



När förtroendet för samhällets institutioner sviktar

- Vad kan staten göra?

Fackförbundet ST 2016-07-05

Referens:

Fackförbundet ST, staben, Marie Martinsson (utredare)

marie.martinsson@st.org, www.st.org

08- 08-790 51 49

Innehåll

Inledning	4
När förtroendet för samhällets institutioner sviktar	6
Varför minskar medborgarnas förtroende?	6
Är samhällskontraktet under förändring?	7
World Values Survey och mätningar av tillit	8
Världsbankens mätningar	9
Några förklaringar till diagrammen – figur 2-5	12
Tilliten till medmänniskor minskar i Sverige	12
Ska staten finnas i hela landet?	13
Kräver samhällskontraktet statlig närvaro?	13
Utvecklingen för statliga jobb i glesbygd sett över en 10-årsperiod	14
Utvecklingen av antalet statligt anställda	17
Skapar utlokalisering av myndigheter nya jobb?	20
Vad tycker medborgarna?	20
Utlokalisering i spåren av försvarsbeslutet – hur gick det sedan?	22
Tillsyn och förtroende	23
Är det lämpligt att ha tillsynsansvar för sin egen verksamhet?	23
Om att sitta på dubbla stolar	24
STs förslag för en statsförvaltning i världsklass	26

Inledning

Förtroende är inget man får – det är något man förtjänar. Rättssäker handläggning av ärenden, öppenhet och likabehandling tillsammans med en god samhällsservice i hela landet är viktiga faktorer för att skapa och upprätthålla förtroendet mellan medborgarna och samhällets institutioner. En väl fungerande statsförvaltning är i sig en förutsättning för detta förtroende.

Svensk statsförvaltning är överlag väl fungerande. Den är effektiv, rättssäker och demokratisk. Men ST som är det ledande fackförbundet inom statlig verksamhet menar att staten står inför en lång rad stora och svåra utmaningar som måste hanteras. Efter decennier av avregleringar, bolagiseringar och privatiseringar ser vi behov av en ny agenda. Dagens situation med knappa resurser, en tung arbetsbörda på många statliga myndigheter i kombination med den senaste tidens utmaningar i form av ökade militära hot, en instabil politisk omvärld, ökad terroraktivitet, människor på flykt och folkvandringar, skapar en ny verklighet också för Sverige och för svensk statsförvaltning.

Många människor i vårt land känner oro för utvecklingen, för framtiden, för den egna ekonomin och funderar över om samhället ska mäkta med att garantera välfärd och trygghet. Vi ser idag ett Sverige där klassklyftorna ökar och där delar av välfärden har bantats ner eller rent av försvunnit.

En ny värld kräver upprustning av samhället, en upprustning av vår gemensamma förmåga, en upprustning av staten där resurser tillförs för att de som arbetar på statligt uppdrag – på demokratins och medborgarnas uppdrag – ska kunna utföra sitt arbete på bästa möjliga sätt.

I denna rapport lyfter ST fram tre centrala frågor för svensk statsförvaltning; Vi ser att människors tilltro till samhällets institutioner minskar. Vilka konsekvenser innebär en sådan utveckling för medborgarnas tilltro till staten? Vad beror det på? Vilka är orsakerna till detta minskade förtroende? Vi ser också att staten har dragit sig tillbaka från delar av landet, både i glesbygd och i storstädernas förorter, samtidigt som regeringen har påbörjat en omlokalisering av statliga myndigheter från Stockholm till

andra delar av landet. Men är det rätt väg att gå? Och hur effektivt och samhällsnyttigt är det att flytta på redan befintliga myndigheter? Blir det till exempel fler jobb när myndigheter flyttas från storstäder till mindre orter? Statskontoret har nyligen belyst detta dilemma i rapporten ”*Statliga myndigheters lokalisering - Ett samlat underlag*”. I den här rapporten redovisar vi Statskontorets slutsatser.

Tillsyn av offentlig verksamhet är viktigt för att medborgarna ska lita på att det råder rättssäkerhet och likabehandling. Men är det ändamålsenligt att kommuner och i viss mån staten utövar tillsyn över sin egen verksamhet? Kan vi göra på något annat sätt?

Vi har inte själva alla svar på alla dessa frågor, men vi vill här bjuda in till debatt och diskussion om statens roll och ansvar, nu och i framtiden.

Slutligen presenterar vi STs förslag för en statsförvaltning i världsklass.

Fackförbundet ST, juli 2016

När förtroendet för samhällets institutioner sviktar

Varför minskar medborgarnas förtroende?

Sverige brukar placera sig högt upp i internationella mätningar om medborgarnas förtroende för de offentliga inrättningarna. Siffror från OECD¹ visar att medborgarnas förtroende för staten är högt i Sverige jämfört med andra länder. Öppenhet och transparens framhålls som viktiga förklaringar. En av grundstenarna i vår demokrati är meddelarskyddet som innebär att anställda i staten med grundlagsskydd kan berätta om oegentligheter på arbetsplatsen. Grundtanken är att medborgarna alltid ska kunna granska hur skattemedel används så att korrupktion motverkas. Andra parametrar är att staten finns representerad där människor bor, lever och arbetar samt att det finns en tillit till medborgare/invånare alltid behandlas rättssäkert och lika.

Men Sverige förändras nu i snabb takt, inte minst genom globaliseringen med en stor invandring som följd och en snabb urbanisering. Men vi ser också att samhällets skyddssystem har blivit allt mer grovmaskigt under de senaste åren. Stora förändringar har genomförts i socialförsäkringssystemen, i arbetslöshetsförsäkringen och i pensionssystemet för att nämna några exempel. Vilka konsekvenser får det för tilliten? Förmodligen är försämringar i välfärden några viktiga orsaker till att människors förtroende för samhällets institutioner minskar.

Sverige har idag Europas snabbaste urbaniseringstakt och därtill har andelen som pendlar ökat dramatiskt under de senaste decennierna. Det har blivit betydligt vanligare att bo i en kommun och arbeta i en annan. Detta ökar människors förväntningar på att kunna påverka och ta del av den offentliga verksamheten i ett större geografiskt område. Men det är inte längre självskrivet att det ska finnas statlig service överallt. Många människor lämnar glesbygden för att flytta in till storstäderna som växer snabbt samtidigt som staten allt mer lämnar både landets glesbygdsområden och storstädernas förorter åt sitt öde.

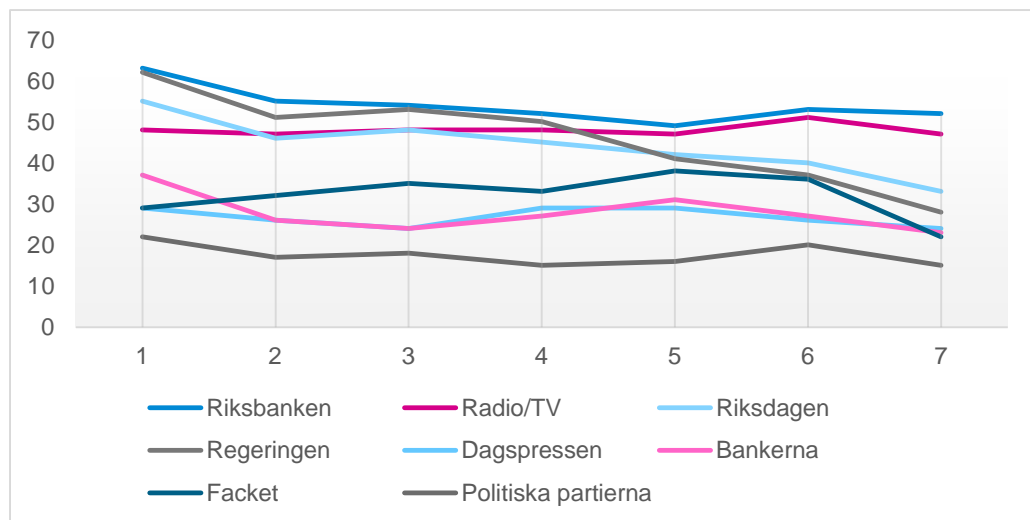
¹ Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD

Är samhällskontraktet under förändring?

