Statens servicecenter

Rapport

Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner

Slutrapport i regeringsuppdrag om samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner

Datum: 2017-04-10
Diarienummer: 10052-2016/1121
Rapportnummer: R:008
ISBN: 978-91-88631-12-1 (tryck)
978-91-88631-13-8 (pdf)
Tryckeri: Ale tryckteam, Bohus

Statens servicecenter
FE 15
801 71 Gävle

Telefon: 0771-456 000
E-post: registrator@statenssc.se
www.statenssc.se

Statens servicecenter

MISSIV

Datum
2017-04-10

Dnr
10052-2016/1121

Er beteckning
Fi2016/00274/SFÖ

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statens servicecenter rörande samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner

Statens servicecenter fick den 28 januari 2016 i uppdrag av regeringen att analysera och föreslå vilka myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att bedriva samordnat inom staten och utanför storstadsområdena. Enligt regeringens beslut ska uppdraget slutredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 15 april 2017.

Statens servicecenter överlämnar härmed *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner – slutrapport*.

I detta ärende har generaldirektören Thomas Pålsson beslutat efter föredragning av projektledaren Anders Hedberg. I den slutliga handläggningen har också rättschefen Gustaf Johnssén deltagit.

Thomas Pålsson

Anders Hedberg

Postadress
Statens servicecenter
FE 15
107 90 Stockholm

Telefon
0771-456 000

E-post
registrator@statenssc.se

Webbplats
www.statenssc.se

Innehållsförteckning

Sammanfattning **7**

1 Uppdraget och dess genomförande **11**

1.1 Regeringens uppdrag 11

1.2 Utredningens syfte och inriktning 12

1.3 Uppdragets genomförande 14

1.4 Rapportens disposition 16

2 Samordning och lokalisering av statlig verksamhet **17**

2.1 Samordning och koncentration 17

2.2 Lokalisering av statlig verksamhet 20

3 Analys av myndighetsfunktioner **27**

3.1 Utgångspunkter 27

3.2 Myndigheters it-drift 29

3.3 Statliga lokala servicekontor 31

3.4 Reseadministration 35

3.5 Fordonshantering 39

3.6 Rekrytering 42

3.7 Utbildning 46

3.8 Fordringshantering 51

3.9 Operativt upphandlingsstöd 54

3.10 Förvaltningsjuridiskt stöd 57

3.11 Kontorsstöd 59

4 Slutsatser om myndighetsfunktioner **63**

4.1 Övergripande iakttagelser 63

4.2 Förslag på fortsatt arbete avseende myndighetsfunktionerna 66

4.3 Andra effektiviseringspotentialer 68

4.4 Kan fler myndighetsfunktioner övervägas? 68

4.5 Avslutande reflektioner 72

Bilagor

1 Regeringens uppdrag **75**

2 Sammanfattningen ur delrapporten En samordnad ekonomifunktion för statliga myndigheter **79**

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Statens servicecenter analyserat vilka myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att samordna, koncentrera och omlokalisera till orter utanför storstadsområdena.

Inom ramen för utredningen har vi analyserat ett tiotal myndighetsfunktioner, som främst avser olika typer av verksamhetsstöd. Vi bedömer att i stort sett samtliga av dessa skulle vara möjliga att samordna, koncentrera och omlokalisera, men att en sådan åtgärd framför allt skulle vara lämplig för följande myndighetsfunktioner:

- Myndigheters it-drift
- Statliga lokala servicekontor
- Operativt upphandlingsstöd
- Förvaltningsjuridiskt stöd
- Ekonomiadministration

Statens servicecenter bedömer att en betydande effektivisering skulle kunna uppnås genom samordning, koncentration och omlokalisering av de myndighetsfunktioner som har studerats. Särskilt stora besparingar kan göras genom att bilda en gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift. Här kan den årliga besparingen jämfört med dagsläget ligga på 750–850 miljoner kronor när molntjänsten väl är i stadigvarande drift. Även inom området ekonomiadministration skulle en betydande besparing kunna uppnås genom en breddning av Statens servicecenters tjänsteutbud; sannolikt upp till 400–500 miljoner kronor per år. I andra fall bedömer vi att besparingen kan ligga på 10–20 miljoner kronor per år och myndighetsfunktion. Det gäller till exempel om för statsförvaltningen gemensamma funktioner inrättas för operativt upphandlingsstöd och förvaltningsjuridiskt stöd.

Där så är lämpligt skulle en omlokalisering av de analyserade myndighetsfunktionerna också kunna generera ett stort antal nya arbetstillfällen utanför storstadsområdena. Vi uppskattar att det totalt handlar om cirka 350 till 400 årsarbetskrafter. De största effekterna skulle uppnås med ett inrättande av statens molntjänst enligt vårt förslag (cirka 200 årsarbetskrafter) och genom våra förslag avseende ekonomiadministration (cirka 100 årsarbetskrafter). För flertalet övriga myndighetsfunktioner där vi har kunnat uppskatta denna effekt torde det handla om mellan 10 och 20 årsarbetskrafter per funktion.

Inom ramen för denna utredning har Statens servicecenter i flertalet fall endast kunnat göra relativt översiktliga analyser av de berörda myndig-

hetsfunktionerna. Det krävs ytterligare utredningsarbete för att regeringen ska kunna gå vidare med att samordna, koncentrera och omlokalisera enskilda myndighetsfunktioner. Statens servicecenter föreslår därför att regeringen tillsätter följande utredningar:

- En särskild utredare bör få i uppdrag att förbereda inrättandet av en statlig molntjänst för samordning av merparten av de statliga myndigheternas it-drift.
- En särskild utredare bör få i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny statlig lokal serviceorganisation som ansvarar för att medborgares, företags och nyanländas kontakter med staten på lokal nivå kan ske på ett sammanhållet sätt.
- En oberoende utredare, till exempel i form av en så kallad bokstavsutredning inom Regeringskansliet, bör få i uppdrag att närmare analysera förutsättningarna för ökad samordning av statens funktioner för bevakning och hantering av fordringar. I uppdraget bör även ingå att bedöma om dessa funktioner bör omlokaliseras.
- Statens servicecenter bör få i uppdrag att närmare utreda vilka delar i myndigheternas arbete med reseadministration som kan och bör samordnas och eventuellt omlokaliseras.
- Kammarkollegiet bör få två uppdrag. Det ena är att förbereda och genomföra bildandet av en funktion för generellt, operativt upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet, det vill säga en breddning av myndighetens befintliga uppdrag att ge stöd vid avrop från de statliga ramavtalen. Det andra är att förbereda och genomföra bildandet vid myndigheten av en samordnad funktion för förvaltningsjuridiskt stöd till statsförvaltningen.
- Statskontoret bör få i uppdrag att närmare utreda om det finns behov av en samordnad och generell utbildning om statstjänstemannarollens förutsättningar och på vilket sätt den i sådana fall bör organiseras, inklusive vem som bör ansvara för att utbildningarna genomförs.

Beträffande myndighetsfunktionerna rekrytering, fordonshantering och kontorsstöd är Statens servicecenters rekommendation att regeringen för närvarande bör avvakta med ytterligare utredningsinsatser avseende förutsättningarna för samordning, koncentration och omlokalisering.

Det är väsentligt att de föreslagna utredningsuppdragen väger in även andra aspekter än vad som är effektivt ur ett strikt myndighetsperspektiv. Exempelvis behöver konkurrensaspekter beaktas. På vissa områden – i rapporten pekar vi till exempel på rekryteringsområdet – torde statsförvaltningens behov av stöd till stora delar kunna tillgodoses av tjänster på den privata marknaden.

Genom föreliggande uppdrag, och det uppdrag som regeringen tidigare har gett Statens servicecenter om förutsättningarna för att införa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv, har vi i princip behandlat samtliga de idéer om samordning, koncentration och omlokalisering av myndighetsfunktioner som har förts fram på senare år av bland annat Servicecenterutredningen. I denna slutrapport pekar vi därtill på vissa ytterligare funktioner för vilka det kan finnas skäl att framöver diskutera möjligheter till samordning, koncentration och omlokalisering. Det handlar bland annat om att Statens servicecenters tjänsteutbud skulle kunna utökas avseende exempelvis controllerfunktion åt myndigheter och tillhandahållande av diariesystem, och att den föreslagna statliga molntjänsten på sikt skulle kunna erbjuda fler tjänster än de som initialt föreslås ingå i den, det vill säga datorkapacitet och lagring. Exempel på sådana tänkbara framtida tjänster kan vara gemensamma funktioner för myndigheternas intranät och e-post och en gemensam plattform för telefoni.

Sammantaget bedömer Statens servicecenter dock att effektiviseringspotentialen för samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner av stödkaraktär i huvudsak har utforskats. Om regeringen på sikt vill genomföra ytterligare samordning och omlokalisering av statlig verksamhet i större skala, så krävs sannolikt att åtgärderna inriktas mot delar av myndigheters kärnverksamheter eller hela myndigheter. I första hand bör omlokalisering då övervägas för verksamheter som kan bli en tydlig resurs i den regionala utvecklingen, samspela väl med det lokala näringslivet och bli del av ett regionalt kluster som leder till en arbetsmarknad som kan främja regional tillväxt. En metod för att identifiera lämpliga verksamheter kan vara att regeringen ger statliga myndigheter i uppdrag att analysera och föreslå vilka av deras stockholmsbaserade kärnverksamheter som skulle kunna flyttas till andra orter.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Regeringens uppdrag

Regeringen beslutade den 28 januari 2016 att ge Statens servicecenter i uppdrag att analysera och föreslå vilka funktioner inom de statliga myndigheterna som kan vara lämpliga att bedriva samordnat i staten och utanför storstadsområdena.[1] Uppdraget ska genomföras i samverkan med de myndigheter som Statens servicecenter bedömer är berörda.

Uppdraget ska delredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 juni 2016 och slutredovisas senast den 15 april 2017. I slutredovisningen ska ingå en konsekvensanalys av förslaget. Den ska innehålla bland annat möjliga besparingar, påverkan på den statliga närvaron i och utanför storstadsområdena samt effekter av myndigheternas verksamheter och kompetensförsörjning.

Som skäl för uppdraget anger regeringen att underlaget syftar till att skapa en bild av och bedöma möjligheterna till stordriftsfördelar och koncentration av myndighetsfunktioner. Avsikten är att regeringen efter att uppdraget har redovisats ska kunna besluta om uppdrag av mer operativ karaktär till Statens servicecenter och andra myndigheter.

Som bakgrund till uppdraget hänvisas bland annat till budgetpropositionen för 2015 enligt vilken regeringen avser att analysera om det finns behov av att koncentrera även andra myndighetsgemensamma tjänster – utöver de som Statens servicecenter erbjuder – inom vilka det finns tydliga skalfördelar och samordningsvinster. Vidare hänvisas till budgetpropositionen för 2016 där regeringen anger att det är viktigt att de statliga myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet. Enligt regeringen bör vissa myndighetsfunktioner utlokaliseras från storstadsområdena. För att hantera frågan samlat och effektivt aviserades ett uppdrag till Statens servicecenter att föreslå vilka funktioner inom de statliga myndigheterna som vore lämpliga att utlokalisera.

Av regeringens beslut framgår att uppdraget inte omfattar myndigheter vars verksamhet av sekretess- och säkerhetsskyddsskäl inte är lämplig att bedriva samordnat. Vidare gäller uppdraget främst myndighetsfunktioner där det finns möjligheter till stordriftsfördelar, effektiviseringar

[1] Uppdrag till Statens servicecenter att föreslå myndighetsfunktioner som är lämpliga att samordna och omlokalisera, Regeringsbeslut 2016-01-28, Fi2016/00274/SFÖ.

och kvalitetsförbättringar genom samordning och koncentration. Uppdraget rör även samordnade myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att bedriva utanför storstadsområdena.

1.2 Utredningens syfte och inriktning

Det är varje myndighetslednings ansvar att pröva och bedöma om stödverksamhet ska skötas i egen regi, i samverkan eller på entreprenad. Utgångspunkterna är myndighetsförordningens (2007:515) bestämmelser om att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt. Av myndighetsförordningen framgår också att en myndighet ska verka för att den genom samarbete med andra myndigheter och med andra tar till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Servicecenterutredningen, som arbetade 2010–11 och föregick bildandet av Statens servicecenter, konstaterade i sitt betänkande att vid den tiden skötte en majoritet av myndigheterna administrativ stödverksamhet i egen regi. Flera av de myndigheter som ombildats till så kallade enmyndigheter hade koncentrerat sina administrativa verksamheter. Därtill tillhandahöll Kammarkollegiet tjänster inom ekonomi- och personaladministration till ett åttiotal mindre myndigheter. Till viss del upphandlade också myndigheterna delar av det administrativa stödet, om än i en begränsad omfattning.[2]

Efter Statens servicecenters bildande har bilden delvis förändrats. Vi levererar idag tjänster inom löneadministration och ekonomiadministration åt cirka 150 statliga myndigheter. Inom andra stödverksamheter torde dock myndigheternas sätt att organisera verksamheten i huvudsak fortfarande motsvara vad som gällde vid tiden för Servicecenterutredningen.

Den övergripande frågeställningen för denna utredning har därför varit att identifiera ytterligare tänkbara myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att samordna och omlokalisera till orter utanför storstadsområdena. Det har främst handlat om verksamheter vars innehåll i princip är detsamma för samtliga statliga myndigheter – även om valet av utförare kan variera – och som därför eventuellt kan samordnas och omlokaliseras.

I arbetet med att identifiera tänkbara myndighetsfunktioner har vi som utgångspunkt inte lagt några restriktioner på vilket slags verksamhet

[2] SOU 2011:38 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*.

som kan bli aktuell för samordning och omlokalisering. I praktiken har analysen visserligen främst behandlat olika typer av stödfunktioner, men vi har under arbetets gång även diskuterat vissa kärnverksamheter.

Med hänsyn till hur uppdraget är formulerat har Statens servicecenter i arbetet utgått från att våra eventuella förslag om åtgärder avseende enskilda myndighetsfunktioner i första hand ska avse sådana funktioner där vår analys visar att en samordning, koncentration *och* omlokalisering skulle vara ändamålsenlig och effektiv. Som utgångspunkt för utredningen har vi alltså förutsatt att alla tre leden ska vara uppfyllda.

Som en konsekvens av att detta har vi i arbetet med slutrapporten valt bort vissa myndighetsfunktioner som tidigare har diskuterats. Det tydligaste exemplet är myndigheternas lokalförsörjning och stödet till dem i lokalanskaffningsfrågor, som vi tog upp i uppdragets första delrapport men sedan har nedprioriterat. I detta fall är det i och för sig lätt att se att regeringen genom ökad styrning skulle kunna uppnå omlokaliseringseffekter, exempelvis genom att begränsa var myndigheterna får inrätta sina kontor eller sätta ett tak för deras hyresutgifter. Däremot bedömer Statens servicecenter att samordning och koncentration inte vore lämpliga åtgärder i detta fall. Någon ambition att återcentralisera lokalförsörjningen genom att till exempel inrätta en ny ”byggnadsstyrelse” finns knappast och förutsättningarna för att genomföra gemensam upphandling av lokaler till flera myndigheter är i normalfallet begränsade. Därtill finns över hela landet en fungerande marknad av fastighetskonsulter som kan fylla myndigheternas behov av stöd i lokalanskaffningen. Det visas även av att det myndighetsbaserade stödet i lokalförsörjningsfrågor har reducerats kraftigt, från att i mitten av 1990-talet utgöra en särskild myndighet (Statens lokalförsörjningsverk) till att idag bestå av en mycket begränsad funktion vid Ekonomistyrningsverket.[3]

Vad menas med samordning, koncentration och omlokalisering?

I sammanhanget bör något sägas om de begrepp som uppdraget kretsar kring. *Samordning* får i vardagsspråket ofta beteckna olika former av samarbete. Semantiskt sett är dock samordning knappast en synonym för samarbete, utan har en snävare betydelse – enligt en ordbok betyder verbet samordna att ”organisera (olika verksamheter) för ett gemensamt syfte”. Att det handlar om att olika verksamheter – inom samma eller olika organisationer – i något eller flera avseenden ska koordineras

[3] År 2014 uppgick resursåtgången vid Ekonomistyrningsverkets lokalförsörjningsfunktion till två årsarbetskrafter. Se Statskontoret (2015) *Myndighetsanalys av Ekonomistyrningsverket*. Statskontoret 2015:15.

synes vara det grundläggande. Hur långtgående denna koordination är och på vilket sätt den sker kan däremot variera. Beslut om samordning kan fattas både genom att någon aktör har mandat att besluta över andra och genom att överenskommelser träffas mellan jämbördiga parter.[4]

Vad gäller *koncentration* så handlar det enligt ordboken om att ”samla, dra ihop, förtäta”. Att koncentrera en verksamhet bygger alltså på något som går utöver samordning. Möjligheten att koncentrera en verksamhet är nära knuten till verksamhetens art. Motivet till koncentration av vissa ärenden kan vara att man på så sätt uppnår stordriftsfördelar, en kritisk massa och en större enhetlighet. I andra fall kan en koncentration av vissa ärenden vara aktuell om dessa inte är vanligt förekommande. Genom koncentration uppnår man en kritisk massa. Frågan om när en verksamhet kan koncentreras kan därmed sägas ha två dimensioner beroende på vad som avses. Verksamhet kan helt och fullt koncentreras till en eller ett fåtal enheter, varvid vissa andra enheter alltså läggs ned. Men koncentration av verksamhet kan också ske fastän antalet organisatoriska enheter blir detsamma, till exempel om vissa moment i dessa enheters verksamhet koncentreras.[5]

Med *omlokalisering* avses att en verksamhet flyttas från en ort till en annan. Som utgångspunkt för detta uppdrag är tanken att riktningen för omlokaliseringen ska vara från storstadsområdena till andra delar av landet. Med hänsyn till hur fördelningen av statliga myndigheter ser ut i olika delar av landet[6] innebär ”storstadsområdena” i första hand Storstockholmsområdet.

1.3 Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts i två faser. I den första, som redovisades i en delrapport i juni 2016, identifierade Statens servicecenter tänkbara myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att samordna och omlokalisera till orter utanför storstadsområdena.[7]

---

[4] Resonemanget om begreppet samordning har hämtats från SOU 2012:83 *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.

[5] Resonemanget om begreppet koncentration har hämtats från SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna*.

[6] Se Statskontoret (2016) *Statliga myndigheters lokalisering – ett samlat underlag*. Statskontoret 2016:8.

[7] Statens servicecenter (2016) *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner – delrapport juni 2016*.

I den andra fasen har vi gjort fördjupade analyser av de tänkbara myndighetsfunktioner som lyftes fram i delrapporten i juni 2016 och även några ytterligare. I några fall har mer utförliga analyser också redovisats i särskilda delrapporter:

- *En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift*. Lämnades till regeringen den 7 februari 2017.
- *En samordnad ekonomifunktion för statliga myndigheter*. Lämnades till regeringen den 15 mars 2017.
- *En sammanhållen organisation för statlig lokal service*. Lämnades till regeringen den 22 mars 2017.

I denna slutrapport behandlas de myndighetsfunktioner som har analyserats i utredningen.

Myndighetsfunktionen ekonomiadministration, som vi tog upp i den ovannämnda delrapporten, diskuteras dock i huvudsak inte i slutrapporten. Dess sammanfattning återges dock i bilaga 2. Karaktären på den delrapporten skiljer sig nämligen i viss mån från övriga delar av utredningsuppdraget. Dess förslag handlar i hög grad om att vidareutveckla den roll som Statens servicecenter redan har, det vill säga att samordnat för statsförvaltningen bedriva tjänster inom bland annat ekonomiadministration. Vad gäller ekonomiadministrativa tjänster har regeringen redan bedömt – genom inrättandet av Statens servicecenter – att samordning och omlokalisering i princip är en lämplig lösning för åtminstone frivillig anslutning av myndigheterna till servicecentrets tjänster. De övriga delarna av utredningsuppdraget, som tas upp i slutrapporten, handlar om att mer förutsättningslöst undersöka om det finns ytterligare myndighetsfunktioner som överhuvudtaget kan vara lämpliga att samordna, koncentrera och omlokalisera. Att myndighetsfunktionen ekonomiadministration ändå har behandlats inom ramen för det samlade utredningsuppdraget beror på att samordning och omlokalisering är centrala begrepp även i det fallet. Dessutom innebär delrapportens förslag en förändring genom att anslutningen till tjänsterna är tänkt att regleras i förordning och även bedöms medföra en betydande besparing.

