



Statens
servicecenter

Rapport

Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner

Delrapport juni 2016



Datum: 2016-06-01
Diarienummer: 10052-2016/1121

Statens servicecenter
FE 15
801 71 Gävle

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

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 storstadsområden. Enligt regeringens beslut ska uppdraget delredovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 juni 2016 och slutredovisas senast den 15 april 2017.

Statens servicecenter överlämnar härmed *Samordning och omlokalisering av myndighetsfunktioner – delrapport juni 2016*.

Detta ärende har avgjorts av generaldirektören Thomas Pålsson efter föredragning av projektledaren Anders Hedberg. Vid den slutliga handläggningen av ärendet har även chefsjuristen Gustaf Johnssén och utredaren Clas Heinegård medverkat.

Thomas Pålsson

Anders Hedberg

Innehållsförteckning

Sammanfattning	6
1 Uppdraget till Statens servicecenter	8
1.1 Regeringens beslut	8
1.2 Genomförande av uppdraget	9
2 Bakgrund	10
2.1 Samordning och koncentration av statliga myndighetsfunktioner	10
2.2 Lokalisering av statlig verksamhet	13
3 Preliminära myndighetsfunktioner.....	17
3.1 Prioriterade myndighetsfunktioner.....	17
3.2 Övriga myndighetsfunktioner.....	21
4 Den fortsatta arbetsinriktningen	25
4.1 Särskilda frågor och förhållanden.....	25
4.2 Huvudsakliga analysmoment	25

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Statens servicecenter tagit fram en delrapport rörande samordning och omlokalisering av lämpliga myndighetsfunktioner. Uppdraget gäller främst myndighetsfunktioner där det finns möjligheter till stordriftsfördelar, effektiviseringar och kvalitetsförbättringar genom samordning och koncentration. De samordnade myndighetsfunktionerna ska vara lämpliga att bedriva utanför storstadsområdena.

Uppdraget ska genomföras i samverkan med de myndigheter som Statens servicecenter bedömer är berörda. I det inledande utredningsskedet har vi i första hand haft kontakter med myndigheter som deltar i E-samverkansprogrammet.

Statens servicecenter har identifierat ett tiotal myndighetsfunktioner rörande olika typer av verksamhetsstöd som kan vara lämpliga att koncentrera och omlokalisera. Vissa funktioner framstår som särskilt intressanta och kommer prioriteras i det fortsatta arbetet:

- En samordnad eller gemensam funktion för delar av statliga myndigheters IT-verksamhet. Exempelvis i form av en statligt samordnad molntjänst där myndigheterna kan köpa de funktioner man vill ha som tjänster på ett flexibelt och skalbart sätt.
- Samordnat utförande av ekonomiadministrativa tjänster för fler statliga myndigheter.
- En ny gemensam funktion som hanterar utvidgade statliga lokala servicekontor på eventuellt fler orter, med uppgift bland annat att underlätta etablering av nyanlända.

Övriga identifierade myndighetsfunktioner rör genomförandestöd vid upphandling och vissa juridiska tjänster, rekrytering och utbildning, e-arkiv, reseadministration och fordonshantering samt lokalförsörjning och kontorsstöd. De preliminära funktionerna kan komma att omprioriteras beroende på resultatet av den fortsatta analysen.

Det fortsatta arbetet omfattar flera analysmoment för respektive myndighetsfunktion. Det gäller bland annat produktionslogik, nuvarande lokalisering, effektiviseringspotential och samt följderna för statlig närvaro. Analysen kommer beakta att statliga myndigheter har olika behov av samordnade funktioner eftersom myndigheterna skiljer sig åt i storlek och uppgifter. Hänsyn kommer också tas till att en del funktioner rörande verksamhetsstöd kan innebära omlokalisering av endast ett begränsat antal statliga arbetstillfällen. Vi avser att återkomma om det finns anledning att utreda andra samordnade myndighets-

funktioner, till exempel kärnverksamheter, som rymmer omlokalisering av betydligt fler statliga arbetstillfällen.

1 Uppdraget till Statens servicecenter

1.1 Regeringens beslut

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. Konsekvensanalysen 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 uppdraget har redovisats ska kunna besluta om uppdrag av mer operativ karaktär till Statens servicecenter och andra myndigheter.

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

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

1.2 Genomförande av uppdraget

Genomförandet av uppdraget består av flera kartläggnings- och analysmoment. Merparten av dessa moment kommer att ligga till grund för den kommande slutredovisningen av uppdraget.

I föreliggande delrapport ger vi först en övergripande bakgrund till dels samordning och koncentration av statliga myndighetsfunktioner dels lokalisering av statlig verksamhet. Därefter redovisar vi ett antal preliminära myndighetsfunktioner som kommer att analyseras närmare i det fortsatta arbetet. Avslutningsvis beskriver vi den huvudsakliga inriktningen för det fortsatta analysarbetet.

