med att hitta nya och bättre arbets- sätt, metoder och rutiner.⁵⁰

Enligt Barbara Levitt och James G. March handlar organisatoriskt lärande om att organisationer ser bakåt mot egna eller andras erfarenheter och på olika sätt låter dessa påverka och förändra de regler och rutiner som styr handlandet i den egna organisationen.⁵¹ Den här idén bygger på en tanke om att organisationer i hög grad styrs av olika typer av regler och vad som uppfattas som lämpligt att göra i vissa situationer. Regler, arbetssätt eller kulturella koder växer fram mer som ett resultat av reflexioner runt det som har hänt än som ett resultat av föreställningar om det som kanske kommer att hända.⁵²

En organisation antas också bedöma sitt handlande i relation till vad den vill uppnå. Här förutsätts inte några mer precisa och väldefinierade mål, utan mer ungefärliga måttstockar som kan avgöra om det som görs är bra eller mindre bra. Målen och hur organisationen

⁴⁸ Christensen, T. m.fl. (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber.

⁴⁹ Granberg, O. & Ohlsson, J. (2014), *Från lärandets loopar till lärande organisationer*. Studentlitteratur.

⁵⁰ Bruzelius, L. & Skärvad, P-H. (2014), *Integrerad organisationslära*, Studentlitteratur.

⁵¹ Levitt, B. & March, J. (1988), *Organizational learning*, Annual review of sociology August, 1988, vol. 14.

⁵² Christensen, T. m.fl. (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*. Liber.

förhåller sig till dessa bidrar till att formulera frågor och problem om organisationens funktionssätt. Vanligtvis sätter frågor och problem igång processer inom en organisation där man söker efter svar och lösningar. Detta gör i sin tur att organisationen måste skaffa sig information om problemen och bearbeta och analysera denna för att kunna komma fram till förslag på lösningar.

När lösningarna sedan prövas i verksamheten och organisationen analyserar utfallet och drar slutsatser från analysen uppstår en läroprocess där organisationen skaffar sig ny kunskap som den kan bygga vidare på.⁵³ Denna nya kunskap kan sedan i ett senare steg bidra till att regler, djupt invanda arbetssätt och kulturella koder inom en organisation omprövas eller förändras successivt. Genom att främja och upprätthålla vissa värden är det därmed möjligt för en organisation att skapa goda förutsättningar för ett systematiskt lärande inom organisationen.

Organisatoriskt lärande förutsätter individuellt lärande samtidigt som det individuella lärandet inte garanterar att en organisation också lär sig. Individuellt lärande blir organisatoriskt lärande först när det egna lärandet kommuniceras till andra personer inom en organisation och dessa eller organisationen som helhet också börjar använda sig av de nya insikterna och praktikerna. En av de stora utmaningarna för en organisation som vill vara en lärande organisation är därmed att främja individuellt lärande som också kommer organisationen som helhet till del.⁵⁴

Det är möjligt att utforma organisationer så att de stimulerar till systematiskt lärande. Detta förutsätter dock att organiseringen av arbetet gör det möjligt för de som arbetar i verksamheten att löpande reflektera över denna och de arbetssätt som används. Ett sätt att åstadkomma detta är att delegera planering och beslut i arbetsprocessen. Genom att göra detta så får den person som planerar och fattar beslut också genomföra och följa upp beslutens konsekvenser vilket ger personen ifråga information om vad som faktiskt fungerar och inte fungerar. En sådan organisering av verksamheten främjar reflektion och inläring vilket skapar goda förutsättningar för en kontinuerlig förbättring av verksamheten.⁵⁵

⁵³ Bruzelius, L & Skärvad, P-H (2014), *Integrerad organisationslära*, Studentlitteratur.

⁵⁴ Senge, P. (1990), *Den femte disciplinen – Den lärande organisationens konst*, Nerenius & Santérus förlag.

⁵⁵ Bruzelius, L. & Skärvad, P-H. (2014), *Integrerad organisationslära*, Studentlitteratur.

Det faktiska lärandet kan uppstå genom att en organisation reflekterar över vad den själv gjort, det vill säga att organisationen bygger sitt lärande på tidigare erfarenheter av den egna praktiken. Lärande kan dock också ske genom att en organisation jämför sig med en eller flera andra organisationer och på så vis utnyttjar erfarenheter av hur andra har utformat och utövat sin verksamhet. I båda fallen står dock lärande genom erfarenhetsutbyte och reflektion över de egna rutinerna och arbetssätten i centrum.

4.3 Var, när och hur används systematiska jämförelser för att utveckla verksamheter?

När vi nu har beskrivit styrningen av statens verksamheter och hur organisationer lär sig behöver vi titta närmare på var, när och hur systematiska jämförelser används inom förvaltningen. Vi vill understryka att vi inte har ambitionen att presentera en heltäckande sammanställning utan beskrivningen ska ses som exempel på var, när och hur systematiska jämförelser används för att utveckla verksamheter.

Det första vi kan konstatera är att systematiska jämförelser, benchmarking eller systematiskt erfarenhetsutbyte på intet sätt är något nytt inom offentlig sektor. Det är snarare så att såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting har lång erfarenhet av att arbeta med olika former av jämförelser och utbyten. Detta gäller i synnerhet kommun- och landstingssektorn. Även internationellt är det vanligt att stater, myndigheter, kommuner, landsting eller motsvarande använder sig av systematiska jämförelser och organiserat erfarenhetsutbyte för att utveckla sina verksamheter.

Exempel på hur systematiska jämförelser används i Sverige

Systematiska jämförelser inom kommun- och landstingssektorn

Inom kommun- och landstingssektorn bedrivs i dag ett tämligen omfattande arbete med systematiska jämförelser, bland annat inom ramen för arbetet med *Öppna jämförelser* och de nationella kvalitetsregistren i hälso- och sjukvården. Arbetet med *Öppna jämförelser* har pågått sedan 2006 då den första rapporten publicerades

inom hälso- och sjukvården. Efter det har Sveriges kommuner och landsting tillsammans med staten tagit fram jämförelser inom en rad olika verksamhetsområden:

- Brottsoffer
- Energi och klimat
- Funktionsnedsättning
- Grundskola
- Hemlöshet
- Kollektivtrafik
- Miljöarbete
- Social barn- och ungdomsvård
- Vård och omsorg om äldre
- Ekonomiskt bistånd
- Folkhälsa
- Företagsklimat
- Gymnasieskola
- Hälso- och sjukvård
- Läkemedel
- Missbruk och beroende
- Trygghet och säkerhet

Syftet med systemen och jämförelserna är att stimulera landstingen och kommunerna att analysera sin verksamhet, lära av varandra, förbättra kvaliteten och effektivisera verksamheten. För att göra detta möjligt omfattar rapporterna ett flertal indikatorer uppdelade på resurser och resultat. I rapporterna rangordnas kommuner och landsting utifrån bästa till sämsta värde på de olika indikatorerna. Utifrån informationen kan kommunerna och landstingen jämföra sig med varandra, identifiera lärpartners och utbyta erfarenheter med varandra.

Inom kommun- och landstingssektorn är tillgången till information om verksamheterna mycket god. En förklaring till det är kommun- och landstingsdatabasen *Kolada* som Rådet för främjande av kommunala analyser äger och driver. Utvecklingen av databasen har utgått från såväl statens som de kommunala och landstingskommunala ledningarnas behov av att förhållandevis enkelt kunna följa upp, jämföra och analysera verksamheten. Tanken är att databasen ska fungera som ett verktyg för intern styrning och uppföljning.

I dag finns det över 3 000 nyckeltal i databasen. Den övergripande inriktningen för databasen är nyckeltal som mäter verksamheternas kostnad, omfattning och kvalitet. Nyckeltalen bygger i

första hand på uppgifter från officiell statistik, men kommuner och landsting kan också lägga in egna nyckeltal i databasen. Det finns i första hand information inom områdena skola, vård och omsorg, men databasen täcker även andra områden. Informationen går i de allra flesta fall att sortera på kommun- och landstingsnivå, kommungrupp, län eller befolkningsindelning. I vissa fall är det också möjligt att ta fram uppgifter på enhetsnivå.⁵⁶

När det gäller urvalet av nyckeltal finns det ett antal kvalitetskrav. Statistiken ska produceras årligen och det ska även finnas en statistikproducent som granskar informationen. I Kolada finns också så kallade utvecklingsnyckeltal som inte omfattas av lika hårda kvalitetskrav.

Det initiala syftet med kommundatabasen var att enbart bygga på redan insamlad data för att inte öka uppgiftslämnarbördan hos kommunerna och landstingen. I dag har dock Rådet för kommunala analyser ett uppdrag att vidareutveckla befintliga nyckeltal och utveckla nya nyckeltal inom de områden där man bedömer att det finns ett behov.

Det har ännu så länge inte gjorts någon samlad utvärdering av *Öppna jämförelser* så det är i nuläget svårt att säga något generellt om vad de systematiska jämförelser som gjorts med utgångspunkt i rapporterna faktiskt lett till. Erfarenheterna av arbetet tycks dock i vissa fall vara goda även om det också pågår en hel del utvecklingsarbete inom flera av de berörda verksamhetsområdena.

Myndigheten för vårdanalys har utvärderat *Öppna jämförelser* inom hälso- och sjukvården samt vård och omsorg av äldre. Enligt de två utvärderingarna har öppna jämförelser ökat transparensen och stärkt kommunernas och landstingens förutsättningar för att förbättra kvaliteten inom områdena. De båda utvärderingarna konstaterar dock att presentationsformen inte är lämplig för allmänhet och media.⁵⁷

Forskaren Lena Lindgren har på uppdrag av Göteborgsregionens kommunförbund belyst öppna jämförelser inom vården och

⁵⁶ Statskontoret (2014), *Informationsförsörjning om kommuner*, 2014:26.

⁵⁷ Myndigheten för vårdanalys (2012), *Grönt ljus för Öppna jämförelser? Vårdanalys utvärdering av Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården*, Rapport 2012:4, och Myndigheten för vårdanalys (2013), *Öppnar jämförelser för ökad kvalitet i vård och omsorg om äldre? Vårdanalys utvärdering av Öppna jämförelser av vård och omsorg om äldre*, Rapport 2013:2.

omsorgen av äldre. I rapporten pekar Lindgren på att systemet har fått en stark ställning i två av de tre kommuner som omfattas av rapporten. Detta samtidigt som det finns en hel del svårigheter förknippade med att ta fram och utveckla nyckeltal och indikatorer som mäter så pass komplexa tjänster som de som ryms inom äldreomsorg.

Rapporten pekar också på att systemet kräver relativt omfattande insatser från kommuner och enskilda verksamheter för att det ska fungera. Kommunerna och verksamheterna måste samla in och rapportera in information till systemet samtidigt som de måste ha kapacitet att analysera resultatet och förmåga och resurser att realisera olika förbättringspotentialer.⁵⁸

Länsstyrelsernas ledningsinformation i samverkan– LISA

Sedan en tid tillbaka arbetar länsstyrelserna med att ta fram ett gemensamt beslutsstödssystem för samtliga länsstyrelser, det så kallade LISA-projektet (ledningsinformation i samverkan). Utvecklingen har bedrivits sedan 2009. Syftet med projektet är att bidra till utveckling av länsstyrelsernas ledning och styrning genom att ge de som arbetar på länsstyrelserna tillgång till relevant, tillförlitlig och jämförbar information om verksamheten.

En viktig del i utvecklingen av stödverktyget är att informationen ska vara jämförbar mellan länsstyrelser. Därför har länsstyrelserna lagt kraft på att ta fram gemensamma definitioner av nyckeltal och att få samtliga länsstyrelser att mäta dessa på samma sätt. Målsättningen är att nyckeltalen ska skapa möjligheter till erfarenhetsutbyte och lärande mellan länsstyrelser och bidra till en mer rättvisande redovisning till regeringen.

Den information som tas fram inom ramen för verktyget ska sedan kunna användas för att styra, planera, följa upp och analysera verksamhet som bedrivs på olika nivåer i organisationen. Verktyget samlar information om ärenden och resurser, som i dag finns i andra system, i en och samma databas. Bakgrunden till detta är att det har visat sig att det tidigare har gått åt mycket tid och resurser

⁵⁸ Lindgren, L. m.fl. (2012), *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller hur kunde det bli så här?* FoU i Väst rapport 2:2012.

till att ta fram och kvalitetssäkra olika typer av information som behövs i uppföljningen av verksamheterna.

Grundtanken med det nya ledningsstödet är därför att använda all den information som länsstyrelserna har tillgång till och göra den mer tillgänglig och lätthanterlig. Genom att göra detta hoppas länsstyrelserna att man ska få en bättre överblick och att det ska bli lättare att analysera verksamheten samlat. Med hjälp av verktyget kommer det också att bli enklare att göra jämförelser inom och mellan länsstyrelser vilket i sin tur kan bidra till utveckling, förbättring och lärande mellan länsstyrelser.

Inom ramen för arbetet har länsstyrelserna tagit fram ett antal nyckeltal som myndigheterna kan använda sig av i sin uppföljning, men också om de vill jämföra sig med varandra för att identifiera utvecklings- och förbättringsområden. När det gäller verksamheter är det till exempel möjligt att göra analyser av handläggningstider, antal äldre ärenden, antal överklagade ärenden, hur nöjda brukarna är och kostnad per ärende. Vid sidan av detta är det också möjligt att göra analyser av bland annat sjukfrånvaro, kompetensutveckling och olika typer av kostnader.

Systematiskt erfarenhetsutbyte mellan Sveriges domstolar

Sveriges domstolar har utvecklat en modell för att organisera och stimulera systematiskt och målinriktat erfarenhetsutbyte mellan domstolar, den så kallade ERFA-modellen. Enligt modellen bör dock jämförelser och erfarenhetsutbyte enbart ske inom de separata domstolsslagen, så att tingsrätter jämför sig med tingsrätter och hovrätter med hovrätter och så vidare.

Syftet med modellen är att genom ett kollegialt och inifrånstyrt lärande utveckla och effektivisera domstolarna. Modellen ska stimulera till utveckling av verksamheten genom att lyfta fram och uppmärksamma inspirerande exempel inom olika områden. Tanken är att erfarenhetsbaserad kunskap ska spridas mellan praktiker som anpassar de goda exemplen till den enskilda domstolens lokala förutsättningar. Modellen är tänkt att främja både ett anpassningsinriktat lärande och ett mer utvecklingsinriktat lärande.

Modellen beskriver en lär- och utvecklingsprocess i fem steg:

- Val av område som domstolen vill förbättra.

- Analys av nuläget genom insamling av nyckeltal och kartläggning av den egna praktiken.
- Jämförelse med andra domstolar utifrån nyckeltal, analys av arbetsätt och förståelse av orsakssamband etc.
- Slutsatser och reflektion utifrån kartläggning och jämförelser med andra domstolar som främjar det egna lärandet.
- Konkret och praktiskt förbättringsarbete på den egna domstolen.⁵⁹

Domstolarna har använt modellen för utveckling inom en rad olika områden, bland annat hantering av migrationsmål, dispositiva tvisitemål och ungdomsmål med syfte att korta handläggningstider och kvalitetssäkra hanteringen. Inom vissa av de områden där domstolarna använt sig av systematiska jämförelser och erfarenhetsutbyte i sitt förändringsarbete har det varit möjligt att påvisa effektiviseringar och förbättringar i arbetsätt. Inom andra områden har resultaten än så länge uteblivit och inom ytterligare andra områden är det ännu för tidigt att uttala sig om resultaten.⁶⁰

Den statliga arbetsgivarpolitiken

Myndigheternas samverkan och arbete inom ramen för den statliga arbetsgivarpolitiken har av Arbetsgivarverket lyfts fram som ett exempel på så kallad benchlearning. Inom ramen för den arbetsgivarpolitiska strategin samverkar myndigheterna och utbyter erfarenheter. Ett av syftena med samverkan är att främja lärande och utveckling av såväl de enskilda myndigheterna som av staten som helhet.

Samverkan, erfarenhetsutbyte och lärande sker bland annat i fasta forum och i tematiska utbildningar. Tanken med de fasta forumen är att myndigheterna ska lära känna varandra och därmed lättare kunna ta sig an frågor och problem inom de olika utvecklingsområdena.

Inom området finns det också exempel på tematisk benchlearning. Det kan röra allt från grundläggande diskussioner om de ide-

⁵⁹ Domstolsverket (2013), *Vägledning för organisering av ERFA. Erfarenhetsutbyte mellan domstolar baserade på ERFA-modellen.*

⁶⁰ Domstolsverket (2014), *Årsredovisning 2013 Sveriges domstolar.*

ologiska ställningstagandena som finns bakom den arbetsgivarpolitiska strategin och hur cheferna ska rustas för att kunna genomföra framgångsrika lönesättande samtal till vad som behöver ske i en organisation för att det ska vara möjligt att göra differentieringar utifrån organisatoriska resultat. Inom ramen för arbetet genomförs också traditionell utbildning och olika typer av seminarier.

Myndigheterna har också tillgång till sina egna siffror utifrån den partsgemensamma statistiken. Med utgångspunkt i denna kan myndigheterna göra olika analyser och jämförelser. Det förekommer också att myndigheter delar underlag med varandra för att på så vis gemensamt analysera materialet och utbyta erfarenheter.

Arbetsgivarverket tillhandahåller dessutom en sammanställning över hela myndighetskollektivets löner på en aggregerad nivå. På så vis kan myndigheterna också göra olika typer av jämförelser utifrån så kallade BESTA-koder.⁶¹ För att underlätta arbetet finns det också två olika sätt att göra jämförelser och därmed få en direkt jämförelse med hela kollektivet och de geografiska indelningarna. Därutöver tillhandahåller Arbetsgivarverket ett löneanalysprogram för de myndigheter som behöver eller har intresse av att göra mer avancerade jämförelser.

Statskontorets myndighetsanalyser

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvecklat en modell för myndighetsanalyser. En myndighetsanalys är en bred genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysen är tänkt att kunna fungera som ett underlag i regeringens myndighetsdialog och vid regeringens bedömning av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rätts-säker, effektiv och medborgar- och företagsorienterad förvaltning.⁶² Fram till och med 2014 har Statskontoret gjort 28 myndighetsanalyser.

Inom ramen för vissa myndighetsanalyser har Statskontoret också gjort systematiska jämförelser mellan olika statliga myndigheter med närliggande uppdrag och verksamheter. Det har till

⁶¹ BESTA är ett system för att gruppera statliga befattningar efter innehåll och svårighetsgrad.

⁶² Statskontoret (2008), *Modell för myndighetsanalyser*, 2008:17.

exempel rört sig om jämförelser av driftskostnader per årsarbetskraft.⁶³ Även inom andra uppdrag och granskningar av statliga myndigheter har Statskontoret använt sig av systematiska jämförelser av till exempel förvaltningsutgifter⁶⁴ och hantering av vissa klagomål⁶⁵.

Erfarenheterna av detta är att det inom vissa områden och mellan vissa verksamheter är möjligt att göra systematiska jämförelser så länge valet av jämförelseobjekt är grundat på en noggrann analys. Vidare visar erfarenheterna att jämförelserna har gjort det möjligt att göra bedömningar av om till exempel kostnader eller handläggningstider är att betrakta som rimliga eller om det finns utrymme och behov av förbättring och utveckling. En annan erfarenhet är att det är viktigt att hitta rätt jämförelseobjekt om jämförelserna ska tillföra något till analysen. Om så inte sker finns det en risk för att skillnaderna mellan de två organisationerna går att förklara med hjälp av skillnader i uppdrag, regelverk, övriga förutsättningar och vilket område myndigheterna verkar inom. Det är också viktigt att inte dra jämförelserna för långt eftersom det trots allt rör sig om skilda verksamheter med olika förutsättningar.

Fortifikationsverkets arbete med svenska och internationella jämförelser

Fortifikationsverket har inlett ett arbete med benchmarking gentemot såväl privata som offentliga aktörer i fastighetsbranschen för att identifiera områden inom verksamheten där det finns effektiviseringspotential. De systematiska jämförelserna med andra fastighetsaktörer är uppbyggda utifrån åtta nyckeltal där merparten av nyckeltalen gäller kostnader. Med hjälp av jämförelserna har Fortifikationsverket identifierat vilka aktörer som är bäst respektive sämst inom de olika områden som nyckeltalen mäter.⁶⁶ Med utgångspunkt i nyckeltalen och analysen av dessa har det också

⁶³ Statskontoret (2011), *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*, 2011:8.

⁶⁴ Statskontoret (2014), *Innovationer till en rimlig kostnad? En analys av Vinnovas förvaltningsutgifter*, 2014:5.

⁶⁵ Statskontoret (2014), *Patientklagomål och patientsäkerhet. Utvärdering av hanteringen av enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården*, 2014:23.

⁶⁶ Newsec (2014), *Fortifikationsverket effektivisering*, maj 2014.

tagits fram ett förslag till hur verksamheten bör utvecklas och följas upp i framtiden.⁶⁷

Vid sidan av detta deltar Fortifikationsverket i ett nordiskt samarbete med syfte att skapa förutsättningar för systematiska jämförelser mellan de fastighetsförvaltande myndigheterna i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Erfarenheterna av detta arbete har varit att jämförelserna mellan de olika myndigheterna fått dessa att reflektera över varför de skiljer sig åt och hur skillnaderna kan vara så stora mellan dem. Jämförelserna genererar frågor som myndigheternas ledningar tar ställning till att gå vidare och analysera.

EY:s program för benchmarking och benchlearning

EY bedriver tre program för benchmarking inom området service- och lokalförsörjningstjänster (facilities management). Inom ett av programmen jämför sig organisationer inom såväl offentlig som privat sektor inom kontormiljöer, inom ett annat jämför sig landsting inom sjukhusmiljöer och inom det tredje jämför sig kommuner inom förskola, skola och äldreomsorg.

Syftet med programmen är att de deltagande organisationerna ska få inspiration till förbättring av tjänster och tillgång till kvalitetssäkrade nyckeltal som säkerställer en fungerande uppföljning av verksamheten. Inom ramen för programmen har organisationerna utvecklat en metod för benchmarking av kostnader, servicenivåer, brukarnöjdhet och tjänsteupplägg. Diskussionerna programdeltagarna emellan är en viktig komponent i programmen. Därför har en struktur med ett antal programträffar per år utvecklats, där varje träff har en viss inriktning och syftar till att bidra till erfarenhetsutbyte mellan de deltagande organisationerna.

EY säkerställer att den kvantitativa och kvalitativa information som ligger till grund för jämförelser mellan organisationer och utvecklingsarbetet i sig håller hög kvalitet och är jämförbar mellan deltagande organisationer. En anledning till att flera av organisationerna från kommunal sektor har valt att gå in i programmen är att de tidigare har känt en osäkerhet över hur pass jämförbara de

⁶⁷ Fortifikationsverket (2010), Årsfakta för verksamhetsåret 2009.

grundläggande uppgifterna är och hur detta har påverkat möjligheten till erfarenhetsutbyte deltagarna emellan.

Processen i programmen består av fem delar:

- Uppstart för att ta fram gemensamma definitioner och riktlinjer för insamling av information och benchmarking.
- Insamling av information med kontroll av EY så att de gemensamma definitionerna och riktlinjerna följs.
- Arbetsmöte där analysen från benchmarkingen presenteras och ligger till grund för diskussion.
- Erfarenhetsutbyte för att ta del av arbetsmetoder och lösningar samt diskutera och utbyta erfarenheter av tjänsteupplägg.
- Samtal med den hos respektive deltagare som är ytterst ansvarig för de verksamheter som har varit föremål för benchmarkingen.

Programmen har pågått i ett antal år och EY menar att det utifrån erfarenheterna är möjligt att peka på ett antal framgångsfaktorer för en fungerande benchmarking. Det gäller till exempel att hitta rätt avvägning mellan kartläggning och mätning respektive erfarenhetsutbyte och lärande samt att säkerställa att informationen är jämförbar mellan organisationerna. Detta kan åstadkommas genom att alla som är inblandade i processen har en förståelse för metoden och de gemensamma definitionerna och riktlinjerna. EY menar vidare att en kritisk framgångsfaktor är en strukturerad och välbeprövad benchmarkingmetod som tar hänsyn till mer än bara kostnad, det vill säga även kvalitet, kundnöjdhet och leveransmodell.

EY menar att de deltagande organisationerna kan använda resultatet för att göra objektiva prestationsbedömningar av verksamheten, identifiera förbättringsområden och få konkreta tips och rekommendationer om hur verksamheten kan effektiviseras och förbättras.⁶⁸

⁶⁸ EY (2014), *Benchmarking och benchlearning inom EY:s program*.

Regeringens redovisning och utvärdering av de allmänna pensionsfondernas verksamhet

Regeringen lämnar årligen en redovisning av de allmänna pensionsfondernas verksamhet till riksdagen. I redovisningen ingår bland annat en sammanställning av fondernas årsredovisningar och en utvärdering av fondernas verksamhet i ett längre perspektiv. Inom ramen för utvärderingen används också en form av systematiska jämförelser för att stämma av fondernas resultat.

Utvärderingen av fondernas verksamhet är baserad på information från fondernas interna resultatuppföljningssystem och flera externa källor för att sätta fondernas utveckling i relation till utvecklingen av tillgångar och skulder i inkomstpensionssystemet, utvecklingen på kapitalmarknaderna och resultaten för ett urval av utländska statliga pensionsfonder. Jämförelserna med andra utvalda utländska pensionsfonder visar att AP-fonderna har genererat en relativt hög avkastning jämfört med de utländska pensionsfonderna.

När det gäller integration av hållbarhet/ESG görs också jämförelser med andra utländska pensionsfonder. En viss jämförelse sker även mellan de allmänna pensionsfonderna när det gäller aktiv ägarstyrning.

Enligt regeringen har utvärderingen av fondernas verksamhet, i kombination med en fortlöpande dialog mellan regeringen och fonderna, förutsättningar för att bidra till fondernas utvecklingsarbete och till en god måluppfyllelse.⁶⁹

Uppföljningen av lärosätenas utbildningar

Universitetskanslersämbetet har enligt myndighetens instruktion ansvar för säkra kvaliteten av högre utbildning genom att utvärdera lärosätenas utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Utvärderingarna kan sägas vara ett exempel på systematiska jämförelser mellan olika utbildningar vid olika lärosäten och mellan lärosäten även om det inte görs några direkta jämförelser mellan utbildningarna.

⁶⁹ Regeringens skrivelse 2013/14:130, *Redovisning av AP-fondernas verksamhet till och med 2013*.

Syftet med utvärderingsverksamheten är att kontrollera att högskoleutbildningarna kvalitetsmässigt lever upp till de krav som ställs i lag och förordningar. I utvärderingarna finns dock även ett utvecklingsperspektiv.

Utvärderingarna genomförs i fyraårscykler⁷⁰ och omfattar merparten av alla utbildningar inom ett eller flera huvudområden. I utvärderingarna granskar Universitetskanslersämbetet i vilken utsträckning studenternas faktiska studieresultat motsvarar de förväntade studieresultaten enligt de nationellt gällande examensbeskrivningarna. Det nuvarande systemet fäster stor vikt vid granskning av studenternas examensarbeten, men även andra underlag som lärosätenas självvärderingar, studenternas erfarenheter från utbildningen och enkäter till tidigare studenter används i utvärderingarna.

Utvärderingarna utförs av externa bedömargrupper bestående av ämnesexperter, studenter och arbetslivsföreträdare. Bedömningen ska landa i en samlad värdering av utbildningen baserad på en tregradig skala (mycket hög kvalitet, hög kvalitet och bristande kvalitet). Med utgångspunkt i bedömargruppens omdöme och yttrande fattar Universitetskanslersämbetet sedan beslut om vilket samlat omdöme varje utbildning ska få.

Utbildningar som får det samlade omdömet bristande kvalitet får sitt tillstånd att utfärda den aktuella examen ifrågasatt. I beslutet ska Universitetskanslerämbetet tydligt ange vilka mål som studenterna inte når och att bristerna ska åtgärdas. Ämbetet lämnar dock inga rekommendationer om hur lärosätet ska göra för att komma till rätta med bristerna. Lärosätena har sedan ett år på sig för att rätta till bristerna och säkerställa måluppfyllelsen.

Tanken är att lärosätena ska göra en analys av bristerna och ta fram förslag på åtgärder som lärosätet har för avsikt att vidta för att avhjälpa bristerna. I nästa led granskar en bedömargrupp lärosätets redovisning och gör en samlad bedömning av de förslagna åtgärderna. Utifrån detta lämnar gruppen ett förslag till Universitetskanslerämbetet om examenstillståndet ska dras in eller inte.⁷¹

⁷⁰ Den 1 december 2014 lämnade universitetskansler Harriet Wallberg ett förslag till Utbildningsdepartementet på hur kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning ska organiseras i framtiden.

⁷¹ Högskoleverket (2012), *Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011-2014 Examina på grundnivå och avancerad nivå*, Rapport2012:15.

Arenor och forum där man fokuserar på erfarenhets- och kunskapsutbyte

Tillsynsforum

Tillsynsforum är ett nätverk för de personer och myndigheter som arbetar med tillsyn i staten. Nätverket är ett exempel på ett mer formaliserat och frivilligt uppbyggt erfarenhetsutbyte som syftar till att åstadkomma en mer kvalitativ och effektiv tillsyn. I dag är omkring 70 myndigheter (inklusive de 21 länsstyrelserna) aktiva inom nätverket. Syftet med nätverket är att underlätta kontinuerligt erfarenhetsutbyte och sprida kunskap, information och idéer mellan personer verksamma inom tillsynsområdet.

Nätverket syftar också till att hjälpa de yrkesverksamma att utveckla sin kompetens och sitt kunnande inom området. Inom ramen för nätverket anordnas årliga konferenser. Tillsynsforum har också varit pådrivande för att särskilda tillsynsutbildningar ska komma till stånd.

Värdegrundsdelegationen

Värdegrundsdelegationen är en arbetsgrupp inom Regeringskansliet som verkar under perioden 2013 till 2016. Delegationen ska genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen.

Delegationens uppgift är att bidra till att uppfylla regeringens arbetsgivarpolitiska delmål att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för de grundläggandena värdena i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Målgruppen är myndighetschefer, fackliga företrädare och anställda vid statliga myndigheter.

Delegationen arrangerar bland annat så kallade ”värdegrundsforum” på olika platser i landet där frågor om erfarenhetsutbyte av värdegrundsarbete, korruption, bemötande och service samt fri åsiktsbildning har behandlats. Värdegrundsdelegationen har även tagit fram en utbildning för att stödja myndigheternas eget arbete med den gemensamma värdegrunden. Delegationen arbetar även direkt med enskilda myndigheter i syfte att underlätta värdegrundsarbetet.

Exempel på hur systematiska jämförelser används internationellt och i andra länder

OECD:s erfarenheter inom utvecklingen av förvaltningspolitiken

OECD har sedan lång tid tillbaka fungerat som en internationell arena för erfarenhetsutbyte, lärande och förvaltningspolitisk utveckling. Arbetet har genom åren bedrivits under en rad namn, men bedrivs i dag framför allt inom ramen för *Public governance committee*. Kommittén har som mål att hjälpa medlemsländerna att bygga upp och stärka sina förvaltningars kapacitet när det gäller politikens genomförande, innovationskraft och medborgarorientering.

Genom möten och sammankomster där olika representanter från medlemsländerna deltar och delar med sig av information, kunskap, analyser och erfarenheter försöker kommittén skapa en förståelse för vad medlemsländerna gör och hur de arbetar för att öka effektiviteten och kvaliteten i sina förvaltningar och i genomförandet av politiken inom olika sektorer.

För att främja jämförelser mellan länder och den förvaltningspolitiska utvecklingen i medlemsländerna tar OECD fram en indikatorbaserad rapport, *Government at a glance*, med jämna mellanrum.⁷² Syftet med rapporten är att tillhandahålla tillförlitlig internationellt jämförbar data över offentlig verksamhet.

