

## **Boverkets bidragshantering, kompetensförsörjning och konsultanvändning.**

---

*Tre verksamhetsfrågor i Utredningen om Boverket (M2008:04).*

## Innehållsförteckning

	Sid.
<b>1. Inledning</b>	<b>3</b>
1.1 Uppdraget	3
1.2 Inriktning och avgränsningar	3
1.3 Metod, genomförande och faktaunderlag	3
<b>2. Boverkets bidragshantering</b>	<b>5</b>
2.1 Bidragsutvecklingen	5
2.2 Boverkets bidragshantering – iakttagelser	7
2.3 Boverkets bidragshantering - problemanalys	16
2.4 Slutsatser och förslag	23
<b>3. Boverkets personalresurser och kompetensförsörjning</b>	<b>27</b>
3.1 Boverkets personalstruktur - iakttagelser	27
3.2 Boverkets kompetensförsörjningsarbete – iakttagelser	33
3.3 Problemanalys	37
3.4 Slutsatser och förslag	42
<b>4. Boverkets konsultanvändning</b>	<b>45</b>
4.1 Iakttagelser	45
4.2 Problemanalys	53
4.3 Slutsatser och förslag	56
<b>Bilagor</b>	
1. Bidragskostnader per bidragsslag och stödform samt per politikområden 2004-2008	59
2. Boverkets uppgifter i hanteringen av olika bidrag och stöd	60
3. Definition av Boverkets konsultkostnader	61
4. Utfall av Boverkets personalkostnader, konsultkostnader och totala kostnader per enhet/division åren 2004-2008	62

## **1. Inledning**

### **1.1 Uppdraget**

Regeringen tillsatte den 11 september 2008 en särskild utredare med uppdraget att analysera Boverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning (Dir. 2008:107).

Utredningen om Boverket (M 2008:4) gav den 23 januari 2009 konsultföretaget Swedeval Utvärdering i uppdrag att utreda Boverkets bidragshantering, kompetensförsörjning och konsultanvändning.

### **1.2 Inriktning och avgränsningar**

Inom dessa tre områden har konsultutredningen bl.a. omfattat

- Utvecklingen av de statliga bidragen inom Boverkets verksamhetsområde
- Boverkets bidragsadministration inklusive uppföljning och utvärdering
- Boverkets personalresurser, kompetensförsörjning och HR-arbete
- Utvecklingen av Boverkets konsultanvändning.

För varje område redovisas våra iakttagelser, problemanalys samt slutsatser och förslag. Den undersökta perioden är i huvudsak den senaste femårsperioden från år 2004 till och med 2008.

### **1.3 Metod, genomförande och faktaunderlag**

Arbetet har bedrivits i nära samråd och fortlöpande avstämningar med Boverksutredningens sekretariat. Utredningsunderlag och utkast till rapport har successivt presenterats och diskuterats vid gemensamma möten med Boverksutredningen under perioden februari-maj 2009.

Faktainsamlingen och underlag har i huvudsak hämtats från följande källor:

Skriftliga frågor har ställts till Boverkets ansvariga för de tre undersökta områdena. Frågorna har besvarats skriftligt med särskilt framtagen verksamhetsstatistik och genom kvalitativa beskrivningar och bedömningar av verksamheten.

Det redovisade underlaget har också legat till grund för intervjuer med chefer, projektledare och andra medarbetare för de berörda verksamheterna vid Boverket. Intervjuerna omfattade i olika konstellationer representanter för Bidragsenheten, Byggregelenheten, Bygg- och förvaltningsenheten, Stad- och regionenheten, Stöddivisionen/Ekonomienheten, Internrevisorn, Personalenheten, Informationsenheten, IT-enheten samt representanter för de lokala personalorganisationerna. Intervjuerna genomfördes delvis gemensamt med utredningens huvudsekreterare. Vissa intervjuer har följts upp med kompletterande telefonintervjuer och mejlförfrågningar.

Intervjuer har också gjorts med representanter för samverkande myndigheter och andra externa intressenter utanför Boverket när det gäller bidragshanteringen. Intervjuer har gjorts med tre länsstyrelser, Energimyndigheten och en kommunal energirådgivare i Stockholms län.

I underlaget ingår vidare specifikt material som inhämtats av utredningens sekretariat. Det gäller främst Boverkets egna verksamhetsbeskrivningar samt inkomna synpunkter från enkät till Boverkets externa intressenter.

I det analyserade underlaget ingår dessutom en omfattande skriftlig dokumentation från Boverket och annat offentligt tryck. Från Boverket består materialet bl.a. av årsredovisningar, olika planerings- och styrdokument, utfallsstatistik från redovisning och verksamhet, projekt-rapporter, webbmaterial m.m.

Folke Hansson har varit ansvarig konsult för genomförandet och avrapporteringen av konsultuppdraget.

## **2. Boverkets bidragshantering**

Boverket har uppdraget att svara för den centrala administrationen av olika statliga bidrag och stöd inom sitt verksamhetsområde. I Boverkets uppgifter ingår också tillsyn och uppföljning av bidragshanteringen samt att göra konsekvensanalyser av nya stöd och utvärdera effekterna av utbetalade bidrag och stöd.

I avsnittet 2.1 ges en kortfattad översikt över bidragsutvecklingen inom Boverkets ansvarsområde den senaste femårsperioden 2004-2008.

I avsnittet 2.2 redovisar vi våra iakttagelser av Boverkets bidragshantering. Det är i första hand Bidragsenhetens verksamhet som beskrivs med dess uppgifter, resurser och samverkan med andra myndigheter m.m.

Problemanalysen med våra bedömningar av Boverkets bidragshantering redovisas i avsnittet 2.3.

Överväganden och förslag till åtgärder för att förbättra bidragshanteringen framgår av avsnitt 2.4.

### **2.1 Bidragsutvecklingen**

De statliga transfereringarna består av anslagsmedel från statsbudgeten för finansiering av olika bidrag och stöd inom det bostadspolitiska området och ytterligare några andra politikområden. Bidragen fördelas av Boverket eller andra myndigheter enligt villkor i regleringsbrevet eller bestämmelser i särskilda förordningar.

Totalt anslår statsmakterna över 2 mdkr årligen från statsbudgeten för transfereringar att fördelas inom Boverkets ansvarsområde. För år 2008 uppgick summan till nästan 2,4 mdkr.

Bidragsutvecklingen inom Boverkets ansvarsområde framgår av följande tabell. Den visar antalet bidrag och stöd som förekommit inom olika politikområden samt hur stora bidragsutbetalningar som skett under den senaste femårsperioden. I bilaga 1 redovisas samma uppgifter även fördelat på bidragsslag och stödförslag.

**Figur 2.1: Bidragskostnader (mnkr) och antal bidragsslag/stödformer fördelade på politikområden åren 2004-2008.<sup>1</sup>**

Politikområde	Bidrag/ stöd	År 2004	2005	2006	2007	2008
Bostad	7	2 031	2 451	2 494	2 289	1 886
Kultur	1	2	7	9	11	10
Folkrörelse	1	28	19	31	20	34
Energi	9	100	41	378	1 004	628
Miljö	1		2	19	20	
Äldre	1				1	110
<b>Samtliga</b>	<b>20</b>	<b>2 161</b>	<b>2 520</b>	<b>2 931</b>	<b>3 345</b>	<b>2 668</b>

Det är främst bidrag och stöd inom det bostadspolitiska området som dominerat Boverkets bidragshantering. Dessa bidrag har under senare år minskat i både antal och kostnader. Detta gäller framförallt räntebidragen som minskat kraftigt med halverade utbetalningar under perioden. Under samma period har kostnaderna för den s.k. investeringsstimulansen, som är ett skattekrediterat stöd, ökat betydligt.<sup>2</sup>

En annan tydlig utvecklingstendens är att bidragen och stöden inom det energipolitiska området ökat kraftigt. År 2004 fanns det tre stödformer med sammanlagda utbetalningar på 100 mnkr. Av alla områden är det nu det energipolitiska området som har flest stödformer och där flertalet har tillkommit de tre senaste åren. År 2007 uppgick utbetalningarna inom detta område till 1 000 mnkr. Stöd för energieffektivisering och konverteringar av oljeuppvärmning och el är de stora stöden som ökat sina kostnader kraftigt.

Bidragskostnaderna fördelade på bidragsmottagare visar att nästan två tredjedelar av alla bidragsutbetalningar går till bostadsföretag och andra liknande företag. Bostadsrättsföreningarna får 15 procent och fysiska personer som äger småhus och flerbostadshus svarar för 9 procent. Stat och kommun är mottagare till ca 12 procent av bidragen. Det är framförallt fysiska personer som har ökat sin andel av Boverkets bidrag under perioden, beroende på de ökade stöden till energiomställning.

Samma utvecklingstendens framträder när det gäller antalet inkomna bidragsärenden. Det sker en ökning av antalet ärenden inom energiområdet från 2006. Detta område dominerar helt ärendevolymer (ca 80-90 %) och det stora antalet bidragsärenden gäller konverteringar av olika värmesystem. Det framgår också av ärendeutvecklingen att räntebidragen och olika investeringsstöd inom det bostadspolitiska är på väg att fasas ut. Bidragsärenden som gäller åtgärder mot radon i egnahem har ökat kraftigt under perioden.

Sammanfattningsvis har utvecklingen under den aktuella perioden gått från generella produktionsstöd för bostadsbyggande, för såväl ny- som ombyggnad av hyres- och bostadsrättsshus tillsammans med riktade investeringsstöd för att bygga hyresbostäder, till avveckling av pro-

<sup>1</sup> Redovisningen avser utbetalade belopp. Belopp som beslutats, men ännu inte utbetalats ingår inte i redovisningen. De kan vara betydande.

<sup>2</sup> Eftersom detta är en skattekreditering finns det inte något anslag för stödet.

duktionsstöden och ökad inriktning på engångsstöd för energieffektivisering och stöd för bostadsbyggande i särskild form.

## 2.2 Boverkets bidragshantering - iakttagelser

### Bidragseenhetens verksamhet och uppgifter

Boverkets *bidragshantering* är i huvudsak koncentrerad till Bidragseenhetens verksamhet. Bidragseenhetens huvuduppgift är att ansvara för den centrala administrationen av de statliga stöden inom Boverkets verksamhetsområde. Bidragshanteringen omfattar olika uppgifter beroende på vilka bidrag och stöd det handlar om. De uppgifter som kan ingå i enhetens bidragshantering är

- Information, föreskrifter, anvisningar
- Handläggning av bidragsärenden
- Maskinell bearbetning, utbetalning
- Handläggning av förvaltningsärenden, överklaganden
- Registerhantering
- Tillsyn och uppföljning, prognoser
- Utvärdering av effekter, konsekvensanalyser av nya bidrag
- Övrigt (remisser m.m.).

Boverkets uppgifter i hanteringen av de olika bidragen och stödformerna redovisas översiktligt i bilaga 2. Boverket har under senare tid fått ansvar för nya typer av stöd. Ett par exempel är stödet för hållbara städer samt stöd till projektet ”Tryggt och jämnt”.

Utöver bidragshanteringen har Bidragseenheten flera *andra arbetsuppgifter* som styrs av externa regler och uppdrag. Bidragseenheten lämnar bl.a. råd om utformningen av ekonomiska planer samt beslutar om och utövar tillsyn över intygsgivare för bostadsrättsföreningar. Bidragseenheten har även tillsynen över kommunernas handläggning av bostadsanpassningsbidraget. När det gäller energideklarationer är enheten ansvarig för den juridiska tolkningen och allmänhetens juridiska spörsmål. Bidragseenheten utvecklar och administrerar registret över energideklarationer och besiktningsprotokoll. Vidare samordnar enheten verkets sektoransvar i handikappfrågor samt följer utvecklingen inom allmännyttan i samarbete med analysenheten. Bidragseenheten leder också projektet med att utveckla en informationsportal om boende, byggande och inomhusmiljö. Projektet är ett regeringsuppdrag till Boverket i samarbete med Konsumentverket.

Styrningen av verksamheten inom Bidragseenheten bygger på de prioriteringar som enhetsledningen gör. Bidragseenhetens verksamhet är en integrerad del i Boverkets verksamhet med samverkan med flera andra enheter inom myndigheten.

### Boverkets administration av statliga stöd och bidrag

Med utgångspunkt i regeringens förordningar tar Boverket fram och utvecklar föreskrifter och allmänna råd samt blanketter och anvisningar för ansökan om olika stöd och bidrag. Verket utarbetar också informationsmaterial och informerar länsstyrelser, organisationer och allmänhet om nya stöd.

Via Boverkets administrativa system Bofinc svarar verket för maskinella bearbetningar och utbetalningar samt registerhantering av stöden.

Bidrag och stöd till icke-statliga kultur- och allmänna samlingslokaler som handläggs av Boverkets bidragsenhet. Enheten bereder ärendena och föredrar dem sedan för den beslutande Samlingslokaldelegationen. På motsvarande sätt handlägger Boverket stödet till hållbara städer på uppdrag av Delegationen för hållbara städer. Efter det att bidragen har beviljats, utbetalas de till sökanden. Vissa andra stöd, exempelvis vindkraftstödet, handläggs av andra enheter inom Boverket och administreras av Bidragsenheten.

Administrationen av stöden präglas av kraven på ständiga förändringar och anpassningar. Det är t.ex. vanligt att statsmakterna efterhand beslutar om ändrade villkor och regler för befintliga stöd. Administrationen påverkas också av att flera stöd är ram- eller tidsbegränsade. Boverket hanterar också flera stöd som är under avveckling och administrationen pågår ofta även efter utgången tid.

Vissa stöd kräver en omfattande administration. Det kan bero på att bidragskonstruktionen är komplicerad eller att stöden åtföljs av en stor ärendetillströmning på kort tid. Ett exempel är stödet för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus. Anslagna medel räckte inte och regeringen tvingades ändra reglerna på grund av den stora tillströmningen av ärenden. För Boverkets del ledde det till ökad administration av ett stort antal överklagade ärenden.

### **Samverkan med myndigheter och andra aktörer**

I genomsnitt inkommer 60 000 ansökningar om statliga stöd och bidrag per år. Boverket samverkar med andra statliga myndigheter i bidragshanteringen. Länsstyrelserna och andra statliga myndigheter svarar för handläggningen och beslut i bidragsärenden. Majoriteten av stöden handläggs av länsstyrelserna och det gäller i första hand olika bostadsstöd. Andra statliga myndigheter som medverkar i bidragshanteringen är Energimyndigheten, Skatteverket, Arbetsmiljöverket, SSI och Lantmäteriverket. Vidare sker samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting, Delegationen för hållbara städer samt vissa organisationer.

Synpunkter som framkommit i utredningens kontakter med länsstyrelserna visar överlag på positiva erfarenheter av samverkan mellan länsstyrelserna och Boverkets bidragshandtering. Genom etablerade rutiner har Boverket kunnat hantera administrativa problem, som följer av snabba politiska beslut och förändringar, med snabb information till handläggarna på länsstyrelserna och vidare till mottagarna av stöden. Det gemensamma IT-stödet för bidragshandteringen har tidvis förorsakat störningar i informationsutbytet mellan myndigheterna. E-tjänsten för bidragsansökan framhålls av alla berörda som ett viktigt utvecklingssteg, men utvecklingsarbetet har varit utdraget och komplicerat.

### **Prövning av överklagade bidragsbeslut**

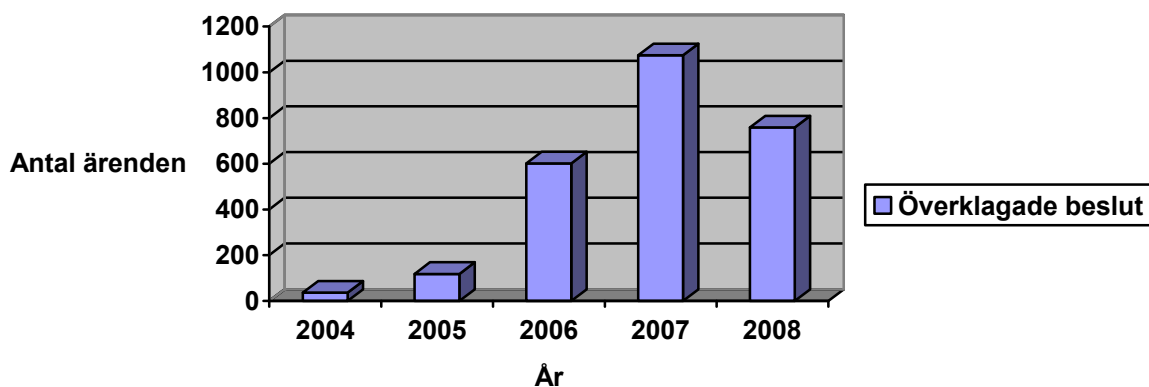
Boverket är sista instans och därmed praxisbildande myndighet när det gäller flertalet stöd. Bidragsenheten handlägger förvaltningsärendena, dvs. bidragsbeslut som fattats av ansvariga



myndigheter och därefter har överklagats. Dessa ärenden handläggs juridiskt i enlighet med lagar och förordningar. I handläggningen tar Bidragsenheten vid behov hjälp av sakenheternas experter, t.ex. arkitekter och jurister vid Byggregelheten, för att kunna göra kvalificerade expertbedömningar. Dessutom besvarar Boverket ca 250 ärenden årligen som är förfrågningar.