Det bör också nämnas att regeringen i augusti 2014 gav ett särskilt uppdrag till Statens servicecenter att i samverkan med Riksarkivet samt sju pilotmyndigheter utveckla och använda en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv. Uppdraget om e-arkiv, som förväntas fortgå till våren 2018, har avsatt ett flertal delrapporter. Frågan om e-arkiv behandlas inte vidare i denna rapport.

Som underlag för arbetet har Statens servicecenter tagit del av en stor mängd skriftligt material, varav väsentligare källor anges löpande i rapporten.

Synpunkter har också inhämtats vid olika möten med ett stort antal intressenter. I analyserna av de olika myndighetsfunktionerna har Statens servicecenter i de flesta fall bildat särskilda referensgrupper med berörda myndigheter och även haft andra kontakter av relevans i sammanhanget. Vidare har projektgruppen haft gemensamma möten med företrädare för myndigheter som deltar i E-samverkansprogrammet (eSam).

Analysen har även stämts av med en referensgrupp som har letts av Statens servicecenters generaldirektör Thomas Pålsson. Referensgruppen har bestått av Göran Ekström, tidigare generaldirektör för Arbetsgivarverket, Thomas Rolén, kammarrättspresident, Kammarrätten i Stockholm och tidigare generaldirektör för Domstolsverket samt Mats Sjöstrand, tidigare generaldirektör för Skatteverket.

Slutrapporten har tagits fram av en projektgrupp vid Statens servicecenter bestående av projektledaren Anders Hedberg och utredarna Svante Eriksson och Clas Heinegård.

Avsnitten om myndighetsfunktionerna reseadministration och fordonshantering bygger på en underlagsrapport som gjorts av utredarna Matz Larsson och Åke Mortaigne på uppdrag av Statens servicecenter.

1.4 Rapportens disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* redogörs översiktligt för regler och tidigare gjorda politiska överväganden om samordning, koncentration och omlokalisering av statlig verksamhet.

I *kapitel 3* redovisas Statens servicecenters analys av förutsättningarna för att samordna, koncentrera och omlokalisera enskilda myndighetsfunktioner.

I *kapitel 4* sammanfattas våra iakttagelser och förslag om förutsättningarna för att samordna, koncentrera och omlokalisera myndighetsfunktioner, inklusive hur det fortsatta arbetet med de olika myndighetsfunktionerna bör bedrivas. Vidare diskuteras ytterligare myndighetsfunktioner som eventuellt skulle kunna samordnas, koncentreras och omlokaliseras och redovisas några erfarenheter av utredningsarbetet.

2 Samordning och lokalisering av statlig verksamhet

Som bakgrund till analysen av enskilda myndighetsfunktioner redogör vi i detta kapitel för regler och tidigare gjorda politiska överväganden om samordning, koncentration och lokalisering av statlig verksamhet.

2.1 Samordning och koncentration

2.1.1 Grundläggande krav på effektiv statlig verksamhet

Staten bedriver en rad olika verksamheter som tillsammans är mycket omfattande. Under 2015 uppgick statens totala kostnader till 1 227 miljarder kronor.[8] Av detta stod transfereringar för 968 miljarder kronor och kostnader för statens egen verksamhet för 259 miljarder kronor. De senare bestod främst av personalkostnader (123 miljarder kronor), övriga driftskostnader (85 miljarder kronor), av- och nedskrivningar (28 miljarder kronor) samt lokalkostnader (21 miljarder kronor).

Det ställs krav på att statliga verksamheter ska säkerställa grundläggande värden om bland annat saklighet och opartiskhet samt öppenhet och insyn. Statliga verksamheter ska även kännetecknas av effektivitet och god resurshushållning samt tillgänglighet och service. Den statliga verksamheten måste samtidigt utvecklas kontinuerligt till följd av nya och ändrade statliga åtaganden.

Regeringen har delegerat ett stort ansvar till statliga myndigheter att tillgodose de grundläggande kraven på effektivitet och förnyelse. Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att en myndighet ansvarar inför regeringen för att verksamheten bland annat bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att den hushållar väl med statens medel. Myndigheter ska även fortlöpande utveckla sina verksamheter.

2.1.2 Effektivisering med koncentration och samordning

Under de senaste åren har samordning och koncentration kommit att spela en allt större roll för att effektivisera och utveckla såväl statliga myndigheters kärnverksamheter som deras verksamhetsstöd.

Motiven till att koncentrera kärnverksamhet är ofta att skapa större verksamheter som bättre kan tillvarata olika stordriftsfördelar och andra

[8] Regeringens skrivelse 2015/16:101 *Årsredovisning för staten 2015*.

vinster. Det gäller till exempel ökad produktivitet genom att fler prestationer kan åstadkommas med samma eller färre resurser och ökad kvalitet genom bättre möjligheter till att specialisera delar av verksamheten. När det gäller kärnverksamhet så har exempelvis vissa länsstyrelseverksamheter koncentrerats till ett mindre antal länsstyrelser i syfte att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell resursanvändning.[9] Även inom flera av de nationellt sammanhållna enmyndigheterna har den operativa verksamheten till stor del samlats i färre och större regionala och lokala enheter.[10]

Förutsättningarna för att effektivisera verksamhetsstöd och administrativa tjänster vid statliga myndigheter har ökat väsentligt till följd av it-utvecklingen. Genom att öka enhetligheten i ett stort antal återkommande stödtjänster och sedan koncentrera samt automatisera produktionen av sådana tjänster kan tjänsterna levereras till en lägre styckkostnad och ofta med en högre kvalitet än om tjänsterna utförs vid varje myndighet. Positiva synergier kan även skapas mellan ökad automatisering av processer och koncentrerad hantering.

2.1.3 Inrättandet av Statens servicecenter

Regeringen pekade i den förvaltningspolitiska propositionen från 2010 på möjligheter till effektivisering inom det ekonomi- och personaladministrativa området i statsförvaltningen genom en koncentration av administrativ stödverksamhet.[11]

En bakgrund till detta var bland annat tidigare studier som hade visat att en koncentrerad statlig ekonomi- och personaladministration kunde leda till avsevärda effektiviseringar. Ekonomistyrningsverket bedömde 2007 att det fanns en årlig besparingspotential på 650–900 miljoner kronor i statsförvaltningen för gemensamma administrativa lösningar, exklusive de stora myndigheter som redan hade inrättat sina egna servicecentra.[12] E-delegationen hade för sin del uppskattat att det finns en besparingspotential på 500–1 200 miljoner kronor per år för gemensamma administrativa verksamhetsstöd för statsförvaltningen.[13]

---

[9] Prop. 2011/12:31 *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet*.

[10] Statskontoret (2010) skrift om offentlig sektor: *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

[11] Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

[12] Ekonomistyrningsverket (2007) *Gemensamma lösningar för effektivare administration*. ESV 2007:33.

[13] SOU 2009:86 *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*.

Mot denna bakgrund gav regeringen 2010 en särskild utredare i uppdrag att förbereda bildandet av ett myndighetsgemensamt servicecenter som erbjuder tjänster inom i första hand ekonomi och personaladministration till statliga myndigheter.[14]

Statens servicecenter bildades den 1 juni 2012 med uppgift att efter överenskommelse med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Statens servicecenter ska i sin verksamhet säkerställa en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service. Vidare ska myndigheten kontinuerligt samverka med kundmyndigheterna i syfte att utveckla tjänsternas utformning och innehåll.[15] Under 2015 beslutade regeringen om en förordning gällande anslutning för ett drygt hundratal myndigheter till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster senast den 1 januari 2017.

Genom konsolidering och standardisering av statens administrativa verksamhet i Statens servicecenter kunde statsförvaltningen enligt regeringen dra nytta av stordriftsfördelar.[16] Att koncentrera administrativt stöd i ett servicecenter hade enligt regeringen även fördelar av mer kvalitativ karaktär. Koncentration och stordrift möjliggjorde en jämnare och högre effektivitet och kvalitet på utförda tjänster och minskade riskerna för kompetensbrist eller personberoende inom kundmyndigheterna. Regeringen menade dessutom att ytterligare en fördel var att Statens servicecenter skapar en organisatorisk plattform för framtida koncentration och stordrift av andra förvaltningsgemensamma stödtjänster.

Verksamheten vid Statens servicecenter har successivt vuxit i omfattning sedan myndigheten bildades. Det har bland annat kommit till utryck genom att kundmyndigheterna har blivit fler. År 2016 var totalt 150 statliga myndigheter anslutna till servicecentret. Av dessa använde 124 myndigheter de ekonomirelaterade tjänsterna och 110 myndigheter de lönerelaterade tjänsterna. Statens servicecenters kundundersökning från 2016 visar bland annat att vad gäller kvalitet, service och effektivitet är kunderna inom tjänsteområdet lönerelaterade tjänster nöjdare än kunderna inom ekonomirelaterade tjänster. Vidare tenderar användare

[14] Kommittédirektiv 2010:117 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration*.

[15] Förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

[16] Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 2.

på större myndigheter att vara mer nöjda än användare på övriga myndigheter.

2.2 Lokalisering av statlig verksamhet

2.2.1 Utgångspunkter för geografisk organisering

Utöver kraven i myndighetsförordningen anger regeringen i myndighetsinstruktioner bland annat ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och särskilda befattningshavare för olika myndigheter. Regeringen kan i vissa fall fastställa grundläggande förutsättningar för myndigheters geografiska organisation. Det är emellertid ovanligt att regeringen i detalj reglerar myndigheternas närmare lokalisering. Det innebär att myndigheterna inom vissa ramar själva bestämmer hur verksamheten ska utformas och på vilka orter den ska bedrivas. Bland annat får en myndighet själv besluta om sin lokalförsörjning utifrån vad regeringen beslutat om lokaliseringen och sina fastställda ekonomiska resurser.[17] Statliga myndigheter ska även samråda med andra myndigheter och organisationer när de planerar att minska verksamheten på en ort.[18]

Organiseringen av verksamheten är ofta en viktig del av en myndighets interna styrning och utveckling av verksamheten. Den organisatoriska utformningen beror bland annat på myndighetens uppdrag, målgrupper och ekonomiska ramar samt andra praktiska faktorer. Ur ett geografiskt perspektiv handlar organisering främst om indelning i geografiska verksamhetsområden respektive placering av kontor.

Vid indelning i geografiska områden behöver myndigheter exempelvis beakta att verksamheten inom respektive område blir tillräckligt stor för att möjliggöra specialisering bland personalen och kunna hantera oförutsedd personalfrånvaro. Storleken på och antalet regionala/lokala ansvarsområden påverkar också möjligheten att nationellt kunna leda och styra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Vid lokalisering av en verksamhet måste en myndighet ta hänsyn till om det finns betydande gränsytor till andra statliga verksamheter och var dessa bedrivs. Lokaliseringen är också viktig i verksamheter med stort behov av geografisk närhet, exempelvis där det behövs god kännedom om lokala förhållanden eller rimliga reseavstånd till tillsynsobjekt.

---

[17] Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

[18] Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

IT-utvecklingen har i grunden ändrat förutsättningarna för den statliga organiseringen. Digital service till medborgare har kommit att komplettera och även ersätta traditionell direktservice med personliga möten. Den tekniska utvecklingen har dessutom gjort det möjligt för myndighetspersonal på olika orter att ha gemensamma möten med hjälp av videolänk och andra tekniska hjälpmedel.

2.2.2 Regionalpolitiska syften och behov

Utöver verksamhetsmässiga utgångspunkter kan statliga verksamheter även lokaliseras med beaktande av regionalpolitiska syften och behov. Det handlar då ofta om att placera statlig verksamhet och statliga arbetstillfällen på en ort för att öka sysselsättningen där och bidra till den regionala och lokala tillväxten.

Vid olika tillfällen har riksdagen och regeringen använt lokaliseringen av statliga verksamheter som ett sätt att främja den regionala utvecklingen. Under 1970-talet omlokaliserades sammantaget ett knappt femtiotal statliga myndigheter med cirka 10 000 anställda till 16 orter utanför Stockholms län. Omlokaliseringarna grundade sig bland annat på de berörda myndigheternas uppgifter, organisation, kontaktbehov och kostnader. Ett viktigt syfte med omlokaliseringarna var att stärka vissa stadsregioner i landsorten som attraktiva alternativ till storstäderna. Det skulle uppnås genom ett direkt tillskott av statliga arbetstillfällen och stimulera företag och organisationer med kopplingar till de berörda myndigheterna. Omlokaliseringarna genomfördes delvis så att myndigheter med närbesläktade verksamheter och inbördes kontaktbehov placerades på samma orter. Det gällde till exempel Lantbruksstyrelsen, Skogsstyrelsen och Statens jordbruksnämnd (Jönköping) respektive Statens trafiksäkerhetsverk och Statens vägverk (Borlänge).

Ett mer aktuellt exempel är 2004 års försvarsbeslut som innebar att flera försvarsförband avvecklades eller omlokaliserades. Vissa orter och regioner drabbades särskilt av beslutet i form av förlorade statliga arbetstillfällen. För att kompensera dessa platser beslutade regeringen bland annat att omlokalisera statliga myndigheter från Stockholm. Totalt rörde det sig som 2 700 arbetstillfällen genom utflyttning av hela eller delar av myndigheter. Två större myndigheter som i sin helhet flyttades från Stockholm var Konsumentverket till Karlstad respektive Statens folkhälsoinstitut till Östersund.

Av intresse är även att de statliga myndigheterna ska samråda om sina planerade beslut som är av väsentlig betydelse för regionens tillväxt, enligt förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Enligt en aktuell undersökning från Statskontoret har dock ett fåtal statliga myndigheter erfarenheter från samråd med länsstyrelser och kommuner i

samband med beslut om att flytta verksamheter och arbetsställen.[19] Det beror enligt undersökningen främst på att effekterna för det regionala tillväxtarbetet i allmänhet inte väger så tungt i förhållande till andra krav som de statliga myndigheterna måste beakta när de avgör hur verksamheten ska organiseras och lokaliseras. I fokus står hur besluten påverkar förutsättningarna för myndigheterna att genomföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt och inom ramen för sina resurser.

Statskontorets undersökning visar dessutom att lokalisering av statliga myndigheter ger små effekter på den lokala och regionala arbetsmarknaden.[20] Tillskottet av arbetstillfällen blir således ungefär det antal som lokaliseras till myndigheterna. Av undersökningen framgår att fastän de lokaliserade arbetsställena är relativt stora och tillhör de största enskilda arbetsgivarna i respektive region är detta sällan tillräckligt för att åstadkomma en radikal effekt på arbetsmarknaderna. Dessutom rör det sig om små indirekta effekter på arbetsmarknaderna vilket bland annat förklaras av att myndigheternas köp av varor och tjänster på den lokala marknaden varit små.

2.2.3 Förutsättningarna för omlokalisering kan variera

I en del fall kan statliga verksamheter alltså behöva flyttas från en ort till en annan. Omlokalisering av statliga verksamhet kan ske på olika sätt och ha både negativa och positiva följder. De erfarenheter som gjorts av tidigare omlokaliseringar talar för att olika typer av verksamheter kan vara mer eller mindre lämpliga att omlokalisera. Nedan redovisas några omständigheter som det finns skäl att beakta inför överväganden om omlokaliseringar.

Vissa verksamheter är olämpliga att flytta från Stockholm

En del statliga verksamheter är till sin karaktär inte lämpliga att omlokalisera från Stockholm. Det gäller bland annat verksamheter vars placering i Stockholm har en försvarsstrategisk betydelse eller på annat sätt är viktig för rikets säkerhet. Det är inte heller lämpligt att omlokalisera rättsvårdande respektive brottsbekämpande verksamheter. I dessa verksamheter är det svårt att överhuvudtaget tolerera negativa omställningseffekter i form av personalavhopp och tempoförluster. Det är inte heller lämpligt att omlokalisera verksamheter som för sin funktion är beroende av särskild infrastruktur eller specialiserade lokaler som har

[19] Statskontoret (2016) *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*. Statskontoret 2016:8.

[20] Statskontoret (2016) *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*. Statskontoret 2016:8.

etablerats i Stockholm. Detta är i de flesta fall mycket kostsamt och tidsödande att bygga upp på nytt på en annan ort.

Riskfyllt att flytta verksamheter som behöver lokal närvaro

I vissa statliga verksamheter finns det behov av en lokal närvaro. Det gäller bland annat tillsynsverksamheter som inte sällan kräver inspektioner på plats och kunskap om varierande lokala förhållanden. Omlokalisering av stockholmsbaserade operativa tillsynsverksamheter till en annan ort riskerar att berörd personal får ohållbart långa restider och sämre möjligheter att upprätthålla god lokalkännedom.

En liknande begränsning präglar verksamheter där tvingande regler kräver att enskilda personligen besöker myndigheters kontor. Det bör dock påpekas att sådana verksamheter är betydligt mindre förekommande än verksamheter där enskilda kan sköta sina myndighetsärenden via digitala e-tjänster och telefon. Den tekniska utvecklingen har även underlättat att myndigheter kan samverka utan att de behöver ligga lika geografiskt nära varandra som tidigare.

Svårare flytta komplexa verksamheter och rekrytera specialister

En viktig faktor vid omlokalisering är även vilken slags statlig verksamhet det rör sig om och hur komplicerad den är. Komplexiteten beror bland annat på om verksamheten omfattar olikartade materiella bedömningar och särskilda aktiviteter eller består av återkommande och mer rutinartade arbetsmoment.

En näraliggande faktor är vilka krav som verksamheten ställer på personalens kompetens. Många statliga verksamheter kräver att personalen har högskoleutbildning. Inte sällan omfattar det generalister inom statsvetenskap, ekonomi eller juridik. I vissa andra verksamheter krävs det att personalen har en fördjupad eller specialiserad kompetens. Vid omlokalisering bör det beaktas att förutsättningarna att rekrytera generalister och specialister kan skilja sig åt i olika delar i landet.

Möjligheter till klusterbildningar är positivt

Utifrån tidigare erfarenheter av omlokalisering kan några aspekter också anges på hur bästa möjliga omlokalisering kan uppnås. En sådan är att utflyttade myndigheter kan bli en resurs i den regionala utvecklingen. Bäst förutsättningar för det nås om det vid mottagarorten finns en högskola eller ett universitet.

Vidare kan positiva effekter uppnås om myndigheter som har ett nära samarbete i möjligaste mån samlokaliseras. Som framgått av föregående avsnitt var detta en uttalad ambition i den stora omlokaliseringen på 1970-talet.

