

OTILLRÄCKLIG STAT

När myndigheternas uppdrag
och förutsättningar inte går ihop



FACKFÖRBUNDET ST

Innehåll

Sammanfattning	3
01. Inledning	4
Har statsförvaltningen rätt förutsättningar att utföra sitt uppdrag?.....	4
Om rapportens innehåll	5
02. Bakgrund	6
Vad är statsförvaltningens uppdrag?	6
Vilka ideal styr statsförvaltningen?	7
03. Statligt anställdas förutsättningar har försämrats över tid	9
Förvaltningsanslagen har urholkats	9
Arbetsbelastningen har ökat	10
04. Har statens anställda förutsättningar att utföra sina uppdrag?	11
Anställda på vissa myndigheter måste prioritera mer	12
Förutsättningarna är otillräckliga – och det går ut över medborgarna	13
05. Har statliga verksamheter förutsättningar att utföra sina uppdrag?	15
Långsam stat	15
Okvalitativ stat	24
Obevarad stat	26
Otillgänglig stat	28
06. Avslutande diskussion	30
07. Referenser	33
Bilaga – omloppstider vid Hyres- och arrendenämnden samt Migrationsdomstolarna	37

Sammanfattning

Höga krav ställs på statsförvaltningen, både vad gäller de uppdrag som ska utföras och hur de ska utföras. Men förutsättningarna att utföra uppdragen har stramats åt över tid, exempelvis genom införandet av effektiviseringskrav. Det har gett upphov till en obalans mellan myndigheternas uppdrag och förutsättningar.

I denna rapport undersöker vi vilka effekter obalansen fått för statens verksamheter. Till att börja med visar vi att våra medlemmar är pressade av en hög arbetsbelastning. Så till den grad att de inte hinner utföra sitt jobb:

- 4 av 10 uppger att de inte hinner utföra sitt uppdrag ordentligt och tvingas prioritera bort viktiga arbetsuppgifter en gång i veckan eller oftare.
- 1 av 10 uppger att det sker dagligen.

Våra medlemmar vittnar om att de i många fall tvingas prioritera bort arbetsuppgifter som är centrala för att tjänsteutövningen ska leva upp till de krav som ställs i lag. Exempelvis serviceskyldigheten och rättssäkerheten får stryka på foten när de anställdas tid inte räcker till för medborgarkontakter eller för att utreda ärenden ordentligt.

Att de anställda är pressade är ett arbetsmiljöproblem, men också ett symptom på grundproblemet: att statliga verksamheter inte har förutsättningar att utföra sina uppdrag. Det senare är ett demokratiproblem, eftersom det leder till att medborgare inte får ut det de förväntar sig av statliga verksamheter. I rapporten visar vi i fyra fallstudier hur det tar sig uttryck i praktiken. Obalansen mellan förutsättningar och uppdrag leder till att

- domstolsväsendets omloppstider blir oacceptabelt långa
- landets lärosäten inte lyckas leverera utbildning av hög kvalitet
- statens museer inte har råd att bevara sina samlingar
- myndigheter inte kan erbjuda god service till alla medborgare.

Det här är en konsekvens av politikens tillkortakommanden: Den politiska styrningen av och resurstilldelningen till statsförvaltningen är inte ändamålsenlig. Det leder exempelvis till att myndigheter inte får tillräckliga resurser, eller till att ekonomiska principer – som effektiviseringskrav – tillåts utgöra hinder för uppdragens utförande. I grund och botten beror det på att utgångspunkterna för statsförvaltningens arbete är felaktiga. Ekonomiska värden snara-

re än demokratiska tillåts styra vilka resultat som uppnås. Att det statliga uppdraget utförs billigt premieras framför att det utförs fullt ut.

Utgångspunkterna för styrningen och resurstilldelningen behöver därför omprövas. För att lyckas utföra de politiskt beslutade uppdragen behöver statliga verksamheter tillräckliga förutsättningar. Fackförbundet ST menar att följande behövs för att nå dit:

Förslag för en bättre förvaltning

- Skapa balans mellan myndigheternas uppdrag och förutsättningar.

Statens styrning av myndigheterna präglas i för stor utsträckning av ekonomiska ideal. Reformen behövs som säkerställer att genomförandet av de demokratiskt beslutade uppdragen i stället prioriteras högst. Ett första steg är en bred förvaltningspolitisk utredning, med uppdrag att föreslå förändringar av rådande styrning och resurstilldelning.

- Skrota de generella besparingarna i staten.

För att myndigheterna ska få tillräckliga förutsättningar att utföra sina uppdrag måste de generella besparingarna i staten skrotas. Vi vill att regeringen tillsätter en statlig utredning med syfte att ta fram en ny pris- och löneomräkningsmodell med ett slopat produktivitetsavdrag.

- Inrätta Myndigheten för god förvaltning.

En myndighet med övergripande ansvar för förvaltningspolitiska frågor behövs. Den ska verka för och granska att den demokratiska styrningen av statsförvaltningen fungerar i enlighet med författning. Den ska även ansvara för den långsiktiga utvecklingen av statsförvaltningen.

01

Inledning

Att politiskt fattade beslut omvandlas till verkliga resultat är viktigt för den demokratiska processens legitimitet, och för att politiken ska infria de löften som getts till medborgarna. Det är möjligtvis viktigare än någonsin i dessa oroliga tider, när utmaningarna i vårt land är många. Att staten lyckas stävja gängbrottsligheten, höja landets beredskap inför kris och krig, hantera energifrågan och ta landet genom en ekonomisk kris – allt på en och samma gång, och parallellt med att alla andra samhällsviktiga uppgifter utförs – är något medborgarna rätteligen räknar med. Och det är inte det minsta orealistiskt. Ett starkt demokratiskt samhälle, och en stark och rätt utrustad stat, klarar det.

I regeringsförklaringen hösten 2022 talade statsminister Ulf Kristersson om statens viktiga uppgift i samhället. Han sade: ”[D]et som staten bär ansvar för, måste staten också göra riktigt bra.”¹ Det är en fullt rimlig utgångspunkt. Men det finns ett problem. Statsförvaltningen, politikens utförarapparat, har idag inte tillräckliga förutsättningar att utföra sitt viktiga uppdrag riktigt bra.

Som företrädare för arbetstagare i olika delar av statsförvaltningen, på myndigheter, lärosäten och i domstolar, har vi sedan länge kunnat konstatera att det finns en obalans mellan det som *förväntas* göras och det som *kan* göras. De höga politiska ambitioner som sätts upp avspeglas inte i de förutsättningar som verksamheterna ges. Hur har vi hamnat här? Målsättningen för den statliga förvaltningspolitiken är en bra ingång till den frågan:

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet, och

som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.²

Statsförvaltningen ska inte bara utföra sitt uppdrag. Utförandet ska också nå upp till högt ställda – och viktiga – krav som kvalitet, rättssäkerhet och tillgänglighet. Därutöver ska effektivitet eftersträvas. Just kravet om effektivitet är problematiskt. Det må vara en önskvärd ambition, men det ger också upphov till intressekonflikter. Det går inte alltid att kombinera med värden som rättssäkerhet. Särskilt inte i offentliga verksamheter där demokratiska värden, inte ekonomiska, ska vara vägledande.

Vi menar att styrningen av och resurstilldelningen till statsförvaltningen under lång tid haft för stort fokus på att verksamheterna ska utföras effektivt och billigt snarare än ordentligt. Det har gett upphov till en obalans mellan uppdragen och förutsättningarna. Därför är statsförvaltningen inte rätt utrustad att leverera i linje med dess viktiga uppdrag.

Har statsförvaltningen rätt förutsättningar att utföra sitt uppdrag?

I den här rapporten utforskar vi ovanstående tes ytterligare. Vi undersöker två olika aspekter av frågan: huruvida statligt anställda respektive vissa utvalda myndigheter har tillräckliga förutsättningar att utföra sina uppdrag. I båda fall undersöks vilka konsekvenser det får för verksamheterna och för medborgarna när förutsättningarna som ges inte är tillräckliga.

¹ Regeringskansliets hemsida. Regeringsförklaringen den 18 oktober. 2022.

² Regeringskansliets hemsida. Mål för statlig förvaltning. 2022.



Om rapportens innehåll

I detta kapitel, **kapitel 1**, presenteras rapportens utgångspunkter: vår problembild, vilket syftet är samt vilka frågor som ämnas besvaras. Dessutom redogörs för materialinhämtning samt hur urval har gjorts.

I **kapitel 2** redogörs för bakgrundsfakta om statsförvaltningens uppdrag. Därefter introduceras styrfilosofin New Public Management och hur reformer inspirerade av denna kommit att präglade förvaltningspolitiken.

I **kapitel 3** redogörs för tidigare rapporter och undersökningar om hur statligt anställdas förutsättningar har ändrats över tid.

I **kapitel 4** presenteras resultat som visar att många statligt anställda inte hinner utföra sitt uppdrag. Kapitlet avslutas med vittnesmål från våra medlemmar om vad de inte hinner med på jobbet.

I **kapitel 5** presenteras fyra fallstudier där vi undersöker hur obalansen mellan myndigheternas uppdrag och förutsättningar tar sig uttryck i praktiken. Fallen fokuserar på de långa omloppstiderna i domstolsväsendet, lärosätenas svårigheter att uppnå utbildning av hög kvalitet, museernas utmaning att bevara sina samlingar och hur utformningen av myndigheters serviceorganisationer försvårar efterlevnaden av serviceskyldigheten.

I **kapitel 6** förs en avslutande diskussion om rapportens slutsatser, och vilka förändringar som behövs till följd av dessa.

Rapportens genomförande

Resultaten och analyserna som presenteras utgår från både kvantitativa och kvalitativa material. Nedan redovisas hur data hämtats in samt de urval som gjorts.

Resultaten i kapitel 4 inhämtades via en medlemsundersökning i maj 2022. Undersökningen skickades till våra 59 000 yrkesverksamma medlemmar och besvarades av 16 752 personer. Det gav en svarsfrekvens om 28,1 procent. Undersökningen genomfördes i samarbete med Novus. Resultaten är viktade mot vårt medlemsregisters uppgifter vad gäller män och kvinnor samt ålder, och är därmed representativa för medlemskåren i dessa avseenden.

Vittnesmålen som presenteras i kapitel 4 hämtades in i samband med lanseringen av rapporten *Urbolkad stat*, via en öppen webbsida på ST.org.³ Då det inte skedde genom en strukturerad undersökning kan resultaten inte ses som representativa för våra medlemmar, men citaten ger likväl talande exempel på vad den pressade situationen leder till.

De fall som presenteras i kapitel 5 är strategiskt valda för att visa exempel på statliga verksamheter som inte har tillräckliga förutsättningar att lyckas med sina uppdrag. Vidare är urvalet gjort för att visa att det förekommer i vitt skilda typer av statliga verksamheter.

³ Fackförbundet STs hemsida. Less på stress. 2022.

02

Bakgrund

Vad är statsförvaltningens uppdrag?

I regeringsformens portalparagraf sätts en absolut ram för det svenska statskicket: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.”⁴ I en representativ demokrati likt den svenska utövas folkviljan genom folkvalda politiker. Till sin hjälp har politiken en utförarapparat i form av förvaltningsmyndigheterna samt domstolarna.⁵ I juni 2022 fanns 344 sådana myndigheter under regeringen.⁶ De verkar på olika områden, och utifrån sina respektive uppdrag, för att beslutad politik ska bli verklighet. De spelar därmed en nyckelroll i den demokratiska styrkedjan.

Vilka krav ställs på statsförvaltningen?

I utförandet av respektive uppdrag har myndigheterna en stor frihet, eftersom regeringen, riksdagen eller andra myndigheter inte får lägga sig i enskilda fall av myndig-

hetsutövning eller rättskipning.⁷ Däremot behöver myndigheterna förhålla sig till de högt ställda krav som finns i författning.

I grundlagen stadgas flera grundläggande principer för myndigheternas verksamhet. Exempelvis legalitetsprincipens krav om att all maktutövning måste ha stöd i författning,⁸ och objektivitetsprincipens dito om att myndigheter ska ”beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.”⁹ Därtill ställs många krav i vanlig lag. Ett exempel är förvaltningslagen som bland annat reglerar hur handläggning av ärenden ska gå till.¹⁰ Ett annat är budgetlagens bestämmelser, i synnerhet den om att: ”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.”¹¹ Till sist finns även regleringar i förordningar, som myndighetsförordningen¹² och de specifika myndighetsinstruktionerna.¹³

⁴ SFS 1974:152. Regeringsformen. 1 kap. 1 §.

⁵ SFS 1974:152. Regeringsformen. 1 kap. 8 §.

⁶ Statskontorets hemsida. Myndigheterna under regeringen. 2022.

⁷ SFS 1974:152. Regeringsformen. 1 kap. 11 kap. 12 kap.

⁸ SFS 1974:152. Regeringsformen. 1 kap. 1 §.

⁹ SFS 1974:152. Regeringsformen. 1 kap. 9 §.

¹⁰ SFS 2017:900. Förvaltningslagen.

¹¹ SFS 2011:203. Budgetlagen. 1 kap. 3 §.

¹² SFS 2007:515. Myndighetsförordningen.

¹³ SOU 2004:23. Från verksförordning till myndighetsförordning.

Hur styr politiken statsförvaltningen?

De krav som ställs i författning kan ändras via politiska beslut. Det kallas för att politiken kan styra genom normgivningsmakt. Men politiken har också andra styrmedel. Utnämningmakten innebär att regeringen får utse exempelvis myndighetschefer, och kontrollmakten att regeringen på olika sätt kan utkräva återkoppling och uppföljning. Slutligen finns den betydande finansmakten. Statsbudgeten, ramarna för statens utgifter, beslutas av riksdagen. Utifrån dessa beslutar regeringen vilka ekonomiska förutsättningar som ska gälla för myndigheterna, vilket meddelas i myndigheternas regleringsbrev.¹⁴

Hur skapas de ekonomiska förutsättningarna för statsförvaltningen?

Finansieringen av myndigheterna sker främst genom anslag, i mindre omfattning via avgifter och bidrag. Den del av anslaget som finansierar förvaltningsutgifter, kostnader för exempelvis löner och lokaler, kallas för förvaltningsanslag eller ramanslag.¹⁵

Myndigheternas anslag avgörs i budgetprocessen, och är avhängigt konstruktionen av ramanslagssystemet. Systemet kom till på 90-talet för att åtgärda upplevda ottydligheter i ansvars- och rollfördelning mellan politik och förvaltning. Problemen, bland annat att politiken inte var frikopplad från lönebildningen, löstes genom att delegera arbetsgivarpolitiken till myndigheterna.¹⁶ Effekten blev mindre detaljstyrda myndigheter, då införandet av kostnadsramar gjorde att de hade en större frihet att bedriva sin verksamhet utan pekpinnar från politiken.

Med ramanslagssystemet tillkom även pris- och löneomräkningen (PLO). Genom den räknas förvaltningsanslagen årligen upp i takt med prisförändringarna i omvärlden. Innan reformen var utvecklingen kopplad till den faktiska löneutvecklingen i staten. En annan betydande komponent i PLO är de inbyggda kraven på effektivitet, som sker genom produktivitetsavdraget. Det håller tillbaka anslagens utveckling i syfte att skapa ett effektiviseringsstryck.¹⁷

Mindre ändringar har gjorts av ramanslagssystemet sedan dess införande, bland annat efter att reformen utvärderades 2002.¹⁸ I grova drag präglas dock fortfarande den ekonomiska styrningen av de reformer som genomfördes på 1990-talet.



Vilka ideal styr statsförvaltningen?

Förvaltningspolitiken, inklusive den politiska styrningen och modellen för resurstilldelning, har upplevt stora förändringar sedan slutet av förra seklet. Förändringarna har inspirerats av olika ideal, eller doktriner, och dagens förvaltningspolitik är därför baserad på en mix av tankegods.¹⁹ En doktrin som varit särskilt inflytelserik är New Public Management (NPM).

NPM stöpte om statsförvaltningen

NPM kan förenklat sägas vara en styrfilosofi, eller en samlingsbenämning för nyliberala reformer, som förespråkar att offentliga organisationer ska göras mer lika privata. De reformer som genomförts i svensk statsförvaltning enligt denna tradition brukar i förvaltningsforskningen delas upp i två kategorier: marknadisering och managementisering.

Marknadisering handlar om att statens uppdrag ska renodlas till det som anses utgöra kärnverksamheter. Det kan göras genom privatiseringar, men också via outsourcing. Managementisering (eller företagisering) har förändrat hur statliga verksamheter styrs, med inspiration och metoder från näringslivet. Den övergripande ambitionen med reformerna har varit att uppnå högre kostnadseffektivitet. Styrningen har anpassats för att uppfylla organisationernas mål på det ”smartaste och billigaste sättet”. Det har exempelvis skett genom ökat fokus på mål- och resultatstyrning och införandet av effektiviseringskrav.²⁰

¹⁴ SOU 2004:23.

¹⁵ Ekonomistyrningsverket. Basbok. Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet? (2016:50). 2016.

¹⁶ SOU 1992:102. Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar.

¹⁷ Roger Vilhelmsson & Nils Henrik Schager. Löneomräkningen i det statliga ramanslagssystemet. Framtida utveckling och behov av förändringar (2011:2). 2011.

¹⁸ SOU 2002:32. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering.

¹⁹ Anders Ivarsson Westerberg. Förändring, reformer och styrning – från OPA till NPM och NPG. 2022.

²⁰ Peter Ehn & Göran Sundström. Förvaltningspolitik i förändring. 2020.