SOM-institutet² presenterade i våras siffror som visar att människor i Sverige känner ett allt lägre förtroende för samhällets institutioner. Samtidigt ökar misstron mellan människor, enligt institutet. SOM-undersökningen visar bland annat på ett minskat förtroende för framför allt regering, riksdag, fackliga organisationer, politiska partier, EU och FN. Samtliga av dessa institutioner utom FN har nu negativa balanstal för förtroendet, det vill säga, fler har ett negativt än ett positivt förtroende för institutionen.

Även Medieakademins senaste Förtroendebarameter³ visar att förtroendet för så gott som alla samhällsinstitutioner minskar jämfört med föregående år. Särskilt stort är tappet för fackliga organisationer, regeringen, EU-kommissionen och de politiska partierna. Tilltron till staten påverkas till exempel av att människor upplever att de inte får den hjälp de behöver. När polisen inte kan köra fram sina fordon i utsatta områden, när den arbetssökande får öva på att skriva CV om och om igen och när Skatteverkets ledning anser att de kan förvarna sina kompisar för granskningar. ST varnar för att den här utvecklingen på sikt leder till ett samhälle som inte håller ihop.

Figur 1 Förtroendet för utvalda samhällsinstitutioner, Mediebarometern 2016



² Varje år svarar mellan 20 000 och 30 000 svenskar på SOM-institutets frågor om allt från politik och massmedier till ämnen som livsstil, hälsa och fritidsvanor. SOM-institutet har genomfört enkätundersökningar sedan 1986, för att kunna belysa hur det svenska samhället förändras.

³ Medieakademins förtroendebarameter har genomförts årligen sedan 1997.

Årets mätning har genomförts av TNS Sifo. 2016 års undersökning omfattar 1200 webb-intervjuer med personer äldre än 15 år. Undersökningen ägde rum 2 -13 mars 2016

Tabell 1 Förtroendet för samhällets stöd enligt Mediebarometern

placering	Art	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1 (1)	Universitet	65	62	64	65	64	68	65
2 (ny)	Polisen	-	-	-	-	-	-	61
2 (2)	Sjukvården	-	60	56	57	46	60	61
3 (3)	Riksbanken	63	55	54	52	49	53	52
4 (4)	Radio/TV	48	47	48	48	47	51	47
5 (7)	Kungahuset	50	35	35	37	37	40	42
6 (6)	Svenska kyrkan	32	34	35	34	36	42	41
7 (ny)	Staten	-	-	-	-	-	-	38
8 (7)	Riksdagen	55	46	48	45	42	40	33
9 (8)	Regeringen	62	51	53	50	41	37	28
10 (10)	Storföretagen	31	24	28	24	27	27	26
11(11)	Dagspressen	29	26	24	29	29	26	24
12 (10)	Bankerna	37	26	24	27	31	27	23
13 (9)	Facket	29	32	35	33	38	36	22
14 (12)	EU-kommissionen	26	19	21	16	20	25	18
15 (13)	Pol.partier	22	17	18	15	16	20	15

() = placering 2015 och (ny) = ny fråga 2016, källa: Medieakademin 2016

World Values Survey och mätningar av tillit

World Values Survey⁴ är ett globalt forskarnätverk som bland annat mäter tilliten människor emellan. I jämförelse mellan den senaste mätperioden (2010-2014) och den föregående (2005-2009) är det tydligt att tilliten mellan människor i Sverige minskat. Tydligast är detta vad gäller tilliten till människor som man inte mött förut, som minskat kraftigt. Mellan 2005-2009 uppgav 62 procent att de kände någorlunda tillit till människor de inte mött förut, 2010-2014 hade motsvarande siffra sjunkit till 52 procent.

Samtidigt ökade andelen som kände någorlunda misstro mot människor de inte mött förut från 24 till 30 procent. Liknande försämringar av tillit syns i mätningar om tilliten till det egna grannskapet, människor med en annan nationalitet och personer med en annan religion. Påståendet att det går att lita på de flesta människor får i senaste mätningen stöd av 60 procent av de tillfrågade, en minskning med fyra

⁴ World Values Survey (WVS) är ett globalt forskarnätverk som från 2012 har sitt sekretariat på Institutet för Framtidsstudier

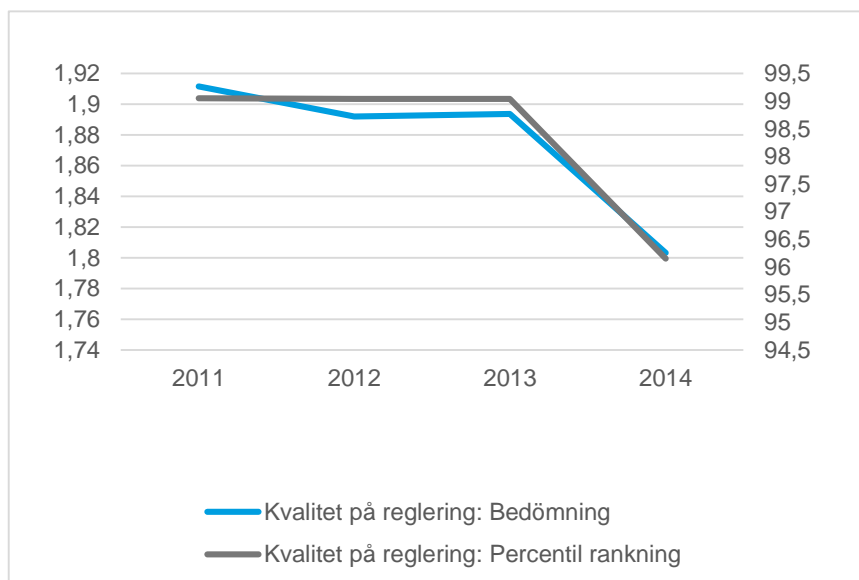
procentenheter samtidigt som påståendet att det är bäst att vara på sin vakt stöds av 37 procent, en ökning med åtta procentenheter.

Världsbankens mätningar

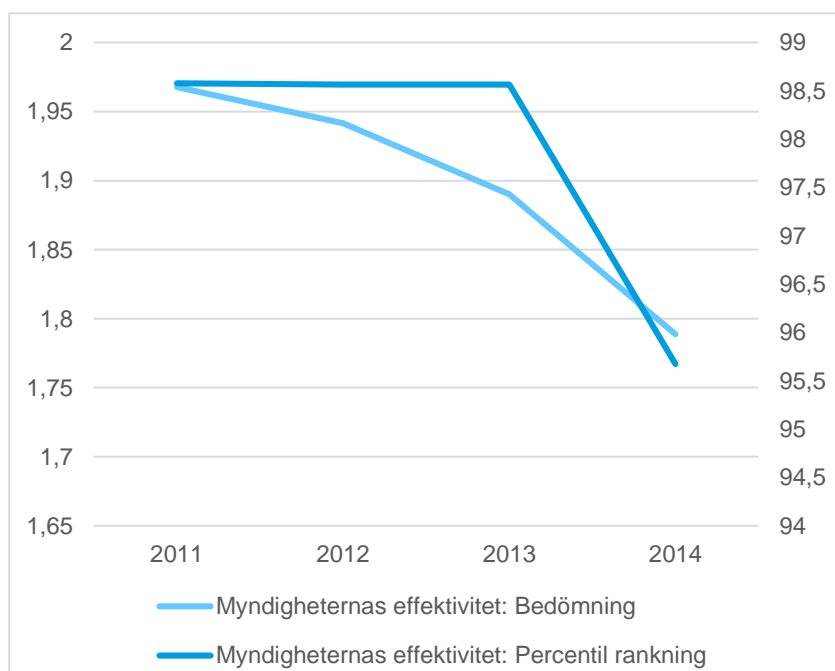
Förtroende handlar också om tron på att andra också gör rätt för sig och agerar på ett korrekt sätt. Data från Världsbanken visar att både upplevelsen av kvaliteten i de offentliga tjänsterna och upplevelsen av myndigheters oberoende från politiska påtryckningar har minskat i Sverige under senare år. Samtidigt upplevs politikernas och myndigheters förmåga att etablera och följa upp fungerande regelverk ha minskat. Även om Sverige är ett världens länder som har minst korruption visar Världsbankens mätningar att risken för korruption har ökat i Sverige under de senaste 20 åren. Förekomsten av korruption eller misstanken om att korruption förekommer bidrar också till att urholka förtroendet i samhället.