Följande figur visar utvecklingen av antalet överklagade bidragsbeslut under den senaste femårsperioden.

**Figur 2.2: Antalet överklagade bidragsbeslut som handlagts av Boverket åren 2004 – 2008.**



Den del av Boverkets bidragshantering som rör handläggningen av överklagade beslut har ökat kraftigt under de tre senaste åren. Hela ökningen förklaras av ett stort antal överklagade beslut i bidragsärenden inom energiområdet. Det handlar om stöden för konverteringar av direktverkande el resp. oljeuppvärmningssystem i bostadshus. Två tredjedelar av det stora antalet överklagade beslut år 2007 gällde stödet för oljekonverteringar. Även stöden för energieffektivisering har genererat ett stort antal överklagade beslut, t.ex. ärenden som gäller stödet för installation av energieffektiva fönster eller bibränsleanordningar i småhus.

Vi har undersökt antalet överklagade ärenden år 2008 jämfört med motsvarande ärenden under 2007. Den samlade bilden av jämförelsen mellan åren visar på en ökning av antalet öppna ärenden och längre liggstider samt även längre handläggningstider för avgjorda ärenden. Energidragen utgör den största gruppen bidragsärenden som överklagats. Tabellen nedan visar ärendebalanser och handläggningstider för dessa bidrag under 2007 och 2008.

**Figur 2.3: Ärendebalanser samt ligg- och handläggningstider för överklagade bidragsbeslut inom energiområdet vid utgången av 2007 och 2008.<sup>3</sup>**

Överklagade bidragsbeslut inom energi	År 2007	År 2008
<b>Antal ärenden</b>		
Inkomna	874	624
Expedierade	743	481
Balans	242	402
- varav 6 mån eller mer	57	323
<b>Antal månader (genomsnitt)</b>		
Liggtid för ärenden i balans	3,8	7,8
Handläggningstid för expedierade ärenden under året	3,7	6,2

Källa: Boverket

Jämförelsen mellan åren visar att ärendebalanserna ökar trots att antalet inkomna ärenden minskat 2008. Dessutom har liggtiden för överklagade ärenden i balans ökat kraftigt och 80 procent av dessa ärenden är sex månader eller äldre. Även handläggningstiderna för expedierade ärenden har ökat från 3,7 månader 2007 till över 6 månader 2008.

Bakgrunden är den kraftigt ökade ärendetillströmningen inom energiområdet under de senaste åren. Det återverkar även på tiderna för ärenden inom andra bidragsområden, som handläggs av samma personal. Tabellen nedan visar detta för räntebidragen.

**Figur 2.4: Ärendebalanser samt ligg- och handläggningstider för överklagade beslut om räntebidrag och statlig bostadssubvention vid ny- och ombyggnad 2007 och 2008.<sup>4</sup>**

Överklagade bidragsbeslut inom bostad	År 2007	År 2008
<b>Antal ärenden</b>		
Inkomna	35	26
Expedierade	31	25
Balans	32	36
- varav 6 mån eller mer	11	26
<b>Antal månader (genomsnitt)</b>		
Liggtid för ärenden i balans	6,4	10,1
Handläggningstid för expedierade ärenden under året	12,0	11,9

Källa: Boverket

Överklagade ärenden om räntebidragen anses som relativt komplicerade att handlägga. Tabellen visar att de öppna ärendena som gäller beslut om subventioner inom bostadsområdet har

<sup>3</sup> Energibidragen omfattar i denna redovisning följande stöd: förbättring av inomhusklimat i bostäder, investeringar för att minska elanvändning i bostäder och vissa lokaler, konvertering från direktverkande elvärme, konvertering från oljeuppvärmningssystem samt stöd för energieffektiva fönster eller biobränsleanordningar.

<sup>4</sup> Redovisningen avser, om inte annat anges, läget per 31 december resp. år.

fått längre liggtider. Över 70 procent av ärendena har varit liggande mer än 6 månader trots att antalet ärenden minskar. Liggtiden har ökat till i genomsnitt 10 månader per ärende. Däremot är handläggningstiderna för de expedierade ärendena lika långa under de två åren.

Bidragseenheten framhåller i våra intervjuer att enheten prioriterar principiellt viktiga ärenden i sin handläggning av överklagade beslut. Skälet är att Boverket genom sina avgöranden vill påskynda sin vägledning till länsstyrelserna i liknande ärenden.

### **Tillsyn och uppföljning av bidragshanteringen**

En viktig uppgift för Boverket är tillsyn och uppföljning av bidragshanteringen. Bidragseenheten har tillsynsansvaret över samhällets ekonomiska stöd till byggnader. Enligt stödförordningarna ska Boverket utöva tillsyn över efterlevnaden av gällande förordningar och föreskrifter för stöden. Boverket ska också följa upp och ge regeringen, myndigheter och andra aktörer ett kvalificerat kunskapsunderlag inom området bostadsmarknad.

Hittills har Boverkets tillsyn över länsstyrelsernas bidragshandläggning i praktiken ingått i och utförts av Boverkets internrevision av länsstyrelserna. Tillsynen har varit inriktad på förvaltningsrättsliga frågor och avrapportering har skett till länsledningarna.

Bidragseenheten har däremot inte bedrivit någon egen aktiv och utvecklad tillsyn. Bidragseenheten har dock uppföljande kontakter med länsstyrelserna och diskuterar där gemensamma frågor. Det finns nu en ambition hos Bidragseenheten att utveckla sin tillsynsroll och avsätta resurser för detta.

Bidragseenheten har också ett tillsynsansvar över kommunernas hantering av bostadsanpassningsbidraget och handlägger remisser från domstolarna som gäller detta bidrag.

Boverket lämnar också kontinuerligt prognoser och utfall till regeringen och myndigheter över de statliga stöden inom Boverkets anslag. Boverket uppskattar att de sammanlagda resurserna för tillsyn, uppföljning och prognoser uppgår till *en årsarbetskraft* under 2008.

### **Uppföljning och utvärdering av bidragens effekter**

Utvärdering av effekter och konsekvensanalyser har blivit en allt viktigare uppgift i de nya stöd som inrättats. Boverket har ett generellt utvärderingsansvar inom sitt verksamhetsområde. Men regeringen styr numera alltid kravet på uppföljning och utvärdering av enskilda stöd i förordningarna för de aktuella stöden. Utvärderingsinsatser kan också styras av återrapporteringskrav i regleringsbrevet eller av särskilda regeringsuppdrag. Enligt regleringsbrevet ska Boverket redovisa och analysera kostnaderna för de olika bostadsstöden.

Bidragseenheten tar, på regeringens uppdrag, fram planer för uppföljning och utvärdering av stöden. I Boverkets planering ingår numera alltid att utvärderingarna även ska belysa de administrativa konsekvenserna av det aktuella stödet. Våra intervjuer tyder på att dialogen med Regeringskansliet är begränsad som vägledning för inriktningen av utvärderingarna.

Bidragenshetens egna tillgängliga utvärderingsresurser uppskattas till 0,2 årsarbetskrafter och utvärderingsarbetet befinner sig fortfarande i ett uppbyggnadsskede. Utvärderingarna inom bidragsområdet leds alltid av Bidragenshetens utvärderare. I utvärderingsarbetet samverkar Bidragensheten med andra enheter, i första hand Analysenheten, när det gäller att analysera kostnader och utvärdera effekter av olika stöd. Det förekommer också att Bidragensheten anlitar extern kompetens för att medverka i eller genomföra utvärderingar.

I de djupare uppföljnings- eller utvärderingsrapporterna analyseras data mer i detalj för att t.ex. kunna bedöma effekterna av stöden. Det kräver att data körs fram på ärendenivå för att analyseras vidare. När det gäller de energirelaterade bidragen finns t.ex. uppgifter om energibesparing kopplat till de olika åtgärderna på varje ärende. Det kan också komma externa beställningar (t.ex. från departementet, media och forskare) där verket gör specialkörningar.

På Bidragensheten ligger också uppdraget att göra *konsekvensanalyser* av nya stöd. Analyserna görs på Boverkets föreskrifter för stödet. Bidragensheten lämnar, i enlighet med regleringsbrevet, kontinuerligt prognoser och utfall för samtliga anslag som myndigheten disponerar för de statliga stöden samt *prognoser* och utfall av inkomstbortfall.

### **IT-systemen för administrationen av stöden**

Bidragensheten underhåller och utvecklar administrativa rutiner för hantering och utbetalning av bidrag. Boverket är systemansvarig för datastödet som används i bidragshanteringen. Boverket har utvecklat handläggnings- och utbetalningssystemet Bofinc. Detta handläggarstöd används av både länsstyrelserna och Boverket i beredning och beslutssituationer samt för utbetalning. Systemet hanterar ca 100 000 ärenden per år. Systemansvaret för IT-systemen (subventionssystemen) ligger numera på Boverkets IT-enhet.

Boverkets statistikdatabas Svanen innehåller data från bidragssystemet Bofinc, energideklarationsregistret (Gripen) samt projektet BETSI. Data uppdateras kontinuerligt och all data som registrerats i Bofinc och Gripen förs över till Svanen. Systemet har utvecklats för utvärdering och andra myndigheters behov av information, exempelvis Energimyndigheten.

För att hämta fram statistik används analysverktyget Cognos som är kopplat till Svanen. I Cognos finns standardiserade statistikrapporter som körs fram löpande av Boverket och även av länsstyrelserna, som också har behörigheter till bidragsstatistiken. Energimyndigheten kommer också att få behörighet till statistikrapporter med data från energideklarationsregistret. Via analysverktyget kan Boverket ta fram statistik, prognoser, utvärdering m.m. De vanligaste rapporterna som tas fram är månadsstatistik över bidragsärenden. Informationen läggs ut på Boverkets hemsida. Inför prognoser, budgetunderlag och årsredovisning tas det fram ytterligare underlag, bl.a. nyckeltal över kostnad per avisering och antal försenade utbetalningstillfällen. Länsstyrelserna använder framförallt statistikrapporterna för att följa upp öppna ärenden, följa handläggningstider, ta fram statistik på avslagna och avskrivna ärenden m.m., men även för underlag till sina årsredovisningar.

Bofinc beskrivs som ett stabilt och samtidigt flexibelt system som även kan hantera andra typer av stöd än de som är avsedda för fastigheter och bostäder. Ett exempel på detta är vindkraftstödet som riktas till regioner.

Den nu aktuella systemutvecklingen gäller den elektroniska tjänsten som kommer att underlätta och förbättra inrapporteringen av uppgifter till systemet och ansökningarna och även förbättra möjligheterna till informationsuttag för uppföljning och utvärdering. E-tjänsten kommer också att effektivisera länsstyrelsernas handläggning av bidragsärenden. Produktionssättningen av e-handläggningstjänsten påbörjades i december 2008 och sker nu succesivt. Boverket och länsstyrelserna fortsätter att utveckla kompletterande e-tjänster till Bofinc för att bl.a. förenkla för bidragssökanden.

Boverket redovisar, enligt återrapporteringskraven i regleringsbrevet, vissa nyckeltal för administrationen av bostadsstöd och förekomsten av felaktigheter vid utbetalning. Redovisningen i ÅR 2008 visar bl.a. på sjunkande totalkostnader för bidrags- och statistiksystemen mellan 2006 och 2008. Boverket redovisar att inga felaktiga utbetalningar eller försenade utbetalningstillfällen under 2008.

### **Regeringens styrning och finansiering av Boverkets bidragshantering**

Den bidragshantering som finansieras via förvaltningsanslaget<sup>5</sup> är räntebidragen, investeringsbidrag, investeringsstimulans samt radonbidraget. Handläggningen av stöden till icke statliga kulturlokaler och allmänna samlingslokaler går i sin helhet över förvaltningsanslaget.

Däremot har kostnaderna för den administrativa hanteringen av de stöd som kommit till på senare år fått sin finansiering genom särskilda anslag. Detta gäller alla de olika energistöden samt stödet till äldreboende, där både Boverket och Länsstyrelserna fått särskild ersättning för administration av stöden och i vissa fall även för information. I regel har högst en till två procent av anslaget för stödet avsatts för administrativ ersättning till Boverket och högst en procent till länsstyrelserna. Verket får använda dessa medel för att täcka programanknutna kostnader såsom planering, administration, uppföljning och utvärdering, samt för att anpassa verkets datoriserade system. I samband med införandet av vissa stöd har även extra ersättning lämnats för information och utbildning.

I intervjuerna framhålls att kostnadstäckningsgraden i den administrativa ersättningen är mycket beroende av hur stödet ser ut i sin konstruktion och anslaget storlek. När det gällde oljekonverteringsstödet var ersättningen för både Boverket och Länsstyrelserna tillsammans en procent av anslaget, vilket inte svarade mot kostnaderna, varken för Boverket eller för länsstyrelserna. Orsaken var att stödet genererade ett så stort antal ansökningar och överklagade ärenden. Det finns också exempel på ersättningar i anslag som fullt ut inte har utnyttjats av Boverket.

Boverket följer upp sina administrationskostnader för varje stöd med redovisning på kostnadsslagen personal och data. Boverket beslutar efter diskussion med länsstyrelserna om vilka fördelningsprinciper som ska gälla för fördelningen av administrationsersättningen till länsstyrelserna.

Under senare år har ansvaret för föreskrifter och information m.m. av vissa nya stöd lagts på andra myndigheter och enheter än Bidragsenheten. Stödet till solceller är ett exempel där Näringsdepartementet givit Energimyndigheten uppdraget att ge ut föreskrifter och information,

---

<sup>5</sup> Anslagsposten för förvaltningskostnader.

medan handläggningen och beslut om stödet ligger på länsstyrelserna. Boverket svarar för den maskinella bearbetningen och utbetalningen av stödet via Bofinc. I det här fallet betyder det att Energimyndigheten måste bygga upp administrativa rutiner m.m. för sin hantering av stödet.

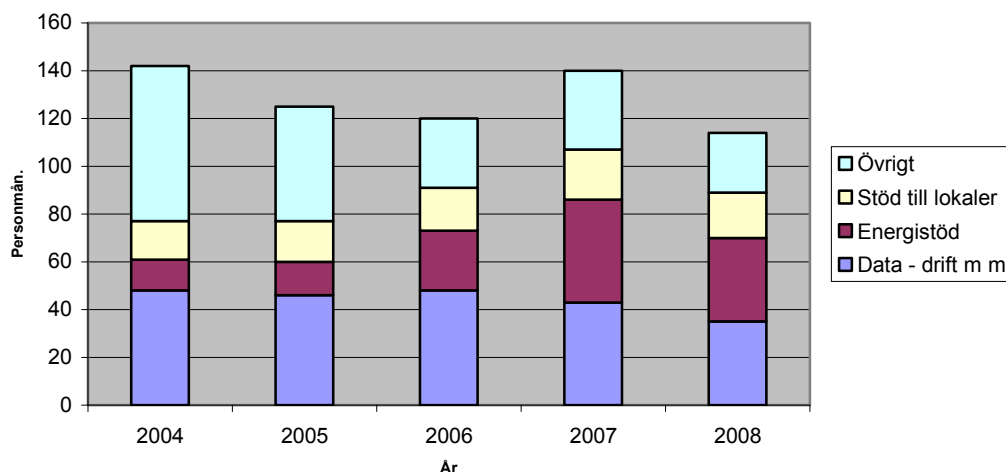
Boverkets bidragshantering påverkas också av att regeringens förordningar om nya stöd ska prövas av EU. Det har i praktiken skapat ökat utrymme för Boverket att förbereda sig för att hantera nya stöd.

### Boverkets resurser för bidragshantering<sup>6</sup>

Trenden under den senaste femårsperioden är att den totala arbetstiden för handläggning och administration av olika stöd minskar under perioden med undantag för året 2007. Minskningen gäller bl.a. drift och förvaltning av datasystemen.

Följande figur beskriver Boverkets nedlagda arbetstid för handläggning av olika stöd.

**Figur 2.5: Personalresurser för handläggning och administration av bidrag och stöd åren 2004 – 2008 (personmånader)<sup>7</sup>.**



Samtidigt framgår det av diagrammet att handläggningen av energistöden tar en allt större del av enhetens resurser. Andelen nedlagd tid för handläggning av energistöd har ökat från 9 procent 2004 till 34 procent av alla personella resurser i bidragshantering 2008. Boverket svarar för hela handläggningen av stöden till lokaler inom kultur- och folkrörelseområdet.