Styrningen har blivit ekonomistisk

Kritiken mot reformerna är mångfacetterad. Bland annat sägs de ha skapat en ekonomistisk förvaltning, där värden som rättssäkerhet och kvalitet nedvärderats. Att ekonomivärden blivit mer närvarande har tagit sig uttryck på medarbetarnivå, genom att statstjänstemännen har "privatiserats" i inställningen till sitt uppdrag.²¹ Det märks också på organisatorisk nivå, där ekonomivärden har institutionaliserats genom tillkomsten av nya professioner, författningar och styrdokument. Som Göran Sundström och Shirin Ahlbäck Öberg konstaterar är idéerna: "*djupt inorganiserade i staten och [...] denna organisering ger de aktörer som arbetar med och förespråkar dessa idéer en stark maktposition.*"²² De anser det vara signifikativt att det finns en myndighet för ekonomistyrning (ESV), men inte en med ansvar för förvaltningspolitik.²³ En annan kritik är att omstöpningsen gett upphov till en ny form av byråkrati. I takt med att nya och mer omfattande krav har ställts på statsförvaltningen, exempelvis i form av utökad uppföljning, har det vuxit fram vad vissa kallar en "managementbyråkrati"²⁴ och andra ett "administrationssamhälle"²⁵. Detta har tagit stora resurser i anspråk, och sägs tränga undan kärnverksamheterna.²⁶

Förvaltningspolitiken förändras inte i första taget

Förändringarna som beskrivs ovan till trots är förvaltningspolitiken normalt sett inte det mest dynamiska politikområdet. Som Anders Ivarsson Westerberg uttrycker det: "*Det är inte inom förvaltningspolitiken som de stora ideologiska skiljelinjerna dras upp, och det är inte där man föreslår och genomför de stora politiska reformerna.*"²⁷

Det här tar sig uttryck i den begränsade utredningsaktiviteten på området. Tillits- och Värdegrundsdelegationen är nutida exempel på förvaltningspolitiska utredningar, men de har varit tämligen avgränsade till vissa frågor. Större utvärderingar av statsförvaltningens funktionssätt sker mer sällan. Förvaltningspolitiska kommissionen på 90-talet och Förvaltningskommittén i slutet av 00-talet är de två mest sentida exemplen.²⁸

²¹ Peter Ehn. Statsstjänstemännen – quo vadis? 2020.

²² Shirin Ahlbäck Öberg & Göran Sundström. Förvaltningspolitikens organisering. 2020, s. 239.

²³ Ahlbäck & Sundström. Förvaltningspolitikens organisering.

²⁴ Patrik Hall. Tillväxten av managementbyråkrati – ett hot mot välfärdsstaten? 2020.

²⁵ Anders Ivarsson Westerberg. Administrationssamhället och förvaltningspolitiken – vad vet vi om förändringen av administrationen och dess orsaker? 2020.

²⁶ Daniel Castillo, Anders Forsell & Anders Ivarsson Westerberg. Det behövs åtgärder för att minska det administrativa arbetet. Publikt. 2022-11-02.

²⁷ Ivarsson Westerberg. Förändring, reformer och styrning – från OPA till NPM och NPG, s. 180.

²⁸ Ivarsson Westerberg. Förändring, reformer och styrning – från OPA till NPM och NPG.

03

Statligt anställdas förutsättningar har försämrats över tid

Förvaltningsanslagen har urholkats

I rapporten *Urholkad stat* redogjorde vi för hur kraven på effektiviseringar, som tillkom med ramanslagssystemet, påverkat statsförvaltningen.²⁹ Våra huvudsakliga resultat var:

- Produktivitetsavdraget har gett upphov till stora besparingar i statlig förvaltning. Om inte avdraget hade införts 1994 hade de samlade förvaltningsanslagen i dag varit 44 procent, eller 62 miljarder kronor, större årligen.
- Besparingarna har inte påverkat lönenivåerna negativt, utan andelen sysselsatta i sektorn. Enligt våra beräkningar hade antalet anställda i staten varit 31 procent fler om utvecklingen skett i samma takt som i privat sektor. Det motsvarar 76 000 jobb.
- Enligt flera undersökningar upplever anställda inom statlig sektor en ökad stress i arbetslivet. Dessutom ökar kompetensbristen i den statliga sektorn.

Vår slutsats var att avdraget, i stället för att leda till önskade effektiviseringar, lett till att många statliga verksamheter blivit pressade. Vi konstaterade också att myndigheter har olika förutsättningar att uppnå effektiviseringar. Sammantaget är därför ett generellt produktivitetsavdrag inte lämpligt för statlig verksamhet.

Resursbristen oroar också arbetsgivarna

Arbetsgivarverket bekymras också över förvaltningsanslagens utveckling.³⁰ När vårpropositionen presenterades i fjol sade chefsekonomen Roger Vilhelmsson att: *"[Den låga uppskrivningen av anslagen] kommer innebära stora utmaningar för en rad myndigheter att öka och utveckla sin verksamhet och samtidigt göra stora effektiviseringar."*³¹ Med andra ord: Arbetsgivarna ser också att myndigheterna får det allt svårare att utföra sina uppdrag.

²⁹ Fackförbundet ST. Urholkad stat – en rapport om produktivitetsavdraget i statlig sektor. 2022.

³⁰ Arbetsgivarverkets hemsida. Kompetensbristen inom staten fortsätter att öka. 2022.

³¹ Arbetsgivarverkets hemsida. Vårproposition med stora satsningar på statlig verksamhet. 2022.

Arbetsbelastningen har ökat

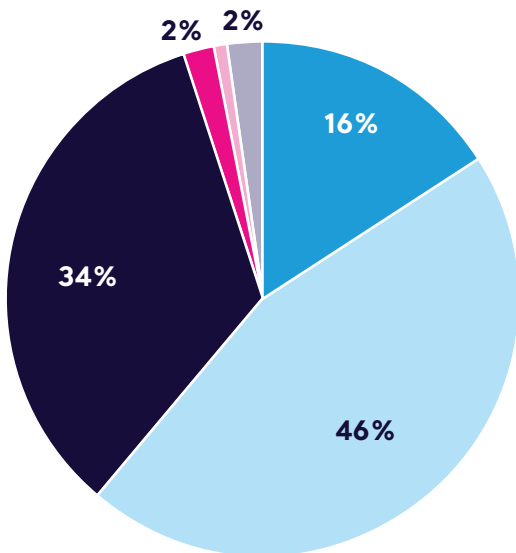
Fackförbundet ST såg redan i arbetsmiljöundersökningar på 00-talet tydliga tecken på att statliga verksamheter var pressade. Fler än hälften av våra medlemmar uppgav då att de hade för mycket att göra på jobbet.³² 2010 hade situationen förvärrats ytterligare.³³

I 2018 års arbetsmiljöundersökning visade resultaten på ett fortsatt dystert läge. En tydlig majoritet svarade att arbetsbelastningen var hög/mycket hög, och fler än hälften att den ökat över tid. Det framkom också att situationen var värst på myndigheter som har många kontakter med allmänheten. Dessutom svarade 4 av 10 att arbetet orsakade stress, och att hög arbetsbelastning samt resursbrist var de främsta orsakerna till det.³⁴

Hur är situationen idag?

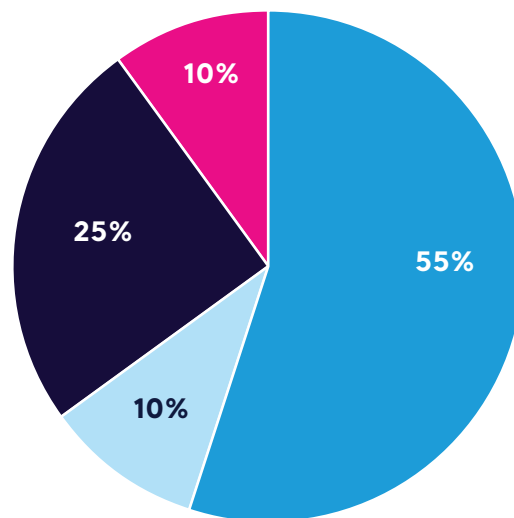
I maj 2022 släppte Fackförbundet ST rapporten *Hur mår anställda på statligt uppdrag?*, vars resultat utgår från vår hittills största arbetsmiljöundersökning. Resultaten – som bygger på närmare 17 000 medlemmars åsikter – visade att situationen i staten är fortsatt pressad. Trenden att myndigheter med mycket medborgarkontakter var särskilt pressade höll i. Dessutom märktes en ökad påfrestning på myndigheterna i rättskedjan.

Diagram 1. Hur ser din arbetsbelastning ut?³⁵



Återigen framkom att stressnivåerna var höga, och även nu var det tydligt att stressen till stor del orsakas av hög arbetsbelastning. Ytterligare en faktor som tydde på att statligt anställda har för mycket att göra var övertidsarbetet. Ungefär en tredjedel angav att de frekvent arbetar övertid, och den överlägset vanligaste orsaken till det är att man inte hinner med arbetsuppgifterna på ordinarie arbetstid.³⁶

Diagram 2. Hur har din arbetsbelastning förändrats de senaste två åren?



- Den har ökat (55%)
- Den har minskat (10%)
- Den är oförändrad (25%)
- Vet inte/kan inte svara (10%)

- Mycket hög (16%)
- Hög (46%)
- Varken hög eller låg (34%)
- Låg (2%)
- Mycket låg (1%)
- Vet inte/Ingen uppfattning (2%)

³² Fackförbundet ST. STs arbetsmiljörapport 2008. Är staten en attraktiv arbetsgivare? 2008.

³³ Fackförbundet ST. Arbetsmiljörapport 2010. Inom Fackförbundet STs organisationsområde. 2010.

³⁴ Fackförbundet ST. Temperaturmätaren 2018. STs medlemmar berättar om sin arbetsmiljö. 2018.

³⁵ Det totala procentantalet i Diagram 1 uppgår till 101% på grund av avrundning per svarsalternativ.

³⁶ Fackförbundet ST. Hur mår anställda på statligt uppdrag? En arbetsmiljörapport från Fackförbundet ST. 2022.

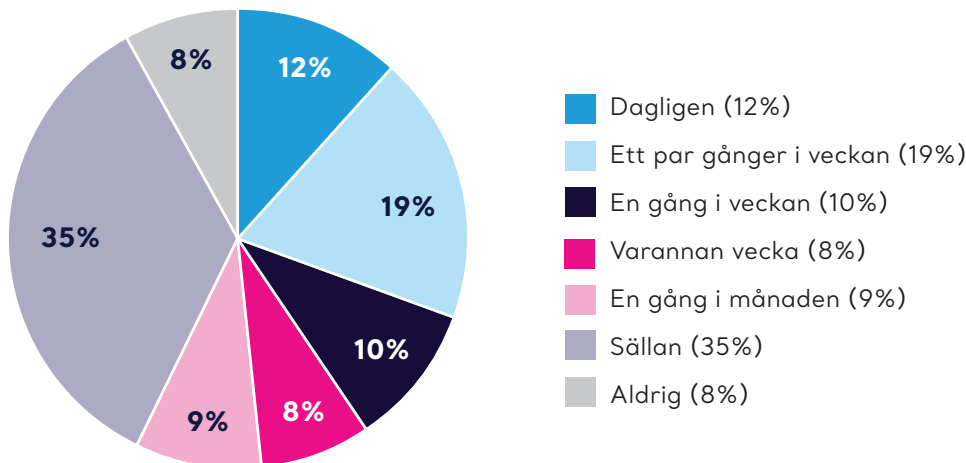
04

Har statens anställda förutsättningar att utföra sina uppdrag?

Vi vet att arbetsbelastningen i statsförvaltningen är och under lång tid har varit hög. Vi vet också att det leder till att anställda emellanåt inte mår med sina uppdrag. Däremot vet vi inte i vilken utsträckning det sker. Därför har vi ställt följande fråga till våra medlemmar:

Diagram 3. Hur ofta hinner du inte utföra ditt uppdrag ordentligt och tvingas prioritera bort viktiga arbetsuppgifter?³⁷

Resultaten visar tydligt att många av statens anställda har ett övermättigt uppdrag. Fler än 1 av 10 uppger att de inte hinner utföra sitt uppdrag ordentligt och tvingas prioritera bort viktiga arbetsuppgifter dagligen. 4 av 10 uppger att det sker en gång i veckan eller oftare. Färre än 1 av 10 uppger att det aldrig sker.



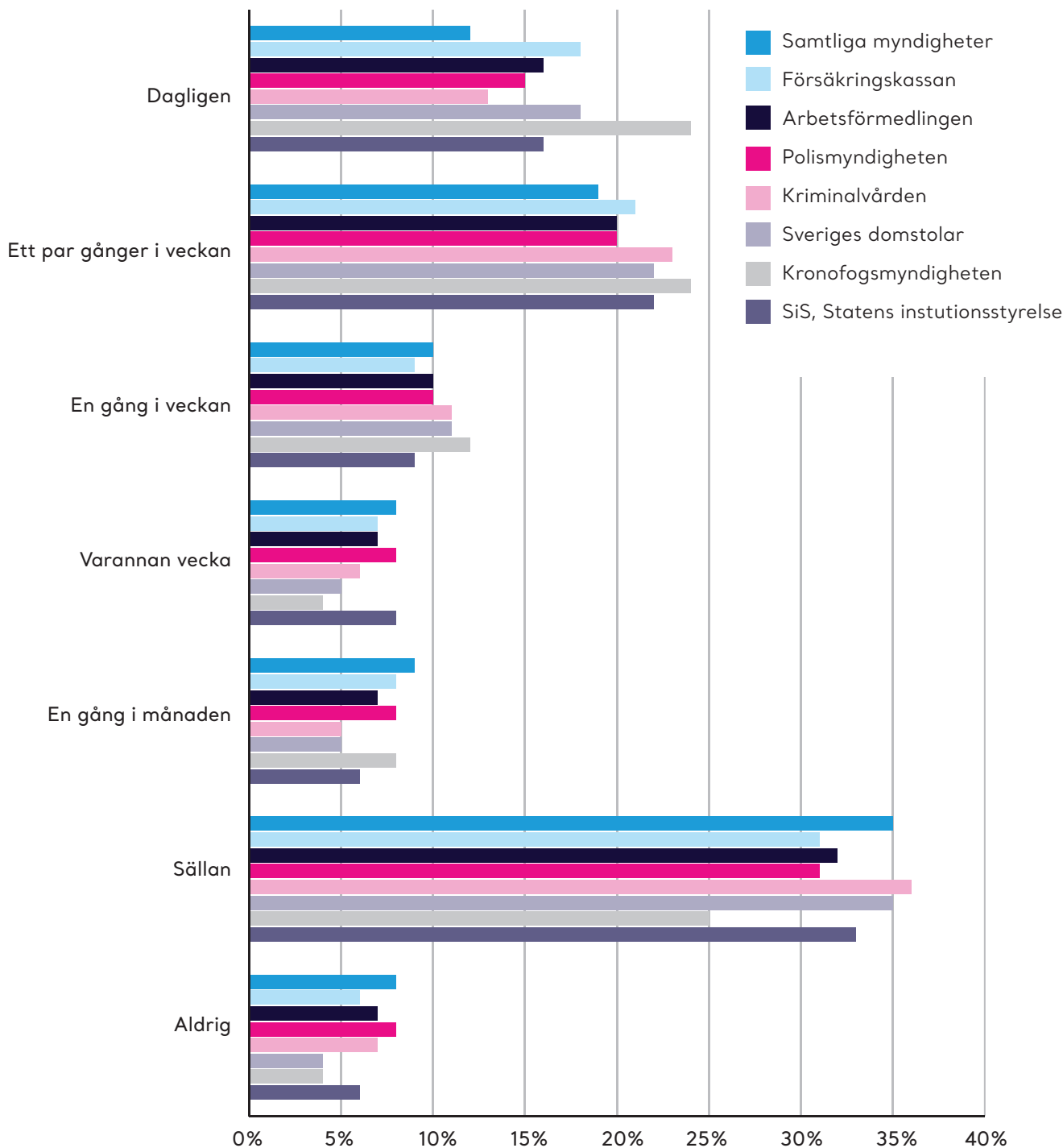
³⁷ Det totala procentantalet i Diagram 3 uppgår till 101% på grund av avrundning per svarsalternativ.

Anställda på vissa myndigheter måste prioritera mer

Den trend vi observerat i arbetsmiljöundersökningarna, att anställda på myndigheter med mycket medborgarkontakter har det extra tufft, märks även i dessa resultat. Värst ställt är det på Kronofogdemyndigheten där 1 av 4 uppger att de inte hinner utföra sitt uppdrag ordentligt dagligen.

Hos Försäkringskassan gäller det knappt 1 av 5. Också anställda på flera myndigheter i rättskedjan, som Sveriges domstolar, synes ha det särskilt tufft. Nedan redovisas de myndigheter vars resultat är sämre än genomsnittet.

Diagram 4. Hur ofta hinner du inte utföra ditt uppdrag ordentligt och tvingas prioritera bort viktiga arbetsuppgifter?



Förutsättningarna är otillräckliga – och det går ut över medborgarna

Det är lätt att föreställa sig vilken stress det skapar att inte hinna med sitt jobb. Men, det här är inte bara ett arbetsmiljöproblem som drabbar statligt anställda. Att vissa saker tvingas prioriteras bort leder ju också till att medborgarna får ut mindre av statlig verksamhet. Det är därför särskilt oroväckande att just anställda på myndigheter med mycket medborgarkontakter har sämst förutsättningar att utföra sitt uppdrag.