Tanken är att rapporten ska fungera som ett underlag för ett evidensbaserat beslutsfattande i medlemsländerna. Rapporterna möjliggör jämförelser av förvaltningens aktiviteter, praktiker och prestationsförmåga. Med hjälp av rapporten och de jämförelser som rapporten möjliggör ska medlemsländerna kunna identifiera utvecklingsområden och områden som behöver analyseras vidare.⁷³ Rapporterna har något olika teman och vid varje publiceringstillfälle görs särskilda fördjupningar inom olika områden, till exempel offentlig upphandling, e-förvaltning, arbetsgivarpolitik eller förtroende för förvaltningen och dess institutioner.

Med utgångspunkt i OECD:s arbete med *Government at a glance* har Statskontoret tagit fram ett antal rapporter som beskri-

⁷² Hitills har rapporten publicerats 2009, 2011 och 2013. I juni 2015 kommer nästa rapport.

⁷³ OECD (2013), *Government at a glance 2013*.

ver den svenska offentliga sektorns utveckling i ett internationellt perspektiv. Inom ramen för dessa rapporter görs också vissa jämförelser mellan statliga myndigheter. Dessa jämförelser har dock främst omfattat förtroendefrågor och uppfattningar om hur pass väl myndigheterna sköter sina uppdrag.⁷⁴

Twinning – EU:s program för institutionell utveckling

Twinning är en metod för förvaltningsutveckling som används inom EU för att bygga upp eller stärka förvaltningen i kandidatländer och för att skapa goda förutsättningar för tillämpningen av EU:s regler vid ett framtida medlemskap. Något förenklat kan det sägas att twinning är en form av utvecklingssamarbete mellan aktörer inom offentlig sektor i EU:s medlemsländer och aktörer inom offentlig sektor i kandidatländer, länder som aspirerar på att bli medlemmar och vissa länder i EU:s direkta närhet⁷⁵.

Syftet med twinning är att kandidatländerna ska skaffa sig kapacitet att anta, genomföra och upprätthålla EU:s gemensamma lagstiftning. Tanken är att kandidatländerna kan bygga upp alternativt utveckla sin offentliga förvaltning genom att jämföra sig och utbyta erfarenheter och kunskap med en eller flera institutioner i ett land som redan är medlem i EU. Det handlar om att genom kunskapsöverföring få kandidatländerna att utveckla de administrativa strukturer och system, liksom den kompetens och ledningsförmåga som krävs för att genomföra och upprätthålla den gemensamma lagstiftningen.

Metoden är uppbyggd på så vis att en myndighet i ett kandidatland får stöd av sina så kallade tvillingar i ett medlemsland.⁷⁶ Till viss del kan det sägas att metoden går ut på att kandidatländerna genom jämförelser och utbyte med sina tvillingar ska inspireras av medlemsländernas sätt att organisera sin förvaltning och på så vis skapa förutsättningar för god regelefterlevnad.⁷⁷

⁷⁴ Se till exempel Statskontoret (2014), *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*.

⁷⁵ Omfattar de länder som täcks av den europeiska grannskapspolitiken.

⁷⁶ Europeiska kommissionen (2014), *Institution building in the framework of European Union policies common twinning manual*, och Svensson, Jenny (2009), *The regulation of rule-following: Imitation and soft regulation in the European union*.

⁷⁷ Europeiska kommissionen (2014), *Institution building in the framework of european union policies common twinning manual*.

Metoden har utvecklats och modifierats kontinuerligt sedan den togs fram 1998. För att ett projekt ska få finansiering måste det leva upp till de krav som kommissionen ställer på de deltagande länderna (både kandidatlandet och medlemslandet). Projekten ska utgå från följande principer:

- Kandidatlandet ska på egen hand välja vilket medlemsland det ska samarbeta med.
- Projektet ska ge konkreta och användbara resultat som leder till att kandidatlandet lever upp till de krav som EU ställer.
- De deltagande länderna förbinder sig att uppnå de förväntade resultaten. Projektet ska generera ett nytt eller utvecklat system som efter avslutat projekt fungerar under kandidatlandets eget ansvar.
- Projektet ska bygga på samarbete och ett gemensamt ansvar för att driva processen framåt. Kandidatlandet förbinder sig att genomföra och finansiera nödvändiga reformer och medlemslandet förbinder sig att bistå kandidatlandet under hela processen.
- De två länderna ska ta fram en detaljerad arbetsplan innan de startar arbetet. Planen ska innehålla fasta referenspunkter som möjliggör en kontinuerlig uppföljning av hur projektet utvecklar sig.

Erfarenheterna av metoden är goda och inom EU betraktas metoden som ett värdefullt och effektivt verktyg för att bygga upp och utveckla fungerande institutioner.⁷⁸ Det har dock tidigare riktats kritik mot metoden, bland annat av Europeiska revisionsrätten. I en rapport pekade revisionsrätten på att projekten förvisso hade lett till att kandidatländerna hade påbörjat ett reformarbete, men att projekten inte hade lett till förbättringar inom områdena genomförande och upprätthållande samt att de inte levde upp till de högt ställda målen.⁷⁹

⁷⁸ Europeiska kommissionen (2014), *Institution building in the framework of european union policies common twinning manual*.

⁷⁹ Europeiska revisionsrätten (2003), *Special Report No 6/2003 concerning twinning as the main instrument to support institution-building in candidate countries*.

4.4 Systematiska jämförelser som en del i regeringens samlade styrning

Med hjälp av genomgången av var, när och hur systematiska jämförelser används kan vi konstatera att det sker ett relativt omfattande arbete inom och utom staten med systematiska jämförelser. Det finns onekligen en rik flora av initiativ, med varierande syften.

Framtagande av kvantitativa jämförelser har i en del fall, men inte alltid, förfinats till nyckeltal. I andra fall har jämförelserna mer varit baserade på en kombination av kvantitativa och kvalitativa jämförelser och strukturerat erfarenhetsutbyte. Vi ser också att mycket av arbetet varit och är inriktat på lärandeprocesser, men att det även förekommer systematiska jämförelser som mer görs ur ett kontrollperspektiv. En observation vi gjort är att det inte sällan brister i tydlighet när det gäller vilket syfte man haft med att genomföra jämförelsen. Det är också tydligt att man många gånger har blandat kontroll och lärande inom ramen för samma process.

Merparten av de exempel vi beskrivit i avsnitt 4.3 gäller jämförelser mellan myndigheter som har samma uppdrag, tingsrätter jämför sig med tingsrätter, länsstyrelser med länsstyrelser, äldreboenden med äldreboenden. Det finns med andra ord relativt få exempel där jämförelserna görs med objekt som har andra uppdrag eller som är verksamma inom en annan sektor. Det finns dock sådana exempel, till exempel Fortifikationsverket och Trafikverket (EY:s benchmarkingprogram) och Statskontorets rapporter (i dessa trycker man dock på svårigheten med att göra jämförelser mellan myndigheter och vikten av att inte dra för långtgående slutsatser av jämförelserna).

Vi kan också konstatera att det av allt att döma finns relativt få utvärderingar som kan styrka potentialen i systematiska jämförelser. De utvärderingar som finns tillgängliga pekar mer på att förutsättningarna för effektivisering förbättrats än visar att en effektivisering uppnåtts. Erfarenheterna beskrivs och upplevs dock som goda. Att deltagarna ser ett värde i de systematiska jämförelserna stärks också av det faktum att man ofta väljer att själv bekosta sin medverkan.

Regeringens styrning är på många sätt direkt avgörande för hur förvaltningen utvecklas och hur pass väl den lyckas med att genomföra politiken inom ett område och åstadkomma den sam-

hållsutveckling som medborgarna förväntar sig. Frågor om förvaltningens utveckling, effektivisering och lärande är och kommer även i framtiden att vara viktiga förvaltningspolitiska frågor. Detta medför krav på att även regeringens styrning och dess verktyg för styrning utvecklas fortlöpande.

Lärande kan komma till stånd genom att en organisation reflekterar kring vad den själv har gjort, det vill säga att lärandet bygger på erfarenheter av den egna praktiken. Lärande kan också komma till stånd genom att en organisation jämför sig med andra, det vill säga lärandet bygger på erfarenheter av hur andra har utformat sina verksamheter och strukturerat sitt arbete. För att stärka förvaltningens utvecklings- och förändringsarbete finns det enligt utredningen ett behov av att förbättra förutsättningarna för organisatoriskt lärande genom utbyte av erfarenheter mellan olika aktörer inom förvaltningen. Detta kan också ske genom ett främjande av en kontinuerlig diskussion av inarbetade rutiner, arbetsätt och kulturella koder inom olika delar av förvaltningen. I detta arbete menar vi att systematiska jämförelser skulle kunna spela en viktig roll.

5 Analys och överväganden

Under utredningens arbete har vi konstaterat att statsförvaltningen har förhållandevis goda förutsättningar för att vidareutveckla genomförande och användning av systematiska jämförelser. Nedan diskuterar utredningen kring sina erfarenheter av vad som krävs för att ett jämförelsebaserat arbetssätt ska bli ett framgångsrikt hjälpmedel för fortlöpande utveckling av statens verksamheter. Resonemangen i detta kapitel leder sedan fram till de förslag som vi presenterar i kapitel 6.

5.1 Synliggörande jämförelser ger förändringstryck

Inledningsvis vill utredningen slå fast det vi ser som det övergripande syftet med systematiska jämförelser. Nämligen att jämförelserna syftar till att synliggöra skillnader mellan olika verksamheter, liksom över tid, och därigenom stimulera till förändring och utveckling. Det grundläggande pedagogiska angreppssättet som ligger i att belysa och tydliggöra skillnader ger, menar vi, möjligheter att såväl klargöra förväntningar från uppdragsgivarens sida som att utveckla konkreta verktyg för lärande i statsförvaltningen.

Arbetssättet kan därför ha en central roll för att stimulera till ett ökat och kontinuerligt förändringstryck i statens verksamheter. Genom att systematiskt jämföra sig med andra flyttas också fokus från den egna organisationen till andra verksamheter, till hur den egna verksamheten förhåller sig till dessa och till staten som helhet. Detta vidgar perspektiven och stimulerar till förändring och utveckling.

De utmaningar den offentliga sektorn står inför under de kommande decennierna kommer att än tydligare klargöra behovet av ett fortlöpande förändringsarbete. Vi menar då till exempel utma-

ningar i form av demografiska förändringar och behov av tydliga prioriteringar på grund av förändringar i såväl utbud av som efterfrågan på välfärdstjänster.

Systematiska jämförelser kan här bidra till att stärka och utveckla en förändringskultur, en utvecklingskraft⁸⁰. För staten, och den offentliga sektorn i stort, innebär det att jämförelser blir av strategisk betydelse för den långsiktiga utvecklingen av förvaltningen.

5.2 Det finns potential i systematiska jämförelser

Utredningen menar att det finns en omfattande potential i arbetsättet systematiska jämförelser och att offentliga organisationer lär sig av andras erfarenheter och sätt att bedriva sin verksamhet. Potentialen ligger bland annat i att arbetsättet ger organisationer tillgång till beprövad och erfarenhetsbaserad kunskap om hur olika organisations- och arbetsätt fungerar och kan fungera.

Kunskapen från andra organisationer och jämförandet av olika sätt att arbeta och organisera verksamheten kan fungera som en utgångspunkt för det interna förändrings- och utvecklingsarbetet inom en organisation, men också som ett sätt att förhålla sig kritisk till den egna organisationens funktionssätt. Med hjälp av systematiska jämförelser kan en organisation skaffa sig en bättre förståelse för hur den egna organisationen fungerar och vilka möjligheter den har att öka verksamhetens effektivitet och kvalitet.

Stora avvikelser i kostnader, effektivitet eller kvalitet i jämförelse med andra liknande organisationer väcker frågor som en organisations ledning behöver hantera och besvara. Den egna organisationens prestationsförmåga kan därmed ses ur ett annat perspektiv och i ett annat sammanhang. Därmed behöver en organisations ledning tänka igenom varför den egna organisationen avviker från andra organisationer och vad och hur den kan lära sig av de andra organisationerna för att komma till rätta med de egna problemen. Arbetsättet leder på så vis till ett ökat förändringstryck inom organisationer.

⁸⁰ Se t.ex. SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 76.

Genom att ta del av andra liknande organisationers erfarenheter och kunskap blir det lättare för en organisation att utmana, påverka och förändra de regler och rutiner som styr handlandet i den egna organisationen. Systematiska jämförelser stimulerar på så vis till kritisk reflektion och diskussioner om hur saker och ting kan och bör utföras inom en organisation. Jämförandet hjälper till att formulera frågor och problem gällande den egna praktiken som organisationen måste reda ut och besvara vilket kan ses som en grund för organisatoriskt lärande.

Det finns också en potential i systematiska jämförelser som kommer till uttryck i att arbetssättet får organisationer att ompröva och ifrågasätta den egna styrningen av verksamheten och den information som man tar fram för att mäta verksamhetens effektivitet och kvalitet. Många gånger medför arbetssättet att en organisation förfinar sina verktyg för att följa upp och utvärdera verksamheten. Systematiska jämförelser kan på så vis främja nya och mer effektiva sätt att mäta verksamheten och dess resultat vilket på sikt kan minska den administrativa bördan inom en organisation.

En central del av arbetet med att utforma systematiska jämförelser är att hitta en gruppering av jämförelseobjekt som fungerar för det syfte man lagt fast. Om man till exempel vill stimulera till lärande och omprövning finns det goda skäl att ta hänsyn till det när man väljer vad som ska jämföras med vad. Ett kreativt och nyskapande tänkande kan många gånger främjas av att jämförelser sker med organisationer som arbetar efter andra förutsättningar och mål än vad man själv gör.

Områden där utredningen ser en potential för staten att arbeta med systematiska jämförelser

Utredningen har också identifierat ett antal områden där vi menar att det finns en särskild potential eller särskilda skäl för att påbörja ett arbete med systematiska jämförelser. Det rör sig om områden som är att betrakta som politiskt prioriterade och som erbjuder särskilda utmaningar för förvaltningen. Områdena spänner över flera ansvarsområden och myndigheter och kan därför visa på bredden och de möjligheter till utveckling och effektivisering som arbetssättet erbjuder. De utpekade områdena gör det därmed

möjligt att gruppera myndigheter på nya sätt och på sätt som går mot gängse uppfattning om hur statliga myndigheter och verksamheter bör grupperas. Detta kan stimulera till nytänkande och kreativitet samt sätta igång lärprocesser inom och mellan myndigheter.

De utpekade områdena är tänkta att belysa hur statliga myndigheter kan använda sig av systematiska jämförelser för att utveckla och effektivisera sin verksamhet. Genom områdena vill vi också illustrera att jämförelser kan ske inom en och samma myndighet över tid, mellan myndigheter inom samma land, mellan statlig och kommunal verksamhet, mellan myndigheter och verksamheter i olika länder och mellan offentlig och privat verksamhet. Områdena täcker såväl myndigheters kärnverksamheter som administrativa stödverksamheter.

Tillsynsverksamhet i staten – Anledningen till att vi menar att tillsynsverksamhet i staten kan vara ett intressant område för ett arbete med systematiska jämförelser är att tillsyn sker inom ett stort antal områden. Uppgifterna och tillsynsobjekten varierar mellan myndigheterna och verksamheten bedrivs på många olika sätt med olika resultat och effekt. Det finns i dag omkring 90 statliga myndigheter som arbetar med tillsyn i någon form vilket gör det möjligt att hitta olika jämförelsegrupper och områden för systematiska jämförelser.⁸¹ Inom området bör det också vara möjligt att gruppera myndigheter på nya och spännande sätt vilket i sin tur kan främja utveckling och effektivisering.

Olika myndigheter bedriver dessutom tillsyn på olika sätt och det råder vissa oklarheter om vad de olika angreppssätten har för faktisk effekt. Hur man bedriver en effektiv tillsyn är också en allt viktigare fråga för offentlig sektor. Tidigare utredningar har också visat att det är svårt att beräkna kostnaden för tillsyn eftersom myndigheternas redovisningar av kostnader skiljer sig åt⁸² vilket talar för att det finns ett behov av ökad jämförbarhet gällande tillsynens kostnader.

Utredningen menar att det finns en bredd inom området som kan vara intressant när det gäller frågan om hur man kan gruppera

⁸¹ Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.

⁸² SOU 2002:14, *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*, och Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.

myndigheter och hitta jämförbara objekt. Det bör till exempel vara möjligt att göra jämförelser mellan samhällsnivåer (stat och kommun) och mellan länder för att på så vis hitta goda exempel och lärt partners för att utveckla och effektivisera den statliga tillsynen. Det bör också vara möjligt att fokusera arbetet inom vissa särskilda prioriterade områden, till exempel tillsyn inom miljöområdet där ett antal statliga myndigheter, men även kommunala nämnder, utövar tillsyn.

Inom området finns det också etablerade forum för erfarenhetsutbyte och lärande. Arbetet inom dessa forum skulle sannolikt kunna stärkas genom en mer omfattande användning av systematiska jämförelser.

Statens lokalförsörjning – År 2013 uppgick de totala lokalkostnaderna för staten till 23,4 miljarder kronor. Kostnaderna har ökat med 4 miljarder kronor (21 procent) sedan 2006.⁸³ Givet den totala kostnaden för statens lokaler menar utredningen att det finns skäl att pröva om man med hjälp av systematiska jämförelser och erfarenhetsutbyte mellan statliga myndigheter kan få ned kostnaderna för lokaler inom staten. Genom ett brett arbete med systematiska jämförelser inom området skulle staten kunna frigöra ytterligare resurser för myndigheternas kärnverksamhet.

Myndigheterna har också olika lokalförsörjningsstrategier och tänker olika om hur de utnyttjar sina lokaler. Beroende på vilken verksamhet som en myndighet utövar har den också olika behov och idéer om hur lokalerna bör utformas och användas. Det kan till exempel handla om det ska finnas egna rum för de anställda eller om myndigheten ska ha en aktivitetsbaserad arbetsplats. Utredningen tror därför att myndigheterna kan ha nytta av att utbyta erfarenheter och lära sig av varandra genom systematiska jämförelser inom detta område.

Förutsättningarna för systematiska jämförelser är också goda inom området i och med att Ekonomistyrningsverket årligen tar fram en sammanställning av myndigheternas lokalkostnader. Detta underlag kan ligga till grund för ett arbete med systematiska jämförelser även om det också finns ett behov av att utveckla den befint-

⁸³ Ekonomistyrningsverket (2014), *Analys Statliga myndigheters lokaler – utveckling av lokalbyror och areor*, 2014:53.

liga informationen för att förbättra jämförbarheten mellan myndigheter. Ett ytterligare skäl till att området är lämpligt för att påbörja ett arbete med systematiska jämförelser är att det inom området bör vara möjligt att göra jämförelser även med privata organisationer och med kommuner och landsting.

Arbetsätt för ökad integration – Det finns flera skäl till att utredningen menar att det finns en anledning att påbörja ett arbete med systematiska jämförelser inom området arbetsätt för ökad integration. Det främsta skälet är att det rör sig om ett område som har att hantera ett antal synnerligen komplexa frågor. Kostnaderna för området är dessutom relativt höga. I budgetpropositionen för 2015 uppgick kostnaderna för området migration till 17,4 miljarder kronor.⁸⁴ De relativt höga kostnaderna parat med att det också finns tydliga tecken på att nuvarande organisation, processer och arbetsätt inte har lett till att målen med verksamheten har nåtts⁸⁵ gör att det bör finnas en effektiviseringspotential inom området.⁸⁶

Ett ytterligare skäl är att det finns ett antal väl kända problem inom området, till exempel fungerar inte bosättningsprocessen optimalt och etableringslotsarna som en väg in på arbetsmarknaden har inte visat sig fungera som tänkt.⁸⁷ Området kommer dessutom att sättas på stora prov under kommande år då migrationen och antalet asylsökande till Sverige förväntas öka kraftigt.

Valet av området kan också motiveras med att det skulle innebära jämförelser av verksamheter mellan olika länder vilket också bör vara intressant att pröva.

Statens upphandlingsverksamhet – Det finns enligt flera utredningar en betydande potential till effektivisering inom upphandlingsområdet. Den offentliga upphandlingen uppgår årligen till

⁸⁴ Prop. 2014/15:1.

⁸⁵ Emilsson, H. (2014), *No quick fix. Policies to support the labor market integration of new arrivals in Sweden*. Migration policy institute and International labour organization.

⁸⁶ Något som också Statskontoret och Riksrevisionen har pekat på i ett antal rapporter.

⁸⁷ Statskontoret (2012), *Etablering av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen* (2012:22), Statskontoret (2014), *Att effektivisera system - Om förutsättningar och möjligheter att använda systemperspektivet för att effektivisera statlig kärnverksamhet*, 2014:28, Riksrevisionen (2014), *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens - Rätt insats i rätt tid?* RiR 2014:11, Riksrevisionen (2014), *Etableringslotsar - fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?* RiR 2014:14 och Riksrevisionen (2014), *Nyanländ i Sverige - Effektiva insatser för ett snabbt mottagande* RiR 2014:15.

cirka 550–600 miljarder kronor. Om de statliga myndigheterna, landstingen och kommunerna gjorde bättre upphandlingar och på så vis lyckades pressa ner priserna någon procent skulle stora resurser kunna frigöras.⁸⁸

Enligt utredningen skulle sannolikt delar av denna potential kunna realiseras genom att man introducerade ett brett arbete med systematiska jämförelser inom upphandlingsområdet. Myndigheterna skulle genom att jämföra sig med varandra och ta del av varandras arbetssätt och erfarenheter kunna utveckla sitt arbete med upphandlingar och hur man ställer krav och följer upp dessa för att på sikt kunna pressa ner priserna.

Området öppnar också upp för jämförelser mellan myndigheter, mellan stat och kommun och mellan myndigheter i olika länder. I sammanhanget är det också viktigt att peka på att Konkurrensverket har värdefulla erfarenheter av att arbeta med systematiska jämförelser på kommunal nivå. Verkets erfarenheter bör därför vara en intressant utgångspunkt för ett framtida arbete med systematiska jämförelser inom området. Dessutom kommer en ny myndighet för upphandling, Upphandlingsmyndigheten, att inrättas på området under 2015.

Statens stöd till forskning och innovation – Det finns ett relativt stort antal myndigheter som ger stöd till forskning eller som finansierar tillämpad forskning eller insatser för innovation och utveckling.⁸⁹ Den forskning som myndigheterna stödjer syftar till att öka måluppfyllelsen inom ett politikområde eller till att lösa problem inom en sektor. Denna verksamhet fördelar varje år relativt stora resurser till forskning och utveckling. År 2011 fördelades enbart inom transportområdet 1,6 miljarder kronor till behovsmotiverad forskning.⁹⁰

Erfarenheter visar att myndigheternas filosofier och strategier för hur de fördelar resurser och kvalitetssäkrar verksamheten skiljer sig åt.⁹¹ Myndigheterna har olika bedömningskriterier vid tilldel-

⁸⁸ Statskontoret (2009), *En effektivare statlig inköpsamordning - analys och förslag*, 2009:12, SOU 2012:32, *Upphandlingsstödet framtid*, och SOU 2013:12, *Den goda affären - en strategi för hållbar offentlig upphandling*.

⁸⁹ SOU 2012:20, *Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter*.

⁹⁰ Statskontoret (2012), *Forskning med fokus på transporter - en väg till måluppfyllelse?* 2012:31.

⁹¹ SOU 2012:20, *Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter*.

ning och följer upp resultaten av sin verksamhet på olika sätt. Enligt utredningens bedömning finns det mot denna bakgrund skäl att stärka lärandet över sektorsgränserna inom området. Ett arbete med systematiska jämförelser av statens stöd till forskning och innovation medför att erfarenheter och lärdomar som gjorts inom en sektor kan komma andra sektorer och myndigheter till del. På sikt bör detta också ge myndigheterna en bättre grund att stå på i sitt arbete.

Inom ramen för ett arbete med systematiska jämförelser på området bör erfarenheter och arbetssätt från icke-statliga organ som stödjer och finansierar forskning vara viktiga objekt för jämförelse och lärande. Denna typ av jämförelser med aktörer utanför staten är inte minst viktig för att få underlag och stimulans till lärande och nytänkande.

5.3 Kan nuvarande styrmodell främja lärande?

Utredningen har utgått från att systematiska jämförelser kan ha olika syften, kontroll respektive lärande. Under arbetets gång har lärandeperspektivet, av olika skäl, tenderat att bli utredningens huvudfokus. Vi vill därför särskilt diskutera hur förutsättningarna för lärande stöds inom ramen för den nuvarande styrmodellen, resultatstyrningen.

Resultatstyrningen har dominerat statsförvaltningen under de senaste decennierna. Enligt kritikerna har detta bland annat fått till konsekvens att det som är viktigt på kort sikt betonats på bekostnad av mer långsiktiga perspektiv liksom att mätbara mål och resultat prioriterats i för hög utsträckning. Detta kan då inverka negativt på möjligheterna att se helheter och att använda lärande som ett verktyg för utveckling.

Utredningen är väl medveten om den kritik som framförts mot resultatstyrningen. I en rapport till utredningen diskuterar också Bengt Jacobsson dessa aspekter mer ingående.⁹²

Trots att det finns en del som pekar på att styrningen i sin nuvarande form kan motverka lärande menar utredningen att det inom ramen för nuvarande styrmodell är fullt möjligt att utveckla proces-

⁹² Se bilaga.

ser som främjar organisationers lärande och utveckling. Även om resultatstyrningen i vissa situationer och under vissa förutsättningar kan försvåra ett kontinuerligt lärande menar vi att modellen i sig inte är något principiellt hinder för långsiktig utveckling och lärande genom gjorda erfarenheter.

Skälen till att vi menar att modellen är förenlig med ett systematiskt lärande är flera. För det första utgör den svenska förvaltningsmodellen med en långtgående delegering av ansvar till de enskilda myndigheterna en god grund för att åstadkomma kontinuerligt lärande baserat på systematiska jämförelser inom förvaltningen. Det delegerade ansvaret att fatta beslut om bland annat intern organisation, resursanvändning, arbetsformer, samverkan med andra organisationer och kompetensförsörjning borde på sikt främja ett lärandeperspektiv.

För det andra har nuvarande styrmodell genererat, och fortsätter att generera, stora mängder information som med relativt enkla medel skulle kunna utgöra grunden för ett arbete med systematiska jämförelser. En stor del av den information som nuvarande styrmodell genererar kan kanske inte i dag användas rakt av för detta ändamål. Men genom att samla informationen och göra den jämförbar och mer tillgänglig skulle den kunna bli mer användbar än vad den är i dag. Det skulle till exempel kunna röra sig om en utveckling av vissa myndigheters medborgar- och brukarundersökningar så att delar av dessa blir möjliga att jämföra mellan myndigheter. Liksom att man skapar förutsättningar för att samla gemensam jämförbar information någonstans i förvaltningen.

Detta kräver dock att man agerar annorlunda och ser till helheten när man utformar olika typer av krav på återrapportering liksom ställer krav på resultatredovisningar. Det kan till exempel röra sig om en beredskap att ompröva och kritiskt ifrågasätta vilken information som behövs i vilka sammanhang och vilket värde informationen tillför samt om det finns kapacitet att göra något av informationen som främjardriver på utveckling och effektivisering i staten.

Nyttan av viss information och nya krav på myndigheter att lämna uppgifter måste i högre utsträckning prövas mot kostnaden för insamlingen. På sikt behöver det också finnas en ambition om att myndigheternas uppgiftslämnarbörda ska minska. Därutöver behöver de granskningar, uppföljningar och utvärderingar som görs

av olika aktörer utformas så att de främjar reflektion, utveckling och lärande i stället för att i för stor utsträckning fokusera på uppföljning och kontroll.

Sammanfattningsvis ser alltså utredningen goda möjligheter för att utveckla systematiska jämförelser som en viktig del av statens styrning av sina myndigheter. Vi ser utvecklingsbehov men också tydliga möjligheter att vidareutveckla styrningen med hjälp av detta arbetssätt. Utredningen ser också en tydlig potential när det gäller hur systematiska jämförelser kan medverka till att lärande blir ett centralt inslag i regeringens styrning av sina myndigheter.

5.4 Syften med systematiska jämförelser

Utredningen menar att syftet är avgörande för hur systematiska jämförelser kan utformas och användas. Upplägg, process och ägarskap avgörs, enligt vår uppfattning, helt av i vilket syfte man använder den jämförande metodiken. På motsvarande sätt ser behoven av information olika ut beroende på vilken beslutsnivå den ska användas på.

Jämförelser som underlag för kontroll och bedömning

Ett skäl för att jämföra en verksamhet med en annan är för att göra en bedömning, en kontroll, av hur den utvecklar sig i jämförelse med andra.

För en uppdragsgivare eller finansiär kan det vara väl motiverat att skapa sig en bild av den aktuella verksamheten genom att jämföra dess kostnader, arbetssätt och resultat med något jämförbart referensobjekt. På motsvarande sätt kan relevanta jämförelsedata ge uppdragstagaren möjlighet att tydliggöra sina resultat och behov av resurser.

Underlag som ska användas för kontroll och bedömning har högt ställda krav på sig när det gäller trovärdighet och reliabilitet. Arbetssättet kommer, med detta syfte, att kräva utveckling av legitima och rätt utformade nyckeltal och andra indikatorer. De kvantitativa underlagens betydelse blir avgörande här.

En viktig del av regeringens styrning av en myndighet är den löpande dialog som sker mellan uppdragsgivare och uppdragsta-

gare.⁹³ Dialogen förs på olika nivåer och i olika former. Ett bättre underlag för den dialogen i form av jämförbara underlag på olika områden bör därför kunna utveckla såväl styrning som, på sikt, verksamhet.

Resultaten av, väl genomförda, systematiska jämförelser kan också tjäna som goda exempel för andra att reflektera över, lära av och utvecklas i enlighet med. Det så kallade exemplet ska inte underskattas. Med en effektiv kommunikation av hur en, eller ännu hellre flera, verksamheter lyckats sänka kostnader, effektivisera processer och förbättra resultat får uppdragsgivaren konkreta och tydliga argument för att utveckla och klargöra de förväntningar man har på såväl enskilda myndigheter som flöden av verksamheter.

Jämförelser som bas för lärande

Systematiska jämförelser med andra myndigheter eller andra närstående verksamheter kan också utgöra en bas för organisationers lärande. Som vi tidigare konstaterat lär sig många organisationer genom att se bakåt och basera sin utveckling på egna erfarenheter.

Många gånger är det dock minst lika konstruktivt, om inte mer, att låta lärandet utgå från andra organisationers erfarenheter och kunskaper. Detta eftersom jämförelser med andra många gånger väcker kritiska frågor och tankar om den egna praktiken och organisationens funktionssätt. Jämförelsen med den andra organisationen hjälper till att formulera problem och frågeställningar som organisationen måste ta tag i, vilket i sig sätter i gång en form av läroprocess. Problemen och frågeställningarna skapar ett behov av information om alternativa lösningar och tankesätt som sedan kan prövas i den egna organisationen.

Dessa kan sedan ge upphov till reflektion och analys av hur de egna arbetssätten fungerar vilket på sikt kan förändra de regler, kulturella koder, föreställningsramar, rutiner och processer som styr den egna organisationens handlande. Ett sådant lärande genom systematiska jämförelser med andra likartade organisationer förutsätter öppenhet och att de som arbetar i organisationen ges en

⁹³ Prop. 2009/10:175, s. 101–103.

möjlighet att reflektera över och kritiskt diskutera regler, rutiner och arbetssätt.

Lärandeprocesser kan också, rätt genomförda, bidra till utvecklingen av ett adekvat kvantitativt jämförelsematerial vilket i förlängningen också kan komma till nytta för analyser av mer kontrollerande karaktär.