Inom ramen för *Worldwide Governance Indicators* mäter Världsbanken exempelvis uppfattningen av hur ett land klarar av att utforma och implementera väl fungerande regelverk som främjar tillväxt och utveckling (kvalitet på reglering); uppfattningen av kvaliteten i offentliga tjänster och den offentliga förvaltningens oberoende och professionalitet (myndigheternas effektivitet); uppfattningen av vilken risk det finns för politisk instabilitet och/eller politiskt motiverat våld (politisk stabilitet); samt uppfattningen om hur väl olika aktörer i samhället har tilltro till och förväntas följa regelverket (rättssamhälle).

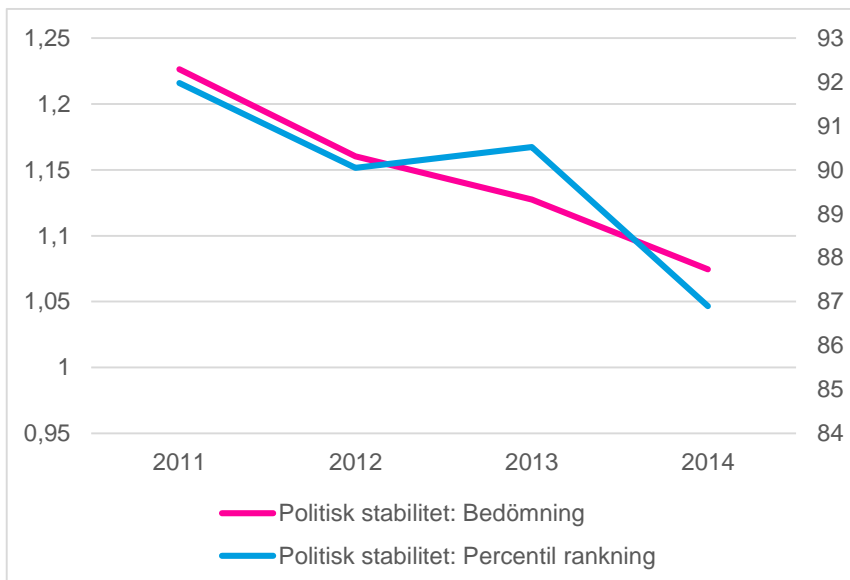
Figur 2 Kvalitet på reglering (Worldwide Governance Indicators, Världsbanken)



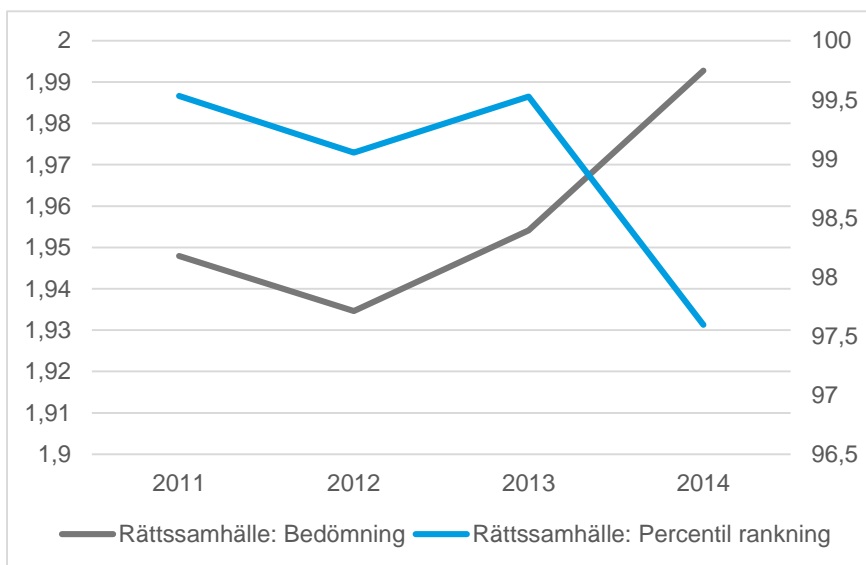
Figur 3 Myndigheternas effektivitet (Worldwide Governance Indicators, Världsbanken)



Figur 4: Politisk stabilitet (Worldwide Governance Indicators, Världsbanken)



Figur 5: Rättssamhälle (Worldwide Governance Indicators, Världsbanken)



Några förklaringar till diagrammen – figur 2-5

I diagrammen (figur 2-5) redovisas både ett poängtal (bedömning), diagrammens vänstra axel, som ges på en skala mellan 2,5 och -2,5, och en jämförelse med andra länder (Percentil rankning) där alla länder rangordnas. I rangordningen indikerar 0 den lägsta rankningen (sämst) och 100 den högsta rankningen (bäst).

För samtliga fyra indikatorer som redovisas tappar Sverige jämfört med andra länder. För samtliga indikatorer utom ”rättssamhälle” är tappet också absolut, det vill säga att det skett en reell försämring över de senaste åren. *Vi har inte funnit någon förklaring till varför ”rättssamhälle” skiljer sig från de övriga resultaten.* Jämfört med många andra länder ligger Sverige fortfarande bra till men vårt försprång minskar. Indikatorerna visar att vår internationella konkurrenskraft minskar, att gemensamma resurser riskerar att användas mindre effektivt och att Sverige upplevs som ett mindre stabilt och mer konfliktfyllt land än tidigare men de visar också på en utveckling som bidrar till att urholka samhällsförtroendet.

Tilliten till medmänniskor minskar i Sverige

Även om förtroendenivåerna fortfarande är höga i Sverige sett ur ett internationellt perspektiv är det en allvarlig signal att förtroendet gentemot samhällsinstitutioner och tilliten till medmänniskor minskar. Den förklaring som många gånger har använts till samhällsförtroendet och tilliten mellan människor i Sverige är högre än i andra länder är att befolkningen är relativt homogen och att klyftorna i samhället är små.

När klyftorna mellan olika inkomstgrupper och mellan storstad och landsbygd ökar, när välfärden samhällets skyddsnet urholkas samt när vi ser mer av mångfald i samhället så kan det leda till att förtroende och tillit utsätts för påfrestningar⁵.

Svaret på denna utmaning är inte att stoppa urbaniseringen eller säga nej till människor som söker sig hit från andra länder oavsett om det beror på att de kommer hit som experter rekryterade av svenska företag eller som flyktingar som flyr undan krig, hot och våld. Vi måste istället hitta andra lösningar för att stoppa den nedåtgående trenden och få den att vända uppåt igen. Här har myndigheterna och alla de som arbetar på statligt uppdrag en viktig uppgift.