Vittnesmålen från våra medlemmar, som redovisas här nedan, ger en uppfattning om vilka konsekvenser det får för medborgarna. Av vittnesmålen framgår exempelvis att tidsbrist leder till att rättssäkerheten i myndighetsutövningen urholkas, eftersom de anställda tvingas ta genvägar i arbetet och utreder ärenden mindre utförligt än vad utredningsskyldigheten kräver. Eller till än mer direkta konsekvenser, som att medborgare inte får den service de borde kunna förvänta sig, eftersom de anställda inte hinner – eller får – avsätta den tid som krävs för att ge god service.

Att statligt anställda inte hinner göra det de ska måste, med medborgarperspektivet i åtanke, ses som ett allvarligt demokratiproblem. Att kompromissa med rättssäkerheten, som dessutom bara är en av flera följd effekter, kan inte tillåtas i en rättsstat. Men orsaken till problemet är lika enkel som problemet är allvarligt. Att statens anställda inte hinner med sitt jobb är nämligen en direkt effekt av att statliga verksamheter inte ges förutsättningar att utföra sina uppdrag. Styrningen av och resurstilldelningen till statliga verksamheter är inte designad för det. Att så är fallet visar vi i nästa kapitel.

Tingsrätten har ett målkansli där arbetsgivaren de senaste åren utökat arbetsuppgifterna utan att tillföra fler handläggarresurser. Utöver att hinna med det dagliga arbetet förväntas man samtidigt vara med i arbetsgrupper och ha sidouppgifter såsom att vara systemadministratör, vilket det inte ges någon avsatt tid för.

Anställd på Tingsrätt

Skatteverket har i princip slutat granska både inkomstdeklarationer, moms och arbetsgivaravgifter. En del av det har ersatts av andra aktiviteter som i sig kan vara bra, men på sikt kommer det att leda till svåra läckage. Om Skatteverket har ett förstrött intresse för deklarationer, vem ska då vara mer intresserad?

Anställd på Skatteverket

Att på riktigt ta mig tid i samtalen med personer med funktionsnedsättning så att de verkligen förstår. Det hade behövts flera långa samtal ibland men fort ska det gå och handläggningstiderna ska kortas ner.

Anställd på Försäkringskassan

Jag hinner inte med längre samtal med de arbetslösa deltagarna som är inskrivna. Samtalen ska gå på 30 minuter och under den tiden ska jag också hinna dokumentera samt ta beslut om vidare planering. Helt omöjligt om du frågar mig! Jag har nu jobbat på arbetsförmedlingen i 12 år och jag känner att det blir bara värre.

Anställd på Arbetsförmedlingen

Hellre fort och fel än att det blir rätt från början.

Anställd på Försäkringskassan

Otillräcklig stat

När myndigheternas uppdrag och förutsättningar inte går ihop

Jag upplever att kravet på att avverka balanserna leder till att rättssäkerheten och utredningsskyldigheten i ärendena blir eftersatt. Det till och med uppmuntras att vara modig och 'runda hörn' för att hinna mer.

Anställd på Skatteverket

Vi pressas veckovis på att bli effektivare och billigare men ändå höjs våra taxor i en exponentiell takt. Folk slutar hos oss efter bara en kort tids anställning på grund av denna arbetsmodell.

Anställd på Lantmäteriet

Man lägger på nya uppgifter, som redan från början är underfinansierade, utan att ta bort några. Min stress består i att jag ligger längre fram i min tanke än vad cheferna gör, och de stoppar huvudet i sanden och hoppas på att det ska gå över. Vi måste börja hårdprioritera, osthjveln är inte funktionell längre.

Anställd på MSB

Jag hinner inte ställa ut så många nya pass som det finns behov av. Ambassaden har inte fått ökade resurser för att möta behovet. Det har medfört att svenskar fått flyga hem till Sverige enkom för att göra ett nytt pass. Men i dagens situation med passtider är det inte möjligt längre.

Anställd på utlandsmyndighet

Uppdragen är genomförda på lägsta nivå eller inte alls, eftersom det är så slimmat. Fler uppdrag ska göras av färre personer, och ingen är någonsin nöjd med sin insats.

Anställd på Länsstyrelsen

05

Har statliga verksamheter förutsättningar att utföra sina uppdrag?

Att statliga verksamheter inte alltid lyckas utföra sina uppdrag är ingen hemlighet. ”Passkaoset” 2022 är ett känt exempel³⁸, men det är långt från det enda. Anledningarna kan vara olika från fall till fall. Men utvecklingen på systemnivå, som berörs i *Urholkad stat*, tillsammans med insikterna från våra medlemmar tyder på att många av problemen beror på samma grundorsak. Närmare bestämt att det finns strukturella brister i styrningen och resurstilldelningen, vilket gör att myndigheterna ofta inte har tillräckliga förutsättningar att utföra sina uppdrag.

I detta kapitel kommer vi stärka denna tes med hjälp av fyra fallstudier. Fallstudierna fokuserar på olika myndigheter som inte lyckas med delar av sitt uppdrag. De visar att det beror på att det finns en obalans mellan uppdrag och förutsättningar, eller att ekonomiska värden tillåts gå före uppdragets utförande.

LÅNGSAM STAT – om domstolarnas omöjliga mål och varför de inte nås

Domstolsväsendet, vars aktörer samlas under namnet Sveriges domstolar³⁹, fyller en central samhällsfunktion. Att rättskipningsapparaten fungerar är viktigt för såväl den enskilde som för samhällsutvecklingen. Inte minst nu, när hela rättsväsendet växlar upp för att stävja den skenande gängbrottsligheten.

Om domstolarna är rustade att leverera det som förväntas är dock tveksamt. Som framgått tidigare upplever många av våra medlemmar på domstolarna att de inte hinner göra det de ska. Domstolsverkets dåvarande generaldirektör Martin Holmgren varnade redan 2018 för långtgående konsekvenser om domstolsväsendets förutsättningar inte blev bättre:

I takt med att allt fler mål når domstolarna riskerar handläggningstiderna att bli längre, vilket i slutändan drabbar den enskilde som väntar på ett avgörande. Att ge domstolarna förutsättningar att kunna avgöra fler mål är viktigt för såväl rättssäkerheten som för samhällsekonomin.⁴⁰

³⁸ TT. Polisen: Botten är nådd i passkaoset. Aftonbladet. 2022-08-11.

³⁹ Sveriges domstolars hemsida. Sveriges domstolars uppdrag och roll. 2020.

⁴⁰ Peter Nordebo. Domstolar slår larm om resursbrist. Publikt. 2018-11-26.

Otillräcklig stat

När myndigheternas uppdrag och förutsättningar inte går ihop

Hur står det egentligen till i domstolsväsendet? Ges de förutsättningar att utföra uppdraget på ett bra sätt, eller har konsekvenserna Holmgren varnade för redan blivit ett faktum?

Vad är domstolarnas uppdrag?

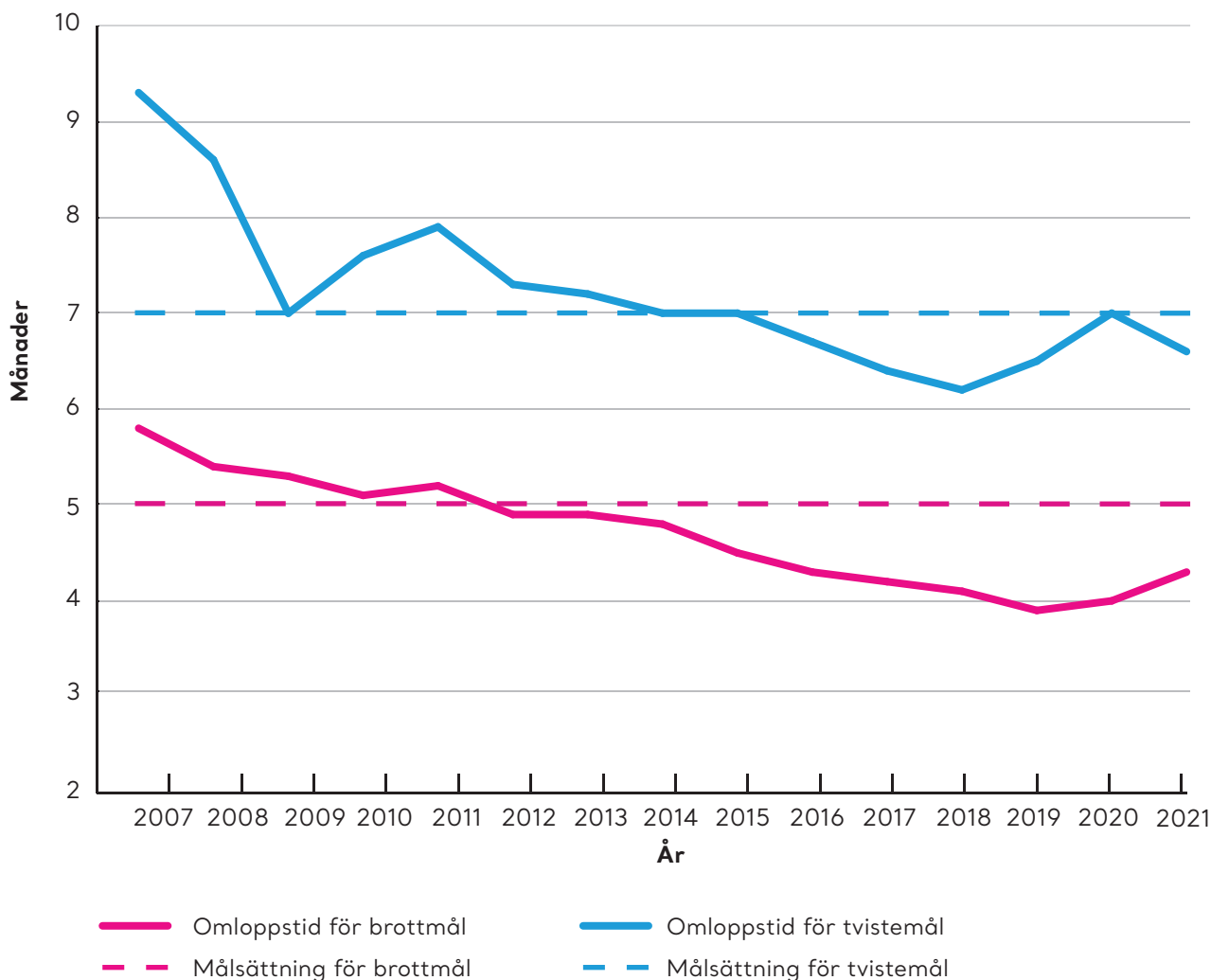
Verksamheterna i Sveriges domstolar verkar inom sina respektive ansvarsområden utifrån samma generella uppdrag: att alla ska kunna få sitt ärende prövat i en opartisk domstol.⁴¹ Att ge ett allomfattande svar på om de klarar uppdraget är en komplicerad uppgift. Vi har därför valt att titta närmare på hur det efterlevs i en del: huruvida mål och ärenden avgörs i tid, utifrån de krav som ställs i regleringsbrev.⁴² Mer specifikt undersöks om domstolarna nått uppsatta

verksamhetsmål gällande omloppstider (handläggningstider) 2007–2021.⁴³ För förvaltningsrätterna omfattar undersökningen endast åren 2010–2021. Det beror på att förvaltningsrätterna tillkom först år 2010, då de ersatte länsrätterna.

Tingsrätterna – domstolarnas "vita får"

Verksamhetsmålen för tingsrätterna delas upp i två kategorier: för brottmål ska omloppstiden vara fem månader och för tvistemål sju månader. Båda mål har, vilket ses i diagram 5, nåtts sedan början av 10-talet. Samtidigt säger det genomsnittliga resultatet inte hela sanningen. Som framgår i diagram 6 är det långt från alla tingsrätter som når målen.

Diagram 5. Genomsnittliga omloppstider – alla tingsrätter



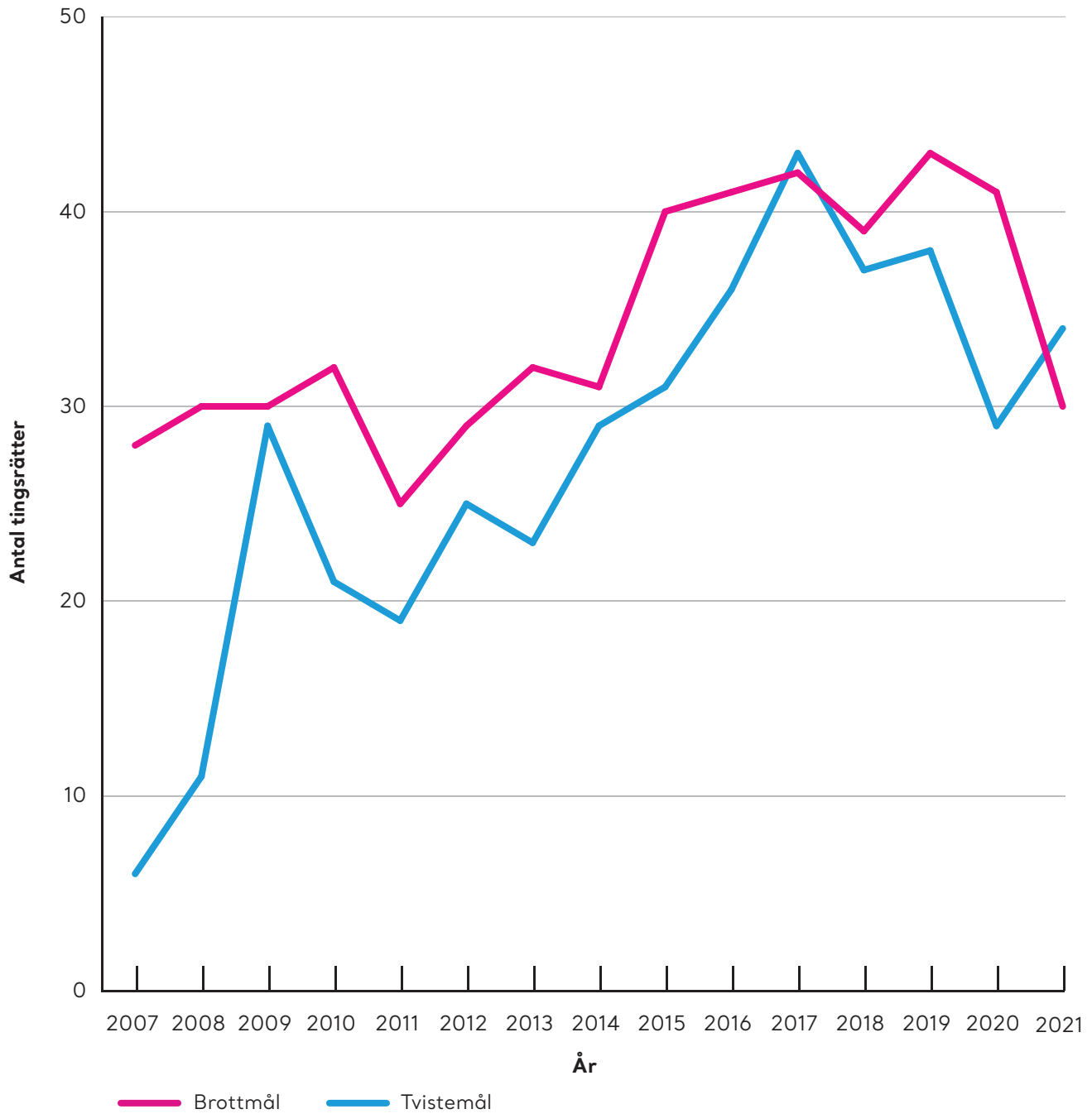
⁴¹ Sveriges domstolars hemsida. Sveriges domstolars uppdrag och roll. 2020.

⁴² Se exempelvis: Justitiedepartementet. Regeringsbeslut I:25. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Sveriges Domstolar. 2021.

⁴³ Undersökningen utgår från uppgifter i Sveriges domstolars årsredovisningar 2007–2021. Se referenslista för fullständig källhänvisning.

Diagram 6. Antal tingsrätter som nått målen

Totalt antal tingsrätter: 48 (Fram till 2008 fanns det 53 tingsrätter)



Hovrätterna – överprövningar tar överdrivet lång tid

Verksamhetsmålet för brottmål har under hela perioden varit att de ska ha en omloppstid om fem månader. Målet för tvistemål har däremot ändrats flertalet gånger. Målet var först satt till sju månader. 2011 sänktes målet till sex månader och 2012 till fem månader. Från och med 2016 delades målet upp i två delar, så att mål följs upp separat för tvistemål fram till beslut om prövningstillstånd

(två månader) samt för tvistemål där prövningstillstånd beviljats (tio månader).

Som ses i diagram sju är uppfyllelsen av de gemensamma verksamhetsmålen låg. Mest anmärkningsvärt är att målet för brottmål aldrig nåtts. Givet de genomsnittliga resultaten är det ingen överraskning att enbart ett fåtal av hovrätterna brukar uppnå verksamhetsmålen (diagram 8).

