



Mats Embertsén

## Remissvar

2009-05-06

Dnr 01.11-86-2009

1(4)

Regeringskansliet  
(Finansdepartementet)  
103 33 Stockholm

### **Förvaltningskommitténs slutbetänkandet Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118) Fi2008/7973**

Verket för högskoleservice (VHS) har beretts tillfälle att lämna remissvar på ovan nämnda betänkande.

#### **VHS synpunkter på utredningens förslag**

Av kommitténs förslag väljer VHS att kommentera följande:

- En myndighet får inte sälja tjänster på en konkurrensutsatt marknad.
- En gemensam värdegrund för alla statstjänstemän ska sammanställas och dokumenteras av regeringen
- Generella effektiviseringar och besparingar för myndigheter ska fortsatt genomföras

#### **Myndigheters konkurrensutsatta verksamhet**

VHS delar kommitténs slutsatser att myndigheter som huvudregel inte ska sälja tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Men, som kommittén också diskuterar i sitt betänkande, det är inte helt självklart att definiera vad som är en konkurrensutsatt marknad. Dessutom kan det finnas tillfällen när det också finns skäl för undantag. I ambitionen att inte få en snedvriden konkurrenssituation får inte förändringar genomföras som avsevärt försvårar principen att myndigheter ska "räcka varandra handen". VHS menar att kommitténs förslag om krav på upphandling mellan myndigheter är alltför långtgående. I vart fall måste de effekter som VHS poängterar nedan utredas närmare. Det är nödvändigt att tydligare definiera vad som kan avses med konkurrensutsatt verksamhet och att områden där det är rimligt med undantag från krav på ett upphandlingsförfarande definieras.

VHS är en avgiftsfinansierad myndighet, över 90 procent av verksamheten finansieras med avgifter. Primärkunder är universitet och högskolor. Vidare är VHS en av flera myndigheter med ansvar för statliga ramavtal. Dessutom säljer VHS konsulttjänster inom upphandlingsområdet till statliga myndigheter. Genom dessa verksamheter har VHS lång erfarenhet av att sälja tjänster inom statsförvaltningen. VHS menar att en

---

**POSTADRESS**

Verket för högskoleservice  
Box 24 070  
104 50 Stockholm

**BESÖKSADRESS**

Karlavägen 108, plan 8

**E-POSTADRESS**

mats.embertsen @vhs.se

**TELEFON**

08-725 96 00

**DIREKTTELEFON**

08-725 90 02

**TELEFAX**

08-725 96 01

**WEBBPLATS**

www.vhs.se

verksamhet som i stort sett är renodlat avgiftsfinansierad skiljer sig väsentligt från de som har en blandfinansiering med stora inslag av anslag.

Huvuddelen av VHS avgiftsintäkter härrör sig från verksamhet inom antagningsområdet. VHS har där ett tydligt regeringsuppdrag att äga och driva ett antagningsystem för universitet och högskolor, NyA. Vidare samordnar VHS antagningsarbetet på uppdrag av lärosäten. Även det, att bistå universitet och högskolor i antagningsarbete, är ett tydligt uppdrag från regeringen.

VHS påverkas i flera olika avseende av kommitténs förslag om konkurrensutsatt verksamhet. Dels är VHS förmedlare av tjänster som skulle kunna anses påverka en konkurrensutsatt marknad. Dels är VHS köpare av motsvarande tjänster av andra statliga myndigheter.

Autonomiutredningens förslag (SOU 2008:104) om annan organisationsform för universitet och högskolor kan komma att påverka tillämpningen av kommitténs förslag menar VHS. I denna utredning kan man snarare se tendenser mot en ökad kommersialisering av universitet och högskolors verksamhet.

#### *Myndigheter som förmedlare av tjänster*

Som förmedlare av tjänster till andra myndigheter har VHS uppfattningen att ett visst mått av koncerntänk och användandet av interna tjänster, exempelvis konsultstöd, inom statsförvaltningen har ett berättigande. Det ger effektivitetsvinster för staten om det sköts på rätt sätt och med bra och tydliga uppföljningskrav.