Syftet avgör upplägg, process och ägarskap

Utredningen menar att kontroll och lärande är ”motstående syften” för systematiska jämförelser. Skälet för att vi uttrycker oss så är främst för att tydliggöra och fokusera på vikten av att ha syftet klart för sig när man inleder ett arbete med systematiska jämförelser. Om man ställer det ena syftet mot det andra klargörs behovet av att ständigt reflektera över skälen till en jämförelse och till hur man bör lägga upp och använda densamma.

Utredningen har resonerat kring vilka frågor som bör vara relevanta att ställa för att klargöra syftet vid upplägget av en jämförelseprocess. Några exempel på sådana är:

- Hur bör man formulera mål och resultatförväntningar beroende på syfte?
- Vad innebär valet av syfte för vilka verksamheter, eller delar av verksamheter, som kan och bör jämföras?
- Hur påverkar valet av syfte hur arbetssättet introduceras och presenteras för de verksamheter som ska delta i en jämförelse?
- Hur påverkas upplägg, utveckling av nyckeltal och indikatorer liksom avrapportering?
- Vem äger och ansvarar för en process beroende på om syftet är att kontrollera eller lära av andra och hur påverkar det i sin tur upplägget av processen och användningen av resultatet?
- Hur påverkas upplägg av på vilken beslutsnivå resultatet av jämförelsen ska användas?

Utredningen understryker syftesformuleringens roll för att utveckla systematiska jämförelser. Valet av syfte påverkar, som sagt, den systematiska jämförelsen i alla dess delar. Att ha klarhet i

varför man inleder en process är därför avgörande för resultatet. Utveckling av processtöd på detta område behöver därför ingå som en central del i ett främjande av arbetssättet.

5.5 Hur strukturera jämförelser?

Att jämföra en verksamhet med en annan är en grannliga uppgift. Ett klassiskt problem är att de flesta verksamheter upplever sig som unika ur olika aspekter och att de därför är svåra, för att inte säga omöjliga, att jämföra med andra. Detta fenomen är inte minst vanligt i statsförvaltningen där många verksamheter är ensamma om ett nationellt uppdrag och därför saknar en verksamhet med samma inriktning inom Sveriges gränser.

Ser man på möjligheterna att göra systematiska jämförelser mellan verksamheter inom de 20 landstingen eller de 290 kommunerna ter sig statliga verksamheter, åtminstone till en början, som tämligen unika och svåra att hitta jämförelseobjekt till. På samma sätt blir det när man jämför möjligheterna mellan staten och privata företag vilka ofta har lättare att hitta lämpliga objekt att jämföra sig med.

Fokusera på det möjliga – inte det omöjliga

Fokuserar man på att hitta argument för att en verksamhet skulle vara unik är det alltså sällan svårt att lyckas med det. Utredningen har därför redan från början av arbetet haft ambitionen att vända på perspektiven och utgå från att det är möjligt att hitta jämförbara verksamheter eller delar av verksamheter.

Vårt förhållningssätt är därför att samtidigt som det finns sådant som skiljer olika organisationer åt finns det också en hel del som förenar. Utmaningen blir därför att sätta fokus på rätt saker och att arbeta därifrån med inriktningen att hitta tillräckligt bra underlag för att genomföra en systematisk jämförelse som svarar upp mot det syfte man har i det specifika fallet.

När det gäller jämförelser där lärande är syftet är dessutom behovet av att jämföra exakt lika företeelser mindre. Många gånger finns också goda möjligheter att lära av erfarenheter från en verklighet som skiljer sig en del från ens egen. Annorlunda förutsätt-

ningar och lösningar kan ge stimulans till nytänkande. Det centrala i en läroprocess är också att få organisationerna att se på sin egen verksamhet och dess kostnader och resultat med nya ögon. Om verksamheterna inte är exakt jämförbara spelar då en mindre roll än när en process syftar till extern kontroll och bedömning.

Alla, några eller delar av myndigheter?

Frågan om vad som är relevant att jämföra med är en av de systematiska jämförandets huvudfrågor. Ibland handlar det om analyser som gäller hela statsförvaltningen. Men oftare är det aktuellt att göra jämförelser inom en viss typ av verksamheter. Det vill säga där man studerar myndigheter, delar av myndigheter eller verksamhetsflöden.

På en övergripande nivå kan det finnas skäl att jämföra alla statliga verksamheter med varandra, men i de flesta fall säger antagligen sådana jämförelser ganska lite. Analyser av det slaget blir därför förhållandevis enkla att argumentera emot och förklaringsvärdet, såväl i en kontrollerande som lärande process, blir därmed begränsat. Om man istället koncentrerar ansträngningarna på att hitta lämpliga verksamheter, myndigheter eller delar av myndigheter att jämföra systematiskt torde framgången infinna sig snabbare.

En aspekt som man bör reflektera över när man arbetar med systematiska jämförelser är att hitta en balans mellan jämförelser av administrativa stödfunktioner respektive myndigheternas kärnverksamheter. Generellt sett är det ofta enklare att hitta bra metoder för att jämföra administrativa verksamheter med varandra, inom och utom staten, än kärnverksamheter. Det är därför viktigt att ett främjande av systematiska jämförelser inte enbart leder till jämförelser av de verksamheter som är lättast att lyckas med utan att arbetssättet också tillämpas där det kan göra störst nytta på sikt.

Hur dela in för att jämföra?

En teknik för att hitta relevanta och möjliga jämförelseobjekt för systematiska jämförelser är att försöka gruppera myndigheter och verksamheter utifrån olika utgångspunkter.

Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har under åren haft en mängd regeringsuppdrag att beskriva, analysera och dra slutsatser om hur olika myndigheter utför sin verksamhet och till vilka kostnader det sker. Genom sina olika regeringsuppdrag har de båda myndigheterna erfarenheter av att arbeta med olika typer av grupperingar och jämförelser mellan myndigheter och grupper av myndigheter.

I uppdragen väljer de båda myndigheterna indelningsgrund utifrån uppdragets syfte, utformning och studiens upplägg. Ett återkommande inslag är dock att använda sig av jämförelser för att göra en bedömning av om något – till exempel en kostnad eller en handläggningstid – är att betrakta som hög eller låg.

Utgångspunkten i detta arbete är att hitta objekt som är så lika varandra som möjligt utifrån ett flertal olika variabler. Grunden är dock att verksamheterna ska vara något så när jämförbara, det vill säga tillsynsverksamhet inom en myndighet jämförs med tillsynsverksamhet inom en annan myndighet etc. Utifrån detta försöker man sedan ordna och ta hänsyn till olika egenskaper för att hitta jämförbara objekt och grupperingar av myndigheter.

Bland de utgångspunkter som dessa båda myndigheter använder sig av kan följande nämnas ⁹⁴:

- *Storlek*, i form av kostnader, antal anställda, omfattning av hela eller delar av verksamheten,
- *Departementstillhörighet*,
- *Sektorstillhörighet till exempel COFOG-indelningen*,
- *Uppdragets typ*, såväl när det gäller myndigheten som helhet som för en viss avgränsad uppgift,
- *Avnämare*, om man vänder sig främst till medborgare, företagare eller andra myndigheter,
- *Finansieringsform*, till exempel affärsdrivande, avgifts- eller anslagsfinansiering,
- *Livscykel*, gammal eller ny myndighet, det utvecklingsskede man befinner sig i avseende hela eller del av verksamheten,

⁹⁴ Intervjuer med Eva Lindblom m.fl., Ekonomistyrningsverket den 5 november, 2014 samt med Susanne Johansson m.fl., Statskontoret samma dag.

- *Geografisk lokalisering*, till exempel grad av geografisk spridning,
- *Förvaltningsmodell*, enrådighetsverk eller styrelsestyrd myndighet,
- *Fastställda krav på säkerhet och tillgänglighet*, och
- *Grad av utkontraktering*, det vill säga vad och i vilken omfattning verksamhet bedrivs i egen regi eller ligger hos externa utförare.

Sammanfattningsvis är frågan om hur man strukturerar systematiska jämförelser central för om man ska lyckas eller inte. Att jämföra rätt med rätt utan att för den skull hamna i fällan att alla verksamheter upplevs som unika är en av arbetsmetodens stora utmaningar. Likaså vill utredningen framhålla att lärande ofta med fördel kan ske utifrån jämförelser med verksamheter som skiljer sig från den egna.

Utredningen menar dock att ett strukturerat synsätt ger förutsättningar för att välja relevanta jämförelseobjekt för de allra flesta typer av verksamheter. En viktig roll för den som ska axla uppgiften att främja systematiska jämförelser i staten blir att stödja en metodutveckling för framtagande av relevanta jämförelseobjekt. Här blir inte minst metoder för att göra relevanta grupperingar av jämförelseobjekt en central del av uppgiften.

5.6 Data finns ofta – men behöver anpassas och kompletteras

För att genomföra jämförelser av verksameters kostnader, processer och resultat på ett systematiskt sätt krävs underlag i form av data. Även om det finns exempel på att man kan jämföra verksamheter med hjälp av enbart kvalitativt material ger väl definierade och tydliga kvantitativa data om vad en verksamhet kostar och ger för resultat välbehövlig stadga åt en analys. Detta gäller oavsett om man vill göra jämförelsen för att kontrollera och bedöma en verksamhet eller om man vill skaffa sig underlag för att lära mer om sin egen och andras utveckling.

Däremot kan olika perspektiv på jämförandet innebära skillnader när det gäller hur data samlas in och processas. När syftet är

bedömning och kontroll behöver uppdragsgivaren ha just kontroll över insamling och bearbetning av data. Då jämförelserna istället syftar till att stödja ett lärande blir datafångsten och bearbetningen en viktig del av processen och lärandet i sig.

Samtidigt menar vi att kvantitativa mått ofta inte räcker som enda typ av källa vid systematiska jämförelser. Ambitionen i en analys bör, om möjligt, vara att söka möjligheter till sammanvägda bedömningar där såväl kvantitativa som kvalitativa information används.

Sverige och svensk statsförvaltning har en lång historia av att samla in och använda statistik. Alltsedan kyrkobokföringen startade år 1686 och Tabellkommissionen, föregångaren till Statistiska Centralbyrån, inrättades år 1756 har vi i Sverige haft tillgång till en, i jämförelse med många andra länder, god officiell statistik över skilda områden. Som behandlas i bland annat avsnitt 3.4 finns det också en tämligen god tillgång till information och statistik över dagens svenska statsförvaltning, dess kostnader, verksamhet och resultat.

Betraktar man informationsläget ur perspektivet att man vill genomföra systematiska jämförelser blir det dock mera komplext. Data finns visserligen ofta tillgängliga men de är, som tidigare nämnts, inte sällan framtagna från andra utgångspunkter och krav än de som passar för systematiska jämförelser.

Ofta är den egna myndighetens behov styrande för hur informationen samlats in, bearbetats och presenterats. Information om ett visst verksamhetsområde är inte heller sällan spridd mellan flera insamlare och det kan därför bli svårt att använda den för att följa utvecklingen med en jämförande ansats.

Sammantaget kan man alltså sluta sig till att det finns god tillgång till data över verksamheter i statsförvaltningen. Underlagen är kända och, i de flesta fall, tillgängliga även om kostnader för köp av data kan vara ett problem. Men data behöver struktureras och bearbetas så att de blir användbara i en systematisk jämförelseprocess. Det behöver ske en anpassning och, inte sällan, komplettering av underlag för att meningsfulla och användbara systematiska jämförelser ska kunna komma till stånd. I processen med att utveckla underlag för systematiska jämförelser bör även den aktuella myndighetens och dess anställda involveras i arbetet så att verksamhetsnära perspektiv vävs in informationshanteringen.

5.7 Vad kostar det och vilka risker finns?

I ett betänkande som analyserar och föreslår hur systematiska jämförelser kan användas för att stärka förändringstryck och utvecklingskraft är det viktigt att även lyfta fram kostnader och risker med detta arbetssätt. I kapitel 7 Konsekvenser av förslagen kommer utredningen därför att försöka redogöra för de följder som förslagen i kapitel 6 ger. Redan här vill vi dock föra ett resonemang om kostnader och risker ur ett bredare perspektiv som kan vara förknippade med genomförande och användning av systematiska jämförelser i statsförvaltningen.

Kostnader bör motsvaras av nytta

När man funderar över kostnader med systematiska jämförelser kommer ofta frågan om det som kallas myndigheternas uppgiftslämnarbörda upp. En otyglad lust att jämföra kan innebära att någon ansvarig genomförare begär in underlag utan att reflektera över om kostnaderna för insamlandet av uppgifter står i rimlig proportion till den nytta de gör i och för analysen.

Utredningen har till exempel noterat att uppgiftsinsamlandet inom kommunsektorn ibland nått proportioner som borde leda till eftertanke. I ett arbete med att främja utveckling och effektivisering genom en ökad användning av systematiska jämförelser finns det all anledning att först reflektera kring den uppgiftslämnarbörda som ligger på kommuner och landsting i dag och huruvida den är rimlig eller inte.

Ett utvecklingsarbete för att främja systematiska jämförelser användning i staten måste därför även ha inbyggda funktioner som varnar och bromsar för en oreflekterad ökning av de statliga myndigheternas uppgiftslämnarbörda.

Det är också viktigt att ett framtida arbete med systematiska jämförelser i möjligaste mån utgår från sådan information som myndigheterna redan tar fram och att det endast i undantagsfall leder till att ny information måste genereras. I vissa fall kommer det dock att finnas behov av kompletterande information och det krävs därför att man återkommande ser över och omprövar nyttan och användbarheten i den information som myndigheterna tar fram för olika syften och sammanhang. Det gäller inte minst de uppgif-

ter och den information som myndigheterna åläggs att årsvis återrapportera till regeringen.

En rimlig utgångspunkt här är att sträva efter att hålla myndigheternas uppgiftslämnarbörda konstant, eller än hellre minskande, över tid. Nya krav bör därför leda till omprövning och reflektion kring om man kan minska nu gällande krav på uppgifter för att hålla bördan på ungefär samma nivå som tidigare.

Samtidigt som det är viktigt att upprätthålla en kostnadskontroll över arbetet med systematiska jämförelser måste man också se till den långsiktiga nytta som ett lärande genom jämförelser kan ge för enskilda myndigheter, verksamhetsområden och för staten i stort.

Det är utredningens uppfattning att den potential som ligger i väl genomförda och rätt använda systematiska jämförelser väl motiverar de kostnader arbetsättet medför. Nyttan av att stärka ett långsiktigt lärande och därigenom en ständig omprövning och effektivisering av statens verksamheter genom systematiska jämförelser bör inte underskattas.

I sammanhanget bör det också framhållas att synen på kostnaderna för att ta fram och bearbeta data i hög grad kan bero på hur dessa avses användas. Om en myndighet ser en potential att lära av och utveckla sin verksamhet genom att ta fram och processa material om den egna verksamheten kan man antagligen också se motiv för att ta på sig den arbetsbörda som uppgiftslämnandet innebär. I denna situation kan de kostnader som lärprocessen medför ses som en investering och därmed som en väl motiverad utgift för verksamheten.

Om underlaget istället ska användas för en bedömning av en avlägsen användare och i en process som myndigheten själv vare sig har insyn i eller upplever sig ha nytta av framstår antagligen kostnaderna för arbetet som mer svårmotiverade.

Risker finns och måste hanteras

En risk med jämförelser är om de utgår från vad som går att jämföra utan att ordentligt reflektera över relevansen i jämförelsen. Ett överdrivet jämförande av till exempel administrativa kostnader kan förefalla enklare att genomföra än mer komplexa analyser av hur olika verksamheters resultat står sig mot varandra. Samtidigt har

staten som helhet en bättre bild av hur olika typer av administrativa stödfunktioner utvecklas jämfört med de underlag man har om hu verksamheternas resultat.

Det finns också en risk som har att göra med att systematiska jämförelser kan leda till att organisationer utan någon djupare reflektion tar till sig av och anammar nya idéer och sätt att arbeta som inte leder till någon reell förbättring av verksamheten och dess resultat. I forskningen finns det exempel på att organisationer imiterar det som är modernt och ligger i tiden, men som inte alltid är bäst för den egna verksamheten.

En tredje risk ligger i att jämförelserna också kan leda till att myndigheterna blir allt mer lika varandra. Det skulle innebära att de mot bakgrund av jämförelserna och ett lärande baserat på andras erfarenheter börjar organisera sig och agera på likartade sätt. Graden av nytänkande skulle därigenom antagligen bli lägre än vad som annars varit fallet.

Eftersom utredningen understryker betydelsen av utvecklingskraft i statens verksamheter vore ett sådant scenario särskilt skadligt. Variation i handlingsmönster, och därigenom framväxten av en reservoar av olika handlingsalternativ som enskilda myndigheter kan jämföra sig med och hämta inspiration från, förutsätter därmed ett visst mått av central styrning.

En ytterligare risk med att använda systematiska jämförelser på fel sätt är att resultaten kan leda till att man styr mot fel mål eller att myndigheterna väljer att suboptimera resurser på grundval av resultat av en jämförande analys. Dessa typer av risker gäller i och för sig för fler analysmetoder än systematiska jämförelser.

Om regeringen skulle välja att särskilt lyfta fram de systematiska jämförelsernas potential ökar dock antagligen risken för att det kan utvecklas en övertro på, eller ett överutnyttjande av, metoden. Det är därför, enligt utredningens uppfattning, viktigt att bygga in ett reflekterande synsätt i en insats som syftar till att främja en viss metodik som systematiska jämförelser.

Sammanfattningsvis vill alltså utredningen stryka under det, tämligen självklara, faktum att systematiska jämförelser medför en del risker. Därför måste man inom ramen för främjandet, samtidigt som arbetssättet utvecklas, även utveckla väl fungerande processer för riskanalys och en förmåga att hantera relevanta risker.

5.8 Introduktion och organisering av arbetssättet

Hur systematiska jämförelser introduceras och organiseras är av avgörande betydelse för vilket genomslag arbetssättet kan få. Den forskning som utredningen har tagit del av pekar på ett antal förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att systematiska jämförelser ska kunna stimulera till lärande, utveckling och effektivisering i statliga myndigheter.

Frivillighet kan främja lärande och utveckling

Det är skillnad på en process där organisationer frivilligt jämför sig och samarbetar med varandra och en annan som bygger på att en extern aktör granskar verksamheter. Vägvalet mellan dessa två modeller kan på många sätt vara avgörande för det genomslag systematiska jämförelser får.

Enligt Marike Noordhoek bör systematiska jämförelser introduceras och organiseras på ett sätt som främjar frivilligt deltagande, samarbete och gemensamma lärprocesser. Modeller som bygger på tvång och granskning utifrån har visat sig ha svårt att åstadkomma de lärprocesser och det aktiva deltagande som krävs för att jämförelserna ska kunna bidra till utveckling och effektivisering.⁹⁵

Bengt Jacobsson konstaterar i sin rapport till utredningen⁹⁶ att förvaltningspolitiken inte har betraktat lärande som en nyckel till förändring. I stället har andra idéer och teorier om hur man åstadkommer förändring dominerat förvaltningspolitiken. I synnerhet tankar och idéer om att det är resurser och strategier som styr och att det centrala är analyser av förväntade framtida utfall.

Utveckling och effektivisering förutsätter en ökad öppenhet

Ett sätt att åstadkomma förnyelse, utveckling och effektivisering inom staten är att se till att de statliga myndigheterna är öppna mot omvärlden och att de tar in influenser från andra verksamheter. På så vis kan myndigheterna på egen hand skapa goda förutsättningar

⁹⁵ Noordhoek, M. (2013), *Municipal benchmarking - Organizational learning and network performance in the public sector*, Eburon academic publishers.

⁹⁶ Se bilaga.

för lärande genom systematiska jämförelser med andra organisationer.

Det här sättet att arbeta är dock på intet sätt något nytt inom svensk statsförvaltning. Ett vanligt inslag i utredningar och översyner av politikområden är just utblickar där man tittar på hur man har valt att utforma ett politikområde i ett nordiskt grannland eller något annat land som betraktas som en föregångare.

Det är också möjligt för regeringen att stimulera utveckling och effektivisering genom ett ökat utbyte av idéer mellan myndigheter och lärande genom systematiska jämförelser. Till exempel genom att ytterligare förtydliga de enskilda myndigheternas ansvar för att följa vad som händer inom det område där myndigheten är verksam.

På motsvarande sätt finns det många intressanta möjligheter till lärande genom att jämföra statlig verksamhet med andra samhällssektorer. Ett strukturerat arbete med systematiska jämförelser bör därför lägga stor vikt vid att hitta jämförelseobjekt såväl inom näringslivet som inom kommunsektorn.

Utveckling genom erfarenheter från ordinarie verksamhet

Lärande tjänar vidare på att komma till stånd inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet, genom etablerade institutioner och genom att myndigheter känner sig motiverade att samarbeta.

Ett arbete för att utveckla och främja systematiska jämförelser i staten har därför störst chanser att lyckas om det sker i samverkan med myndigheter inom olika statliga verksamheter. På motsvarande sätt är jämförelser över myndighetsgränser där man till exempel undersöker flöden eller hur statens verksamhet uppfattas ur medborgarens perspektiv särskilt intressanta.

Konkreta projekt där arbetssättet prövas, utvecklas, förankras och där resultaten används för löpande verksamhetsutveckling bör vara basen i en process för att främja lärande och utveckling genom systematiska jämförelser. Den verksamhetsnära kompetens som myndigheternas anställda representerar är av avgörande betydelse för hur ambitionerna i en strävan att utveckla statsförvaltningen uppnås i praktiken. Vi kan här tala om ett angreppssätt där myndigheterna och deras anställda blir medskapande i främjandet.

Myndigheterna behöver stöd i arbetet

Trots potentialen i att utnyttja lösningar som bygger på att ta vara på initiativ underifrån finns det ett behov av övergripande insatser för att stärka och främja arbetet med systematiska jämförelser. Åtminstone om man vill göra allvar av att utnyttja de möjligheter metodiken ger fullt ut.

Det finns därför skäl att utveckla en stöd- och samordningsfunktion för arbetet med systematiska jämförelser och organiserat erfarenhetsutbyte. En sådan funktion kan samordna arbetet med systematiska jämförelser och bidra till att utveckla arbetssätt. Den bör också knyta forskare inom olika relevanta områden till arbetet. Denna funktion ska också ansvara för dokumentation och ta till vara erfarenheter från det arbete som gjorts och utifrån dessa vidareutveckla arbetssättet liksom att främja myndigheternas kontinuerliga lärande med fokus på effektivisering och utveckling.

På så vis bygger staten gradvis upp kunskap av erfarenhet när det gäller utveckling via systematiska jämförelser och lärande inom staten. Denna kunskapsbank kan sedan fungera som ett underlag för regeringens framtida styrning av olika politikområden. Ett sådant arbetssätt leder vidare till att staten som helhet skaffar sig tillgång till erfarenhetsbaserad kunskap om hur organiseringen av olika områden fungerar. Liksom om vilka typer av processer och arbetssätt som prövats inom olika områden och vilka resultat de gett.

Sammantaget ser utredningen frågor om hur arbetssättet introduceras och organiseras som helt centrala för det resultat ett främjande av systematiska jämförelser kan få. Begrepp som frivillighet, öppenhet, verksamhetsnära utveckling och medskapande blir vägledande för vår fortsatta diskussion. Vi ser också att en ökad och effektiv användning av arbetssättet inte uppstår av sig själv utan att det kommer att krävas någon form av stödjande och främjande process för att potentialen i systematiska jämförelser ska kunna tas i anspråk fullt ut.

5.9 Vad har vi kommit fram till så här långt?

Utredningen har i sin analys så här långt kommit fram till ett antal ställningstaganden. Dessa ställningstaganden, som vi redovisar kortfattat nedan, ligger till grund för de avslutande diskussioner och de förslag som återstår att redovisa.

- Till att börja med har utredningen kommit fram till att det finns en *potential i att använda systematiska jämförelser* för att utveckla metoder för kontroll och bedömning av statlig verksamhet. På motsvarande sätt kan systematiska jämförelser leda till utveckling av verktyg för lärande i statsförvaltningen och därigenom skapa möjligheter till förändring och utvecklingskraft.
- Vi har också funnit att systematiska jämförelser *används på olika sätt inom och utom statsförvaltningen*. Jämförelser tycks oftare användas ad hoc än systematiskt i staten. Andra sektorer förefaller också ha kommit längre i utvecklingen av arbetssättet. Ur ett övergripande perspektiv är inte heller syftet med användningen av systematiska jämförelser tydligt.
- Enligt utredningens uppfattning bör systematiska jämförelser vara en *del av utvecklingen av det totala styrsystemet i staten*. Det är också vår uppfattning att en sådan utveckling är förenlig med nuvarande styrmodell, den så kallade resultatstyrningen.
- En utgångspunkt inför framtagandet av utredningens förslag är att vi ser *två skilda grundläggande syften* för att utveckla systematiska jämförelser i staten. Det handlar dels om ett perspektiv där *kontroll och bedömning* är i fokus, dels om ett där *lärande* är syftet. Utredningen konstaterar att det många gånger är oklart vilket syfte man har för att genomföra jämförelser. Vi vill därför understryka att detta har avgörande betydelse för hur man skall lägga upp arbetet och processerna samt för vilka roller olika aktörer får.

- Vidare är förutsättningarna för *vad som kan och bör jämföras med vad* en av det systematiska jämförandets huvudfrågor. Vi vill lyfta fram behovet av att jämförelser görs enligt en genomtänkt struktur. Man kan jämföra hela organisationer och myndigheter med varandra. Ofta är det dock mer intressant att jämföra specifika verksamheter och då inte sällan sådana som går över myndighets- och sektorsgränser. Utvecklingen av metoder för att göra relevanta grupperingar av jämförelseobjekt blir därför en central del i ett främjande av arbetet med systematiska jämförelser.
- Jämförelser med *verksamheter utanför staten* innebär viktiga möjligheter till lärande. Inte minst gäller detta internationella jämförelser liksom jämförelser med näringslivet samt med kommuner och landsting.
- Utredningen har vidare kunnat konstatera att det finns *en hel del intressant data tillgänglig* vilken skulle kunna användas till jämförelser. Dock har underlagen ofta samlats in med andra syften. De har även olika karaktär vilket gör att de behöver bearbetas och kompletteras för att fylla sin roll i ett nytt användningsområde.
- Data är självklart en viktig förutsättning för systematiska jämförelser, men *beroende på syfte kommer den att ha olika funktion*. I en jämförelse med kontroll som syfte är förtroende för att det som mäts också mäts rätt av avgörande betydelse. I en lärprocess har data en uppgift att belysa förhållanden som stimulerar till nytänkande. Utredningen understryker att data, nyckeltal och andra kvantitativa underlag är ett stöd för systematiska jämförelser och inte det slutgiltiga målet med arbetssättet. Arbetssättet gynnas av att flera typer av underlag, kvantitativa och kvalitativa, används och vägs samman.
- Samtidigt som det systematiska jämförandet innebär möjligheter så *medför det kostnader och risker*. Det är därför viktigt att bygga in reflektion kring kostnader i förhållande till nytta liksom en riskanalys och hantering av risk för att utveckla metoden på bästa sätt.

- Utredningen har kommit fram till att ett stort mått av *aktivt deltagande och medskapande från berörda myndigheter och anställda* kommer att vara en viktig faktor för att nå framgång. Utvecklingen av systematiska jämförelser bör bygga på en grund av verksamhetsnära kompetens och i nära dialog med de myndigheter och de anställda som ska medverka i framtida jämförelseprocesser. Jämförelser som verktyg för lärande blir en central del av arbetet här.
- Utredningen har slutligen kommit fram till att en ökad och strukturerad användning av systematiska jämförelser *inte kommer av sig själv utan att den behöver uppbackning i form av en stödjande process*. Denna process, som bör ha regeringens aktiva stöd för att få rätt intresse och engagemang för arbetssättet, kommer mycket av den fortsatta diskussionen att fokusera på.
- En struktur och ordning för främjandet av systematiska jämförelser ska också innebära att den *kunskap som utvecklas i olika processer behålls* inom staten och då också kan bidra till utveckling och effektivisering över tid.

5.10 Tänkbara ansatser för ett främjande

När det gäller en process för att utveckla och främja systematiska jämförelser i staten kan man tänka sig att arbeta efter olika ansatser. Nedan redogörs kortfattat för de olika angreppssätt utredningen har resonerat kring och för huvuddragen i argumentationen för respektive emot olika tänkbara lösningar.

Arbetsättet används när ett behov uppstår

Ett sätt att arbeta med systematiska jämförelser är en modell där en eller flera myndigheter, eller regeringen, initierar systematiska jämförelser för ett specifikt fall eller inom ett särskilt prioriterat område. Det vill säga att man använder arbetsättet då man upplever ett behov av utveckling eller effektivisering för ett tillfälle, för en enskild myndighet, för en grupp myndigheter eller för en process som löper över myndighetsgränser. I en sådan lösning finns

alltså inte någon fast organisation för arbetet utan denna byggs upp i varje enskilt fall.

Initiativet till ett sådant arbete kan alltså komma såväl ifrån myndigheterna, genom ett frivilligt åtagande, som från regeringen som då ålägger myndigheterna att jämföra vissa verksamheter systematiskt.

Fördelen med detta arbetssätt är att resurser enbart används när det upplevs som aktuellt och att metoden kan skraddarsys för det aktuella tillfället.

Nackdelarna med detta val av upplägg är att det inte generar någon långsiktig kunskaps- och metodutveckling för staten som helhet. Dessutom blir kostnaderna för varje enskilt jämförelseprojekt relativt höga eftersom man tenderar att behöva ”uppfinna hjulet” varje gång det ska användas. Vidare så kommer denna ansats att leda till en bristande kontinuitet och styrvärde om man ser till den förvaltningspolitiska utvecklingen som helhet.

Det är sammantaget utredningens uppfattning att användningen av systematiska jämförelser fortsättningsvis inte bör ske ad-hoc utan att det behövs någon form av mer långsiktig och fast struktur för att ta vara på den fulla potential som ligger i arbetssättet.

Ett generellt krav på systematiska jämförelser

En annan ansats man kan ha när man vill främja utveckling och effektivisering genom systematiska jämförelser är att arbeta med ett generellt krav från regeringens sida om att myndigheterna ska använda arbetssättet.

Utredningen vill lyfta betydelsen av regeringens stöd i arbetet med att främja systematiska jämförelser. Arbetssättet är delvis nytt och om det ska användas mer frekvent och på ett strukturerat sätt behöver regeringen uttala detta tydligt.

Ett uttalande kan ske genom att regeringen understryker budskapet i dialogen med myndigheternas ledningar och i andra sammanhang. Andra lämpliga tillfällen att lyfta regeringens uppfattning är till exempel i generella skrivningar i budgetpropositionen liksom i olika sammanhang där regeringen ger uttryck för sin syn på den förvaltningspolitiska utvecklingen, som i ansvarigt statsråds anföranden med mera. Regeringen kan också

understryka det generella kravet genom att föra in det i myndighetsförordningen (2007:515).

Även om en sådan styrsignal skulle kunna ses som både kraftfull och tydlig behöver den kompletteras av andra styrmedel. Om ett krav ska uppfattas som prioriterat stärks detta om det också är tydligt adresserat till den enskilda myndigheten.

Ett generellt krav på att öka och utveckla användningen av systematiska jämförelser behöver därför kompletteras av en tydligare direkt kommunikation och av stödjande insatser för att utveckla och främja arbetssättet systematiska jämförelser.

Ett permanent program för systematiska jämförelser

Ett tredje handlingsalternativ är att driva arbetet med att utveckla ett jämförande arbetssätt i ett sammanhållet och icke tidsbegränsat program. Programmets roll blir då att tydliggöra, genomföra och stödja regeringens ambitioner långsiktigt.

Utredningens uppfattning är att främjandet av utveckling och användning av systematiska jämförelser i staten bör ske strategiskt och långsiktigt. Därför menar vi att det kommer att krävas en sammanhållen process, ett permanent program, som bygger på kunskaps- och erfarenhetsuppbyggnad för att på ett effektivt sätt utnyttja den potential som ligger i metoden. En strategisk och rätt genomförd satsning på systematiska jämförelser kan, enligt utredningens uppfattning, motiveras utifrån den potential som vi anser ligger i metoden och som vi redogjort för tidigare i betänkandet.