Diagram 7a. Genomsnittliga omloppstider – alla hovrätter

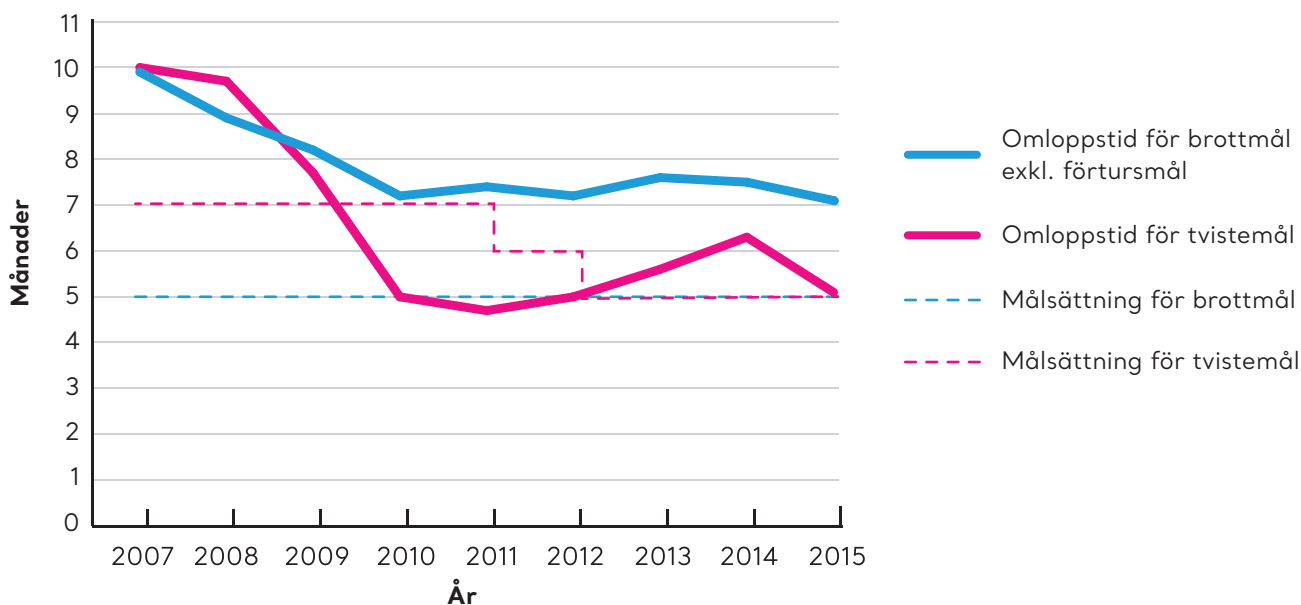
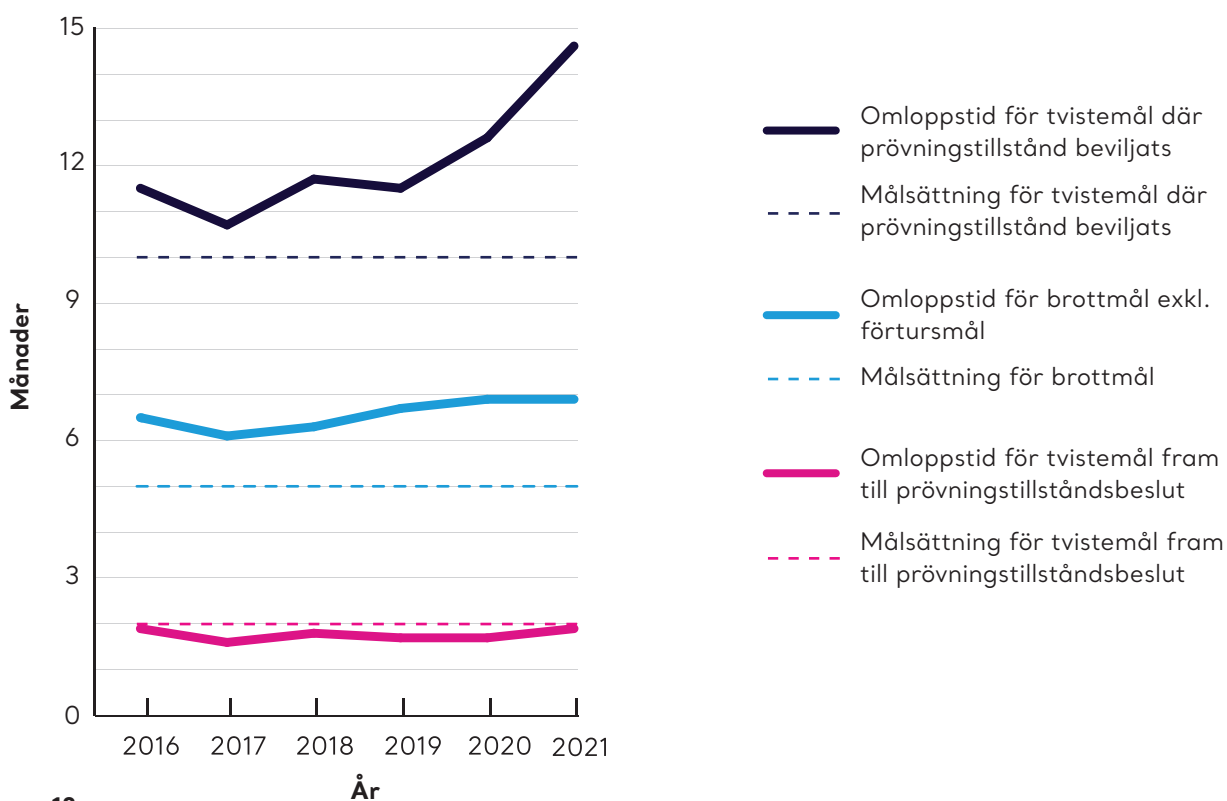


Diagram 7b. Genomsnittliga omloppstider – alla hovrätter



Otillräcklig stat

När myndigheternas uppdrag och förutsättningar inte går ihop

Diagram 8a. Antal hovrätter som nått målen

Totalt antal hovrätter: 6

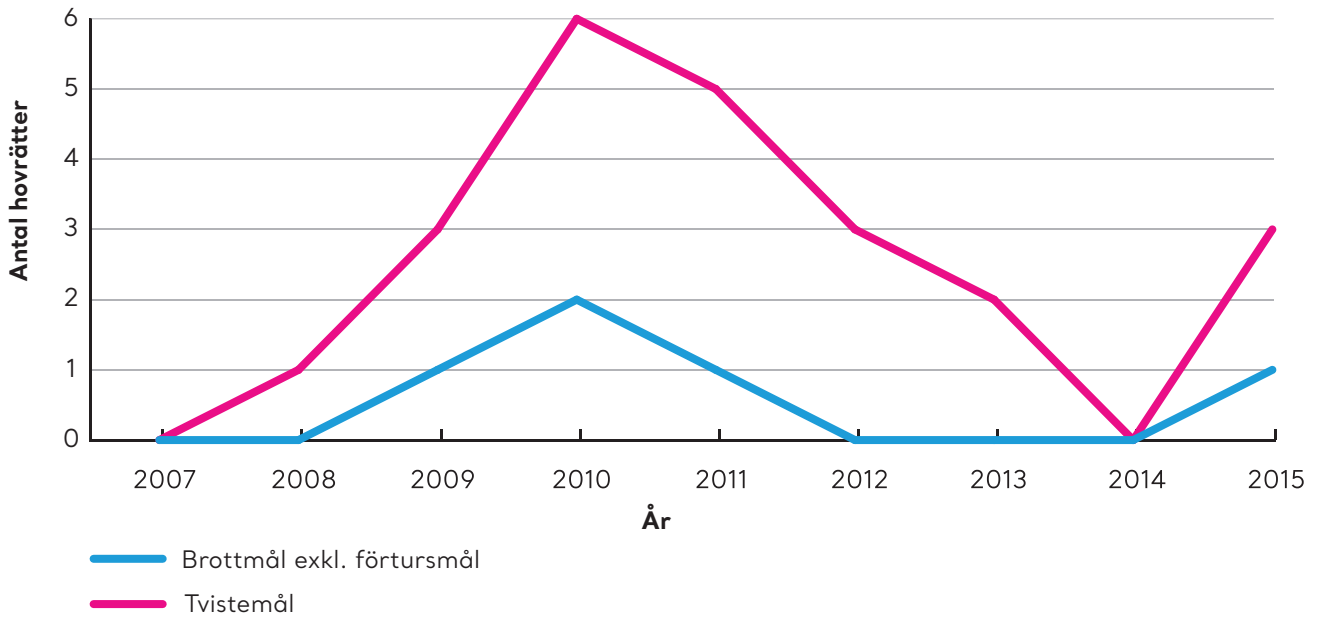
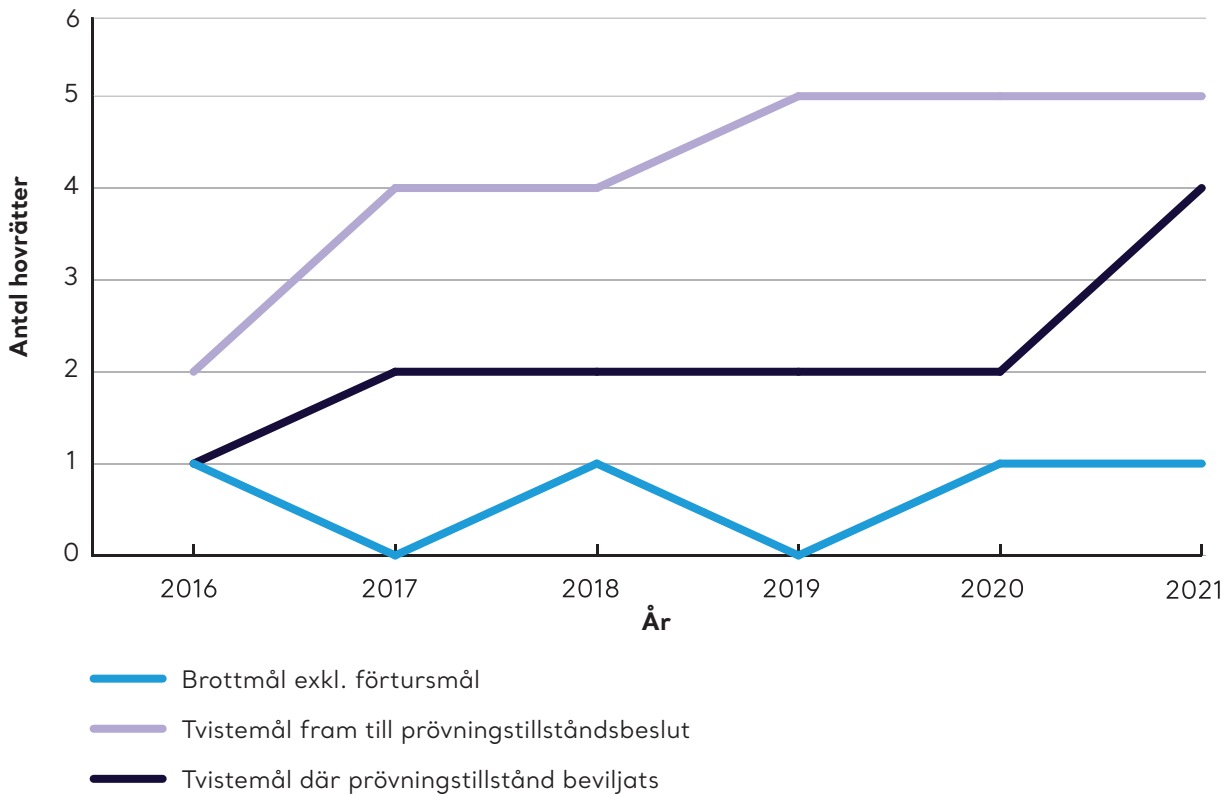


Diagram 8b. Antal hovrätter som nått målen



Otillräcklig stat

När myndigheternas uppdrag och förutsättningar inte går ihop

Förvaltningsrätterna – medborgarna får vänta länge på att få sitt mål mot staten prövat

Verksamhetsmålet för förvaltningsrätterna är en omloppstid om sex månader. Det har som framgår i diagram 9

bara nåtts vid två tillfällen. Det återspeglas i resultaten i diagram 10, då antalet domstolar som årligen lyckas nå målet är få.

Diagram 9. Genomsnittliga omloppstider – alla förvaltningsrätter

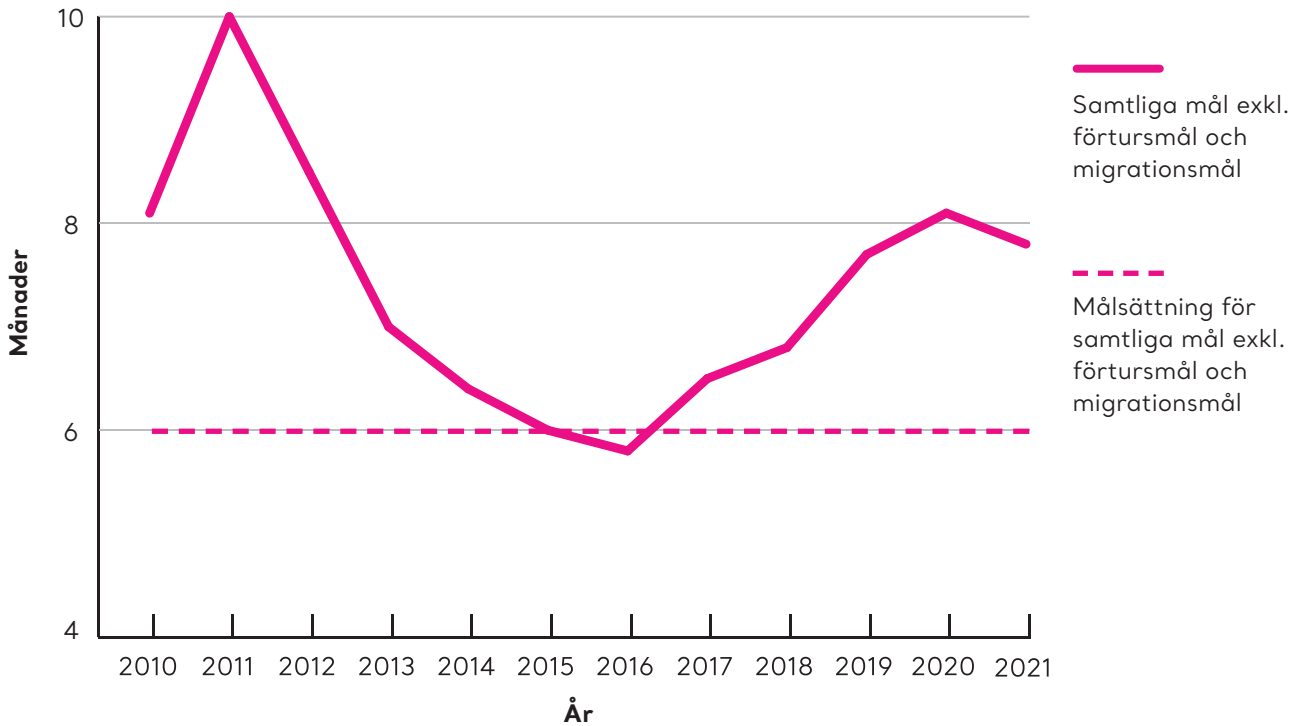
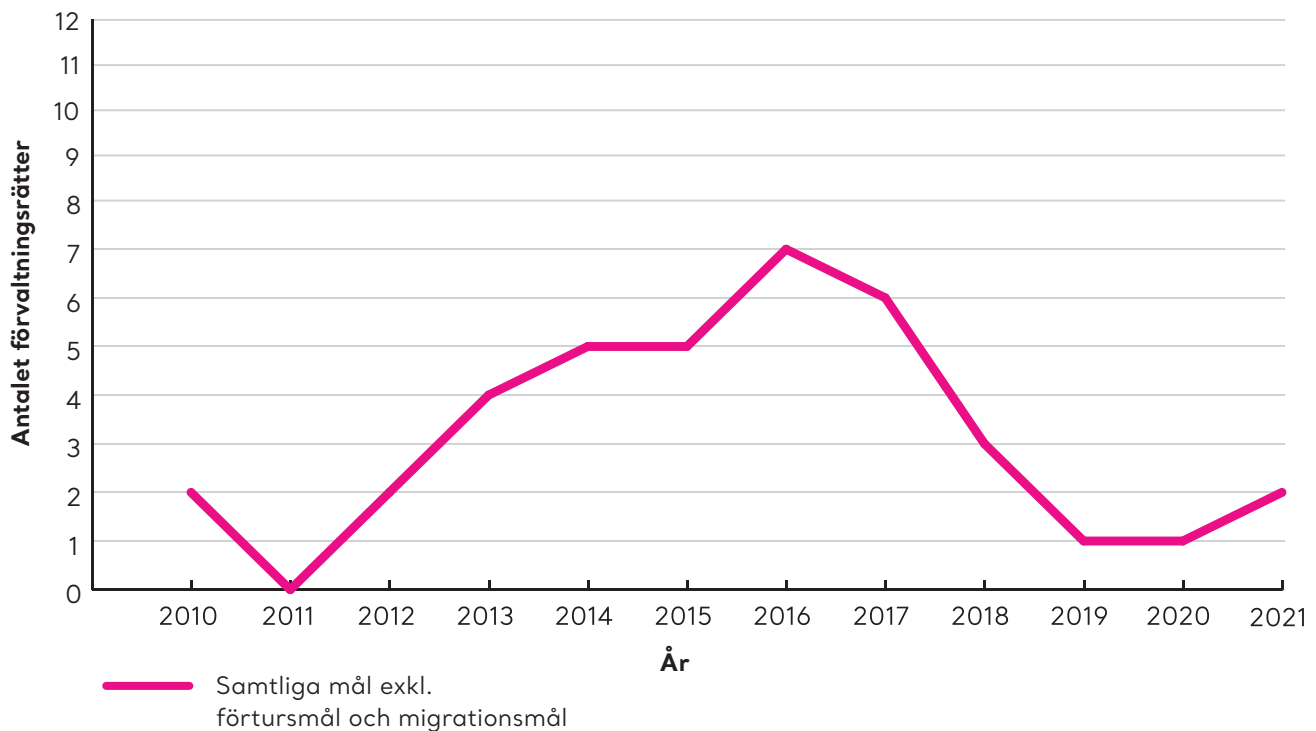


Diagram 10. Antal förvaltningsrätter som nått målet

Totalt antal förvaltningsrätter: 12



Otillräcklig stat

När myndigheternas uppdrag och förutsättningar inte går ihop

Kammarrätterna – överprövningarna tar överdrivet lång tid (även här)

Verksamhetsmålet för kammarrätterna är en omloppstid om sex månader. Det var länge avlägset, men på senare år

har omloppstiderna kortats och det gemensamma verksamhetsmålet nåtts vid tre tillfällen (diagram 11). Som framgår av diagram 12 är det dock regel att en majoritet av kammarrätterna inte når målet.