Medlen för bidragsadministration delfinansierar lönekostnaderna för fast anställd personal. Personalen tar fram föreskrifter, informationsmaterial, ansökningsblanketter, handlägger överklagade ärenden och svarar även för övriga kontakter med allmänheten. På så sätt byggs erforderlig kompetens upp inom bidragsområdet och förstärker verkets långsiktiga kompetensförsörjning inom området. En nackdel för Boverket är att omfattningen och finansieringsgraden varierar över tiden vilket påverkar förvaltningsanslaget och Boverkets övriga verk-

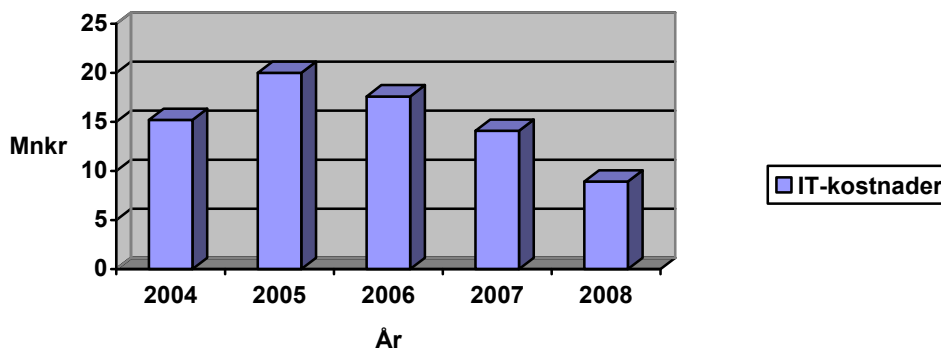
<sup>6</sup> Redovisningen i detta avsnitt bygger på Bidragsenhetens uppgifter som lämnats till utredningen i februari 2009.

<sup>7</sup> Inklusive tid för att täcka verksamhetsgemensam administration.

samhet. Administration av de stöd som inte omfattas av modellen finansieras av förvaltningsanslaget.

Systemanpassningen sker till övervägande del inom den normala förvaltningen. Boverkets datakostnader för bidragshanteringen framgår av följande tabell.

**Figur 2.6: Boverkets kostnader för bidragshanteringens IT-system 2004-2008 (mnr).<sup>8</sup>**



Boverket hade de största kostnaderna för IT-systemen under 2005 och 2006 när ett plattformbyte genomfördes för att anpassa systemet till framtida behov och ökad flexibilitet för handläggning, uppföljning och utvärdering av olika stöd. IT-kostnaderna totalt och även dess konsultandel har därefter sjunkit. Under perioden som helhet uppgick konsultkostnaderna till över 70 procent av de totala kostnaderna för dessa datasystem. Boverkets egen personal genomför nu i högre utsträckning själva förändringarna i systemen, t.ex. när systemen ska anpassas till nya bidrag.

Bidragenhetens konsultkostnader (exkl. IT-konsulter) har varierat mellan 1,1 och 3,1 mnr under åren 2005-2008, vilket utgör 10-19 procent av enhetens totala kostnader under dessa år.

### **Förändringar och viktiga utvecklingsfrågor inom bidragshanteringen de närmaste åren**

Boverket bedömer att den förändring som skett genom övergång från generella stöd till riktade stöd sannolikt kommer att fortsätta. Med tanke på klimatfrågans allt större betydelse kommer stöd som gäller energieffektivisering att vara aktuellt, eventuellt också kopplat till underhållsåtgärder i bostäder. Stöd för solceller är redan på gång. Ett särskilt statligt stöd för hållbara städer har införts för att främja hållbar stadsutveckling och minska utsläppen av växthusgas. Stödet kommer att administreras av Boverket. Vidare förutser Boverket att de äldres boende kommer att vara aktuellt inom såväl EU som Sverige. Detta kan även komma att gälla bostäder för ungdomar och studenter eller eventuellt andra stimulansåtgärder inom byggsektorn.

Utvecklingsfrågor i bidragshanteringen kommer att vara fortsatt inriktade på IT-systemen. Detta gäller både de nya rutinerna för e-handläggning och vidareutvecklingen av Boverkets etablerade system Bofinc, Svanen och Gripen. Den relativt avancerade strukturen i Boverkets

<sup>8</sup> Bidragenhetens redovisning 2009-03-01 / GM. Redovisningen avser kostnader för personal och konsulter. Redovisningen omfattar inte systemet Gripen.

datasystem har varit nödvändig för att vidmakthålla en säker hantering av de olika stödformerna, särskilt för hanteringen av räntebidragen i Bofinc. Enligt Boverket innebär det att verket, både på systemsidan och personellt, kan hålla en hög beredskap för att kunna hantera vitt skilda stödkonstruktioner.

### **2.3 Boverkets bidragshantering - problemanalys**

Vi har granskat Boverkets bidragshantering utifrån verkets roll och ansvar samt aspekter som effektivitet, kvalitet och service i bidragshanteringen. I vår analys har vi även uppmärksammat regeringens styrning av bidragsverksamheten och därmed myndighetens förutsättningar för den administrativa hanteringen. Vi har även försökt bedöma hur bidragsstrukturen kommer att utvecklas och förutsättningarna för att bidragen ska kunna hanteras i framtiden.

#### **Helhetsbedömningen är en väl fungerande bidragshantering**

Vår helhetsbedömning är att Boverkets roll i bidragshanteringen och myndighetens bidragsverksamhet fungerar väl och att den i stort klarar de operativa åtaganden som verksamheten ställs inför när det gäller effektivitet, service och kvalitet. De synpunkter som kommit fram i kontakterna med länsstyrelserna och Energimyndigheten ger bilden av en väl fungerande bidragshantering av Boverket.

Den interna organisationen för bidragshanteringen kan övervägas med hänsyn till att Bidragsenhetens verksamhet är splittrad på många olika uppgifter utöver bidragshanteringen och att delar av bidragsverksamheten bedrivs av andra enheter. Den positiva sidan av detta är att Boverket kan utnyttja sina synergier av kompetens inom organisationen, samtidigt som den interna styrningen och prioriteringarna försvåras av en splittrad verksamhet.

I den följande analysen lyfter vi fram några problem som vi uppmärksammat i bidragshanteringen och diskuterar orsakerna till dem.

#### **IT-systemen är driftssäkra och effektiva, men e-tjänsten är ett viktigt utvecklingssteg**

Det maskinella systemet för bearbetning och utbetalningar av stöd Bofinc bedöms som ett stabilt system. De huvudsakliga investeringarna är gjorda och systemet befinner sig i ett skede av löpande underhåll och drift med relativt låga kostnader. Systemet har successivt utvecklats och förbättrats.

Vi har inte dokumenterat några allvarliga problem med IT-systemet utan överlag mött ett förtroende för systemet hos användarna. Det håller hög driftssäkerhet och uppfyller kraven på användarvänlighet och tillgänglighet för en effektiv administrativ hantering av bidragsansökningar och utbetalningar. Systemet bedöms hålla hög informationskvalitet och även ha god kapacitet och flexibilitet för att kunna hantera nya olika stödformer utan långtgående behov av systemanpassningar. Boverket har fungerande rutiner med informationsbrev och instruktioner vid nya eller förändrade stöd.



Systemen har även utvecklats för uppföljningsstatistik och utvärdering. Användarnas bedömningar är att stödsystemen (Svanen m.fl.) för uppföljning och statistikbearbetningar av information ut Bofinc tillgodoser deras behov av ärendestatistik och egen uppföljning av bidragshandlingen. Det har inte framkommit några problem eller krav på förändringar ur användarsynpunkt.

Det pågående införandet av e-tjänsten med elektroniska bidragsansökningar är ett viktigt utvecklingssteg som fullt utbyggt kan ge betydande rationaliserings- och effektiviseringsvinster för bidragsadministrationen. Vi bedömer att e-tjänsten även påverkar service och kvalitet i system och information samt ger ännu bättre möjligheter till uppföljning och utvärdering av bidragsverksamheten. Utvecklingsarbetet och införandet har tidvis varit en trög och komplicerad process, bl.a. i frågor om samordning med länsstyrelsernas e-tjänster. Det är angeläget att genomförandet prioriteras med hänsyn till de förbättringsmöjligheter som ligger i systemet. Boverket har i sitt budgetunderlag för 2010-2012 redovisat sin fortsatta satsning på e-förvaltning med ett förbättrat serviceåtagande gentemot medborgarna. Boverket redovisar också ett antal kritiska framgångsfaktorer som belyser komplexiteten i det samlade servicekonceptet.

### **Nya stödformer förändrar behovet av kompetens i bidragshandlingen**

De nya energistöden är i många fall riktade stöd för att påskynda teknikutvecklingen och omställningar till mera energieffektiva och miljövänliga energilösningar. Det har delvis förändrat kompetensprofilen i bidragshandlingen och ökat kraven på vidgad teknisk kunskap och kompetens. Bidragsenheten behöver ha tillgång till denna kompetens i föreskriftsarbetet och även i överprövningen av ärenden som blir vägledande och prejudicerande för länsstyrelserna. Det förutsätter en utvecklad intern samverkan inom Boverket mellan enheterna och med andra myndigheter, t.ex. Energimyndigheten för att kunna få tillgång till den nödvändiga tekniska sakkompetensen och kompetenta jurister i bidragshandlingen. Boverkets strategi att inom vissa smala kompetensområden anlita extern expertkunskap som stöd i bedömningen av tekniskt avancerade bidragsärenden har varit en tillgång även för länsstyrelserna.

Dessutom finns det en utvecklingstendens av mer komplicerade och kortvariga stöd. Det ökar kraven på kompetens att forma regelverk på kort tid i samband med införandet. Vissa stöd har haft ett högt söktryck i början (ex. oljekonverteringsstödet). De handläggande myndigheterna (länsstyrelserna) har inte kunnat möta detta med tillfälliga resursförstärkningar, utan det har istället lett till omprioriteringar och längre handläggningstider.

Utvecklingen tycks också fortsätta i riktning mot allt fler stimulansbidrag för att främja teknikutvecklingen. Med bibehållet ansvar för bidragsverksamheten måste Boverket följa denna utveckling och försäkra sig om tillgång till hög teknisk kompetens. Boverket bör därför göra medvetna strategiska överväganden om sin långsiktiga kompetensförsörjning, men också om hur myndigheten internt organiserar sin verksamhet för att bidragsverksamheten ska kunna tillgodogöra sig den samlade kompetensen inom myndigheten.

### **Boverkets förvaltande roll i bidragshandlingen begränsar effektiviteten**

I vissa intervjuer har Boverkets roll i bidragshanteringen karakteriserats som i första hand en förvaltande roll. Samtidigt har behovet av en mera aktiv roll i samband med beslut om nya stöd framhållits. Boverket borde ha en viktig uppgift att främja effektiviteten i stöden och bidragshanteringen genom att tidigt kunna påverka bidragskonstruktion och de administrativa aspekterna vid införandet av nya eller ändrade stödformer.

Vår bedömning är att Boverket på olika sätt medverkar i det förberedande arbetet med nya stöd och arbetar medvetet med detta. Problemen i samband med nya stöd skulle kunna förebyggas bättre om erfarenheter och kunskaper från de bidragshalterande myndigheterna fick större genomslag i regeringens utformning av bidragen. Det förutsätter en dialog med berörda departement i början av beredningsarbetet för att kunna påverka förarbeten så att bidragen passar in i systemen. Dialogsituationen är departementsberoende och kompliceras av att många departement är involverade. I intervjuerna har det framhållits att Boverkets konsekvensanalyser av förslag kommer in i ett för sent skede när regeringens förordning redan är fastlagd. Möjligheterna att då påverka de avgörande delarna är mera begränsade.

Det finns en uppfattning om att stabiliteten i systemen har minskat och att Boverkets möjligheter att påverka utformningen av nya stöd också har minskat. En förklaring skulle vara att beredningsprocessen i vissa fall nu går snabbare än tidigare och att utformningen låses fast tidigare. Problemet gäller framförallt sådana stöd som tillkommer vid snabba politiska initiativ och inte ger tillräckligt utrymme för utredning och förberedelser av bl.a. de administrativa konsekvenserna. Å andra sidan skapar de beslut om stöd, som ska prövas av EU, ett större utrymme för förberedande åtgärder för Boverket.

Vi bedömer att det finns ett utrymme för bättre myndighetssamverkan mellan sakmyndigheter och handläggande myndigheter samt bättre dialog med departementen för att förebygga administrativa problem med bidragskonstruktioner och underlätta implementeringen. Vi anser att Boverket bör mer aktivt verka för att införandet av nya stöd ges goda förutsättningar när det gäller tillräcklig förberedelsetid o.d. Boverket och länsstyrelserna kan med sin kunskap och erfarenhet peka på komplikationer och lösningar. Länsstyrelserna kan t.ex. ofta bedöma eventuella problem med föreslagna lösningar och borde därför involveras mera i förordningsarbetet. Ett annan viktig uppgift är att ge de samhällsekonomiska konsekvensanalyserna en ökad betydelse i beredningsarbetet i syfte att göra stöden mer träffsäkra och samhällsekonomiskt effektiva. Flera exempel har nämnts på stöd som borde kunnat utformas bättre.

I en mer aktiv och främjande roll ligger också uppgifter att följa upp och stimulera ytterligare effektiva insatser inom de berörda områdena. Inom det energipolitiska området ska Boverket främja en god hushållning med energi och verka för minskad elanvändning i bostäder och lokaler. Det handlar också om att hålla allmänheten informerad och öka intresset för stöden hos allmänheten. Vi anser att Boverket i denna främjande roll inom bidragsverksamheten är otydlig och bör utveckla sin roll och strategi för detta. Men vi ser också svårigheterna att skapa utrymme för en sådan aktiv roll i en verksamhet som domineras av löpande bidragsadministration. Det finns också ett dilemma i ett främjande arbete och aktiv marknadsföring om regeringen samtidigt anger begränsade tid- och resursramar för stöden.

Vår slutsats är ändå att Boverket bör kunna utveckla och förstärka sin främjande roll i bidragshanteringen i förhållande till den mer förvaltande roll som utmärker Boverket idag inom bidragshanteringen.

### **Tydligheten i myndighetsföreskrifter är beroende av regeringens beredningsarbete**

Boverkets föreskrifter till stöden har blivit mindre detaljerade vilket ger handläggande myndigheter mindre vägledning. Även om samråd sker med länsstyrelserna inför utformningen av föreskrifterna förekommer ibland oklarheter i regelverken. Orsaken faller ofta tillbaka på regeringens förordning. Ett exempel på oklarhet gäller äldre bostadsstödet där bestämmelser om arbetsmiljökrav finns med i förordningen, som ska prövas av länsstyrelserna.

Boverket har utvärderat orsakerna till långa handläggningstider och de många kompletteringarna i ansökningarna om stöd för konvertering från oljeuppvärmning i småhus. En orsak var Boverkets otydliga regelverk, bristfällig information och svårtolkade ansökningsblanketter. En bidragande orsak till detta var att förberedelse tiden mellan regeringens förordning och stödets ikraftträdande var för kort. Otydligheten i reglerna och den administrativa komplexiteten i stödet tvingade fram ändringar och kompletteringar som inte skedde tillräckligt snabbt enligt länsstyrelserna. Även ändringar i tidsfrister och bidragsramar samt medias rapportering gav högt söktryck som påverkade handläggningen.

Vår samlade bedömning är att Boverket involverar de handläggande myndigheterna i föreskriftsarbetet. Problemen uppstår framförallt i det tidigare beredningsarbetet när utformningen av stödet och regelskrivningen inte ges tillräcklig tid eller uppmärksamhet. Det återverkar negativt på tillämpningen även om myndighetens föreskriftsarbete genomförts väl.

### **Informationen om stöden till handläggande myndigheter och bidragssökande**

Vår granskning av Boverkets informationsutbyte med de handläggande myndigheterna om olika stöd visar att det finns fungerande rutiner och olika informationsvägar som används. Myndigheterna kan delvis ses som samarbetspartners med olika roller i en gemensam uppgift att administrera statliga stöd och bidrag. Boverket och länsstyrelserna använder sig av olika kontaktytor och samverkansformer genom referensgrupper, handläggarträffar, regionala möten och även genom yrkesföreningarna. Boverket kan dock inte ge vägledning i enskilda ärenden och tolka egna föreskrifter, eftersom myndigheten är överprövande instans.

Samverkan och kommunikationen mellan myndigheterna blir mer komplex i de fall en tredje myndighet, med särskilt sakansvar, ingår i bidragshanteringen. Det kan t.ex. gälla inom energiområdet där förutom Boverket och länsstyrelserna även Energimyndigheten medverkar i föreskriftsarbetet.