⁵ <http://fof.se/tidning/2014/8/artikel/sveriges-unika-tillit-sjunker-kan-man-lita-pa-folk> (läst 2016-05-10)

Personer som invandrar till Sverige kommer ofta från länder där tilltron till myndigheter är låg. Att myndigheterna och de som arbetar på statligt uppdrag lever upp till den gemensamma värdegrund vi har i staten blir därför extra viktigt. Det får inte finnas utrymme för att det skapas tvivel om att ärenden handläggs på ett rättssäkert sätt och att alla behandlas lika oavsett härkomst, religion, kön, sexuell läggning eller könsidentitet. För personer som tidigare upplevt diskriminering eller som lever i utsatthet är upplevelsen av likabehandling extra viktig för att skapa tillit⁶.

Det är i det personliga mötet och de egna upplevelserna som tillit byggs eller raseras⁷. Det gör att varje enskild medarbetares agerande är viktigt. Alla som arbetar på statligt uppdrag kan i sin yrkesroll bidra till att öka samhällsförtroendet och tilliten mellan människor i Sverige. Det är därför det är viktigt att de som arbetar på statligt uppdrag har kunskap om och förståelse för den gemensamma värdegrunden i staten. Det handlar om värden som rättssäkerhet, likabehandling och respekt för människors olikheter och allas lika värde.

Ska staten finnas i hela landet?

Kräver samhällskontraktet statlig närvaro?

Att skapa förutsättningar för människor att kunna bo och verka på landsbygd är viktigt för Sveriges utveckling. En väl fungerande statlig förvaltning som är närvarande i hela landet kan fungera både som ett regionalt och lokalt smörjmedel under förutsättning att vissa kriterier är uppfyllda.

ST menar att det är viktigt att det också skapas kvalificerade statliga jobb i mindre städer och på landsbygd. Kvalificerad handläggning, utredningsverksamhet och specialistkompetens kan inte enbart koncentreras till storstadsregionerna. En sådan utveckling utarmar stora delar av landet och minskar statens legitimitet. Den statliga

⁶ Ibid.

⁷ <http://www.forskning.se/2016/04/28/tilliten-skapas-i-den-lokala-byrakratin/> (läst 2016-05-10)

arbetsgivaren konkurrerar dessutom om arbetskraft både inom Sverige (regional konkurrens) och med andra sektorer och arbetsgivare.

Om staten ska fortsätta att vara en attraktiv arbetsgivare måste den kunna erbjuda kvalificerade och utvecklande arbetsuppgifter för både kvinnor och män samt se över lönepolitik, karriärvägar, möjligheter till utveckling i jobbet och investera i kompetensutveckling och god arbetsmiljö. Dessutom måste det finnas en fungerande infrastruktur med möjligheter till arbetspendling, mobilnät, bostäder och samhälllig service.

En annan aspekt är att det i dagens arbetsliv med mobila kontor behöver verksamhet inte längre koncentreras till ett eller ett fåtal fasta arbetsställen. Särskilt som öppna kontorslandskap, långa pendlingsavstånd i och kring städerna samt det vardagliga livspusslandet gör att många av de som har arbetsuppgifter som tillåter det väljer att jobba delar av sin tid på distans hemifrån. Med goda möjligheter till resefria möten och olika digitala samarbetsverktyg går det även att ha mindre kontor utspridda på olika platser och ändå hålla ihop ett arbetslag och arbetsuppgifter.

Självklart behöver de medarbetare som inte arbetar på något av myndighetens större kontor också en arbetsgemenskap och myndigheten måste kunna hålla med en arbetsplats. Detta kan exempelvis göras genom att statliga myndigheter samverkar med varandra kring kontor i glesbygden eller att myndigheten hyr arbetsplatser hos kommunen.

På så sätt kan samverkan kring lokaler även berika medarbetarna samt förkorta vägarna mellan olika myndigheter. Ett stort mått av nytänkande och lite uppfinningsrikedom verkar även det behövas för att fortsättningsvis kunna garantera statlig närvaro och service i hela landet.

Utvecklingen för statliga jobb i glesbygd sett över en 10-årsperiod

ST har undersökt hur utvecklingen ser ut av de statliga jobben i glesbygd under en 10-årsperiod. Här följer våra viktigaste iakttagelser⁸:

⁸ Hela undersökningen finns att läsa i rapporten "Ska staten finnas i hela landet – eller utsätter staten glesbygden för brain drain?" www.st.org

Omorganisationer och koncentration av statlig verksamhet har lett till att den statliga närvaron har trappats ned eller till och med upphört på mindre orter i landet. Förutom en försämrad samhällelig service riskerar även viktig kompetens att försvinna från dessa områden. Det blir också allt mer vanligt att myndigheter koncentrerar ledningsfunktioner, HR-avdelningar och analysenheter till huvudkontoren som företrädesvis finns i storstäderna. Det är också allt mer förekommande att ledningar för omlokaliserade myndigheter sitter i Stockholm.

”Ledningen för omlokaliserade myndigheter sitter oftast i Stockholm. Av 40 större myndigheter som lokaliserats till landsorten sitter ledningen i 25 fall i huvudstaden, enligt en granskning från SVT Pejil. Ett hundratal myndigheter har formellt lokaliserats till annan ort än Stockholm. Men i praktiken sitter ledningen eller huvudkontoret i alla fall innanför tullarna i huvudstaden.”⁹”

- ▶ Under en tioårsperiod ökade antalet anställda i de statliga myndigheterna med nästan 22 000 personer¹⁰. Under samma period minskade antalet anställda i de statliga bolagen med drygt 13 000 personer. Till viss del beror denna minskning på genomförda privatiseringar och utförsäljningar¹¹.
- ▶ Samtidigt som antalet anställda har ökat med nästan 22 000 personer inom myndighetssfären har det skett en kraftig minskning av antalet anställda vid myndigheter i glesbygd. År 2013 hade andelen statligt anställda i myndigheter i glesbygd minskat med mer än en fjärdedel (26,7 procent) i jämförelse med år 2004. Det innebär att nästan 1 800 arbetstillfällen försvann under vår mätperiod i glesbygd.
- ▶ I stödområde A¹² har antalet anställda i statliga myndigheter minskat med 1 515 personer och i stödområde B är minskningen 710 personer. Sammantaget har det blivit 2 225 färre jobb vid statliga myndigheter i de delar av Sverige som anses

⁹ SVT pejil, granskning

¹⁰ 21 947 personer mellan åren 2004-2013. Kvinnorna stod för nästan hela ökningen samtidigt som andelen män minskade något. STs egna undersökningar ur rapporten ”Ska staten finnas i hela landet?”

¹¹ Under perioden 2004-2013 minskade antalet anställda i de statliga bolagen med 12 674 personer. År 2013 arbetade 89 procent färre kvinnor i statliga bolag i jämförelse med år 2004. Koncentrationen av anställda i statliga bolag är högst i kommuner där försvarsmakten finns representerad: Karlsborg, Boden, Arvidsjaur och Eksjö samt i kommuner med större universitet såsom Uppsala och Lund. Solna är den kommun som har näst högst andel anställda i statliga myndigheter, vilket beror på att flera centrala myndighetskontor är förlagda dit.