Utgångspunkten för modellen bör vara att initiativen till systematiska jämförelser kommer från myndigheterna själva. Om initiativet kommer underifrån och grundar sig på egna upplevda behov av ny kunskap från de berörda verksamheterna är sannolikheten stor för att man ser positiva resultat av det. Sådana positiva resultat bör kunna vara en aktiv medverkan i processen, att kostnaderna ses som motiverade samt att resultaten kommer att användas för konkret utveckling och effektivisering. Inte minst viktigt är också att myndighetsledningarna bör kunna se dessa processer som ett stöd i deras interna arbete för omprövning och effektivisering av verksamheten.

Det är dock viktigt att påpeka att regeringen självklart också ska ha möjlighet att fatta beslut om systematiska jämförelser av statliga verksamheter där regeringen upplever ett behov av ett fördjupat underlag. Regeringens initiativ kan såväl stimulera till användning av arbetssättet i stort som till att sätta fokus på områden som bör bli föremål för fortsatt utveckling och omprövning.

Syftet med ett permanent program för systematiska jämförelser bör vara att utveckla arbetssättet för att stärka lärande och förändringstryck i staten. Det bör utvecklas stegvis i en lärprocess där konkreta erfarenheter och verksamhetsnära kompetens från många olika delar av statsförvaltningen utnyttjas.

Programmet bör också utformas och introduceras på ett sådant sätt att det ses som ett erbjudande till myndigheterna om stöd i deras löpande arbete med verksamhetsutveckling. Fördelarna med att organisera arbetet i ett sammanhållet och permanent program är flera. Dels blir det tydligt för myndigheterna var kompetensutveckling inom området sker och vart man kan söka sig för att ta del av denna kunskap. Dels får man konkret stöd i processer som syftar till att utveckla och stärka den egna verksamheten ur myndighetens perspektiv och med verksamhetens och de anställdas aktiva medverkan som bas. Vidare kan ett permanent program erbjuda en långsiktigt upparbetad erfarenhetsbank som kan ge underlag och stimulans i myndigheternas interna arbete.

Programmet kan också användas som en plattform för att informera om arbetssättet i sig och de resultat som växer fram under arbetets gång. Målbilden bör vara att programmet verkar för att främja en långsiktig användning av systematiska jämförelser i staten och därmed ett förhållningssätt som främjar omprövning, nytänkande och ständig förbättring.

Nackdelar med denna ansats är att arbetet kan komma att bli omfattande och belasta såväl regeringen, Regeringskansliet, myndigheterna som de aktörer som ska ansvara för processen. De risker och kostnader som tidigare diskuterats bör därför beaktas så att ett genomförande kan ske så resurs- som resultateffektivt som möjligt.

5.11 Hur kan ansvaret för främjandet organiseras?

I kapitel 6 kommer utredningen att lägga fram ett antal förslag om hur utvecklingen och användningen av systematiska jämförelser kan främjas. En central frågeställning blir då att ta ställning till vem, eller vilka, som ska ansvara för genomförandet av en satsning på ökad användning av systematiska jämförelser. Liksom hur detta främjandeuppdrag ska organiseras.

Som utredningen framhållit tidigare menar vi att förvaltningspolitiskt utvecklingsarbete i grunden är ett politiskt ansvarsområde och att detta ägs av regeringen.⁹⁷ Regeringen styr sina myndigheter och det är regeringen som kan introducera och prioritera nya metoder för utveckling och effektivisering av statsförvaltningen. Det signalvärde som regeringens stöd för arbetssättet innebär bör alltså inte underskattas.

Men då regeringen dragit upp riktlinjerna för varför och hur en önskvärd utveckling bör ske kommer den och Regeringskansliet att behöva ett visst stabsstöd. Det behövs hjälp med att utveckla, genomföra, förvalta och förädla regeringens ambitioner och, tillsammans med de myndigheter som medverkar i systematiska jämförelser, omsätta ambitionerna i praktisk handling.

Innan utredningen diskuterar olika möjligheter för organisatorisk hemvist för ett tänkt främjandeuppdrag vill vi understryka den betydelse närhet till forskningen kommer att ha för att en främjandeprocess ska bli en framgång och ett stöd för lärande och utveckling på lång sikt. Dialog med, och nyttiggörande av, adekvat samhällsvetenskaplig forskning, i Sverige och utomlands, är en central resurs för ett kommande främjandearbete.

I nästa kapitel redovisar vi våra förslag angående hur detta stöd kan och bör organiseras. Här nedan redovisar vi ett kortfattat resonemang kring några tänkbara upplägg för denna organisering innan de konkreta förslagen presenteras.

⁹⁷ Jämför t.ex. SOU 2008:22, *Ett stabsstöd i tiden*. s. 96.

Ansvar hos en ny myndighet

Ett första tänkbart upplägg när man vill introducera en reform är att lägga ansvaret för densamma i en ny myndighet. Även om detta handlingsmönster var än vanligare för några decennier sedan så nybildas myndigheter fortfarande varje år.

Det finns flera skäl som talar för att ge ansvaret för en prioriterad verksamhet till en ny aktör som med entusiasm och energi kan ta sig an uppdraget att stödja regeringen och myndigheterna i detta utvecklingsarbete.

Samtidigt finns det skäl som talar emot att lägga en förhållandevis liten verksamhet i en egen förvaltningsmyndighet under regeringen. Uppgiften blir, även om den är strategisk och viktig, helt enkelt för liten för att motivera en egen myndighet.

Frågan om hur det förvaltningspolitiska arbetet ska främjas har varit föremål för diskussion och utredning av och till. Myndigheter med ett uppdrag inom området har bildats och avvecklats flera gånger enbart under de senaste dryga tio åren. När det gäller till exempel Verket för örvaltningsutveckling konstaterade Stabsutredningen⁹⁸ att myndigheten haft ett svårt uppdrag att som liten aktör med begränsade resurser driva utvecklingen gentemot stora myndigheter med större resurser och djupare kompetens på olika områden. Regeringen valde också att följa utredningens förslag om att avveckla myndigheten⁹⁹.

Efter detta har Kompetensrådet för utveckling i staten också avvecklats. Tidigare under 2000-talet avvecklades Statens kvalitets- och kompetensråd eftersom regeringen inte fann motiven för att behålla verksamheten övertygande.

Utredningen delar den uppfattning som ofta framförts om att det förvaltningspolitiska utvecklingsarbetet inte får önskvärda förutsättningar om ansvaret för den läggs i en myndighet med begränsade resurser och kompetensbas.

⁹⁸ SOU 2008:22.

⁹⁹ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 2.

Ansvar hos en ny aktör i kommittéform

En annan tänkbar lösning kan vara att lägga ansvaret för att främja användningen av systematiska jämförelser i en arbetsgrupp, kommission, beredning eller kommitté. Det finns många exempel på frågor som under en begränsad tid främjats och utvecklats inom ramen för en sådan organisatorisk lösning.

Utredningen ser en potential i den svenska modellen med kommittéer och lyfter gärna fram dess styrkor när det gäller i tid avgränsade projekt.

Men när det gäller ett långsiktigt och uthålligt arbete av den typ som krävs för att introducera, utveckla och använda resultat från systematiska jämförelser behövs sannolikt en mer permanent organisatorisk lösning.

Statskontoret har utvärderat den så kallade E-delegationens arbete.¹⁰⁰ Bland annat fann myndigheten att regeringen borde ge en eller flera myndigheter i uppdrag att säkerställa långsiktigheten i arbetet med kompetensstöd, vägledning och uppföljning. Samtidigt förslög Statskontoret att man skulle avsluta E-delegationens arbete i enlighet med regeringens direktiv.

Enligt utredningens bedömning är det att föredra att organisera främjandet och metodutvecklingen av systematiska jämförelser i staten i en eller flera myndigheter än i kommittéform. Detta gäller inte minst ur perspektivet att den organisatoriska lösningen bör medverka till ett långsiktig främjande av arbetssättet.

Ansvar hos en eller flera befintliga myndigheter

Utredningen har nu prövat möjligheten att lägga ansvaret för det stöd som krävs för utveckling och främjande av systematiska jämförelser i såväl en ny myndighet som hos en ny temporär aktör utan att hitta bärande argument för någon av lösningarna. Det ligger då nära till hands att pröva lösningen med att ge uppdraget till en befintlig myndighet.

Utredningen har sett sig om bland de myndigheter som skulle kunna ha kompetens, kapacitet och i övrigt lämpliga uppdrag för att axla ansvaret för det stöd som behövs i genomförandet av ett

¹⁰⁰ Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering – en utvärdering av E-delegationen*, 2014:12.

permanent program för systematiska jämförelser. Vi har dock inte funnit att en myndighet ensam har den kompetens och kapacitet som ger en långsiktig stabilitet för uppdraget.

Arbetsgivarverket har värdefull kompetens och ett utvecklat nätverk med merparten av de statliga myndigheterna som skulle ge en potential i att stötta utvecklingen av jämförelsearbetet. Som redovisas i avsnitt 4.3 arbetar man också med den inriktningen på olika sätt tillsammans med myndigheterna. Arbetsgivarverket är dock främst att se som en medlemsorganisation för de statliga arbetsgivarna och verkets möjligheter att ta ett operativt ansvar på det nu aktuella området begränsas därför. Dock bör den kompetens och de nätverk, liksom i tillämpliga fall de underlag, verket förfogar över ses som en värdefull resurs i genomförandet av ett program för systematiska jämförelser i staten.

Ekonomistyrningsverket har en bred erfarenhet och en återkommande dialog med samtliga myndigheter. Man förfogar dessutom över värdefulla underlag. Detta gäller inte minst genom att man ansvarar för förvaltning och utveckling av statsredovisningssystemet Hermes och dess nyckeltalsmodul och har föreskriftsrätt för förordningen (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Man har också ett utvecklingsansvar när det gäller utvecklingen av ekonomistyrningen i staten i stort och för kvaliteten i det ekonomiadministrativa arbetet. Verket genomför också strategiska utredningsuppdrag åt regeringen vilka ger underlag för en kunskapsutveckling som bör vara till nytta i uppdraget.

Statskontoret ansvarar för strategiskt stabsstöd och bidrar till den kontinuerliga utvecklingen av regeringens arbete med att utveckla statsförvaltningen. Statskontoret genomför även löpande så kallade myndighetsanalyser vilka ger såväl viktig kunskap om, som utvecklade kontakter med, myndigheterna, se avsnitt 4.3.

Sammantaget ser utredningen att Ekonomistyrningsverket och Statskontoret i samverkan har de bästa förutsättningarna för att ge det stöd som krävs för genomförandet av ett tänkt program för systematiska jämförelser.

Det ska dock understrykas att de båda myndigheterna inte har all den kompetens och alla de nätverk som krävs för att nå framgång. Som tidigare framhållits är därför, inte minst, en nära och

förtroendefull dialog och utbyte med forskarvärlden av avgörande betydelse för programmets utveckling och framgång.

På samma sätt finns värdefull kompetens, som nämnts, hos till exempel Arbetsgivarverket, regeringens övriga analys- och tillsynsmyndigheter, Riksrevisionen med flera.

En utmaning för Ekonomistyrningsverket och Statskontoret blir därför att samordna sina egna kompetenser med varandra. De båda myndigheterna ska också hitta fruktbara arbetsformer med akademien och andra kunskapsmyndigheter liksom med näringsliv och kommunsektor.

Inte minst viktig blir dock samverkan med de myndigheter som ska genomföra och bli föremål för ett strategiskt utvecklingsarbete genom systematiska jämförelser i staten. Om arbetssättet ska kunna introduceras och få legitimitet är en nära samverkan med myndigheterna avgörande för resultatet. En utvecklingsprocess som stegvis prövar, genomför och förankrar systematiska jämförelser genom konkreta projekt i statens olika verksamheter har de bästa förutsättningarna för att bygga in arbetssättet som ett naturligt inslag i myndigheterna löpande verksamhetsutveckling.

Utredningen anser att konstellationen Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har de nödvändiga förutsättningarna för att tillsammans genomföra detta svåra uppdrag med rätt kompetens, av rätt kapacitet och med den långsiktiga stabilitet som krävs. Vi återkommer till detta resonemang i nästa kapitel.

6 Förslag

Utredningen föreslår:

- att regeringen uttalar att lärande genom systematiska jämförelser ska bli en integrerad del av regeringens styrning av statsförvaltningen,
- att regeringen för in ett krav i myndighetsförordningen (2007:515) om att myndigheterna ska använda sig av systematiska jämförelser för att utveckla verksamheten,
- att regeringen inrättar ett sammanhållet och permanent program för långsiktig utveckling av systematiska jämförelser i staten,
- att regeringen styr programmets inriktning genom beslut om inriktning, resurstilldelning, organisering och uppföljning,
- att utvecklingen av programmet sker genom konkreta projekt där de medverkande myndigheternas kompetens och erfarenheter blir avgörande för hur systematiska jämförelser tillämpas och används,
- att Ekonomistyrningsverket och Statskontoret gemensamt tilldelas ett ansvar för utveckling, genomförande och förvaltning av programmet,
- att Ekonomistyrningsverket och Statskontoret gemensamt utser ett programråd som leder arbetet. Detta råd bör sättas samman av kompetens från såväl statlig och kommunal sektor som från näringsliv och forskning.

6.1 En ordning krävs för utveckling och främjande

En av utredningens centrala slutsatser är att systematiska jämförelser har potential att vara ett modernt verktyg för lärande, utveckling och ett ökat förändringstryck i statsförvaltningen. Vi ser också att arbetssättet bör utvecklas som en integrerad och viktig del av regeringens styrning av sina myndigheter.

Vi vill dock framhålla att väl genomförda lärandeprocesser på sikt även ger möjligheter att stärka regeringens underlag för kontroll och bedömning av statsförvaltningens utveckling när det gäller resurser, processer och resultat. Metoden att utveckla genom lärande kan till exempel resultera i mått och indikatorer vilka, när de uppnått hög kvalitet och legitimitet, blir användbara verktyg i regeringens styrning av sina myndigheter.

I betänkandet resonerar utredningen kring den potential som ligger i att utveckla och använda systematiska jämförelser i statsförvaltningen. Våra slutsatser landar i att en ökad och mer strategisk användning av arbetssättet bör medföra flera positiva effekter för såväl resurs- som resultatutveckling i statens verksamheter. Utredningen understryker också metodens möjligheter när det gäller att bidra med konkreta verktyg till lärandet i statsförvaltningen liksom för att ge möjligheter för de anställdas medskapande i den egna verksamhetens utveckling.

Utredningen konstaterar vidare att en ökad och strukturerad användning av systematiska jämförelser inte kommer av sig själv utan att den kräver såväl ett uttalat stöd från regeringens sida som ett strukturerat arbete vilket stödjer det främjande arbetet på olika sätt.

6.2 Ett generellt krav om att använda systematiska jämförelser i statsförvaltningen

Utredningen har tidigare diskuterat betydelsen av att regeringen stödjer användandet av systematiska jämförelser som ett viktigt verktyg för utveckling och effektivisering i statsförvaltningen.

Vi argumenterar också för att regeringen bör ställa ett generellt krav på myndigheterna om att utveckla sin verksamhet genom att använda detta arbetssätt på ett strukturerat och konsekvent sätt.

Regeringen bör därför, för att tydliggöra denna hållning, föra in ett krav i myndighetsförordningen (2007:515) i enlighet med det författningsförslag utredningen lämnar.

6.3 Regeringen inrättar och styr ett permanent program för systematiska jämförelser i staten

Utredningen föreslår att regeringen inrättar ett permanent program för långsiktig utveckling av systematiska jämförelser i statsförvaltningen. Programmet syftar till att utveckla arbetssättet systematiska jämförelser för att stärka lärande och förändringstryck. Inrättandet sker genom att regeringen dels ger samtliga myndigheter ett generellt uppdrag att utveckla sin verksamhet löpande genom att systematiskt jämföra den med andra och med sig själv över tid. Dels genom att Ekonomistyrningsverket och Statskontoret i sina instruktioner får ett ansvar för att utveckla och genomföra programmet samt för att förvalta dess resultat.

Som utredningen lyft fram är det regeringen som har det förvaltningspolitiska ansvaret för att utveckla statsförvaltningen. Det är därför av stor vikt att regeringen tar det övergripande ansvaret för programmet för systematiska jämförelser i staten. Det faktum att programmet inrättas, styrs och aktivt följs upp av regeringen ger arbetssättet en välbehövlig legitimitet och tyngd i det samlade utvecklingsarbetet i staten och hos myndigheterna. Genom regeringens aktiva styrning och medverkan i utvecklingen av programmet får det också en strategisk roll i den samlade myndighetsstyrningen.

En annan central framgångsfaktor för programmet är de medverkande myndigheternas eget engagemang. Lärprocesser bygger på att de som deltar ser nytta med sin medverkan och att de förstår och ställer sig bakom syftet med arbetet. Det är därför av största vikt att programmet utvecklas så att myndigheterna ser den potential som ligger i arbetssättet.

Satsningen på att främja utveckling och användning av systematiska jämförelser för att främja utvecklingskraft i staten är ett av flera förvaltningspolitiska initiativ. Såväl regeringen som de programansvariga myndigheterna bör överväga de samordningsfördelar

som finns med att koppla samman ett program för systematiska jämförelser med andra utvecklingsinsatser i staten.

Regeringens formella verktyg för att styra inrättande, genomförande och utveckling av programmet bör vara:

- att fastställa, i ett regeringsbeslut, den *inriktning* och de *mål* som ska gälla för arbetet,
- att tilldela öronmärkta *utvecklingsresurser* till arbetet,
- att *organisera* arbetet, vilket inkluderar inrättandet av ett programråd, samt
- att fastställa hur en aktiv *uppföljning* av programmet ska ske och dessutom direkt medverka i denna.

Inriktning och mål

Regeringen fastställer, i ett regeringsbeslut, den inriktning och de mål programmet syftar till. Det övergripande syftet för att använda systematiska jämförelser är, som tidigare sagts, att arbets sättet ska synliggöra skillnader mellan olika verksamheter, liksom över tid, och därigenom stimulera till förändring och utveckling. Programmet för systematiska jämförelser i staten ska således stärka lärande och förändringstryck i staten.

I regeringsbeslutet bör regeringens förväntningar på programmet framgå. Regeringen bör också ange konkreta och uppföljningsbara mål för verksamheten.

Framtagandet av beslutet om inriktning och mål bör ske med utgångspunkt från de resonemang som förs i detta betänkande. Här vill utredningen särskilt understryka de diskussioner vi för om lärandets betydelse för utvecklingen av statsförvaltningen liksom om hur ett lärande kan bli en integrerad del av styrningen med hjälp av systematiska jämförelser.

Vidare understryker utredningen vikten av tydlighet vid formulering av syfte samt att beslutet poängterar struktur och tydlighet i upplägget av jämförelser. Beslutet om inriktning bör också ta upp frågor om kostnader och risker. I beslutet bör regeringen slutligen peka ut ett antal strategiskt viktiga områden inom vilka programmet bör inleda sin verksamhet. I avsnitt 6.4 lämnar utredningen förslag på ett antal sådana områden.

Resurser

Det löpande systematiska jämförandet bör ske inom ramen för statsförvaltningens ordinarie utvecklingsarbete och därför finansieras av de medverkande myndigheternas och de programansvariga myndigheternas budgetar. Varje aktör finansierar således sin medverkan i programmet.

Det kommer dock att krävas vissa öronmärkta utvecklingsresurser, dels för de programansvarigas arbete, dels för att ersätta externa aktörer som forskare, konsulter med flera. Det är utredningens bedömning att ett mindre antal personer hos de programansvariga behöver avsättas för att arbeta med programmet.

Vår uppskattning är att det handlar om cirka tre till fem årsarbetskrafter. Omfattningen av insatsen kommer att variera beroende på vilken fas utvecklingen av programmet befinner sig i. Vidare behövs resurser för att ersätta forskare, upphandla konsultstöd och, inte minst, till uppföljning.

Det är utredningens bedömning att verksamheten totalt bör ha extra utvecklingsresurser i storleksordningen tio miljoner kronor per år under en inledande fas om fem år.

Organisation inklusive inrättandet av ett programråd

Programmet bör, som tidigare nämnts, utvecklas, genomföras och förvaltas med stöd av de programansvariga myndigheterna. I avsnitt 6.5 kommer utredningen att närmare precisera hur vi ser på vad som krävs för att klara detta ansvar på ett bra sätt.

För att tillföra ytterligare kunskap, öka legitimitet och främja intresset för programmet bör programmets utveckling och genomförande ledas av ett *programråd*.

I programrådet bör företrädare för statliga myndigheter, akademi, näringsliv och kommunsektor ingå. Rådets ledamöter bör uppgå till högst sju personer och utses gemensamt av Ekonomistyrningsverket och Statskontoret. Vidare bör företrädare för Regeringskansliet adjungeras till rådet i syfte att säkerställa regeringens möjligheter att nära följa och nyttiggöra sig av programmet resultat.

För att ge tyngd, legitimitet och beslutskapacitet åt rådet ska de programansvariga myndigheterna företrädas i detta av de båda

myndighetscheferna, eller de som dessa sätter i sitt ställe. På så sätt kommer rådet att få den styrande rollen för programmet.

Uppföljning

Uppföljningen av utveckling, genomförande och förvaltning är en av grundpelarna i programmet. Programmet syftar inte minst till att utveckla och systematisera lärandet i statsförvaltningen. En god, strukturerad och systematisk kunskapsuppbyggnad av programmet resultat blir därför en central framgångsfaktor.

En viktig aktör i uppföljningsarbetet är först och främst regeringen som bör tydliggöra hur och från vilka utgångspunkter programmet ska bedömas över tid. Regeringen bör också aktivt delta i uppföljningen genom att ta del av hur genomförandet löper, vilka resultat som uppnås och i en löpande dialog med de programansvariga säkerställa att målen nås.

En annan viktig resurs i uppföljningen är forskarvärlden. Programmet bör följas av en forskare enligt en fastlagd plan. Utredningen vill påpeka att då man använder modellen med så kallad följeforskning är det viktigt att ta lärdom av de, positiva och negativa, erfarenheter av följeforskning i offentlig verksamhet som tidigare gjorts. Då inte minst i arbetet med EU:s strukturfonder.

Programrådet får också en viktig uppgift i uppföljningen av programmet. Inte minst blir dess roll viktig då det, genom sin breda sammansättning, kan ge de utomståendes perspektiv på verksamheten. En av rådets uppgifter bör vara att avge en årlig rapport om verksamhetens utveckling. Efter programmets fem första år bör rådet presentera en mera genomgripande återrapportering som reflekterar över verksamheten mot bakgrund av de mål regeringen satt upp.

6.4 Utvecklingen av programmet sker genom konkreta projekt och myndigheternas medverkan

Utredningen har samlat in kunskap och analyserat erfarenheter från olika konkreta exempel på hur systematiska jämförelser används i skilda verksamheter. I betänkandet redovisar vi våra intryck och slutsatser om arbetssättets potential och hur det kan utvecklas och

användas. Detta samlade underlag kan förhoppningsvis vara en grund för utvecklingen av programmet.

Den verksamhetsnära kompetensen är dock central för uppbyggnaden av ett sammanhållet program för systematiska jämförelser i statsförvaltningen. Programmets utveckling behöver därför bygga på än fler konkreta erfarenheter av att arbeta med metoden.

Utredningen föreslår därför att uppbygganden av programmet sker genom att arbetssättet prövas och utvecklas i konkreta jämförelseprojekt i samverkan med olika myndigheter. I projekten involveras myndigheternas dagliga verksamhet. Den kunskap projekten resulterar i bidrar därigenom till att stegvis bygga statens modell för systematiska jämförelser på en verksamhetsnära och konkret grund. Utredningen vill också understryka det värde som ligger i att programmet bör kunna ses som ett erbjudande till myndigheterna om stöd till fortlöpande utveckling och effektivisering.

I avsnitt 5.2 för utredningen en diskussion om olika tänkbara områden som lämpar sig särskilt för att inleda utvecklingsarbetet med systematiska jämförelser. Mot bakgrund av de aspekter vi anser centrala att få belysa i programmets inledande arbete och den diskussion vi tidigare fört föreslår utredningen att regeringen i inriktningsbeslutet för programmet pekar ut ett antal områden.

De områden som programmet bör inleda utvecklingsarbetet med är, enligt utredningen, följande:

- Tillsynsverksamhet i staten,
- Statens lokalförsörjning,
- Arbetssätt för ökad integration,
- Statens upphandlingsverksamhet,
- Statens stöd till forskning och innovation.

Dialog med akademi och andra

Som poängteras i betänkandet bör utvecklingen av programmet för systematiska jämförelser utvecklas i nära dialog med den akademiska forskningen. När utredningen diskuterar uppföljningen av programmet lyfter vi fram betydelsen av att inkludera forskningen

som en resurs. Det finns dock fler delar av arbetet där forskare bör involveras.

I förslaget om ett programråd nämns att forskarvärlden bör vara representerad i detsamma. Vi menar också att forskningen har en viktig roll att spela som stöd i regeringens arbete med att formulera utgångspunkterna för programmet.

På motsvarande sätt bör de programansvariga dra nytta av den samlade metodkunskap som finns i staten. Till exempel hos andra kunskapsmyndigheter inom analys- och utvecklingsområdet.

6.5 Ett gemensamt programansvar hos Ekonomistyrningsverket och Statskontoret

I avsnitt 5.11 redovisar utredningen argument för att de mest lämpliga aktörerna att axla ett programansvar är Ekonomistyrningsverket och Statskontoret gemensamt.

Utredningen avser inte att upprepa argumenten för denna lösning här. Vi konstaterar att dessa båda myndigheter har de bästa förutsättningarna för att driva programmets utveckling och genomförande. Liksom för att förvalta dess resultat. Det ska dock understrykas att de båda programansvariga myndigheterna behöver ta in ytterligare kompetens i arbetet. Här ser vi främst akademien, andra kunskapsmyndigheter, näringsliv och kommunsektorn som viktiga resurser.

Som utredningen tidigare poängterat är det centralt att utvecklingen av programmet sker i dialog och konkret samverkan med de verksamheter som kommer att medverka i programmet.

Det föreslagna programrådet får, som sagt, en strategisk roll i utformningen och uppföljningen av programmets verksamhet och kommer, i reell mening, att leda utvecklingen av arbetet. Programrådet har möjlighet att, inom den ram som inriktningsbeslut och resursram ger, initiera insatser för att stärka och utveckla programmet. Rådet får en särskilt viktig roll i uppföljningen av verksamheten och dess resultat.

I det programansvar som Ekonomistyrningsverket och Statskontoret ska ha ingår flera olika uppgifter. Under inledningen av programmet ska myndigheterna gemensamt ge regeringen ett aktivt stabsstöd vid utformandet av det konkreta innehållet.

När förutsättningarna för programmets genomförande är klargjorda tar Ekonomistyrningsverket och Statskontoret det löpande ansvaret för genomförandet. I detta ingår att, tillsammans med de myndigheter som vill utveckla sin verksamhet med hjälp av systematiska jämförelser, lägga fast den närmare utformningen av de olika processernas genomförande. Som vi understryker ovan i avsnitt 6.4 ska utvecklingsarbetet bygga på verksamhetsnära kompetens och ske stegvis i konkreta jämförelseprojekt.

De programansvariga ska ha ett ansvar för att förvalta och vidareutveckla de erfarenheter som jämförelseprojekten ger. Det bör till exempel handla om att förvalta och vidareutveckla användningen av de arbetssätt, nyckeltal och indikatorer som blir resultatet av projekten.

Vidare ska de programansvariga myndigheterna samla och tillgängliggöra de resultat och erfarenheter som kan utgöra ett stöd för såväl fortsatt metodutveckling som för lärande inom olika sakområden.

I förvaltningsansvaret för programmet ligger också att ge olika former av metodstöd i genomförandet av jämförelseprojekten. Som vi tidigare nämnt kan man inte utgå från att de programansvariga ska ha all den metodkompetens som kan komma att bli nödvändig för att driva processen framgångsrikt. Ekonomistyrningsverket och Statskontoret ska därför ha möjlighet att upphandla olika former av processtöd.

Avslutningsvis ska de programansvariga myndigheterna ge regeringen ett stabsstöd i arbetet med en fortsatt utveckling av systematiska jämförelser mot bakgrund av uppnådda resultat.

7 Konsekvenser av förslagen

Utredningen har att följa kommittéförordningens (1998:1474) bestämmelser om beskrivningar och beräkningar av förslagets konsekvenser. Utöver dessa bestämmelser ska utredningen enligt direktiven också beskriva förslagets konsekvenser avseende omfattning av administrativt arbete i myndigheterna och i Regeringskansliet.

Utredningens förslag har redovisats i kapitel 6 och i detta kapitel beskriver vi de konsekvenser som kan följa av förslagen.

7.1 Förslagen kan leda till en ökad omfattning av administrativt arbete

Utredningen föreslår att regeringen inrättar ett sammanhållet permanent program för utveckling av systematiska jämförelser i staten, att utvecklingen av programmet sker i konkreta projekt och att arbetet inleds inom ett antal särskilt utpekade områden. Ett sådant arbete kommer onekligen att medföra att ny och kompletterande information om myndigheternas verksamheter och arbetssätt tas fram inom ramen för programmet. Att ta fram och samla in sådan information kan innebära en ökad uppgiftslämnarbörd för myndigheterna och ökade kostnader. Enligt utredningens bedömning kan omfattningen av administrativt arbete i myndigheterna komma att öka som en följd av förslagen. Vi kan dock inte se att omfattningen av det administrativa arbetet i Regeringskansliet kommer att öka som en följd av förslagen.

Ett utvecklat och stärkt arbete med systematiska jämförelser inom ett antal olika områden kommer att öka det administrativa arbetet inom de myndigheter som direkt berörs av arbetet. Det gäller dels de programansvariga myndigheterna, dels de myndig-

heter som kommer att medverka i arbetet med systematiska jämförelser. Ökningen kommer bland annat att ske genom att myndigheternas uppgiftslämnarbörda ökar. Detta eftersom ett framgångsrikt arbete med systematiska jämförelser till viss del förutsätter att de medverkande myndigheterna tar fram ny information om verksamhetens arbetssätt, kostnader och resultat. Antingen genom att det ställs krav på myndigheterna att ta fram sådan information eller genom att myndigheterna själva ser värdet av att ta fram informationen.

På sikt kan detta driva upp kostnaderna för arbetet med systematiska jämförelser i staten och kostnaderna för de enskilda myndigheternas utvecklingsarbete. Det är dock i nuläget svårt att bedöma exakt hur mycket omfattningen av administrativt arbete kan komma att öka eftersom det helt beror på hur programmet för systematiska jämförelser utformas i detalj, inom vilka områden som ett arbete med systematiska jämförelser kommer att initieras och med vilken ambitionsnivå de deltagande myndigheterna kommer att bedriva sitt arbete. Vi menar dock att nyttan av ett brett arbete med systematiska jämförelser i staten är större än kostnaden för en ökad omfattning av myndigheternas administrativa arbete. Detta eftersom arbetssättet kommer att medföra ett ökat förändrings- och effektiviseringsstryck i förvaltningen och ju mer arbetssättet används desto större förbättringar bör vara möjliga att åstadkomma.

Utredningen menar också att ökningen av den administrativa bördan enbart bör bli temporär eftersom en ambition med arbetet måste vara att kontinuerligt ompröva och utveckla den information som behövs för att i ett utvecklande och lärande perspektiv arbeta med systematiska jämförelser. Allteftersom arbetet fortskrider bör informationen att utvecklas, anpassas och förbättras vilket såväl den enskilda myndigheten som staten som helhet kan ha nytta av. Detta eftersom den information som tas fram inom ramen för arbetet med systematiska jämförelser på sikt också bör kunna användas för att utveckla regeringens styrning av olika områden och myndigheter. Vi vill också peka på att myndigheternas uppgiftslämnarbörda har varierat och kommer fortsätta att variera över tid. Vid vissa tidpunkter är informationsbehovet stort medan det vid andra tidpunkter kommer att vara mindre. Det bör därmed

finnas goda möjligheter att över tid anpassa myndigheternas uppgiftslämnarbörd till en hanterbar och rimlig nivå.