Flera myndigheter kan också tillsammans skapa ett regionalt kluster som leder till en arbetsmarknad som kan främja regional tillväxt. Regionala kluster underlättar även myndigheternas långsiktiga kompetensförsörjning. Särskilt kan närvaron av universitet, högskolor och yrkeshögskolor stimulera tillväxten och underlätta myndigheternas kompetensförsörjning. Även samspel med det lokala näringslivet har betydelse. Idag finns flera lyckosamma myndighetskluster i Sverige, till exempel i Sundsvall. Erfarenheterna från denna typ av lokaliseringar är dock att det tar tid att uppnå avsedda effekter.[21]

Tidsaspekten bör särskilt betonas. Omlokalisering av statliga verksamheter brukar inledningsvis inte sällan präglas av en del negativa omställningseffekter. Bland annat visar omlokaliseringarna av Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet under 2007 att ny personal behövde rekryteras och läras upp. Det medförde att myndigheternas verksamhet blev svår att upprätthålla och till stora delar avstannade under ett par år.[22] Uppföljningar av tidigare statliga utlokaliseringar visar emellertid att berörda verksamheter vanligtvis återhämtar sig efter en tid. På lite längre sikt kunde även en del positiva omställningseffekter märkas i form av bland annat lägre hyreskostnader och en ökad kompetensnivå bland personalen.[23]

2.2.4 Statens aktuella lokalisering

I mars 2016 redovisade Statskontoret ett samlat underlag rörande statliga myndigheters lokalisering.[24] Det visar att under de senaste årtiondena har antalet myndigheter minskat betydligt, medan antalet anställda inte har minskat i samma takt. I januari 2015 fanns det totalt 349 statliga myndigheter i Sverige. Under 2014 arbetade drygt 235 000 personer i de statliga myndigheterna. De statliga myndigheterna skiljer sig åt betydligt vad gäller antalet anställda. År 2014 hade ett tiotal myndigheter över 5 000 anställda vardera, medan 80 procent av myndigheterna hade färre än 500 anställda och av dessa hade cirka 200 myndigheter färre än 100 anställda.

---

[21] Statskontoret (2016) *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*. Statskontoret 2016:8.

[22] Riksrevisionen (2009) *Omlokalisering av myndigheter*. RiR 2009:30.

[23] Statskontoret (1989) *Omlokalisering av statlig verksamhet – utvärdering av utflyttningen på 70-talet.* Huvudrapport. Statskontoret 1989:8A.

[24] Statskontoret (2016) *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag*. Statskontoret 2016:8.

En stor del av de statliga myndigheterna (129 myndigheter) hade under 2014 huvudkontor i Stockholms län. I Östergötlands län respektive Västra Götalands län fanns det huvudkontor för tio myndigheter, nio myndigheter hade huvudkontor i Uppsala län och åtta myndigheter hade huvudkontor i Västernorrlands län. I övriga län fanns det mellan 1 och 5 huvudkontor.

Beträffande antalet anställda per län så arbetade knappt 72 000 statligt anställda i Stockholms län under 2014. Näst störst antal fanns samma år i Västra Götaland med drygt 31 000 anställda följt av Skåne län med cirka 26 000 anställda. Det innebär att drygt 50 procent av de statligt anställda fanns i de tre storstadslänen. De två länen med minst antal statligt anställda var Gotlands län med ungefär 1 600 anställda och Kronobergs län med cirka 2 800 anställda.

De statliga myndigheterna bedriver sina verksamheter på många olika platser i landet. År 2014 fanns det 2 846 statliga arbetsställen med minst en anställd. Arbetsställena fanns i samtliga län och i 265 kommuner. I 25 kommuner fanns det således inget statligt arbetsställe. Det finns även länsvisa skillnader när det gäller antalet statligt anställda i förhållande till befolkningen. I detta avseende är vissa län överrepresenterade (Uppsala, Norrbotten och Stockholm) medan andra län är klart underrepresenterade (Kalmar, Jönköping och Kronoberg). I sammanhanget bör dock noteras att universitet och högskolor står för en betydande andel av de statligt anställda.

2.2.5 Regeringens mål och inriktning

I budgetpropositionen för 2016 framhåller regeringen att den svenska förvaltningsmodellen bygger på att myndigheterna i stor utsträckning själva, utifrån de mål och uppgifter för verksamheten som riksdagen och regeringen fastställer, avgör hur verksamheten ska organiseras för att på bästa sätt tillgodose samhällets olika behov. Regeringen har dock ett övergripande ansvar för de samlade effekterna av enskilda myndigheters beslut. Enligt regeringen är det viktigt att de statliga myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet. Myndigheter som behöver vara lokaliserade i Stockholm bör pröva om delar av verksamheten kan lokaliseras på annan plats. Utgångspunkten är att nya myndigheter i första hand bör lokaliseras utanför Stockholms län.[25]

Av budgetpropositionen för 2017 framgår att regeringen ska verka för att öka spridningen av statliga myndigheter över landet. Utgångspunk-

[25] Prop. 2015/16:1 Utgiftsområde 2.

ten är att nya myndigheter i första hand bör lokaliseras utanför Stockholms län. Regeringen avser att fortsätta arbetet med att omlokalisera myndigheter och för det även inrätta en stödfunktion hos Kammarkollegiet för myndigheter som är föremål för omlokalisering.[26]

Regeringen har under 2016 beslutat eller aviserat om omlokalisering av två myndigheter från Stockholm till andra orter. Det gäller (delar av) E-hälsomyndigheten till Kalmar och Fastighetsmäklarinspektionen till Karlstad.

[26] Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 2.

3 Analys av myndighetsfunktioner

Statens servicecenters uppdrag handlar om att identifiera ytterligare myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att samordna, koncentrera och omlokalisera. I detta kapitel redovisas vår analys av de tänkbara myndighetsfunktioner som har identifierats i utredningen.

3.1 Utgångspunkter

Utifrån kapitel 2 kan slutsatsen dras att samordning och koncentration är särskilt lämpligt i verksamheter som är av transaktionsinriktad karaktär och där standardisering i kombination med stora volymer kan leda till sänkta kostnader. Det senare sker genom att en koncentration av verksamheten från många aktörer till en enda kan skapa skalfördelar. Tjänsterna kan då produceras och levereras till lägre styckkostnad och ofta även till högre kvalitet än när tjänsterna produceras vid varje enskild myndighet. De verksamheter som lämpar sig för samordning till en aktör kännetecknas också ofta av att de är relativt små i enskilda myndigheter. Genom samordning och koncentration minskar därmed risken för sårbarhet i form av kompetensbrist, resursbrist eller personberoende hos de enskilda myndigheterna. För att en tjänst ska vara lämplig att lyfta ut från enskilda myndigheter och istället samordna och koncentrera till en aktör bör den dock i normalfallet inte vara av strategisk vikt för den enskilda myndigheten, inte vara alltför beroende av specifik myndighetsförståelse och inte kräva geografisk närhet till den enskilda myndighetens övriga verksamhet.

Kapitel 2 visade också att det finns vissa myndighetsverksamheter som är mindre lämpliga att flytta från Stockholmsområdet. Några exempel är verksamheter vars placering i Stockholm har en försvarsstrategisk betydelse eller på annat sätt är viktig för rikets säkerhet och rättsvårdande respektive brottsbekämpande verksamheter. Det är inte heller lämpligt att omlokalisera verksamheter som för sin funktion är beroende av särskild infrastruktur eller specialiserade lokaler som har etablerats i Stockholm. Andra verksamheter som kan vara olämpliga att omlokalisera är sådana som behöver lokal närvaro, till exempel stockholmsbaserade operativa tillsynsverksamheter. Å andra sidan finns också vissa aspekter som kan tala för att en verksamhet är jämförelsevis mera lämplig att omlokalisera. Det kan bland annat vara fallet om en utflyttad verksamhet kan bli en tydlig resurs i den regionala utvecklingen, samspela väl med det lokala näringslivet och bli del av ett regionalt kluster som leder till en arbetsmarknad som kan främja regional tillväxt.

Med utgångspunkt i vad som framkom i uppdragets första delrapport från juni 2016 har Statens servicecenter inför denna slutrapport analyserat förutsättningarna för samordning, koncentration och omlokalisering av ett antal myndighetsfunktioner. I det här kapitlet redovisas dessa analyser i tur och ordning. Våra samlade slutsatser om myndighetsfunktionerna – både generellt och avseende fortsatt hantering av enskilda funktioner – redovisas i kapitel 4. Följande myndighetsfunktioner behandlas:

- Myndigheters it-drift
- Statliga lokala servicekontor
- Reseadministration
- Fordonshantering
- Rekrytering
- Utbildning
- Fordringshantering
- Operativt upphandlingsstöd
- Förvaltningsjuridiskt stöd
- Kontorsstöd

Vad gäller områdena myndigheters it-drift och statliga lokala servicekontor hänvisas i första hand till de särskilda delrapporter som tidigare har redovisats, men vi sammanfattar här vad som framkom i delrapporterna.

Statens servicecenters analys av de olika myndighetsfunktionerna har primärt utgått från följande frågor:

- Hur bedrivs den berörda verksamheten, vilken är dess produktionslogik?
- Var är verksamheten lokaliserad idag?
- Vilken samlad omfattning har verksamheten i statsförvaltningen?
- Vilken effektiviseringspotential finns för myndighetsfunktionen i termer av samordning och omlokalisering?
- Finns det även andra typer av effektiviseringspotentialer avseende myndighetsfunktionen som bör uppmärksammas?

Vad gäller de två sista frågorna har vår ambition varit att översiktligt uppskatta storleken i monetära termer på effektiviseringspotentialen vid samordning, koncentration och omlokalisering av de olika myndighetsfunktionerna. I några fall har vi dock inte haft tillräckligt underlag för det.

3.2 Myndigheters it-drift

3.2.1 Myndighetsfunktionens produktionslogik

Idag ansvarar varje statlig myndighet för sin egen it-verksamhet och driften av denna. Statens servicecenter har gjort en skriftlig enkät bland myndigheter under regeringen om hur de idag hanterar sin it-drift och vilka resurser den förbrukar. Enkäten visar att två tredjedelar av myndigheterna hanterar it-driften i egen regi, medan en tredjedel av myndigheterna har lagt ut den på externa leverantörer.

3.2.2 Myndighetsfunktionens omfattning

De myndigheter som hanterar it-driften i egen regi äger sammantaget drygt 200 datacenter med totalt mer än 17 000 fysiska servrar. Dessa datacenter finns utspridda över landet; i varje län finns åtminstone ett datacenter. Det är dock en stor koncentration till Stockholms län och övriga storstadsområden.

Många människor är engagerade i arbetet hos de myndigheter som hanterar sin it-drift i egen regi. Totalt använder myndigheterna motsvarande cirka 800 årsarbetskrafter för drift och underhåll av sina egna datacenter.

De samlade kostnaderna för it-driften hos de myndigheter som hanterar denna i egen regi uppgår till drygt 2,2 miljarder kronor per år. I detta ingår kostnader för bland annat personal, lokaler, el, kyla, larm, skalskydd, brandskydd, servrar, operativsystemlicenser och virtualiseringsprogramvara.

Bland de myndigheter som istället har lagt ut sin it-drift på en annan leverantör är det vanligaste att myndigheterna har utkontrakterat sin it-drift till privata bolag. Denna modell tillämpas av cirka 70 procent av de myndigheter som har utkontrakterat it-driften. Det är dock även vanligt att myndigheter har lagt ut sin it-drift på andra statliga myndigheter. Detta gäller för cirka 30 procent av de myndigheter som har utkontrakterat it-driften. För de myndigheter som har utkontrakterat sin it-drift uppgår den samlade kostnaden för it-driften till cirka 375 miljoner kronor per år.

Sammantaget innebär detta alltså att de statliga myndigheternas kostnader för it-drift uppgår till cirka 2,6 miljarder kronor per år, att döma av vår enkät.

3.2.3 Potential för samordning och omlokalisering

I delrapporten *En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift*, som överlämnades till regeringen den 7 februari 2017, föreslog Statens servicecenter att merparten av de statliga myndigheternas it-drift bör samordnas i en statlig molntjänst.

I delrapporten bedömde vi att för de myndigheter som är anslutna till statens molntjänst, så kommer de årliga kostnaderna för it-drift att vara 30 procent lägre tio år efter att statens molntjänst har tagits i drift jämfört med dagsläget. Det indikerar en besparingspotential på cirka 750–850 miljoner kronor per år.

Flera faktorer bidrar till den förväntade kostnadsminskningen. En är att det behövs högst tio datacenter för att driva statens molntjänst. Dessa datacenter kommer att byggas upp med modern, miljövänlig teknik och sammantaget ta betydligt mindre lokalytor i anspråk än de dryga 200 datacenter som idag finns i statsförvaltningen. Sammantaget kommer det att medföra en betydande minskning av hyreskostnaderna och elförbrukningen för statens it-verksamhet.

En annan kraftigt kostnadsreducerande faktor är att det för drift och underhåll av statens molntjänst endast kommer att krävas 200 årsarbetskrafter. Således kommer det jämfört med idag att krävas väsentligt färre it-tekniker för att sköta systemen i statens molntjänst. Om förslaget genomförs bör staten därmed som helhet kunna spara in cirka 600 årsarbetskrafter på sådana arbetsuppgifter. Övertaligheten kommer till stor del att uppstå i Stockholmsområdet där det bör finnas goda möjligheter för de berörda att finna nytt arbete.

Att inrätta statens molntjänst bedöms också ha andra fördelar. De myndigheter som är anslutna till statens molntjänst kommer inte längre att behöva upphandla sin it-drift. Det innebär kortare ledtider och lägre administrativa kostnader, i synnerhet kostnader för supportavtal med leverantörer av upphandlade produkter och tjänster. Statens molntjänst kommer också att i varje givet ögonblick kunna erbjuda myndigheterna den fulla it-kapacitet som de kräver. Vidare kommer både it-säkerheten och driftsäkerheten att förstärkas kraftigt.

I delrapporten föreslog vi också att statens molntjänst bör ha sitt säte utanför storstadsområdena. Dess utvecklingsverksamhet bör förläggas till två orter med stor geografisk distans. Merparten av de tio datacentren i statens molntjänst bör av säkerhetsskäl placeras i bergrum utanför storstadsområdena. De 200 årsarbetskrafter som kommer att krävas för drift och underhåll av statens molntjänst kommer huvudsakligen att avse arbetstillfällen som skapas utanför Stockholmsområdet.

Statens servicecenter bedömer att det kommer att ta upp till fem år att införa statens molntjänst från det att regeringen fattar beslut om införandet. Innan statens molntjänst kan inrättas behövs fortsatt utredningsarbete. Det bör bedrivas i två steg. I steg 1 bör regeringen i närtid initiera ett uppdrag att närmare analysera förutsättningarna för att inrätta statens molntjänst, som underlag inför ett beslut om detta. I steg 2 behövs mer praktiskt genomförandearbete för att inrätta statens molntjänst. Efter att regeringen har beslutat att statens molntjänst ska inrättas, bör regeringen ge den ovan nämnda utredningen i uppdrag att genomföra bildandet av den nya tjänsten och dess organisation.

3.3 Statliga lokala servicekontor

Statliga lokala servicekontor omfattar frågor om både samordning och lokalisering. Men i vissa avseenden skiljer sig statliga lokala servicekontor åt från de övriga myndighetsfunktioner som behandlas i denna rapport. Till grund för lokala servicekontor ligger den serviceskyldighet som statliga myndigheter har gentemot medborgare och företag. Denna statliga service kan därför inte betraktas som ett verksamhetsstöd eller en administrativ uppgift inom statliga myndigheter. Statlig service ingår istället som en viktig del av kärnverksamheten för myndigheter som behöver ha medborgarkontakter när de genomför sina uppdrag.

3.3.1 Myndighetsfunktionens produktionslogik

Enligt förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet lämna upplysningar, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör dess verksamhetsområde. Det ska ske i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Myndigheterna ska vara tillgängliga för medborgare och företag att kunna ta del av den service som erbjuds. Serviceskyldigheten avser varje myndighets eget ansvarsområde.

Varje myndighet ansvarar således själv för att utveckla sin service utifrån en bedömning av bland annat likvärdighetskrav, målgruppernas behov och ekonomiska förutsättningar inom det egna ansvarsområdet. För kontakter med sina målgrupper har många myndigheter tagit fram särskilda kund- och kanalstrategier. Myndigheternas webbplatser och e-tjänster är viktiga för att göra statlig service mer tillgänglig. Flera myndigheter har även bildat särskilda kundtjänster för att besvara frågor och ge information. Det finns dock individer som på grund av funktionsvariationer, bristande språkkunskaper eller andra anledningar har det svårare än andra att ta del av den service som myndigheter erbjuder via internet och telefon. De statliga myndigheternas lokala kontor spelar en viktig roll för medborgarnas möjligheter att träffa myndighetspersonal i fysiska möten.

Statliga myndigheter väljer ibland att samverka med varandra kring sitt servicegivande, till exempel för att underlätta för medborgare och företag. Det kan bland annat handla om ärenden där enskilda har kontakt med fler än en myndighet eller individer som av olika skäl måste besöka ett myndighetskontor. Tjänstesamverkan kan därför vara ett mer kostnadseffektivt sätt för myndigheter att erbjuda service och tillhandahålla tjänster på lokal nivå. Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor lägger en grund för statliga och kommunala myndigheter som vill ingå avtal om att lämna upplysningar, vägledning och annan hjälp till enskilda samt handlägga vissa enklare ärenden åt varandra. Tjänstesamverkan mellan myndigheter kring servicegivande omfattar således inte myndighetsutövning som går utöver sådan enklare handläggning. Det kan även röra sig om lokalsamverkan (samlokalisering) där två eller fler myndigheter kommer överens om att bedriva sina verksamheter i samma lokaler.

Ett exempel på myndighetssamverkan är att Försäkringskassan och Skatteverket sedan 2007 har gemensamma lokala servicekontor. Under 2010 anslöt sig även Pensionsmyndigheten. Vid dessa kan besökare få information och vägledning om olika frågor och ärenden som de tre myndigheterna ansvarar för. Servicekontorens tjänsteutbud omfattar huvudsakligen digital självservice, allmän information, vidarebefordring av uppgifter samt i viss mån även fördjupad vägledning. Vid en del servicekontor erbjuds besökare även utfärdande av id-kort och tjänster rörande flytt till Sverige.

3.3.2 Myndighetsfunktionens omfattning

Det finns för närvarande 103 lokala servicekontor, fördelade över 96 orter runtom i Sverige. Försäkringskassan är huvudman för 57 servicekontor och Skatteverket för 46 servicekontor. På 43 orter är servicekontoren inhyrda i Arbetsförmedlingens lokaler. De flesta servicekontor är förhållandevis små. Under 2015 hade 73 kontor fem eller färre handläggare, varav 63 kontor med endast två till tre handläggare, 16 servicekontor hade mellan 6 och 10 handläggare och endast 14 servicekontor hade fler än 10 handläggare.

Servicekontoren hade under 2015 totalt cirka 4,21 miljoner besök. Merparten av dessa gjordes vid de största och mellanstora servicekontoren, vilka finns i storstadsområdena eller på andra större orter. De 73 minsta kontoren stod för en mindre del av besöken. Sedan 2013 har antalet besök vid servicekontoren minskat för varje år. Mellan 2014 och 2015 minskade antalet besök vid merparten av servicekontoren. Endast åtta kontor hade en oförändrad eller ökande besöksutveckling.

Kostnaderna för servicekontoren uppgick under 2015 till totalt 447 miljoner kronor. Det avsåg främst kostnader för lokaler, personal, IT och telefoni. Försäkringskassan och Skatteverket står för vardera drygt 40 procent av kostnaderna och Pensionsmyndigheten för resten.

Det finns även andra statliga myndigheter som ger service vid egna lokala kontor, främst Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Kronofogden, Polisen och Trafikverket. Bland annat har Arbetsförmedlingen ett stort antal kontakter med arbetssökande och arbetsgivare. Myndighetens webbplats är den mest använda kontaktvägen med cirka 30 miljoner besökare under 2013. Samma år hade Arbetsförmedlingen uppskattningsvis drygt 3,8 miljoner besök vid sina omkring 320 lokala arbetsförmedlingskontor. Myndigheten har dock beslutat att lägga ned cirka 70 kontor fram till 2018 som en del av sin verksamhetsutveckling. Ett annat exempel är Migrationsverket som 2016 hade runt 25 miljoner besök på sin webbplats och 207 000 bokade besök och ett okänt antal spontana besök på sina lokala enheter och servicecenter.

Behov av en ny sammanhållen organisation

Den ökade digitaliseringen och framtagandet av e-tjänster i statliga myndigheters service bidrar till att statliga myndigheter kan tillhandahålla service till medborgare och företag på ett mer kostnadseffektivt sätt och med större tillgänglighet och högre kvalitet. En del medborgare använder av olika anledningar inte myndigheternas digitala tjänster. Det är osäkert i vilken takt dessa individer kan ges förutsättningar att använda myndigheternas digitala tjänster. Statens servicecenter bedömer därför att den statliga lokala servicen under överskådlig tid behöver omfatta även viss fysisk direktservice och personliga möten för att säkerställa en likvärdig service till målgrupper med sämre förmåga att använda digital service.