De informationsproblem som framkommit handlar framförallt om att informationen kommer för sent till handläggarna. Även i denna del av processen begränsar tidspressen arbetet i referensgrupperna med att ta fram blanketter o.d. till nya stöd. Eftersom processen är starkt styrd av beredningsprocessen i Regeringskansliet är det svårt för Boverket att hantera problemet. Problemen med informationen om oljekonverteringsstödet orsakades av att stödet infördes under stark tidspress. Informationen förbättrades successivt vilket minskade behovet av kompletteringar.

För att undvika informationsproblemen i framtiden är lösningen ett tillräckligt väl förebyggande arbete. Vi har tidigare pekat på vikten av en grundlig konsekvensutredning som också

analyserar stödet utifrån aspekten av en smidig handläggningsprocess, dvs. en bedömning av stödets efterfrågan, konsekvenser för länsstyrelsernas handläggning och hur väl denna organisation är anpassad till stödet. Det förutsätter att konsekvensutredningen kommer in tillräckligt tidigt i beredningsprocessen.

I övrigt kan Boverket fortsätta att utveckla dialogen med länsstyrelserna kring de kritiska stöden. Det gäller inte minst att inrikta utbildningsinsatser och information på att förebygga riskerna för överklaganden.

Vår bedömning är att Boverkets externa information till bidragssökande och allmänhet m.fl. tillgodoser deras behov av information om regler, villkor och ansökningsförfaranden. Den webbaserade informationen är överlag tydlig och lättförståelig. Risker har påtalats om att den ökade användningen av e-tjänster kan komma att leda till krav på ökat uppgiftslämnande och därmed ökat krångel för de bidragssökande. Boverket måste ta hänsyn till detta i avvägningen mellan olika behov och intressen i bidragshanteringen.

Boverkets externa information är framförallt inriktad på att sakligt informera om olika bidrag och stöd. Boverkets aktiva främjande roll i bidragsverksamheten, som vi tidigare lyft fram, är inte heller särskilt framträdande när det gäller verkets externa information om olika bidrag och stöd. En mer främjande roll skulle innebära att informationsinsatserna även inriktades på att öka intresset hos allmänheten och framhålla stödets betydelse för t.ex. en god hushållning med energi och minskad elanvändning i biostäder och lokaler.

### **Långa handläggningstider i överklagade ärenden**

Ett tydligt problem med Boverkets bidragshandtering är den stora anhopningen av överklagade bidragsbeslut hos Boverket och de långa handläggningstiderna i dessa ärenden (se föregående avsnitt 2.3). Problemet tycks ha tilltagit under senare år, även om vi bara undersökt handläggningstiderna under de två senaste åren. Den kraftiga ökningen av antalet ärenden gäller vissa stöd inom energiområdet och förklaras av överklagade bidragsbeslut inom bl.a. oljekonverteringsstödet och fönsterstödet. Konstruktionen med rambelagda stöd leder till medelsbrist som föranleder att bidragsbeslut överklagas.

Handläggningen av överklagade ärenden är ett resurskrävande arbete där verket prövar om länsstyrelsen fattat korrekta beslut och om ärendena handlagts enligt förvaltningsrättsliga principer. Boverket ska också utan stöd i traditionella rättskällor förtydliga tolkningen och tillämpningen av förordningarna för att vägleda länsstyrelserna i deras handläggning. Det gör att verket måste utreda vad som ska prövas i ett visst ärende. Kombinationen av myndighet och överinstans medför vissa oklarheter och juridisk merarbete.

Ett problem för Boverket är att kunna förutse och påverka utvecklingen av överklagade ärenden. Det är svårt att anpassa resurserna när ärendevolymerna fluktuerar. Bidragsenheten har inte kunnat möta anhopningen av ärenden med tillräckliga resursinsatser och kompetens för att förhindra längre handläggningstider. Handläggningen av fönsterstödsärenden har krävt särskild expertkompetens i bedömningen, som Boverket fått upphandla externt på konsultbasis. Även konsulter med juridisk kompetens har tidvis tillförts verksamheten för att minska ärendebalanserna. Vid många överklagningar drabbas även andra mer komplicerade bidrags-

ärenden av långa handläggningstider. Det gäller t.ex. räntebidragen, som kräver svåra avvägningar.

Vår bedömning är att flaskhalsen beror på kapaciteten inom Bidragseenheten. I den interna styrningen prioriteras resurserna till andra uppgifter, t.ex. att utarbeta föreskrifter till nya stöd eller andras särskilda regeringsuppdrag, framför handläggningen av överklagade ärenden. Problemet förstärks när flera nya energistöd kommer till på kort tid och kräver en snabb introduktion av Boverket. Bidragseenheten bekräftar denna situation. Vi bedömer inte heller att andra enheter inom Boverket, som medverkar med tekniska och juridiska expertbedömningar i beredningen av ärendena, är någon begränsande faktor för handläggningstiderna.

En bidragande orsak till de långa handläggningstiderna är att det i styrningen saknas tydligt formulerade mål och resultatkrav på handläggningstiderna i överklagade ärenden. Det gäller både externa och interna krav på verksamheten.

Konsekvenserna av problemet med långa handläggningstider är ökad rättsosäkerhet och minskad service för bidragssökanden. Länsstyrelserna framhåller i våra intervjuer att de hindras i sin fortsatta handläggning av att Boverket inte avgör principiellt viktiga ärenden i tid. Boverket menar dock att verket prioriterar principiellt viktiga ärenden för att påskynda vägledningen för länsstyrelserna.

### **Tillsyn, uppföljning och utvärdering av bidragsverksamheten är inte tillräckligt utvecklade**

Ett annat ansvarsområde som i praktiken är nedprioriterat i bidragshanteringen är tillsyn, uppföljning och utvärdering av bidragshandläggningen och av bidragens effekter.

Boverkets uppföljning och i synnerhet tillsynen av länsstyrelsernas bidragshandläggning är begränsad och inte tillräckligt utvecklad. Det tycks också finnas en oklarhet om tillsynsrollen och tillsynsansvaret hos både Boverket och länsstyrelserna. Boverket har hittills inte bedrivit någon systematisk tillsyn inom bidragsverksamheten, utan tillsynen har främst genomförts som en del i internrevisionens tillsyn över länsstyrelserna. Bidragseenheten har inte varit direkt involverad i denna tillsyn. Bidragseenheten har parallellt bedrivit en egen form av uppföljning i kontakter med länsstyrelserna och genom uppföljningsstatistik över bidragshanteringen. De kvalitativa utvärderingarna av bidragshanteringen är mer sporadiska, men borde kunna utvecklas.

Vi bedömer att kraven på en mera systematisk och allsidig tillsyn och uppföljning m.m. av både handläggningen och mottagningen av olika stöd kommer att öka. I viss mån har det redan skett genom att regeringen numera alltid knyter kraven på uppföljning och utvärdering till olika stöd. Dessutom tillkommer nya typer av stöd där Boverket får ett särskilt tillsynsansvar och som innebär nya former av tillsyn. Det statliga stödet till utvecklingen av hållbara städer är ett sådant exempel.

Även när det gäller Boverkets resurser för särskilda utvärderingar av bidragens effekter är de fortfarande begränsade och befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Utvärderingsverksamheten inom bidragsområdet är sårbar och alltför personberoende med risk för att resurserna splittras på olika verksamheter inom myndigheten och att utvärderingar nedprioriteras. Boverket be-

höver utveckla mål och strategier för att långsiktigt stärka beredskap och kompetens för utvärderingar. Det gäller också förmågan att genomföra konsekvensanalyser inför besluten om nya stöd.

För att utveckla utvärderingar och konsekvensanalyser som instrument för att effektivisera genomförandet och effekterna av nya stöd behöver regeringen ge goda förutsättningar för dessa insatser i beredningsprocessen. För konsekvensanalyserna handlar det om att de kommer in tillräckligt tidigt i processen för att kunna påverka utformningen av stöden. När det gäller utvärderingarna behöver Boverket få stöd i bidragsförordningarna för att kunna hämta in tillräcklig information i samband med bidragsansökningarna. E-tjänsten har förbättrat dessa förutsättningar, men kraven på ökat uppgiftslämnande riskerar alltid att komma i konflikt med målet om en enkel och smidig hantering av bidragsansökningarna för den sökande och för den handläggande myndigheten.

### **Bidragsadministrationen försvåras av oklar styrning och finansiering från statsmaktsnivån**

I granskningen av bidragsadministrationen har vi uppmärksammat problemen med regeringens splittrade styrning och finansiering av olika stöd och bidrag inom området.

*Styrningen* av bidragen och bidragshanteringen sker detaljerat genom de olika departementens krav och bestämmelser i bidragsförordningar och regleringsbrev. För de administrerande myndigheternas del innebär det ofta en kortsiktig planeringshorisont i verksamheten. Den splittrade styrningen med olika krav och förändringar måste Boverket hantera i sin planering.

Det saknas också en samlad syn på bidragshanteringen när nya stöd och bidrag inom området ska införas. Det leder bl.a. till en oklarhet om vilka vägledande principer eller överväganden som avgör hur ansvaret för nya stöd ska fördelas mellan olika myndigheter. Vilken betydelse ska teknisk specialistkompetens tillmätas i förhållande till en grundorganisation med system och rutiner för bidragsadministration? Dessa frågor har aktualiserats inom energiområdet där ansvaret mellan Boverket och Energimyndigheten har kommit att fördelas olika för nyttkommande stöd. Frågan gäller i viss mån även ansvarsfördelningen inom Boverket. Dessutom förutser vi en utveckling av nya stödformer inom områdena energi, klimat och hållbar utveckling m.m. som på nytt kommer att aktualisera Boverkets roll i förhållande till bl.a. Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Några exempel på nya stödformer under senare tid är solcellsstödet, vindkraftstödet, stödet till utveckling av hållbara städer, stödet ”tryggt och jämnt”. Vi anser att det finns klara effektivitetsskäl för att regeringen att se över hur en samlad hantering av bidragen och ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter bör se ut framöver. Regeringen bör lägga fast en samlad strategi för ansvarsfördelningen.

Statsmakterna tillämpar olika modeller för sin *finansiering* av myndigheternas bidragsadministration, antingen via förvaltningsanslaget eller sakanslaget för bidraget. Finansieringsprinciperna och kostnadstäckningsgraden i sakanslagen varierar också mellan olika bidrag. Ur myndigheternas perspektiv skapar det en osäker och svårförutsägbar finansiering för deras bidragsadministration.

Principen om att en viss andel av sakanslaget får användas för att täcka kostnaderna för administrationen anpassar inte ersättningen till de faktiska kostnaderna och deras utfall i tiden.

Dessutom är det oklart från fall till fall efter vilka principer som Boverket fördelar resurserna vidare till länsstyrelserna. Det kan ibland leda till att principerna ifrågasätts ur rättvise- och styrsynpunkt. Principen med ersättning i procent av beviljat belopp täcker inte alltid kostnaderna för länsstyrelserna, t.ex. vid små stöd. Det är överhuvudtaget svårt att förutse kostnaderna för administrationen, eftersom de bl.a. är beroende av antalet överklagade ärenden.

Finansieringen av bidragshanteringen via sakanslagen leder ibland till att medlen för administrationen inte är koordinerade tidsmässigt med kostnadsutfallet i verksamheten. I vissa fall innebär det att ersättningarna kommer i efterhand. I andra fall är problemet att anslagen för bidragsutbetalningarna inte harmoniserar med bidragens förordningar och föreskrifter. Regeringen kanske tilldelar årliga anslag med lika delar under bidragets löptid, medan handläggningen och bidragsutbetalningarna i praktiken och med nödvändighet sker under senare delen av perioden. Problemet för myndigheterna uppstår i de fall de saknar bemyndigande som medger utbetalningar av anslaget under flera år.

## 2.4 Slutsatser och förslag

Förslag riktade till regeringen:

- Översyn av regeringens styrning och finansiering av bidragshanteringen inom området för bostäder och byggnader m.m.
- Resultatkrav på handläggningstiderna i överklagade bidragsärenden.

Förslag riktade till Boverket:

- Förbättrad dialog vid införandet av nya stödformer.
- Införandet av e-tjänster för bidragsansökningar prioriteras.
- Utvecklad tillsyn av bidragshanteringen.
- Kapaciteten för uppföljning och utvärdering samt konsekvensanalyser byggs ut.
- Boverkets interna styrning och organisation för bidragsverksamheten övervägs.

### 2.4.1 Övergripande bedömning

Vår helhetsbedömning är att Boverkets roll i bidragshanteringen och myndighetens bidragsverksamhet fungerar väl. Vi bedömer att Boverket i de flesta avseenden uppfyller de operativa åtaganden som verksamheten ställs inför när det gäller effektivitet, service och kvalitet i bidragshanteringen. Vår helhetsbedömning stöds bl.a. av de synpunkter som kommit fram i våra kontakter med länsstyrelserna och Energimyndigheten, som ger bilden av en väl fungerande bidragshandling av Boverket.

Problemanalysen i föregående avsnitt visar ändå på behovet av att utveckla och förbättra verksamheten på vissa punkter. Med utgångspunkt i problemanalysen redovisar vi därför våra överväganden och förslag till åtgärder, som i olika delar riktas till såväl statsmaktsnivån som till myndighetsnivån.

## 2.4.2 Förslag

- **Översyn av regeringens styrning av den samlade bidragshanteringen inom området**

*Vi föreslår* att regeringen gör en översyn av styrningen och finansieringen av den administrativa hanteringen av olika stöd och bidrag till bostäder och byggnader m.m.

Under senare år har den administrativa hanteringen förändrats genom att nya typer av stöd har tillkommit inom delvis nya områden där det övergripande ansvaret för hanteringen av stöden (energi, vindkraft, hållbara städer) har fördelats på olika myndigheter av berörda departement. Avgörandet om fördelningen av det administrativa ansvaret har i de enskilda fallen inte varit självklart och frågan kommer att aktualiseras på nytt inför regeringens beslut om att inrätta nya stöd. Vi ser därför att det finns ett behov av att utveckla en mer samlad syn på hur ansvaret mellan olika myndigheter bör fördelas för att garantera en effektiv bidragshantering.

I översynen bör även regeringens finansieringsformer och dess konsekvenser för bidragsadministrationen analyseras.

- **Boverket bör förbättra dialogen med Regeringskansliet inför beslut om nya stödformer och utveckla den främjande rollen**

*Vi föreslår* att Boverket i samarbete med övriga berörda myndigheter utvecklar formerna för en tidigare och mera aktiv dialog med Regeringskansliet inför beslut om nya eller ändrade stöd. I det sammanhanget bör också Boverket pröva hur verkets konsekvensutredningar kan komma in tidigare i beslutsprocessen.

Boverket bör också fortsätta att utveckla dialogen med länsstyrelserna i de kritiska systemen. Det gäller inte minst att inrikta utbildningsinsatser och information på att förebygga riskerna för överklaganden.

*Vi föreslår* också att Boverket utvecklar sin främjande roll inom bidragsverksamheten. Boverket har här ett uttalat ansvar att i sin information öka intresset hos allmänheten och framhålla stödets betydelse för de mål som de har att befrämja, t.ex. förbättrad energihushållning. Det innebär i så fall en ökad betoning av den främjande rollen vid sidan av den mera begränsade förvaltande rollen.

- **Införandet av e-tjänsten för bidragsansökningar prioriteras**

Vi understryker betydelsen av det pågående utvecklingsarbetet kring e-tjänsten och att det sista utvecklingssteget prioriteras för att kunna fullfölja utbyggnaden och införa elektronisk ansökan till samtliga stöd.

Vi bedömer att en fullt utbyggd e-tjänst är den enskilda åtgärd som kan bidra mest till en effektiviserad process för bidragshanteringen. För de sökande kan det innebära en enklare han-



tering vid ansökan, ökad service, tillgänglighet och rättssäkerhet. För handläggande och administrerande myndigheter bör det leda till minskade hanteringskostnader och kortare handläggningstider samt ökad informationskvalitet i bidragsunderlaget. E-tjänsten förbättrar också möjligheterna till uppföljning och utvärdering av bidragens effekter.

- **Mål och resultatkrav på handläggningstiderna i överklagade ärenden**

*Vi föreslår* att regeringen i sin resultatstyrning av bidragshanteringen anger tydliga mål och resultatkrav i syfte att förkorta handläggningstiderna i överklagade bidragsbeslut. Vi förutsätter att Boverket i sin interna styrning av verksamheten utvecklar resultatmåten och uppföljningen av handläggningstiderna.

Problemen med långa handläggningstider riskerar att leda till bristande rättsäkerhet och service för de bidragssökande samt försvårar länsstyrelsernas bidragshandläggning. Långa handläggningstider kan till och med påverka benägenheten att söka bidrag och därmed äventyra de avsedda effekterna med bidragen.

Vi anser att regeringen bör tydliggöra sina krav på Boverket i denna del som vägledning för verkets prioriteringar av resurser till handläggningen av överklagade beslut. Det är väsentligt att Boverket i sin interna styrning kan avdela och skydda tillräckliga resurser dessa ärenden.