Utredningen vill också understryka att det är viktigt att bygga in en form av kontroll och självkritiskt tänkande i arbetet med systematiska jämförelser så att detta inte leder till en orimlig efterfrågan på ny information, nya indikatorer och nyckeltal samt ständigt nya krav på medverkande myndigheter att ta fram sådan information. För att säkerställa att så också blir fallet bör det tydligt framgå av regeringens beslut om programmets inriktning att arbetet så långt som möjligt ska utgå från och bygga på befintlig information. Ny information ska endast tas fram i undantagsfall. Av beslutet bör också framgå att de programansvariga myndigheterna ska pröva värdet av ny information i förhållande till uppskattad nytta och den kostnad som är förknippad med att ta fram ny information.

7.2 Förslagen kan påverka myndigheternas interna styrning och prioriteringar

Ett permanent program för systematiska jämförelser i staten syftar till att öka förvaltningens effektivitet. Strävan efter ökad styrbarhet och jämförbarhet genom olika former av mätningar kan dock få motsatt effekt. Det finns därför en risk för att en ökad användning av systematiska jämförelser utifrån nyckeltal och indikatorer kan leda till att de deltagande myndigheternas verksamheter styrs mot andra mål än de som har ställts upp för verksamheten (så kallad målförskjutning). Målförskjutning sker när de indikatorer eller nyckeltal som en organisation använder sig av eller följs upp på blir till mål i sig. En möjlig effekt av detta är att myndigheterna fokuserar på fel saker vilket i sin tur kan snedvrider den interna styrningen och resursfördelningen. Genom historien finns det flera exempel på myndigheter som har fokuserat allt för mycket på det som myndigheten mäts på istället för det faktiska målet för verksamheten.

Systematiska jämförelser baserade på felaktigt konstruerade eller felaktigt utvalda nyckeltal kan alltså i värsta fall få till följd att de medverkande myndigheterna börjar lägga resurser på sådant som har betydelse för det som mäts och följs upp inom ramen för processen och inte på det som är viktigt för myndighetens faktiska

uppdrag. I ett sådant scenario kommer de medverkande myndigheterna att göra sådant som får dem att framstå som bra och framgångsrika utifrån de aktuella nyckeltalen eller indikatorerna på bekostnad av sådana aktiviteter som skulle tillföra nytta och värde för medborgarna och uppdragsgivaren.

Risken för målförskjutning är dock som störst när resursfördelningen är kopplad till enskilda prestationsmått eller indikatorer. Så kommer inte att vara fallet i arbetet med systematiska jämförelser och vi bedömer därför detta som en mindre risk. Vi menar också att det bör vara möjligt att hantera denna risk genom en kontinuerlig diskussion och vid behov omprövning av de nyckeltal och indikatorer som kommer att tas fram och användas inom ramen för arbetet med systematiska jämförelser.

I denna problematik ligger också en risk för att ett utvecklat arbete med systematiska jämförelser i staten också kan leda till att förändring och införandet av nya arbetssätt kommer att bli ett mål i sig självt inom förvaltningen. Som vi har redogjort för tidigare är det tämligen vanligt förekommande att organisationer imiterar och försöker efterlikna varandra. Detta trots att nyttan av sådana förändringar som bäst är att betrakta som marginell. En följd av detta skulle kunna bli att myndigheterna genom ett införande av systematiska jämförelser som ett generellt arbetssätt för att driva på utvecklingen av statsförvaltningen blir allt mer lika varandra, men utan att de också blir mer effektiva eller bättre på att nå sina mål. Det skulle till exempel kunna innebära att myndigheterna tar till sig av arbetssätt eller förändrar sina processer på ett sätt som inte främjar måluppfyllelsen eller som ökar kostnaderna för verksamheten.

I detta sammanhang är det också viktigt att beakta att förvaltningen och myndigheternas ledningar inte är immuna mot trender och idéer som ligger i tiden. Ett program för systematiska jämförelser skulle därför kunna medföra en risk för att myndigheternas ledningar i större utsträckning än vad som sker i dag tar till sig av och inför managementidéer som ligger i tiden och anses vara moderna. Det viktiga blir i sådana fall inte att verksamheten blir bättre utan att organisationen och dess arbetssätt förändras och att organisationen betraktas som förändringsbenägen, innovativ och modern. Detta på bekostnad av idéer som kanske skulle tillföra mer nytta till verksamheten och dess måluppfyllelse.

Vi vill också peka på att det är svårt att överföra ett sätt att arbeta från ett sammanhang till ett annat utan att något förändras i översättningsprocessen. Det en organisation jämför sig med hos en annan verksamhet är alltid en modell av en annan organisations praktik. Det är inte den andra organisationens faktiska praktik. För att jämförelsen ska bli framgångsrik behöver därför den lärande organisationen gå på djupet och försöka förstå den kontext inom vilken den organisation som man vill jämföra sig med verkar. Därutöver behöver den som vill lära sig av en annan organisation förstå hur den praktik som man vill efterlikna ska kunna införas i den egna verksamheten.

Ett annat problem har att göra med hur man ser på den egna organisationens identitet och vad det innebär för vem man jämför sig med. Det sägs ofta att organisationer vill efterlikna sådana som är som de själva fast bättre. Om en myndighet uppfattar sig som en modern organisation vilken som helst finns det goda skäl för denna att försöka se ut som andra organisationer som uppfattas som moderna. Detta kan få konsekvenser för vem en myndighet kan tänka sig att jämföra sig med och hämta inspiration från och vilka idéer som en myndighet tar till sig. En myndighet som ser sig själv som vilken organisation som helst kommer sannolikt att jämföra sig med och inspireras av andra organisationer som upplevs som moderna. I vissa fall kan detta få till konsekvens att en myndighet tar till sig idéer och arbetssätt som går emot viktiga förvaltningspolitiska värden.

Om en myndighet i stället ser sig som just en statlig myndighet är det dock färre i omgivningen som framstår som möjliga modeller att efterlikna, till exempel verkar det i sådana fall orimligt att försöka efterlikna vinstdrivande privata företag. I stället framstår nog andra statliga myndigheter som mer lämpliga jämförelseobjekt eller förebilder. Har en myndighet en ännu snävare uppfattning om vem den är, till exempel om den uppfattar sig som en konkurrensmyndighet, blir det enbart andra konkurrensmyndigheter som framstår som lämpliga objekt för jämförelse. Båda dessa aspekter – översättningsprocessen och frågan om identitet – måste beaktas och hanteras i det framtida arbetet med systematiska jämförelser i staten om det inte ska leda till försämringar och en snedvriden styrning av myndigheternas verksamheter.

7.3 Kostnader för staten

Utredningen gör bedömningen att ett sammanhållet program för systematiska jämförelser i staten kommer att behöva mellan tre och fem årsarbetskrafter beroende på vilken fas som programmet befinner sig i. När programmet och arbetet inom de olika områdena är i gång är vår bedömning att det kommer behövas ungefär fyra årsarbetskrafter för att driva programmet och dess arbete. Driftkostnaden för en årsarbetskraft vid Ekonomistyrningsverket är 1 228 000 kronor och vid Statskontoret 1 183 000 kronor.¹⁰¹ Kostnaden för fyra årsarbetskrafter blir därmed mellan 4,7 och 4,9 miljoner kronor. Utöver detta behöver de programansvariga myndigheterna även ha vissa resurser för att upphandla konsultstöd och ersättningar för deltagande forskare med mera.

Utredningen gör därmed bedömningen att ett program för systematiska jämförelser i staten kommer att behöva ha utvecklingsresurser i storleksordningen tio miljoner kronor per år under en inledande fas om fem år. Finansieringen skulle kunna ske inom ramen för Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets anslag. Detta skulle dock innebära att de två myndigheterna skulle behöva dra ner på andra delar av sin verksamhet. Samtidigt är det så att arbetet med systematiska jämförelser i staten på sikt ska komma hela statsförvaltningen till del. Utredningen menar därför att det finns starka skäl för att kostnaden bör bäras av myndighetskollektivet som helhet. Utredningen menar därför att regeringen bör överväga en finansiering av programmet genom en skärpning av pris- och löneomräkningen.

Till dessa kostnader ska också läggas de kostnader som de enskilda myndigheterna kommer att ha för sin medverkan. Dessa kostnader kommer att vara beroende av hur omfattande arbete som de enskilda myndigheterna kommer att bedriva inom ramen för programmet och i vilken utsträckning som en medverkande myndighet kommer att behöva ta fram kompletterande eller helt ny information om sin verksamhet. Eftersom dessa kostnader är beroende av ambitionsnivå och de förutsättningar som råder inom de olika utvecklingsområdena är det i nuläget inte möjligt att göra

¹⁰¹ Baserat på uppgifterna för Ekonomistyrningsverkets och Statskontorets årsredovisningar för 2014.

någon exakt uppskattning av den totala kostnaden för denna del av arbetet. Detta är dock något som bör följas upp i samband med att programmet utvärderas efter fem år.

För staten kommer föreslagen alltså att innebära en utgift. Exakt hur stor denna utgift blir är dock oklart. Utredningen anser dock att det inte råder några tvivel om att ett arbete med systematiska jämförelser i staten kommer att leda till en effektivare förvaltning. På sikt är målet att ett program för systematiska jämförelser i staten ska leda till sänkta kostnader för och ökad kvalitet och effektivitet i myndigheternas stöd- och kärnverksamhet. Utredningen menar att de extra resurser som föreslås för ett program för systematiska jämförelser i staten kommer att kunna tjäna in flera gånger om genom att förutsättningarna för förbättringar och effektiviseringar i staten förstärks. Det är dock inte möjligt att göra några ordentliga uppskattningar av vilken effekt förslagen kan tänkas ha eftersom effekterna kommer att uppstå i de enskilda myndigheterna och på olika sätt i form av frigjorda resurser eller högre kvalitet i verksamheten.

Referenser

Arbetsgivarverket (2007), *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*, AgV 2007:3.

Bruzelius, Lars H. & Skärvad, Per-Hugo (2014), *Integrerad organisationslära*, Studentlitteratur.

Camp, Robert (2006), *Benchmarking. The search for industry best practices that lead to superior performance*, Productivity press.

Christensen, Tom, Laegreid, Per, Ronnes, Paul G. & Røvik, Kjell Arne (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber.

Cowper, Jeremy & Samuels, Martin, *Performance benchmarking in the public sector: The United Kingdom experience*, Next steps team, Office of Public Services, Cabinet Office, United Kingdom.

Dixon, Nancy (1994), *The organizational learning cycle*. McGraw-Hill book company.

Domstolsverket (2013), *Vägledning för organisering av ERFA. Erfarenhetsutbyte mellan domstolar baserade på ERFA-modellen*.

Domstolsverket (2014), *Årsredovisning 2013 Sveriges domstolar*.

Edsbrand, Christina m.fl. (2014), *Myndigheters prestationer*. Projektarbete Ekonomistyrningsverket 2014.

Ekonomistyrningsverket, *ESV:s föreskrifter och allmänna råd Förordningen (2006:605) om årsredovisning och budgetunderlag*.

Ekonomistyrningsverket (2005), *Nyckeltal för OH-kostnader. Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?*, 2005:3.

Ekonomistyrningsverket (2006), *Nyckeltal i statlig verksamhet*, 2006:31.

Ekonomistyrningsverket (2009), *Statens verksamhetskostnader i nyckeltal 2008, 2009:28.*

Ekonomistyrningsverket (2014), *It-kostnadsmodell. Ett första steg mot ett gemensamt språk, 2014:50.*

Ekonomistyrningsverket (2014), *Analys - Statliga myndigheters lokaler – utveckling av lokalbyror och areor, 2014:53.*

Emilsson, Henrik (2014), *No quick fix. Policies to support the labor market integration of new arrivals in Sweden.* Migration policy institute and International labour organization.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oskarsson, Henrik & Wägerud, Lena (2012), *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad, Nordstedts juridik.*

Europeiska kommissionen (2014), *Institution building in the framework of European Union policies common twinning manual.*

Europeiska revisionsrätten (2003), *Special Report No 6/2003 concerning twinning as the main instrument to support institution-building in candidate countries.*

EY (2014), *Benchmarking och benchlearning inom EY:s program.*

Fortifikationsverket (2010), *Årsfakta för verksamhetsåret 2009.*

Granberg, Otto & Ohlsson, Jon (2014), *Från lärandets loopar till lärande organisationer.* Studentlitteratur.

Helgason, Sigurdur (1997), *International benchmarking – Experiences from OECD countries,* Organization for Economic Co-Operation and Development, Public Management Service.

Högskoleverket (2012), *Högskoleverkets system för kvalitetsutvärdering 2011–2014 Examina på grundnivå och avancerad nivå, Rapport 2012:15.*

Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (2006), *Från hemvävd till invävd – Europeiseringen av svensk förvaltning och politik,* Liber.

Jacobsson, Bengt, Pierre, Jon & Sundström, Göran (2015), *Governing the embedded state. The organizational dimension of governance,* Oxford university press.

- Karlöf, Bengt (2009), *Benchmarking – Med lärande för att utveckla företag, organisationer och människor*, Liber.
- Levitt, Barbara & March, James G. (1988), *Organizational learning*, Annual review of sociology August, 1988, vol. 14.
- Lindgren, Lena m.fl. (2012), *Öppna jämförelser. Ett styrmedel i tiden eller hur kunde det bli så här?* FoU i Väst rapport 2:2012.
- Myndigheten för vårdanalys (2012), *Grönt ljus för Öppna jämförelser? Vårdanalys utvärdering av Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården*, Rapport 2012:4.
- Myndigheten för vårdanalys (2013), *Öppnar jämförelser för ökad kvalitet i vård och omsorg om äldre? Vårdanalys utvärdering av Öppna jämförelser av vård och omsorg om äldre*, Rapport 2013:2.
- Newsec (2014), *Fortifikationsverket effektivisering*, maj 2014.
- Noordhoek, Marike (2013), *Municipal benchmarking – Organizational learning and network performance in the public sector*, Eburon academic publishers.
- OECD (2013), *Government at a glance 2013*.
- Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*.
- Prop. 2008/09:31, *Transportstyrelsen och dess verksamhet*.
- Prop. 2009/10:59, *Ny myndighetsstruktur på transportområdet*.
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*.
- Regeringens skrivelse 2013/14:130, *Redovisning av AP-fondernas verksamhet till och med 2013*.
- Riksrevisionen (2011), *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor*, RiR 2011:2.
- Riksrevisionen (2011), *Statliga myndigheters tjänsteexport*. RiR 2011:24.
- Riksrevisionen (2012), *Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor*, RiR 2012:9.

- Riksrevisionen (2014), *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?* RiR 2014:11.
- Riksrevisionen (2014), *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*, RiR 2014:14.
- Riksrevisionen (2014), *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande*, RiR 2014:15.
- Riksrevisionen (2014), *Riksrevisionens granskningsplan 2014/15*.
- Riksrevisionsverket (1996), *Benchmarking – att effektivisera genom jämförelser*.
- Senge, Peter (1990), *Den femte disciplinen – Den lärande organisationens konst*, Nerenius & Santérus förlag.
- SOU 2002:14, *Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag*.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.
- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- SOU 2008:22, *Ett stabsstöd i tiden*.
- SOU 2012:20, *Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter*.
- SOU 2012:32, *Upphandlingsstödet framtid*.
- SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.
- SOU 2013:12, *Den goda affären – en strategi för hållbar offentlig upphandling*.
- Statistiska centralbyrån (2014), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport 2013*.
- Statskontoret (2008), *Modell för myndighetsanalyser*, 2008:17.
- Statskontoret (2009), *En effektivare statlig inköpssamordning - analys och förslag*, 2009:12
- Statskontoret (2011), *Myndighetsanalys av Socialstyrelsen*, 2011:8.

Statskontoret (2011), *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*, 2011:13.

Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.

Statskontoret (2012), *Etablering av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, 2012:22.

Statskontoret (2012), *Forskning med fokus på transporter – en väg till måluppfyllelse?* 2012:31.

Statskontoret (2014), *Innovationer till en rimlig kostnad? En analys av Vinnovas förvaltningsutgifter*, 2014:5.

Statskontoret (2014), *Utvärdering på olika områden – En analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter*, 2014:7.

Statskontoret (2014), *Delegerad digitalisering – en utvärdering av E-delegationen*, 2014:12.

Statskontoret (2014), *Patientklagomål och patientsäkerhet. Utvärdering av hanteringen av enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården*, 2014:23.

Statskontoret (2014), *Informationsförsörjning om kommuner*, 2014:26.

Statskontoret (2014), *Att effektivisera system - Om förutsättningar och möjligheter att använda systemperspektivet för att effektivisera statlig kärnverksamhet*, 2014:28.

Statskontoret (2014), *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*.

Statskontoret (2014), *Sjukfrånvaron i staten 2013 – myndigheter och sektorer*, Dnr 2014/62-4.

Sundström, Göran (2003), *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholms studies of politics 96.

Svensson, Jenny (2009), *The regulation of rule-following: Imitation and soft regulation in the European union*, Södertörn Doctoral Dissertations No. 35, Stockholm university.

Kommittédirektiv 2014:120

Utveckling i staten genom systematiska jämförelser

Beslut vid regeringssammanträde den 21 augusti 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda hur utveckling och effektivisering av statliga myndigheters verksamhet kan främjas genom systematiska jämförelser.

Utredaren ska

- analysera regler, processer och organisation avseende myndigheternas arbete med att ta fram och presentera uppgifter för att möjliggöra systematiska jämförelser av myndigheters verksamhetskostnader m.m.,
- analysera vilken betydelse en ökad användning av systematiska jämförelser över tid och mellan myndigheter kan ha för att utveckla och effektivisera statliga myndigheter,
- med utgångspunkt i analysen föreslå åtgärder som kan främja regeringens och myndigheternas arbete med systematiska jämförelser,
- ge förslag på vilka uppgifter som bör ligga till grund för systematiska jämförelser,
- överväga behov av och ge förslag till förändringar av reglering, processer och organisation.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2015.

Bakgrund

Kostnaderna för statens egen verksamhet uppgick 2013 till 247 miljarder kronor, vilket motsvarar 21 procent av statens totala kostnader. Kostnaderna utgörs av kostnader för personal i form av löne- och pensionskostnader (117 miljarder kronor), kostnader för lokaler (18 miljarder kronor), kostnader för övrig drift såsom köp av varor och tjänster (85 miljarder kronor) samt kostnader för av- och nedskrivningar av anläggningstillgångar (26 miljarder kronor).

Statliga myndigheter har en långtgående delegering av ansvar från regeringen att organisera arbetet i myndigheterna. Det innebär att varje myndighetsledning ansvarar för att utforma myndigheternas verksamhet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Enligt budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Vidare har varje myndighet enligt bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) till uppgift att fortlöpande utveckla verksamheten och att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Utifrån dessa krav är det avgörande för den statliga verksamhetens legitimitet att myndigheternas verksamhetskostnader ligger på en rimlig nivå i förhållande till verksamhetens mål. De besparingspotentialer som finns ska kunna identifieras för att åstadkomma effektivare verksamheter i myndigheterna.

I dag finns vissa möjligheter för statliga myndigheter att kunna göra jämförelser mellan olika typer av verksamhetskostnader, bl.a. med stöd av det gemensamt använda ekonomisystemet för statliga myndigheter och gemensamma regler för hur styr- och redovisningsdokument ska vara utformade. Det finns från andra sektorer goda erfarenheter av att systematiska jämförelser av verksamhetskostnader m.m. kan stimulera effektiviseringar.

Tidigare arbete och uppdrag

Jämförelser av myndigheters ekonomiadministrativa värden (EA-värdering)

Ekonomistyrningsverket (ESV) genomför på regeringens uppdrag sedan 1994 årligen en ekonomiadministrativ värdering, EA-värde-

ring, av hur väl myndigheter följer de ekonomadministrativa bestämmelserna för verksamheten. Mätningen sker främst inom redovisning, finansiering och internkontroll men även inom exempelvis rapportering och betalningar.

EA-värderingen är ett enkelt och kostnadseffektivt system med relativt stort genomslag. Den systematik som ligger till grund för EA-värderingen kan utgöra en grund för överväganden i denna utredning.

Uppdrag och utredningar

ESV har i vägledningen Beräkna och använda nyckeltal för stöd-funktioner och lokaler (ESV 2013:34) redovisat konkreta stöd för hur myndigheterna kan beräkna och använda nyckeltal för uppföljning inom den egna myndigheten över tid och för jämförelser med andra myndigheter.

I ESV:s redovisning av regeringsuppdraget Effektiv statlig administration (dnr Fi2005/6187) föreslogs bl.a. att arbetet med administrativa nyckeltal utvecklas. Av redovisningen framgår vidare att ESV eftersträvar att samtliga myndigheter rapporterar in administrativa nyckeltal i samband med den årliga EA-värderingen, att arbetet med att utveckla ytterligare nyckeltal försättes, bl.a. genom att samordna Arbetsgivarverkets lönestatistik med uppgifter i statsredovisningen, samt att en studie genomförs där statsförvaltningens kostnader för administration till stöd för kärnverksamheten (s.k. OH-kostnader) jämförs med omvärlden.

ESV har i rapporterna Nyckeltal i statlig verksamhet (ESV 2006:31) och Nyckeltal för OH-kostnader (ESV 2005:3) redovisat en undersökning om OH-kostnader och kartlagt möjligheterna att konstruera nyckeltal utifrån information i statsredovisningssystemet.

Statskontoret redovisade i rapporten En samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor (Statskontoret 2011:13) en analys av möjligheterna att följa upp och mäta kvalitet, produktivitet och effektivitet på ett samlat och systematiskt sätt. Statskontoret föreslår i rapporten bl.a. att Statistiska centralbyrån (SCB) får i uppdrag att utveckla de mått som används i nationalräkenskaperna.

Innovationsrådet (S2011:06) redovisade i rapporten Statliga myndigheters arbete med innovation, kvalitet och verksamhetsutveckling (Innovationsrådet 2012) en enkätundersökning som bl.a. innehöll frågor om i vilken utsträckning och inom vilka områden myndigheter gör systematiska jämförelser med varandra och med andra organisationer. Innovationsrådet konstaterade bl.a. att det behövs en förbättrad uppföljning av myndigheternas fortlöpande arbete med verksamhetsutveckling och samarbete med myndigheter som föreskrivs i myndighetsförordningen. Vidare framhöll rådet att kvalitetsarbetet bör vidareutvecklas och tyngdpunkten förskjutas mot ökat kundfokus.

I Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) konstaterades bl.a. att myndigheternas upphandlingsverksamhet lider av bristande uppföljning och att detta kan leda till att offentliga medel används på ett ineffektivt sätt.

ESV och Statskontoret har pågående regeringsuppdrag om effektivisering i myndigheternas kärnverksamheter. ESV ska identifiera och samordna ett arbete som visar goda exempel i statsförvaltningen i form av ökad effektivitet i myndigheternas kärnverksamheter. Statskontoret ska bl.a. identifiera effektiviseringspotentialer som kan uppstå i den statliga kärnverksamheten genom olika systemrelaterade förändringar. Uppdragen ska slutredovisas den 15 december 2014.

Inom kommuner och landsting används systematiserade kostnadsjämförelser sedan lång tid. Detta arbete innehåller också mer analyserande jämförelser inom olika fördjupningsområden.

Gällande bestämmelser och uppdrag m.m.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns bestämmelser om de uppgifter myndigheter ska redovisa till regeringen. Där framgår bl.a. att myndigheterna i årsredovisningen ska redovisa en sammanställning över väsentliga uppgifter. Vilka uppgifter som ska redovisas framgår av föreskrifter från ESV.

ESV

ESV har en viktig roll i arbetet med att främja en effektiv statsförvaltning. Enligt ESV:s instruktion har myndigheten bl.a. följande uppgifter:

- utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten,
- ansvara för statsredovisningen,
- utveckla formerna för och dokumenten i den ekonomiska rapporteringen för såväl enskilda myndigheter som staten som helhet,
- fastställa ekonomiadministrativa värden för varje myndighet,
- inom sitt verksamhetsområde säkerställa statsförvaltningens tillgång till ändamålsenliga administrativa system och stöd, och
- utveckla och förvalta statens informationssystem för budgetering och uppföljning (Hermes).

Statskontoret

Statskontoret har till uppgift att utreda, utvärdera och följa upp statlig och statligt finansierad verksamhet, i vilket bl.a. ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv.

Arbetsgivarverkets statistik

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen är långtgående och styrs genom uppföljning. Den statistik som Arbetsgivarverket redovisar utgör en viktig del i denna uppföljning. Arbetsgivarverkets statistik, som till viss del är sekretessbelagd, bör inte samordnas med annan statistik, men kan vara ett komplement till andra jämförelser. Myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter till Arbetsgivarverket regleras i förordning (AgVFS 2003:7 A 2) om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter om anställdas kompetens kategorier.

Behovet av en utredning

Regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet syftar i första hand till att bedöma uppnådda resultat i relation till målen för verksamheten. Det är också nödvändigt att regeringen har ändamålsenliga verktyg och arbetssätt för att följa upp att myndigheterna är organiserade så att kärnverksamheterna kan bedrivas effektivt. Genom myndigheternas redovisningar till regeringen och statsredovisningssystemet, inklusive Hermes, finns det tillgång till stora mängder information men den är i dag inte systematiserad, vilket försvårar regeringens uppföljning och jämförelser mellan myndigheter.

Utifrån bl.a. budgetlagens och myndighetsförordningens krav att verksamheten bedrivs effektivt och att regeringen och myndigheterna hushållar väl med statens medel är det av central vikt för den statliga verksamhetens legitimitet att myndigheternas verksamhetskostnader ligger på en rimlig nivå i förhållande till myndighetens uppdrag.

Ett utvecklat system för systematiska jämförelser för regeringen och myndigheterna kan leda till

- ett ökat förändringstryck i statsförvaltningen,
- identifiering av effektiviseringspotentialer, och
- bättre förmåga att kunna förklara skillnader mellan myndigheter av olika storlek, inriktning, lokalisering och val av lösningar för egenregi och entreprenad m.m.

En särskild utredare bör därför ges i uppgift att analysera vilken betydelse en ökad användning av systematiska jämförelser kan ha för att förnya, utveckla och effektivisera statliga myndigheter.

Ett utvecklat arbete med systematiska jämförelser i staten syftar ytterst till att bidra till att statlig verksamhet ska bli bättre på att uppnå de mål som gäller för verksamheterna. Det är avgörande att inhämtning av information om och uppföljning av myndigheternas verksamhet utformas med medvetenhet om att val av områden och mätmetoder m.m. i sig har en styrande effekt på verksamheterna. Med rätt utformning kan systematiska jämförelser bidra till lärande, förnyelse och kvalitetsutveckling i staten.

Uppdraget

En särskild utredare ska utreda hur utveckling och effektivisering av statliga myndigheters verksamhet kan främjas genom användning av systematiska jämförelser.

Utredaren ska analysera och utvärdera regler, processer och organisation avseende myndigheternas arbete med att ta fram och presentera uppgifter för att möjliggöra systematiska jämförelser av myndigheters verksamhetskostnader m.m. Regeringskansliet, inklusive kommittéväsendet och utlandsrepresentationen, omfattas dock inte av utredarens uppdrag.

Utredaren ska analysera vilken betydelse en ökad användning av systematiska jämförelser över tid och mellan myndigheter kan ha för att utveckla och effektivisera statliga myndigheter.

Utredaren ska ge förslag på vilka uppgifter som bör ligga till grund för systematiska jämförelser. Utredaren ska med utgångspunkt i analysen föreslå åtgärder som kan främja regeringens och myndigheternas arbete med systematiska jämförelser.

Utredaren ska bedöma i vilken utsträckning det är möjligt att tillämpa modeller som i dag används i näringslivet eller bland myndigheter.

Utredaren ska särskilt överväga behov av och ge förslag till förändringar av reglering, processer och organisation.

Utredaren bör beakta att olika myndigheter har olika förutsättningar på grund av sina uppdrag, det gäller t.ex. universitet och högskolor. Utredaren ska också ge förslag på vilka myndigheter som eventuellt inte bör beröras av utredarens förslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beskriva förslagets konsekvenser avseende omfattningen av administrativt arbete i myndigheterna och i Regeringskansliet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Statens servicecenter, Statens tjänstepensionsverk (SPV), Statistiska centralbyrån (SCB), Statskontoret och Verket för innovationssystem (Vinnova). Utredaren ska särskilt beakta pågående regeringsuppdrag till ESV, bl.a. avseende att utveckla en modell för it-kostnadsjämförelser samt regeringsuppdrag till Statskontoret och ESV om effektivisering av myndigheters kärnverksamhet. Utredaren ska i övrigt samråda med de myndigheter utredaren bedömer är relevanta. Utredaren ska även samråda med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Myndigheterna ska bistå utredaren med de uppgifter som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2015.

(Socialdepartementet)

Fotnoter till förvaltningspolitiken

Bengt Jacobsson

Förvaltningsakademien, Södertörns högskola

Ambitionen med den här essän är att bidra till en diskussion om hur systematiska jämförelser skulle kunna bli en integrerad del av det samlade utvecklingsarbetet och styrningen inom staten.¹⁰² Ett systematiskt lärande förväntas bidra till en effektivare verksamhet. Hur kan ett system utformas som kan stimulera lärande, och därigenom bidra till att få verksamheter att fungera bättre? Lärande kan komma till stånd genom att en organisation reflekterar kring vad den själv har gjort, dvs. bygga på erfarenheter av den egna praktiken. Lärande kan också komma till stånd genom att en organisation jämför sig med andra, dvs. bygga på erfarenheter från hur andra har utformat sina verksamheter. I båda fallen står lärande och erfarenhetsutbyte i centrum.

Det systematiska lärandet har aldrig riktigt fått fotfäste i staten. Politiska logiker är mestadels framåtblickande, och inriktade mot hur man genom reformer och andra åtgärder ska kunna uppnå önskvärda framtider. Trots expansionen av granskning under senare år är därför reflektioner kring den existerande organiserings ändamålsenlighet en bristvara. System för lärande kommer inte heller till stånd av sig själva. Om varje enskild myndighet på egen hand får bestämma hur mycket som ska satsas på olika system för lärande och erfarenhetsutbyte, finns en uppenbar risk att för lite resurser kommer att skjutas till. Lärandet i staten skulle kunna ses som en kollektiv nyttighet.

¹⁰² Essän har skrivits på uppdrag av Benchmarkingutredningen som hade till uppgift att bidra till att utveckla de statliga verksamheternas effektivitet genom systematiska jämförelser (S 2014:18). Ambitionen har varit att sätta in den problematik som utredningen stod inför i ett bredare förvaltningspolitiskt sammanhang. Jag är tacksam för synpunkter på rapporten från utredningens expertis, samt från Anders Ivarsson Westerberg och Göran Sundström.