Enskilda statliga myndigheter kan inte förväntas ta något större helhetsansvar för att ge likvärdig lokal statlig service åt medborgare och företag i hela landet. Varje statlig myndighet utvecklar sin serviceverksamhet utifrån sitt uppdrag samt sina ekonomiska och organisatoriska förutsättningar. Det har medfört att en del myndigheter har lagt ned flera av sina lokala kontor för att istället tillhandahålla service genom digitala tjänster.

I nuvarande samverkan kring lokala servicekontor med tjänster åt tre statliga myndigheter har det dessutom varit svårt att nå tillräcklig omfattning och bredd på verksamheten. Särskilt de mindre kontoren har haft förhållandevis få besökare. Det försvårar en kostnadseffektiv och högkvalitativ drift av serviceverksamheten. Samverkan har inte heller

varit tillräcklig för att leda och styra de lokala servicekontoren på ett långsiktigt sätt utifrån ett helhetsperspektiv.

Statens servicecenter bedömer av dessa skäl att den statliga lokala servicen behöver organiseras på ett mer sammanhållet och hållbart sätt. I delrapporten *En sammanhållen organisation för statlig lokal service*, som överlämnades till regeringen den 22 mars 2017, föreslog vi därför att regeringen beslutar att inrätta en serviceorganisation som ansvarar för att medborgares, företags och nyanländas kontakter med staten på lokal nivå kan ske på ett sammanhållet sätt.

En ny serviceorganisation behövs särskilt för att kunna utveckla ett samordnat statligt lokalt serviceutbud med både digitala tjänster och traditionell fysisk direktservice och även för att förstärka och upprätthålla en lokal kontorsstruktur. Ett annat viktigt motiv är att en serviceorganisation skulle säkerställa en samordnad och långsiktig styrning av den lokala serviceverksamheten. En ny sammanhållen serviceorganisation är även viktig ur ett integrationsperspektiv. En mer sammanhållen statlig lokal service kan förenkla nyanländas olika myndighetskontakter och underlätta deras etablering i det svenska samhället.

3.3.3 Potential för samordning och omlokalisering

Den nya serviceorganisationen bör inledningsvis omfatta vissa tjänster och ärenden beträffande Försäkringskassan, Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Kronofogden, Polisen samt Trafikverket.

Enligt Statens servicecenter bör den sammanhållna organisationen bedrivas i myndighetsform. Den nya organisationen kan byggas upp i en helt ny myndighet eller vid en befintlig statlig myndighet. Tänkbara befintliga myndigheter kan exempelvis vara Statens servicecenter eller länsstyrelserna. Däremot vore det mindre lämpligt att ge någon av de åtta berörda statliga myndigheterna i uppdrag att svara för den nya serviceorganisationen, eftersom det kan försvåra samarbetet med de andra myndigheterna.

Serviceorganisationen bör bestå av en nationell ledningsfunktion och lokala kontor. Ledningsfunktionen ska ansvara för att leda och styra de lokala kontoren och bör placeras utanför storstadsområdena.

De lokala kontoren ska inledningsvis utgöras av de befintliga servicekontoren och tillhandahålla i huvudsak följande tjänster:

- Digital självservice av berörda myndigheter
- E-guidning av serviceorganisationens personal

- Kompletterande allmän, muntlig information av serviceorganisationens personal
- Digitala och personliga möten med handläggare från berörda myndigheter, det vill säga inte serviceorganisationens personal, för fördjupad service och myndighetsutövning.
- Gruppaktiviteter av berörda myndigheter

Om serviceutbudet framöver bör utvidgas eller fördjupas bör övervägas i kommande utvecklingssteg. Det kan eventuellt ske genom att knyta fler statliga myndigheter till de lokala kontoren, inkludera fler servicekanaler såsom gemensam kundtjänst för telefon och e-post samt undersöka förutsättningar för att samordna statlig lokal service med kommunal service.

En sammanhållen serviceorganisation kommer att få fler besökare till sina lokala kontor än dagens servicekontor. Det möjliggör bättre och mer kostnadseffektiv service. Användarna ges också ett mer samlat och utvecklat utbud av digitala tjänster och direktservice för flera myndigheter. Genom att den nya serviceorganisationen avlastar enskilda myndigheter att ge lokal service kan de fokusera på sin övriga verksamhet och utveckla digitala tjänster. Med en sammanhållen serviceorganisation vid en huvudsakligen anslagsfinansierad statlig myndighet får även regeringen större möjligheter att direkt påverka den statliga lokala servicens omfattning.

Statens servicecenter föreslår att regeringen tillsätter en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av den nya serviceorganisationen.

3.4 Reseadministration

Statliga myndigheter bedriver ett omfattande resande som en del av sin verksamhet. År 2015 uppgick statens samlade kostnader för myndigheternas tjänsteresor till cirka 3,3 miljarder kronor. Statens servicecenter har kartlagt hur 15 myndigheter av varierande storlek idag hanterar sin reseadministration.[27] Deras kostnader för tjänsteresor uppgick till

[27] Undersökningen, som gjordes genom en enkät och kontakter med ansvariga tjänstemän, omfattade Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Konkurrensverket, Kronofogden, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Riksarkivet, Skatteverket, Statens institutionsstyrelse, Tillväxtverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen och Tullverket.

cirka 670 miljoner kronor 2015, det vill säga sammantaget stod de för cirka 20 procent av statsförvaltningens resekostnader detta år.[28]

3.4.1 Myndighetsfunktionens produktionslogik

Det varierar hur olika myndigheter hanterar sin administration av bokning med mera av tjänsteresor, men i huvudsak finns två modeller:

- *Egen regi*: I detta fall har myndigheten anställd personal som sköter administration och bokning av tjänsteresorna för hela myndigheten. Detta sker genom att resor bokas direkt hos respektive reseleverantör.
- *Outsourcing*: Myndighetens tjänstemän bokar själva sina resor. Bokning sker direkt till resebyrå. För avtal med resebyrå finns särskilda ramavtal. Även om bokning sker av de enskilda tjänstemännen, så har myndigheterna i allmänhet också personal som hanterar annan administration kopplad till tjänsteresorna.

Oavsett vilken av dessa två grundmodeller som tillämpas finns det vissa inslag i reseadministrationen som myndigheter i allmänhet hanterar likartat. Det visar vår undersökning bland 15 myndigheter. Ett exempel är att verksgemensam reseadministration av samtliga myndigheter i undersökningen har samordnats och centraliserats till ett eller flera arbetsställen i myndigheten. Två av de undersökta myndigheterna har också omlokaliserat funktionen till en annan ort än där myndighetens huvudkontor är beläget: Arbetsförmedlingen (Af Resor i Östersund) och Försäkringskassan (Arvidsjaur).

Samtliga myndigheter i undersökningen använder digitaliserade bokningssystem. I flertalet av dem bokar myndighetens tjänstemän själva sina tjänsteresor online. De flesta myndigheter i undersökningen har alltså tecknat avtal med någon privat resebyrå och helt eller delvis outsourcat bokningen av tjänsteresor. Även hos en av de myndigheter som har en egen resefunktion med anställd personal (Arbetsförmedlingen genom Af-resor) bokar tjänstemännen själva sina resor direkt hos reseleverantören.

Det finns exempel bland myndigheterna på att man hanterar bokning av tjänsteresor även för andra myndigheter. Bland annat utför Arbetsförmedlingen, via Af Resor, tjänsten för andra myndigheter med huvudkontor eller stor verksamhet i Östersund, nämligen Folkhälsomyndigheten, Tillväxtanalys, Länsstyrelsen i Jämtlands län och Trafikanalys.

[28] Kostnadsuppgifterna i detta stycke kommer från Ekonomistyrningsverket.

Vidare hanterar såväl Arbetsförmedlingen som Migrationsverket med egen personal administrationen för resor som andra kategorier än egna anställda gör i deras verksamheter, nämligen arbetssökandes respektive asylsökandes resor.

Det varierar hur myndigheterna i undersökningen hanterar och administrerar fakturor och reseräkningar. Skillnaderna tycks bland annat hänga samman med myndigheternas storlek och reseverksamhetens omfattning. Bland de 15 undersökta myndigheterna är verksamheten särskilt omfattande hos Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, som i princip har resebyråer i egen regi. Några andra exempel på större myndigheter som hanterar mycket av administrationen internt är Transportstyrelsen och Skatteverket. Bland exempel på relativt sett mindre myndigheter som i princip har outsourcat hela administrationen till en resebyrå, och därmed hanterar resefakturor på samma sätt som andra fakturor i myndigheten, kan nämnas Konkurrensverket, Brottsförebyggande rådet och Tillväxtverket.

Att hantera reseräkningar och utlägg är en mindre arbetsinsats för de studerade myndigheterna. De flesta av dem hanterar genom stödsystem själva sina reseräkningar. Om de köper den löneadministrativa tjänsten av Statens servicecenter sänds uppgifterna dit varje månad för löneadministration och utbetalning på lön. Servicecentrets insats är begränsad till utbetalning, i vissa fall arkivering av kvitton och underlag. Myndigheterna granskar och attesterar.

3.4.2 Myndighetsfunktionens omfattning

Översiktligt kan bedömas att de 15 undersökta myndigheterna har följande kostnader för reseadministration:

- För Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, som har egen resebyråverksamhet, är det mer komplicerat att beräkna kostnaderna. Enligt Arbetsförmedlingen används i Af-resor cirka 23 årsarbetskrafter för bokning, support och annan reseadministration. Migrationsverket uppger att cirka nio årsarbetskrafter åtgår för bokning och administration av egna tjänsteresor. Därtill använder verket cirka 24 årsarbetskrafter för bokning och administration av asylsökandes resor.
- De övriga myndigheterna i undersökningen bedöms lägga totalt omkring ett 20-tal årsarbetskrafter på reseadministration. Detta torde motsvara en kostnad på cirka 11–12 miljoner kronor per år.
- Årligen betalar de undersökta myndigheterna också totalt cirka 22–23 miljoner kronor till de anlitade resebyråerna i ersättningar för bokning av tjänsteresor.

För de 15 undersökta myndigheterna kan kostnaden för administration av egna tjänsteresor därmed uppskattas till cirka 50–55 miljoner kronor per år. Det indikerar att statsförvaltningens samlade kostnader för reseadministration ligger på cirka 250–275 miljoner kronor per år. Vi har då antagit att de undersökta 15 myndigheternas kostnader för reseadministration utgör en lika stor andel av statsförvaltningens samlade reseadministrationskostnader som deras andel av statsförvaltningens samlade resekostnader, det vill säga 20 procent.

3.4.3 Potential för samordning och omlokalisering

Reseadministration framstår typiskt sett som en sådan tjänst där stordriftsfördelar kan utvinnas genom samordning och koncentration. För det talar till exempel att samtliga myndigheter i vår undersökning har samordnat och centraliserat sin verksgemensamma reseadministration inom myndigheten och att några av dem dessutom håller i reseadministrationen åt andra myndigheter. Då arbetet med att beställa och administrera resor i hög grad är digitaliserat idag bör det också finnas goda förutsättningar för att lokalisera myndighetsfunktionen reseadministration till orter utanför storstadsområdena; även detta visar exemplen från de myndigheter vi har studerat.

Exakt hur stor besparing som kan uppnås genom att samordna och koncentrera statsförvaltningens reseadministration är svårt att bedöma. Men om effektiviseringspotentialen är fem procent jämfört med idag skulle den samlade kostnadsminskningen bli cirka 10–15 miljoner kronor per år, med hänsyn till att myndigheternas kostnader för reseadministration sammantaget torde uppgå till cirka 250–275 miljoner kronor per år. Samtidigt bör beaktas att de flesta myndigheterna i vår undersökning har vidtagit åtgärder för att effektivisera sina administrativa processer avseende resehantering. Sannolikt har motsvarande åtgärder genomförts även av många andra myndigheter.

Insatser för att samordna och eventuellt omlokalisera myndigheternas arbete med reseadministration skulle lämpligen kunna ske genom att Statens servicecenters tjänsteutbud och roll utvecklas inom området reseadministration. En sådan tjänst skulle kunna vara att hantera ”hela” reseprocessen för kundmyndigheterna, inkluderat utläggsadministration och fakturahantering. Servicecentret bör också kunna fungera som statens ingång och ansvara för upphandling av resebyråtjänster för myndigheterna.

Föreliggande utredning har behandlat de berörda myndighetsfunktionerna relativt översiktligt. Vi föreslår att regeringen därför ger Statens servicecenter i uppdrag att närmare utreda vilka delar i myndigheternas

arbete med reseadministration som kan och bör samordnas och eventuellt omlokaliseras.

I sammanhanget bör också sägas att myndigheternas reseverksamhet kan effektiviseras även på andra sätt, till exempel genom minskat resande. Det visar bland annat projektet ”REMM – Resfria Möten i Myndigheter”, som Trafikverket för närvarande leder på uppdrag av regeringen (Näringsdepartementet). Projektet startade 2011 och syftar till att öka andelen resfria möten (telefon-, webb- och videomöten) inom och mellan myndigheter. Utöver Trafikverket är ett knappt 20-tal myndigheter utvalda av regeringen att ingå i projektet. Inom ramen för projektet har det gjorts samhällsekonomiska beräkningar som visar på stora potentiella kostnadsbesparingar för samhället i stort genom en större andel resfria möten, i form av bland annat minskade resekostnader, frigjord arbetstid och minskad miljöpåverkan.

3.5 Fordonshantering

3.5.1 Myndighetsfunktionens produktionslogik

De statliga myndigheterna använder ofta olika typer av fordon i tjänsten. Det kan hanteras på olika sätt:

- Genom att myndigheten äger fordonet.
- Genom avtal med hyrbilsföretag/leasing.
- Genom avtal med bilpoolsföretag.
- Genom att de anställda brukar egna privata fordon i tjänsten.

För många myndigheter är eget ägande av fordon i kombination med hyrbilsavtal det vanligaste. De statliga myndigheterna äger totalt cirka 14 000 fordon, inklusive fordon som omfattas av totalleasing. Personbil är den klart vanligaste fordonstypen bland de cirka 14 000 fordon som ägs av statliga myndigheter (med 63 procent av det totala antalet fordon) följt av lastbilar och släp (båda med 13 procent).[29]

[29] Källa: Transportstyrelsens fordonsregister. Bland andra fordonstyper som statliga myndigheter äger kan nämnas till exempel motorcyklar, traktorer, terrängskotrar och bussar.

Vår kartläggning om reseadministration bland 15 myndigheter (se avsnitt 3.4) tog även upp deras administration och användande av tjänstefordon.[30] Dessa myndigheter äger tillsammans cirka 1 300 fordon, det vill säga cirka 9 procent av de fordon som ägs av statliga myndigheter.

De myndigheter som framför allt har tjänstefordon i stor omfattning är Polismyndigheten, Kriminalvården och Tullverket. Dessa myndigheter – liksom några ytterligare – har specialutrustade och målade fordon som till viss del används dygnet runt. För de flesta andra myndigheter används tjänstefordonen vanligtvis endast dagtid, måndag–fredag. Nyttjandegraden av de ägda fordonen kan variera mycket mellan olika myndigheter. Bland de 15 myndigheterna i vår undersökning låg den på alltifrån 25 procent till 90 procent, med ett genomsnitt på cirka 40 till 60 procent.

De myndigheter som upphandlar fordon gör det normalt via de ramavtal som Kammarkollegiet tagit fram. För stora myndigheter med många fordon kan denna uppgift uppta mycket arbetstid för vissa tjänstemän. För de små och medelstora myndigheterna förekommer uppgiften mera sällan.

Myndigheter med många tjänstefordon har i allmänhet också egen servicepersonal som utför biltvätt, byte av däck och mindre reparationer. Övrig återkommande service utförs enligt avtal med fordonsverkstad.

Övrig administration kring fordonen tycks variera ganska mycket mellan olika myndigheter. Av de 15 myndigheterna i vår undersökning har några samordnat och centraliserat funktionen tjänstefordon. En av dem har också omlokaliserat funktionen till en ort utanför huvudkontoret. De flesta myndigheterna har dock fördelat sina tjänstefordon på olika lokalkontor.

3.5.2 Myndighetsfunktionens omfattning

Myndigheternas utnyttjande av tjänstefordon medför betydande kostnader. Utifrån enkätsvar med mera bedömer Statens servicecenter att följande kostnadsposter är relevanta att beakta avseende de 15 myndigheter som ingick i vår undersökning:

[30] Myndigheterna var Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Konkurrensverket, Kronofogden, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Riksarkivet, Skatteverket, Statens institutionsstyrelse, Tillväxtverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen och Tullverket.

- Kostnader för avskrivningar, underhåll, service med mera. Dessa bedöms uppgå till cirka 80 miljoner kronor per år.
- Kostnader för hyr- och leasingbilar, motsvarande cirka 70 miljoner kronor per år.
- Kostnader för fordonsadministration. Myndigheterna bedöms lägga totalt cirka 9 årsarbetskrafter för fordonsadministration, vilket motsvarar en kostnad på cirka 5 miljoner kronor.

Överslagsmässigt kan antas att de 15 myndigheternas kostnader för tjänstefordon och administrationen av dessa utgör en lika stor andel av statsförvaltningens samlade fordonskostnader som deras andel av statsförvaltningens samlade fordonspark, det vill säga 9 procent. Det indikerar att statsförvaltningens samlade årliga kostnader för avskrivningar, underhåll, service med mera avseende fordon uppgår till knappt 900 miljoner kronor, för hyr- och leasingbilar till cirka 775 miljoner kronor och för fordonsadministration till cirka 50 miljoner kronor.

3.5.3 Potential för samordning och omlokalisering

Statens servicecenter ser flera tänkbara besparingsmöjligheter avseende myndigheternas utnyttjande av fordon och administrationen kring detta. Det kan till exempel handla om att bättre planera användningen av fordonen för att öka nyttjandegraden och om att successivt minska ägandet av egna fordon. Eftersom egenägda fordon binder kapital för staten och medför administrativa och övriga kostnader bör ambitionen vara att istället övergå till att i möjligaste mån lösa behoven med hjälp av hyrbilar, leasing samt avtal med bilpoolsföretag.

Mot denna bakgrund kan det finnas skäl för regeringen att initiera ett systematiskt arbete för att uppnå en effektivare användning av de fordon som utnyttjas av myndigheterna samt en minskning av antalet egna ägda fordon. Det skulle medföra ekonomiska vinster för staten. I sammanhanget bör även påpekas att en utveckling i linje med Trafikverkets tidigare nämnda projekt om Resfria Möten i Myndigheter (”REMM-projektet”) givetvis skulle vara positiv även vad gäller att minska behovet av att vidta tjänsteresor med bil och myndigheternas behov av att äga egna fordon.

I sammanhanget bör samtidigt beaktas att de flesta av de 15 myndigheterna i vår undersökning redan har vidtagit effektiviseringar av sina administrativa processer avseende fordonshantering. Motsvarande torde gälla generellt i statsförvaltningen.

Ett systematiskt arbete av det slag som skisseras ovan skulle rimligen medföra att frågan om myndigheternas ägande och utnyttjande av fordon kommer att hanteras på ett mer samordnat sätt i statsförvaltningen. Men dessa åtgärder berör främst varje enskild myndighet och handlar inte egentligen om den typ av samordning som står i fokus för denna utredning.