Vi bedömer dock att de mest effektiva åtgärderna är att förebygga riskerna för att bidragsbesluten genererar många överklagade ärenden. Boverket kan bidra till det genom att medverka till en enkel och tydlig utformning av stöden, men också genom att utveckla och förbättra sin utbildning och information om stöden.

Utredningen stödjer också inriktningen att överklagade bidragsbeslut som avser principiellt viktiga ärenden prioriteras i Boverkets handläggning.

- **Tillsynen över bidragshanteringen behöver utvecklas**

*Vi föreslår* att Boverket utvecklar sin tillsynsroll för att uppfylla sitt tillsynsansvar inom bidragshanteringen.

Boverket måste därför utveckla tillsynens inriktning, strategier och metoder samt avdela resurser för genomförandet av tillsynen av bl.a. länsstyrelsernas bidragshandläggning. Det förutsätter sannolikt att utvecklingsarbetet under en period blir en prioriterad uppgift i den interna styrningen av bidragsverksamheten.

Vi bedömer också att kraven på en utvecklad tillsynsfunktion inom bidragsverksamheten kommer att vidgas. Det är en konsekvens av att nya stödformer införs där Boverket ges en tillsynsroll över stödgivningen. Det nya statliga stödet på 340 milj. kr till utvecklingen av hållbara städer är ett sådant exempel. Det är en ny typ av större projektstöd som även riktas till företag. Boverket ges här ansvaret för tillsynen över att villkoren för givna stöd följs av stödmottagarna.

- **Boverkets roll och kapacitet för uppföljning och utvärdering av bidrag och stöd byggs ut och förstärks**

*Vi föreslår* att Boverket bygger ut sin kapacitet för att bättre kunna följa upp och utvärdera olika effekter av bidrag och stöd samt den administrativa processen för bidragshanteringen. Boverkets roll kan också stärkas genom att verket i sin instruktion ges ett tydligare generellt utvärderingsansvar för uppföljning och utvärdering av bidrag och stöd.

Med stöd av en starkare utvärderingskapacitet bedömer vi att Boverket kan fylla en mer främjande roll och bidra till att effektivisera olika stödinsatser. Vårt förslag utgår ifrån att regeringen generellt sett har skärpt sina krav på uppföljning och utvärdering av bidrag och stöd inom området. Kapacitetsutbyggnaden bör även gälla konsekvensanalyser inför beslut om nya bidrag och stöd. När det gäller uppföljningen bör den få ett ökat kvalitativt inslag. I vårt förslag ligger att Boverket utformar mål och strategier för hur ledning, resurser, kompetens och organisation lämpligen bör knytas till uppgiften. Frågan gäller också hur Boverket internt kan samordna arbetet och bättre nyttiggöra sig sin samlade utvärderingskompetens för att minska sårbarheten och nå tillräcklig stabilitet och beredskap verksamheten.

- **Den interna styrningen och organisationen för bidragsverksamheten bör övervägas**

*Vi föreslår* att Boverket ser över sin interna organisation för bidragshanteringen.

Bidragsenhetens verksamhet är splittrad på flera olika uppgifter utöver bidragshanteringen och delar av bidragsverksamheten bedrivs av andra enheter. Därför är det viktigt att pröva hur delar av bidragsverksamheten kan skyddas i de interna prioriteringarna, men också hur bidragsverksamheten på bästa sätt kan utnyttja myndighetens samlade kompetens och synergier. Vi har också pekat på hur nya stödformer förändrar kraven på kompetens och arbetssätt i bidragshanteringen.

Utredningen vill därför lyfta fram frågan om intern styrning och organisation som viktig för verksamheten att överväga inför en framtida förändrad bidragshantering.

### 3. Boverkets personalresurser och kompetensförsörjning

Detta kapitel behandlar frågor om Boverkets personalresurser och arbetet med kompetensförsörjningen (HR).

I avsnittet 3.1 ges en översiktlig bild av Boverkets aktuella personalstruktur och personalrörlighet m.m. I vissa delar av personalstatistiken kan vi jämföra Boverket med staten som helhet. Även utvecklingen över tiden belyses i viss mån genom jämförelser med läget 2003.

I avsnittet 3.2 redovisar vi våra iakttagelser av Boverkets mål, strategier, resurser och arbete med verkets kompetensförsörjning.

I avsnittet 3.3 analyserar vi några problem kring Boverkets kompetensförsörjning och arbetet med dessa frågor.

Våra förslag till hur Boverket kan förbättra sin kompetensförsörjning och utveckla sitt arbete i dessa frågor redovisar vi i avsnittet 3.4.

#### 3.1 Boverkets personalresurser – iakttagelser

Boverket använde sina personalresurser fördelade på följande politik- och verksamhetsområden under åren 2005 till 2008.

**Figur 3.1: Boverkets årsarbetskrafter per politik- och verksamhetsområde 2005-2008 (antal årsarbeten).<sup>9</sup>**

Politikområde / verksamhetsområde	År 2008	2007	2006	2005
<i>Bostadskonsumtion</i>	4			
<i>Utbud av bostäder</i>	29	33	37	40
<i>Samhällsplanering, bebyggelseutveckling</i>	51	47	51	55
<i>Byggnad och förvaltning</i>	65	62	56	54
<b>Bostad</b>	149	142	145	149
<b>Miljö</b>	4	9	12	9
<b>Kultur och folkrörelse</b>	3	4	3	2
<b>Energi</b>	25	21	17	9
<b>Boverket totalt</b>	<b>180</b>	<b>176</b>	<b>177</b>	<b>170</b>

Källa: Boverkets årsredovisningar

Bostadspolitiken är det helt dominerande området för Boverkets verksamhet, där myndigheten lägger mer än 80 procent av totala årsarbeten. Verksamhetsområdet ”Byggnad och förvalt-

<sup>9</sup> Uppgifterna om antalet årsarbeten är här avrundade till heltal. Boverkets resurser för gemensam overhead har fördelats på politikområden el. motsv. utifrån deras andel av direkt arbetade timmar. Ökningen av årsarbetskrafter för området *Energi* mellan 2005 och 2006 förklaras delvis av att timmar för gemensam overhead inte ingår i siffrorna för år 2005.

ning” har ökat sina resurser inom detta politikområde. Förklaringen är främst regeringsuppdraget BETSI och utbyggnaden av marknadskontrollen. Inom ”Utbudet av bostäder” eller tidigare ”Bostadsförsörjning” sker en minskning av verkets resursinsatser. I övrigt är det politikområdet ”Energi” som har ökat i omfattning under perioden fram till 2008 till följd av insatserna i förvaltningen av system för energideklarationer.

### **Boverkets personalstruktur m.m. år 2008<sup>10</sup>**

Boverket hade 208 personer anställda under 2008, varav 56 procent utgjordes av kvinnor. Antalet anställda har ökat med ca 30 personer jämfört med år 2003.<sup>11</sup> Av de anställda år 2008 var 14 procent visstidsanställda (inkl. provanställda) eller timavlönade. Andelen visstidsanställda i Boverket är något lägre än i staten totalt. Antalet tidsbegränsat anställda ökade under 2008 främst till följd av arbete i tidsbegränsade uppdrag som exempelvis BETSI.

Den procentuella fördelningen av myndighetens anställda inom kompetenskategorierna ledningskompetens, kärnkompetens och stödkompetens visar att Boverket har en något högre andel anställda inom kategorin stödkompetens (33 %) jämfört med staten som helhet (27 %).<sup>12</sup> Skillnaden har ökat något sedan 2003. Det omvända förhållandet gäller för kärnkompetensen.

Åldersstrukturen i Boverket visar på en genomsnittlig ålder per anställd på 48 år jämfört med staten som helhet på 46 år. Den tydligaste förändringen sedan år 2003 är att Boverkets stödpersonal har ökat sin genomsnittsålder med 3 år till 50 år. De senaste årens förändringar i Boverkets åldersstruktur framgår ytterligare av följande figur.

**Figur 3.2: Boverkets anställda fördelade efter personalkategorier och ålder år 2008 jämfört med år 2003 (inom parentes).<sup>13</sup> Procentuell fördelning.**

Personalkategori	Ålderskategori				Samtliga (%)
	< 35	35 - 44	45 - 54	55 - 65	
Ledningskompetens	0 (0)	0 (13)	53 (38)	47 (50)	100
Kärnkompetens	15 (14)	29 (28)	25 (35)	31 (23)	100
Stödkompetens	7 (7)	24 (36)	31 (29)	37 (27)	100
<b>Samtliga</b>	<b>12 (11)</b>	<b>25 (29)</b>	<b>30 (33)</b>	<b>33 (26)</b>	<b>100</b>

Det har skett en betydande åldersförskjutning uppåt sedan 2003 för Boverkets kärnkompetens sedan 2003. Den största åldersgruppen i denna kategori är nu de anställda i åldern 55-65 år.

<sup>10</sup> Uppgifterna bygger, om inte annat anges, på Arbetsgivarverkets återrapportering av uppgifter om kompetenskategorier m.m. 2008. Uppgifterna bygger i sin tur på den statistik som Boverket redovisat till Arbetsgivarverket i september resp. år.

<sup>11</sup> I årsredovisningen för 2008 redovisar Boverket 178 tillsvidareanställda under 2008. Det är en minskning jämfört med de 185 tillsvidareanställda som Boverket hade 2007.

<sup>12</sup> Ledningskompetens: personal med formellt personalansvar som har till uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet på olika nivåer, oberoende av om ledningsuppgifterna avser kärn- eller stödverksamhet. Kärnkompetens: Personal med sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde.

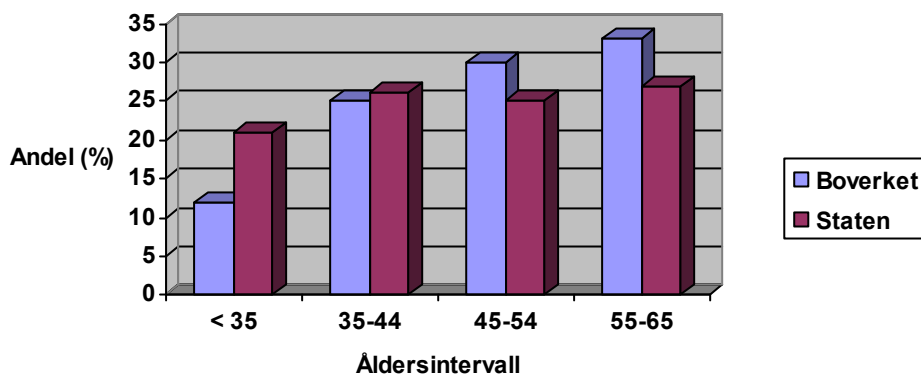
Stödkompetens: Personal med stödfunktion för lednings- och kärnkompetens, utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde.

<sup>13</sup> Inkl. visstidsanställd personal.

Tabellen bekräftar också iakttagelsen att andelen av stödpersonalen i åldern 55-65 år har ökat kraftigt samtidigt som andelen mellan 35 och 44 år minskat betydligt.

Även jämförelsen med staten som helhet visar att Boverkets har en ålderstruktur med högre andelar av äldre medarbetare. Det framgår av följande figur.

**Figur 3.3: Personalens åldersfördelning i Boverket jämfört med staten år 2008.**



Vi ser att Boverket har en betydligt lägre andel av sin personal som är under 35 år jämfört med staten som helhet, medan andelen anställda i åldersintervallerna över 45 år är högre i Boverket jämfört med staten. I motsats till Boverket är statens ålderstruktur i stort sett oförändrad 2008 jämfört med året 2003.

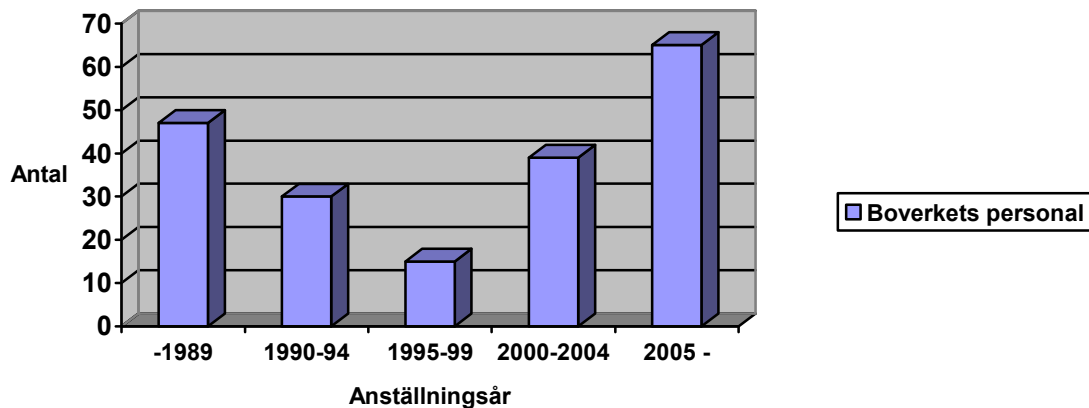
Utbildningsnivån inom Boverket är hög. Av verkets tillsvidareanställda har ungefär 75 procent högskolekompetens. Sett över en längre period från mitten av 1990-talet har andelen anställda med eftergymnasial utbildning längre än 2 år ökat med 10 procentenheter.

### Personalrörligheten

I samband med studien av ålderstrukturen uppmärksammar vi också personalrörligheten vid Boverket. En relativt hög genomsnittsålder indikerar möjligen en relativt låg personalrörlighet i delar av personalstyrkan.

För att komma närmare svaret har vi undersökt hur Boverkets personal är fördelad efter anställningstid i verket eller snarare anställningsåret i verket.

**Figur 3.4: Boverkets personal år 2009 fördelad på tiden för anställning i verket.<sup>14</sup> Källa: Boverket.**



Figuren visar en tudelning av Boverkets personal i en större grupp av tidigt anställda från tiden för Boverkets bildande och omlokaliseringen till Karlskrona. Den andra stora gruppen har anställts under de senaste åren på 2000-talet. Av gruppen anställda från år 2005 och framåt är 22 personer visstidsanställda i verket. Även när vi bryter ner statistiken på olika personalkategorier ser vi ett liknande mönster för experter/utredare (kärnkompetens) resp. stödpersonal. Den senare kategorin är dock något överrepresenterad bland de personer som anställdes tidigt. Hela 58 procent av denna grupp anställdes vid verket redan före år 1995. Även med hänsyn till att stödpersonalens ålder har ökat tyder det på en förhållandevis låg personalrörlighet i denna personalkategori. Men även bland experterna och utredarna finns det en stor grupp medarbetare som anställdes i Boverket vid tiden för bildandet och omlokaliseringen till Karlskrona.

En orsak till att Boverket har så få anställda från åren 1995-99 kan möjligen vara att Boverket omorganiserades 1999-2000 och då minskade antalet anställda kraftigt. Uppsägningarna drabbade sannolikt främst personer som då var relativt nyanställda, dvs. under åren 1995-99, som fick lämna verket.

Chefskategorin på 15 personer skiljer sig från personalen i övrigt genom att 11 av cheferna har anställts i verket under 2000-talet.

Av Boverkets anställda har ca 20 procent sin bostadsort utanför Karlskrona kommun. Det är en i stort sett oförändrad andel jämfört med läget 2003. Uppskattningsvis 7-8 procent av Boverkets anställda är veckopendlare till tjänstgöringsorten.

Följande tabell belyser utvecklingen av personalrörligheten i Boverket. Tabellen visar nyanställda resp. avgångna medarbetare i förhållande det genomsnittliga antalet anställda under de senaste sex åren.

<sup>14</sup> Inkl. visstidsanställd personal. Källa: Boverket.

**Figur 3.5: Nyanställda och avgångna i Boverkets personal år 2003-2008 (i % av samtliga anställda).<sup>15</sup>**

År	Nyanställda (%)	Avgångna (%)
2008	13	14
2007	13	11
2006	16	8
2005	7	7
2004	8	5
2003	10	6

Statistiken visar på en viss ökad personalomsättning i Boverket under den senaste sexårsperioden, även om ändrade redovisningsprinciper skulle kunna förklara en del av skillnaden. Det gäller både nyanställningar och avgångar. Från grundmaterialet ser vi också att det inte är någon större skillnad i mönstret mellan könen. Som jämförelse ligger staten som helhet på ungefär oförändrad nivå mellan 10 och 13 procent bland både nyanställda och avgångna under samma period. Boverkets personalrörlighet skulle därmed öka jämfört med staten i övrigt. Om antalet visstidsanställningar har ökat i Boverket kan det möjligen vara en förklaring till att statistiken visar på ökad rörlighet.