¹² Förordning (1999: 1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19991382-om-stodomraden-for-vissa_sfs-1999-1382

vara mest utsatta och som därför söker olika stöd för att stärka sin arbetsmarknad och den lokala samhälleliga servicen. En berättigad fråga att ställa sig är om det är särskilt klokt av staten att dra sig tillbaka från områden som sedan tvingas söka ekonomiska bidrag från andra institutioner för att klara sina grundläggande samhälleliga uppgifter och förpliktelser? *En liknande utveckling med en minskad statlig närvaro kan vi se i vissa av storstädernas förorter. Men i den här rapporten har vi valt att enbart redovisa vad som har hänt inom glesbygdssfären.*

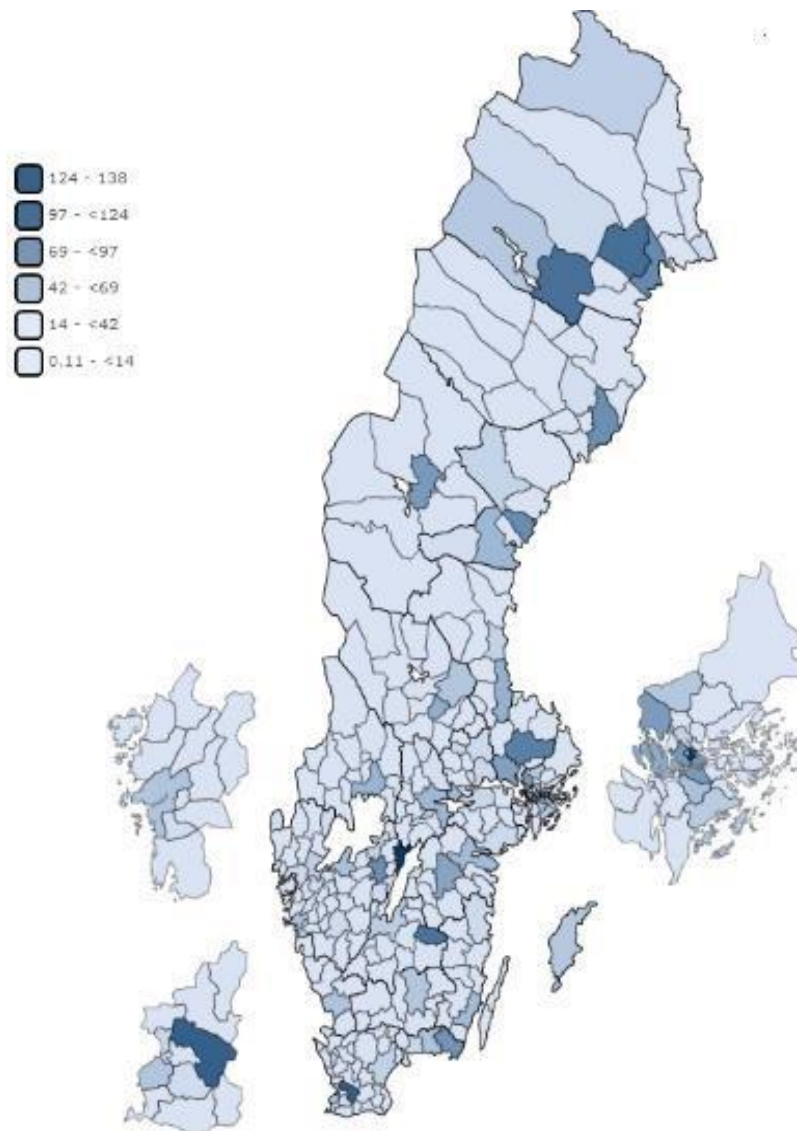
(Stödområden A och B redovisas som bilaga i slutet):

- ▶ Statliga bolag som har verksamhet som är kopplad till gruvnäringen är ett undantag. Under mätperioden ökade antalet anställda i statliga bolag i glesbygd med 5,8 procent.

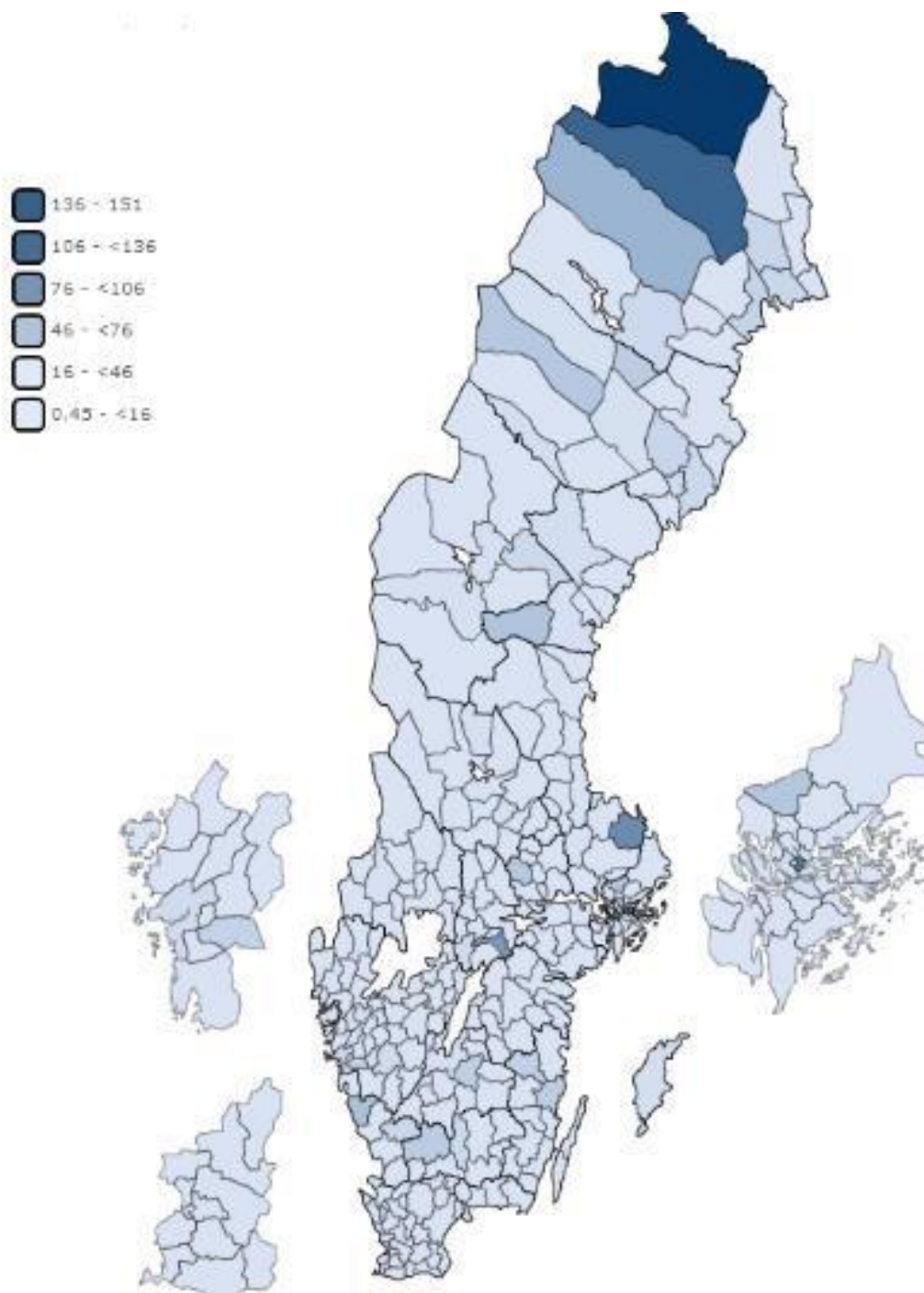
Utvecklingen av antalet statligt anställda

De tre kartbilder som här följer visar antalet förvärvsarbetande i statliga myndigheter, i statliga bolag och i staten som helhet per 1000 invånare under 2013-2014.