Staten som ett kollektiv har ett intresse av att stimulera lärande, och regeringen behöver styra för att se till att det som är bra för helheten också kan förverkligas (en liknande argumentation skulle också kunna föras om kompetensutvecklingen i statens organisationer). Jag kommer i den här essän att analysera lärande och styrning ur regeringens och Regeringskansliets perspektiv. Lärande och erfarenhetsbyte kan utgöra viktiga underlag för styrning, men det förutsätter att regeringen aktivt skapar arenor och procedurer för lärande och reflektion. Den övergripande frågan är hur det är möjligt att utveckla någon form av system för lärande och erfarenhetsutbyte som verksamt kan bidra till att stärka effektiviteten i staten. Efter en kortare problematiserande introduktion (avsnitt 1) kommer jag att resonera om hur man kan förstå den styrning som förekommer i staten (avsnitt 2-4). Jag ska också visa hur myndighetsstyrningen i dagens statsförvaltning har utvecklats över tiden och vilka konsekvenser som det har fått (avsnitt 5). Särskilt intresse ägnas mål- och resultatstyrningen, dvs. den styrform som så länge har kommit att dominera i svensk statsförvaltning. Jag kommer därefter med detta som bas att formulera några grundläggande utgångspunkter för ett framtida reformerande (avsnitt 6) och generellt resonera om förutsättningarna för organisationers lärande (avsnitt 7). Ett lärandesyntätt skiljer sig från de perspektiv som så länge har kommit att dominera i staten. Eftertankens logik är en annan än förutseendes logik. Avslutningsvis (avsnitt 8) ger jag en del förslag på hur regeringen både skulle kunna stimulera myndigheternas men också sin egen förmåga att på ett systematiskt sätt lära av erfarenheter.

1. En förändrad statsförvaltning

När den förvaltningspolitiska kommissionen i slutet av 1990-talet preciserade de utmaningar som den svenska staten stod inför, lyftes tre faktorer fram (SOU 1997:57). Den första var *internationaliseringen*. Sverige hade kommit att bli mer beroende än tidigare av en europeisk och global omvärld. Inte bara den Europeiska Unionen utan många andra europeiska, transnationella och globala organisationer hade börjat styra och ställa mer än tidigare i det traditionellt inhemska. Jag har tillsammans med en kollega beskri-

vit denna förändring som en fråga att vara hemvävd till att bli invävd (Jacobsson och Sundström 2006). Även om staten också tidigare hade varit starkt påverkad av internationella influenser, hade invävdheten kommit att bli tätare än någonsin. Statens verksamheter hade blivit mer beroende av, ägnade mer tid åt och hade ett större utbyte än tidigare med det som hände utanför nationens gränser. Dagordningen inom många områden sattes i hög grad av internationella organisationer. Den Europeiska Unionen organiserade i hög grad om i det offentliga.

Den andra utmaningen som den förvaltningspolitiska kommissionen pekade på var det som hade kommit att uppfattas som en tilltagande *fragmentering* inom staten, dvs. att olika verksamheter i högre grad än tidigare hade kommit att bedrivas särkopplade från varandra. Det fanns en gryende insikt att den s.k. stuprörorganiseringen visserligen hade inslag av effektivitet, men att den också hade blivit ett hinder för nödvändig samordning. Myndigheter hade kommit att se sig som vanliga och "riktiga" organisationer med egna visioner, identiteter och dagordningar, och detta gynnade knappast samarbete. Myndigheterna blev ju styrda och granskade utifrån hur väl de skötte "den egna" verksamheten (regleringsbrev och återrapporteringskrav gällde nästan aldrig samarbete med andra). I hög grad var denna utveckling ett resultat av att organisationsidéer (av många kallade företags- eller managementidéer) hade kommit att genomsyra staten (Forssell och Jansson 2000). Det här var en process som hade fått stor kraft under 1980-talet, och som sedan dess hade förstärkts.

Den tredje utmaningen enligt kommissionen – *svårigheterna att styra* – sågs till en del som en konsekvens av de båda tidigare, även om styrproblem förstås alltid har funnits i en så komplex organisation som den svenska staten. Här fanns en historia. Den förvaltningspolitiska kommissionen – som i övrigt hade fått ett vidsträckt mandat – hade fått strikta instruktioner att inte röra den styrform som då hade dominerat reformerandet i staten sedan en tid tillbaka, dvs. mål- och resultatstyrningen. Allt annat kunde diskuteras av kommissionen, men på denna punkt tyckte sig regeringen helt säkert veta att den tänkte och gjorde rätt. Det lätt absurda i denna magnifika tilltro till en specifik styrteknik måste ses som ett uttryck för den utomordentligt starka ställning som finansdepartementet vid den här tiden hade i Regeringskansliet. Den här

tilltron till den styrtekniken kulminerade några år in på 2000-talet, ända fram till dess att Styrtredningen (2007:75) nagelfor den inriktning som reformerandet hade fått. Styrtredningen lyfte fram och legitimerade en kritik som under lång tid hade funnits, såväl i myndighets- som forskarvärlden.¹⁰³

De tre utmaningar som den förvaltningspolitiska kommissionen pekade på har knappast blivit mindre viktiga sedan den lämnade sitt betänkande. Staten är idag mer än någonsin invävd i en europeisk och global omvärld. Den fiskar upp idéer och följer regler och trender som skapas utanför nationens gränser. Rangordningar och internationella jämförelser har ibland kraftigt styrande effekter. Debatten i kölvattnet av PISA-jämförelserna inom skolans område är ett närmast övertydligt exempel på detta, men europeiska och globala aktörer påverkar arbetet till vardags inom de allra flesta verksamhetsområden. Globala och europeiska organisationer styr en del av det som händer i staten: bestämmer direkt eller indirekt om organisering, politikens utformning, aktiviteter, granskningar etc. Det här riskerar i sig att öka fragmenteringen eftersom tjänstemän som arbetar i olika delar av staten ibland kan känna sig mer befryndade med sina europeiska och globala kollegor, än vad de gör med tjänstemän på hemmaplan inom andra politiska fält än sina egna (Vifell 2006). Man kan nog säga att myndigheter som Jordbruksverket, Finansinspektionen och Konkurrensverket i realiteten lika mycket är enheter i en unionsorganisation som de är enheter i den svenska staten.

Och organisationsidealerna, dvs. sådana idéer som betonar individualitet (att vara unik och speciell), hierarki (ledarskap) och rationalitet (målriktat handlande) och som öppnar för managementmodeller och tekniker har stärkts under de senaste decennierna (Brunsson och Sahlin-Andersson 2000). Det här klumpas ibland samman under rubriken *new public management*. Att organisationsidéerna har blivit såpass starka får konsekvenser. Lite vanvördigt skulle man kunna säga att organisationer är till för att människor inte ska kunna göra det som de själva vill, utan istället det

¹⁰³ Se t.ex. Brunsson (1986), Jacobsson (1989, kap. 8), Brunsson (1990), Ehn och Sundström (1997), Jacobsson och Sundström (2001) och framförallt Sundström (2003) som redovisar mål- och resultatstyrningens framväxt i svenska statsförvaltning från 1960-talet och fram till några år in på det nya millenniet.

som organisationen vill. Rationaliteten finns inte hos individerna, och kan inte finnas där:

” ... It is impossible for the behavior of a single, isolated individual to reach any high degree of rationality”

Så skrev Herbert Simon i sin klassiska bok *Administrative Behavior* (1947:79). Organisationerna kan däremot hjälpa människor att göra kloka saker, dvs. det som är klokt för organisationen. Det är inte enskilda beslut som är grundläggande om man vill förstå vad som händer i organisationer, säger Simon, utan det är premisserna för beslut. Det är premisserna som avgör att vissa frågor diskuteras, och inte andra; som gör att man tänker på vissa sätt, men inte på andra; som gör att beslutsfattare får viss information, men inte annan. Och premisserna skapas genom organiseringen.

Jag kommer tillbaka till dessa tre utmaningar senare i texten. Styrproblemen har inte blivit mindre av att komplexiteten i samhället ökar. Tendenserna till fragmentering är fortfarande starka, även om fler har börjat tala om behovet av samverkan. Organisationsidéerna har nog egentligen inte försvagats, och det finns förstås också goda skäl till att de är livskraftiga. Man bör inte glömma att organiseringen, visserligen skapar risker för ett alltför snävt synsätt, men också ger goda förutsättningar för effektiv, samordnad handling. Organisationer finns ju för att de är effektiva för dem som vill ha någonting gjort. Invärdheten har ökat, men det betyder inte att staterna håller på att försvinna eller ens bli mindre viktiga än tidigare. Invärdheten öppnar också en del möjligheter. Med det ökade utbytet får statstjänstemännen potentiellt tillgång till erfarenheter från många andra staters förvaltningar. Det finns ju där en reservoar av alternativa sätt att organisera offentliga åtaganden som på ett systematiskt sätt skulle kunna komma den svenska statsförvaltningen till del. Jag ska återkomma till den möjligheten lite längre fram.

De tendenser som beskrevs ovan – att staten har blivit mer invärd, mer fragmenterad och mer kan ses som en regelföljare – får konsekvenser för möjligheten att systematiskt jämföra sig med andra. Invärdheten ökar utbytet med andra och därigenom också möjligheterna att på många sätt kunna tillgodogöra sig andras erfarenheter. Kontakterna i beredningsgrupper, kommittéer och annat är ofta informella och skapar förutsättningar för att på allvar kunna

jämföra det egna sättet att arbeta med andras. Den här aspekten av internationellt arbete betonades bland annat av Lerdell och Sahlin-Andersson i en rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen (det handlade då framförallt om relationen till Puma inom OECD). Författarna argumenterade för att tjänstemännen i staten skulle kunna skaffa sig ett aktivare förhållningssätt till de internationella organisationerna (Lerdell och Sahlin-Andersson 1997). Där argumenterades för att Sverige skulle kunna använda OECD på flera olika sätt: som ett ”skyltfönster” för att visa upp det egna; som en läromästare; som en arena för kontaktskapande och bevakning; och som en arena för reflektion (ibid, s. 84 ff.).

Lerdell och Sahlin-Andersson betonade att den traditionella synen i den svenska staten hade varit att OECD mest fungerade som ett skyltfönster. Författarna betonade dock att den bilden alltmer hade kommit att efterträdas av en där statens förvaltningar började se sig som mindre unika, och mer mottagliga. Ifall de internationella organisationerna skulle kunna användas som läromästare var det dock nödvändigt enligt författarna att ”... organisera mottagandet (...) så att lärdomarna sprids i den svenska förvaltningen” (ibid, s. 86). Särskilt betonades betydelsen av informella kontakter och av att verkligen vara med och diskutera för att kunna komma på djupet när det gällde andra staters reforminitiativ. Annars lurade förstås risken att det var reformidéer och vidhängande drömmar snarare än reformpraktikens gråare vardag som kom att förmedlas. Frågan om hur organisering av mottagande och lärdomar skulle kunna se ut anknyter tydligt till den inledningsvis ställda frågan om förvaltningspolitikens organisering. Jag ska återkomma till den.

2. Förutsättningar för styrning

Frågan om styrning är intimt sammankopplad med ideal om demokrati. Demokrati bygger på en föreställning om att medborgarna väljer sina företrädare. Sådana som väljs gör sedan sitt bästa för att förverkliga de politiska idéer och program för vilka de har erhållit medborgarnas förtroende. För att kunna göra det måste de kunna påverka det som sker i samhället. De måste kunna styra. Inte allt

och inte hur mycket som helst, men ändå tillräckligt mycket för att väljandet ska uppfattas som meningsfullt.

Ifall en politisk ledning ska förverkliga det som den vill - dvs. om den vill förändra - måste den kunna styra samhället i en åtminstone delvis ny riktning. Sådant är nästan alltid förenat med svårigheter, som kan bero på flera saker. Det är vanligt att det inom olika områden finns upparbetade rutiner för hur man ska tänka och göra som inte är så lätta att förändra. Förutom sådana trögheter finns det också konflikter. Politiker är inte de enda som har ambitioner. Ibland kanske politiker mest fungerar som instrument för sin byråkratis önsknings. Det finns också en hel mängd företag, förvaltningar (såväl statliga som kommunala), professionella organisationer, frivilligorganisationer, lobbyister, aktionsgrupper, tidningar och andra som också kan ha ambitioner att förändra. Många försöker styra, och även om politikerna är unika i den meningen att de tvingas ta ansvar för de förändringar som sker i samhället betyder det inte att de alltid har styrt, eller ens haft några möjligheter att styra.

Ansvar och styrning hänger uppenbarligen ihop, eller tänks åtminstone göra det. Politiker får dock ofta ta ansvar för sådant som de själva inte har varit med om att skapa. Relationen mellan uppgiften att ta ansvar för förändringar (dvs. svara an på de krav som kommer) och förmågan att styra förändringar är viktig. I vilken utsträckning lyckas politiker att förena sitt ansvarstagande med en förmåga att styra förändringar, exempelvis i EU-arbetet. Tvingas de att ta ansvar för sådant som de i liten grad har varit med om att påverka, eller förmår de att balansera ansvarstagandet med en reell förmåga att styra skeenden?

Uppenbarligen är frågan om styrning inte så enkel. En definition av styrning bör inte vara alltför snäv och exkluderande, eftersom den då inte fångar in alla de försök att förändra som pågår. Men någon definition måste ändå finnas. Så, vad är egentligen styrning? En grundläggande definition är en som säger att styrning handlar om att få någon att göra något som denne annars inte skulle ha gjort. Styrning förutsätter med detta sätt att se det någon form av konflikt. Ifall den som blir föremål för styrning ändå skulle gjort det som han eller hon gjorde, kan man knappast tala om styrning. Nu är det inte alltid så lätt att i sådana situationer att i efterhand avgöra vad någon (hypotetiskt) skulle ha gjort.

Ponera att en förvaltning ökar andelen kvinnliga chefer. Det skulle kunna ses som ett resultat av jämställdhetsministerns uttalanden om (dvs. styrning) att detta vore önskvärt, men det kan kanske lika gärna tolkas som ett uttryck för förekomsten av starka idéer om jämställdhet i samhället, och att förvaltningen i lika hög grad som ministern är styrd av sådana idéer.

Något annat som komplicerar är att den indirekta styrningen ofta just handlar om att påverka andras föreställningar om vad som är viktigt. Teorier om människors handlande bygger ofta på en föreställning om att människor och organisationer (politiska, byråkratiska, företag, frivilliga etc.) vet vad de vill, dvs. att deras viljor är stabila och givna. Samtidigt fungerar varken organisationer eller människor riktigt på det sättet (åtminstone inte enbart så). Precis som individer kan organisationer lära sig vad de vill genom sina handlingar, och därigenom kommer deras viljor att skapas i de processer som de deltar i. Styrning kan således handla om att få någon att göra något som denne annars inte skulle ha gjort (i enlighet med grunddefinitionen ovan), men det kan också handla om att få andra att vilja något annat än det som de tidigare har velat.

Styrningen har flera dimensioner. En regering som eftersträvar ett mer reflekterat tänkande om hur andra gör, och hur den på basis av detta skulle kunna förbättra sin egen verksamhet, försöker knappast få genomslag för detta genom att förordna om att ”... myndigheter ska jämföra sig med andra och tänka till”. Den försöker sannolikt istället skapa någon form av system som kan underlätta, stimulera och göra det möjligt för myndigheter att lära sig av andras erfarenheter. Styrningen blir mer indirekt och bygger på att det tänkta ”styrobjektet” ser sig som någon som på eget initiativ och frivilligt agerar på ett visst sätt. Det här brukar kallas mjuk styrning eller ”soft regulation” och kan vara ett väl så viktigt instrument för att styra som sådana instrument som bygger på tvång.

Den tidigare diskussionen visade hur invävd den svenska förvaltningen är i omvärldens. Det kan ses som ett problem för den som tror att vårt eget sätt att vara dels är det bästa, dels hotas av en sådan invävdhet. Det kan också ses som en möjlighet för den som vill sprida ”svenska modeller” av olika slag i världen. Diskussionen ovan om inställningen till OECD:s förvaltningspolitiska strävanden visade att den svenska förvaltningen tidigt mest såg OECD

som en arena för att visa upp det egna, och i mindre grad som en arena att lära av andra. Måhända håller detta på att förändras. Åtminstone finns det goda argument för att använda det omfattande internationella utbytet (både i EU men också i andra internationella organisationer) till att få inspiration. Därigenom skulle utbytet kunna ses som ett inslag i ambitionen att systematiskt jämföra sig med andra. Nu finns också en del ”risker” med detta internationella utbyte. Risken är att man kommer att imitera det som ligger i tiden och uppfattas som modernt, även om detta inte nödvändigtvis behöver vara det som är bäst för den egna verksamheten.

Jag kommer fortsättningsvis i texten att utgå ifrån att pågående processer är invävda i en vidare organisering och i ett pågående idéskapande. Vad som är möjligt att göra för dem som agerar i sådana processer, vare sig de nu vill driva fram eller hindra förändringar, beror av den organisering och de regler som finns. Regleringen och organiseringen är i sin tur beroende av vad som är accepterade föreställningar och tankemönster i ett samhälle i en viss tidpunkt. Ifall det finns starka föreställningar om exempelvis jämställdhetens betydelse finns en grogrund för att föreslå åtgärder som stärker jämställdheten. Ett sådant idémässigt stöd underlättar för dem som strävar efter en förändrad politik, och försvårar för sådana som inte anser att jämställdhet är särskilt betydelsefullt. För att förstå villkoren för styrning måste man således se hur de ambitioner att styra som finns samverkar med det som ”ligger i tiden”.

Så långt den begreppsliga underbyggnaden för den fortsatta diskussionen. Ytterligare ett klagörande kan behöva göras. Utgångspunkten för all styrning är (enligt diskussionen ovan) att ett önskvärt framtida tillstånd ska uppnås, eller att man vill undvika något som uppfattas som mindre önskvärt. All styrning blir med detta sätt att se det ett slags målstyrning. Hur kan då någon som är vid någorlunda sunda vätskor kritisera målstyrning? Svaret är att man bör skilja mellan, å ena sidan, olika tekniker som benämns målstyrning och, å andra sidan, målstyrning som princip. Att styra för att uppnå ett mål kan man göra på många olika sätt, exempelvis genom att organisera om, skriva om regler, utnämna nya chefer etc. Det de i statsförvaltningen använda teknikerna för målstyrning hävdade var att styrning mot mål bäst skedde genom att styra med mål, dvs.

genom att precist formulera och operationalisera mål. Styrning sker alltid mot mål, men inte alltid med mål.¹⁰⁴

3. Styrning av den komplexa staten

De stora problemen när det gäller styrning är välkända. Det finns en stor efterfrågan på att politiker ska styra, samtidigt som de problem som ska åtgärdas inte så enkelt låter sig lösas. Verksamheter är komplexa och kunskapen om kausala samband oklar. Ofta finns betydande mållkonflikter. Dessutom förutsätter en lyckosam verksamhet att många organisationer kan arbeta tillsammans. Det är ändamålsenligheten i den sammantagna organiseringen som avgör ifall politiken kommer att lyckas eller inte, inte om varje enskild myndighet fungerar effektivt.

Det finns i princip två sätt för komplexa organisationer att hantera styrproblemen: den ena är att på olika sätt försöka öka förmågan att hålla samman verksamheter; den andra är att på olika sätt försöka reducera behovet av att hålla samman verksamheter (jämför Galbraith 1973). Att öka förmågan att hålla samman är att se till att all väsentlig information samlas hos de centrala beslutsfattarna, och den ambitionen kan ta sig uttryck i bättre informationssystem, mera internstyrning och granskning. Ambitionen är att försäkra sig om att verksamheten utvecklas på det sätt som man själv önskar. Den strävan leder till ett betydande utbud av styrning (i form av mål, regler, återrapporteringskrav etc.) och en efterfrågan på information från myndigheterna (rapporter, planer, utvärderingar etc.). Det här är i hög grad den väg som svenska regeringar traditionellt har valt.

Det andra sättet att styra är att delegera till tjänstemän och professionella och lita till att dessa inom de ramar som har lagts fast förmår att på egen hand uppmärksamma och anpassa sig efter förändringar. Anledningen till att så mycket energi har lagts ned på att samla information hos centrala beslutsfattare kan tolkas som att en sådan tillit saknas, och att politiker nog egentligen inte tror sig kunna lita till tjänstemän och professionella. Den föreställning som exempelvis finns i teorier om principaler och agenter – teorier som

¹⁰⁴ En principiellt hållen genomgång av målstyrningsteknikens egenskaper finns redovisad i Rombachs *Det går inte att styra med mål* (Rombach 1991).

i hög grad har funnits med i reformdiskussionerna i den offentliga sektorn – är att regeringen (principalen) måste skapa incitament för att få myndigheten (agenten) att göra det som principalen vill. Om sådana incitament inte finns riskerar regeringen, det är grundtanken, att myndigheten springer iväg och hittar på dumheter.

Forskningen om förvaltningen liksom talrika memoarböcker från före detta politiker, är dock relativt enstämmig i uppfattningen att tjänstemän för det mesta är utomordentligt lojala mot sina politiker. Tjänstemännen verkar sällan vara de där snikna agenterna som närhelst möjlighet uppstår strävar efter att snuva sina principaler på konfekten. Det finns naturligtvis intressen hos tjänstemän att se till sina egna områden, men det är ju också därför som de finns där de finns. Naturvårdsverket är skapat eftersom politiken vill att det ska finnas en myndighet som bevakar naturvårdsintressen. Tillväxtverket finns därför att politikerna menar att det är viktigt att ”bygga in” och stimulera sådant som kan generera tillväxt. Myndigheter ska företräda ”sina” intressen. Att de ofta vill ha mer resurser än vad politiker är villiga att erbjuda stämmer förstås, men det hanteras i rituella processer (budget) som sällan hotar den grundläggande tillit som finns.

Informalitet och förtroende kännetecknar i hög grad relationen mellan politiker och tjänstemän (och mellan tjänstemän sinsemellan) inom de flesta sektorer. För den politiker eller tjänsteman som vill något är det relativt lätt att ta kontakt, antingen för att få reda på något eller för att dela med sig av vad man vet (Bengtsson 2012, Niemann 2013). Det här gör att styrning inom ramen för den övergripande organisering som har lagts fast ofta kan ske informellt. Signaler och vinkar av olika slag kan vara effektiva som styrmedel, och det behövs ibland inte så många retoriska krumelurer för att få något att hända i förvaltningen (jag talar nu inte om det område som omfattar beslut i enskilda ärenden där myndigheterna konstitutionellt lyder under lagen, och inte under regeringen).

Det kan vara förödande ifall styrningen blir alltför detaljerad. Att politiker inte tar en massa initiativ inom ett område behöver således inte betyda att de inte vill något. Det kan istället vara ett tecken på att styrningen fungerar, just genom att den organisering som har lagts fast förmår att hantera förändringar på ett ändamålsenligt sätt. Det kan naturligtvis inträffa situationer som gör att politiker känner sig tvingade att åter engagera sig, och att reorgani-

sera ett område - styra om- men detta kan inte ske för ofta. Att organisera sig ut ur ett område ska inte tolkas som att man tycker att området är oviktigt, utan att man litar till sin förvaltning och till de professionella.

Organisationsteorin ger argument för att delegera och ge stort utrymme åt relativt fristående enheter i en organisation. När komplexiteten inom ett område är hög, trycket att agera är stort och när förändringar inom fältet är snabba och ibland svåra att förutsäga, bör organisationer på olika sätt försöka reducera behovet av att styra allt från centrum. Det gör man genom att delegera, och genom att lita till experter och professionella. En effektiv anpassning till omgivningen förutsätter att organisationens känslspröt inte i första hand är riktade mot inåt, utan istället ut mot medborgare, klienter och mot de förändringar i reglering och tänkande som är på gång i Europa och globalt. En organisering som (på det här sättet) bygger på delegering till myndigheter, förutsätter samtidigt att det också finns en förmåga att hålla samman.

Alternativet till den styrning som har väglett reformerandet under så lång tid bör handla om att reducera behovet av att samla in information till centrum, och att istället lita på att de som arbetar i verksamheterna för det mesta vet vad som bör göras. Många skulle kanske säga att detta är att abdikera från uppgiften att styra, men så är det inte. Det är ett annat sätt att styra. Man överlåter inte politiken till experter, men litar på att experter och professionella inom ramen för det institutionella ramverk som politikerna lägger fast, klarar av att styra det egna arbetet. Och det ramverket måste politikerna noggrant ha tänkt igenom.

4. Hur styrs (egentligen) statens förvaltning?

Det viktiga ur styrsynpunkt är att se till att den grundläggande organisering som finns inom ett område gör det möjligt att förverkliga de politiska ambitionerna på ett ändamålsenligt sätt. Det ska finnas en förvaltning som förmår att förstå och på ett klokt sätt reagera på förändringar i omvärlden. När det händer något oväntat – vilket det alltid kommer att göra – måste politikerna ha sätt att ändå kunna påverka, och det utan att den grundläggande organiseringen äventyras. Politisk styrning handlar i hög grad om att skapa

denna organisatoriska infrastruktur. Organiseringen är det huvudsakliga uttrycket för politiken. Genom den bygger man in vissa perspektiv (men inte andra) och vissa handlingsrepertoarer (men inte andra).

Hur kan man då mer specifikt förstå regeringens styrning? Jag ska redovisa en teoretisk modell som har utvecklats på basis av omfattande empiriska studier av regeringens styrning inom olika politikområden inom den svenska statsförvaltningen (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015). Modellen betonar att regeringens förvaltningsstyrning sker på två övergripande sätt. Det första är genom *organisering*. Regeringen skapar en infrastruktur för olika politikområden som avspeglar den betydelse som regeringen tillmäter respektive område, och där den genom organiseringen bygger in en förmåga att uppmärksamma och hantera de problem som ska hanteras. För det andra ägnar sig regeringen åt *mikrostyrning*, och det är den styrning som sker när förvaltningen antingen anteciperar politikernas viljor eller när politiker och förvaltningar löpande interagerar inom ramen för den existerande organisationen.

Organiseringen rymmer fem olika komponenter. För det första inrättar regeringen formella organisationer (t.ex. myndigheter), med uppdrag, instruktioner, ledning, resurser etc. Motivet för detta är sällan att politiken exakt vet vad som ska uppnås utan det handlar mera om att det är vissa frågor och problem som politikerna vill ska uppmärksammas. Det ska finnas någon enhet som löpande och uppmärksamt följer vad som händer inom ett område, och som också kan hantera de åtaganden som politiken har formulerat. Det här kan göras på en mängd olika sätt. Ett tydligt fall av re-organisering var när Skolöverstyrelsen (SÖ) lades ner och efterträddes av den nya Skolverket: en ny myndighet skapades med nya instruktioner och förändrad ledning. Analogt med detta kan också en nedläggning av en myndighet (Djurskyddsmyndigheten och Arbetslivsinstitutet är två exempel) utgöra ett viktigt inslag i organisationen av ett politikområde.

För det andra positionerar en regering myndigheterna vilket sker genom att koppla samman dem med redan befintliga organisationer på området – såväl inom staten (t.ex. med andra myndigheter och akademisk forskning) som utanför staten (t.ex. med kommuner, företag och intresse- och frivilligorganisationer). Här

ingår också att en regering bestämmer att vissa organisationer ska granska andra organisationer inom ett område. Att positionera en myndighet handlar om att placera in den i olika samhälleliga nätverk, och ibland att organisera dessa nätverk. När regeringen bestämmer att Trafikverket inte ska göra så mycket på egen hand utan upphandla de flesta tjänster, bidrar den till att både skapa nätverk (såväl mellan offentligt och privat som mellan privata aktörer) och att positionerna myndigheten i dessa.

För det tredje försöker en regering på olika sätt stimulera effektivitet och kreativitet genom att utsätta organisationer i det offentliga för konkurrens. Det kan ske på olika sätt, exempelvis som när universitet och högskolor konkurrerar om studenter och resurser. Eller genom att man organiserar system för fri etablering inom skolan och sjukvården där det görs möjligt för medborgare att välja mellan olika utförare av tjänster. Men det kan också handla om att det skapas system för granskning och för jämförelser som tänks leda till att konkurrerande perspektiv och idéer kan komma upp till ytan. Den typen av ambitioner måste mestadels förenas med att det också inrättas någon ansvarig organisation eller någon organisatorisk enhet i en etablerad organisation som ansvarar för systemet.

För det fjärde handlar organiseringen om på vilket avstånd från politiken som verksamheter bedrivs. När arbetarskyddet förstärktes på 1970-talet skedde det samtidigt som regeringen organiserade sig ut ur reglerandet, som överlämnades till arbetsmarknadens parter (och där myndigheten blev en arena för deras förhandlande). Eller när kulturpolitiker av alla schatteringar markerar armlängds avstånd. Eller när universitetens autonomi betonas. Att hålla distans behöver inte betyda att något uppfattas som mindre viktigt. Att Riksbanken sköter penningpolitiken och domstolarna har fått avgörande inflytande inom migrationspolitiken ska inte ses som ett uttryck för att frågorna betraktas som perifera. Men politikerna begränsar sin roll till att utforma infrastrukturen och ”spelplanen”, och inte att lägga sig i det dagliga arbetet.

Den femte komponenten i organiseringen handlar om att skapa en reformberättelse som kan skänka legitimitet och förståelse för den förändring som eftersträvas. Det här skulle kunna kallas för *storytelling*, där en regering beskriver det tillstånd som den vill ta sig bort ifrån (t.ex. den hånade ”flumskolan” eller det kravlösa ”gammelmiståndet”) och det som den vill uppnå (t.ex. det gröna

folkhemmet). Kulturpolitikens sväng från att vara något som skulle motverka kommersialismens negativa verkningar till något som skulle kunna stimulera de kreativa näringarna är ett exempel på en förändrad berättelse. Att alliansregeringen kompletterade förvaltningspolitikens syften från att vara ”i medborgarnas tjänst” till att den skulle vara ”i medborgarnas och företagens tjänst” var också det ett sätt att medvetet föra ut en ny bild av politiken. Att kunna förklara förändringar har blivit en integrerad del av politikens organisering, låt vara att strategin inte alltid hanteras på ett så kvalificerat sätt som man skulle kunna önska.

Organisering handlar således om att: a) inrätta organisationer (med instruktioner, ledning och resurser); b) att positionera dessa; c) att (åtminstone i viss utsträckning) stimulera konkurrens; d) att avgöra organisationernas avstånd från politiken (nära eller på arm-längds avstånd); och e) att på ett klokt och övertygande sätt berätta varför allt detta görs. Det är inte säkert att det som är minst viktigt placeras på störst avstånd från politikerna. Tvärtom kan politiker som vill åstadkomma förändring se till att det etableras en stabil infrastruktur av organisationer och regler för att sedan lämna fältet relativt öppet till förmån för professionella och andra experter. Det bör måhända heller inte ske (om)organiseringar av ett politikområde alltför ofta, eftersom detta i regel inte bara kostar en hel del pengar utan också förutsätter en betydande politisk mobilisering och en stor mängd överväganden gällande hur organiseringen ska utformas.

Den andra delen av styrningen handlar om agerandet inom ramen för organiseringen, dvs. det som exempelvis görs när en fråga plötsligt blir aktuell och tvingar fram en reaktion eller skapar en vilja att svara an. Jacobsson m.fl. (2015) pekade ut fyra strategier när det gäller sådan mikrostyrning, där de två första innebär att förvaltningen behåller frågan hos sig. Antecipering innebär att förvaltningen, genom tidigare kontakter med politikerna eller genom att studera politiska dokument och uttalanden, läser av politiken. De listar ut vad politikerna kan tänkas vilja och agerar i enlighet med denna förstådda vilja. Om inte det fungerar kan förvaltningen ”erbjuda” politiker att via informella kontakter ge vägledning om lämpligt agerande. Det är detta som Page och Jenkins kallar för *invited authority* (Page och Jenkins 2005).

En tredje strategi är att återföra delegerade frågor till regeringen genom att de antingen hissas (på förvaltningens initiativ) eller lyfts (på politikernas initiativ). Den fjärde komponenten i mikrostyrningen innebär att politikerna modifierar den ursprungliga organisering, till exempel genom att byta ut en (som det uppfattas) oduglig generaldirektör, sätter in nya ledamöter i en myndighetens styrelse, skapar nya öppna jämförelser, ökar sina informella kontakter eller kanske ger ut en ny fräsch broschyr om den egna politiken på ett visst politikområde. Allt detta utgör på ett sätt förändringar i organiseringen men inte av den digniteten att hela politikområdet reorganiseras. När modifieringarna blir mycket omfattande är man dock nära en situation där hela politikområdet reorganiseras. Mikrostyrningens komponenter är således anteciperings, önskan om vägledning, politisering och modifiering. Ofta används de just i den ordningen, dvs. politisering och modifiering är styrformer som tillgrips när anteciperings och mer informell vägledning inte har uppfattas vara tillräckliga för att åstadkomma ett önskvärt agerande hos förvaltningen.