### Sjukfrånvaron<sup>16</sup>

Sjukfrånvaron i Boverket har minskat från 4,1 procent 2007 till 3,9 procent 2008. Boverkets sjukskrivningar ligger dock högre än staten som helhet under 2008. Boverkets sjukfrånvaro uppgår till 3,9 procent av tillgänglig arbetstid jämfört med övriga myndigheter, som ingår i statistiken, på 3,3 procent. I åldersgruppen 30-49 år är skillnaden betydligt större. Boverkets sjukfrånvaro är där 5,6 procent jämfört med statens 2,8 procent. När det gäller de hälsorelaterade nyckeltalen har Boverket lägre "frisktal" och högre "sjuktal" än de myndigheter som deltar i den s.k. tidsanvändningsstatistiken. Vi har inte tagit del av någon analys av orsakerna till dessa skillnader.

### Personalrekryteringar under 2008<sup>17</sup>

Vi har studerat Boverkets *externa rekryteringar* under 2008. Sammanlagt utlystes 19 olika tjänster i 18 utannonseringar under året. Vi har undersökt hur starkt söktrycket var till de externt annonserade tjänsterna och vilket resultat detta har givit.

<sup>15</sup> Arbetsgivarverkets återrapporering av statistik 2008. Samtliga månadsavlönade vid myndigheten. I uppgifterna före 2006 enbart de med en tjänsteomfattning över 39 procent.

<sup>16</sup> Arbetsgivarverkets återrapporering av statistik 2008.

<sup>17</sup> Underlag från Boverkets personalenhet.

**Figur 3.6: Boverkets externa rekryteringar under 2008.<sup>18</sup>**

Antal sökande	Antal utannonseringar	Genomsnittligt antal sökande	Tillsatta tjänster	Ej tillsatta tjänster
1 – 10	4	9	2	2
11 – 25	6	17	6	3
25 – 50	6	39	4	2
51 -	2	71	2	
<b>Samtliga</b>	<b>18</b>	<b>27</b>	<b>14</b>	<b>7</b>

Källa: Boverket

Uppföljningen visar att det var 27 sökande i genomsnitt på de 19 tjänsterna (18 utannonseringar), varav 4 gällde tidsbegränsade tjänster. Antalet sökande per utannonserad tjänst varierar betydligt. I fyra fall av de utannonserade tjänsterna var det högst 10 sökande. Totalt rekryterades 14 personer externt under året, varav några på tidsbegränsade tjänster. Av de tillsvidareanställda var över hälften dessförinnan tidsbegränsat anställda.

Vi ser också att rekryteringsprocessen i 7 fall inte ledde fram till att någon av de sökande anställdes. Av dessa var det 6 tjänster inom Boverkets kärnkompetens.

Vi har även undersökt *internrekryteringarna* inom Boverket under 2008. Till de 8 internt utannonserade tjänsterna var det 31 sökande, dvs. 4 sökande per tjänst. Sju av tjänsterna tillsattes med de interna sökandena. Dessutom har 9 omplaceringar eller byten av tjänst genomförts internt på Boverket under 2008.

### Lönebilden<sup>19</sup>

Vi har försökt att få en bild av Boverkets lönestruktur med bl.a. lönenivåer och lönespridning. Vårt underlag begränsas här till lönestatistik över genomsnittliga månadslöner för olika personalkategorier år 2008 jämfört med 2003. Motsvarande uppgifter kan jämföras med staten totalt.

**Figur 3.7: Genomsnittslön för olika personalkategorier i Boverket jämfört med staten totalt åren 2003 och 2008 (månadslön avrundade till jämna hundratal kr).**

Kategori	År 2008 Boverket	Staten	År 2003 Boverket	Staten
Ledningskompetens	55 100	43 700	43 600	38 500
Kärnkompetens	33 800	28 300	29 900	25 000
Stödkompetens	27 100	26 500	22 900	21 300
Samtliga	33 100	28 800	28 800	24 700

Statistiken visar att Boverkets anställda ligger på en högre lönenivå i alla kategorier jämfört med statligt anställda i genomsnitt i motsvarande kategorier både år 2003 och 2008. Detta gäller även om statistiken bryts ner på kön. Den största skillnaden i månadslöner mellan Bo-

<sup>18</sup> På en utannonserad vikariatstjänst redovisar Boverket tre personer som rekryterade.

<sup>19</sup> Uppgifter från Arbetsgivarverkets återrapportering av statistik 2008.



verket och staten som helhet gäller ledningsnivån. Här har också de största ökningarna i nivå skett mellan de två jämförelseåren. Den minsta skillnaden gäller stödkompetensen och där har dessutom skillnaden minskat mellan Boverket och staten. Vid en jämförelse av löneutvecklingen för identiska individer är den genomsnittliga årliga lönenivåhöjningen i Boverket 3,1 procent jämfört med 3,9 procent för staten.<sup>20</sup>

Det måste samtidigt understrykas att dessa lönejämförelser inte säger något om Boverkets relativa löneläge med hänsyn taget till befattningsskikt, utbildningsnivå, ålder m.m. Det kräver en djupare löneanalys. Vi har noterat att verksamheten gett uppdraget till personalenheten att i samverkan med personalorganisationerna genomföra en sådan löneanalys. Arbetet pågår för närvarande.

Vid jämförelsen av månadslönerna mellan män och kvinnor i Boverket ligger kvinnorna på knappt 90 procent av männens löner. Det är en viss förbättring från 2003 (85 %). I gruppen ledningskompetens ligger kvinnornas månadslöner strax över nivån för männen, medan i gruppen stödkompetens ligger kvinnornas löner på 84 procent. Inom staten som helhet har i stort sett inga förändringar skett i relationen mellan kvinnor och mäns månadslöner mellan de två jämförelseåren. För samtliga anställda i staten är nivån 88 procent för kvinnorna.

### **3.2 Boverkets kompetensförsörjningsarbete - iakttagelser**

I detta avsnitt redovisar vi Boverkets styrning av sin kompetensförsörjning på kort och lång sikt. Våra iakttagelser är inriktade på frågor som rör personalens kompetens. Frågan om organisationens samlade kompetens är bredare och berör andra aspekter som bl.a. den interna styrningen och organisationen.

Våra iakttagelser gäller främst mål och strategier för kompetensförsörjningen, personalenhetens funktion, rekryteringsprocessen samt metoder och stöd i arbetet med kompetensförsörjningen.

#### **Boverkets mål och strategier för sin kompetensförsörjning**

Boverket tolkar regeringens mål i organisationsstyrningen som att Boverket ska verka för en långsiktig och god personalförsörjning med för verksamheten ändamålsenlig kompetens.<sup>21</sup>

I Boverkets strategi- och verksamhetsplaner anges inriktningsmål för kompetensförsörjningen under den närmaste treårsperioden som planen omfattar. Dessutom anges mer specifika mål för det närmast kommande verksamhetsåret. Målen redovisas i årsredovisningen.

Inriktningsmålen för perioden 2008-2010 är att ”säkerställa att adekvat kompetens inom kärnområdena samhällsplanering, stads- och bebyggelseutveckling, byggande och förvaltning och boendefrågor”. Resurserna ska anpassas till antal och kompetens efter kärnverksamhetens behov av stöd. Vidare framhålls möjligheten till personlig och yrkesmässig utveckling. Boverkets mål är att leverera ålagda uppdrag med rätt kvalitet inom givna tidsramar.

<sup>20</sup> Anställda som varit anställda vid myndigheten två på varandra följande år under perioden 2003-2008.

<sup>21</sup> Boverket VP 2007 resp. 2008.

Målen för kompetensförsörjningen åren 2007, 2008 och 2009 framgår av följande sammanställning.<sup>22</sup>

Mål	År 2009	År 2008	År 2007
1.	Ha rätt kompetens för att åstadkomma efterfrågat resultat och för att möta förändringar i omvärlden.	Implementera tydliga processer i stödverksamheten som fokuserar på strategiskt stöd till ledningen, konsultativt stöd till enhetschefer och medarbetare.	Slutföra arbetet med att utarbeta en strategi för Boverkets kompetensförsörjning.
2.	Rekrytera och behålla kompetens som verksamheten kräver.	Tydligt koppla ihop processerna kring verksamhetsplanering och kompetensplanering.	Implementera kompetensverktyget ProCompetence för att genomföra kompetensanalyser med fokus på kärnverksamheten.
3.	Skapa förutsättning för utveckling av Boverkets anställda och att den samlade kompetensen utnyttjas effektivt.	Slutföra arbetet med effektivisering av stödverksamheten vilket också innebär omställningsarbete.	Dokumentera rutiner för personal- och organisationsutvecklingsområdet.

Boverket redovisar måluppfyllelsen i sina årsredovisningar. Men det är oklart hur styrande dessa mål har varit för HR-arbetet under året. Se avsnittet ”Uppföljning av insatser för kompetensutveckling och kompetensförsörjning” nedan.

Våra intervjuer bekräftar att Boverket inte har någon dokumenterad strategi för kompetensförsörjningen eller mera långsiktig kompetensplanering. I den årliga verksamhetsplaneringen tar verket fram en helhetsbild av rekryteringsbehovet för nästkommande år.

Under hösten 2008 genomfördes strategiseminarier inom Boverket. Kompetensförsörjningen var ett ämne för dialogen mellan chefer och medarbetare. I planeringsdirektiven för 2009-2011 fanns däremot inte kompetensförsörjningen med som ett direkt fokusområde. Det gavs inte heller något särskilt uppdrag till personalenheten på detta område. Enheterna skulle dock ange sina kompetensbehov inom resp. ansvarsområde.

Den antagna strategi- och verksamhetsplanen för 2009-2011 innehåller ett antal uppdrag som riktas till personalenheten. Enheten ska medverka till att genomföra förvaltningsutbildning, sluta ett nytt samverkansavtal, genomföra en lönekartläggning tillsammans med de fackliga organisationerna, ta fram metod för uppföljning av arbetsmiljön. IT-enheten har ett särskilt uppdrag att säkerställa kompetensen för användningen av IT-stödet. I övrigt finns inga uttalade strategier eller planer för kompetensförsörjningen.

För samtliga ansvarsområden gäller uppdraget att gå igenom sina policydokument.

### Personalfunktionen och dess arbete med kompetensförsörjningen

<sup>22</sup> Boverkets årsredovisning 2007 och 2008.

Personalenhetens uppgift är att stödja ledning och chefer i personal- och organisationsfrågor samt ansvara för policyer och riktlinjer. Övergripande områden är bl.a. kompetensförsörjning, arbetsmiljö och hälsa, arbetsgivar- och samverkansfrågor. Personalfunktionen har totalt fem årsarbetare bestående av en personalchef, två personalhandläggare, en lönehandläggare och en löneassistent. Totalt har personalenheten 48 personmånader i sin bemanningsplan.

En av personalenhetens delverksamheter, som redovisas i aktivitetsplanen, är strategiskt stöd och rekrytering. De uppgifter och prestationer som är planerade för 2009 är främst rekrytering, implementering av processer för strategiskt stöd åt ledningen och konsultativt stöd åt enhetschefer, processer för att koppla ihop verksamhetsplanering och kompetensplanering, slutförandet av effektiviseringen av stödverksamheten. För detta har personalenheten i bemanningsplanen avsatt 3 personmånader under 2009. Därtill kommer 9 månader för ledning och internt stöd av enheten som betecknas som verksgemensamt.

Stödfunktionerna med bl.a. fokus på personalenheten var under 2008 föremål för en organisationsöversyn. Förändringsarbetet skulle vara inriktat på att se över arbetssätt och organisation. Omorganisationen beskrivs i intervjuerna som komplicerad och att verksamheten under denna period förlorade tempo i kompetensfrågorna. Under denna period hade enheten en tillförordnad chef.

Resultatet av omorganisationen var att personalenheten fick minskade resurser. Däremot har, enligt intervjuerna, ingen förändring skett av inriktningen eller sättet att arbeta med kompetensförsörjning. Tyngdpunkten i enhetens arbete ligger fortfarande på arbetet med löpande personalärenden. Resursminskningen vid omorganisationen omfattade bl.a. en medarbetare som arbetade med kompetensförsörjning och utveckling av kompetensverktyget. Intervjuerna beskriver en instabil situation där de omedelbara och operativa uppgifterna styr enhetens arbete, medan avsedda långsiktiga frågor kring kompetensförsörjning har trängts undan. Samtidigt framhålls det att det nu allmänt finns ökad fokus på tydlighet, ledarskap och prioritering i organisationen, som också ökat intressen för frågor om kompetensförsörjning. Organisationen uppfattas som mer samlad i sin strategi och styrning.

Det pågående utvecklings- och uppföljningsarbetet inom personalområdet omfattar bl.a. en uppdatering av policyer inom personalområdet. Vidare pågår arbetet med att sluta ett nytt samarbetsavtal med de fackliga organisationerna. Parterna arbetar f.n. gemensamt med en lönekartläggning inom Boverket.

Verktyget ProCompetence har funnits med i årsredovisningen som ett mål för arbetet med kompetensförsörjning (kompetensanalys). Detta arbete har avbrutits utan att verktyget är introducerat i verksamheten. Orsaken uppges vara att man funnit att verktyget inte är tillräckligt anpassat för Boverkets verksamhet.

### **Rekryteringsläget och rekryteringsprocessen**

Vi har tidigare redovisat utfallet av Boverkets rekryteringsärenden under 2008. Våra intervjuer inom Boverket ger överlag en bild av goda möjligheter att kunna attrahera och rekrytera kompetent personal till Boverket. Enheterna uppger att de har god tillgång till kompetens och att Boverket uppfattas som en attraktiv arbetsplats. Inom vissa smala nischer med höga krav på särskilda specialister ("spetskompetens") kan det vara svårt att rekrytera tillräckligt kvalifi-

cerade personer. Kompetensområden med några få nyckelpersoner beskrivs också som särskilt sårbara för verksamheten. Planerare är en kategori som uppges vara svår att rekrytera till Boverket, medan jurister, ingenjörer och IT-kompetens är lättare. Möjligheterna att rekrytera ingenjörer gynnas främst av lågkonjunkturen. Verket tillämpar ibland visstidsanställningar om man bedömer att efterfrågad kompetens inte finns att tillgå.

*Rekryteringsprocessen* för medarbetare initieras på enhetsnivå när behov uppstår av ersättningsrekrytering eller när nya uppdrag aktualiserar ett rekryteringsbehov. Divisionschefen beslutar efter samråd med enhetschefen om att inleda en rekrytering. Rekryteringsarbetet styrs sedan i huvudsak från enheten av chef och medarbetare och enhetschefen fattar i praktiken beslutet om anställning. Enheten tar fram kravspecifikation, gör urval, genomför intervjuer med sökande samt svarar för referenstagning. Enhetschefen föreslår kandidat och lämnar förslag till lön. Det är oklart om några gemensamma rekryteringskriterier styr rekryteringsarbetet.

Enligt tidigare samverkansavtal med de fackliga organisationerna var rekrytering ett samverkansområde. Nu sker information och förhandlingar med facket enligt MBL. Det är personalenheten som svarar för förhandlingarna med de fackliga organisationerna och för det formella beslutet och administrationen av rekryteringsärendet.

### **Kompetensutveckling**

Boverkets särskilda insatser för kompetensutveckling av personalen består främst av utbildningar i form av kortare kurser. Under 2008 dominerades dessa utbildningar av kurser som syftade till att fördjupa medarbetarnas kunskaper i användningen av olika dataprogram. Den största utbildningssatsningen inom Boverket under 2008 var en kurs (2,5 dagar) i projektledning. Utbildningssatsningen omfattade 12 deltagare, varav 10 kom från IT-enheten. Endast en deltagare kom från en sakområdesenhet.

Kompetensutvecklande insatser för cheferna bestod bl.a. i utbildning för lönesättande samtal. Cheferna bereddes också möjlighet till rådgivning och mentorstöd.

Kompetensutvecklingsinsatserna under 2007 hade i stort sett samma profil som 2008.

### **Uppföljning av insatser för kompetensutveckling och kompetensförsörjning**

Boverket redovisar måluppfyllelsen för kompetensförsörjningen i årsredovisningarna. För 2007 framhåller Boverket att målet om en strategi för Boverkets kompetensförsörjning inte hade uppnåtts. Detsamma gällde implementeringen av ett kompetensverktyg för kompetensanalyser. Däremot slår Boverket fast att målen för 2008 har uppfyllts. Verket har inlett ett arbete för tydliga processer i stödverksamheten, som fortsätter under 2009. Vidare hänvisar verket till att en ny process för verksamhetsplanering har införts som ska ge bättre koppling till kompetensförsörjningen på sikt.

I årsredovisningarna beskriver verket också de genomförda kompetensutvecklingsinsatserna. Det är en beskrivning av vilka utbildningssatsningar som genomförts, men inte någon resultatredovisning i förhållande till några mål eller strategier.

Boverket redovisar ett underlag för personal- och lönestatistik inkl. frånvarostatistik till Arbetsgivarverket varje år. Arbetsgivarverket åiterrapporterar statistiken till Boverket med jämförande uppgifter för staten som helhet. Någon samlad analys av denna statistik görs inte inom Boverket. Verket gör i övrigt inga regelbundna och systematiska uppföljningar och utvärderingar av arbetet och resultatet för sin kompetensförsörjning. Ett exempel på avsaknaden av kunskap och analys gäller resultatet av lönepolitiken i form av lönespridning o.d.