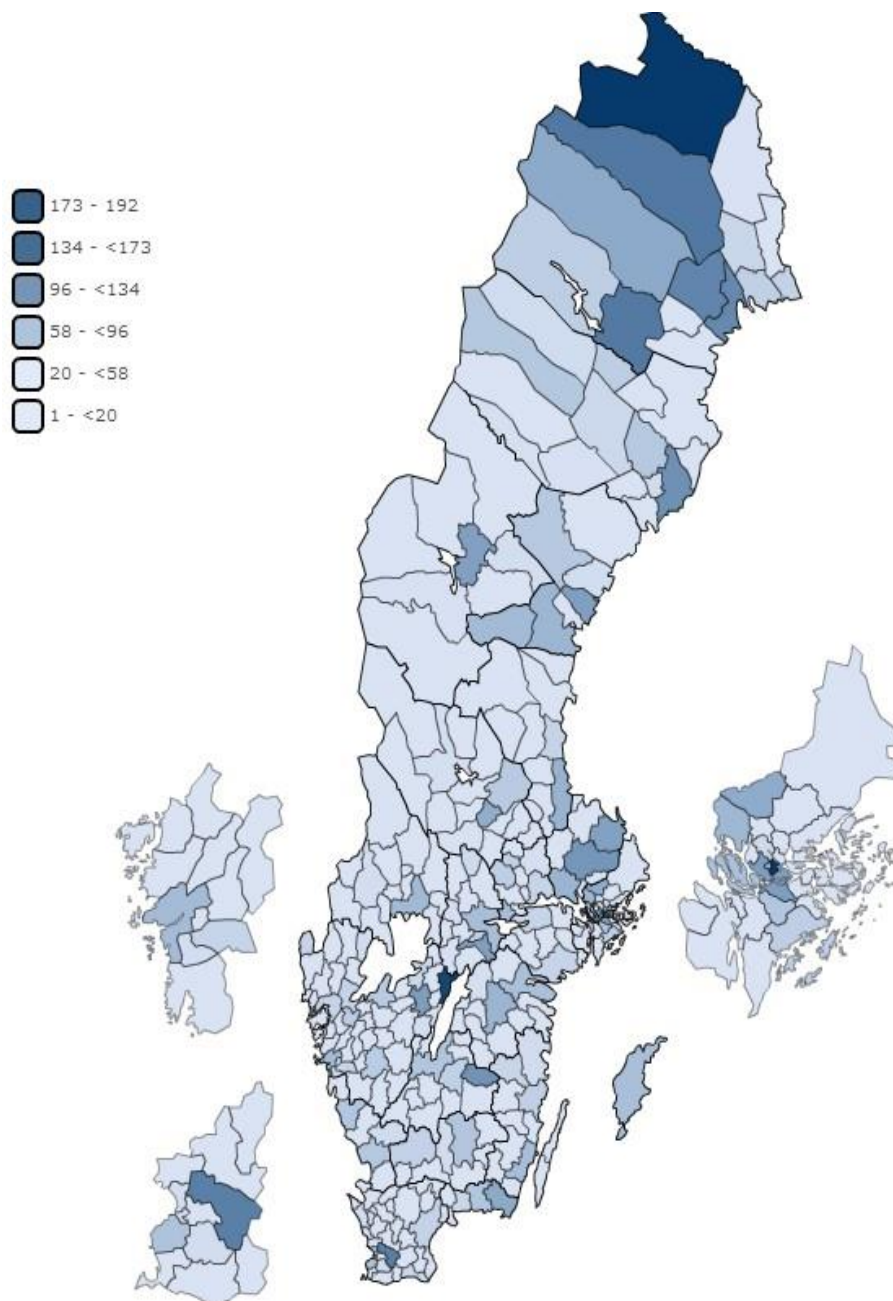
Figur 6: Förvärvsarbetande inom statliga myndigheter per 1 000 inv. 2013-2014



Figur 7: Förvärsarbetande inom statliga bolag per 1000 inv 2013-2014



Figur 8: Förvärsarbetande inom statliga myndigheter och bolag per 1000 inv. 2013-2014



Skapar utlokalisering av myndigheter nya jobb?

Statskontoret har tagit fram ett samlat underlag om statliga myndigheters beslut om lokalisering. Statskontoret har också haft i uppdrag att föreslå utgångspunkter som kan vara vägledande för arbetet med statliga myndigheters lokalisering. I sin rapport¹³ lyfter Statskontoret fram att beslut om lokalisering är en strategisk fråga för myndigheterna och därför är en fråga för myndigheternas ledning. Den avgör bland annat hur en enskild myndighet kan genomföra sitt uppdrag. Enligt myndighetsförordningen är det myndighetens ledning som beslutar om lokalisering så länge det ryms inom myndigheten uppdrag. Annars är det en fråga för regeringen att besluta om.

Statskontorets rapport visar att den statliga närvaron varierar över landet men att staten finns representerad i alla län och i 265 av landets kommuner.¹⁴ Majoriteten (60 procent) av myndigheterna har sitt huvudkontor i Stockholm och de statliga arbetsplatserna finns ofta på större orter.¹⁵

Statskontorets analys visar att statliga myndigheter sällan fattar beslut om lokalisering i sig, det är snarare resultatet av andra beslut som myndigheten fattar och motiveras utifrån myndighetens uppdrag och ekonomiska förutsättningar.¹⁶

En av Statskontorets slutsatser är att lokalisering av statliga myndigheter ger små effekter på den regionala och lokala arbetsmarknaden. Tillskottet av jobb blir ungefär som det antal som lokaliseras till myndigheterna. Även om de lokaliserade arbetstillfällena är relativt stora är detta nästan aldrig tillräckligt för att åstadkomma stora effekter på arbetsmarknaden.

Vad tycker medborgarna?

Statskontoret menar att i kontakterna med myndigheterna anser många medborgare att det är viktigare att ärenden handläggs snabbt och att de får svar på sina frågor. De som

¹³ Statskontoret – Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag (2016:8)

¹⁴ År 2014

¹⁵ Flest statligt anställda finns i Stockholms län, Västra Götalands län, Skåne län och Uppsala län. Relateras antalet statligt anställda på länsnivå till befolkningen i länet är andelen statligt anställda högst i Uppsala län, Norrbottens län och Stockholms län. Lägst är andelen i Kalmar län, Jönköpings län och Kronobergs län (2014)

¹⁶ Myndigheten ska enligt förordningen om regionalt tillväxtarbete samråda med Länsstyrelsen inför beslut om lokalisering. Enbart ett fåtal statliga myndigheter har erfarenheter från samråd med länsstyrelser och kommuner i samband med beslut om att flytta verksamheter och arbetsställen. Om samverkan sker är det ofta sent i processen. En förklaring är att myndigheternas roll i det regionala tillväxtarbetet inte väger lika tungt som andra krav när statliga myndigheter avgör hur verksamheten ska organiseras.

bor på mindre orter önskar i något högre grad än storstadsbor kunna besöka myndigheterna fysiskt. Även personer med utländsk bakgrund vill i högre grad kunna besöka myndigheters kontor för att kunna få hjälp med sina ärenden. Medborgare är nästan dubbelt så nöjda med servicen från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och polisen när myndigheterna har kontor i medborgarens egen kommun. På landsbygden ses statliga myndigheter som något mer betydelsefulla för den egna kommunen, följt av stadsområden och därefter storstadsområden.

Statskontorets förslag till utgångspunkter som kan vara vägledande för statliga myndigheters lokalisering:

- ▶ Myndigheternas lokalisering kan vara angiven av regeringen genom myndigheternas instruktion. Om inte, är det en fråga för myndigheternas ledning att besluta om.
- ▶ Beslut om lokalisering inom myndigheterna bör fattas av myndighetens ledning. Beslutet bör baseras på en samlad konsekvensanalys som dokumenteras.
- ▶ Myndigheternas lokalisering ska utgå från myndighetens uppdrag, som anges i instruktion, verksamhetsspecifika författningar och regleringsbrev.
- ▶ Myndigheterna ska vid beslut om lokalisering utgå från myndighetsförordningens krav att bedriva verksamheten effektivt och hushålla med statens medel. Samma krav ställs i förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning.
- ▶ Myndigheterna ska vid beslut om lokalisering utgå från de krav på servicegivande som verksamheten ställer.
- ▶ Myndigheterna bör överväga nya former för sin fysiska service för att möta den demografiska utvecklingen.
- ▶ Myndigheterna ska vid beslut om lokalisering ta hänsyn till regional tillväxt.
- ▶ Myndigheterna bör inför beslut om lokalisering samråda med länsstyrelsen och andra relevanta statliga myndigheter.