Delrapporten har tagits fram av en projektgrupp vid Statens servicecenter bestående av Anders Hedberg, projektledare och Clas Heinegård, utredare.

Till grund för delrapporten ligger olika skriftliga underlag såsom tidigare utredningar. I det första utredningsskedet har projektgruppen haft gemensamma möten med företrädare för myndigheter som deltar i E-samverkansprogrammet. Projektgruppen har också haft enskilda möten med vissa myndigheter, bland andra Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Tullverket.

Som ett led i att kvalitetssäkra uppdraget har projektgruppen även stämt av utredningsfrågor med referenspersoner med lång erfarenhet av att leda och styra stora statliga myndigheter. Referenspersonerna är Göran Ekström, tidigare generaldirektör för Arbetsgivarverket, Thomas Rolén, kammarrättspresident för Kammarrätten i Stockholm och tidigare generaldirektör för Domstolsverket respektive särskild utredare för inrättande av nya Polismyndigheten samt Mats Sjöstrand, tidigare generaldirektör för Skatteverket. Projektgruppen har dessutom diskuterat frågor om uppdragets genomförande med Statens servicecenters styrelse och ledningsgrupp.

2 Bakgrund

2.1 Samordning och koncentration av statliga myndighetsfunktioner

2.1.1 Statsförvaltningen behöver fungera effektivt och utvecklas

Statsförvaltningen fyller en viktig funktion i samhället genom att förverkliga politiska målsättningar. 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. Statliga verksamheter måste vidare utvecklas kontinuerligt till följd av de nya och ändrade statliga åtaganden som görs för att möta olika utmaningar i samhällsutvecklingen.

Under 2015 uppgick statens totala kostnader till 1 227 miljarder kronor.² De totala kostnaderna utgjordes samma år av transfereringskostnader (968 miljarder kronor) och kostnader för statens egen verksamhet (259 miljarder kronor). Verksamhetskostnaderna bestod främst av personalkostnader (123 miljarder kronor), övriga driftskostnader (85 miljarder kronor), av- och nedskrivningar (28 miljarder kronor) samt lokalkostnader (21 miljarder kronor).

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

Delegeringen av verksamhetsansvar innebär att varje myndighet till stor del behöver utforma sin verksamhet utifrån de specifika mål, regler och andra förutsättningar som gäller för myndighetens ansvarsområde. Det ställer höga krav på att det finns en tydlig ansvarsfördelning som gör att statliga myndigheter inte har överlappande uppgifter och att myndigheterna kan specialisera sig. På samma gång är det viktigt

² Regeringens skrivelse 2015/16:101, *Årsredovisning för staten 2015*.

att arbetsfördelningen inte blir så långtgående att den leder till fragmentering och bristande helhetssyn inom statsförvaltningen.

2.1.2 Ändrade förutsättningar för förnyelse och samverkan

Statsförvaltningen har under de senaste årtiondena genomgått en genomgripande utveckling som har ändrat förutsättningarna för att effektivisera, samordna och utveckla statliga verksamheter.

En viktig förändring är exempelvis att de statliga verksamheterna i allt högre grad har kommit att omfatta tjänsteproduktion och service. Vidare har utvecklingen på IT-området möjliggjort att myndigheter har kunnat utveckla nya gemensamma e-tjänster för att förbättra servicen till medborgare och företag. E-förvaltningen med datoriserade rutiner har också kunna ersätta tidigare personalresurser för många manuella uppgifter. IT-utvecklingen har därigenom ändrat grunderna för att bedriva och organisera statliga verksamheter. Det har bland annat medfört att antalet statligt anställda har minskat under de senaste decennierna. De ändrade förutsättningarna har också bidragit till att ett drygt tiotal så kallade myndighetskoncerner har omvandlats till nationellt sammanhållna en-myndigheter.

2.1.3 Ökad effektivitet genom samordning och koncentration

Under de senaste åren har samordning och koncentration av statliga verksamheter blivit allt vanligare. Samordning och koncentration gäller ofta olika typer av administrativ stödverksamhet, men rör i vissa fall även statliga kärnverksamheter.

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.³ Även inom flera av de nationellt sammanhållna en-myndigheterna har den operativa verksamheten till stor del samlats i färre och större regionala och lokala enheter.⁴

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 återkom-

³ Prop. 2011/12:31, *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet*.

⁴ Statskontoret (2010), skrift om offentlig sektor: *När flera blir en*.

mande 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. Av tidigare studier framgår att en koncentrerad statlig ekonomi- och personaladministration kan leda till avsevärda effektiviseringar. Ekonomistyrningsverket uppskattade år 2007 att det i statsförvaltningen fanns en årlig besparingspotential på 650-900 miljoner kronor för gemensamma administrativa lösningar, exklusive de stora myndigheter som redan hade inrättat sina egna servicecentra.⁵ Ett par år senare bedömde även E-delegationen att besparingspotentialen för gemensamma administrativa verksamhetsstöd för statsförvaltningen till 500-1 200 miljoner kronor per år.⁶

Statens servicecenter inrättades den 1 juni 2012. Enligt regeringen kunde staten dra nytta av stordriftsfördelar och uppnå effektiviseringar genom att konsolidera och standardisera administrativa verksamheter i Statens servicecenter.⁷ Statens servicecenter har enligt sin instruktion till uppgift att efter överenskommelse med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna.⁸ Statens servicecenter erbjuder och utför administrativa stödtjänster åt statliga myndigheter inom de två tjänsteområdena ekonomirelaterade tjänster och lönerelaterade tjänster.