5. Reflektioner kring styrningens historia

I förståelsen av regeringens styrning betonas dels organiseringens betydelse, men också det agerande som kan ske inom den infrastrukturella ram som ges av organiseringen. Som en kontrast till denna bild kan vi ställa hur regeringar under de senaste decennierna de facto har försökt förbättra förutsättningarna för styrning. Jag ska i det här avsnittet ställa den bild som ovan har givits av styrning i praktiken mot det reformerande av styrningen som har ägt rum. Hur har regeringar generellt försökt utveckla styrningen av förvaltningen? I vilken utsträckning har de förvaltningspolitiska försöken att utveckla styrningen utvecklats i samklang med hur styrningen i praktiken har gått till?

Ett första inslag i styrningen har varit den delegering som har skett till myndigheter. I hög grad har beslut om intern organisation och resursanvändning, men också beslut om hur en myndighet ska positionera sig inom sin sektor, delegerats till varje enskild myndighet. Samtidigt med denna delegering och ambition att ”styra mindre” har det lagts ner kolossalt stora ansträngningar på att

”styra mera”, och då med mål och resultat. Mål- och resultatstyrningen är den reformmodell som har kommit att dominera inom statsförvaltningen under de senaste decennierna. Annat har också förändrat förutsättningarna för styrningen, exempelvis EU-medlemskapet, men styrreformerna har varit det mest betydelsefulla uttrycket för hur regeringen vill styra förvaltningen. Här har också stora ansträngningar gjorts för att förbättra styrningen: att lära sig formulera och operationalisera mål, att beskriva prestationer och effekter och att försöka koppla dessa resultat till de mål som har formulerats. Alltsedan programbudgeteringens inträde i förvaltningen vid 1960-talets slut har denna produktionsmodell– resurser, prestationer, effekter, mål– dominerat reformagendan.

Den långtgående delegeringen (”styra mindre”) kan ses som ett uttryck för en tilltro till att myndigheter själva har en förmåga att uppmärksamma och anpassa sig efter förändringar i sin omvärld. Det kan ses som anmärkningsvärt att regeringar på detta sätt har frånhänt sig ett antal tämligen verkningsfulla styrmöjligheter, exempelvis sådana som följer av makten att bestämma både över en myndighets organisation och hur medel fördelas inom myndigheten. Att detta har överlämnats till myndigheterna skulle kunna ses som ett kraftfullt uttryck för att regeringar har följt den andra av de två handlingslinjer som redovisades ovan, nämligen den som säger att komplexitet bör leda till att man reducerar behovet av att styra allt från centrum. Det paradoxala är dock att huvudlinjen i reformerandet (mål- och resultatstyrningen) har varit det motsatta, nämligen att i relativt stor detalj kontrollera vad myndigheterna ägnar sig åt.

Om vi följer modellen ovan kan vi säga att innebörden i mål- och resultatstyrningen är att regeringen varje år i samband med utformandet av regleringsbrev har ägnat sig åt politisering. Fokus har legat på mikrostyrning och inte på organisering. Det här har fått en del förutsägbara konsekvenser: att det kortsiktiga betonas på bekostnad av det långsiktiga; att det har blivit viktigare att vara lyhörd visavi de återkommande politiska styrsignalerna än att långsiktigt se till att den egna verksamheten fungerar på ett bra sätt; och att ängsligheten ibland har blivit större än beslutsamheten. Så här har det inte sett ut överallt men betoningen av mål- och resultatstyrning (dvs. en politiserad mikrostyrning) har definitivt gyn-

nat det kortsiktiga och ängsliga och missgynnat det långsiktiga och oförvägna.

Mål- och resultatstyrningens entré i staten på 1960-talet skedde uppenbarligen i en annan idémässig konjunktur än dagens. Mål- och resultatstyrningen passade det ideal som då fanns i samhället om planering och socialt ingenjörskap. I decennieskiftet mellan 1960- och 1970-tal kallades reformerna för programbudgetering. Efterhand när samhällsplanering som ideal började ersättas av mer liberala tankar och idéer, kom ändå teknikerna att leva vidare. Idéer om det rationellt planerade samhället där livet kunde läggas tillrätta (för att använda Yvonne Hirdmans begrepp) ersattes av idéer om den rationellt planerade organisationen. Det betydelsefulla hade blivit att skapa avgränsbara, styrbara, jämförbara och granskningsbara organisationer. Och, som jag diskuterade inledningsvis, med starka organisationsideal öppnades för managementidéer.

Erfarenheterna av mål- och resultatstyrningen som politiskt styrinstrument har aldrig varit särskilt positiva. Också tidiga utvärderingar pekade på stora problem med styrmodellen (Sundström 2003). Den politiska styrningen underlättades inte. Politiker överlät målformulerandet till tjänstemän. Det var svårt att mäta prestationer och ännu svårare att mäta prestationernas effekter. Det uppstod en ymnig samling planer, dokument och seminarier där man skulle formulera mål. Antropologer med intresse för sekulära riter kunde med viss fascination följa de danser till den organisatoriska rationalitetens lov som utfördes hos myndigheterna. Och när politikerna verkligen ville styra, använde de sig av andra sätt att styra än att formulera nya mål.

Målstyrningen blev aldrig den framgångssaga som reformatörerna hade hoppats. Men, som sagt, också ett par år in på det nya millenniet var målstyrningen i hög grad institutionaliserad i förvaltningen. Drygt ett decennium efter det att den förvaltningspolitiska kommissionen hade avslutat sitt värv lämnade en annan statlig utredning – Styrtredningen – sitt betänkande till regeringen (SOU 2007:75). I den lyftes kritiken mot regeringens sätt att styra fram. Utredaren Sten Heckscher markerade att de problem som hade funnits i första hand inte handlade om bristfällig implementering, utan att det var den grundläggande styrmodellen som fallerade.

Styrtredningen pekade på att styrningen hade fått starka rituella drag med en omfattande målexercis. I praktiken användes heller inte, menade utredningen, den information som togs fram i särskilt hög grad som underlag för omprioriteringar. Styrtredningen föreslog att styrningen skulle bli mer strategisk och långsiktig. Målen borde tonas ned. Styrningen skulle bli mer verksamhetsanpassad, dvs. se ut olika för olika myndigheter. Årsredovisningen skulle vara det centrala redovisningsdokumentet och myndigheterna skulle redovisa hur de hade fullgjort sina uppdrag. Budgeten skulle handla om framtiden. Allt skulle inte prövas i den årliga budgetprocessen. Instruktionen borde, menade utredningen, vara det centrala styrdokumentet för regeringens styrning av myndigheterna. Styrtredningen pekade också på de informella kontakternas betydelse för styrningen. Underlag för omprövningar skulle tas fram utanför myndigheten och ad hoc, dvs. när det uppfattades som angeläget. Kommittéväsendet borde, enligt utredningen, användas strategiskt för att åstadkomma sådana omprövningar.

Regeringen beslutade sig – som en följd av Styrtredningens förslag – att tona ner vissa inslag i mål- och resultatstyrningen, och att satsa mera på instruktioner och på en verksamhetsanpassad styrning. Retoriskt följde regeringen i hög grad de förslag som lanserades. Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (den så kallade FÅB:en) förändrades och myndigheterna fick själva bestämma hur de skulle redovisa sin verksamhet. Inriktningen i den här årliga redovisningen var på prestationer och hur dessa hade utvecklats volym- och kostnadsmässigt, inte på effekterna av verksamheten. För myndigheterna kunde detta tolkas som en ökad frihet och en minskad detaljstyrning. Vad skulle det betyda för Regeringskansliet? Regleringsbrevens skulle tonas ner och regeringens arbete skulle mer inriktas på myndigheternas uppdrag och uppgifter, något som framförallt skulle preciseras i instruktionen. Styrningen skulle verksamhetsanpassas och mera beakta sambanden mellan olika myndigheters verksamheter. En öppnare dialog skulle ske kring de informella kontakterna som – korrekt använda – sågs som ändamålsenliga inslag i styrningen.

Någonstans här finns vi idag (i början av 2015). Betydelsen av mål- och resultatstyrningen har tonats ned och målexercisen har reducerats. Styrtredningen bidrog till att få stopp på en del avarter. Framtiden får utvisa huruvida det är en tillnyktring som vi ser,

eller om det mest handlar om att likartade idéer hittar nya administrativa kärn att fylla upp. Det har hursomhelst öppnats för möjligheter att spela in nya idéer, och en av dessa är den att erbjuda ett större utrymme för ett systematiskt lärande i statsförvaltningen. Innan jag ger några skissartade förslag om på vilket sätt man skulle kunna utforma sådana former av system för lärande i syfte att effektivisera verksamheter– ungefär på det sätt som Styrtutredningen föreslog– ska jag första kortfattat beskriva några premisser för ett sådant nytänkande.

6. Lärdomarna i korthet

Vilka reflektioner kan man göra med utgångspunkt från hur styrningen har varit utformad i staten, dvs. av historien som den har berättats? Vad har vi egentligen lärt oss och vad bör man tänka på när man diskuterar hur regeringen i framtiden bör organisera för att skapa goda förutsättningar för effektivitet och styrning? Är det möjligt att föreställa sig en mer lärande statsförvaltning, och hur skulle vägen dit kunna se ut? Den tidigare diskussionen rymmer en del värdefullt tankegods, dvs. reflektioner som kan vara viktiga att ha med sig in i det framtida reformerandet.

Att man bör ta tillvara lärdomar från historien låter som en truism, men det är slående hur regeringar systematiskt har valt att bortse från gjorda erfarenheter och det även när dessa har varit uppenbara. Styrreformerna i staten har under lång tid byggt på en del förenklade föreställningar som inte stämmer med ”fakta på marken”. De har byggt på att det går att skilja politik från administration, att politiker vill och kan formulera mål och att det finns kunskap om kausala samband. Naiviteten har haft ett pris. Att det är oklarhet, svåröversäglighet och komplexitet som mestadels kännetecknar politiken bör rimligen påverka hur styrningen utformas. Om medvetenheten är låg om detta finns en uppenbar risk att reformer i framtiden kommer att se ut ungefär som de tidigare alltid har gjort, och att de således riskerar att misslyckas på samma sätt.

En första generell reflektion är att *styrning i hög grad sker genom organisering*. Organiseringen av olika politikområden har dock inte alltid varit särskilt genomtänkt. Tvärtom har regeringar i hög grad

försummat att tänka systematiskt kring hur man ska organisera sin förvaltning. Styrreformerna har istället, som beskrevs ovan, handlat om att skapa manualer och ritualer kring mål- och resultatstyrning, och detta har trängt undan andra långt viktigare diskussioner om styrning. Den strategiska styrningen har varit satt på undantag. Organiseringen bör prioriteras, och är i behov av ett ordentligt kunskapsunderlag. Ett sådant underlag måste vara olika för olika politikområden. Ett viktigt element i denna kunskapsuppbyggnad bör vara både att tillgodogöra sig erfarenheter av den tidigare organisering och att söka inspiration från hur andra har gjort.

I normalfallet förväntar vi oss att de myndigheter som arbetar inom varje enskilt politikområde, exempelvis skolans, har en förmåga att reflektera kring sin egen praktik, t.ex. att hantera konflikter, lära sig av misstag och att uppmärksamma nya idéer. Mestadels sker detta löpande och inkluderar informella utbyten med regeringen, utan att det fördenskull behöver ske någon re-organisering av hela politikområdet. I vissa situationer kan det dock av olika skäl ses som angeläget att ifrågasätta och överväga hela den existerande organiseringen. Här finns idag två problem. Det första är att det finns för lite kunskaper om organisering som styrform, exempelvis vad det betyder för skolresultaten ifall statens inspektörer mer ses som kontrollanter än som några som ska hjälpa till att förbättra verksamheten. Det andra problemet är att granskningen av olika politikområden sällan leder till diskussioner kring organiseringens ändamålsenlighet.

Fastna inte i det kameranala är en andra reflektion när det gäller att diskutera förutsättningarna för lärande. Det finns en risk vid granskningar och jämförelser att inriktningen blir alldeles för smal och mest kommer att syfta till felfinneri, att kolla av så att det finns mål, planer och dokument, budgetar och en redovisning i enlighet med standarder – att hitta jämförelsetal för sådant som ganska lätt går att mäta. Sådant kan vara viktigt men det är inte det som behövs för att utveckla verksamheter. Granskningen i staten har haft för få ingredienser som främjar utvecklingen av verksameters effektivitet. När det gäller utformandet av system för jämförelser och lärande är det utomordentligt viktigt att uppmärksamheten riktas mot frågan om organiseringen är ändamålsenlig. Hur kan regeringen utforma system för att stimulera lärande, som i sin tur kan

skapa effektiva verksamheter? Finns det lärdomar att hämta från hur andra har organiserat?

En tredje reflektion rör managementidéerna. Att det vildvuxna komplex av idéer och metoder som har samlats under paraplybegreppet New Public Management (NPM) har blivit så betydelsefullt i staten, beror inte på att det har fattats något beslut om att NPM ska införas.¹⁰⁵ Dessa idéer och metoder kommer heller inte att försvinna som en följd av en förändrad politisk retorik. Mål- och resultatstyrningen har tonats ned i staten och en del har hänt: verksamhetsstrukturen har försvunnit, vissa regleringsbrev är tunnare etc. Samtidigt är mycket sig likt och vi ser också områden där resultatstyrningen tycks mer populär än någonsin. Det finns förstås en avsevärd risk att idéerna enbart kommer att hitta nya containrar, höljen och formar att passa in i.

Managementidéerna är institutionaliserade, och dominerar fortfarande tänkandet. Man bör vara en smula skeptisk mot dem som säger att NPM-idéerna (exempelvis mål- och resultatstyrningen) har spelat ut sin roll. Ska NPM-idéer tonas ner måste regeringen organisera fram något annat. Om inte kommer efterträdaren till vissa managementidéer att bli andra managementidéer. Eller snarare så kommer de nya idéerna att lagras på de gamla. Det är också viktigt (särskilt när så många vill förpassa NPM till historiens skräphög) att inse att vissa managementidéer kan vara ändamålsenliga för att skapa effektiva verksamheter. System som möjliggör systematiska jämförelser skulle också kunna ses som något som ryms under NPM-paraplyet. Att skapa bättre förutsättningar för lärande förutsätter ju att det inrättas organisatoriska enheter, skapas en del regler och rutiner etc.

Den fjärde reflektionen handlar just om betydelsen att också *tänka igenom hur förvaltningspolitiken är organiserad*. Det betonades ovan att det inom varje enskilt politikområde finns behov av ett kunskapsunderlag för att tillgodose den strategiska styrningen. Det gäller också förvaltningspolitiken. Inte förrän en bit in på 2000-talet (med Styrtredningen) öppnades möjligheter att tänka i

¹⁰⁵ Det var den brittiska forskaren Christopher Hood som i början av 1990-talet myntade begreppet i sitt försök att begripa de förändringsprocesser som då genomsyrade de offentliga organisationerna i OECD-världen (Hood 1991). Det framgår med all önskvärd tydlighet av Hoods artikel både att NPM är ett mångtydigt fenomen och att det behövs en precisering för att det ska vara möjligt att diskutera såväl dess möjligheter som dess vådor.

lite nya banor, och detta trots att det även tidigare hade funnits gott om cassandror som hade pekat på bristerna i det existerande. Genom att organiseringen av förvaltningspolitiken inte gav tillräckligt utrymme åt att tillvarata och lära av erfarenheter, kunde den inte heller i någon större utsträckning bidra till att utveckla den strategiska styrningen.

Inom flera olika politikområden har det i praktiken förekommit grundliga diskussioner om olika sätt att organisera, men min poäng är att sådana diskussioner inte har stimulerats av förvaltningspolitiken. Erfarenheter samlades och systematiserades inte på ett sätt som gjorde att de kom till användning. Det finns förstås många personer med djupa insikter och erfarenheter i organiseringens problematik, men min poäng är att sådana kunskaper inte har samlats och gjorts tillgängliga för många andra. I alldeles för liten utsträckning gavs kritiska perspektiv – såväl från förvaltningen självt men också från forskningen – möjligheter att påverka.

Precis som andra områden där en förändring är önskvärd, behöver förvaltningspolitiken organiseras på ett nytt sätt. Sammanfattningsvis kan man säga att politiken behöver hjälp av en organisering som för det första förmår att ta tillvara erfarenheter av olika sätt att styra. Organiseringen ska skapa förutsättningar att lära av andra. Politiken behöver för det andra vara öppen för olika sätt att tänka om styrning. Organiseringen ska stimulera att det åtminstone någonstans finns utrymmen för ett kritiskt tänkande. Politiken behöver för det tredje ibland en del handfast hjälp. Organiseringen ska se till att det finns resurser som på ett kvalificerat sätt kan bidra i policyskapandet, exempelvis när ett område är inne i en fas där man tänker över organiseringen. Förvaltningspolitiken bör i detta avseende stimulera lärande, kritiskt tänkande och policyskapande.

Jag kommer i ett avslutande avsnitt att resonera om hur man mer än idag skulle kunna arbeta för att realisera dessa tre olika förvaltningspolitiska ambitioner: att sporra till lärande, stimulera kritiskt tänkande och bistå vid policyskapande. Den som är otålig kan direkt gå till avsnitt 8, och avstå från den lilla utveckling som ska göras kring begreppet lärande, och varför idéer om lärande inte har varit särskilt prioriterade. Politikens natur av att vara visionär och framtidsinriktad tycks ha bidragit till att eftertanken aldrig riktigt har kunnat konkurrera om reformatörernas gunst. Rationalitet och

framsteg har, verkar det, förutsatt en blick stadigt riktad framåt. Hur kan det komma sig?

7. Vad vi talar om när vi talar om lärande

Förvaltningspolitiken har inte betraktat lärande som en nyckel till förändring. Andra mer basala tankemönster – eller om man så vill teorier om förändring – har istället givits företräde. Det finns åtminstone fyra sådana grundläggande tankemönster: a) teorier som hävdar att det är resurser och strategier som styr (makt); b) teorier som menar att det viktiga för handlandet är analyser av förväntade framtida utfall (målinriktat handlande); c) teorier som förklarar förändring med variation och selektionsmekanismer ("naturligt" urval); och d) teorier som bygger på föreställningen att erfarenheter från historien förändrar organisationers rutiner som i sin tur påverkar deras handlande (lärande).

Två av dessa perspektiv har dominerat reformdiskussionen. Det första är maktperspektivet. Den som styr vill att någon annan ska göra något som den annars inte skulle ha gjort, och styrstrategier handlar i hög grad om att åstadkomma detta. Då framstår det som viktigt att utnyttja de resurser som man själv har och som andra är beroende av för att kunna åstadkomma det man vill. Så här kan man förstå reformerandet. Regeringen kontrollerar viktiga resurser som myndigheterna är i behov av, och har därför stora möjligheter att styra. Det finns dock "problem" (vilket diskuterades ovan): politiker vet mestadels inte vilka effekter som enskilda åtgärder har på de mål som de vill uppnå – kunskapen om kausala samband är ibland låg. Ibland vet de heller inte mer än ganska vagt vad det är som ska uppnås. Teknologin är oklar och målen i hög grad både oklara och föränderliga.

Innehållet i reformerna har också i hög grad dominerats av tanken att organisationer utifrån specifika mål väljer de handlingsalternativ som leder till bäst förväntat utfall. Som vi har sett har en stor del av reformerandet i praktiken innehållit starka element av att specificera mål; att operationalisera dessa; att mäta prestationer och effekter och att (om gap uppstår mellan resultat och mål) välja ett annat alternativ som kan göra att målen förverkligas. Perspektivet förutsätter att det går att analysera (eller gissa) både vilka de

framtida konsekvenserna av olika handlingsalternativ är och vad individer och organisationer i framtiden kommer att vilja. Det ställs således – precis som i maktperspektivet – höga krav på kunskap både om kausalitet (orsak-verkan-samband) och om de egna preferenserna nu och i framtiden.

Det tredje av de ovan nämnda perspektiven, dvs. det som jag kallade ”naturligt urval”, har inte haft särskilt stort genomslag i det praktiska reformerandet. Det är inte så konstigt eftersom det är ett perspektiv som spelar ner betydelsen av såväl strategiskt agerande som målinriktat handlande. I det här perspektivet förklaras förändring av att det finns variation och att omgivningen ”väljer” det alternativ som är bäst. Det sker en selektion som varken bygger på strategier eller kalkylerade val. Organisationer kännetecknas enligt dessa teorier av tröghet, och utrymmet för strategisk förändring är litet. I organisationsvarianten kallas teorierna populationsekologiska, och det som studeras är populationer av organisationer över längre tidsperioder. Sådana teorier har haft stort genomslag bland annat inom amerikansk organisationsforskning, men i liten grad påverkat reformerandet här hemma. Jag lämnar det därhän.

Det fjärde teoretiska perspektivet, det om lärande, försöker komma tillrätta med några av de ”brister” som verkar inbyggda i de andra. Lärande handlar om att se bakåt mot egna eller andras erfarenheter och att på olika sätt låta dessa påverka de rutiner som styr handlandet i organisationer. Levitt och March (1988) beskriver organisatoriskt lärande som:

” ... routine-based, history dependent, and target oriented. Organizations are seen as learning by encoding inferences from history into routines that guide behavior” (Levitt och March 1988, s. 319).

Utgångspunkterna är för det första att organisationer i hög grad styrs av regler och vad som uppfattas som lämpligt att göra i vissa situationer. Dessa regler kan kallas för rutiner, procedurer, konventioner, strategier, kulturella koder, föreställningsramar eller något annat. För det andra är historien viktig. Regler växer fram mer som ett resultat av reflexioner kring det som har hänt, än som ett resultat av föreställningar om det som kanske kommer att hända. För det tredje antas organisationer på något sätt bedöma sitt handlande i relation till vad den vill uppnå. Här förutsätts inte några mer precisa och väldefinierade mål, utan mer ungefärliga

måttstockar som kan avgöra om det som görs är bra eller mindre bra. Lärande uppstår när tolkningar av historien (t.ex. det vi har gjort är inte bra nog) leder till förändrade regler som i sin tur förändrar handlandet.

Lärande brukar (när det beskrivs på det här sättet) för det mesta framhållas som eftersträvansvärt, men som vi har sett har reformerandet i staten i liten utsträckning byggt på någon systematisk organisering byggd kring lärande. Andra perspektiv/teorier har istället utgjort reformernas bas. Hur kommer det sig? Vad finns det för problem med ett lärandeperspektiv? Jag ska diskutera en del problem som är förknippade med det här sättet att betrakta erfarenhetsbaserat lärande i organisationer, och som måhända kan förklara varför entusiasmen har varit begränsad. Samtidigt är det (som jag visade ovan) viktigt att konstatera att de andra teorierna om förändring också verkar ha påtagliga problem i mötet med vardagens organisationer. Det finns ofullkomligheter hos alla perspektiv.

Ett första problem när det gäller erfarenhetsbaserat lärande är den risk som finns att så kallade kompetensfällor uppstår. Sådana innebär att organisationer blir duktigare och duktigare att arbeta inom ramen för de rutiner och system som de facto används, och det även om det skulle finnas andra system som potentiellt är bättre. Kompetensfällor ökar risken att organisationer alltför länge håller fast vid olämpliga rutiner och regler, och att kompetensutveckling sker inom ramen för det befintliga trots att det finns bättre alternativ. Mekanismen kan också förväntas gälla i större system av organisationer. Om ett politikområde exempelvis har blivit organiserat på ett visst sätt (kanske som en följd av tillfälligheter) lär sig individer och organisationer att manövrera inom ramen för just den organiseringen, och ser då inte längre att det kan finnas andra och förmodligen mer lämpliga sätt att organisera. Ett sätt att hantera den risk som finns i detta är att organisera på ett sätt som gör att individer och organisationer på ett systematiskt sätt erbjuds eller till och med utsätts för alternativa sätt att organisera. Systematiska jämförelser med andra kan vara ett sätt att hantera kompetensfällor.

Ett annat välkänt problem när det gäller lärande är att det i enskilda organisationer kan utvecklas mycket starka tolkningsramar. Vi vet att enskilda människor ofta med viss systematik tolkar erfarenheter på sådant sätt att man överbetonar sannolikheten att

det som verkligen hände skulle hända (istället för att något annat lika gärna skulle kunna ha hänt). Människor tillskriver i alltför hög grad enskilda aktörer makt över skeenden (trots att sådana aktörers inflytande i praktiken kan vara minimalt). Människor tenderar ofta att tro att dramatiska skeenden måste ha dramatiska förklaringar (trots att det som sker kan ha mycket vardagliga, rutinbaserade eller t o m slumpstyrda förklaringar). Den här typen av mekanismer förstärks ofta i organisationer.

Organisationer bygger upp föreställningsramar, berättelser och rutiner som på ett konsekvent sätt förväntas styra hur organisationens medlemmar både tolkar omgivningen och handlar. De erfarenheter som görs i organisationer verkar ofta i lika hög grad vara påverkade av sådana föreställningsramar som de är påverkade av historien (Pettigrew 1985). Det här är ett problem för lärande, samtidigt som det också – det är viktigt att betona – kan vara det som gör att organisationer ibland fungerar väl. Att människor i organisationer kan enas om gemensamma synsätt skapar handlingskraft. Handlingskraft är dock sällan en bra utgångspunkt för att inse att man gör fel. Ett sätt att hantera problemet kan vara att systematiskt organisera politikområden på ett sätt som stimulerar eftertanke, väl i medvetande om att varje enskild myndighet mestadels har svårt att ifrågasätta premisserna för sitt eget handlande.

Ett tredje problem är kausala felslut. Individer eller organisationer tror sig se ett samband mellan å ena sidan det de själva gör och å andra sidan det som händer i omgivningen, trots att det inte finns någon sådan koppling (det här kallas ibland för *superstitious learning*, se exempelvis March och Olsen 1979). Om en organisation uppfattas som lyckosam (av någon orsak) börjar organisationen kanske tro att det är de rutiner som de använder sig av som skapar framgång, eller att den sittande ledningen är utomordentligt skicklig. Alternativt, ifall en organisation uppfattas som misslyckad är det lätt att tro att rutinerna är dysfunktionella och att ledningen behöver bytas ut. I båda dessa fall kan det vara helt andra faktorer som leder till framgång eller misslyckanden, och då uppstår systematiska fel i lärandet. Den här typen av kausala felslut kan leda till att det uppstår mönster i lärandet som inte alls är förankrade i verkligheten. För att något komma tillrätta med detta behövs också system som stimulerar eftertanke.

Som beskrevs ovan har staten självt haft svårt att lära av erfarenheter av de egna försöken att reformera styrningen. Här kan vi tydligt se hur mekanismerna som beskrevs ovan har varit i bruk. En stor mängd aktörer blev så bekväma och kompetenta i att hantera rutiner och procedurer kopplade till mål- och resultatstyrningen (formulera mål, skriva regleringsbrev etc.), att de hade svårt att se att styrningen mest hade utvecklats till en ritual (kompetensfällor). Det hade också utvecklats en tilltro hos centrala grupper av individer och organisationer om att mål- och resultatstyrningen var den enda möjliga vägen. Brister tolkades alltid som implementeringsproblem, aldrig som modellproblem (starka föreställningar). Att förvaltningen i hög grad uppfattades som väl fungerande tolkades dessutom alltid av den här gruppen av reformatörer som ett uttryck för att de existerande budgetrutinerna fungerande, även om en mer sannolik tolkning nog var att verksamheten för det mesta fungerade trots de regler och rutiner som var i bruk (kausala felslut).

Hur ska man då underlätta för det erfarenhetsbaserade lärandet? Vad hade exempelvis behövts för att inte driva mål- och resultatstyrningen, enligt den propagerade modellen, så långt som nu skedde? Här fanns en uppenbar brist på erfarenhetsbaserat lärande, och det var i hög grad inlåsta föreställningar och tankemönster hos en begränsad grupp av individer och organisationer som hindrade lärandet (Sundström 2003). I hög grad betraktade dessa den propagerade styrmodellen som ”den enda vägen”. Det fanns få artikulerade utmanare till den grupp som drev reformerandet. Dessa hade skapat starka bindningar till den egna modellen och de hade byggt upp motivation och förväntningar att det var den modellen som man skulle arbeta utifrån. Det fanns litet utrymme för att diskutera andra alternativ för att styra, och de vaga alternativ som ändå lanserades från tid till annan (exempelvis ökat lärande) ansågs vara alltför lösa i kanten.

Om vi utgår från komponenterna i den ovan skisserade modellen för styrning (Jacobsson, Pierre och Sundström 2015) skulle vi kunna säga att regeringen inte hade organiserat in tillräckligt mycket kritiska perspektiv i politikområdet (dvs. inom förvaltningspolitiken). Regeringen hade prioriterat handlingskraft, och inte försökt se till att andra sätt att se på styrning ens blev övervägda. Argumenten för den omhuldade styrmodellen var framförallt två: dels att det var dumt att återgå till den tidigare modellen

med detaljstyrning (vilket ingen propagerade för); dels att det inte fanns något alternativ till den propagerade modellen (vilket det naturligtvis fanns). Det som regeringar, av alla politiska kulörer, försummade att göra var att skapa goda förutsättningar för sådana alternativ att artikuleras och utvecklas.

Här finns nog en lärdom att dra. Förmågan till reflektion och nytänkande måste organiseras fram. Ett första sätt skulle kunna vara att mycket tydligt betona att någon specifik myndighet har ett brett utvecklingsansvar. Ett andra sätt är att stärka utvärderingsenheter som på viss distans får till uppgift att granska den förda politiken. Finanspolitiska rådet och Myndigheten för kulturanalys är två exempel på sådana myndigheter med granskning som huvuduppgift. Expertgruppen för biståndspolitik har liknande funktioner, men verksamheten bedrivs där i kommittéform. Ett tredje sätt är utsätta myndigheterna inom det förvaltningspolitiska området för konkurrens och att positionera dem, t.ex. genom att starkare koppla dem till forskningen inom området. Särskilt problematisk kan bristen på alternativa synsätt bli inom förvaltningspolitiken som är ett område där det inte finns starka intresseorganisationer, som ju annars skulle kunna stå för rivaliserande uppfattningar.

Sättet att hantera de problem som är förknippade med att åstadkomma erfarenhetsbaserat lärande handlar i hög grad om att skapa distans till den egna verksamheten. Att se till att organisationen (inte ständigt och jämt men åtminstone ibland) är så pass öppen mot omvärlden och att det därigenom skapas förutsättningar för jämförelser med andra. Det här är ingenting nytt. Statens offentliga utredningar brukar ju regelmässigt innehålla utblickar åtminstone till de nordiska länderna, och ibland också vidare än så. Genom expansionen av internationella organisationer, och svenska organisationers deltagande i dessa, har jämförelser blivit enklare att genomföra. Jämförande organisationer har inom många politikområden skaffat sig en stark ställning, exempelvis OECD när det gäller förvaltningsstyrning (Lerdell och Sahlin-Andersson 1997, Marcussen 2002) eller Transparency International när det gäller korruption (Dahl 2007). Mjuka styrmedel, dvs. det som kan kallas soft regulation eller standardisering (Brunsson och Jacobsson 2000), bygger ofta explicit på jämförelser. EU:s försök att styra områden med hjälp av *open method of coordination* bygger i hög grad på jämförelser (K. Jacobsson 2004). EU:s metod för att göra

nya medlemsstater värdiga medlemmar, det som kallas *twinning*, bygger på att kandidaterna jämför sig med dem som redan är medlemmar (Svensson 2009). Att jämföra sig med andra har blivit ett sätt att lära sig för att förändras.