Ett exempel är de tjänster som VHS förmedlar inom två verksamhetsgrenar. Det gäller de konsulttjänster inom upphandlingsområdet VHS tillhandahåller för andra statliga organisationer. Den verksamheten är betydelsefull för många myndigheter. Speciellt mindre statliga myndigheter har begränsade möjligheter att ha kompetens för att själva hantera inköp och upphandling. VHS har många återkommande kunder inom denna verksamhetsgren. Då verksamheten inte är vinstdrivande får den i många fall karaktären av hjälp till självhjälp. VHS bidrar genom konsultinsatser till att dessa myndigheter efter hand får högre egen kompetens inom upphandlingsområdet. VHS har svårt att se att en vinstdrivande konsultverksamhet i samma grad skulle kunna medverka till en sådan utveckling. Skulle dessa tjänster behöva upphandlas från privata aktörer befarar VHS dessutom att många myndigheter, särskilt små, skulle avstå från att ha konsultstöd i upphandlingar. Det kan leda till sämre resultat i genomförda upphandlingar och därmed högre kostnader för staten som helhet.

Ett annat exempel är VHS försäljning av tjänster inom antagningsområdet. VHS bedömning är att den verksamheten inte kan anses ligga i linje med vad kommittén avser som konkurrensutsatt verksamhet. Skulle det räknas till konkurrensutsatt verksamhet måste hela grunden för VHS myndighetsuppdrag ifrågasättas.

#### *Myndigheter som köpare av tjänster*

Det andra avseende som VHS verksamhet kan sägas påverka konkurrensutsatta aktörer är genom den roll VHS har som systemförvaltare av antagningsystemet NyA och studiedokumentationssystemet Ladok. Ladoksystemet ägs av ett konsortium som består av knappt 40 lärosäten och har gett VHS i uppdrag att vara teknisk förvaltare av systemet.

VHS använder en enhet vid Umeå universitet för systemutveckling. I det här fallet har det ansetts varit en fördel att kunna använda kompetens som finns inom

högskolesektorn vid systemutveckling och systemunderhåll. Umeå universitet har en lång tradition som utvecklare av systemstöd inom studieadministrativa verksamheter för universitet och högskolor. Tolkar man kommitténs förslag snävt skulle det kunna räknas till verksamhet som Umeå universitet bedriver på en konkurrensutsatt marknad. Den skulle i så fall behöva upphandlas av VHS enligt lagen om offentlig upphandling om kommitténs förslag förverkligas. Kommitténs avsikter av vilken verksamhet som ska räknas till konkurrensutsatta är inte helt tydlig. En närmare utredning av dessa frågor är nödvändig menar VHS.

Utredningen är inte helt konsekvent när man dels talar om vikten och värdet av myndighetssamverkan och dels föreslår krav på upphandling vid köp av tjänster mellan myndigheter. En strikt tolkning av utredningens förslag är att samverkan kan hämmas där resurser från flera myndigheter används för att utveckla eller gemensamt utnyttja en tjänst som en myndighet redan utvecklat. Det ger då snarare upphov till mer stuprörstänkande och mindre utnyttjande av gemensamma resurser. VHS ser även en risk i att administrativa kostnader ökar då upphandlingsförfarandet tar mycket tid och drar stora kostnader. En effekt kan bli att köp av externa tjänster minskar och att myndigheter i större utsträckning väljer egenutvecklade lösningar. Som alternativ kan VHS tänka sig en modell med styrning via regleringsbrev och redovisningsskyldighet i de fall man väljer statlig myndighet som leverantör. Kombinerat med en översyn, exempelvis inom respektive departements ansvarsområde, inom vilka områden respektive myndighet ska verka inom, uppnås goda förutsättningar för att inte myndigheter subventionerar verksamhet med anslagsmedel på konkurrensutsatta marknader. Det skulle samtidigt främja ett nyttjande av statsförvaltningens samlade resurser på ett effektivt sätt.