2.1.4 Förslag att koncentrera ytterligare funktioner

En eventuell koncentration av ytterligare myndighetsfunktioner har uppmärksamats i olika utredningssammanhang. Bland annat framhöll Servicecenterutredningen att följande tjänsteområden borde övervägas som möjliga tjänster i servicecentret på längre sikt:⁹

- Genomförandestöd vid myndighetsspecifika upphandlingar.
- E-arkiv och e-diarium.
- Fortsatt utveckling av personaladministration.
- Kontorsstöd.
- IT-stöd.
- E-legitimationer.

⁵ ESV 2007:33, *Gemensamma lösningar för effektivare administration*.

⁶ SOU 2009:86, *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*.

⁷ Proposition 2012/13:1, utgiftsområde 2.

⁸ 1 § i förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

⁹ SOU 2011:38, *Ett myndighetsgemensamt servicecenter*.

Inom ramen för redovisningen av ett regleringsbrevsuppdrag rörande små myndigheters administrationskostnader lyfter Statens servicecenter fram att myndighetens tjänsteutbud kan utökas på exempelvis följande områden:¹⁰

- Personaladministration.
- Upphandling.
- Controllerfunktion.
- Juridiska tjänster.
- Tillhandahållande av diariesystem.
- Standardpaket för interna regler och policydokument, till exempel resor och upphandling.

2.2 Lokalisering av statlig verksamhet

2.2.1 Grundläggande förutsättningar och utgångspunkter

Statliga myndigheter har enligt myndighetsförordningen (2007:515) ett omfattande ansvar att bedriva sin verksamhet effektivt och att fortlöpande utveckla sin verksamhet. Vidare anger regeringen i myndighetsinstruktioner bland annat ansvarsområde, uppgifter, ledningsform och särskilda befattningshavare för olika myndigheter. Regeringen kan i vissa fall fastställa vissa grundläggande förutsättningar för myndigheters geografiska organisation. Det är dock 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 som verksamheten ska bedrivas. Bland annat får en myndighet själv besluta om sin lokalförsörjning utifrån vad regeringen beslutat om lokaliseringen och sina fastställda ekonomiska resurser.¹¹ Statliga myndigheter ska även samråda med andra myndigheter och organisationer när de planerar att minska verksamheten på en ort.¹²

I budgetpropositionen för 2016 framhåller regeringen 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

¹⁰ Statens servicecenter (2016-04-11, dnr 10240-2016/1211), *Effektivare administration och minskade kostnader för små myndigheter*.

¹¹ Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

¹² Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

det viktigt att de statliga myndigheternas lokalisering kan få en större spridning över landet och nya myndigheter bör i första hand lokaliseras utanför Stockholms län.

2.2.2 Den aktuella statliga lokaliseringen

I mars 2016 redovisade Statskontoret ett samlat underlag rörande statliga myndigheters lokalisering.¹³ Underlaget visar särskilt följande:

Myndigheterna har blivit färre och större

Allmänt sett präglas utvecklingen de senaste årtiondena av att antalet myndigheter har minskat betydligt, medan antalet anställda inte har minskat i samma takt. Det innebär att de statliga myndigheterna har blivit färre men större. I januari 2015 fanns det totalt 349 statliga myndigheter i Sverige. Under 2014 arbetade det 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 cirka 200 myndigheter hade färre än 100 anställda.

Flest myndigheter och anställda i Stockholms län

Merparten 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 i respektive län, nio myndigheter hade huvudkontor i Uppsala län och åtta myndigheter hade huvudkontor i Västernorrlands län. I övriga län fanns det mellan 1-5 motsvarande 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 län med minst antal anställda var Gotlands län med ungefär 1 600 anställda och Kronobergs län med cirka 2 800 anställda.

Den statliga närvaron skiljer sig åt mellan länen

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

¹³ Statskontoret 2016:8, *Statliga myndigheters lokalisering – Ett samlat underlag*.

förhållandet till befolkningen. I detta avseende är vissa län över-representerade (Uppsala, Norrbotten och Stockholm) medan andra län är klart underrepresenterade (Kalmar, Jönköping och Kronoberg).¹⁴

2.2.3 Medborgarna har olika uppfattningar om lokalisering

Statskontorets underlag visar även att medborgare anser att det är viktigt att deras myndighetskontakter präglas av att ärenden handläggs snabbt och att frågor besvaras på kort tid. Medborgare på mindre orter och personer med utländsk bakgrund föredrar i högre grad att besöka myndigheters kontor fysiskt för att få hjälp med sina ärenden. Många medborgare vill dock hellre ta del av myndigheternas digitala service än att besöka myndigheterna personligen.