Idag finns samordning genom att Kammarkollegiet (Statens inköpscentral) ansvarar för samordnad upphandling av ramavtal på fordonsområdet; det handlar om ramavtalsområdena ”Tjänstefordon och förmånsbilar” (förmånsbilar, personbilar och transportfordon) och ”Fordonsförhyrning” (fordonsförhyrning av bil, minibuss och lätt lastbil). Kammarkollegiet har också ett explicit uppdrag att ge stöd vid avrop från de statliga ramavtalen. I avsnitt 3.9 förordar Statens servicecenter att denna stödjande uppgift bör breddas till att ge stöd vid upphandling generellt. Något ytterligare, specifikt stöd till myndigheterna vid just fordonsrelaterade upphandlingar torde inte föreligga.

Utöver upphandling av fordon medför ägandet och utnyttjandet även viss administration för myndigheterna. Möjligen skulle ett samordnat verksamhetsstöd kunna skapas i statsförvaltningen för att hantera myndigheternas fordonsadministration. En stor del av den statliga bilparken finns dock hos ett fåtal stora myndigheter (bland annat Polisen, Kriminalvården och Tullverket), som torde ha tillräcklig egen kompetens på detta område. I den mån det finns behov av administrativt stöd torde det därför främst beröra små och medelstora myndigheter, med ett mindre antal ägda fordon. Sammantaget bedömer vi att behovet av ett samordnat verksamhetsstöd av detta slag därför är begränsat.

Mot ovanstående bakgrund är Statens servicecenters rekommendation till regeringen att för närvarande avvakta med ytterligare utredningsinsatser avseende förutsättningarna för att samordna, koncentrera och omlokalisera myndigheternas fordonshantering.

3.6 Rekrytering

3.6.1 Myndighetsfunktionens produktionslogik

Anställning av arbetstagare vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen beslutas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer (12 kap 5 § 1 st. regeringsformen). Sådana allmänna bestämmelser av regeringen har meddelats i 3 § anställningsförordningen (1994:373). Där framgår att frågor om anställning som regel ska prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli anställd

eller är anställd. Detta kommer också till uttryck i 23 § myndighetsförordningen (2007:515) där det sägs att myndighetens chef anställs av regeringen och att andra anställningar beslutas av myndigheten.

Det är således varje myndighetslednings ansvar att pröva och bedöma myndighetens kompetensförsörjningsbehov. Ledningen ansvarar också för om genomförandet av rekryteringar ska ske i egen regi, i samverkan med andra myndigheter eller med hjälp av utomstående konsulter.

En rekryteringsprocess syftar till att anställa rätt person på rätt befattning. För att vara förberedd på kommande rekryteringsbehov behöver en myndighet kontinuerligt analysera sin kompetensförsörjning. I ett enskilt fall inleds sedan en rekryteringsprocess när det uppstår ett behov av rekrytering, till exempel när en medarbetare slutar eller arbetsbelastningen ökar. Rekryteringsprocessen innehåller typiskt sett ett antal steg[31]:

- Uppstartsaktiviteter, till exempel att rekryterande chef aviserar att det finns en ledig tjänst och diskuterar kompetenskrav, tidplan, annons och ansvarsfördelning med mera med personalspecialist.
- Framtagning av kompetensprofil med de krav som finns för tjänsten.
- Val av rekrytering, intern eller extern.
- Utannonsering av tjänsten hos arbetsförmedling och olika medier.
- Urval till intervju.
- Intervjuer med utvalda sökande.
- Referenstagning.
- Fackliga förhandlingar.
- Beslut om tillsättning av tjänsten.
- Skrivning av anställningsavtal.
- Kungörande av beslutet.
- Återkoppling till de som blivit kallade till intervju om tjänstens tillsättning.

[31] Beskrivningen av rekryteringsprocessen är hämtad från Andersson, F. och Johansson, I. (2009) *Att anställa i statlig myndighet – en beskrivning av hur rekryteringsprocessen ser ut i en offentlig organisation*. Högskolan i Halmstad, Sektionen för Hälsa och Samhälle, Arbetsvetenskapligt program.

Rekryteringsbehoven varierar mellan olika myndigheter, liksom deras förutsättningar att hantera arbetet med rekrytering. De större myndigheterna, som varje år hanterar ett stort antal rekryteringsärenden, kan ha delvis andra behov och förutsättningar. Dessa myndigheter har ofta egna utvecklade rekryteringsprocesser med inslag av bland annat it-baserade rekryteringsstöd. Flertalet större myndigheter har också egna personalavdelningar eller interna servicecenter som hanterar personalrelaterade frågor och dess administration. Mindre och medelstora myndigheter saknar däremot i allmänhet resurser att upprätthålla hela kompetensbredden inom personalområdet.[32]

Arbetsgivarverket tillhandahåller visst stöd som myndigheterna kan dra nytta av i sin rekryteringsverksamhet, till exempel i form av olika skrifter och handledningar.[33] Via Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet finns också ramavtal för vissa tjänster av betydelse för rekrytering som myndigheter kan använda, exempelvis avtal med mediebyråer för att skapa och förmedla platsannonser och avtal med managementkonsulter som arbetar med organisationsutveckling inklusive strategisk kompetensförsörjning. I viss utsträckning kan det också förekomma annan typ av samverkan kring rekrytering i statsförvaltningen. Till exempel kan myndigheter på samma ort ha gemensamma rekryteringskampanjer/-annonser eller samlad rekrytering ske av aspiranter som ska ha olika framtida verksamhetsställen. Ett exempel på det sistnämnda kan möjligen sägas vara den rekrytering av aspiranter till Regeringskansliet som tidigare har förekommit.

Sammantaget är dock statens särskilda stöd till myndigheterna i rekryteringsfrågor av begränsad omfattning. I huvudsak är rekrytering en verksamhet som enskilda myndigheter hanterar på egen hand, låt vara att det ofta kan ske med hjälp av utomstående konsulter.

3.6.2 Myndighetsfunktionens omfattning

I den statliga sektorn finns cirka 250 000 personer anställda, fördelat på främst omkring 350 myndigheter under regeringen. Personalrörligheten i staten ligger runt 10 procent per år.[34] Av detta följer att myndigheterna varje år har ett stort samlat rekryteringsbehov.

---

[32] SOU 2011:38 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*.

[33] Se till exempel Arbetsgivarverkets skrift *Att anställa*, som redogör för bestämmelserna om anställning av arbetstagare hos myndigheterna under regeringen.

[34] Prop. 2016/17:1 Utgiftsområde 2, Bilaga 1 *Statsförvaltningens utveckling*. Mellan september 2014 och september 2015 var personalrörligheten 11 procent.

3.6.3 Potential för samordning och omlokalisering

Rekrytering är ett område som kännetecknas av likartade processer för många myndigheter. Vissa delar i rekryteringsprocessen kräver stor kompetens och en myndighetsspecifik förståelse såväl i utvärdering av kandidater som avseende regelverket kring anställningsförfarandet. Servicecenterutredningen, som låg till grund för bildandet av Statens servicecenter, menade att dessa delar måste skötas av den rekryterande myndigheten själv. Andra delar av processen är däremot mer administrativt stödjande och skulle enligt Servicecenterutredningen kunna hanteras av ett gemensamt verksamhetsstöd.[35]

De delar som handlar om att definiera de egna rekryteringsbehoven och att besluta om tillsättning av tjänster är exempel på aktiviteter som den enskilda myndigheten självständigt behöver ansvara för.

Däremot skulle rimligen flera av de steg i rekryteringsprocessen som ligger mellan behovsidentifiering och beslut kunna samordnas och hanteras av ett externt, gemensamt verksamhetsstöd. Det handlar exempelvis om att granska ansökningar och lämna förslag på vilka av de sökande som bör intervjuas, genomföra intervjuer och ta referenser. De flesta rekryteringar i statsförvaltningen lockar många sökande. I normalfallet omfattar de nämnda aktiviteterna i ett rekryteringsärende därför ett stort antal ansökningar och granskningar som behöver göras. Dessa granskningar sker också på ett likartat sätt i olika rekryteringsärenden, även om befattningskraven givetvis varierar mellan olika typer av tjänster. Sammantaget talar det för att ett myndighetsgemensamt verksamhetsstöd för ansökningsgranskningar skulle kunna uppnå stordriftsfördelar i bland annat kompetenshänseende.

Dessa delar av rekryteringsprocessen kräver knappast heller stor specifik myndighetsförståelse eller geografisk närhet till den enskilda myndighetens övriga verksamhet. Även om själva intervjuerna rimligen i normalfallet bör ske på samma ort som verksamhetsstället för den utlysta tjänsten, så bör övriga delar av de nämnda aktiviteterna utan problem kunna bedrivas utanför storstadsområdena. Enligt Statens servicecenter bör det därför vara möjligt både att i ett gemensamt verksamhetsstöd samordna delar av myndigheternas arbete med rekrytering och att omlokalisera detta verksamhetsstöd till en ort utanför storstadsområdena.

Samtidigt bör framhållas att rekryteringsområdet är väl försett med konsulttjänster på den privata marknaden. De myndigheter som idag saknar

[35] SOU 2011:38 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*.

resurser för att på egen hand genomföra samtliga delar av sina rekryteringar på ett effektivt sätt torde därför i allmänhet utan större svårigheter kunna tillgodose dessa behov med hjälp av privata konsulter – och detta oavsett var i landet myndigheten är belägen.

Sammantaget menar Statens servicecenter att det sannolikt vore möjligt att skapa ett myndighetsgemensamt verksamhetsstöd för vissa rekryteringstjänster och även att lokalisera detta till en ort utanför storstadsområdena. Sannolikt skulle en sådan åtgärd också medföra vissa skalfördelar för statsförvaltningen som helhet jämfört med idag. Med hänsyn till hur marknaden för privata rekryteringstjänster ser ut bedömer vi dock att behovet av att inrätta ett samordnat verksamhetsstöd i statsförvaltningen är mindre på rekryteringsområdet än beträffande flera av de andra myndighetsfunktioner som diskuteras i denna rapport. Vår rekommendation till regeringen är därför att för närvarande avvakta med ytterligare utredningsinsatser avseende förutsättningarna för att samordna, koncentrera och omlokalisera myndigheternas arbete med rekrytering.

3.7 Utbildning

3.7.1 Myndighetsfunktionens produktionslogik

Traditionellt har synen på utbildning av de statsanställda och statsförvaltningens kompetensförsörjning utgått från att ansvaret främst ligger hos myndigheterna själva. Den grundutbildning som tjänstemän behöver för att kunna rekryteras till statsförvaltningen är visserligen en fråga för det reguljära utbildningsväsendet, men för att de anställda sedan får nödvändig fort- och vidareutbildning av olika slag ansvarar respektive myndighet själv.

För att säkerställa att de anställda har nödvändiga kunskaper som motsvarar verksamhetens krav behöver statliga myndigheter således utbilda sin personal inom olika ämnesområden. Med en grov sortering kan kunskapsbehoven handla om allt från mycket verksamhetsspecifik kunskap till mer allmän, enligt följande:

- Myndighetsinterna, verksamhetsspecifika ämnen av betydelse för i princip endast den egna myndigheten.
- Allmän förvaltningskunskap av betydelse för i princip samtliga som arbetar i statsförvaltningen, till exempel frågor rörande statstjänstemannarollen, värdegrund, förvaltningsrätt, arkivering samt offentlighet och sekretess.

- Mer specifik förvaltningskunskap av betydelse främst för enskilda funktioner i myndigheterna, till exempel mer djupgående kunskap om statens ekonomiadministrativa regelverk.
- Allmänna frågor av betydelse för arbetet i en organisation, till exempel ledarskap, projektarbete med mera.

Ovanstående kunskapsbehov kan hanteras genom separata kurser eller samordnat. Ett exempel på det senare är att varje myndighet har ett behov av att introducera de nyanställda till sin egen verksamhet och i sådana introduktionsutbildningar ofta inkluderar information om rollen som statsanställd.

Formerna för de statliga myndigheternas utbildning och kompetensutveckling kan variera. Den enskilda myndigheten kan arrangera utbildningen själv eller låta medarbetare delta i utbildning som arrangeras av utomstående, exempelvis andra myndigheter eller utbildningsföretag. Det förekommer också att olika myndigheter med liknande utbildningsbehov arrangerar gemensamma utbildningar för sina anställda, till exempel i allmän förvaltningskunskap.[36] Traditionellt har de utbildningar som myndigheters anställda deltar i, oavsett om de är interna eller externa, skett i det fysiska rummet, men det blir också allt vanligare att utbildningar och kurser helt eller delvis sker genom webbaserade självstudier.

I sammanhanget kan också nämnas att det är vanligt att myndigheter som en del av sin verksamhet erbjuder kurser, utbildningar och annan information till andra. Omfattningen kan variera från något eller några enstaka tillfällen per år till mer reguljär utbildningsverksamhet av större omfattning. Vilken typ av information som förmedlas varierar, enligt följande:

- Expertkunskap om det sakområde myndigheten är verksamhet inom. Det är vanligt förekommande att myndigheter som en del av sitt uppdrag erbjuder kurser, utbildning och annan information baserat på sin expertkunskap. Målgrupper kan till exempel vara andra myndigheter, studenter, enskilda och företag.
- Förvaltningskunskap av såväl allmän som specifik karaktär. Några exempel på myndigheter som ger sådan utbildning inom sina respektive områden är Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket

[36] Ett exempel på sådan samverkan kan hämtas från Myndighetsnätverket i Sundsvall där regionens myndigheter anordnar olika typer av utbildningar, till exempel gemensamma introduktionsutbildningar om statstjänstemannarollens förutsättningar med mera. Se http://myndighetsnatverket.se/

(ESV), Riksarkivet och Svenska institutet för europapolitiska studier.

- Allmänna frågor av betydelse för arbetet i en organisation. Den här typen av utbildningar tillhandahålls ofta av den privata marknaden. Men det finns även myndigheter som erbjuder utbildningar och kurser med sådant innehåll, ofta finns de inom universitets- och högskolesektorn, till exempel Försvarshögskolan.

Fort- och vidareutbildning är alltså primärt en fråga för den anställde och de enskilda myndigheterna. Tidigare har det dock även funnits centrala organ i statsförvaltningen (myndigheter eller organ i andra former) med ansvar för stöd och genomförande av utbildningsinsatser som riktar sig till hela statsförvaltningen eller grupper av myndigheter.[37] Detta ansvar har de hanterat genom att själva hålla i utbildningarna eller genom upphandling från externa utbildare.

Över tid har det varierat vem som har haft uppgiften att ordna den här typen av samordnade utbildningar. Ett flertal statliga organ har bildats och avvecklats, inte sällan efter ganska kort levnad. Utvecklingen har bland annat påverkats av att synen över tid har skiftat på i vilken mån staten själv bör stå för mer allmänna utbildningar eller om behoven främst bör tillgodoses genom att kompetens på den privata marknaden samt inom universitet och högskolor tas tillvara.

Bland statliga organ som – med varierande inriktning – har haft uppgiften att ordna den här typen av samordnade utbildningar kan nämnas följande:

- Statens personalutbildningsnämnd (PUN), från slutet av 1960-talet till slutet av 1970-talet.
- Statens institut för personalutveckling (SIPU), åren 1979–1992.
- Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR), åren 1999–2005.
- Verket för förvaltningsutveckling (Verva), åren 2006–2008.
- Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus), åren 2009–2012.

Vanliga inriktningar på de samordnade utbildningar som har skett genom ovanstående organs försorg, har varit de speciella kunskaper

[37] För en historisk exposé, se SOU 2004:65 *En statsförvaltning i utveckling och förnyelse*.

som är förknippade med rollen som statstjänsteman och ledarskapsutveckling. Ofta har det förekommit samordnade introduktionskurser för nyblivna statstjänstemän.

I dagsläget finns dock ingen samordnad och generell statlig utbildning för statstjänstemän om vad som ligger i statstjänstemannarollen med mera. När Krus lades ned tog visserligen Uppsala universitet 2013 över sex webbaserade fortbildningar för statsanställda från Krus, bland annat om att arbeta i staten, men dessa är nu nedlagda.[38] Däremot finns det vissa privata utbildningsinstitut som erbjuder utbildningar för statsanställda om förvaltningsrätt och statstjänstemannarollen med mera. Det finns också mer specifika utbildningar, till exempel har ESV nyligen tagit fram en webbutbildning för nya ekonomer i staten.

Krus arbetade bland annat med frågor om offentligt etos. Dessa frågor fick en fortsättning i Värdegrundsdelegationen, som tillsattes av regeringen vid årsskiftet 2012/13 och arbetade till utgången av 2016. I sin slutrapport från december 2016 pekade delegationen på vikten av att de statsanställda har kunskap om och förståelse för de gemensamma grundläggande värdena i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman.[39] Enligt delegationen krävs därför att regeringen säkerställer att de statsanställda introduceras till statsförvaltningen med utgångspunkt från den statliga gemensamma värdegrunden. Mot denna bakgrund föreslog Värdegrundsdelegationen att vissa introduktionsutbildningar bör införas, bland annat att regeringen beslutar om att alla nyanställda i staten ska få en introduktionsutbildning i vilken de ges kunskap om och förståelse för de grundläggande rättsprinciper som gäller i staten med mera. Vidare föreslog delegationen att regeringen bör ge den organisation i statsförvaltningen som får ansvaret för arbetet med en god förvaltningskultur i uppdrag att ta fram ett utbildningsmaterial som kan användas både vid introduktionen av nya statsanställda och vid fortbildning.

Ansvaret för arbetet med en god förvaltningskultur har getts till Statskontoret, som påbörjade arbetet med denna uppgift från och med 2017. Under våren har myndigheten bland annat arbetat med en behovsanalys.

---

[38] Se www.uppdragsutbildning.uu.se/digitalAssets/414/c_414826-l_3-k_beslut_krus_webbutbildningar-2015-05-08.pdf. Där framgår att huvudskälet till beslutet om nedläggning var att utbildningarna och tillhörande material behövde uppdateras och revideras och att universitetet saknade anslag/uppdrag för att genomföra detta.

[39] Värdegrundsdelegationen (2016) *Att säkerställa en god statsförvaltning*. Värdegrundsdelegationens slutrapport.

3.7.2 Myndighetsfunktionens omfattning

Som framgått av redogörelsen ovan avsätts årligen inom statsförvaltningen betydande resurser för utbildning och kurser av olika slag, såväl för att myndigheterna förmedlar kunskap till andra som för att myndigheterna ser till att deras egna anställda får kunskap.

Utifrån de frågor som är aktuella i det här uppdraget – möjligheter till samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner – menar vi att utbildning av statstjänstemän är mest intressant att analysera, och då i synnerhet sådana delar som är eller skulle kunna vara gemensamma för de flesta anställda i staten. Däremot torde förutsättningarna för att samordna olika myndigheters kunskapsförmedling till andra aktörer vara sämre, eftersom denna verksamhet bygger på expertkunskap som är exklusiv för respektive myndighet.

De utbildningsbehov som är gemensamma för i stort sett samtliga anställda i staten avser i första hand sådant som berör de krav som ställs på rollen som statstjänsteman. Sådana utbildningsbehov kan uppstå återkommande under en statsanställds yrkesliv, men torde framför allt aktualiseras när den anställde första gången träder in i statsförvaltningen.

Enligt Arbetsgivarverket nyanställdes cirka 29 000 personer i staten 2015 (med nyanställda under året avses personer som inte var anställda i staten föregående år samt personer som bytt anställningsmyndighet sedan föregående år).[40] Vi saknar uppgift om hur många av dessa som inte tidigare arbetat i statsförvaltningen, men även om det bara är en mindre del av de nyanställda så indikerar denna siffra att det årliga behovet av introduktionsutbildningar för nya statstjänstemän är stort.

3.7.3 Potential för samordning och omlokalisering

Som framgått av avsnitt 3.7.1 har det tidigare funnits något centralt organ i statsförvaltningen (i myndighets- eller annan form) som har svarat för stöd och genomförande av utbildningsinsatser riktade till hela statsförvaltningen eller grupper av myndigheter. En vanlig inriktning har varit statstjänstemannarollens speciella förutsättningar och ofta har sådana utbildningar getts som samordnade introduktionskurser för nyblivna statstjänstemän.