### 3.3 Problemanalys

#### **Inga tydliga kompetensförsörjningsproblem idag men oklara kompetensbehov på sikt**

Vår bedömning är att Boverket generellt sett kan tillgodose sitt kompetensbehov relativt väl i dagsläget. Vi stöder oss på våra intervjuer inom myndigheten som bekräftar goda rekryteringsmöjligheter inom flertalet kompetensområden och att myndigheten oftast kan besätta lediga tjänster med kompetenta sökanden. Den aktuella rekryteringsstatistiken visar också på ett genomsnittligt gott söktryck, men att det varierar en del mellan olika tjänster. Inom vissa smala nischer med behov av hög specialistkompetens kan Boverket ha problem att knyta kompetens till myndigheten. I vissa fall tillämpas tillfälliga anställningar om kompetensnivån bland de sökande inte uppfyller kraven.

Det är svårt att bedöma om rekryteringsbasen de facto begränsas av Boverkets geografiska placering och hindrar verket från att få de mest kompetenta sökandena till vissa tjänster. Men det är vår uppfattning att Boverket har en betydande styrka i att kunna erbjuda attraktiva arbetsuppgifter. Bilden av Boverket som neutral part utan uttalat sektorintresse ger myndigheten legitimitet och kan också främja attraktionskraften. Även av kompetensförsörjningsskäl gäller det således för Boverket att utnyttja sina styrkefaktorer och stärka sitt "varumärke" i ett aktivt utåtriktat kontaktarbete och utbyte med omvärlden via deltagande i nätverk etc. Från våra intervjuer uppges dock att det ibland kan vara svårt att delta i professionella nätverk.

Samtidigt vill vi framhålla att det saknas en samlad analys av Boverkets nuvarande kompetensläge i förhållande till kompetenskraven och hur kompetensbehovet ser ut på några års sikt. Vi kan därför inte redovisa någon tydlig bild av myndighetens kompetensförsörjning, men våra iakttagelser tyder på att Boverket står inför betydande förändringar av förhållanden och behov när det gäller myndighetens kompetens.

Våra iakttagelser av åldersfördelningen inom verket pekar bl.a. på ökade obalanser inom såväl kärnkompetensen som stödkompetensen, som måste mötas med aktiva insatser inom de närmaste åren. Även Boverkets personalrörlighet inkl. anställningstid i verket behöver närmare analyseras med avseende på hur dessa faktorer påverkar myndighetens kompetensförsörjning och kompetensutveckling.

Våra intervjuer tyder också på att Boverket behöver förstärka vissa kompetensområden för att bättre kunna uppfylla statsmakternas olika krav på verksamheten. Det har i flera sammanhang framkommit att Boverket behöver utveckla och förstärka sin generalistkompetens inom projektledning och processtyrning för att kunna arbeta flexibelt med olika uppdrag och sektorsamordning som myndigheten ställs inför. Här råder idag en brist på denna kunskap och erfarenhet inom myndigheten, vilket bl.a. kan skapa flaskhalsar i genomförandet av olika projekt

och uppdrag. Kompetensbristen gör att Boverket blir beroende av ett fåtal nyckelpersoner och sårbart för avgångar bland personal med denna kompetens.

Sammanfattningsvis anser vi att Boverket saknar tillräcklig kunskap om sin kompetensförsörjning för att kunna bedöma hur kompetensförsörjningsproblemet ser ut på kort och längre sikt. Boverket behöver utveckla sin förmåga och sina instrument för att på ett mer systematiskt och samlat sätt analysera sin nuvarande kompetens och kommande kompetensbehov.

### **Boverket saknar en långsiktig strategi och målinriktad styrning av sin kompetensförsörjning**

Vår bedömning är att Boverkets kompetensförsörjning hittills inte har hanterats som en strategisk fråga på verksövergripande nivå. Det har därmed inte funnits någon långsiktig strategi för myndighetens kompetensförsörjning och kompetensutveckling som är samordnad med utvecklingen av verksamheten. Ett problem är att Boverket inte har arbetat systematiskt och målinriktat som verk för att anpassa sin kompetens till nya kompetenskrav. Kompetensförsörjningen har snarare styrts av kortsiktiga hänsyn som varit mera inriktade på att tillgodose de enskilda enheternas operativa behov. Vår bedömning är att bristen på en gemensam och genomtänkt verksstrategi bidrar till att Boverket inte förmår utnyttja och utveckla myndighetens samlade kompetens på ett effektivt sätt.

Vi anser också att både inriktningsmålen och de årliga målen för kompetensförsörjningen inte varit tydliga och konsekventa för att i praktiken kunna styra utvecklingen. Ett av målen för 2007 var att slutföra arbetet med att utarbeta en strategi för kompetensförsörjningen, men det uppnåddes inte det året och därefter inte funnits med i Boverkets mål för 2008 och 2009.

Även i den nya strategi- och verksamhetsplanen för 2009-2011 saknas en samlad strategi för kompetensförsörjningen eller något särskilt utvecklingsuppdrag om detta. Strategidokumentet pekar mest ut vilka enskilda aktiviteter som ska genomföras under perioden. Däremot finns ingen färdriktning för vilka kompetensområden som behöver utvecklas på längre sikt och på vilket sätt som Boverket ska kunna utveckla eller knyta kompetensen till organisationen och verksamheten. Här finns ett antal strategiska överväganden som Boverket behöver göra på verksnivå om t.ex. avvägningen mellan specialistkompetens och generalistkompetens, egen fast personal kontra tillfällig extern kompetens, balansen mellan olika kompetensområden som juridik, teknik, arkitektur, miljövetenskap etc. Dessa strategiska vägval borde sedan kunna leda till inriktningen av de insatser som ska planeras.

Boverket borde också i större utsträckning kunna använda sin egen kompetensutveckling som ett strategiskt verktyg för att utveckla och driva fram viktiga förändringar i verksamheten. I detta ligger också verksledningens strategier för att utveckla organisationens samlade kompetens och undanröja organisatoriska hinder för ett effektivt kompetensutnyttjande. Se vidare nedan.

### **Statsmakternas styrning förutsätter snabb anpassning till ändrade kompetenskrav**

Vi är samtidigt medvetna om de faktiska svårigheterna att arbeta med långsiktiga strategier och långsiktig kompetensplanering. Regeringens ökade styrning och finansiering av Bover-

kets verksamhet genom riktade anslag, tillfälliga uppdrag och projektfinansiering ökar kraven på flexibilitet i Boverkets kompetensförsörjning och förmågan att anpassa kompetensen till nya förutsättningar för verksamheten. Istället för styrning via långsiktiga strategier och flerårig verksamhetsplanering tenderar resursanvändningen och kompetensförsörjningsinsatserna att styras av kortsiktiga överväganden för att klara de aktuella kraven på verksamheten i regleringsbrev. Det långsiktiga perspektivet på kompetensuppbyggnad och verksamhet har svårt att göra sig gällande vid kortsiktig styrning.

Boverkets nuvarande kompetensprofil kännetecknas av utpräglad expertkunskap och i mindre utsträckning av generalistkompetens. Det begränsar flexibiliteten och möjligheterna att anpassa sina insatser till förändrade förutsättningar och krav från omgivningen genom intern rörlighet och omprioriteringar. Det talar för att Boverket i sin strategiska inriktning bör verka för att förstärka generalistkompetensen med personal som kan arbeta med projektledning och processtyrning inom Boverkets olika områden och även i rollen som beställare av externa tjänster till Boverket. Det finns ett problem med Boverkets komplexa roll och verksamhet som rör sig inom fem politikområden och har sju olika aktivitetsroller (främja, uppsikt, utvärdera, handlägga, administrera stöd, tillsyn, sektoransvar). Framkomna synpunkter bekräftar behovet av en ökad förmåga att arbeta med tvärsektorieella angreppssätt och överbrygga ett snävt ”stuprörstänkande”. Detta strategiska arbete bör drivas samlat i myndigheten inte bara via intern kompetensutveckling utan också vid de rekryteringar som myndigheten gör.

Statsmakternas styrning av Boverkets verksamhet innebär att kraven på specialistkompetenser inom olika områden är under ständig förändring. Dessutom är Boverkets verksamheter kunskapsintensiva där kunskapen föråldras snabbt och därför måste förnyas, utvecklas och tillföras organisationen på nytt hela tiden. Boverket kan inte upprätthålla specialistkompetens på alla områden med egen fast personal. Det förutsätter strategier för hur Boverket kan öka kunskapsutbytet med omgivningen och på olika sätt knyta extern kompetens till specifika uppgifter och uppdrag. Vår bedömning är att denna utveckling redan pågår, men behöver ännu mer genomsyra strategier och handlande på enhetsnivå.

### **Personalfunktionen saknar roll och kapacitet för att arbeta strategiskt och konsultativt med kompetensförsörjningen**

Ett problem för Boverkets samlade kompetensförsörjningsarbete är att verket inte har en tillräckligt stark gemensam personalfunktion som kan arbeta aktivt med att stödja verksamhetens strategiska arbete och enheternas mer operativa arbete med sin kompetensförsörjning. Idag är personalfunktionens arbete i huvudsak begränsat till att handlägga löpande personalärenden.

Vår bedömning är att den nyligen genomförda översynen av personalenheten inte har resulterat i en organisation och ett förändrat arbetssätt som svarar mot dessa behov. Personalfunktionen saknar både ställning och resurser som behövs i organisationen för en mer utvecklad roll och kvalificerat arbete med HR-frågorna. Det bekräftas även i den aktuella aktivitets- och bemanningsplanen där dessa uppgifter är lågt prioriterade resursmässigt i den interna planeringen.

Vi anser att en effektiv personalfunktion har en nyckelroll i ett samlat, allsidigt och långsiktigt kompetensförsörjningsarbete. Vi anser därför att Boverket behöver stärka personalfunktionens roll och kapacitet.

### **Metoder och stöd för styrning och uppföljning av kompetensförsörjningen är outvecklade**

Som en del i kapacitetsuppbyggnaden behöver Boverket även utveckla olika instrument, metoder och andra stöd för att kunna styra och systematiskt följa upp arbetet med kompetensförsörjningen och dess resultat.

Bristen på användbara metoder och verktyg har bidragit till att Boverket inte överblickar sin nuvarande kompetensförsörjningssituation och kommande kompetensbehov. Boverket hade 2007 målet att introducera ett instrument för kompetensanalyser, men detta arbete fullföljdes inte. Därmed saknas viktiga förutsättningar att forma en långsiktig strategi för kompetensförsörjning och kompetensutveckling grundad på en genomarbetad analys.

Boverket har inom HR-området olika styrdokument i form av policyer, riktlinjer, rutiner etc., men det är oklart vilket starkt genomslag de har haft i tillämpningen. Det finns ingen dokumenterad uppföljning av tillämpningen, men vår bedömning är att dessa styrdokument hittills inte varit fullt ut implementerade i organisationen. Det får bl.a. negativa konsekvenser genom att personal- och lönepolitiken inte hålls samman inom myndigheten och blir otydlig för personalen. Vi ser positivt på det pågående arbetet med att se över gällande policyer, riktlinjer och rutiner inom HR-området.

Vi pekar i detta sammanhang på behovet av lönekartläggning och löneanalyser som belyser Boverkets relativa löneläge i förhållande till övriga arbetsmarknaden, men också hur lönepolitiken och lönepolicyn tillämpas internt och påverkar lönestruktur och lönespridning inom myndigheten. Analysen är viktig för att bl.a. bedöma om det finns obalanser i lönesättningen och hur ändamålsenlig den genomförda lönepolitiken är för myndighetens samlade kompetensförsörjning. Det är positivt att verksledningen nu låter genomföra en löneanalys.

Vi återkommer nedan till behovet av ett långsiktigt och målinriktat program för kompetensutveckling.

### **Rekryteringsprocessen är i alltför hög grad en enhetsangelägenhet**

Rekryteringsärendena styrs i hög grad av utrymmet i enheternas årsbudgetar och aktuella uppdrag, dvs. relativt kortsiktiga överväganden på enhetsnivå. Myndighetens långsiktiga överväganden och verksövergripande policyer är av underordnad betydelse i styrningen av rekryteringarna.

Rekryteringsarbetet genomförs i huvudsak av sakområdesenheterna. Det minskar möjligheterna till att samordna arbetet och beakta gemensamma policyer och kriterier vid rekryteringarna. Riskerna finns också att rekryteringarna i alltför hög grad styrs av enheternas aktuella kompetensbehov inom sina sakområden. Om detta innebär rekryteringar av i första hand spe-



cialister till smala kompetensområden, så begränsar det möjligheterna att nyttiggöra sig denna kompetens inom myndigheten efter avslutade uppdrag.

Vår bedömning är att det långsiktiga myndighetsperspektivet behöver förstärkas i rekryteringarna av nya medarbetare till Boverket. Det kan tillföras rekryteringsprocessen genom aktiv medverkan av en fungerande personalfunktion, som kan bidra till att balansera olika kompetenskrav vid rekryteringar och säkerställa ett mera enhetligt förhållningssätt vid rekryteringarna. Med erfarenheter från andra myndigheter vet vi en kvalificerad personalfunktion kan förstärka rekryteringsarbetet genom att gå in som sakkunnig i rekryteringsprocessen och medverka vid framtagning av kravspecifikationer, urval, intervjuer, referenstagning etc.

### **Kompetensutvecklingen är inte tillräckligt målinriktad och långsiktig**

Vår genomgång av Boverkets utbildningsinsatser under de senaste åren visar att insatserna har planerats kortsiktigt på årsbasis. Det framgår inte att de genomförda utbildningsinsatserna skulle ingå i en mer målinriktad kompetensutveckling eller i ett utbildningsprogram för myndigheten. Uppföljningen av resultatet i årsredovisningarna ger inte heller någon återkoppling till några mål och strategier för kompetensutvecklingen, utan beskriver enbart vilka utbildningsinsatser som genomförts. Vi ser därmed risken för att enskilda utbildningsinsatser styrs och fördelas ad hoc-mässigt med hänsyn till enheternas aktuella budgetutrymmen och medarbetarnas arbetssituationer.

Det är väsentligt att kompetensutvecklingen planeras och genomförs i ett strategiskt sammanhang som omfattar kompetensförsörjningen i sin helhet kopplad till verksamhetsutvecklingen. Detta gäller även chefsutvecklingen inom myndigheten. Vår bedömning är att Boverkets utbildningsinsatser borde vara mer målinriktade och tydligare kopplade till en långsiktig strategi för kompetensutvecklingen och verksamhetsutvecklingen.

Kompetensutvecklingen handlar även om andra insatser än utbildningsinsatser för personalen. Den interna styrningen är viktig för att skapa utrymme för ett bättre kompetensutnyttjande och långsiktig kompetensutveckling. Det handlar bl.a. om att öppna upp myndigheten inåt genom att underlätta projektarbete över enhetsgränserna, bredda kompetensen hos medarbetarna, stimulera intern rörlighet och undvika för små arbetsgrupper.

Kompetensutvecklingen inom Boverket är också i hög grad beroende av ett ökat kunskapsutbyte med omvärlden och en positiv extern rörlighet. Andra myndigheter, kommuner, universitet och högskolor är viktiga aktörer i detta sammanhang. Boverket bör kunna utveckla möjligheterna att komma in i myndigheten via traineeprogram, utbytestjänstgöring och tillfälliga anställningar etc. Boverket bör också arbeta med att underlätta för exempelvis specialister inom områden som inte längre är aktuella för Boverket att kunna lämna organisationen och därigenom påskynda anpassningen av kompetensen till nya och förändrade uppdrag.

### 3.4 Slutsatser och förslag

- Kompetensanalys av Boverkets nuvarande kompetens och framtida kompetensbehov genomförs.
- En verksövergripande strategi för Boverkets långsiktiga kompetensförsörjning utvecklas.
- Den gemensamma personalfunktionen med dess metoder, verktyg och arbetssätt utvecklas.

#### 3.4.1 Övergripande bedömning

Vår övergripande bedömning är att Boverket i stort har en god kompetensförsörjningssituation, även om det finns vissa kompetensområden och kvalifikationer som är mer kritiska att kunna tillföra och upprätthålla i organisationen. Statsmakternas olika krav på Boverkets verksamhet och interna faktorer som Boverket personalstruktur och kompetensprofil gör att verket står inför kraven på aktiva åtgärder för att anpassa sin kompetens till förändrade kompetensbehov.

När det gäller Boverkets arbete med HR-frågorna är detta relativt svagt utvecklat. Arbetet domineras av operativa insatser på enhetsnivå, medan det strategiska arbetet och samordningen med verksamhetsutvecklingen på verksövergripande nivå har varit undanskymd. En bidragande orsak har varit bristande kapacitet i de centrala stödfunktionerna och stödsystemen för HR-frågorna.