2.2.4 Lokalisering är en del av verksamhetsstyrningen

Statliga myndigheter fattar vanligen beslut om lokalisering som en följd av andra beslut rörande styrningen och utvecklingen av verksamheten. Lokaliseringen motiveras normalt utifrån myndigheternas uppdrag och ekonomiska förutsättningar. Myndigheterna bedömer enligt Statskontorets underlag att digitaliseringen har minskat betydelsen av lokal närvaro för att de ska kunna uppfylla sina serviceskyldigheter.

2.2.5 Lokaliseringen påverkar verksamhetskostnadernas storlek

Statliga myndigheters lokalisering spelar en viktig roll för omfattningen på myndigheternas verksamhetskostnader. Erfarenheter visar att det finns vissa frågetecken kring kostnadseffektiviteten i statlig myndigheters lokalförsörjning. Ekonomistyrningsverket har beräknat att statliga myndigheter genom att flytta ut från centrala Stockholm och minska sina lokalytor med 10 procent kan minska sina kostnader med totalt runt 300 miljoner kronor.¹⁵ Ett uppföljande analysunderlag visade att en minskning av lokalytan med 30 procent motsvarar en effektivisering på cirka 700 miljoner kronor.¹⁶ Vidare har Parlamentariska landsbygdskommittén nyligen pekat på att fler myndigheter lokaliserade utanför de större städerna skulle kunna sänka kostnaderna

¹⁴ Enligt Statskontoret (2016:8) är lokaliseringkvoten för Uppsala län 1,90, Norrbottens län 1,39 och Stockholms län 1,29 respektive för Kalmar län 0,65, Jönköpings län 0,63 och Kronobergs län 0,60. Lokaliseringkvot: (Antal statligt förvärsarbetande inom en region/antal statligt förvärsarbetande i riket) / (antal befolkning i regionen/antal befolkning i riket)

¹⁵ ESV 2013:36, *Statens lokalförsörjning*.

¹⁶ Se Socialdepartementet, S2013/4842/SFÖ.

för förvaltningen på längre sikt då hyror och andra kostnader är lägre utanför de största städerna.¹⁷

¹⁷ SOU 2016:26, *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar*.

3 Preliminära myndighetsfunktioner

I ett första utredningssteg har vi kartlagt ett antal myndighetsfunktioner som kan vara lämpliga att samordna, koncentrera och omlokalisera. Funktionerna rör till största delen verksamhetsstöd och administrativa tjänster. Vissa av de identifierade myndighetsfunktionerna är särskilt intressanta ur ett effektiviserings- och omlokaliseringsperspektiv. Dessa funktioner kommer inledningsvis att prioriteras i det fortsatta arbetet. Det ska dock understrykas att det rör sig om en preliminär kartläggning. Med utgångspunkt i vad som framkommer i den fortsatta analysen kan vissa av de nedan redovisade funktionerna prioriteras om eller falla bort. På motsvarande sätt kan även helt nya funktioner tillkomma.

3.1 Prioriterade myndighetsfunktioner

3.1.1 IT-verksamhet

Den statliga förvaltningen bedriver sammantaget en mycket omfattande IT-verksamhet. Under 2015 uppskattade ESV totala IT-kostnaderna i staten till 24-30 miljarder kronor per år.¹⁸ Samtidigt finns ingen statlig samordning av IT-verksamheten trots att uppgifter som drift, underhåll och säkerhet är gemensamma för varje IT-verksamhet i varje myndighet. Några större myndigheter har samordnat huvuddelen av sin IT-verksamhet och omlokaliserat den utanför storstadsområdena, till exempel Tullverket i Luleå och Försäkringskassan i Sundsvall. Många andra myndigheter har valt egna interna lösningar eller outsourcat delar av drift, underhåll och säkerhet.

Inom ramen för E-delegationens arbete togs det fram en studie över möjliga effektiviseringar av myndigheternas IT-drift.¹⁹ Studien konstaterar att för att åstadkomma nödvändiga effektiviseringar bör IT-driften koncentreras till en myndighetsgemensam aktör. Effektiviseringspotentialen med en sådan lösning bedöms uppgå till cirka 15-20 procent av de samlade driftskostnaderna inom 5-10 år.

ESV pekar också på behovet av samordning och samordnade lösningar för myndigheternas IT-verksamhet.²⁰ System och processer bör utifrån till exempel enskilda medborgares olika livshändelser

¹⁸ ESV (2015:64) Fördjupat it-kostnadsuppdrag, slutrapport: *Förslag inför framtiden*

¹⁹ E-delegationen, förstudie (2012-04-27): *Effektiv IT-drift inom staten*.