Som managementkoncept har detta kommit att kallas för benchmarking. Begreppet sägs ha myntats av Xerox vid ingången till 1980-talet och sågs som ett element i paraplybegreppet *Total Quality Management* (Nordhoek 2013). Det har sedan kommit fram nya generationer där begreppet har använts med olika innebörder: en första där produkters karakteristika och funktionalitet jämförs; en andra processororienterad där jämförelser görs med konkurrenter; en tredje inriktad på lärande också från andra områden än det egna; en fjärde där företag anpassar sig efter och implementerar lyckosamma strategier hämtade från andra; en femte där lärdomar söks globalt; en sjätte som kallas *benchlearning* och syftar till att utveckla en lärande organisation (*benchlearning* är registrerat som ett varumärke av ett svensk konsultföretag); och ett sjunde som betonar benchmarking i nätverk (Kyrö 2003). Ett par forskare argumenterade för att utvecklingen har gått mot alltmer sofistikerade angreppssätt: från internal benchmarking, competitive benchmarking, functional benchmarking, generic benchmarking till competence och network benchmarking (Moriarty och Smallman, 2009:489).

Det finns ingen brist på artiklar i vetenskapliga tidskrifter om benchmarking, och intåget i offentlig sektor för detta sätt att prata och tänka kom i början av 1990-talet. Benchmarking utgjorde en integrerad del av de försök som lanserades att "reinvent government" (i en inflytelserik skrift författad av Osborne and Gaebler 1992). När det gäller offentlig sektor brukar det särskilt framhållas att det är en skillnad mellan processer som, å ena sidan, bygger på att organisationer frivilligt jämför sig och samarbetar med andra organisationer för att utveckla den egna verksamheten och, å andra sidan, processer som bygger på att det tillskapas organisationer som offentligt granskar andra organisationers verksamhet. Det är två olika modeller där det ena bygger på frivillighet och den andra på tvång (Bowerman et al 2002 i en studie av brittiska kommuner), och den slutsats som Nordhoek drar av sin genomgång av dessa ansatser är att " ... as long as benchmarking is conflated with the external monitoring function, and used for managed competition,

its potential to promote a voluntary and collaborative learning process [...] will be difficult to achieve.” (Nordhoek 2013:29).

En grundläggande fråga i litteraturen är varför jämförelser överhuvudtaget görs. Här tycks man skilja mellan jämförelser som görs: a) för att främja och förändra; b) för att internt styra; och c) för att utkräva ansvar. Medan de två första av dessa åtminstone för det mesta kan förväntas bygga på frivillighet (och har ett internt fokus) implicerar ansvarsutkrävande ett mer tvingande angreppssätt (och har ett externt fokus). Jämförelser som led i att främja och förändra är inriktade mot framtiden, jämförelser som ett led i den interna styrningen är inriktade mot den pågående verksamheten medan jämförelser som ansvarsutkrävande är inriktade mot historien. Uppenbarligen är det många som ser att det finns en stor potential att utforma systematiska jämförelser på ett sätt som kan bidra till att utveckla samarbetsprocesser som är baserad på lärande.

Inom institutionell organisationsteori har ambitionerna ofta handlat om att förklara varför organisationer inom vissa organisatoriska fält ser ut att vara så lika varandra, trots att de har så olika villkor och förutsättningar. Där görs en distinktion mellan tre mekanismer genom vilka likformighet kan skapas (DiMaggio och Powell 1983): som en följd av tvång (coercive); som en följd av att organisationer försöker efterlikna andra som är framgångsrika inom det egna fältet (mimetic); och som en följd av diskussioner mellan professionellt verksamma inom ett fält (normative). Särskilt när det gäller imitationprocesser finns här en ganska omfattande diskussion om mekanismerna i sådana mimetiska processer (Sahlin och Wedlin 2008).

Avslutningsvis ska jag peka på en del problem som finns med jämförelser och att på basis av sådana att lära av andra. Det finns en potential men också (som vanligt) en del vanskligheter som man i förväg bör tänka igenom. Det första är att det sällan eller aldrig är möjligt att överföra ett sätt att arbeta från ett sammanhang till ett annat utan att något förändras i översättningsprocessen. Att imitera – om man nu skulle försöka sig på det – handlar aldrig om att något exakt kopieras utan vad som kommer ut ur processen är i hög grad beroende av det sammanhang inom vilket jämförelsen och imitationen sker. Att imitera någonting exakt brukar heller inte särskilt ofta vara någon uttalad ambition, utan den brukar vara att hämta inspiration av andra. Att lära av andra handlar aldrig om att

kopiera andra, utan om att översätta andras praktiker i sin egen (Sahlin och Wedlin 2008).

Frågan om identitet är viktig. Ofta sägs det att organisationer försöker bli som andra organisationer som är framgångsrika inom det egna fältet, dvs. de vill efterlikna sådana som är som de själva fast lite bättre. Om man vill efterlikna några som är som en själv blir förstås frågan om vem man själv är viktig. Vilken identitet uppfattar man sig ha? En skola jämför sig kanske helst med andra skolor. Om skolan däremot ser sig som en vanlig organisation eller till och med som ett företag, finns förstås möjligheten att jämföra sig med och försöka efterlikna andra organisationer/företag. Uppfattar någon sig som en organisation vilken som helst kan den hämta inspiration från organisationer vilka som helst. Det är just denna identitetsförändring som har gjort att myndigheter har blivit så mottagliga för allmänna managementidéer.

Ser sig en myndighet som en modern organisation vilken som helst finns det goda skäl att försöka se ut som andra organisationer som uppfattas som moderna. Då blir det rimligt att införa nya styr- och kvalitetssystem, även om det är Xerox och Toshiba som har utvecklat dessa. Ser myndigheten sig som en statlig myndighet är det dock färre i omgivningen som framstår som möjliga modeller att efterlikna, t.ex. verkar det orimligt att försöka efterlikna vinstdrivande privata företag. Istället framstår nog andra statliga myndigheter (i Sverige eller i andra länder) som mer lämpliga förebilder. Har myndigheten en ännu mer snäv uppfattning om vem den är, t.ex. uppfattar sig som en konkurrensmyndighet, dvs. blir det enbart andra konkurrensmyndigheter som framstår som lämpliga jämförelseobjekt.

Frågan om identitet kan göras än mer komplicerad. Det kan ju exempelvis vara så att en skola ser sig själv som ett företag samtidigt som andra i skolans omgivning (politiker, föräldrar, elever) inte gör det. Identitet skapas i hög grad i utbytet med andra, och den är föränderlig. En stor del av de förändringar som offentliga organisationer har genomgått sedan slutet av 1980-talet kan nog sägas ha drivits av att myndigheter i allt högre grad har börjat se sig som "normala" organisationer (Jacobsson 1994, Brunsson och Sahlin-Andersson 2000). I och med att de har gjort det har det blivit mottagliga för idéer om metoder för styrning, kvalitetssä-

ring och annat som har utvecklats inom privat sektor. Identitetsförändringar har skapat förändringar i aktiviteter.

Det finns också problem i att lära av andra som just har att göra med att det är en översättningsprocess. De flesta vet hur svårt det är att förstå både hur organisationer egentligen fungerar och varför de fungerar på ett visst sätt. Det gäller också framgångsrika organisationer. Ofta finns det lika många förklaringar till framgång som det finns uttolkare, och som sagt kan framgång bero på faktorer som organisationsledningar har ganska litet inflytande över. Men när en organisation ska visa upp att den är framgångsrik och varför den är det (kanske av andra som vill veta varför den är framgångsrik) tvingas den ofta att skapa en bild av sig själv som är trovärdig. Trots att den bilden kanske inte säger särskilt mycket om vad som egentligen har skapat framgång (utan mera är påverkad av hur man bör prata om moderna organisationer vid en viss tidpunkt), är det just den bilden som andra sedan kommer att jämföra sig med.

Det går att jämföra sig med andra, men det man jämför sig med är alltid en modell av andras praktik; inte andras egentliga praktik. Den som ska lära sig av hur någon annan egentligen gör måste ha möjlighet att verkligen gå på djupet och försöka förstå den kontext inom vilken den organisation verkar som man vill jämföra sig med. Den som vill lära sig måste också försöka begripa hur en praktik som man vill efterlikna ska inordnas i den egna verksamheten. Att lära av andras erfarenheter är alltid en aktiv och skapande process. Lyckosamma imitationer rymmer därigenom för det mesta starka inslag av innovation. Det mest omtalade exemplet på imitationsprocesser kopplat till stater är när Japan skulle modernisera sin administration under Meiji-perioden (1868-1912). Japan hämtade inspiration från de länder där de tyckte att verksamheter fungerade bäst, men anpassade samtidigt de imiterade organisatoriska lösningarna till japanska traditioner (Westney 1987, Sevøn 1996).

8. Förvaltningspolitiska funderingar

Att skapa bättre förutsättningar för eftertankens logik – att lära av egna och andras erfarenheter – bör vara ett viktigt inslag i förvaltningspolitiken. Jag ska avsluta essän med en del funderingar om en sådan delvis ny inriktning, och göra det på grundval av de tidigare

diskussionerna. Ett motiv för att stärka kapaciteten för lärande har att göra med politikens karaktär, och med den förståelse av styrning som tidigare diskuterades. Politik har en strategisk och långsiktig dimension. Som visades tidigare handlar styrning om att organisera på ett sätt som gör att hänsyn tas till vissa frågor (men inte andra), förutsättningar skapas för vissa problem att uppmärksammas (men inte andra) och för vissa lösningar att få möjligheter att prövas (men inte andra).

Att styra strategiskt är att försäkra sig om att organiseringen är ändamålsenlig med hänsyn till de offentliga åtaganden som finns. Är det sannolikt att uppställda mål kommer att kunna nås? Med uppmärksamheten riktad mot den frågan flyttas perspektivet också från det som politiker gör till vardags i utbytet med andra till det som skapar ramarna för detta utbyte. Inom forskningen brukar man ibland tala om detta som maktens andra och tredje dimensioner (med sedvanliga referenser till Bachrach och Baratz (1962), Lukes (1974), Gaventa (1987) etc.). Det är genom förmågan att kunna styra vilka idéer som ges plats och hur dagordningar utformas som det är möjligt att få inflytande över processer. Som betonades ovan är organiseringen nyckeln till förändring.

Alla områden är organiserade, på något sätt. Det finns inom alla politikområden organisationer med uppdrag, instruktioner och resurser, nätverk mellan dessa organisationer, konkurrens, politiker (som kan vara nära eller långt borta) och det finns för varje större initiativ en berättelse om varför det genomförs. Ibland har denna organisering skapats vid ett specifikt tillfälle och därefter enbart gradvis modifierats över tiden (kulturpolitiken kan vara ett exempel); ibland förändras organiseringen ständigt och ad-hoc-artat så att man till slut kan undra ifall inte olika element i organiseringen mest motverkar varandra (skolpolitiken kan vara ett exempel). Ibland har organiseringen sin grund i en större offentlig utredning; ibland har den mejslats ut inom Regeringskansliet. Ibland kan den mediala uppmärksamheten vara stor; ibland kan verksamheter helt ha hamnat i medieskugga.

Jag har argumenterat för att det under senare decennier har ägnats begränsad möda åt att utveckla kunskaper om organisering. Det har inte (förvaltningspolitiskt) tänkts systematiskt om hur verksamhetsområden är och skulle kunna vara organiserade. Andra utvecklingsprojekt när det gäller styrning har varit prioriterade.

Det här betyder inte att regeringar alltid har försummat den strategiska styrningen. Tvärtom finns det exempel på att den inom olika områden, och när det gäller vissa frågor, noga har tänkt igenom organiseringen. Sådant har dock i hög grad gjorts ad-hoc och byggt på att det har funnits enskilda politiker och tjänstemän med erforderliga kunskaper och erfarenheter. Problemet är också att gjorda erfarenheter inte har tagits tillvara på något systematiskt sätt, så att de har kunnat utgöra möjliga förebilder (eller avskräckande exempel) för andra.

Det finns därför en outnyttjad resurs för lärande i staten, dvs. lärande när det gäller hur man kan organisera verksamhetsområden på ett ändamålsenligt sätt. Det som har åsidosatts är att på ett systematiskt sätt samla erfarenheter av styrning som potentiellt skulle kunna vara användbara för andra. Naturligtvis förs en del sådana erfarenheter ändå vidare genom enskilda individer eller grupper av individer, men det har saknats en organisering som gör det möjligt att på ett systematiskt sätt ta tillvara erfarenheterna. Organiseringen av förvaltningspolitiken har inte medvetet utformats för att ta tillvara och lära av erfarenheter, och har därigenom i ganska liten utsträckning bidragit till att utveckla den strategiska styrningen. Den betoning som länge fanns med en strävan mot att formulera mål och återrapportera, har ”trängt undan” det mesta som har funnits av ambitioner när det gäller att utveckla den strategiska styrningen.

Förvaltningspolitiken har brustit, och i hög grad eftersom den har varit svagt organiserad. Jag pekade ovan på tre problem. För det första har inte erfarenheter från genomförda försök att organisera – inklusive att lära av andras erfarenheter – på ett systematiskt sätt samlats och systematiserats. Sådana samlade erfarenheter skulle kunna utgöra ett underlag för att utveckla perspektiv och metoder avseende styrning. Så har inte skett. För det andra har det förvaltningspolitiska tänkandet varit alltför enkelspårigt. Det har saknats tillräckligt med utrymmen för kritiskt tänkande inom förvaltningen, och det begränsade utbytet med forskningen har inte kunnat avhjälpa denna brist. För det tredje – och som ett resultat av de båda ovanstående faktorerna – har förvaltningspolitiken i ganska liten utsträckning haft förmågan att bidra med erfarenheter när organiseringen av politikområden utformas, dvs. i skapandet av politik.

Jag ska avslutningsvis – en smula skissartat – säga något om hur förvaltningspolitiken på ett bättre sätt skulle kunna stimulera lärande, kritiskt tänkande och policyskapande. När det gäller lärande bör den självklara utgångspunkten vara att de myndigheter som arbetar inom ett område också har ansvar för att följa vad som händer inom detta område. De ska veta vad som är på gång inom forskningen och se till att ha kontakt med relevant sådan. De ska uppmärksamma och ha koll på vilka erfarenheter som finns att ta tillvara från ”systemmyndigheter” i andra länder etc. I praktiken kan det säkert vara så att sådana aktiviteter inte alltid är högprioriterade hos myndigheterna. Konkurrens om medel kan leda till att sådant kan hamna ganska långt ner när gäller vad som ska prioriteras. Principen är ändå att sådan kunskapsinhämtning och lärande ingår i myndigheternas ordinarie arbetsuppgifter.

Regeringen kan dock ändå behöva stimulera lärande och erfarenhetsutbyten, exempelvis när det gäller frågor som ligger mellan flera myndigheter och kräver samverkan. Innan nya organisatoriska arrangemang för lärande skapas, bör man se till att använda de instrument som redan finns på ett så bra sätt som möjligt. Offentliga utredningar bör ges rimliga förutsättningar att gå på djupet och tillgodogöra sig erfarenheter från andra länder och andra tider. Här finns ett problem eftersom dessa utredningars karaktär har förändrats. Offentliga utredningar har fått kortare tid på sig (något som i andra avseenden kanske inte enbart bör ses som negativt), vilket kan göra det svårt att låta reflektionen ta plats. Utredningarna har ibland heller inte tillräckligt öppna mandat så att utrymmet för att lära av andras erfarenheter blir så vidsträckt som det borde vara. Precis som offentliga utredningar kan utgöra viktiga arenor för reflektion, kan också remissväsendet med de nya synvinklar och erfarenheter som kan dyka upp där vara betydelsefullt.

Regeringen kan också på olika sätt stödja det lärande och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter som kommer till stånd utan påbud. Tillsynsforum är ett exempel på ett sådant nätverk, där de som arbetar statligt med tillsyn finns med. Ett 90-tal myndigheter arbetar ”... kontinuerligt med att utbyta erfarenheter och att sprida kunskap, information och idéer inom vårt intresseområde. Målet är att hjälpa varandra att växa i yrkesrollen vilket gagnar såväl den enskilde tillsynaren som samhället i stort.” (texten är hämtad från hemsidan www.tillsynsforum.se). Tillsynsforum ordnar konfe-

renser, ger olika myndigheter utrymme att berätta om sin egen verksamhet, ordnar utbildningar etc. Tillkomsten av sådana nätverk är eftersträvansvärda för att stimulera lärande baserat på jämförelser. Tillsynsforum är inte resultat av något initiativ från regeringen utan skapades nerifrån, och utifrån av myndigheterna uppfattade behov. I hög grad kan man nog säga att forumet skapades som en reaktion mot vad som uppfattades vara bristande initiativ från regeringens sida.

Här finns måhända en lärdom att ta med sig. Ifall det skapas förväntningar om att det ska komma initiativ uppifrån, riskerar det att hämma initiativkraften hos myndigheterna. Det bästa ur en regerings synvinkel är att myndigheter skapar de nätverk som de själva anser vara ändamålsenliga och att de kan samarbeta inom ramen för dessa eftersom de anser att de själva har glädje av det. Frivillighet och medskapande är för det mesta bättre utgångspunkter för lärande än tvång och uppifrån kommande direktiv. Så långt möjligt bör därför regeringen försöka stimulera, prata väl om och stödja de initiativ till lärande och erfarenhetsutbyte som organiskt växer fram i förvaltningen. Och när regeringen organiserar ett område bör den självfallet överväga på vilka sätt som den (t.ex. i myndighetsinstruktionen) kan skapa utrymme för sådana initiativ att växa fram.

Lärande bör således framförallt komma till stånd inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet, genom att använda sig av etablerade institutioner (t.ex. offentliga utredningar) och genom att sporra myndigheter att samarbeta med varandra kring sådant som för dem är angeläget. Utöver detta kan det finnas situationer då regeringen anser att det behövs extraordinära insatser utöver detta. Det kan vara situationer då ett område helt står inför en reorganisering, men också vid tidpunkter då regeringen inom ramen för den existerande organiseringen har ambitioner att förändra. Här skulle regeringen kunna överväga att skapa ytterligare ett förvaltningspolitiskt verktyg, som innebär att den kan ge i uppdrag till myndigheter att på ett systematiskt sätt jämföra den egna verksamheten med andra liknande verksamheter. Hur skulle det kunna se ut?

Innebörden av ett uppdrag från regeringen skulle kunna vara att genomföra systematiska jämförelser med ett begränsat antal myndigheter i andra länder. Uppdraget skulle komma från regeringen,

men myndigheten skulle självt vara med och välja ut lämpliga jämförelseobjekt. Vissa extra resurser skulle tillföras myndigheterna för ändamålet, och forskare inom fältet skulle kunna engageras. Jämförelsen skulle ske enligt en viss systematik men ändå tillåta variation. Jämförelserna skulle dokumenteras. Därigenom skulle det gradvis kunna byggas upp en reservoar av erfarenheter när det gäller hur man kan tänka kring organiseringen av verksamhetsområden. Ett sådant instrument för systematiska jämförelser skulle inte användas alltför frekvent, men ändå tillräckligt ofta för att inte uppfattas som stigmatiserande. Någon myndighet borde – måhända i samverkan med någon lämplig forskningsmiljö– administrera en sådan framväxande bas av erfarenheter.

Hur ska kritiskt tänkande kunna stimuleras? Ett sådant har som sagt varit en bristvara i förvaltningspolitiken. På olika sätt bör förvaltningspolitiken organiseras så att alternativa perspektiv har möjlighet att göra sig gällande. Åtminstone en del av förvaltningspolitiken bör söka efter det annorlunda, och på så sätt bidra till att balansera det som vid varje tidpunkt ses som självklart (är institutionaliserat). Ifall ett lärande på basis av systematiserade erfarenheter (exempelvis enligt den modell som skisserades ovan) kunde etableras, skulle det i sig kunna leda till att det växte fram ett användbart kunskapsunderlag. Ifall medvetenheten spreds om att styrning är så mycket mer än mål- och resultatstyrning, skulle det i sig kunna leda till att uppmärksamheten också kom att riktas mot andra styrstrategier.

Varför ska förvaltningspolitiken organiseras på ett sätt som stöder det som är kritiskt? Ett uppenbart skäl är att sådant som är institutionaliserat och ligger i tiden ändå alltid kommer att få genomslag. Det är ”det andra” som behöver lyftas fram. I en rapport till den förvaltningspolitiska kommissionen i slutet av 1990-talet utvecklades argumenten för vad som där benämndes en ”keynesiansk” förvaltningspolitik:

”När de förvaltningspolitiska idéströmmarna säger ’management’ bör förvaltningspolitiken åtminstone delvis ifrågasätta detta ... Vi behöver inte en förvaltningspolitik som förstärker de idéer som ändå är dominerande, utan en som är motvalls, dvs. en förvaltningspolitik som mot ideologi och övertygelse kan mobilisera förnuft och tvekan” (SOU 1997:30, s. 131).

Argumentet är att förvaltningspolitiken bör uppmuntra reflektion och nytänkande. Kanske är det särskilt viktigt i situationer där det finns efterfrågan på stram budgetdisciplin att politiken ” ... ger utrymme för innovativitet, stimulerar experimenterande och spridning av lokala erfarenheter” (ibid, s. 131). Noteras bör att detta förslag framfördes under en tid då mål- och resultatstyrningen hade blivit en idé som knappast var möjlig att ifrågasätta.

Att inspirera framväxten av kritiska förhållningssätt förutsätter förmodligen både centrala initiativ och en central organisering. Om alla enskilda enheter (myndigheter) får göra det som de själva helst av allt vill, finns en risk att de kommer att agera på ett likartat sätt. Graden av nytänkande skulle därigenom antagligen bli lägre än vad som egentligen vore önskvärt. Variation i handlingsmönster, och därigenom framväxten av en reservoar av olika handlingsalternativ som en enskild myndighet kan jämföra sig med och hämta inspiration från, förutsätter ett visst mått av central styrning. Ett (måhända okonventionellt) sätt att stimulera lärande baserat på jämförelser skulle i enlighet med detta kunna vara att medvetet låta olika delar av staten (exempelvis olika länsstyrelser, olika delar av polisen, olika enheter inom arbetsförmedlingen) arbeta på olika sätt, systematisera erfarenheterna av detta genom att jämföra och låta sådana erfarenheter ligga till grund för analyser av vad som utgör en ändamålsenlig organisering.

Ett mer vedertaget sätt att öka förutsättningarna för ett kritiskt tänkande är att stimulera forskningen kring frågor om organisering och styrning i staten. Med jämna – om än ganska glesa – mellanrum brukar insikten växa att det behövs mer forskning i dessa avseenden. Satsningar gjordes i början av 1990-talet (två disciplinprogram och två tidsbegränsade centrumbildningar) och liknande satsningar har nyligen initierats av Riksbankens Jubileumsfond (RJ) och Vetenskapsrådet (VR). Problemet är att det inte finns någon garanti – eller ens är sannolikt – att sådana satsningar leder till en varaktig uppbyggnad av forskarmiljöer. Långsiktiga satsningar på (åtminstone) ett par akademiska miljöer där det bedrivs forskning och vidareutbildning (för statstjänstemän) när det gäller förvaltningsfrågor i vid mening skulle möjliggöra fruktbara meningsutbyten om förvaltningspolitiken. Dessa miljöer skulle också kunna spela en viktig roll i uppbyggnaden av en erfarenhetsbank när det gäller systematiska jämförelser (enligt ovan).

Återstår så den tredje frågan: hur ska styrningen av förvaltningen bli bättre? Det viktigaste budskapet här är att styrning är så mycket mer än ekonomistyrning. När regeringar styr använder de sig av en hel mängd olika strategier, och det behövs erfarenheter och exempel på hur sådana strategier skulle kunna utformas. Behovet är stort av att skapa möjligheter att diskutera regeringens organisering i alla dess dimensioner – utformningen av organisationer med regler och resurser, nätverksbyggande, stimulerandet av konkurrens, distanseringen och legitimerandet med hjälp av berättelser – utifrån lärdomar från olika verksamhetsområden. Någon myndighet bör ha ett ansvar för att ta tillvara och systematisera erfarenheter och för att – med detta som grund – utveckla förhållningssätt och metoder avseende regeringens styrning. Detta skulle kunna öka möjligheterna att lära av erfarenheter. Idag finns ingen sådan expertmyndighet för styrning. Såväl Ekonomistyrningsverket som Statskontoret är relativt renodlade granskningsmyndigheter med begränsat utvecklingsansvar.

Regeringens ambitioner kommer förstås alltid att vara problemstyrda och selektiva. I situationer och vid tidpunkter då ett problem uppfattas som väsentligt, bör regeringen kunna ge ett uppdrag till den ovan förordade myndigheten att utreda och (om regeringen så vill) föreslå förändringar i den existerande organiseringen. Myndigheten ifråga behöver då både ha förmågan att generera kunskap om organiseringen och dess effekter inom det specifika område som ska granskas, men också generella erfarenheter baserade på lärdomar från andra områden. En sådan myndighet bör också ha starka nätverk till den vetenskapliga forskningen – den behöver vara klokt positionerad.

Myndigheten ifråga bör också ha utrymme att på eget initiativ granska organiseringen av sådana verksamheter där de finner detta särskilt angeläget. Och det är då viktigt att det är verksamheter eller åtaganden som står i centrum, och inte enskilda enheter (SOU 2007:75, SOU 2013:40). Det kan exempelvis vara verksamheter i det offentliga som är särskilt resurskrävande, verksamheter där det finns indikationer på effektivitetsproblem eller områden som är särskilt intressanta för att kunna bygga upp erfarenheter. Myndigheten skulle på så sätt – i samband med det som här har avhandlats – ha tre huvuduppgifter: a) att stå för expertkompetens när det gäller perspektiv på och metoder för styrning; b) att genomföra uppdrag

från regeringen avseende politikområdets organisering (enligt en någotsånär standardiserad procedur); och c) att på eget initiativ genomföra granskningar.

På basis av det som här har skisserats skulle förvaltningspolitiken – ändamålsenligt organiserad – kunna medverka till att hantera de utmaningar som inledningsvis skisserades i den här essän. Det är sant att EU och andra internationella organisationer reglerar vad som är möjligt att göra för en enskild stat, men den ökade invändheten i europeiska och globala nätverk skapar också möjligheter att lära av andra staters förvaltningars erfarenheter. De förslag som kortfattat har beskrivits kan också göra det möjligt att stärka det gränsöverskridande och överbrygga de fragmenteringstendenser som finns. Sammanfattningsvis skulle de förslag som har skisserats ovan kunna bidra till att utveckla en mer robust kapacitet i förvaltningen för lärande och kritiskt tänkande, och på så sätt verksamt förbättra förutsättningarna för regeringen att styra sin förvaltning.

Referenser

- Bachrach, P. och Baratz, M.S, 1962, The Two Faces of Power. *American Political Science Review*, vol 56, s. 947-952.
- Bengtsson, M., 2012, Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft. Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Bowerman, M., Francis, G. och Fry, J., 2002, The evolution of benchmarking in UK local authorities. *Benchmarking: An International Journal*, vol. 9, 5, s. 429-449.
- Brunsson, N. (red), 1986, *Politik och ekonomi. En kritik av rationalitet som samhällsföreställning*. Doxa Ekonomi.
- Brunsson, N., 1990, Reformen som rutin. Kapitel i Brunsson, N. och Olsen, J.P., *Makten att reformera*. Carlssons Bokförlag.
- Brunsson, N. och Jacobsson, B., och kollegor, 2000, *A World of Standards*. Oxford University Press.
- Brunsson, N. och Sahlin-Andersson, K., 2000. "Constructing organizations. The example of public sector reforms", *Organization Studies*, vol. 21, nr 4, s. 721-746.
- Czarniawska-Joerges, B. & Sevón, G. (1996) *Translating organizational change*, Berlin; New York: Walter de Gruyter.

- Dahl, M., 2007, *States under Scrutiny. International Organizations, Transformation and the Construction of Progress*. Avhandling i företagsekonomi vid Stockholms Universitet/Södertörns högskola.
- DiMaggio, P. och Powell, W.W., 1983, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol. 48, s. 147-160.
- Ehn, P. & Sundström, G., 1997, Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen. Ur *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*. Rapport till den Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:15.
- Forssell, A. och Jansson, D., 2000, *Idéer som fångslar. Recept för en offentlig reformation*. Liber.
- Galbraith, J., 1973, *Designing Complex Organizations*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Gaventa, J., 1987, *Makt och deltagande*. Ur Petersson, O. (red), *Maktbegreppet*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- Hood, C., 1991. "A Public Management for all Seasons", *Public Administration*, vol. 69.
- Jacobsson, B., 1989. *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Rapport till maktutredningen. Carlssons Bokförlag.
- Jacobsson, B. (red), 1994, *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*. Nerenius & Santérus Förlag.
- Jacobsson, B. och Sundström, G., 2001. *Resultat utan lärande? Erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*. Score Rapportserie 2001:15.
- Jacobsson B. och Sundström, G., 2006, *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Liber.
- Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G., 2015, *Governing the Embedded State. The Organizational Dimensions of Governance*. Oxford University Press.
- Jacobsson, K., 2004, Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: the Case of EU Employment Policy. *Journal of European Social Policy*, vol. 14, s. 355-370.
- Kyrö, P., 2003, Revising the concept and forms of benchmarking, *Benchmarking: An International Journal*, Vol. 10, 3, s. 210-225
- Lerdell, D. och Sahlin-Andersson, K., 1997. *Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:33.
- Levitt, B. och March, J. G., 1988. "Organizational Learning", *Annual Review of Sociology*, vol. 14, s. 319-340.

- Lukes, S., 1974, *Power: A Radical View*. MacMillan.
- March, J.G. och Olsen, J.P., 1979, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Marcussen, M., 2002, *OECD og idéspillet. Game over?* Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Meyer, J. W. och Rowan, B., 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, vol. 83 s. 340-363.
- Meyer, J., Boli, J., Thomas, G. M. och Ramirez, F. O., 1997. "World Society and the Nation-State", *American Journal of Sociology*, vol. 103, nr 1.
- Moriarty och Smallman, 2009, *En Route to a Theory of Benchmarking. Benchmarking: An International Journal*, vol 16, s. 484-503.
- Niemann, C., 2013, *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet*. Stockholm University: Department of Political Science (avhandling).
- Noordhoek, M., 2013, *Municipal Benchmarking. Organisational Learning and Network Performance in the Public Sector*. Eburon Academic Publishers.
- Osborne, D. och Gaebler, T., 1992, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Page E. C. och Jenkins, B., 2005, *Policy Bureaucracy. Government with a cast of thousands*. Oxford University Press.
- Powell, W. W. och DiMaggio, P. J., red., 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Rombach, B., 1991, *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin-Anderson, K., 1996. "Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields", i Czarniawska, B. och Sevón, G., red., *Translating Organizational Change*. Walter de Gruyter.
- Sahlin, K. och Wedlin, L., 2008, *Circulating ideas: Imitation, translation and editing*. I *Handbook of Organizational Institutionalism*. Sage, Thousand Oaks, s. 218-242.

- Simon, H., 1947, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. Free Press: MacMillan.
- SOU 1997:30. *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Slutbetänkande från Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 2007:75. *Att styra staten– regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande från Styretredningen.
- SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta*. Slutbetänkande från Innovationsrådet.
- Sundström, G., 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen (avhandling).
- Svensson, J., 2009, *The Regulation of Rule-Following. Imitation and Soft Regulation in the European Union*. Avhandling i företagsekonomi vid Stockholms Universitet/Södertörns högskola.
- Vifell, Å., 2006. *Enklaver i staten. Internationalisering och demokrati i den svenska statsförvaltningen*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling. Almqvist & Wiksell.
- Westney, E., 1987, *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*. Cambridge: Harvard University Press.

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöre köp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I [13]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En an-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
Lösöreköp och registerpant. [18]
Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]

En ny säkerhetsskyddslag. [25]
Datalagring och integritet. [31]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella
tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital
kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produktmyndigheten. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slut-
vård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring.
Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i
staten. [36]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknik-
programmet. [29]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]