- ▶ Myndigheterna bör beakta att geografiska kluster av myndigheter kan skapa regionala arbetsmarknadseffekter och underlätta myndigheternas kompetensförsörjning.
- ▶ Myndigheterna bör överväga om de tillsammans med andra myndigheter på sikt har förutsättningar att skapa nya geografiska kluster av myndigheter utifrån regionala tillväxtbehov.
- ▶ Myndigheterna bör fortsätta att utveckla sin digitala service eftersom den är geografiskt oberoende.
- ▶ Myndigheterna bör beakta att digitaliseringen kan göra verksamhet geografiskt oberoende.

Utlokalisering i spåren av försvarsbeslutet – hur gick det sedan?

Riksrevisionen har tidigare granskat de omlokaliseringar av statlig verksamhet som gjordes till följd av försvarsbeslutet 2004¹⁷. Östersund, Karlstad/Kristinehamn, Arvidsjaur och Gotland var de regioner som berördes mest¹⁸. Ambitionen var att flytta 2 700 arbetstillfällen från Stockholm och Konsumentverket samt Statens folkhälsoinstitut var två myndigheter som i sin helhet flyttades till Karlstad respektive Östersund.

Riksrevisionen bedömer att båda dessa regioner har kompenserats för förlorade arbetstillfällen tack vare en positiv påverkan på den kommunala ekonomin och den privata konsumtionen. För Konsumentverket och Folkhälsoinstitutet innebar omlokaliseringen ett omfattande produktionsbortfall under framför allt en tvåårsperiod som begränsade myndigheternas möjligheter att sköta sina uppdrag. Riksrevisionen bedömer dock att verksamhetsvolymen är tillbaka på samma nivå som före omlokaliseringen. *Men Riksrevisionen menar att det finns fog för kritik:*

¹⁷ RiR 2009:30 – Omlokalisering av myndigheter

¹⁸ Åtgärderna bestod av att ekonomiska resurser skulle föras över till regionerna, omlokalisering av myndigheter.

- ▶ Det utreddes aldrig om det funnits andra sätt att kompensera regionerna som varit bättre anpassade till mottagarna och mindre resurskrävande. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att reducera en myndighets verksamhet under flera års tid.
- ▶ Kostnaderna för flytten har blivit väsentligt högre 1,1 miljon kronor per flyttat arbetstillfälle istället för 0,7 miljoner som Lokaliseringsutredningen räknade med.
- ▶ Regeringen har inte följt upp effekterna, varken hur höga de faktiska kostnaderna blev eller om compensationen blev som det var tänkt.

Riksrevisionen konstaterar slutligen att antalet arbetstillfällen blev negativt för båda regionerna. Omlokaliseringen komparerade inte fullt ut tappet av arbetstillfällen. En annan effekt av omlokaliseringen¹⁹ var att arbetstillfällen som sysselsatte högutbildade män försvann och ett tillskott av arbetstillfällen för högutbildade kvinnor kom till. Räknat i lön och utbildningsnivå var arbetstillfällen inom försvaret och myndigheterna i stort sett likvärdiga.

Tillsyn och förtroende

Är det lämpligt att ha tillsynsansvar för sin egen verksamhet?

Förtroende handlar delvis om tron på att andra också gör rätt för sig och agerar på ett korrekt sätt. Data från Världsbanken²⁰ visar att både upplevelsen av kvaliteten i de offentliga tjänsterna och upplevelsen av myndigheters oberoende från politiska påtryckningar har minskat i Sverige under senare år samtidigt upplevs politikernas och myndigheters förmåga att etablera och följa upp fungerande regelverk ha minskat. Jämfört med många andra länder ligger Sverige fortfarande bra till men vårt försprång

¹⁹ Förklaringar till produktionsbortfallet är att det ställdes krav på egenfinansiering av flyttkostnaderna, 1 procent medflyttningsfrekvens, generösa villkor för arbetsplikt och uppsägningstider, erfaren personal slutade och tog med sig kompetens och personliga nätverk, behovet av specialkompetenser var stort, under bemanning och problem med kompetensöverföring.

²⁰ <http://www.globalis.se/Organisationer/Vaerldsbanken>

minskar, men mest allvarligt är dock att denna utveckling bidrar till att urholka samhällsförtroendet.

Att myndigheter och dess företrädare följer reglerna kan tydliggöras genom en väl fungerande tillsyn. En väl fungerande tillsyn kan bidra till att fånga upp problem som finns och säkerställa kvalitet, oberoende och väl fungerande regelverk. Idag regleras tillsyn i mer än 200 olika lagar och närmare 100 statliga myndigheter ansvarar för någon form av tillsyn. Utöver de statliga myndigheterna har även kommunerna ansvar för viss tillsyn. Kommunernas tillsyn rör bland annat sådant som miljöskydd, livsmedel och folkhälsa²¹.

Att kommunerna ansvarar för tillsynen över viktiga områden är inte helt okomplicerat eftersom kommunen många gånger också ansvarar för att utfärda tillstånd eller bedriver egna verksamheter inom områden som de utövar tillsyn över. Den kommunala tillsynen riskerar också att leda till att regelverk tillämpas olika i olika delar av landet, något som sätter grundläggande rättssäkerhet ur spel.

ST anser att tillsynen ska separeras från utövaren för att minska sårbarheten. ST menar också att Sverige behöver färre men starkare aktörer som arbetar med tillsyn. Den ordning med många men relativt små inspektionsmyndigheter som drivits fram under de senaste tiotal åren behöver ses över. En tanke är möjligen att flytta över delar av kommunernas tillsynsansvar till länsstyrelserna? Det kan säkert även finnas fall där tillsyn som idag bedrivs av centrala statliga myndigheter skulle fungera bättre om ansvaret övertogs av länsstyrelserna som har goda förutsättningar att skaffa sig kännedom om regionala och lokala förhållanden.

Om att sitta på dubbla stolar

Sveriges kommuner sitter ofta på två stolar; ett exempel är när förorenad mark ska saneras. De är ofta både beställare och tillsynsmyndighet och saneringens omfattning riskerar därmed att få stå tillbaka för ekonomiska prioriteringar. Ofta ska kommunerna både driva saneringsarbetet samt kontrollera det. För stora saneringsprojekt är länsstyrelsen vanligtvis den myndighet som har ansvar för tillsynen. Men för mindre projekt är det nästan alltid kommunens miljökontor som är ansvarigt. Om

²¹ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr 2009/10:79)

miljökontoret känner att det uppstår en intressekonflikt²² är det inte heller möjligt för kommunen att lämna över tillsynen till länsstyrelsen. Det går inte som miljöbalken är formulerad idag. ²³ ST menar att tillsyn måste betyda samma sak oavsett vem som har ansvaret. Det är många gånger otydligt vilka åtgärder som ryms inom begreppet tillsyn, granskning och ingripande. En mer distinkt definierad tillsyn innebär lokala opinioner och påverkan blir underordnade rättssäkerhet och effektivitet.

ST anser också att tillsyn som princip ska utövas av staten. Dagens modell där kommuner utvärderar sig i själv i mångt och mycket leder till risk för jäv, intressekonflikter som kan strida mot önskemål om att utveckla kommunens näringsliv och därmed sysselsättningen. Men här behövs givetvis en diskussion om hur ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna²⁴ bör se ut. Staten bör i regel ha ett centralt tillsynsansvar men kan i vissa fall överlåta tillsynen till kommunerna under förutsättning att det finns stöd i lag, vid denna delegering är det särskilt viktigt att klargöra vilken kompetens som krävs, tillsyn i kommunal regi bör inte avse verksamhet som kommunen själv eller indirekt bedriver.