²⁰ ESV delrapport (2014:50) och slutrapport (2015:64)

interagera med varandra, med hänsyn till integritet, effektivitet och vad som är tekniskt möjligt. Digitaliseringens möjligheter skapar vidare nya förutsättningar och ställer nya krav på samarbete och statlig samordning för att ta till vara de fördelar som kan vinnas, såväl för enskilda myndigheter som för staten som helhet. Denna potential kommer att behöva förverkligas både för att möta kraven på effektiviseringar och besparingar men också för att möta de krav på service som allmänheten ställer. Staten bör ta ansvar för att de stordriftsfördelar som finns i samordningen av IT-verksamhet tillvaratas. Det finns enligt ESV behov av en fördjupad analys inom området för att utreda om en ökad effektivisering kan uppnås genom bland annat genom ökad samordning.

Pensionsmyndigheten påvisar i sin rapport *Molntjänster i staten* de nyttor som användningen av molntjänster kan innebära för den enskilda myndigheten och således även aggregerat för staten som helhet.²¹

Innovation och möjlighet till snabb förnyelse är vid sidan av flexibilitet och skalbarhet, kostnadseffektivitet, tillgänglighet och ökad säkerhet centrala nyttor som kan uppnås med molntjänster. Användning av molntjänster minskar också behovet av egen IT-personal, till exempel där det kan vara svårt för en enskild myndighet att upprätthålla spetskompetens. Förvaltningsgemensam utveckling kan förenklas av att använda molntjänster i gränssnittet mellan myndigheter, till exempel stödtjänster där myndigheternas behov är likartade och vid utveckling av myndighetsgemensamma digitala tjänster till kunder. Betydande kostnadsbesparingar förväntas för staten som helhet, men hur stora dessa är för enskilda myndigheter varierar beroende på verksamhet, typ av tjänst och hur verksamhetens befintliga IT-lösningar ser ut.

Mot bakgrund av detta kommer en prioriterad uppgift i den fortsatta analysen vara att utreda och föreslå hur de delar av IT-verksamheten som är gemensamma för statliga myndigheter ska kunna omlokaliseras och samordnas till en statlig aktör. Exempel på sådana tjänster kan vara gemensam scanning, serverhallar och driftcentraler, och en gemensam operativ IT-säkerhetsteknisk funktion till skydd för såväl

²¹ Molntjänster definieras som tjänster som tillhandahålls med nätverksåtkomst och med möjlighet till snabb skalbarhet, självbetjäning och betalning efter användning eller volym. Begreppet inkluderar infrastrukturella tjänster, plattformstjänster och mjukvarutjänster. Pensionsmyndigheten rapport (2016) *Molntjänster i staten. En ny generation av outsourcing*.

information som driftmiljöer allt samlat som en samordnad statlig myndighetsmolntjänst så kallade gov cloud.

Syftet är att för staten som helhet uppnå effektivisering, omlokalisering och ett gemensamt säkerhetsperspektiv för statlig IT-verksamhet.

3.1.2 Ekonomiadministration

Statens servicecenter har i uppdrag att erbjuda tjänster som genom standardisering i kombination med stora volymer ska leda till sänkta kostnader för myndigheterna och för staten som helhet.

Leverantörsfakturahantering, betalningar och redovisning är exempel på sådana tjänster. Idag köper 124 myndigheter leverantörsfaktura-tjänst i någon form av Statens servicecenter. Av dessa köper 85 myndigheter tjänsten inklusive förslagskontering och 39 myndigheter sköter konteringen själva.

Förutsättningarna för att höja effektiviteten ökar när Statens servicecenter ansvarar för hela tjänsteutförandet.

Av de 78 myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen som har färre än 100 anställda är det i dag 75 myndigheter som är kunder till Statens servicecenters hela eller delar av ekonomi- och löne-tjänster. Den höga anslutningsgraden bland små myndigheter innebär stordriftsfördelar inom dessa tjänster.²²

Genom att låta Statens servicecenter hantera redovisningstjänster, kan myndigheterna använda sina egen ekonomikompetens till den ekonomiska styrningen, budget, prognoser, analys och uppföljning. Vissa ekonomirelaterade tjänster fordrar viss myndighetsspecifik förståelse. Därför skapar Statens servicecenter myndighetskluster där medarbetare som utför tjänster åt myndigheter med liknande krav och behov samlas ihop. Medarbetarna lär känna verksamhetens förutsättningar och fördjupar snabbt sin kompetens inom området. På så sätt ökar Statens servicecenters myndighetsspecifika kunskap och kompetens samtidigt som det finns möjlighet till standardisering och enhetlighet inom myndighetsklustret.

Utifrån både effektivitets- och omlokaliseringsperspektivet kommer en prioriterad uppgift vara att utreda och föreslå ett väsentligt ökat

²² Statens servicecenter (2016-04-11, dnr 10240-2016/1211) *Effektivare administration och minskade kostnader för små myndigheter.*

samordnat utförande av ekonomiadministrativa tjänster för de statliga myndigheterna i Stockholm.