Diagram 11. Genomsnittliga omloppstider – alla kammarrätter

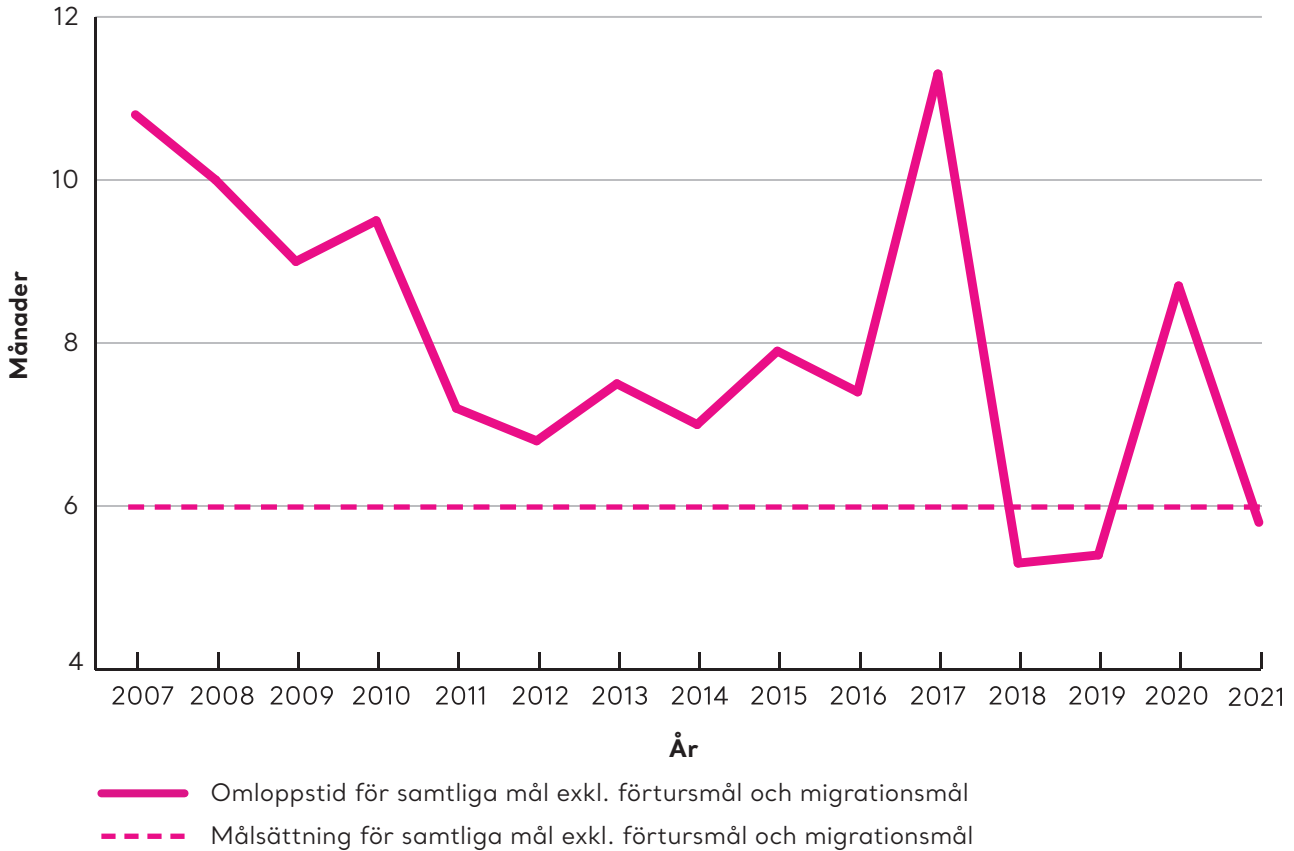
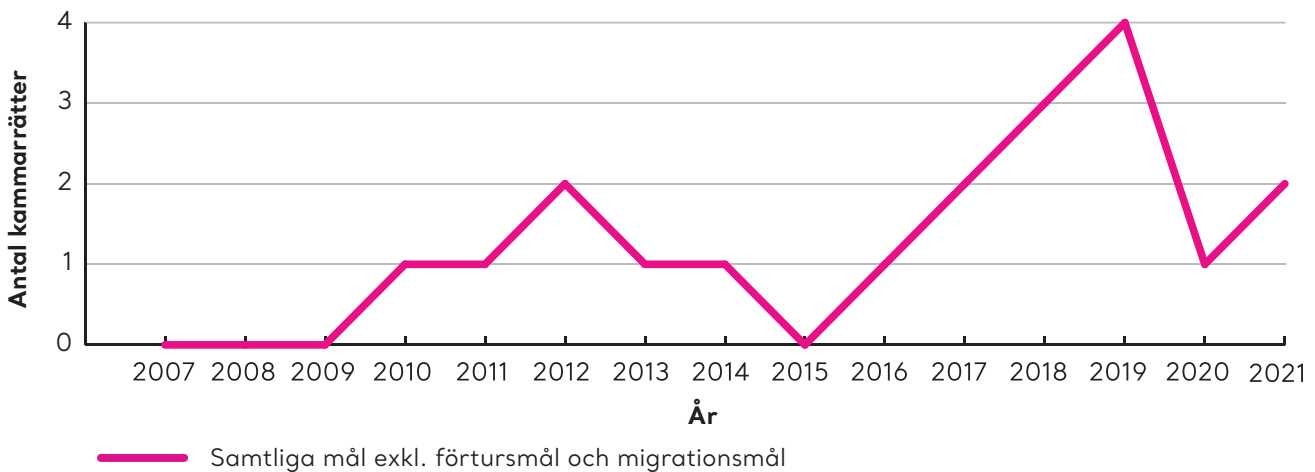


Diagram 12. Antal kammarrätter som nått målet

Totalt antal kammarrätter: 4





Hyres- och arrendenämnderna och Migrationsdomstolarna – på denna front intet nytt

Hyres- och arrendenämnderna verksamhetsmål för omloppstider har under större delen av perioden varit fyra månader. Det har aldrig nåtts, och utfallet har ofta varit närmare dubbla omloppstiden. Inte heller Migrationsdomstolarna uppfyller målen i någon större utsträckning. Särskilt anmärkningsvärt är omloppstiderna för avlägsnandemål för ensamkommande barn. Verksamhetsmålet om två månader har aldrig nåtts och utfallet har ofta varit mer än det dubbla.⁴⁴

Varför nås inte målen?

Sveriges domstolar innehåller runt 80 olika domstolar, nämnder och myndigheter. Att peka ut en enskild förklaring till varför målen sällan nås är därför svårt. I Domstolsverkets årsredovisningar är det tydligt att domstolarna brottats med många olika problem över tid. Externa och icke-påverkansbara faktorer som hög måltillströmning nämns återkommande, också att ärenden blir mer komplexa och tidskrävande. Vidare framhålls flera interna försvårande faktorer. Personalbrist, orsakad av hög personalomsättning och rekryteringssvårigheter, uppmärksammas genomgående under perioden. Även omorganisationer och hanteringen av lednings- och styrningsfrågor problematiseras. Under senare år har resursbrist mer explicit nämnts som en försvårande omständighet.

De senaste åren har också domstolarnas pressade situation uppmärksammats i andra forum. Detta eftersom domstolarna högljutt kommunicerat till politiken att mer medel krävs för att hantera den växande måltillströmning som satsningarna på Polismyndigheten gett upphov till.⁴⁵ Så här uttalade sig nyligen en rådman om läget: ”Gränsen är nådd. Ska man genomföra förändringar nu som innebär ökad belastning för domstolarna så kommer det kosta pengar. Vi måste ha tillräckligt med medarbetare.”⁴⁶

Det finns en obalans mellan krav och förutsättningar

Att vissa domstolsslåg – främst tingsrätterna – och vissa enskilda domstolar lyckats bättre över tid må vara sant. Ser vi däremot till domstolsväsendet som helhet blir det tydligt att de inte klarar de uppsatta målen. För många domstolsslåg, exempelvis hovrätterna, framstår målen som orealistiska. Det är därmed befogat att säga att Sveriges domstolar inte i alla delar klarar sitt uppdrag.

Att situationen blivit särskilt pressad när kriminalpolitiken växlat upp råder det inga tvivel om. Men det är inte bara på senare år situationen varit pressad. Vår genomgång tyder snarare på att läget är kroniskt. Det leder oss till följande slutsats. Att Sveriges domstolar i så hög grad inte lyckats nå målen under 15 års tid måste bero på att det finns en permanent obalans mellan kraven som ställs och förutsättningarna som ges.

⁴⁴ Se bilaga 1 för tabeller.

⁴⁵ Peter Nordebo. Domstolar slår larm om resursbrist. Publikt. 2018-11-26.

⁴⁶ Emmeli Nilsson. Domaren Fredrik Bohlin: Gränsen är nådd för domstolarna. Arbetet. 2022-09-07.

Det här borde vara en väckarklocka för politiken om att något behöver göras. Antingen genom att förutsättningarna justeras, genom exempelvis resurstillskott eller reformer som påverkar uppdragets utförande. Eller genom att förväntansbilden revideras. Men, så har ännu inte skett. Målen ligger kvar, och inte heller budgetpropositionen för 2023 innehöll någon radikal omläggning vad gäller förutsättningarna att uppnå uppdraget.⁴⁷

Det här menar vi är signifikativt för styrningen av statliga verksamheter. Höga ambitioner och högt ställda produktionsmål sätts upp och tillåts vara kvar, trots att det är uppenbart att verksamheterna inte har tillräckliga förutsättningar att nå dit. Inte heller görs tillräckliga ansträngningar från politiken för att korrigera de brister som finns. Att domstolarnas personalbrist inte åtgärdats är ett tydligt tecken på det. Att externa faktorer, såsom en ökad måltillströmning, vid flera tillfällen skapat flaskhalsar ett annat. Politiken misslyckas helt enkelt använda sina styrmedel på ett sådant sätt att verksamheternas förutsättningar dimensioneras utifrån rådande situation.

Det gynnar inte någon. Obalansen mellan mål och förutsättningar skapar inte bara stress för medarbetarna. Det gör framför allt att enskilda medborgare blir lidande när deras rättsliga prövningar tar längre tid än vad de borde göra. Det drabbar de allra flesta vars ärende ska prövas, men det drabbar inte minst utsatta människor. Exempelvis människor som fått avslag från Försäkringskassan, och vars ekonomiska situation är avhängig en överprövning i förvaltningsrätten som till synes aldrig går i mål.⁴⁸ Eller asylsökande som tvingas vänta i över två års tid på att få ett besked om hens framtid i landet.⁴⁹

Den typen av konsekvenser som Domstolsverkets generaldirektör varnade för är och har länge varit verkliga för medborgarna. Det är därför hög tid att politiken grundligt omprövar vilka förutsättningar domstolsväsendet faktiskt behöver, så att domstolarna får en ärlig chans att lyckas utföra hela sitt uppdrag.



⁴⁷ Oisín Cantwell. Domstolarna blåsta på regeringens extramiljoner. Aftonbladet. 2022-11-07.

⁴⁸ Tina Enström & Ulf Persson. Lång väntan på att få rätt i domstol – så ser det ut där du bor. SVT Öst. 2021-06-17.

⁴⁹ Beatrice Nordensson/TT. Granskning: Resursbrist bakom väntan i asylmål. Svenska dagbladet. 2022-03-15.

OKVALITATIV STAT – om akademins kritik mot dess ekonomiska förutsättningar

Att bedriva högre utbildning är inget litet uppdrag. Uppsala universitet beskriver det som *”att vinna och förmedla kunskap till mänsklighetens gagn och för en bättre värld.”*⁵⁰ Av högskolelagen framgår att lärosätena, utöver att bedriva utbildning och forskning, ska *”verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.”*⁵¹ Oavsett formulering framgår uppdragets centrala roll för samhällsutvecklingen.

Systemet för högre utbildning består av ett 50-tal universitet och högskolor, varav de flesta drivs i statlig regi. Närmare 400 000 studenter var registrerade vid lärosätena höstterminen 2020.⁵² Att dessa får högkvalitativ utbildning – vilket högskolelagen ställer krav på⁵³ – är avgörande för såväl individen som för landets utveckling. Så, hur står det till på lärosätena?

Sverige är långt från bäst i klassen

Det finns fog för att vara orolig. Exempelvis eftersom svenska studenter har anmärkningsvärt få lärarledda undervisningstimmar. Snittet i Sverige ligger på 11 timmar per vecka⁵⁴, det europeiska på 17 timmar.⁵⁵ Än värre är att de som ansvarar för uppdraget – lärosätena – säger att de saknar förutsättningar för att bedriva högkvalitativ utbildning. Uppfattningen grundar sig i hur anslagen för utbildning på grund- och avancerad nivå tas fram.

Anslagens storlek avgörs av *resurstilldelningssystemet*, som tillkom med 1993 års universitets- och högskolereform. Innan dess utgick finansieringen från behovet av utbildningsplatser, men nu får lärosätena i stället ett visst ersättningsbelopp per student och prestation. Beloppen varierar mellan olika utbildningsområden. Därtill finns ett takbelopp, som reglerar den maximala ersättning ett lärosäte kan få. Tillkommer gör pris- och löneomräkningen.⁵⁶ För lärosätenas del appliceras omräkningen, inklusive produktivitsavdraget, på ersättningsbeloppen. Det innebär att lärosätena, liksom alla andra myndigheter, behöver hantera att anslagen inte utvecklas i takt med prisutvecklingen.

”Struten” – systemskiftet som uteblev

2017 tillsattes Styr- och resursutredningen (”Struten”), som bland annat skulle se över resurstilldelningssystemet. Den var efterlängtd. SULF:s (Sveriges universitetslärare och forskare) chefsutredare uttryckte följande förhoppning: *”Med tanke på allt universitet och högskolor åstadkommer nu – fantastisk forskning och studenter vars utbildning leder till anställningar – vad skulle vi inte kunna göra med bättre förutsättningar?”*⁵⁷

När betänkandet kom tidigt 2019 stod det redan klart att det inte skulle tas väl emot. Detta eftersom förslagen inte fick vara kostnadsdrivande.⁵⁸ Utredaren Pam Fredman föregick kritiken i slutorden. Hon framhöll att det fanns frågor som behövde, men inte kunde, diskuteras i betänkandet vilka var:

[C]entrala för att högskolan ska kunna utvecklas positivt. [...] Häre ligger det s.k. produktivitsavdraget som har kritiserats utifrån att utbildning och forskning inte kan effektiviseras på samma sätt som andra sektorer. Fler studenter per lärare, färre lärarledda timmar, eller fler publicerade artiklar per satsad krona ger ökad produktivitet i finansiella mått men knappast förenligt med mål och därtill gjorda satsningar som syftar till ökad kvalitet i utbildning och forskning.⁵⁹

I remissrundan togs just detta perspektiv upp, att förslag som inte är kostnadsdrivande inte kan åtgärda systemproblemen. Uppsala universitet var rättframma i sin kritik:

UU anser att den enskilt viktigaste åtgärden är att återställa resurserna inom utbildningen till 1993 års nivå. Utbildningen är idag underfinansierad efter många års urholkning av prislapparna med anledning av det så kallade produktivitsavdraget. Den lärarledda tiden är låg i Sverige jämfört med andra europeiska länder vilket bedöms påverka Sveriges långsiktiga konkurrenskraft.⁶⁰

⁵⁰ Uppsala universitets hemsida. Uppsala universitets vision, mål och strategier. 2021.

⁵¹ SFS 1992:1434. Högskolelag. 1 kap. 2 §.

⁵² Universitetskanslersämbetet. Universitet och högskolor. Årsrapport 2021 (2021:17). 2021.

⁵³ SFS 1992:1434. Högskolelag. 1 kap. 4 §.

⁵⁴ Universitetskanslersämbetet. Lärarledd tid i den svenska högskolan. En studie av scheman (2018:15). 2018.

⁵⁵ Eurostudent & German Centre for Higher Education Research and Science Studies (red.) Eurostudent VI. Overview and selected findings. Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. 2018.

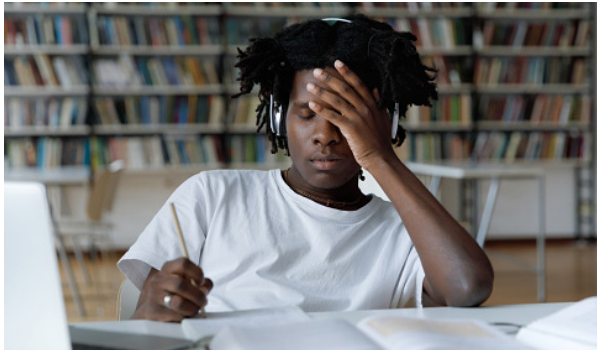
⁵⁶ Universitetskanslersämbetets hemsida. Resurstilldelningssystemet. 2022.

