

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Er referens Diarienummer
Fi2015/2312 Utr 2015/41
Datum
2015-08-26

Yttrande över remiss av utredningen Systematiska jämförelser – för lärande i staten (2015:36)

Trafikanalys har anmodats att lämna synpunkter på utredningen *Systematiska jämförelser – för lärande i staten*, SOU 2015:36.

Trafikanalys delar utredningens bedömning att det är värdefullt att ta del av liknande organisationers erfarenheter och kunskap och att det är viktigt att statliga myndigheter är lärande organisationer. Jämförelser är också, utan tvekan, en användbar metod för organisatoriskt lärande.

Utredningen skriver att förslagen har ambitionen att främja arbetssättet och utveckla användningen av systematiska jämförelser i staten (sid. 9). I betänkandet konstateras att systematiska jämförelser kan användas för olika syften: dels för kontroll och bedömning av statlig verksamhet, dels för lärande inom staten (sid. 49). Utredningen menar att det kan finnas en intressant potential i att använda systematiska jämförelser för båda dessa syften, men noterar även att syftet är av avgörande betydelse för hur arbetet med jämförelserna ska organiseras och utformas. Utredningen tar dock inte ställning till huruvida det arbetssätt som utformas ska syfta till kontroll och bedömning eller till lärande (sid. 94). I betänkandet noteras att resultatstyrningen i sin nuvarande form riskerar att motverka lärande, men menar att det ändå är möjligt att inom ramen för nuvarande styrmodell utveckla processer som främjar lärande (sid. 78f). Trafikanalys vill understryka att det är förändringar som främjar lärande som bör genomföras. Däremot är det tveksamt om de förslag som syftar till kontroll, bedömning och kostnadsbesparingar, exempelvis genom framtagande av fler nyckeltal, gynnar det organisatoriska lärandet i staten. Snarare torde det vara så att en ökad kontroll och ökad rapportering av nyckeltal förstärker de delar av resultatstyrningen som utredningen menar riskerar att motverka lärande. Det finns som Bengt Jacobsson uttrycker det "en risk vid granskningar och jämförelser att inriktningen blir alldeles för smal och mest kommer att syfta till felfinneri, att kolla av så att det finns mål, planer och dokument, budgetar och en redovisning med standarder – att hitta jämförelsetal för sådant som ganska lätt går att mäta" (Bilaga 2, sid. 157).

Utredningen föreslår att myndighetsförordningen (2007:515) ändras. I myndighetsförordningens 6 § föreskrivs redan idag i att "[m]yndigheten skall fortlöpande utveckla verksamheten" och att "[m]yndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet". Idag regleras dock inte på vilket sätt eller genom användandet av vilka metoder myndigheterna ska utveckla verksamheten. Förändringen innebär att alla myndigheter "[...] ska använda sig

av systematiska jämförelser för att utveckla verksamheten” (sid. 15). Trafikanalys har flera invändningar mot förslaget.

För det första är det tveksamt huruvida metoden för verksamhetsutveckling bör regleras i myndighetsförordningen. Jämförande metod – eller systematiska jämförelser – är *en* metod bland många.

För det andra har regeringens styrning, vilket utredningen också noterar, ambitionen att vara anpassad till den verksamhet styrningen avser (sid. 46). Det är inte självklart att det är lämpligt att samtliga myndigheter, oavsett storlek och uppgift, regelbundet arbetar med verksamhetsutveckling genom metoden systematiska jämförelser.

För det tredje konstaterar utredningen att “[...] det av allt att döma finns relativt få utvärderingar som kan styrka potentialen i systematiska jämförelser” (sid. 68). Under rubriken ”Frivillighet kan gagna lärande och utveckling” presenteras också exempel på forskare som menar att systematiska jämförelser bör organiseras på ett sätt som främjar frivilligt deltagande och att modeller som bygger på tvång och granskning utifrån har svårt att åstadkomma de lärprocesser som krävs för utveckling och effektivisering (sid. 91). Detta talar emot att genomföra förslagen förändring av myndighetsförordningen (2007:515).

Vidare konstaterar utredningen att en konsekvens av förslaget kan komma att bli att myndigheternas uppgiftslämnarbörda ökar och därigenom även omfattningen av myndigheternas administrativa arbete och kostnaderna för detta. Utredningen menar att ”nyttan av ett brett arbete med systematiska jämförelser i staten är större än kostnaden för en ökad omfattning av myndigheternas administrativa arbete” (sid.116). Utredningen presenterar dock inga bedömningar av varken hur stor nytta av systematiska jämförelser beräknas vara eller av hur stora kostnader arbetet beräknas medföra för myndigheterna. Trafikanalys finner inte att argumentationen är övertygande.

Sammanfattningsvis är argumenten för att införa en generell bestämmelse om systematiska jämförelser i myndighetsförordningen (2007:515) svaga. Trafikanalys förordrar därför, om regeringen väljer att skapa ett program för systematiska jämförelser, att deltagande från myndigheternas sida är frivilligt.

Trafikanalys delar utredningens bedömning att det skulle kunna vara lämpligt att genomföra övergripande insatser för att stödja att lärande och erfarenhetsutbyte kommer till stånd (sid. 93). Därför ser Trafikanalys mer positivt på utredningens förslag om att inrätta ett permanent program för systematiska jämförelser (sid. 98f). Trafikanalys delar utredningens bedömning att Statskontoret och/eller Ekonomistyrningsverket (eventuellt i samverkan) har de bästa förutsättningarna för att ge det stöd som krävs för ett sådant program (sid. 103). Uppgifterna ligger i linje de båda myndigheternas nuvarande uppdrag enligt instruktion. Uppdraget skulle förstärka myndigheternas utvecklingsansvar och kunna leda till att den expertmyndighet för styrning som Sverige saknar skapas (se Bilaga 2, sid. 176). Det är dock av stor vikt att de risker för negativa konsekvenser som lyfts fram i avsnitt 7.2 beaktas vid ett eventuellt genomförande.

Förslaget innebär en utgift för staten, i en storleksordning som utredningen skriver är oklar (sid. 121). Utredningen förordar att arbetet dels finansieras genom en skärpning av pris- och löneomräkningen, dels genom att varje enskild myndighet bekostar sin obligatoriska medverkan (sid. 120). Trafikanalys förordnar istället att finansieringen sker genom Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets anslag och att de myndigheter som frivilligt väljer att delta i arbetet finansierar sitt eget deltagande.

Avslutningsvis vill Trafikanalys förtydliga att den officiella statistik som nämns som ett möjligt underlag för systematiska jämförelser (sid. 38) inte är myndighetsuppdelad och således är svår att använda för att jämföra myndigheters prestationer.

I detta ärende har generaldirektör Brita Saxton varit beslutande. Anna Ullström har varit föredragande.

Brita Saxton
Generaldirektör