3.1.3 Lokala servicekontor och gemensamt kundcenter

Flera statliga myndigheter bedriver verksamheter som vänder sig direkt till medborgare och företag. Det är viktigt att dessa myndigheter på ett ändamålsenligt sätt kommunicerar med och ger service åt sina användare och målgrupper. Kommunikationen och servicen ser ut på olika sätt. Det gäller exempelvis direktservice på lokala kontor, kundcenter via telefon och mejl respektive digitala webbaserade e-tjänster.

Erfarenheter visar att medborgare vill ha kontakt med statliga myndigheter på olika sätt, se avsnitt 2.2.3. Under de senaste åren har det skett en kraftig ökning av antalet nyanlända till Sverige. Flertalet av dessa personer kommer under sin första tid i Sverige sannolikt att ha begränsade kunskaper i det svenska språket och om den svenska samhällsorganisationen. Enligt vår bedömning behöver det analyseras i vilken mån denna utveckling ställer krav på en ökad och bättre samordnad lokal service från statens sida. Det bör framhållas att Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten redan samarbetar med varandra om drygt 100 servicekontor på olika platser i landet. Vid servicekontoren kan medborgare få hjälp med bland annat allmän vägledning, blanketter och ansökningar, information om pågående ärenden, självbetjäningstjänster samt utskrift av intyg och bevis. På fyra servicekontor bedrivs pilotverksamhet i form av ”mötesplatser” där även kommunen, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket deltar för att på ett effektivt sätt gemensamt möta nyanlända.

Det bör övervägas om fler statliga myndigheter behöver samarbeta kring statliga lokala servicekontor och om sådana kontor bör upprättas på fler orter. Det finns därmed även anledning att analysera om en ny statlig gemensam funktion skulle säkerställa en tydlig och samordnad ledning samt effektiv administration av de lokala kontoren, till exempel i fråga om lokalförsörjning, personalfrågor och teknikstöd. Vi uppfattar att vissa av de berörda myndigheterna ser positivt på att en sådan analys görs.

I sammanhanget bör det även beaktas att flera statliga myndigheter har inrättat egna kundcentra för att via telefon och e-post kunna besvara ett mycket stort antal frågor från medborgare och företag. Erfarenheter visar att en betydande andel av frågorna kan hanteras förhållandevis enkelt och snabbt eftersom de inte kräver samråd med eller hänvisning

till andra delar av verksamheten.²³ Kundcenter blir därför många användares enda kontakt med berörda myndigheter. Även i detta avseende finns det skäl analysera om servicen till medborgarna kan utvecklas och kostnadsbesparingar kan åstadkommas genom att delar av statliga myndigheters kundcentra samlas vid en gemensam funktion.

3.2 Övriga myndighetsfunktioner

3.2.1 Genomförandestöd vid upphandling och juridiska tjänster

Tidigare utredningar visar att flera statliga myndigheter efterfrågar kunskapsstöd i frågor rörande offentlig upphandling och ramavtal.²⁴ Vissa myndigheter behöver även stöd i det praktiska genomförandet av upphandlingar. Särskilt mindre myndigheter har framfört att de har svårt att skaffa sig tillräcklig kompetens för att kunna genomföra alla delar av upphandlingsprocessen på ett korrekt sätt. Även för större myndigheter kan det vara svårt att inneha en egen fullgod upphandlingskompetens inom alla områden, särskilt av sådant som upphandlas mer sällan. Därutöver kan statliga myndigheter även ha behov av gemensamma stödinsatser inom olika juridiska områden.²⁵ Det kan röra till exempel behandling av personuppgifter och förvaltningsrättsliga frågor.

Det finns skäl att närmare analysera om genomförandestöd i upphandlingsfrågor och eventuella juridiska frågor bör koncentreras till en statlig gemensam funktion. En analys behöver omfatta vilka privata konsulttjänster som statliga myndigheter i dessa avseenden redan kan utnyttja och vilken beställarkompetens som detta i sin tur kräver av statliga myndigheter. Analysen bör även uppmärksamma den rådgivning och det stöd som Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller.

3.2.2 Rekrytering och utbildning

Inom det personaladministrativa området finns det en del funktioner som särskilt bör analyseras närmare för eventuell samordning, koncentration och omlokalisering. Det gäller i första hand myndigheternas arbete med att rekrytera ny personal respektive att utbilda och kompetensutveckla befintliga personal.

²³ Se till exempel Kronofogdemyndighetens årsredovisning för 2015.

²⁴ Se bland annat SOU 2011:38.

²⁵ Statens servicecenter (2016-04-11, dnr 10240-2016/1211).