⁵⁷ M.L. Samuelsson. Pessimism och förväntningar inför ny resursutredning. Universitetsläraren. 2017-03-21.

⁵⁸ Dir 2017:46. Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten.

⁵⁹ SOU 2019:6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut), s. 419–420.

⁶⁰ Uppsala universitet. Yttrande på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6), s. 2.



Även Lunds universitet poängterade att undermålig finansiering var det stora problemet. Universitetet ifrågasatte om ett produktivitetsavdrag var lämpligt för utbildningsverksamhet:

I det långa loppet är det omöjligt att genom effektivitetsåtgärder upprätthålla samma utbildningskvalitet parallellt med att uppdragen blir flera och universiteten ska hävda sig i konkurrensen på en global utbildningsmarknad. I praktiken leder detta till färre kontakttimmar mellan lärare och studenter, svårigheter att utveckla och använda digitaliseringens möjligheter, bristande förmåga att ta hand om nya studentgrupper[.]⁶¹

Också Göteborgs universitet markerade mot rådande upplägg: *”För att inte urholka universitetets möjligheter att utbilda kvalificerade studenter och bedriva högkvalitativ forskning och även framgent värna Sveriges konkurrenskraft som kunskapsnation behöver resurstilldelningen återspegla det allt bredare och utökade uppdraget.”*⁶²

Linnéuniversitetet sammanfattade sin synpunkt på följande koncisa vis: *”[D]et största problemet med dagens system är inte strukturerna utan att sektorn är underfinansierad.”*⁶³

Kritiken från KTH⁶⁴, Karolinska institutet⁶⁵, Stockholms universitet⁶⁶, Högskolan i Halmstad⁶⁷, Högskolan Kristianstad⁶⁸, Mittuniversitetet⁶⁹ och Sveriges universitets- & högskoleförbund (SUHF)⁷⁰ utgick från liknande premisser. Även facken stämde in i kritiken. SSR skildrade ett ”anorektiskt anslagsystem” i sitt svar⁷¹, och SULF menade att

sektorn genom PLO gått miste om stora summor:

De knappa sju miljarder kronor som har tappats bort på vägen skulle alltså räcka till att utbilda ca 86 000 studenter, vilket motsvarar en hel årskull med högskolenyborjare [eller] att en hel årskull idag utbildas utan extra ersättning jämfört med 1994/95.⁷²

Sist men inte minst pekade studenternas intresseorganisation Sveriges förenade studentkårer (SFS) på att resursbristen drabbar såväl dagens som morgondagens studenter:

Dagens studenter är de som om några decennier ska bära upp hela verksamheten. Det är dock dagens utbildningssystem som måste rusta dem för den uppgiften. För varje generation som genomgår en utbildning i ett underfinansierat system blir det allt kostsammare att återställa den sjunkande kvaliteten. Om regeringen vill att svenska universitet och högskolor ska erbjuda utbildning av hög kvalitet så måste dagens resursholkning åtgärdas.⁷³

Vad hände sen?

I den efterföljande lagstiftningsprocessen gick regeringen inte vidare med några förslag rörande resurstilldelningssystemet.⁷⁴ Till dags dato har heller inga andra ändringar gjorts. Pam Fredmans uppmaning i betänkandets slutord har inte hörtsammats ens genom en ny utredning. Lärosätena får således dras med urholkningen av resurserna ytterligare en tid.

Remissinstanserna framhäver med enfaset frammanför konsekvenserna av underfinansieringen redan är stora, och de kommer förvärras så länge de ekonomiska förutsättningarna lämnas oförändrade. Många blir lidande av det. I första hand den utbildande personalen som får allt svårare att utföra sitt uppdrag, och studenterna vars utbildningskvalitet sjunker undan för undan. I förlängningen drabbar alla medborgare. Ju sämre utbildningskvalitet, desto sämre förutsättningar för samhällsutveckling. *”[A]tt vinna och förmedla kunskap till mänsklighetens gagn och för en bättre värld”*, som Uppsala universitet eftersträvar, kan inte göras under vilka omständigheter som helst.

⁶¹ Lunds universitet. Remissvar på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, s. 2.

⁶² Göteborgs universitet. Yttrande på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) s. 2.

⁶³ Linnéuniversitetet. Yttrande avseende En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, s. 3.

⁶⁴ KTH. Remiss av betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6).

⁶⁵ Karolinska institutet. Yttrande på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, SOU 2019:6 – STRUT.

⁶⁶ Stockholms universitet. Betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6).

⁶⁷ Högskolan i Halmstad. Betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6).

⁶⁸ Högskolan Kristianstad. Yttrande angående betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6).

⁶⁹ Mittuniversitet. Betänkandet SOU 2019:6 En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.

⁷⁰ SUHF. Inspel till utredningen om styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten (Strut).

⁷¹ Akademikerförbundet SSR. Remissvar: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. SOU 2019:6.

⁷² SULF. Remissvar. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, s. 3.

⁷³ Sveriges förenade studentkårer. Remissvar: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) s. 2.

⁷⁴ Prop 2020/21:60. Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige.

OBEVARAD STAT – om underfinansieringen av samlingsförvaltningen i museisektorn

Sveriges allmänna museer genererade runt 19 miljoner besök 2019. Närmare 9 miljoner gjordes vid något av de centrala museerna, det vill säga ett museum som drivs i statlig regi eller med statliga medel. Det är nästan en dubbling sedan 2003. Besökarantalet har därefter varierat med att den fria entrén kommit och gått, men tillväxten har varit stadig.⁷⁵

Enligt museilagen ska museerna *”bidra till samhället och dess utveckling genom att främja kunskap, kulturupplevelser och fri åsiktsbildning”*.⁷⁶ Att fler tar del av dem ligger rimligtvis i linje med det uppdraget. Men det finns en annan sida av myntet. Museerna gör annat än att ta emot besökare, men otillräckliga ekonomiska förutsättningar har över tid gjort dem allt sämre rustade för det.

Museerna får mer att göra – men inte mer resurser

Ett illavarslande tecken är utvecklingen av antalet anställda på de centrala museerna. Mellan 2003 och 2019 fördubblades alltså nästan antalet besökare, medan årsarbetskrafterna bara ökade från 1500 till 1700. Det borde inte gå ihop.

Det gör det inte heller, enligt fackförbundet DIK. 2021 konstaterade de i en undersökning med museianställda⁷⁷ att varannan inte upplever sig ha tillräckligt med tid och resurser för att klara sitt uppdrag. Än fler uppgav att det blivit svårare att klara över tid.⁷⁸

Besöksantal och krav på verksamheten ökar, men vakanser lämnas otillsatta. Nya, mer generösa ekonomiska ramar lyser med sin frånvaro. Befintlig personal förväntas utöver sina ordinarie arbetsuppgifter ta sig an nya uppgifter kring digitalisering och sociala medier. Många beskriver även ett växande berg av administration. Sedan kom pandemin.⁷⁹

Pandemin gjorde knappast saken bättre, men den är inte grundorsak till problemen. Strukturella brister har funnits länge enligt branschorganisationen Sveriges museer, som samlar de flesta offentliga museer.

Många års urholkning av ekonomin hotar på allvar museernas roll som vi ser stadgas i Museilagen. Framför allt drabbas museernas kärna – samlingsförvaltningen. Vi ser en pågående trend där samhällets minne runt om i landet vittrar sönder. [...] Priset vi alla kan få betala är stora gap i framtidens museisamlingar.⁸⁰

Verkligheten bekräftar Sveriges museers oro

Statens historiska museer (SHM) är en myndighet som samlar flera museer, som Historiska museet och Livrustkammaren. Uppdraget är att: *”främja kunskapen om och intresset för Sveriges historia och att bevara och utveckla det kulturarv som myndigheten förvaltar.”*⁸¹ I praktiken tar sig uppdraget uttryck på flera vis. Publik verksamhet är en väsentlig del. Dessutom ska SHM bedriva arkeologisk uppdragsverksamhet, utveckla och förvalta samlingarna och arbeta med kunskapsuppbyggnad.⁸² Lyckas man med allt det?

En titt på årsredovisningen för 2021 gör gällande att så inte riktigt är fallet. Den publika verksamheten har visserligen, och pandemin till trots, gått bra. Men den verksamhet som sker bakom kulisserna har det desto tuffare. Myndigheten når inte sitt mål om accessioner (införlivande av nya objekt i samlingarna). Därtill finns en stor och växande överbalans av ärenden som väntar på hantering. Dessutom beskrivs bevarandet av befintliga samlingar som en utmaning.⁸³ Samlingsförvaltningens resultat 2021 sammanfattas: *”Att fullgott uppfylla SHM:s uppdrag med att omhänderta det stora inflödet av arkeologiskt material, digitalisera samlingarna och säkerställa samlingarnas långsiktiga bevarande kvarstår dock som en stor utmaning och ett långsiktigt arbete då behoven överstiger myndighetens nuvarande resurser.”*⁸⁴

Det Sveriges museer befarade stämmer. Det samlingsförvaltande uppdraget är övermäktigt, vilket riskerar leda till oåterkalleliga effekter. Kanske har effekterna redan börjat göra sig gällande. Problemen är nämligen långt från nya.

⁷⁵ Myndigheten för kulturanalys. Museer 2019. Kulturfakta 2020:2. 2020.

⁷⁶ SFS 2017:563. Museilag. 4 §.

⁷⁷ En knapp tredjedel av deltagarna i undersökningen jobbade på ett centralt museum.

⁷⁸ DIK. Hur mår museisektorn? En rapport om arbetsmiljön på svenska museer. 2021.

⁷⁹ Anna Troberg. Arbetsmiljön på museer oroar. Dagens arena. 2021-05-05.

⁸⁰ Sveriges museer. Museer under press. Läget i landet enligt 98 museichefer. 2022, s. 2.

⁸¹ SFS 2014: 1079. Förordning med instruktion för Statens historiska museer. 1 §.

⁸² Statens historiska museer. Inriktningsplan 2022–2026. 2021.

⁸³ Statens historiska museer. Årsredovisning 2021. 2022.

⁸⁴ Statens historiska museer. Årsredovisning 2021, s. 32.

”Verksamheten är framgångsrik och uppskattad men myndigheten fullgör inte alla delar av sitt uppdrag”⁸⁵

Statskontoret gjorde nyligen en myndighetsanalys av SHM åren 2015–2020. Enligt den är SHM framgångsrika i flera delar: den publika verksamheten, att bidra till utbildning och forskning och i samverkan med externa parter. Likt rubriken ovan – som är en av de övergripande slutsatserna i analysen – antyder galler det dock inte hela verksamheten. Särskilt inte samlingsförvaltningen.

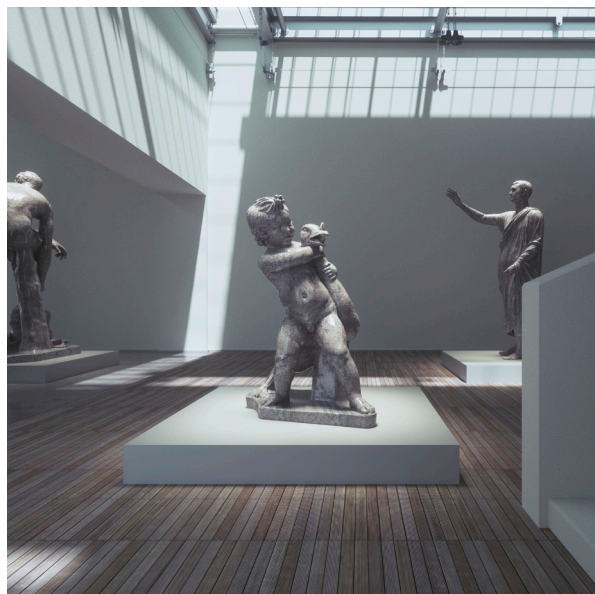
Statskontoret tar framför allt upp accessionsarbetet samt bevarandet av befintliga samlingar som problemområden. Dessutom konstateras att problemen har funnits i flera årtionden! Vad beror det på? Vad gäller svårigheten att hantera accessioner är förklaringen enkel:

Det finns en stor eftersläpning sedan årtionden tillbaka när det gäller att föra in fornfynd i den arkeologiska delen av Historiska museets samling. Förutom att Statens historiska museer inte kan tacka nej till att ta emot fornfynd är finansieringen inte kopplad till mängden föremål som kommer till myndigheten, utan verksamheten finansieras av ordinarie anslag. Men myndighetens resurser räcker inte för att ta emot allt arkeologiskt material[.]⁸⁶

SHM är alltså skyldiga att ta emot fornfynd som Riksantikvarieämbetet beslutar överlämna.⁸⁷ Men, eftersom finansieringen inte räcker till läggs historiska föremål på ”hög”. Bevarandet av befintliga samlingar bedöms också vara eftersatt. Samlingarna är bland landets största och bevarandebehovet är stort, men det kan inte tillgodoses på grund av resursbrist. Statskontoret konstaterar att SHM inte vet exakt hur stora de samlade vårdbehoven är, inte heller hur akut behovet är i vissa samlingar. Däremot har SHM beräknat att det skulle krävas hundratals årsarbetskrafter för att komma ikapp.

Några omständigheter gör situationen extra svår. Den kan inte lösas genom omfördelning av personal, då samlingsförvaltningen kräver specialistkompetens. Dessutom är myndighetens resurser i stora delar uppboundna i fasta kostnader. Sammantaget bedömer Statskontoret:

[A]tt det inte är möjligt för myndigheten att kraftigt prioritera ned någon annan del av verksamheten [...] för att kunna uppfylla sitt uppdrag vad gäller samlingsförvaltningen inom nuvarande ekonomiska ramar. En sådan omprioritering skulle sannolikt leda till att någon annan del av myndighetens instruktionsenliga uppdrag inte skulle uppnås.⁸⁸



SHM klarar inte sitt uppdrag fullt ut – och kommer heller inte göra det framöver

Det är tydligt att SHM inte klarar sitt uppdrag i alla delar. Lika tydligt är det att otillräckliga förutsättningar i form av bristande finansiering är orsaken. För att klara uppdraget behövs uppenbart ändrade ekonomiska ramar. Givet larmet från Sveriges museer, att situationen är densamma i hela sektorn, skulle man kunna tro att satsningar på branschen stod för dörren.

Men några sådana har det hittills inte blivit, undantaget de tillfälliga stöd som tillfördes museerna under pandemin. När budgetpropositionen för 2023 presenterades blev det i stället klart att sektorn skulle ställas inför fler utmaningar. Å ena sidan genom återinförd entréavgift, som skapar kostnader på kort sikt och gör den långsiktiga finansieringen mer osäker.⁸⁹ Å andra sidan genom att budgeten snarare än tillskott innebar nedskärningar.⁹⁰

SHM, och sannolikt andra museer, kommer därmed fortsatt sakna tillräckliga förutsättningar för att lyckas med sitt uppdrag. Det kanske inte dagens besökare märker. Men väl framtidens besökare. Och forskare. Vårt gemensamma historiska arv vittrar, bokstavligen, bort för varje dag som går.

⁸⁵ Statskontoret. Myndighetsanalys av Statens historiska museer (2021:8). 2021, s. 11.

⁸⁶ Statskontoret. Myndighetsanalys av Statens historiska museer (2021:8), s. 12.

⁸⁷ SFS 1988:950. Kulturmiljölöslag, 2 kap. 17 §.

⁸⁸ Statskontoret. Myndighetsanalys av Statens historiska museer (2021:8), s. 12.

⁸⁹ Agnes Laurell. Så mycket kan biljetterna kosta när museerna inför entré igen. Dagens nyheter. 2022-11-11.

⁹⁰ Marcus Bornlid Lesseur, Kajsa Haidl och Matida Källén. En miljard mindre till kulturen i regeringens budget. Dagens nyheter. 2022-11-08.

OTILLGÄNGLIG STAT – om digitaliseringens önskade effekter för myndigheternas service

I förvaltningslagen ställs höga krav på myndigheternas kontakter med medborgarna. Lagen fastställer att de har en skyldighet att erbjuda god service och tillgänglighet.⁹¹ Det innebär att statliga verksamheter och dess anställda har en serviceskyldighet.⁹²

I rapporten *Därför behövs staten i hela landet* riktade vi kritik mot neddragningen av statliga serviceställen. Neddragningen leder till en försämrad tillgänglighet, och därmed sämre förutsättningar att leva upp till serviceskyldigheten.⁹³ Dessvärre ter det sig som att digitaliseringen av myndigheternas service försämrat förutsättningarna ytterligare, så till den grad att medborgarkontakterna inte längre är organiserade för att möta allas behov.