I dagsläget finns ingen samordnad och generell statlig utbildning för statstjänstemän om vad som ligger i statstjänstemannarollen med mera. Som framgått inkluderas dock sådana frågor ofta i myndigheternas egna

[40] Arbetsgivarverket (2016) *Utländsk bakgrund i staten 2015*.

introduktionsutbildningar och det finns även allmänna utbildningar som täcker delar av behoven, till exempel ESV:s webbutbildning för nya ekonomer i staten. Trots dessa initiativ kan det enligt vår bedömning finnas behov av att på nytt skapa en samordnad och generell utbildning om statstjänstemannarollen med mera, i synnerhet för nyanställda statstjänstemän.

En närmare utredning behöver dock göras av om det finns behov av en samordnad och generell utbildning om statstjänstemannarollens förutsättningar och på vilket sätt den i sådana fall bör organiseras, inklusive vem som bör ansvara för att utbildningarna genomförs. Statens servicecenter föreslår att regeringen uppdrar åt Statskontoret, som har getts ansvaret för arbetet med en god förvaltningskultur, att genomföra en sådan utredning.

En eventuell uppgift att ansvara för en samordnad utbildning om statstjänstemannarollens förutsättningar torde utan större problem kunna bedrivas från en ort utanför storstadsområdena. Men denna uppgift är knappast i sig av tillräcklig omfattning för att motivera en omlokalisering. Om den ska bedrivas utanför storstadsområdena torde den därför behöva vara en del av en större verksamhet som omlokaliseras eller förläggas till en större verksamhet som redan är belägen utanför storstadsområdena.

3.8 Fordringshantering

3.8.1 Myndighetsfunktionens produktionslogik

I sina respektive verksamheter får statliga myndigheter regelbundet ekonomiska krav och anspråk gentemot andra aktörer. Statliga myndigheter är skyldiga att se till att deras fordringar betalas enligt gällande betalningsvillkor. Det innebär bland annat att om en fordran inte betalas efter påminnelse ska en myndighet vidta de åtgärder som behövs för att få betalt.

Statliga myndigheters fordringar har olika ursprung och rör olika förhållanden. De kan vara rent civilrättsliga (hyra, försäljning av trycksaker) eller civilrättsliga med tydligt offentligrättsligt inslag (polisens ingripande med stöd av djurskyddslagen). Fordringar kan även vara offentligrättsliga (sanktionsavgifter enligt miljöbalken, avgift för kopior av allmänna handlingar). Statliga fordringar kan även röra återkrav av utbetalda bidrag, stöd eller motsvarande.

Fordringarna kan också delas in i så kallade enskilda och allmänna mål. Indrivningsprocessen skiljer sig för de olika typerna av mål.

Om det är fördelaktigt för staten får en myndighet uppdra åt en annan myndighet eller åt ett inkassoföretag att bevaka och driva in myndighetens fordringar.

Ett exempel på en myndighet som bedriver sin fordringshantering på egen hand är Försäkringskassan. Försäkringskassans fordringsverksamhet är lokaliserad till Östersund. Myndighetens fordringshandläggare använder ett it-baserat ärendehanteringsstöd för att skicka påminnelser och inkassobrev. En del ärenden omfattas dock inte av it-stödet utan där utförs fordringshanteringen manuellt.

Jordbruksverket är en myndighet som däremot anlitar ett privat inkassoföretag för att sköta vissa delar av myndighetens omfattande hantering av obetalda fakturor. Det betyder att inkassobolaget ska hantera berörda fordringsärenden efter Jordbruksverkets anvisningar och enligt god inkassosed. Merparten av kommunikationen mellan myndigheten och inkassoföretaget sker på elektronisk väg.

Kammarkollegiet tillhandahåller efter överenskommelse fordringsbevakning åt statliga myndigheter och stiftelser med statlig anknytning. Kammarkollegiets tjänster är avgiftsfinansierade och verksamheten ska bära sina egna kostnader. Vid slutet av 2016 hade Kammarkollegiet 137 uppdragsgivare, av vilka Trafikverket och Transportstyrelsen stod för flest antal fordringar. Kammarkollegiet använder sedan 2009 ett standardsystem för inkassohantering som har anpassats till de krav som ställs på statlig fordringsbevakning. Systemstödet innebär att fordringshanteringen till stor del är automatiserad och att uppdragsgivare via filöverföring eller med en internettjänst kan lämna in sina fordringsärenden och redovisningar.

3.8.2 Myndighetsfunktionens omfattning

Kammarkollegiet hanterade under 2016 cirka 31 000 fordringar åt sina kunder och drev in knappt 100 miljoner kronor detta år. Jordbruksverkets avtal med inkassoföretaget omfattar årligen cirka 15 000 fordringar. Försäkringskassans fordringsverksamhet omfattade under 2015 bland annat inbetalningar av återkrav motsvarande cirka 800 miljoner kronor och en total fordringsstock om drygt 3,5 miljarder kronor.[41] Dessa uppgifter ger ingen helhetsbild över hur många fordringar som statliga myndigheter hanterar, till exempel är det okänt i vilken utsträckning statliga myndigheter anlitar Kammarkollegiet tjänster för vissa fordringar och samtidigt hanterar andra fordringstyper själva. Det är

[41] Riksrevisionen (2016) *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassan kontrollverksamhet*. RiR 2016:11.

också oklart i vilken grad statliga myndigheter har fordringar som de inte fullt ut bevakar och driver in enligt gällande bestämmelser.

Sammantaget indikerar dock dessa förhållanden att det totala antalet statliga fordringar, och det sammanlagda statliga fordringsbeloppet, är mycket omfattande.

3.8.3 Potential för samordning och omlokalisering

Enligt Statens servicecenter är fordringshantering ett område som kännetecknas av liknande processer vid olika myndigheter. Det finns grundläggande fordringstyper och indrivningsförfaranden som är gemensamma för statsförvaltningen. De olika stegen i fordringshanteringen är inte särskilt myndighets- eller verksamhetsspecifika utan möjliga att utföra på ett enhetligt sätt och till stor del även att automatisera på elektronisk väg. Ur ett statligt samlat effektivitetsperspektiv kan det därför inte anses vara ändamålsenligt att varje myndighet har en egen funktion för en förhållandevis avgränsad uppgift.

Det kan även konstateras att statliga myndigheter ofta redan anlitar antingen Kammarkollegiet eller privata inkassoföretag för att hantera hela eller delar av sin fordringshantering. Enligt Statens servicecenter visar detta att fordringshantering är en typ av myndighetsfunktion som är möjlig att samordna och koncentrera i större utsträckning än för närvarande. Med nuvarande omfattning av verksamheten framstår det emellertid inte som motiverat att omlokalisera och förlägga den till en ort utanför storstadsområdena.

Huruvida det är lämpligt att ytterligare samordna statliga myndigheters fordringshantering bör enligt Statens servicecenter avgöras utifrån en bedömning av om det är mer kostnadseffektivt för statliga myndigheter att överlåta till annan att bevaka och driva in fordringar. Det bör även analyseras om en mer samordnad fordringshantering kan göra att statliga fordringar blir föremål för adekvata indrivningsåtgärder på ett mer systematiskt sätt och att fler statliga fordringar därigenom blir betalda.

Sammantaget anser Statens servicecenter mot ovanstående bakgrund att en oberoende utredare, till exempel i form av en så kallad bokstavsutredning inom Regeringskansliet, bör få i uppdrag att närmare analysera förutsättningarna för ökad samordning av statens funktioner för bevakning och hantering av fordringar. I uppdraget bör även ingå att bedöma om dessa funktioner bör omlokaliseras.

3.9 Operativt upphandlingsstöd

Statens servicecenter har undersökt om det finns behov av ett operativt upphandlingsstöd som kan bistå myndigheterna. Med ett sådant stöd avser vi att praktiskt stödja myndigheter i upphandlingsprocessen. Ett statligt operativt upphandlingsstöd skulle utifrån gällande lagstiftning i samverkan med den upphandlande myndigheten praktiskt genomföra upphandlingar. Vidare skulle uppdraget bland annat kunna omfatta stöd för att ta fram interna policys och riktlinjer för upphandling.

Som underlag för analysen har vi gjort en enkät bland 23 mindre och medelstora myndigheter, med upp till 500 anställda (svarsfrekvensen var 70 procent). Vi har även diskuterat frågan med myndigheter som i första hand kan påverkas i någon större omfattning vid en omlokalisering eller breddning av befintlig verksamhet. Det handlar om Kammarkollegiet, Upphandlingsmyndigheten och Bolagsverket.

3.9.1 Myndighetsfunktionens produktionslogik

Idag genomför flertalet av de tillfrågade myndigheterna själva upphandlingar, ibland med stöd av konsulter och ofta är det en kombination.

Flera myndigheter har idag – med varierande inriktning – uppgifter som avser samordning, stöd och styrning av upphandlingsverksamheten inom statsförvaltningen.

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har uppdraget att ingå ramavtal om varor och tjänster som är avsedda för andra statliga myndigheter samt hela offentliga förvaltningen inom IT och telekom. Enligt förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning ska ramavtal finnas för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Genom att myndigheternas upphandlingar av varor och tjänster samordnas, så uppnås tidsbesparingar och förmånligare villkor för myndigheterna.

Från och med januari 2017 har Kammarkollegiet getts ett utökat uppdrag att ”tillhandahålla stödverksamhet för inköp vid avrop från de samordnade ramavtal som myndigheten har upphandlat”. Statens inköpscentral ger idag ett sådant stöd för avrop, bland annat genom informationsseminarier, stödjande dokument samt genom möjlighet till direktkontakt med respektive ramavtalsförvaltare. Inom Statens inköpscentral pågår också ett utvecklingsarbete för att sammanställa vilket stöd som ges idag samt identifiera vilka behov myndigheterna har utöver detta stöd. Utifrån detta kommer Statens inköpscentral att besluta om

kommande inriktning, omfattning, upplägg och bemanning för att på bästa sätt tillgodose myndigheternas behov.

Vidare ska Upphandlingsmyndigheten verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling.[42] Myndigheten ska främja innovativa lösningar inom upphandling, ge stöd till exempelvis inköpare och upphandlare inom offentlig verksamhet genom att minska osäkerheten i olika sakfrågor, peka på regelverkets möjligheter men också dess begränsningar. En viktig del av upphandlingsstödet är att utveckla den hållbara upphandlingen som kan bidra till bättre miljö och sociala villkor. Myndigheten vägleder och utvecklar metoder och verktyg avseende samtliga faser av upphandlingsprocessen.

Fram till och med 2011 erbjöd det tidigare Verket för högskoleservice konkret hjälp inom upphandling till universitet och högskolor samt övriga statliga myndigheter. Stödet hade två delar: ramavtal och konsultverksamhet. Årligen genomfördes konsultuppdrag åt cirka 70 statliga myndigheter. I konsultverksamheten ingick upphandlingsstöd, utbildning och utveckling. Tjänster som erbjöds var telefonrådgivning, genomförande av upphandlingar, analys av inköpsprocesser och skräddarsydda utbildningar. Verksamheten upphörde dock åren 2010–11 efter beslut av regeringen. Konsultverksamheten avvecklades helt, medan verksamheten med ramavtal flyttades till Kammarkollegiet.[43]

Idag har ingen myndighet uppdrag att ge praktiskt stöd för upphandling och det finns heller inget statligt ramavtal inom området.

Att det kan finnas behov av ett upphandlingsstöd, som bland annat kan ge myndigheterna stöd under själva genomförandet av upphandlingar, har dock påtalats i olika sammanhang. Bland annat pekade Servicecenterutredningen, som låg till grund för bildandet av Statens servicecenter, på ett sådant behov mot bakgrund av sina kontakter med myndigheter.[44]

Likaså har till Kammarkollegiet framförts önskemål om ett ramavtal för praktiskt upphandlingsstöd till myndigheterna. Under 2015 genomförde myndigheten därför en förstudie i syfte att kartlägga behov och önskemål inför en eventuell upphandling av ett statligt ramavtal för

[42] Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

[43] SOU 2012:32 *Upphandlingsstödets framtid*.

[44] SOU 2011:38 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*.

upphandlingskonsulter. Utifrån förstudien beslutade Kammarkollegiet att inte gå vidare och genomföra en samordnad ramavtalsupphandling av upphandlingskonsulttjänster.[45]

Den typ av upphandlingsstöd vi här diskuterar förekommer i viss mån i övriga Norden. I Finland erbjuds till exempel praktiskt upphandlingsstöd inom statsförvaltningen via ett icke vinstdrivande, statligt aktiebolag (Hansel). Hansel verkar som en statlig enhet för samordnad upphandling, som bland annat konkurrensutsätter ramavtal för produkter och tjänster och erbjuder konsulttjänster inom upphandling och avrop.

3.9.2 Myndighetsfunktionens omfattning

Baserat på de svar som inkommit i vår enkät kan antas att små och medelstora myndigheter totalt gör omkring 6 000 upphandlingar per år. Mot bakgrund av enkätsvaren kan vidare antas att merparten av dessa upphandlingar görs utan stöd av konsulter. I enkäten var det nämligen 75 procent av de svarande myndigheterna som uppgav att de (i huvudsak) gör sina upphandlingar på egen hand, medan 25 procent uppgav att de (mer regelbundet) tar hjälp av externa konsulter.

3.9.3 Potential för samordning och omlokalisering

Idag genomför alltså många små och medelstora i huvudsak sina upphandlingar på egen hand. Genom att skapa ett samordnat upphandlingsstöd och utnyttja gemensamma resurser skulle staten kunna göra årliga besparingar, öka kvaliteten och öka möjligheterna att skriva förmånliga avtal. Många myndigheter har svårt att avsätta tillräckligt med tid för att genomföra en kvalitativ och rättssäker upphandling. Det blir en sällan förekommande aktivitet, vilket försvårar uppbyggnaden av långsiktig kompetens, processer och metoder.

Att inrätta ett avgiftsfinansierat operativt upphandlingsstöd hos en statlig myndighet skulle leda till effektivisering genom stordrift och koncentration av komplicerade och för enskilda myndigheter sällan förekommande arbetsuppgifter. Mot bakgrund av de uppgifter som lämnats i enkäten bedömer Statens servicecenter att de kostnader som mindre och medelstora myndigheter idag har för upphandlingskonsulter sannolikt skulle kunna minskas med totalt cirka 15 miljoner kronor per år om det inrättas ett operativt upphandlingsstöd hos en statlig myndighet.

Enkätsvaren indikerar också att det skulle finnas en efterfrågan på ett gemensamt upphandlingsstöd inom statsförvaltningen. Två tredjedelar

[45] Samtal Agneeta Andersson 2016-08-16, avdelningschef Statens inköpscentral.

av de tillfrågade myndigheterna svarade nämligen ”ja, ibland” på frågan om de skulle utnyttja ett avgiftsfinansierat operativt upphandlingsstöd hos en statlig myndighet. Den övriga tredjedelen svarade ”mycket sällan”, medan ingen av myndigheterna angav svarsalternativen ”ja, ofta” eller ”aldrig”. Var tredje tillfrågad myndighet bedömde också att de skulle lägga mera tid på upphandling om det fanns ett statligt alternativ att tillgå. Över 80 procent gjorde också bedömningen att upphandling är ett område som staten skulle tjäna på att samordna.

Enligt vår mening skulle det vara lämpligt att inrätta en funktion för operativt upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet. Som framgått ovan har Kammarkollegiet idag ett explicit uppdrag att ge stöd vid avrop från de statliga ramavtalen. Med den roll vi här förordar skulle uppgiften breddas till ett stöd vid upphandling generellt. Hur de två typerna av stöd bör samordnas kan lämpligen lämnas till Kammarkollegiet att utreda.

För att inrätta funktionen för operativt upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet talar bland annat att där idag finns Statens inköpscentral som är organiserad i en stabsfunktion och fyra enheter varav en enhet som ger juridiskt stöd i upphandlingsprocessen. Ett operativt upphandlingsstöd skulle kunna dra nytta av både kompetens och övrigt strukturkapital som idag finns inom Statens inköpscentral.

En funktion för operativt upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet skulle med fördel kunna placeras utanför storstadsområdena.

Mot ovanstående bakgrund föreslår Statens servicecenter att regeringen ger Kammarkollegiet i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en funktion för operativt upphandlingsstöd vid myndigheten.

3.10 Förvaltningsjuridiskt stöd

Statens servicecenter har undersökt om de statliga myndigheterna har behov av en samordnad, extern funktion för förvaltningsjuridiskt stöd. Vår utgångspunkt har varit att ett sådant stöd i första hand skulle arbeta inom områden som vanligtvis kräver medverkan av juridisk kompetens vid handläggning av ärenden. Det kan exempelvis handla om frågor avseende offentlighet och sekretess, arkivering av allmänna handlingar och informationssäkerhet.

Vidare har vi antagit att ett sådant eventuellt behov i första hand kan finnas bland små och medelstora myndigheter, upp till 500 anställda. Den enkät till mindre och medelstora myndigheter som refererades i avsnitt 3.9 inkluderade därför även frågor om förvaltningsjuridiskt stöd;

som där framgått omfattade enkäten 23 myndigheter, med en svarsfrekvens på 70 procent.

3.10.1 Myndighetsfunktionens produktionslogik

Det varierar i vilken mån myndigheter har egen kompetens inom det juridiska området; det visar bland annat vår enkät. Ett flertal mindre och medelstora myndigheter har jurister inom kärnverksamheten som också svarar på förvaltningsjuridiska frågor. I enkäten angav 80 procent av de svarande myndigheterna att de har jurister anställda. Andra saknar helt juridisk kompetens inom myndigheten och lämnar till registratorer eller annan administrativ personal att göra juridiska bedömningar vid exempelvis utlämnade av handlingar. I vår enkät angav 20 procent av de svarande att de inte har jurister anställda.

3.10.2 Myndighetsfunktionens omfattning

Antalet anställda jurister varierar mycket mellan olika myndigheter. Utifrån enkätsvaren kan dock beräknas att myndigheterna i genomsnitt sysselsätter cirka 0,5 årsarbetskrafter inom förvaltningsjuridik per 100 anställda. Arbetet med ren förvaltningsjuridik bedöms därmed motsvara totalt cirka 400 årsarbetskrafter för de statliga myndigheter som har upp till 500 anställda.

Utöver egna anställda jurister, så upphandlar myndigheter också juridiska tjänster. Bland myndigheterna i vår enkät motsvarar dessa upphandlingar en årlig kostnad på i genomsnitt cirka en kvarts miljon kronor per myndighet. Det skulle tala för att små och medelstora myndigheter sammantaget lägger cirka 40 miljoner kronor per år på att köpa juridiska tjänster.

3.10.3 Potential för samordning och omlokalisering

Tanken är att en statlig kundtjänst för juridiska frågor skulle ha i uppdrag att svara på enklare förvaltningsjuridiska frågor samt erbjuda konsultstöd för djupare rättsliga utredningar. I vår enkät angav 67 procent av de tillfrågade myndigheterna att de ofta eller ibland skulle utnyttja en statlig kundtjänst för juridiska frågor. Myndigheterna ser bland annat behov av ett sådant stöd vid bedömning av löpande förvaltningsjuridiska ärenden. Bland enskilda områden som myndigheterna lyfte fram kan nämnas behandling av personuppgifter och offentlighet och sekretess. Närmare 50 procent av de tillfrågade myndigheterna bedömde också att de skulle lägga mera tid på förvaltningsjuridik om en extern resurs fanns att tillgå.

Mot denna bakgrund bedömer Statens servicecenter att det finns en effektiviseringspotential för statsförvaltningen genom viss samordning av uppdrag inom det förvaltningsjuridiska området.

Överslagsmässigt bedömer vi att en kundtjänst för förvaltningsjuridiska ärenden skulle kräva cirka 10 årsarbetskrafter. En sådan kundtjänst skulle lämpligen kunna inrättas vid en befintlig myndighet som har ett brett juridiskt uppdrag och därmed en kompetensbas inom juridik. Det finns flera myndigheter som kan vara lämpliga för denna uppgift. Ett alternativ kan vara Bolagsverket, som i sin verksamhet kommer i kontakt med många rättsliga frågor inom i synnerhet det näringspolitiska området och ingår i ett nätverk av myndigheter i Sundsvall som har ett utvecklat samarbete. Ett annat alternativ är Kammarkollegiet, som arbetar med juridiska frågor inom ett flertal olika områden och delvis har en roll som stabsmyndighet.