22 Lokala exempel på intressekonflikter: Saneringen av Örserumsviken i Västervik där det legat ett pappersbruk. I bottensediment finns det PCB från självkopierande papper. I kommunen är samma tjänsteman chef för både byggkontor och miljökontor. Ett annat exempel är saneringen av industriområdet Kålgården i Jönköping. Länsstyrelsen ledde de inledande diskussionerna men delegerade sedan tillsynen till kommunen, som nu har ansvar för både exploaterings ekonomi och projektets miljöpåverkan.

23 SOU 2007:11 - Kommunerna fick i slutet av 1980-talet obligatoriskt ansvar för tillsyn över alla miljöfarliga verksamheter som inte fordrade tillstånd enligt den dåvarande miljöskyddslagen, i mitten av 1990-talet övertog kommunerna alkoholtillsynen från länsstyrelserna. Under 2000-talet har det skett små förändringar när det gäller det kommunala huvudmannaskapet för tillsyn. Kommunerna har till exempel frantagits ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn över förströelseautomater (spelautomater) som övergick till Lotteriinspektionen 2005.

24 Kommunerna har ansvar för den interna kontrollen. Det finns tillsynsmyndigheter på vissa statliga myndigheter som granskar och stödjer kommunernas arbete. Kommunerna ansvarar dock själva för tillsyn av till exempel brandsäkerhet och avfallshantering. Alla kommuner har en egen revision. Revisorerna granskar kommunernas verksamhet varje år utifrån såväl effektivitet och ekonomi.

STs förslag för en statsförvaltning i världsklass

- ▶ *Obligatorisk statstjänstemannautbildning:* Vi vill att alla nyanställda som arbetar på statligt uppdrag erbjuds ett obligatoriskt introduktionsprogram om statstjänstemannarollen och att redan anställda och chefer ges regelbunden vidareutbildning.
- ▶ *Myndighetsutövning ska utföras av fast anställd personal:* Nästan var fjärde person som arbetar på statligt uppdrag är visstidsanställd. ST kräver att myndighetsutövning ska utföras av fast anställd personal för att garantera kvaliteten. Vi vill också att regeringen tar bort anställningsförordningen som reglerar anställningar i de myndigheter som lyder under regeringen. Förordningen gör det möjligt att anställa personal ”för enstaka, kortvariga perioder” eller ”en föreskriven, tidsbestämd aspirantutbildning eller annan utbildning vid myndigheten”.
- ▶ *Ett utökat meddelarskydd för alla som jobbar på statligt uppdrag:* Alla som arbetar på statligt uppdrag i en skattefinansierad verksamhet ska kunna larma om brister i verksamheten utan att riskera represalier. ST kräver att lagen utvidgas så att också de som arbetar i statliga bolag omfattas av meddelarskydd (idag finns ett sådant skydd inom kommunala bolag).
- ▶ *Starkare politisk styrning för att garantera statlig service i hela landet:* ST anser att det måste finnas ett starkt politiskt ansvar på högsta politiska nivå för att garantera en grundläggande statlig service i hela landet. Det krävs också ett sammanhållet politiskt ansvar så att de statliga myndigheterna får tillräckliga resurser för att kunna utföra sina uppdrag på en god nivå. ST efterlyser en starkare politisk styrning av hur samarbeten mellan myndigheterna kan utvecklas.
- ▶ *Staten ska alltid ha de bästa förutsättningarna för att kunna fullfölja sitt uppdrag:* Den som arbetar på statligt uppdrag tjänstgör ytterst på demokratins och

medborgarnas uppdrag. STs utgångspunkt är alltid att de statliga myndigheterna ska ha så goda förutsättningar som möjligt för att bedriva verksamhet på ett effektivt och rättssäkert vis.

- ▶ *Noggrann prövning med ordentliga beslutsunderlag innan utlokalisering av statlig verksamhet:* Kvalificerad handläggning, utredningsverksamhet och specialistkompetens kan inte koncentreras enbart till storstäderna. En sådan utveckling utmanar rättssäkerhet och demokrati. ST anser att när en ny statlig verksamhet ska etableras, ska det prövas var i landet den ska placeras. När myndigheter lokaliseras/utlokaliseras ska det finnas en balans mellan närvaro och effektivitet.
- ▶ *Samverkan mellan stat och kommun:* Det finns flera exempel på statliga myndigheter och kommuner som samverkar för att kunna erbjuda en god service till medborgare och företag. ST anser att staten bör ta initiativ till samverkan kring arbetsplatser och lokaler för att kunna bevara samhällelig service och verksamhet som är viktig i glesbygd. Genom samverkan kan till exempel statliga myndigheter och kommuner dela lokaler och nödvändig infrastruktur för att bevara samhällelig service på orter där egna kontor inte längre upplevs som motiverat.
- ▶ *Staten måste satsa på infrastruktur:* ST vill se en ökad investeringstakt i infrastruktur från statens sida. Det skapar bättre samhällsservice och fler jobb samt stärker tillväxten som grund för välfärden. Vi anser att staten behöver ta ett tydligare helhetsansvar för infrastrukturen. Trafikverket bör få ett sammanhållet uppdrag och ett samlat ansvar för underhållet. Det är idag fördelat på många olika aktörer vilket gör det svårt att samverka och samordna.
- ▶ *Sammanhållet statligt tillsynsuppdrag:* Tillsynen ska separeras från utövaren. ST anser att tillsyn i första hand bör utövas av staten. Dagens modell där kommuner utvärderar sin egen verksamhet leder till risk för jäv och intressekonflikter. Ett förslag är att en stor del av kommunernas tillsynsverksamhet förs över till länsstyrelserna.

Bilagor

Stödområde A

Norrbottens län:	Arjeplogs, Arvidsjaurs, Bodens, Gällivare, Haparanda, Jokkmokks, Kalix, Kiruna, Pajala, Älvsbyns, Övertorneå och Övertorneå kommuner.
Västerbottens län:	Bjurholms, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storumans, Vilhelmina, Vindelns och Åsele kommuner.
Västernorrlands län:	Sollefteå och Ånge kommuner.
Jämtlands län:	Samtliga kommuner.
Gävleborgs län:	Ljusdals kommun.
Dalarnas län:	Malungs, Mora, Orsa, Vansbro och Älvdalens kommuner.
Värmlands län:	Torsby kommun.

Stödområde B

Norrbottens län:	Piteå kommun och Luleå kommun utom Luleå tätortsområden.
Västerbottens län:	Nordmalings, Robertsfors, Skellefteå och Vännäs kommuner samt Umeå kommun utom Umeå tätortsområden.
Västernorrlands län:	Härnösands, Kramfors, Timrå och Örnsköldsviks kommuner samt Sundsvalls kommun utom Sundsvalls tätortsområden.
Gävleborgs län:	Bollnäs, Hudiksvalls, Nordanstigs, Ockelbo, Ovanåkers och Söderhamns kommuner.
Dalarnas län:	Avesta, Gagnefs, Hedemora, Leksands, Ludvika, Rättviks, Smedjebackens och Sätters kommuner samt Borlänge och Faluns kommuner utom Borlänge och Faluns tätortsområden.
Värmlands län:	Arvika, Eda, Filipstads, Hagfors, Munkfors, Storfors, Sunne, Säffle och Årjängs kommuner.
Västra Götalands län:	Bengtsfors, Dals-Eds, Färgelanda, Melleruds och Åmåls kommuner.

De kommuner som förlorat flest anställda i statliga myndigheter per 1000 invånare är Vaxholm, Sigtuna, Strängnäs, Kristinehamn, Ronneby, Härryda, Älvsbyn, Nässjö,

Ånge och Svedala. Om vi istället ser till antalet jobb som försvunnit är Sigtuna, Strängnäs, Ronneby, Kristinehamn, Härryda, Nässjö, Vaxholm, Vänersborg, Kiruna och Kalix stora förlorarkommuner. Sammantaget har dessa kommuner tappat nästan 5 800 anställda under mätperioden.