Digitaliseringen har skapat nya möjligheter – och utmaningar

Den digitala revolutionen har öppnat dörrar. Det har länge varit politikens ambition att statsförvaltningen ska utnyttja dessa för att förenkla kontakten med och för medborgarna. I budgetpropositionen 2016 stod att: ”digitala tjänster ska, så långt det är möjligt och där det är relevant, vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter[.]”⁹⁴ När civilminister Erik Slottner nyligen fick frågan om vad som var viktigt på digitaliseringsområdet sa han: ”Tänk alltid medborgarnytta. Vi ska skapa en enklare och bättre vardag för medborgarna.”⁹⁵

”En enklare vardag för medborgarna” är också ett av målen för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen. Målet innehåller också fler aspekter, som att processen ska leda till högre kvalitet och effektivitet.⁹⁶ Men, kan inte konflikter uppstå dessa delmål emellan? Digitaliseringen behöver inte leda till att kontakter med myndigheterna blir både bättre för medborgarna och samtidigt mer effektiv. Åtminstone inte för alla, eftersom digitaliseringens fördelar inte kommer alla till del. Även om internetanvändningen ökat finns det alltjämt medborgare som lever i digitalt utanförskap. 2022 använde 6 procent inte internet. Denna

andel består främst av äldre⁹⁷ och av människor med någon form av funktionsvariation.⁹⁸

För att hjälpa myndigheter navigera rätt har Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) tagit fram ett ramverk för digital samverkan, som bland annat innehåller riktlinjer för digitaliseringen av medborgarkontakterna. De utgår från att digitala tjänster ska vara förstavalet, men betonar också att målgruppanpassningar måste göras och analoga möten erbjudas när så behövs. Följs ramverket säkerställs alltså att människor inte lämnas utanför.⁹⁹ Den återstående frågan är om statsförvaltningen lyckats med denna balansgång.

De icke-digitala medborgarna glöms bort

Häromåret initierade Riksrevisionen en granskning för att undersöka effekterna av att medborgarkontakter i allt större utsträckning digitaliserats. De såg det motiverat utifrån risken att medborgare lämnas utanför, men också utifrån att komplexiteten i vissa myndighetsärenden kan göra att alla ibland kan vara i behov av analog service.¹⁰⁰

Att granskningen kom till berodde inte bara på teoretiska risker, utan också på negativa erfarenheter av det stöd som erbjuds i icke-digitala kanaler. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har riktat kritik mot Pensionsmyndigheten för att: ”[o]digitala pensionstagare har svårare att få information i pensionsfrågor.”¹⁰¹ Därtill har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) konstaterat att: ”arbetssökande som inte använder Arbetsförmedlingens digitala tjänster inte alltid får likvärdigt stöd och service för att kunna vara aktivt arbetssökande, vilket gör att tiden i arbetslöshet riskerar att förlängas.”¹⁰²

Det som observerats i dessa två fall är allvarligt. Finns samma problem i kontakten med myndigheter i stort? Riksrevisionen har inte undersökt alla myndigheter, men urvalet om 22 myndigheter omfattar de verksamheter som har flest medborgarkontakter. Granskningen ger alltså en bra bild av hur kontakten ter sig för de flesta medborgarna.

⁹¹ SFS 2017:900. Förvaltningslag. 6 §, 7 §.

⁹² Statskontorets hemsida ”Förvaltningskultur”. Mer om principen effektivitet och service. 2022.

⁹³ Fackförbundet ST. Service, tillit och likabehandling, därför behövs staten i hela landet. 2019.

⁹⁴ Prop. 2015/16:1. Budgetpropositionen för 2016. Utgiftsområde 22, s. 120.

⁹⁵ Arbetsgivarverkets hemsida. Cyberhot och säkerhet i fokus på Arbetsgivarvården. 2022.

⁹⁶ Regeringskansliets hemsida. Mål för digitaliseringspolitik. 2022.

⁹⁷ Internetstiftelsen. Svenskarna och internet 2022. 2022.

⁹⁸ Internetstiftelsen. Svenskarna och internet 2021. 2021.

⁹⁹ Myndigheten för digital förvaltning. Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3. 2022.

¹⁰⁰ Riksrevisionen. Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala (2021:8). 2021.

¹⁰¹ Inspektionen för socialförsäkringen. Digitala myndigheter och odigitala medborgare. En granskning av allmänhetens kontakter med Pensionsmyndigheten (2020:8). 2020, s. 7.

¹⁰² Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande som inte använder digitala tjänster (2018:11). 2018, s. 8.

Granskningen konstaterar att tillgängligheten i icke-digitala kanaler blivit sämre över tid. Väntetiderna i telefon har blivit längre och öppettiderna sämre. Särskilt noteras att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen halverat öppettiderna sedan 2015. Vad gäller fysisk tillgänglighet konstateras att ingen myndighet utökat sina öppettider, men att en handfull minskat dem. Särskilt kritiseras att få myndigheter följer upp väntetid i fysisk kundservice, vilket gör tillgängligheten svårbedömd.

Vad gäller servicekvaliteten i icke-digitala kanaler är den mest anmärkningsvärda slutsatsen ett icke-resultat. Riksrevisionen konstaterar nämligen att flera myndigheter följer upp denna med enbart digitala verktyg (webbenkäter). De icke-digitala användarna ges således inte möjlighet att tycka till om den service de fått. Vidare fastställs att många myndigheter inte gjort nödvändiga behovsanalyser av sina målgrupper. De har således inte följt DIGG:s riktlinjer och saknar därmed underlag om hur serviceorganisationen bör utformas.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att: *”tillgängligheten i myndigheternas [icke-digitala] service [...] i flera fall behöver förbättras, liksom uppföljningen av hur personer som inte använder digitala kanaler upplever den service som erbjuds dem.”*¹⁰³

Varför digitaliseringen av medborgarkontakterna i vissa fall har gått för långt behöver utvärderas i varje enskilt fall. Att ekonomiska incitament är en delförklaring råder det dock inga tvivel om. Riksrevisionen konstaterar att icke-digital kundservice, särskilt fysisk, är kostsam kontra alternativet. Att digital service är billigare, samtidigt som den är tillräcklig för de flesta, kan förklara varför minoritetens behov inte tillgodoses. Som Riksrevisionen framhåller är *”resurserna begränsade, vilket innebär att myndigheterna kan behöva prioritera vilken service som ska erbjudas användare i olika kanaler”*.¹⁰⁴

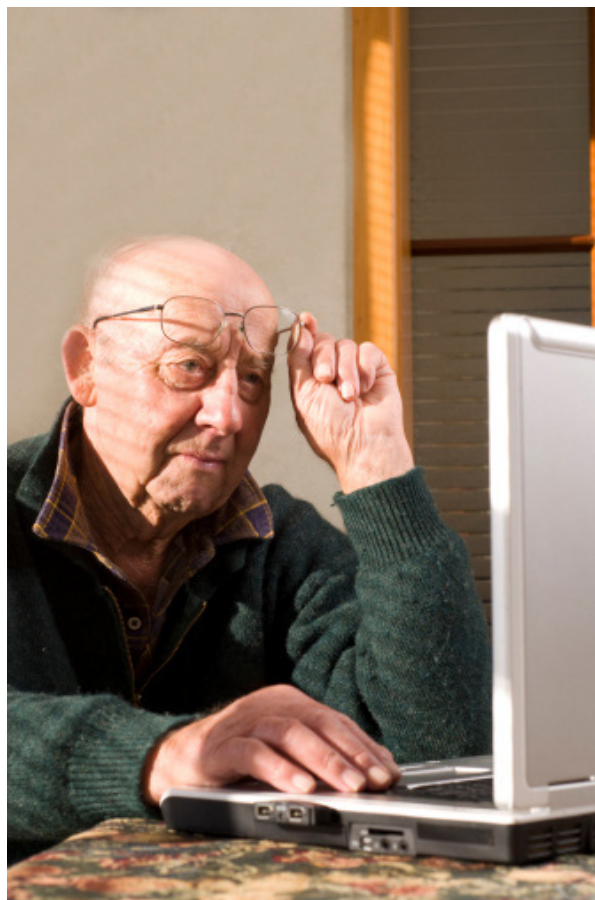
Serviceskyldigheten uppfylls inte av alla myndigheter

Det är uppenbart att myndigheterna inte erbjuder alla medborgare lika god service eller samma grad av tillgänglighet. Därmed finns fog att påstå att serviceskyldigheten inte efterlevs till fullo. Med det sagt är digitalisering av medborgarmöten inte dåligt. Det leder ju för många till en förenkling i kontakten med myndigheter. Att det görs för att få ned prislappen på serviceorganisationerna är i grunden inte heller dåligt. I vissa fall kan det vara nödvändigt, på grund av resursbrist. I andra fall kan det vara motiverat av att myndigheterna enligt budgetlagen är skyldiga att eftersträva effektivitet. Går det att effektivisera verk-

samheten ska den effektiviseras, så att medlen kan göra nytta på annat håll i verksamheten.

Problemet, som är allt för vanligt i statliga verksamheter, är när effektiviseringar – i det här fallet genom digitalisering – leder till att verksamheter som fortfarande behövs bortrationaliseras. Problemet uppstår när ekonomiska principer som kostnadseffektivitet tillåts trumfa annat som framgår i författning.

Det är just vad som hänt i de här fallen, när myndigheternas strävan efter effektivitet gått ut över kärnuppdraget att uppfylla serviceskyldigheten. Det har skapat en situation där vissa medborgare inte får det stöd de har rätt till. Att dessa verksamheter tagit digitaliseringen ett steg för långt har måhända inte skett medvetet, men att det överhuvudtaget skett beror på att styrningen av statliga verksamheter premierar vissa värden – som effektivitet – högre än andra. Eller som det brukar uttryckas i IT-sammanhang, när sådant som uppfattas som brister i ett system i själva verket är avsiktligt konstruerat för att fungera på det sättet: *”It’s a feature, not a bug.”*



¹⁰³ Riksrevisionen. Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala (2021:8), s. 4.

¹⁰⁴ Riksrevisionen. Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala (2021:8), s. 53.

06

Avslutande diskussion

Någonting står inte rätt till i statsförvaltningen. Det märks allra tydligast på arbetsplatserna, men också på verksamheternas resultat. Statligt anställda går på knäna och medborgarna får i många fall inte vad de – med rätta – förväntar sig av statlig verksamhet.

Statsförvaltningen gör vad den kan, men det är inte tillräckligt

Att anställdas arbetsbörda är ohållbar, ständigt hög och tilltagande, är normaltillståndet i statens värld. Det får förr eller senare konsekvenser för uppdragets utförande. I denna rapport ges en indikation om hur illa läget är. Det förekommer i allt för stor utsträckning att anställda inte hinner göra sitt jobb och tvingas rationalisera bort arbetsuppgifter. Ärenden läggs på hög och medarbetare tvingas nedprioritera utrednings- och serviceskyldigheten. Verksamheterna blir därmed långsammare, mindre rättssäkra och mindre tillgängliga.

Ovanstående är dock bara ett symptom på grundproblemet: att statliga verksamheter inte har rätt förutsättningar att utföra sina uppdrag. Att så är fallet märks tydligt avseende orsakerna till domstolarnas långa omloppstider. Vad gäller Statens historiska museers eftersatta samlingsförvaltning är det uppenbart att det är specifikt de ekonomiska förutsättningarna som brister. Detsamma gäller för lärosätena, vars möjlighet att uppnå utbildning av god kvalitet hämmas av verksamhetens ekonomiska ramar. Att serviceskyldigheten inte efterlevs kan också vara framtvingat av bristande ekonomiska förutsättningar, men det kan likaväl bero på att serviceuppdraget nedprioriterats i strävan efter effektiviseringar. Oavsett skäl är det ett ut-

tryck för att statliga verksamheter tvingas tumma på uppdragets utförande utifrån rådande ekonomisk styrning.

Varför lyckas inte statens verksamheter?

Svaret är provocerande enkelt: eftersom de är pressade. På grund av förvaltningsanslagens urholkning, att personaltillväxten avtagit och att arbetsbelastningen bland statligt anställda är hög. Till detta tillkommer också effekterna av att ekonomismen blivit institutionaliserad i statsförvaltningen. Det tar sig bland annat uttryck i hur högt budgetlagens skrivelser om effektivitet värderas och måste prioriteras. Men också genom den ständigt växande administrativa bördan, som blir en effekt av en aldrig sinande ström av uppföljningskrav.

Sammantaget leder allt detta till att myndigheternas kärnuppdrag blir övermäktiga i relation till de förutsättningar de får. Det är inte längre möjligt att utföra dem fullt ut.

Vad beror denna skevhet på? Det enkla vore att skylla allting på det månghövdade monstret som i dagligt tal kallas för *New Public Management*. Det vore dock att göra sanningen något för enkel. Till att börja med menar vi inte att reformerna av statsförvaltningen, som sammantaget lite slarvigt benämns NPM, bara var av ondo. Tvärtom har de i delar skapat värde och behövliga strukturer för en tidigare något rörig förvaltning. Ramanslagssystemet, vars tillkomst syftade till att skapa tydligare avgränsningar mellan staten och myndigheterna och till att minska graden av detaljstyrning, har i stora delar lett till just det.

Problemet är snarare bristen på omprövning och frånvaron av utvärdering av det som upplevs mindre bra. Exempelvis



har produktivitetsavdraget aldrig omprövats på allvar. Vi ifrågasätter det, liksom flera organisationer på det statliga området, eftersom det i praktiken fungerar som ett årligt sparkrav. Sådana ska, om de behövs, fattas genom politiska beslut och inte genom automatiserade budgetmekanismer. Att Riksrevisionen fick i uppdrag att göra en granskning av avdraget bådade visserligen gott.¹⁰⁵ När granskningen publicerades i fjol visade det sig dock – vilket vi kritiserat mer utförligt i *Urbolkad stat* – att de intagit ett för smalt perspektiv. Riksrevisionen konstaterade blott att avdraget framtvingat besparingar. Om det påverkat statliga verksamheters resultat – exempelvis i form av sämre rättssäkerhet – eller skapat andra negativa effekter för medborgarna utreddes däremot inte på djupet.

Det här leder oss in på en betydligt större, och egentligen än allvarligare, kritik. Att flera kritiserade reformer, såsom produktivitetsavdraget, eller samlingar av reformer, såsom det evigt ökade fokus på mål- och resultatstyrning, inte omprövas är inte bara ett tecken på avsaknad av lyhördhet från politiken. Det handlar också om en obenägenhet att ompröva grundläggande antaganden som ligger till grund för styrningen av statsförvaltningen. I allmänhet hålls det alltjämt för sant att statliga verksamheter bör och kan styras med näringslivets ideal, och i synnerhet hålls det alltjämt för sant att statliga verksamheter kan effektiviseras i samma utsträckning som privata aktörer. Vi menar att mycket tyder på att dessa antaganden inte stämmer. Vi har framför allt inte sett några bevis för att de faktiskt är sanna.

Vad behöver göras för att statens verksamheter ska fungera bättre?

Nuvarande utgångspunkter för styrningen har prövats i närmare 30 års tid och är uppenbart inte längre hållbara. Narrativet för vad som ska vara vägledande för statsförvaltningens funktionssätt måste därför ändras. Det behöver innebära en förflyttning från fokus på ekonomiska ideal till demokratiska. I statlig verksamhet ska pengar vara ett medel för att nå (demokratiskt uppsatta) mål, och inte målet i sig självt.

För att den demokratiska styrkedjan ska fungera krävs nämligen att grundlagens stadganden om rättssäkerhet, legalitet och objektivitet sätts i första rummet, framför motstridiga värden som kostnadseffektivitet och konkurrens. Det viktiga är inte att statens uppgifter blir utförda på billigast möjliga vis. I synnerhet eftersom de då, till synes, inte blir utförda alls. Det viktiga är att statens utgifter blir utförda, och det på bästa möjliga vis.

Det har gått 14 år sedan en övergripande utredning av förvaltningspolitiken genomfördes, då genom Förvaltningskommitténs arbete. Det är hög tid att så sker igen. Utredningen bör ta ett helhetsgrepp på statsförvaltningens problem och fokusera på vilka reformer som krävs för att återställa balansen mellan verksamheternas uppdrag och förutsättningar. Ambitionen bör vara att landa i förslag om vad som kan göras för att statsförvaltningen på ett bättre sätt ska kunna tillgodose medborgarnas förväntningar.

¹⁰⁵ Riksrevisionen. Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag. (RIR 2022:2). 2022.

Utredningens arbete ska syfta till att jämna ut den institutionaliserade obalansen mellan demokratiska och ekonomiska ideal på det förvaltningspolitiska området. Det finns dock insatser som kan tas till redan i närtid för att inleda detta arbete. Likt forskningen saknar vi en myndighet med övergripande ansvar för förvaltningspolitiska frågor. Vi menar att en sådan ska inrättas, med uppgiften att förvalta den demokratiska styrningen av statliga verksamheter samt kontrollera efterlevnaden av densamma. Den ska vara ett expertstöd för andra myndigheter, samt få ett brett mandat att verka för utvecklingen av statsförvaltningen.

Görs inte insatser för att framkalla denna nödvändiga omsvängning kommer statsförvaltningen fortsätta urholkas och därmed fortsätta försämrats. Med tiden kommer vi att ha en snabbmatsstat, som är billig, i bästa fall snabb men aldrig särskilt kvalitativ. Det är inte ett önskvärdt alternativ för någon. Vare sig för de statligt anställda som fortsatt kommer slita ut sig på jobbet, eller för medborgarna som kommer drabbas

av ständigt försämrad kvalitet. Det enda alternativet till en genomgripande reformering av styrningen och resurstilldelningen vore att justera ned uppdragen, och det i samma takt som resurserna skärs ned. Med ett sådant ingrepp skulle verksamheterna åtminstone mäktas med sitt uppdrag, samtidigt som medborgarna vore korrekt informerade om vad de kan (och inte kan) förvänta sig av statsförvaltningen.

Fackförbundet ST ser ingetdera av ovanstående alternativ som önskvärda. Vi tror att den samhällsekonomiska nyttan av en välfungerande statsförvaltning överträffar kostnaderna. Vi menar därför att rätt väg att gå är att genomföra de genomgripande reformer som behövs för att höja förmågan i statens verksamheter.