Servicecenterutredningen menade att vissa delar av rekryteringsprocessen behöver skötas av myndigheterna själva medan andra mer stödjande delar av processen skulle kunna hanteras av en gemensam resurs.²⁶ Det kunde vara svårt för små och medelstora myndigheter att upprätthålla tillräcklig stor personaladministrativ kompetens. Vi vill även peka på att de större myndigheterna, som varje år redan hanterar ett stort antal rekryteringsärenden, kan ha delvis andra behov och förutsättningar. Dessa myndigheter har egna utvecklade rekryteringsprocesser med inslag av bland annat IT-baserat rekryteringsstöd.

För att säkerställa att de anställda har nödvändiga kunskaper som motsvarar verksamhetens krav behöver statliga myndigheter utbilda sin personal i olika verksamhetsspecifika ämnesområden. Vid sidan av sådana insatser erbjuder många myndigheter sina anställda även utbildningar och kompetensutveckling i olika förvaltningsgemensamma frågor. Det gäller ofta frågor rörande statstjänstemannarollen, förvaltningsrätt samt offentlighet och sekretess. Även kompetensutveckling i ledarskap, projektarbete och medarbetarskap är förhållandevis vanligt vid statliga myndigheter. Av intresse för eventuell samordning och koncentration är även i vilka former som de statliga myndigheternas utbildning och kompetensutveckling förekommer. Det gäller exempelvis i vilken utsträckning myndigheter använder egna utbildningsledare, anlitar externa utbildare respektive har tagit fram IT-baserat stöd för självstudier.

3.2.3 E-arkiv

I augusti 2014 fick Statens servicecenter i uppdrag av regeringen att i samverkan med Riksarkivet utveckla en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.

I februari 2015 lämnade Statens servicecenter en första delrapport som visade att det finns goda förutsättningar att skapa en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv.²⁷ Det gäller bland annat att det blir en minskad investeringskostnad och en besparing för staten som helhet genom att etablera ett gemensamt e-arkiv istället för separata e-arkiv vid enskilda myndigheter. Den första delrapporten visade även att det finns etablerade arbetssätt, system och leverantörer för e-arkivering.

²⁶ SOU 2011:38.

²⁷ Statens servicecenter (2015-02-23, dnr 10444-2014/1221), *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport*.

I en andra delrapport presenterar Statens servicecenter tillsammans med övriga medverkande myndigheter en modell för en förvaltningsgemensam e-arkivtjänst.²⁸ Modellen tillgodoser de krav som måste ställas utifrån funktionalitet, säkerhet och juridiska villkor. Samtliga i projektet medverkande myndigheter står bakom modellen. För att arbetet med det förvaltningsgemensamma e-arkivet ska kunna fortsätta behöver regeringen finansiera förberedelser och upphandling av system och drift samt förordningsreglera anslutningen till tjänsten.

3.2.4 Reseadministration och fordonshantering

Det bör analyseras vilken rationaliseringspotential det finns i statliga myndigheters reseadministration genom en samordnad, gemensam administration på en eller ett fåtal platser. I sammanhanget bör det beaktas i vilken mån statliga myndigheter redan upphandlar reseadministrativa tjänster av privata företag eller anlitar andra myndigheter. Det bör påpekas att reseräkningar ingår i Statens servicecenters lönerelaterade tjänster. Det bör också uppmärksammas att Trafikverket driver ett projekt tillsammans med ett tjugotal av regeringen utsedda myndigheter i syfte att öka och utveckla användningen av så kallade resfria möten inom och mellan myndigheterna. I arbetet med samverkan kring resfria möten har det framkommit behov av vissa gemensamma, tekniska lösningar för bland annat supportfunktion och katalogtjänst.

De statliga myndigheterna äger sammantaget ett stort antal fordon. Vissa myndigheter har, i likhet med många företag och kommuner, vidtagit åtgärder för att samordna sin fordonshantering. Den ökade samordningen syftar ofta till att fordonsparken ska användas på ett kostnadseffektivt, miljövänligt och trafiksäkert sätt. Det bör utredas hur omfattande statliga myndigheters fordonshantering är och vilka eventuella rationaliseringar som skulle kunna uppnås genom att samla myndigheternas fordonshantering vid en gemensam statlig funktion.

3.2.5 Lokalförsörjning och kontorsstöd

Utöver en gemensam funktion för att hantera eventuellt utökade servicekontor som behandlas i ovanstående avsnitt vill Statens servicecenter även peka på andra typer av lokalsamverkan mellan statliga myndigheter. Statens servicecenter har tidigare pekat på en gemensam kontorslösning för myndigheter med färre än 50 anställda. De mindre myndigheterna är till stor del lokaliserade i Stockholm och

²⁸ Statens servicecenter (2016-02-26, dnr 10395-2015/1221), *En förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv – delrapport februari 2016*.

en gemensam lösning kan bidra till lägre lokalkostnader för myndigheter.²⁹

Erfarenheter visar att statens hyreskostnader har ökat på senare år.³⁰ Det är vidare oklart i vilken mån statliga myndigheters regionala och lokala arbetsställen är samlokaliserade med varandra. Det bör därför klargöras vilka behov och förutsättningar som finns för gemensamma lokaler för statliga myndigheter runtom i landet. Ett inledande steg kan lämpligen vara att regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att kartlägga statliga myndigheters lokaler och lokalkostnader i respektive län.