### **Gemensam värdegrund för alla statstjänstemän**

Som statligt anställd ska man ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden inom statsförvaltningen samt vad rollen som statstjänsteman innebär. Det är viktigt att, som kommittén skriver, frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och diskuteras inom varje myndighet. Att utarbeta ett gemensamt värdegrundsdokument kan underlätta arbetet med att bevara och stärka förtroendet för statlig verksamhet. Att reglera detta i särskild lagstiftning är dock VHS mycket tveksam till. Att dokumentera en gemensam värdegrund för staten och styra tillämpning och implementering via regleringsbrev torde vara tillräckligt. Det som ger långsiktig effekt är processen att, inom respektive myndighet, sedan ta fram och implementera en värdegrund för den egna verksamheten utifrån en gemensam statlig värdegrund.

VHS har under 2008 utarbetat en värdegrund för myndigheten, där ledorden är service, ansvar och kvalitet. I olika skeden under arbetet involverades all personal inom myndigheten. Värdegrunden omsätts nu i det dagliga arbetet, exempelvis i medarbetarsamtal, i planeringsdokument och i kontakt med medborgare, kunder och underleverantörer.

### **Generella effektiviseringar och besparingar**

Hos VHS, som till stor del är finansierat av avgifter, är strävan att ständigt effektivisera verksamheten stark. I dialogen med kunder är det viktigt att kunna påvisa nyttan av de avgifter som kunderna betalar.

Det finns för all statlig verksamhet behov från regeringens sida att söka effektiva lösningar med besparing som följd. VHS anser att det går att göra mer riktade besparingskrav för myndigheter och att generella besparingskrav kan slå onödigt blint. Personalintensiva verksamheter påverkas på ett sätt, medan verksamheter med stora kostnader av annan typ kan få svårare att anpassa verksamheten till generellt utformade besparingskrav. En lyhördhet i besparingskraven från regeringens sida torde ge större effektiviseringspotential. Det medför även att regeringen löpande måste föra en dialog med myndigheterna om verksamhetens innehåll och inriktning. Det är i sig ett incitament för effektivisering.

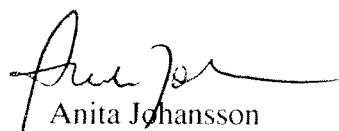
Ett annat område som bör leda till besparingar är arbetet med att förenkla de administrativa regelverken för statliga myndigheter. De krav som finns på olika redovisningar, policys och planer innebär många gånger omfattande resursåtgång för att se till att dessa dokument finns inom myndigheten. Några förenklingar har genomförts under senare år bl.a. i samband med regeringens regelförenklingsarbete för företag, men det är önskvärt att det arbetet ytterligare vidgas även inom statsförvaltningen.


VHS vill belysa effekten av en annan typ av effektiviseringar. Det gäller när myndigheter tillförs nya uppdrag inom bibehållen anslagsram. På sikt kan det urholka en myndighets möjligheter att utföra kärnverksamhetens uppgifter på ett bra sätt. En löpande dialog med myndigheterna om verksamhetens innehåll och inriktning skulle även här kunna motverka sådan utveckling.

#### *Systematisk kartläggning av myndighetsstrukturen*

VHS instämmer i kommitténs förslag att regeringen systematiskt bör kartlägga myndighetsstrukturen på olika områden, för att spåra eventuella överlappningar och målkonflikter. VHS har under en följd av år påtalat behovet av en myndighetsöversyn inom området där VHS verkar. Det finns flera myndigheter inom utbildningssektorn med överlappningar i uppdrag och verksamhetsområden. Ett systematiskt arbete för att löpande kunna identifiera problem och skaffa ett bra underlag för att prioritera tänkbara förändringar i myndighetsstruktur och styrning av myndigheter kan skapa grund för ytterligare effektivisering av statsförvaltningen.

I detta ärende har direktör Anita Johansson beslutat. Enhetschefen Maria Linna Angestav har deltagit i beslutet. I den slutliga handläggningen deltog Mats Embertsén, föredragande.

  
Anita Johansson  
Direktör

  
Mats Embertsén  
utredare