Vid en samlad bedömning anser Statens servicecenter att Kammarkollegiet skulle ligga närmast till hands för uppgiften att stå för en kundtjänst för förvaltningsjuridiska ärenden till vilken statliga myndigheter kan vända sig med frågor.

En kundtjänst för förvaltningsjuridiska ärenden skulle med fördel kunna placeras utanför storstadsområdena. Om den förläggs till Kammarkollegiet skulle Karlstad vara en lämplig verksamhetsort.

Mot ovanstående bakgrund föreslår Statens servicecenter att regeringen ger Kammarkollegiet i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en samordnad funktion vid myndigheten för förvaltningsjuridiskt stöd till statsförvaltningen.

3.11 Kontorsstöd

Med kontorsstöd avser vi här viss del av den service som behövs på den lokala arbetsplatsen. Det kan vara receptionstjänster, vaktmästeri, posthantering, städning och viss dokumenthantering såsom utskick av blanketter med mera.

Statens servicecenter har kontaktat några större myndigheter med verksamhet på flera orter för att undersöka hur dessa löst sitt behov av kontorsstöd.

Omfattningen och innehållet i kontorsstödet varierar något mellan de kontaktade myndigheterna. Inom den organisation som vid dessa myndigheter ansvarar för kontorsstödet ingår ofta även funktioner som behandlas på annan plats i denna rapport, till exempel fordonshantering och inköpsstöd.

3.11.1 Myndighetsfunktionens produktionslogik

Statliga myndigheter som har en viss kritisk storlek på sina kontor bör ha förutsättningar att sysselsätta, utveckla och vidmakthålla ett bra och kostnadseffektivt kontorsstöd i egen regi.

För myndigheter med förhållandevis få anställda eller myndigheter som är spridda på många orter, kan det vara svårt att fullt ut belägga, utveckla och vidmakthålla ett kostnadseffektivt kontorsstöd i egen regi.

Försäkringskassan och Skatteverket, som båda är stora myndigheter och finns på många orter i landet, har var och en byggt upp liknande funktioner för kontorsstöd där de även säljer tjänster till andra statliga myndigheter på de orter där de verkar. Så köper till exempel Pensionsmyndigheten och Statens servicecenter kontorsstödstjänster av Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten köper på motsvarande sätt tjänster av Skatteverket.

Representanter för Försäkringskassans kontorsstöd anger att det förhållandet att man säljer tjänsterna vidare till andra myndigheter även höjer kvaliteten på det egna kontorsstödet, eftersom man tvingas förtydliga och strukturera processerna i en säljsituation.

En annan stor myndighet som är spridd på ett stort antal orter i landet, Arbetsförmedlingen, har löst kontorsstödet på ett annat sätt. För huvudkontoret i Stockholm finns ett eget särskilt organiserat kontorsstöd, medan kontorsstödet vid kontoren ute i landet är en del av kärnverksamheten. Vid små kontor förekommer det att man istället för att ha egen anställd personal för kontorsstödet köper tjänsterna av externa leverantörer.

3.11.2 Myndighetsfunktionens omfattning

Eftersom innehåll och omfattning av kontorsstödet varierar mellan kontaktade myndigheter, kan vi här inte ge annat än förhållandevis grova uppskattningar av omfattningen av funktionen.

Inom Skatteverket sysselsätter kontorsstödet drygt 400 årsarbetskrafter motsvarande cirka 200 miljoner kronor per år. Av detta avser cirka 10 procent resurser för Kronofogdemyndigheten.

Försäkringskassan sysselsätter inom ungefär motsvarande funktioner cirka 270 årsarbetskrafter motsvarande cirka 135 miljoner kronor per år. Förutom till den egna organisationen säljer Försäkringskassan kontorsstöd i varierande omfattning till Pensionsmyndigheten, Statens servicecenter och Migrationsverket. För stöd till Pensionsmyndigheten,

som är den dominerande kunden, åtgår knappt 15 årsarbetskrafter motsvarande cirka 10 miljoner kronor. Till Statens servicecenter och Migrationsverket åtgår betydligt mindre resurser, sammantaget drygt en årsarbetskraft.

Arbetsförmedlingen har som framgått kontorsstödet som en integrerad del av sin kärnverksamhet. Med beaktande av Arbetsförmedlingens storlek och det stora antal orter som myndigheten verkar på, är det sannolikt att de har ett kontorsstöd av åtminstone samma omfattning som Försäkringskassan och Skatteverket.

3.11.3 Potential för samordning och omlokalisering

Det krävs en viss minsta kritisk storlek på myndighetskontor för att man ska kunna ha ett kostnadseffektivt kontorsstöd i egen regi. Enligt myndighetsförordningen ska en myndighets ledning se till att verksamheten bedrivs effektivt. Statens servicecenters bedömning är att samordning med andra myndigheter av sitt kontorsstöd är ett bra exempel på hur en myndighets verksamhet med fördel kan bedrivas mer effektivt.

Att samordna kontorsstödet mellan olika myndigheter framstår alltså enligt vår mening som en lämplig åtgärd i de fall det finns praktiska förutsättningar för att åstadkomma detta. Både Skatteverket och Försäkringskassan är bra exempel på en väl fungerande samordning av kontorsstödet mellan myndigheter som verkar på samma orter.

I princip i hela landet torde det också finnas företag på den privata marknaden som kan erbjuda hela eller delar av de uppgifter som ingår i ett kontorsstöd till en myndighet. Ett alternativ vid i synnerhet små kontor kan därför vara att köpa tjänsterna externt. Statens servicecenters bedömning är dock att om myndighetsfunktionen istället kan samordnas för flera myndigheter som verkar på samma ort, så torde det bli billigare för staten som helhet.

Förutsättningarna för att koncentrera och, i synnerhet, omlokalisera myndighetsfunktionen kontorsstöd förefaller vara sämre. Verksamhetens karaktär är sådan att tjänsterna till största delen måste utföras på plats i myndigheternas lokaler. För att verksamheten ska kunna bedrivas på ett rationellt sätt gentemot en enskild myndighet måste därför den som utför tjänsterna också vara stationerad på rimligt avstånd från där myndigheten finns. Detta gäller oavsett om kontorsstödet hanteras i egen regi, samordnat med andra myndigheter eller genom köp av tjänster på den privata marknaden.

Med hänsyn till verksamhetens karaktär är Statens servicecenters samlade bedömning att regeringen inte för närvarande bör vidta ytterligare utredningsinsatser avseende förutsättningarna för att samordna, koncentrera och omlokalisera myndighetsfunktionen kontorsstöd.

4 Slutsatser om myndighetsfunktioner

I föregående kapitel analyserade vi tio olika myndighetsfunktioner med avseende på om de är lämpliga att samordna, koncentrera och omlokalisera. I det följande sammanfattas de iakttagelser och förslag som där redovisades, inklusive hur det fortsatta arbetet med de olika myndighetsfunktionerna bör bedrivas. Vi pekar också på vissa ytterligare myndighetsfunktioner som eventuellt skulle kunna samordnas, koncentreras och omlokaliseras. Avslutningsvis redovisas några reflektioner om föreliggande utredningsarbete.

4.1 Övergripande iakttagelser

De myndighetsfunktioner som har analyserats har sinsemellan både likheter och skillnader, som det finns skäl att beakta i sammanhanget. En likhet är att i stort sett samtliga i huvudsak avser stödtjänster. I samtliga fall handlar det också om myndighetsfunktioner vars inriktning och omfattning respektive myndighet själv beslutar om, inom de ramar som specifika regelverk ger för respektive område.

Vad gäller skillnader kan bland annat sägas att det varierar hur ofta de olika funktionerna aktualiseras i en myndighets verksamhet. Somliga av myndighetsfunktionerna är närmast av arten homogena, transaktionsintensiva processer, exempelvis reseadministration, fordringshantering och den service som för vissa myndigheter ges på lokala servicekontor. Vissa andra av de berörda myndighetsfunktionerna har mera karaktären av ”sällanköpsvaror”. Till exempel kan i synnerhet mindre myndigheter mera sällan ha behov av stöd i upphandling eller i förvaltningsjuridiska ärenden.

En annan variation finns i hur pass fristående de olika myndighetsfunktionerna är till omliggande eller tangerande processer. Exempelvis fordringshantering är ett led i en process som är beroende av föregående och efterföljande processteg. Att tillhandahålla till exempel kontorsstöd är däremot mera av en sammanhållen tjänst som avser hela den berörda verksamheten. Samtidigt ska sägas att flera av de berörda myndighetsfunktionerna kan delas upp i olika processteg och att det förekommer att exempelvis en extern upphandling av funktionen avser både hela och delar av den.

Utöver likheter och skillnader i själva funktionernas karaktär, så finns det också variationer avseende vilken typ av samordning vi diskuterade i kapitel 3. I några fall (till exempel myndigheters it-drift och de lokala servicekontoren) är tanken att det förvaltningsgemensamma organ som

ska svara för uppgifterna efter samordningen också helt tar över uppgifterna från de enskilda myndigheterna. Verksamheten kan alltså i huvudsak avvecklas hos de enskilda myndigheterna, vilket också är en betydande grund för den samlade besparing som kan uppnås. I vissa andra fall innebär samordningen mera att det nybildade förvaltningsgemensamma organet tillhandahåller en kompetens som de enskilda myndigheterna inte har möjlighet att hålla själva och som därför möjliggör för dem att höja kvaliteten i sin verksamhet. I exempelvis fallen med operativt upphandlingsstöd och förvaltningsjuridiskt stöd kommer de enskilda myndigheterna fortsatt att behöva svara för en stor del av den berörda verksamheten, men det förvaltningsgemensamma stödet underlättar för dem att göra detta på ett bättre och mer kostnadseffektivt sätt. Möjligheterna för myndigheterna att helt avveckla egen verksamhet torde dock vara mindre i dessa fall.

I kapitel 1 påpekades att frågan om när en verksamhet kan koncentreras kan sägas ha två dimensioner beroende på vad som avses. Verksamhet kan helt och fullt koncentreras till en eller ett fåtal enheter, varvid vissa andra enheter alltså läggs ned. Men koncentration av verksamhet kan också ske fastän antalet organisatoriska enheter blir detsamma, till exempel om vissa moment i dessa enheters verksamhet koncentreras. De möjligheter till ökad samordning av myndighetsfunktioner som vi har diskuterat skulle alltså i vissa fall innebära en koncentration av den förstnämnda typen och i vissa fall en koncentration av den andra typen.

Som framgått av kapitel 3 ser vi också varierande förutsättningar för att samordna, koncentrera och omlokalisera de myndighetsfunktioner som har analyserats. Våra bedömningar sammanfattas i tabellen nedan. I denna värderas potentialerna enligt följande: nej eller ja, och i det senare fallet i liten grad, i ganska hög grad respektive i mycket hög grad. I tabellen har vi även tagit med funktionen ekonomiadministration, som behandlats i en särskild delrapport.[46]

[46] I bilaga 2 återges sammanfattningen ur delrapporten *En samordnad ekonomifunktion för statliga myndigheter*.

Tabell 1 Potential för samordning, koncentration och omlokalisering

Myndighetsfunktion	Lämplig att samordna och koncentrera?	Lämplig att omlokalisera?
Myndigheters it-drift	Ja, i mycket hög grad	Ja, i mycket hög grad
Statliga lokala servicekontor	Ja, i mycket hög grad	Ja, i mycket hög grad
Reseadministration	Ja, i ganska hög grad	Ja, i ganska hög grad
Fordonshantering	Nej (inte utöver ramavtal eller annat upphandlings-stöd)	Nej
Rekrytering	Ja, i liten grad (snarare möjligt än lämpligt)	Ja, i liten grad
Utbildning	Ja, i ganska hög grad	Ja, i ganska hög grad
Fordringshantering	Ja, i ganska hög grad	Ja, i liten grad
Operativt upphandlingsstöd	Ja, i mycket hög grad	Ja, i mycket hög grad
Förvaltningsjuridiskt stöd	Ja, i mycket hög grad	Ja, i mycket i hög grad
Kontorsstöd	Samordning mellan myndigheter på samma ort: Ja, i mycket hög grad Koncentration mellan myndigheter på samma ort: Ja, i ganska hög grad Koncentration på nationell nivå: Nej	Nej
Ekonomiadministration	*Ja, i mycket hög grad*	*Ja, i mycket hög grad*

Tabellen visar att Statens servicecenter bedömer att såväl samordning och koncentration som omlokalisering skulle vara mest lämpligt för följande myndighetsfunktioner:

- Myndigheters it-drift
- Statliga lokala servicekontor
- Operativt upphandlingsstöd
- Förvaltningsjuridiskt stöd
- Ekonomiadministration

Även övriga myndighetsfunktioner som har analyserats skulle enligt Statens servicecenters bedömning i flertalet fall vara möjliga att både samordna och omlokalisera. Jämfört med de ovannämnda funktionerna framstår dock både förutsättningarna och effektiviseringspotentialerna

som sämre i dessa fall. Vi menar därför att regeringen i sin fortsatta strävan att samordna, koncentrera och omlokalisera myndighetsfunktioner bör prioritera de ovannämnda i första hand.

Statens servicecenter bedömer att där så är lämpligt skulle en omlokalisering av de analyserade myndighetsfunktionerna kunna generera ett stort antal nya arbetstillfällen utanför storstadsområdena. Totalt handlar det om cirka 350 till 400 årsarbetskrafter. De största effekterna skulle uppnås med ett inrättande av statens molntjänst enligt vårt förslag (cirka 200 årsarbetskrafter) och genom våra förslag avseende ekonomiadministration (cirka 100 årsarbetskrafter). För flertalet övriga myndighetsfunktioner där vi har kunnat uppskatta denna effekt torde det handla om mellan 10 och 20 årsarbetskrafter per funktion.

Enligt Statens servicecenters bedömning finns det också en betydande effektiviseringspotential genom samordning, koncentration och omlokalisering av de olika myndighetsfunktionerna. Särskilt stora besparingar bedömer vi kan göras genom att bilda en gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift. Här kan den årliga besparingen jämfört med dagsläget ligga på 750–850 miljoner kronor när molntjänsten väl är i stadigvarande drift. Även inom området ekonomiadministration skulle en betydande besparing kunna uppnås genom en breddning av Statens servicecenters tjänsteutbud; sannolikt upp till 400–500 miljoner kronor per år. I andra fall bedömer vi att besparingen vid samordning, koncentration och omlokalisering av myndighetsfunktionerna kan ligga på 10–20 miljoner kronor per år; det gäller till exempel för reseadministration, operativt upphandlingsstöd och förvaltningsjuridiskt stöd.

Det bör dock understrykas att de redovisade beräkningarna i huvudsak inte handlar om långtgående bedömningar av besparingspotentialer, utan bör ses mer som räkneexempel som är gjorda under vissa antaganden. För att göra en bedömning av en faktisk besparingspotential krävs i flertalet fall mer fördjupade studier, som vi inte har haft möjlighet att göra inom ramen för denna utredning.

4.2 Förslag på fortsatt arbete avseende myndighetsfunktionerna

Inom ramen för denna utredning har Statens servicecenter endast kunnat göra relativt översiktliga analyser av de berörda myndighetsfunktionerna, låt vara att de funktioner som behandlats i särskilda delrapporter (myndigheters it-drift, ekonomiadministration och statliga lokala servicekontor) har analyserats mer ingående.

Det bör också betonas att vi för flertalet av myndighetsfunktionerna inte har haft möjlighet att driva analysen så långt att vi kan lämna preciserade förslag på åtgärder som regeringen bör vidta. Innan det kan ske måste ytterligare utredningsarbete genomföras.

I det följande sammanfattas Statens servicecenters förslag om hur det fortsatta arbetet med att analysera förutsättningarna för att samordna, koncentrera och omlokalisera de olika myndighetsfunktionerna bör bedrivas. Eftersom det i flera fall är samma aktör som bör ges ansvar för det fortsatta arbetet har sammanställningen främst strukturerats utifrån aktör istället för myndighetsfunktion.

1) Regeringen bör tillsätta tre **särskilda utredningar**

- En särskild utredare bör få i uppdrag att förbereda inrättandet av en statlig molntjänst för samordning av merparten av de statliga myndigheternas it-drift.
- En särskild utredare bör få i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny statlig lokal serviceorganisation som ansvarar för att medborgares, företags och nyanländas kontakter med staten på lokal nivå kan ske på ett sammanhållet sätt.
- En oberoende utredare, till exempel i form av en så kallad bokstavsutredning inom Regeringskansliet, bör få i uppdrag att närmare analysera förutsättningarna för ökad samordning av statens funktioner för bevakning och hantering av fordringar. I uppdraget bör även ingå att bedöma om dessa funktioner bör omlokaliseras.

2) Regeringen bör ge **Statens servicecenter** i uppdrag att närmare utreda vilka delar i myndigheternas arbete med reseadministration som kan och bör samordnas och eventuellt omlokaliseras.

3) Regeringen bör ge **Kammarkollegiet** i uppdrag

- att förbereda och genomföra bildandet av en funktion för generellt, operativt upphandlingsstöd vid Kammarkollegiet, det vill säga en breddning av myndighetens befintliga uppdrag att ge stöd vid avrop från de statliga ramavtalen, och
- att förbereda och genomföra bildandet vid myndigheten av en samordnad funktion för förvaltningsjuridiskt stöd till statsförvaltningen.

4) Regeringen bör ge **Statskontoret** i uppdrag att närmare utreda om det finns behov av en samordnad och generell utbildning om statstjänstemannarollens förutsättningar och på vilket sätt den i sådana fall bör organiseras, inklusive vem som bör ansvara för att utbildningarna genomförs.

5) Beträffande myndighetsfunktionerna **rekrytering**, **fordonshantering** och **kontorsstöd** är Statens servicecenters rekommendation att regeringen för närvarande bör avvakta med ytterligare utredningsinsatser avseende förutsättningarna för samordning, koncentration och omlokalisering.

4.3 Andra effektiviseringspotentialer

För vissa av de behandlade myndighetsfunktionerna har vi även identifierat andra effektiviseringspotentialer än de som har att göra med samordning, koncentration och omlokalisering. Det gäller främst för funktionerna reseadministration och fordonshantering. I båda dessa fall skulle ett minskat resande för myndigheterna kunna leda till kostnadsbesparingar för samhället i form av bland annat minskade resekostnader, frigjord arbetstid och minskad miljöpåverkan. En satsning som kan leda till detta är projektet ”REMM – Resfria Möten i Myndigheter”, som Trafikverket för närvarande leder på uppdrag av regeringen (se avsnitt 3.4.3).

Vad gäller fordonshantering finns även andra besparingsmöjligheter avseende myndigheternas utnyttjande av fordon och administrationen kring detta. Det kan till exempel handla om att bättre planera användningen av fordonen för att öka nyttjandegraden och om att successivt minska på ägandet av egna fordon. Myndigheternas ägande av fordon binder kapital för staten och medför även administrativa och andra kostnader. För myndigheterna bör en ambition därför vara att övergå till att i möjligaste mån lösa fordonsbehoven med hjälp av hyrbilar, leasing samt avtal med bilpoolsföretag. Som framhölls i avsnitt 3.5.3 anser Statens servicecenter mot denna bakgrund att det kan finnas skäl för regeringen att initiera ett systematiskt arbete för att uppnå en effektivare användning av de fordon som utnyttjas av myndigheterna samt en minskning av antalet egna ägda fordon. Det skulle medföra ekonomiska vinster för staten.