Hur stora insatser kommer att krävas? *Tillräckligt stora* för att statens verksamheter ska lyckas utföra sina uppdrag. Det är det enda rimliga svaret när målet är att medborgarna ska få det som politiken har utlovat.

Förslag för en bättre förvaltning

- Skapa balans mellan myndigheternas uppdrag och förutsättningar.

Statens styrning av myndigheterna präglas i för stor utsträckning av ekonomiska ideal. Reformerna behövs som säkerställer att genomförandet av de demokratiskt beslutade uppdragen i stället prioriteras högst. Ett första steg är en bred förvaltningspolitisk utredning, med uppdrag att föreslå förändringar av rådande styrning och resurstilldelning.

- Skrota de generella besparingarna i staten.

För att myndigheterna ska få tillräckliga förutsättningar att utföra sina uppdrag måste de generella besparingarna i staten skrotas. Vi vill att regeringen tillsätter en statlig utredning med syfte att ta fram en ny pris- och löneomräkningsmodell med ett slopat produktivitetsavdrag.

- Inrätta Myndigheten för god förvaltning.

En myndighet med övergripande ansvar för förvaltningspolitiska frågor behövs. Den ska verka för och granska att den demokratiska styrningen av statsförvaltningen fungerar i enlighet med författning. Den ska även ansvara för den långsiktiga utvecklingen av statsförvaltningen.

07

Referenslista

Ahlbäck Öberg, Shirin & Sundström, Göran. *Förvaltningspolitikens organisering. I: Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*, Peter Ehn & Göran Sundström (red.) Stockholm: Statskontoret, 2020.

Akademikerförbundet SSR. *Remissvar: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. SOU 2019:6. 2019.

Arbetsgivarverkets hemsida. *Cyberhot och säkerhet i fokus på Arbetsgivar dagen*. 2022. <https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/nyheter/2022/cyberhot-och-sakerhet-i-fokus-pa-arbetsgivar-dagen/> (Hämtad 2022-11-21).

Arbetsgivarverkets hemsida. *Kompetensbristen inom staten fortsätter att öka*. 2022. <https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/nyheter/2022/kompetensbristen-inom-staten-fortsatter-att-oka/> (Hämtad 2022-11-01).

Arbetsgivarverkets hemsida. *Vårproposition med stora satsningar på statlig verksamhet*. 2022. <https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/nyheter/2022/varproposition-med-stora-satsningar-pa-statlig-verksamhet/> (Hämtad 2022-11-01).

Bornlid Lesseur, Marcus, Haidl, Kajsa & Källén, Matilda. *En miljard mindre till kulturen i regeringens budget*. Dagens nyheter. 2022-11-08. <https://www.dn.se/kultur/en-miljard-mindre-till-kulturen-i-regeringens-budget/> (Hämtad 2022-11-18).

Cantwell, Oisín. *Domstolarna blåsta på regeringens extramiljoner*. Aftonbladet. 2022-11-07. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/eJMLbR/oisin-cantwell-inte-en-krona-till-hart-ansatta-tingsratter> (Hämtad 2022-11-07).

Castillo, Daniel, Forsell, Anders & Ivarsson Westerberg, Anders. *Det behövs åtgärder för att minska det administrativa arbetet*. Publikt. 2022-11-02. https://www.publikt.se/debatt/det-behovs-atgarder-att-minskad-administrativa-arbetet-24757?smclient=e421890e-13a0-11eb-94b9-18cf24ce389f&smconv=0f443416-752d-44d6-b588-64176d576d04&smid=25&utm_source=salesmanago&utm_medium=email&utm_campaign=nb20221104 (Hämtad 2022-11-09).

DIK. *Hur mår museisektorn? En rapport om arbetsmiljön på svenska museer*. Stockholm: DIK, 2021.

Dir 2017:46. *Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten*.

Ehn, Peter. *Statstjänstemannen – quo vadis? I: Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*, Peter Ehn & Göran Sundström (red.) Stockholm: Statskontoret, 2020.

Ehn, Peter & Sundström, Göran. *Förvaltningspolitik i förändring. I: Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*, Peter Ehn & Göran Sundström (red.) Stockholm: Statskontoret, 2020.

Ekonomistyrningsverket. *Basbok. Hur finansierar statliga myndigheter sin verksamhet?* (2016:50). Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2016.

Enström, Tina & Persson, Ulf. *Lång väntan på att få rätt i domstol – så ser det ut där du bor*. SVT Öst. 2021-06-17. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/langa-vantetider-pa-att-fa-ratt-i-domstol> (Hämtad 2022-11-04).

Eurostudent & German Centre for Higher Education Research and Science Studies (red.) *Eurostudent VI. Overview and selected findings. Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*. Bielefeld: wbv Media, 2018.

Fackförbundet STs hemsida. *Less på stress*. 2022. <https://st.org/less-pa-stress> (Hämtad 2022-11-04).

Fackförbundet ST. *Arbetsmiljörapport 2010. Inom Fackförbundet STs organisationsområde*. Stockholm: Fackförbundet ST, 2010.

Fackförbundet ST. *Hur mår anställda på statligt uppdrag? En arbetsmiljörapport från Fackförbundet ST*. Stockholm: Fackförbundet ST, 2022.

Fackförbundet ST. *Service, tillit och likabehandling – därför behövs staten i hela landet*. Stockholm: Fackförbundet ST, 2019.

Fackförbundet ST. *STs arbetsmiljörapport 2008. Är staten en attraktiv arbetsgivare?* Stockholm: Fackförbundet ST, 2008.

Fackförbundet ST. *Temperaturmätaren 2018. STs medlemmar berättar om sin arbetsmiljö*. Stockholm: Fackförbundet ST, 2018.

Fackförbundet ST. *Urholkad stat – en rapport om produktivitetsavdraget i statlig sektor*. Stockholm: Fackförbundet ST, 2022.

Göteborgs universitet. *Yttrande på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6). 2019.

Hall, Patrik. *Tillväxten av managementbyråkrati – ett hot mot välfärdsstaten? I: Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi, Peter Ehn & Göran Sundström (red.)* Stockholm: Statskontoret, 2020.

Högskolan i Halmstad. *Betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6). 2019.

Högskolan Kristianstad. *Yttrande angående betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6). 2019.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. *Arbetsförmedlingens stöd till arbetssökande som inte använder digitala tjänster* (2018:11). Katrineholm: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, 2018.

Inspektionen för socialförsäkringen. *Digitala myndigheter och odigitala medborgare. En granskning av allmänhetens kontakter med Pensionsmyndigheten* (2020:8). Göteborg: Inspektionen för socialförsäkringen, 2020.

Internetstiftelsen. *Svenskarna och internet 2021*. Stockholm: Internetstiftelsen, 2021.

Internetstiftelsen. *Svenskarna och internet 2022*. Stockholm: Internetstiftelsen, 2022.

Ivarsson Westerberg, Anders. *Administrationssambället och förvaltningspolitiken – vad vet vi om förändringen av administrationen och dess orsaker? I: Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi, Peter Ehn & Göran Sundström (red.)* Stockholm: Statskontoret, 2020.

Ivarsson Westerberg, Anders. *Förändring, reformer och styrning – från OPA till NPM och NPG. I: Förvaltningen i samhället, Anders Ivarsson Westerberg & Bengt Jacobsson (red.)* Lund: Studentlitteratur, 2022.

Justitiedepartementet. *Regeringsbeslut I:25. Regeringsbrev för budgetåret 2022 avseende Sveriges Domstolar*. 2021.

Karolinska institutet. *Yttrande på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*, SOU 2019:6 – STRUT. 2019.

KTH. *Remiss av betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6). 2019.

Laurell, Agnes. *Så mycket kan biljetterna kosta när museerna inför entré igen*. Dagens nyheter. 2022-11-11. <https://www.dn.se/kultur/sa-mycket-kan-biljetterna-kosta-nar-museerna-infor-entre-igen/> (Hämtad 2022-11-18).

Linnéuniversitetet. *Yttrande avseende En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. 2019.

Lunds universitet. *Remissvar på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. 2019.

Mittuniversitetet. *Betänkandet SOU 2019:6 En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. 2019.

Myndigheten för digital förvaltning. *Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3*. Sundsvall: Myndigheten för digital förvaltning, 2022.

Myndigheten för kulturanalys. *Museer 2019. Kulturfakta 2020:2*. Göteborg: Myndigheten för kulturanalys, 2020.

Nilsson, Emmeli. *Domaren Fredrik Bohlin: Gränsen är nådd för domstolarna*. Arbetet. 2022-09-07. <https://arbetet.se/2022/09/07/domaren-fredrik-bohlin-gransen-ar-nadd-for-domstolarna/> (Hämtad 2022-11-03).

Nordebo, Peter. *Domstolar slår larm om resursbrist*. Publikt. 2018-11-26. <https://www.publikt.se/nyhet/domstolar-slar-larm-om-resursbrist-20902> (Hämtad 2022-11-03).

Nordensson, Beatrice/TT. *Granskning: Resursbrist bakom väntan i asylmål*. Svenska dagbladet. 2022-03-15. <https://www.svd.se/a/Kz7GxG/granskning-resursbrist-bakom-vantan-i-asylmal> (Hämtad 2022-11-03).

Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016*.

Prop 2020/21:60. *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

Regeringskansliets hemsida. *Mål för digitaliseringspolitik*. 2022. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/mal-for-digitaliseringspolitik/> (Hämtad 2022-11-21).

Regeringskansliets hemsida. *Mål för statlig förvaltning*. 2022. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/statlig-forvaltning/mal-for-statlig-forvaltning/> (Hämtad 2022-10-25).

Regeringskansliets hemsida. *Regeringsförklaringen den 18 oktober*. 2022. <https://www.regeringen.se/tal/2022/10/regeringsforklaringen-den-18-oktober-2022/> (Hämtad 2022-10-25).

Riksrevisionen. *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*. (RIR 2022:2). Stockholm: Riksrevisionen, 2022.

Riksrevisionen. *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala* (2021:8). Stockholm: Riksrevisionen, 2021.

Samuelsson, MarieLouise. *Pessimism och förväntningar inför ny resursutredning*. Universitetslärares. 2017-03-21. <https://universitetslararen.se/2017/03/21/pessimism-och-forvantningar-infor-ny-resursutredning/> (Hämtad 2022-11-08).

SFS 1974:152. *Regeringsformen*.

SFS 1988:950. *Kulturmiljölag*.

SFS 1992:1434. *Högskolelag*.

SFS 2007:515. *Myndighetsförordningen*.
SFS 2011:203. *Budgetlagen*.

SFS 2014: 1079. *Förordning med instruktion för Statens historiska museer*.

SFS 2017:563. *Museilag*.

SFS 2017:900. *Förvaltningslag*.

SOU 1992:102. *Myndigheternas förvaltningskostnader – budgetering av pris- och löneförändringar*.

SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*.

SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning*.

SOU 2019:6. *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut)*.

Statens historiska museer. *Inriktningsplan 2022–2026*. Stockholm: Sveriges historiska museer, 2021.

Statens historiska museer. *Årsredovisning 2021*. Stockholm: Statens historiska museer, 2022.

Statskontorets hemsida ”Förvaltningskultur”. *Mer om principen effektivitet och service*. 2022. <https://www.forvaltningskultur.se/statliga-vardegrunden/effektivitet-och-service/mer-effektivitet-service/> (Hämtad 2022-11-21).

Statskontorets hemsida. *Myndigheterna under regeringen*. 2022. <https://www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/fakta-om-statsforvaltningen/> (Hämtad 2022-10-28).

Statskontoret. *Myndighetsanalys av Statens historiska museer* (2021:8). Stockholm: Statskontoret, 2021.

Stockholms universitet. *Betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6). 2019.

SUHF. *Inspel till utredningen om styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten* (Strut). 2019.

SULF. *Remissvar. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. 2019.

Sveriges domstolars hemsida. *Roll och uppgift*. 2022. <https://www.domstol.se/domstolsverket/om-domstolsverket/roll-och-uppgift/> (Hämtad 2022-11-03).

Sveriges domstolars hemsida. *Sveriges domstolars uppdrag och roll*. 2020. <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/sa-fungerar-domstolarna/sveriges-domstolars-uppdrag-och-roll/> (Hämtad 2022-11-03).

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2007*. Jönköping: Domstolsverket, 2008.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2008*. Jönköping: Domstolsverket, 2009.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2009*. Jönköping: Domstolsverket, 2010.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2010*. Jönköping: Domstolsverket, 2011.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2011*. Jönköping: Domstolsverket, 2012.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2012*. Jönköping: Domstolsverket, 2013.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2013*. Jönköping: Domstolsverket, 2014.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2014*. Jönköping: Domstolsverket, 2015.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2015*. Jönköping: Domstolsverket, 2016.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2016*. Jönköping: Domstolsverket, 2017.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2017*. Jönköping: Domstolsverket, 2018.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2018*. Jönköping: Domstolsverket, 2019.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2019*. Jönköping: Domstolsverket, 2020.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2020*. Jönköping: Domstolsverket, 2021.

Sveriges domstolar. *Årsredovisning 2021*. Jönköping: Domstolsverket, 2022.

Sveriges förenade studentkårer. *Remissvar: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)*. 2019.

Sveriges museer. *Museer under press. Läget i landet enligt 98 museichefer*. Stockholm: Sveriges museer, 2022.

Troberg, Anna. *Arbetsmiljön på museer oroar*. Dagens arena. 2021-05-05. <https://www.dagensarena.se/opinion/los-arbetsmiljoproblemen-pa-museerna/> (Hämtad 2022-11-14).

TT. *Polisen: Botten är nådd i passkaoset*. Aftonbladet. 2022-08-11. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/WjQG32/polisen-botten-ar-nadd-i-passkaoset> (Hämtad 2022-11-25).

Universitetskanslersämbetetets hemsida. *Resurstilldelningssystemet*. 2022. <https://www.uka.se/statistik--analys/analys-och-uppfoljning/kursklassificering/kursklassificering-i-hogskolan---hela-bilden/resurstilldelningssystemet.html> (Hämtad 2022-11-08).

Universitetskanslersämbetet. *Lärralledd tid i den svenska högskolan. En studie av scheman (2018:15)*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet, 2018.

Universitetskanslersämbetet. *Universitet och högskolor. Årsrapport 2021 (2021:17)*. Stockholm: Universitetskanslersämbetet, 2021.

Uppsala universitetets hemsida. *Uppsala universitetets vision, mål och strategier*. 2021. <https://www.uu.se/om-uu/vision-mal-strategier/> (Hämtad 2022-11-07).

Uppsala universitet. *Yttrande på betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)*. 2019.

Vilhelmsson, Roger & Schager, Nils Henrik. *Löneomräkningen i det statliga ramanslagssystemet. Framtida utveckling och behov av förändringar (2011:2)*. Stockholm: Arbetsgivarverket, 2011.

Otillräcklig stat

När myndigheternas uppdrag och förutsättningar inte går ihop

Bilaga

Omloppstider vid Hyres- och arrendenämnden samt Migrationsdomstolarna

Genomsnittliga omloppstider (månader)

		Mål-sättning	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hyres- och arrendenämnder	Ett urval av ärenden	4 ¹		8,2	8,4	8,5	4,9	5,4	7,4	7,5	5,7	7	11,2	6,9	5,1	6,3	10,7
	Avlägsnandemål, ensamkommande barn	2					4,8	4,4	3,4	3,4	2,8	2,7	4	5,2	5	4,6	4,2
Migrationsdomstolar	Övriga avlägsnandemål	4											9,5	13,1	20,8	22,8	20,1
	Verkställighetsmål	1					1,3	1,2	1	0,8	0,7	0,8	0,9	1	1	0,9	0,9
	Övriga migrationsmål	5											6,3	8,2	6,7	4,4	5,2
	Migrationsmål, totalt	4					10,3	7,7	6	6,8	5,4	4,5					

¹ Målet för hyres- och arrendenämnden var 7 månader fram till och med 2010.

■ målet fanns inte gällande år

Otillräcklig stat

När myndigheternas uppdrag och förutsättningar inte går ihop

Antal hyres- och arrendenämnder samt migrationsdomstolar som nått målen

Totalt antal hyres och arrendenämnder: 8

Totalt antal migrationsdomstolar: 4

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hyres och arrendenämnd	Ett urval av ärenden		2	1	1	1	3	2	2	6	2	2	4	3	5	3
Migrationsdomstolar	Avlägsnandemål, ensamkommande barn							1	0	0	0	0	0	0	0	0
Migrationsdomstolar	Övriga avlägsnandemål											0	0	0	0	0
Migrationsdomstolar	Verkställighetsmål							3	3	3	3	3	3	3	3	3
Migrationsdomstolar	Migrationsmål, totalt							1	0	1	1					
Migrationsdomstolar	Övriga migrationsmål											2	1	1	2	2

■ målet fanns inte gällande år

Myndigheternas förutsättningar att utföra sina uppdrag har blivit allt sämre. Det drabbar våra medlemmar, men också medborgarna som inte får vad de förväntar sig av statlig verksamhet. Det vill vi uppmärksamma och förändra.

Fackförbundet ST är det största fackförbundet inom statlig verksamhet med över 99 000 medlemmar som arbetar inom myndigheter och verk, bolag med statligt uppdrag, universitet, högskolor och statligt finansierade stiftelser.

Fackförbundet ST
Box 5308, 102 47 Stockholm
Telefon: 0771-556 444
E-post: st@st.org
Webbplats: www.st.org