Kontorsstöd omfattar bland annat vaktmästeri, reception och kontorsmaterial. Servicecenterutredningen bedömde att dessa tjänster med fördel skulle kunna samordnas mellan myndigheter som verkar inom samma närområde.³¹ Utredningen menade även att samordnade inköp av kontorsmaterial kunde möjliggöra rationaliseringar i form av volymrabatter och sänkta leveranskostnader.

Ett mer samordnat kontorsstöd skulle kunna öka servicenivån och effektivisera resursanvändning i berörda verksamheter. Det bör dock framhållas att samordnat kontorsstöd troligen inte kan leda till annat än begränsade lokala och regionala omlokaliseringar. Det beror på att kontorsstöd till stor del består av tjänster som måste utföras lokalt. Även mer samordnade och gemensamma avrop på statliga ramavtal för kontorsstöd kan ge effektiviseringar men rymmer inte heller någon större omlokaliseringsdimension.

²⁹ Statens servicecenter (2016-04-11, dnr 10240-2016/1211).

³⁰ ESV 2014:53, *Statliga myndigheters lokaler – utveckling av lokalhyror och areor*.

³¹ SOU 2011:38.

4 Den fortsatta arbetsinriktningen

4.1 Särskilda frågor och förhållanden

Enligt vår bedömning finns det vissa frågor och förhållanden rörande samordning, koncentration och omlokalisering av myndighetsfunktioner som behöver beaktas särskilt i det fortsatta analysarbetet.

Vi kommer fortsätta att ha en nära samverkan med berörda myndigheter för att kunna ta del av nödvändig sakkunskap och relevanta underlag samt diskutera preliminära analysresultat. I det sammanhanget är det viktigt att ta hänsyn till att statliga myndigheter kan ha olika behov av att koncentrera myndighetsfunktioner beroende på att myndigheterna skiljer sig åt vad gäller exempelvis storlek och uppgifter.

En central fråga i analysarbetet är även i vilken utsträckning som samordning och koncentration av befintliga myndighetsfunktioner leder till större verksamhetsvolym och, genom skalfördelar, till sänkta produktionskostnader. Analysarbetet kan därutöver komma att omfatta myndighetsfunktioner som är under utveckling och i vilken mån samordnade lösningar för sådana funktioner leder till lägre utvecklingskostnader.

Ett viktigt förhållande rör dessutom myndighetsfunktioner som till stor del bedrivs med stöd av digitala processer eller med hjälp av upphandlade externa leverantörer. Det finns en risk att de rationaliseringar och omlokaliseringar som kan åstadkommas genom att koncentrera och samordna myndighetsfunktioner med stora inslag av digitalisering eller externa leverantörer endast handlar om ett begränsat antal statliga arbetstillfällen. Utöver analysen av ovan nämnda myndighetsfunktioner, återkommer vi till om det finns skäl att utreda omlokalisering av myndighetsfunktioner med betydligt fler statliga arbetstillfällen, till exempel kärnverksamheter.

4.2 Huvudsakliga analysmoment

Den fortsatta kartläggningen och analysen av preliminära myndighetsfunktioner kommer att inriktas på i huvudsak följande arbetsmoment och frågor:

- **Produktionslogik:** Vilka gränssytor har myndighetsfunktionen till kärnverksamheten? Hur teknikberoende är funktionen? I vilken utsträckning är verksamheten styrd av regler?

- **Omfattning och lokalisering:** Hur många myndigheter och anställda är berörda? I vilken mån har myndigheter outsourcat funktionen? Var är funktionen lokaliserad?
- **Effektiviseringspotential:** Leder koncentration av myndighetsfunktioner till lägre produktionskostnader respektive sänkta utvecklingskostnader? Kan kvalitetsförbättringar och verksamhetsutveckling åstadkommas? Vad blir kostnadsbesparingarna för staten som helhet respektive för olika myndigheter?
- **Genomförandemöjligheter:** Vilka omständigheter försvårar samlokalisering respektive omlokalisering av olika myndighetsfunktioner? Finns det förhållanden som underlättar en sam- och omlokalisering?
- **Principer för organisationsform och lokalisering:** Vilka statliga myndigheter har bäst förutsättningar att ansvara för koncentrerade myndighetsfunktioner? Vilka slags orter kan tillgodose grundläggande krav på exempelvis kompetensförsörjning och infrastruktur för koncentrerade funktioner?
- **Följder för statlig lokalisering och berörda myndigheter:** Hur påverkas den statliga närvaron i och utanför storstadsområdena? Hur många arbetstillfällen omfattar sam- och omlokaliseringar? Hur påverkas berörda myndigheters verksamheter av sam- och omlokalisering?