4.4 Kan fler myndighetsfunktioner övervägas?

Inom ramen för detta uppdrag har Statens servicecenter analyserat förutsättningarna för att samordna, koncentrera och omlokalisera sammanlagt 11 myndighetsfunktioner. Av dessa har tre (myndigheters it-drift, statliga lokala servicekontor och ekonomiadministration) framför allt behandlats i särskilda delrapporter, medan övriga 8 endast behandlas i föreliggande slutrapport.

Vidare analyserar vi förutsättningarna för att införa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag. Därtill tog vi, som framgått av avsnitt 1.2, i uppdragets första delrapport även upp myndigheternas lokalförsörjning och stödet till dem i lokalanskaffningsfrågor, men har sedan nedprioriterat denna funktion eftersom vi bedömer att det finns begränsade förutsättningar för samordning och koncentration i detta fall.

Sammantaget innebär detta att vi har behandlat samtliga de tänkbara fall av samordning som togs upp i uppdragets första delrapport[47] och alla utom en av de idéer om ytterligare tjänster att samordna som diskuterades av Servicecenterutredningen (se nedan).[48]

Inför slutrapporten har vi sökt att översiktligt analysera om det även finns andra myndighetsfunktioner för vilka det kan finnas skäl att framöver diskutera möjligheter till samordning, koncentration och omlokalisering. I det följande beskrivs kortfattat dessa fall.

E-legitimationer

I direktivet till Servicecenterutredningen angav regeringen att samordningsfunktionen för e-legitimationer kan vara lämplig att överföra till servicecentret. Idag har E-legitimationsnämnden till uppgift att stödja och samordna elektronisk identifiering och underskrift i den offentliga förvaltningens e-tjänster (e-legitimationer).[49] Servicecenterutredningen såg positivt på en prövning av om E-legitimationsnämnden och frågor om e-legitimationer bör ingå i servicecentret, men gjorde ingen närmare analys av detta. Inte heller i föreliggande utredning har denna fråga behandlats.

Av betydelse i sammanhanget är de överväganden som nyligen gjorts av Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänster. Utredningen har bland annat haft i uppdrag att analysera hur digitaliseringen i den offentliga sektorn kan stärkas genom att, inom ramen för den befintliga myndighetsstrukturen, samla ansvaret för dessa frågor till en myndighet. I mars 2017 redovisade utredningen sin syn på detta i ett delbetänkande.[50] Utredningen bedömer att Ekonomistyrningsverket (ESV) är bäst lämpat att ta emot uppdraget om ett samlat ansvar för

[47] Statens servicecenter (2016) *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner – delrapport juni 2016*.

[48] SOU 2011:38 *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*.

[49] Förordning (2010:1497) med instruktion för E-legitimationsnämnden.

[50] SOU 2017:23 *digitalforvaltning.nu*.

digitaliseringen av den offentliga sektorn. I förslaget ingår att E-legitimationsnämndens verksamhet bör inordnas i det nya samordningsuppdraget och att nämndens uppgifter förs över till den ansvariga myndigheten. Enligt utredningen kan en alternativ lösning vara att E-legitimationsnämnden utvecklas till att omfatta hela det samlade ansvar som utredningen föreslår.

I sammanhanget vill Statens servicecenter framhålla att om regeringen på sikt önskar att omlokalisera den berörda verksamheten, så torde förutsättningarna för detta bli större med alternativet E-legitimationsnämnden än med alternativet ESV.

Tidigare förslag från Statens servicecenter

Inom ramen för redovisningen av ett regleringsbrevsuppdrag rörande små myndigheters administrationskostnader har Statens servicecenter tidigare lyft fram att myndighetens tjänsteutbud kan utökas på några områden.[51] Bland de områden som togs upp kan exempelvis nämnas: personaladministration, controllerfunktion, tillhandahållande av diariesystem och standardpaket för interna regler och policydokument, till exempel resor och upphandling. Vi menar att det kan finnas skäl för regeringen att på nytt pröva dessa förslag.

Ytterligare tjänster i statens molntjänst

I delrapporten *En gemensam statlig molntjänst för myndigheternas it-drift*, som överlämnades till regeringen den 7 februari 2017, föreslog Statens servicecenter att merparten av de statliga myndigheternas it-drift bör samordnas i en statlig molntjänst. Enligt förslaget ska den statliga molntjänsten initialt endast tillhandahålla två tjänster: datorkapacitet och lagring.

Teoretiskt sett skulle molntjänsten även kunna erbjuda mer avancerade tjänster, till exempel ett gemensamt statligt intranät och system för e-post, en så kallad datasjö med ett öppet gränssnitt för all statlig öppen data och en gemensam plattform för telefoni. Att tillhandahålla sådana tjänster redan från start skulle dock enligt vår bedömning både fördröja projektet och medföra tekniska utmaningar som bör undvikas vid införandet av molntjänsten. I våra kontakter med företrädare för andra länder och för it-avdelningarna vid större myndigheter framhölls dock att den här typen av utvecklade tjänster skulle ge utrymme för ytterligare effektiviseringsvinster och ökad kvalitet i molntjänsten. På sikt, när statens molntjänst väl är i full drift med de initiala tjänsterna och

[51] Statens servicecenter (2016) *Effektivare administration och minskade kostnader för små myndigheter*. Dnr 10240-2016/1211.

när merparten av myndigheternas it-system har flyttats till molntjänsten, kan det därför vara önskvärt att införa ytterligare tjänster av detta slag.

Övriga tänkbara myndighetsfunktioner

I de kontakter som Statens servicecenter i detta uppdrag har haft med myndigheter och andra har även vissa övriga myndighetsfunktioner påtalats som potentiellt lämpliga att samordna och omlokalisera. Vi har inte haft möjlighet att analysera förutsättningarna i dessa fall, men vill här ändå nämna följande:

- *Beklädnadsfrågor*. I ett flertal myndigheter behöver personalen utrustas med särskilda kläder, till exempel olika typer av uniformer eller skyddskläder. I dagsläget tycks det dock inte ske någon mer utvecklad samordning av beklädnadsfrågorna i statsförvaltningen. Möjligen skulle en för statsförvaltningen gemensam beklädnadsfunktion kunna inrättas.
- *Kommunikationstjänster*. I princip samtliga myndigheter kommunicerar ut olika typer av budskap till omvärlden. Många myndigheter har också egna kommunikationsavdelningar eller motsvarande. I synnerhet för mindre och medelstora myndigheter utgörs denna funktion dock ofta av endast en eller ett fåtal personer. I syfte att ge varje myndighet tillgång till en större kompetens på detta område skulle eventuellt en samordnad kommunikationstjänst kunna inrättas i statsförvaltningen, som myndigheterna kunde avropa vid behov.
- *Utredningsstöd*. Många myndigheter bedriver utredningsverksamhet av olika slag. För vissa myndigheter sker utredningsverksamheten kontinuerligt och är av betydande omfattning. För andra – framför allt mindre och medelstora myndigheter – kan det handla om mer ad hoc-artad verksamhet som sker vid ett fåtal tillfällen under året. För att underlätta för i synnerhet de senare skulle det eventuellt kunna inrättas ett gemensamt utredningsstöd i statsförvaltningen, vars tjänster myndigheterna kunde avropa vid behov.

Vissa kärnverksamheter

Regeringen har formulerat två huvudsakliga tillvägagångssätt för att åstadkomma en större spridning av statliga myndigheter och verksamheter i hela landet. Det ena gäller samordning, koncentration och omlokalisering av myndighetsfunktioner som främst avser verksamhetsstöd och administration. Det andra avser att nya myndigheter i första hand bör lokaliseras utanför Stockholm och att det bör ske utlokalisering av statliga myndigheter från Stockholm till andra delar av landet.

Under 2016 har regeringen beslutat eller aviserat att flytta två myndigheter (E-hälsomyndigheten och Fastighetsmäklarinspektionen) från Stockholm till andra orter.

Regeringen har även angett att myndigheter som behöver vara lokaliserade i Stockholm bör pröva om delar av verksamheten kan lokaliseras på annan plats. Enligt Statens servicecenter bör dessa verksamhetsdelar i första hand avse vissa lämpliga kärnverksamheter och inte ytterligare administrativt verksamhetsstöd. Det är vidare viktigt att regeringen anger tydliga utgångspunkter för vilka typer av kärnverksamheter som vore lämpliga. I avsnitt 2.2.3 respektive 3.1 redovisas närmare vad sådana utgångspunkter skulle kunna utgöras av. Utifrån ett sådant tydliggörande anser Statens servicecenter att regeringen bör ge statliga myndigheter i uppdrag att analysera och föreslå vilka av deras stockholmsbaserade kärnverksamheter som skulle kunna flyttas till andra orter.

4.5 Avslutande reflektioner

Statens servicecenters uppdrag har varit att identifiera ytterligare tänkbara myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att samordna, koncentrera och omlokalisera till orter utanför storstadsområdena. Avslutningsvis vill vi redovisa vissa erfarenheter av arbetet.

Vi har utgått från att våra eventuella förslag om åtgärder avseende enskilda myndighetsfunktioner i första hand ska avse sådana funktioner där vår analys visar att en samordning, koncentration *och* omlokalisering skulle vara ändamålsenlig och effektiv. Som utgångspunkt för utredningen har vi alltså förutsatt att alla tre leden ska vara uppfyllda. I idealfallet bör det alltså bli effektivare att samordna och koncentrera verksamheten och effektiviteten dessutom öka ytterligare genom en omlokalisering. Vid överväganden om omlokalisering bör ambitionen också vara att välja verksamheter som inte ”bara” skapar arbetstillfällen utan även tydligt kan bidra till att öka dynamiken på mottagarorten.

I praktiken kan det dock vara svårt att korrekt värdera förutsättningarna i de två dimensionerna samordning och omlokalisering. Många faktorer spelar in och frågan har också en tidsmässig dimension. Som påpekades i avsnitt 2.2.3 brukar omlokalisering av statliga verksamheter inledningsvis inte sällan präglas av en del negativa omställningseffekter, men kan på lite längre sikt även medföra positiva omställningseffekter. Vad som objektivt sett är en rimlig tidsperiod för att uppnå en balans mellan de kortsiktigt negativa och de långsiktigt mer positiva omställningseffekterna är dock svårt att avgöra.

Frågor om omlokalisering är också i hög grad politiska. Historiskt har omlokaliseringar i vissa fall skett för att kompensera orter och regioner som till följd av exempelvis nedläggningar av försvarsförband har drabbats av förlorade statliga arbetstillfällen. Rimligen är ambitionen även i sådana fall att hitta omlokaliseringsobjekt som motsvarar det ovan beskrivna idealfallet. Men avvägningar kan behöva göras som åtminstone på kort sikt innebär avsteg från detta.

Poängen med detta är att de bedömningar som vi som myndighet kan göra avseende förutsättningarna för vilka myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att samordna och omlokalisera till orter utanför storstadsområdena delvis kan skilja sig från de överväganden som är möjliga att göra på politisk nivå. Samtidigt bör dock betonas att vi, utifrån de bedömningsgrunder vi som myndighet kan tillämpa, för de fem myndighetsfunktioner som särskilt lyftes fram i avsnitt 4.1 ser en positiv effektiviseringspotential avseende såväl samordning och koncentration som omlokalisering.

I sammanhanget bör också påpekas att omlokalisering av statlig verksamhet från storstadsområdena sällan sker till de mest uttalade glesbygdskommunerna, utan oftast innebär en utflyttning till förhållandevis stora orter, som residensstäder eller länscentra. Tidigare studier har nämligen visat att mottagarortens beskaffenhet har betydelse för hur väl en omlokalisering fungerar, till exempel kan det vara en fördel om det vid mottagarorten finns en högskola eller ett universitet. I den stora omlokaliseringsvågen under 1970-talet var det också ett uttalat syfte att stärka vissa stadsregioner i landsorten som attraktiva alternativ till storstäderna.

Avslutningsvis vill vi betona att analyser av lämpligheten i att eventuellt samordna och omlokalisera enskilda myndighetsfunktioner även måste väga in andra aspekter än vad som är effektivt ur ett strikt myndighetsperspektiv. I de fortsatta analyser som vi har föreslagit i avsnitt 4.2 bör exempelvis konkurrensaspekter beaktas. Således har vi i flera fall (till exempel avseende stöd till myndigheterna i frågor om lokalförsörjning och rekrytering) påpekat att statsförvaltningens behov av stöd till stora delar är, eller åtminstone potentiellt kan bli, tillgodosett av tjänster på den privata marknaden.

Bilaga 1
Regeringens uppdrag

REGERINGEN

Finansdepartementet

Regeringsbeslut III 4

2016-01-28 Fi2016/00274/SFÖ (delvis)

Statens servicecenter
FE 15
801 71 Gävle

Uppdrag till Statens servicecenter att föreslå myndighetsfunktioner som är lämpliga att samordna och omlokalisera

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statens servicecenter att analysera och föreslå vilka funktioner inom de statliga myndigheterna som kan vara lämpliga att bedriva samordnat i staten och utanför storstadsområdena. Uppdraget ska genomföras i samverkan med de myndigheter som Statens servicecenter bedömer är berörda. Myndigheter vars verksamhet av sekretess- och säkerhetsskyddskäl inte är lämplig att bedriva samordnat omfattas inte.

Uppdraget omfattar främst myndighetsfunktioner där det finns möjligheter till stordriftsfördelar, effektiviseringar och kvalitetsförbättringar genom samordning och koncentration.

Uppdraget ska delredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 juni 2016 och slutredovisas senast den 15 april 2017. I slutredovisningen ska ingå en konsekvensanalys av förslaget. Konsekvensanalysen ska innehålla bl.a. möjliga besparingar, påverkan på den statliga närvaron i och utanför storstadsområdena samt effekterna för myndigheternas verksamheter och kompetensförsörjning.

Kostnaderna för uppdragets genomförande ska belasta det under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning för budgetåret 2016 uppförda anslaget 1:18 statens servicecenter, anslagsposten 1.

Bakgrund

Av budgetpropositionen för 2015 framgår att regeringen avser att analysera om det finns behov av att koncentrera även andra myndighetsgemensamma tjänster – utöver de som Statens servicecenter erbjuder

Postadress 103 33 Stockholm
Besöksadress Jakobsgatan 24
Telefonväxel 08-405 10 00
Telefax 08-21 73 86
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

2

– inom vilka det finns tydliga skalfördelar och samordningsvinster (prop. 2014/15:1).

I 2015 års ekonomiska vårproposition angav regeringen att den statliga servicen och närvaron på landsbygden bör säkras och förbättras (prop. 2014/15:100). I budgetpropositionen för 2016 angav regeringen att det är viktigt att de statliga myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet (prop. 2015/16:1). I propositionen konstaterades också att det är viktigt att det finns arbetstillfällen för tjänstemän och akademiker även utanför de större städerna. Regeringen angav vidare att vissa myndighetsfunktioner bör utlokaliseras från storstadsområdena. För att hantera frågan samlat och effektivt aviserades ett regeringsuppdrag till Statens servicecenter att föreslå vilka myndighetsfunktioner inom de statliga myndigheterna som vore lämpliga att utlokalisera.

Analyser och förslag om koncentration och samordning av myndighetsgemensamma tjänster och funktioner finns i bl.a. Servicecenterutredningens betänkande (SOU 2011:38) och i E-delegationens olika betänkanden och förstudier se t.ex. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt (SOU 2010:20) och En förvaltning som håller ihop (SOU 2015:66). Servicecenterutredningen föreslog att bl.a. genomförandestöd vid myndighetsspecifika upphandlingar, e-arkiv och e-diarium, kontorsstöd och samordning av it-stöd borde övervägas för koncentration i staten.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen har det övergripande ansvaret för att statens resurser används på ett effektivt sätt och för att värna de statliga jobben utanför de större städerna. Syftet med underlaget är att skapa en bild av och bedöma möjligheterna till stordriftsfördelar och koncentration av myndighetsfunktioner. Avsikten är att regeringen efter att uppdraget redovisats ska kunna fatta beslut om uppdrag av mer operativ karaktär till Statens servicecenter och andra myndigheter.

På regeringens vägnar

Magdalena Andersson

Karina Aldén

3

Kopia till

Statsrådsberedningen FCK
Justitiedepartementet LED
Utrikesdepartementet ADM
Försvarsdepartementet ESL
Socialdepartementet SAM
Finansdepartementet BA, ESA och SSA
Näringsdepartementet RT, KLS
Miljö- och energidepartementet S
Kulturdepartementet LS
Arbetsmarknadsdepartementet SEK
Arbetsgivarverket
Ekonomistyrningsverket
Statskontoret

Bilaga 2
Sammanfattningen ur delrapporten En samordnad ekonomifunktion för statliga myndigheter[52]

Stora vinster för staten med samordning av e-handel

Staten kan göra stora besparingar på att samordna administrativa verksamheter där stora mängder transaktioner hanteras, såsom e-beställningar, fakturor och betalningar. Det skulle även främja en högre kvalitet på ekonomiadministrationen inom statsförvaltningen.

Enligt Statens servicecenter bör regeringen besluta om en samordning av de statliga myndigheternas beställnings- och fakturaflöden. Förslaget omfattar hantering av elektroniska beställningar, leverantörsfakturor med kontering inklusive betalningar, kundfakturor, samt skanning, routing och gemensamma register.

Samordningen bör ske för så många myndigheter som möjligt. Reformens effekter i form av stordriftsfördelar, bättre kvalitet och effektivisering ökar nämligen med antalet anslutna myndigheter.

Genom att samordna beställnings- och fakturahanteringen ökar möjligheterna att få in fler beställningar och fakturor i elektroniska och automatiserade flöden. Det blir enklare att säkerställa att alla kontroller görs korrekt och effektivt från beställning till betalning, och att alla betalningar går till rätt mottagare med rätt belopp vid rätt tidpunkt.

Enligt Statens servicecenters bedömning skulle en samordnad hantering av de statliga myndigheternas beställnings- och fakturaflöden skapa stora effektiviseringar och besparingar för staten som helhet.

Framför allt finns en stor besparingspotential i gemensamma systemlösningar som avropas och installeras av en enskild aktör. Enligt Statens servicecenters beräkningar uppgår den potentiella besparingen till cirka 450 miljoner kronor i samband med byten av e-handels- och ekonomisystem under de närmaste åren.

[52] Hela delrapporten finns på Statens servicecenters hemsida (www.statenssc.se).

När en enskild aktör förhandlar för alla aktuella myndigheter får staten också bättre priser för tjänster och funktioner. Statens servicecenters beräkningar visar att staten kan spara 80–90 miljoner kronor årligen på detta sätt.

En samordnad hantering av beställnings- och fakturaflödena kan ge ytterligare stora besparingar på sikt när den i allt högre utsträckning kan effektiviseras och automatiseras.

När myndigheternas ekonomiadministrativa tjänster samlas hos en enskild aktör som har detta till huvuduppgift omvandlas stödverksamheten till kärnverksamhet. Det främjar bland annat en jämnare och högre kvalitet på de utförda tjänsterna inom statsförvaltningen.

Statens servicecenter utför redan ekonomitjänster åt flera myndigheter. Förutsättningarna för att höja effektiviteten blir större ju fler myndigheter som ansluts. Därför föreslår Statens servicecenter att regeringen fattar beslut om att myndigheternas beställnings- och fakturahantering samordnas genom en förordningsreglering.

Anslutningen av myndigheterna bör ske successivt och anpassas både efter deras förutsättningar och Statens servicecenters kapacitet att tillhandahålla tjänsten. Det första steget bör vara en förordningsstyrd anslutning av de myndigheter som redan idag är kunder till Statens servicecenter och köper hela eller delar av tjänsten för beställnings- och fakturaflödet. I samband med den planerade övergången till ett nytt systemstöd för e-beställningar runt 2020 bör de myndigheter som ännu inte är kunder till Statens servicecenter anslutas. I bilagan till delrapporten finns ett förslag på en förordning som reglerar det första steget i anslutningsplanen.

Vid sidan av de stora ekonomiska vinsterna innebär ett genomförande av förslaget att arbetstillfällen flyttar från storstadsområdena, framför allt Stockholm, till mindre orter. Totalt kan ett hundratal jobb skapas utanför storstadsområdena.