Det bör framhållas att det finns en viss osäkerhet i delar av våra bedömningar, eftersom det har varit svårt att få en samlad och välgrundad överblick över kompetensförsörjningsläget.

#### 3.4.2 Förslag

I det följande lämnar vi vissa övergripande förslag och åtgärder som riktas till Boverket för att stärka verkets arbete med sin kompetensförsörjning. Förslagen bygger på den problemanalys och de närmare överväganden som vi redovisade i föregående avsnitt 3.3.

- **En kompetensanalys genomförs av Boverkets nuvarande kompetens och framtida kompetensbehov**

*Vi föreslår* att Boverket genomför en analys av verkets samlade kompetens och det framtida kompetensbehovet.

En grundlig och heltäckande analys syftar till att ge verket en samlad överblick över kompetensförsörjningen och bättre kunskap om hur kompetensproblemet ser ut på kort och längre sikt. En viktig aspekt är också att på detta sätt skapa en gemensam bild och samsyn i verket

om kompetensbehoven som grund för att formulera mål, strategier och planerade insatser för kompetensförsörjningen.

Vi ser positivt på att Boverket fullföljer sin tidigare målsättning om att införa ett lämpligt kompetensverktyg som kan användas för att mer fortlöpande följa och analysera verkets kompetensförsörjning.

- **En strategi för Boverkets långsiktiga kompetensförsörjning utvecklas**

*Vi föreslår* att Boverket på verksövergripande nivå utvecklar sin strategiska styrning av kompetensförsörjningen som en del i verksamhetsutvecklingen. En utgångspunkt bör vara att anpassa myndighetens kompetens till förändrade förutsättningar och krav från omgivningen.

Skälen för detta förslag är flera. Kompetensförsörjningen blir ett mer sammanhållet arbete inom myndigheten och samordnat med utvecklingen av verksamheten. Om det strategiska arbetet får ett starkare myndighetsperspektiv kan också den gemensamma verksnyttan och organisationens samlade kompetens beaktas bättre. Möjligheterna till större långsiktighet i mål och insatser förbättras också. Ett annat skäl är att Boverket står inför ett antal strategiska vägval och avgöranden som gäller organisationens kompetens i stort och som bör ske aktivt på verksnivå (se tidigare avsnitt 3.3). En verksövergripande strategi som implementeras på avdelnings- och enhetsnivå ger också bättre förutsättningar för medvetna prioriteringar av resurser i organisationen.

Samtidigt har vi tidigare betonat behovet av flexibilitet i kompetensförsörjningen för att kunna svara mot statsmakternas skiftande krav på verksamheten. Vi anser inte att möjligheterna till detta behöver hindras av ett strategiskt och långsiktigt arbete med kompetensförsörjningen. Tvärtom kan dessa krav på organisationen lyftas in i det strategiska arbetet och få stöd härav. Det strategiska arbetet förutsätts dessutom var ett kontinuerligt arbete som hela tiden förnyas och omprövas i de interna processerna.

*Vi föreslår* också att Boverkets särskilda insatser för kompetensutveckling blir mera målinriktade och integreras i de långsiktiga målen och strategierna för kompetensförsörjningen.

Kompetensutvecklingsinsatserna kan därigenom i ökad utsträckning vägledas av verkets långsiktiga prioriteringar. Förslaget innebär också att denna kompetensutveckling vidgas till andra insatser och åtgärder än olika utbildningsinsatser av medarbetarna. Det kan handla om att utveckla organisationens kompetens genom ökad intern och extern rörlighet, ökade kontaktytor med omvärlden, undanröja organisatoriska hinder för ett effektivt kompetensutnyttjande inom myndigheten etc.

- **Personalfunktionen med dess metoder, instrument och arbetssätt utvecklas för ett aktivt HR-arbete.**

*Vi föreslår* att den gemensamma personalfunktionens roll, funktion och resurser stärks med inriktning på HR-frågor. Personalfunktionen ska både kunna stödja verksledningens strategiska arbete och vara ett internkonsultativt stöd åt enheterna i deras operativa HR-arbete.

Vår bedömning är att ett aktivt HR-arbete behöver drivas och stödjas av en professionell personalfunktion. Vårt förslag bygger på att den centrala personalfunktionen får ett uttalat mandat och uppdrag från verksledningen att arbeta aktivt med kompetensförsörjningsfrågorna i organisationen. Dessutom måste personalfunktionen tillföras resurser och kompetens för sina nya uppgifter. Vi bedömer att en förstärkt personalenhet t.ex. skulle kunna tillföra rekryteringsarbetet ytterligare sakkunskap och ett tydligare myndighetsperspektiv genom en mera aktiv medverkan i rekryteringsprocessen.

*Vi föreslår* också att Boverket, som en del i kapacitetsuppbyggnaden, utvecklar och implementerar förbättrade metoder, stödsystem och arbetssätt för att kunna styra och följa upp resultat och effekter av det samlade arbetet med kompetensförsörjningen.

Det kan t.ex. gälla att anpassa och tillämpa ändamålsenliga policyer, riktlinjer, avtal, program etc. som instrument för att styra olika personal- och lönepolitiska insatser utifrån gemensamma synsätt. Det handlar också om att utveckla olika analysinstrument, exempelvis kompetensanalyser och löneanalyser, för att både kunna planera framtida insatser och att utvärdera genomförda insatser. En del av detta utvecklingsarbete pågår redan inom Boverket.

## 4. Boverkets konsultanvändning

I kapitlets inledande avsnitt (4.1) beskrivs utvecklingen av Boverkets konsultanvändning under den senaste femårsperioden åren 2004-2008. Vi belyser bl.a.

- konsultkostnadernas utveckling jämfört med personalkostnaderna och övriga kostnader,
- konsultkostnadernas utveckling fördelade på datakonsulter och övriga konsulter,
- konsultkostnadernas finansiering
- mål och strategier för användning av konsulter i verksamheten.

Våra bedömningar framgår av avsnitt (4.2) där orsakerna till utvecklingen och vissa problem som är förenade med konsultanvändningen analyseras.

Kapitlet avslutas med några slutsatser och förslag (4.3) till hur den framtida medverkan av konsulter i Boverkets verksamhet kan effektiviseras.

Redovisningen av Boverkets konsultanvändning och konsultkostnader bygger på uppgifter som verket lämnat underhand (2009-02-23) till utredningen.<sup>23</sup> I bilaga 3 lämnas en närmare definition av konsultkostnaderna.

### 4.1 Iakttagelser

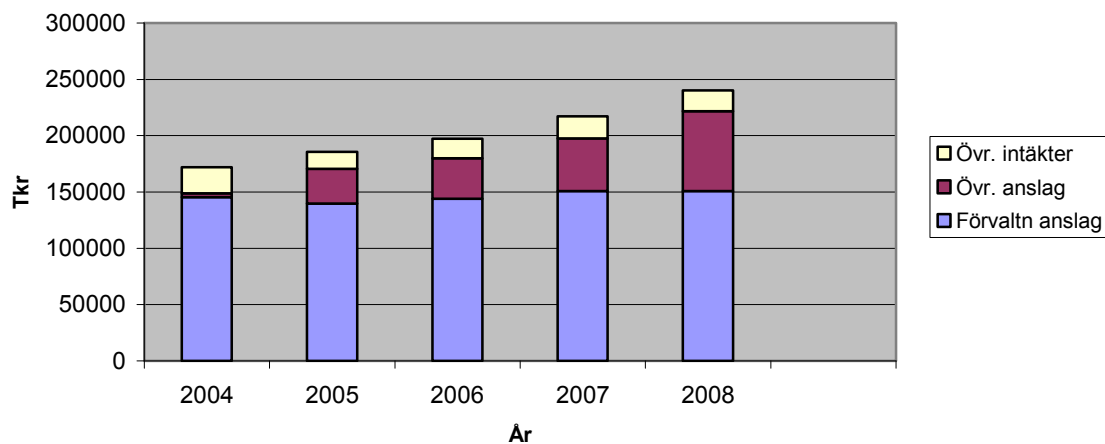
#### Boverkets finansiering åren 2004 – 2008

Boverkets användning av konsulttjänster är knuten till verksamhetens resurs- och kompetensbehov. Från andra myndigheter vet vi att även verksamhetens finansiering kan påverka omfattningen och inriktningen av myndighetens konsultanvändning. Vi redovisar därför utvecklingen av Boverkets tilldelade anslag och övriga intäkter för verksamheten under perioden.

---

<sup>23</sup> Dessa uppgifter skiljer sig delvis från de redovisade konsultkostnaderna i Boverkets årsredovisningar 2004-2008. I årsredovisningarna ingår inte kostnader för utomstatliga utkontrakteringar (växel) och bevakning. Här har vi valt att låta även dessa kostnader ingå i Boverkets konsultkostnader.

**Figur 4.1: Boverkets intäkter från förvaltningsanslag, sakanslag och övriga särskilda anslagsposter samt övriga intäkter åren 2004-2008 (tkr).**



Källa: Boverkets årsredovisningar 2004 -2008.

Finansieringsbilden visar att förvaltningsanslaget<sup>24</sup> är den helt dominerande finansieringskällan för Boverkets verksamhetskostnader under perioden. Förvaltningsanslaget är dock i stort sett oförändrat under de fem åren. Sakanslagen och övriga tillfälliga anslagsposter har under samma tid ökat kraftigt och fått en allt större betydelse för finansieringen av Boverkets verksamhet. Under 2008 hade anslagsposten för förvaltningskostnader minskat till 63 procent av de totala intäkterna i verksamheten. De ökade sakanslagen finansierar bl.a. särskilda projekt och liknande satsningar som regeringen via olika departement styr i regleringsbrevet. Medel från anslagsposter för olika bidrag och stöd får i vissa fall användas för att täcka Boverkets verksamhetskostnader för administration av bidragen (se tidigare kapitel 2).

Fördelningen mellan anslaget för förvaltningskostnader och sakanslagen är väsentlig för Boverkets resurstmix, eftersom förvaltningsanslaget i huvudsak används för verkets personalkostnader. Boverket kan vanligtvis inte använda sakanslagen eller övriga intäkter för att öka sina resurser av fast anställd personal, men däremot för att finansiera konsultinsatser och tillfälliga anställningar. Den ökade finansieringen av Boverkets verksamhet via särskilda anslagsposter har därför gett ökade finansiella förutsättningar för konsultanvändning i verksamheten, medan oförändrade förvaltningsanslag inte skapat motsvarande utrymme för personalförstärkningar.

Övriga intäkter är i stort sett stabila under perioden. I dessa intäkter ingår bl.a. bidrag från Regeringskansliet och övriga statliga myndigheter för särskilda uppdrag o.d. Intäkter av bidrag som kommer från Regeringskansliet har minskat under perioden från 11 mnkr till 2 mnkr, medan bidragen från andra statliga myndigheter har ökat från 3 mnkr till 6 mnkr år 2008.

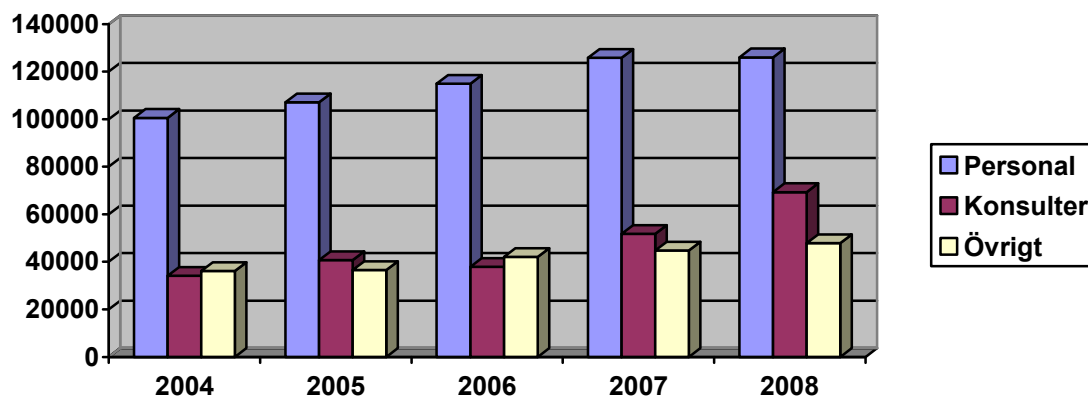
Boverket uppger att de särskilda regeringsuppdragen finansieras till största del av förvaltningsanslaget. Uppdrag som löper över flera år och är av större omfattning, t.ex. Bygga-bo-

<sup>24</sup> "Förvaltningsanslaget" är mera korrekt uttryckt som anslagspost 1 "Förvaltningskostnader (ram)" under ramanslaget för Boverket (2:1). Se Boverkets regleringsbrev för år 2009.

dialogen och Byggnaders tekniska status, finansieras oftast genom en särskild anslagspost under ramanslaget.

### Konsultkostnadernas utveckling och fördelning åren 2004 – 2008

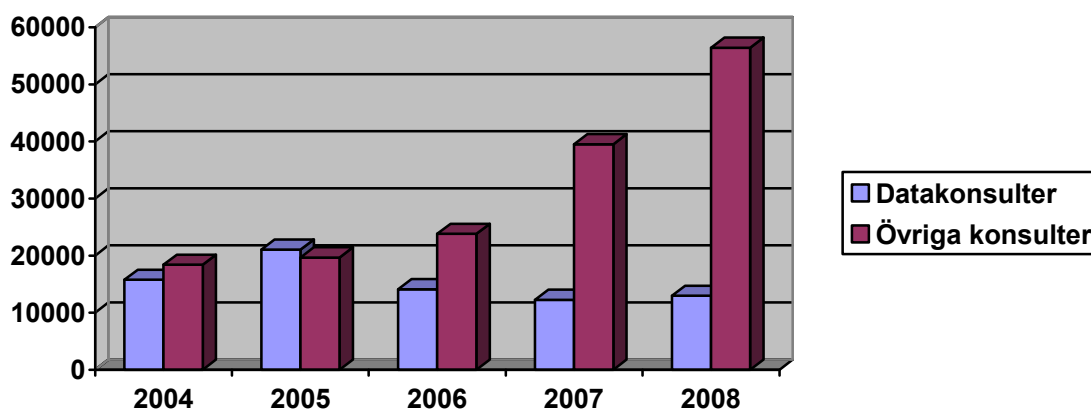
**Figur 4.2: Boverkets kostnader för personal, konsulter och övriga kostnader åren 2004-2008 (tkr). Källa: Boverket**



Av tabellen framgår att personalkostnaderna utgör mer än hälften av Boverkets verksamhetskostnader. Konsultkostnaderna ökar dock betydligt snabbare än andra verksamhetskostnader och har fördubblats under perioden från drygt 34 mnkr 2004 till över 69 mnkr år 2008. Konsultkostnadernas andel av verksamhetens totala kostnader har därmed ökat under perioden från 20 procent år 2004 till nästan 29 procent av kostnaderna år 2008.

De ökade konsultkostnaderna speglar dock inte en generell utveckling i Boverkets konsultanvändning. Det finns tydliga skillnader i utvecklingen mellan olika konsultkategorier. Det framgår av följande figur.

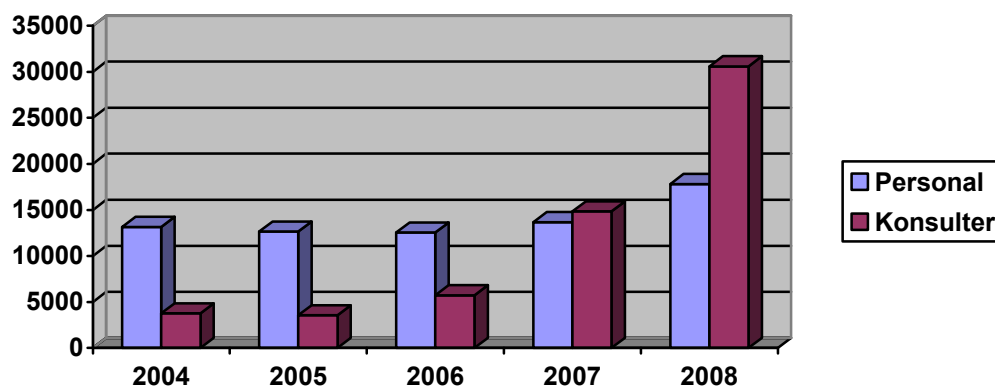
**Figur 4.3: Boverkets konsultkostnader fördelade på datakonsulter och övriga konsulter åren 2004-2008 (tkr). Källa: Boverket**



Kostnaderna för datakonsulttjänster avser till största delen utvecklingskostnader för de s.k. subventionssystemen (Bofinc m.fl). Datakonsultkostnaderna var relativt höga i början av perioden, men minskade efter 2005 när Boverket hade genomfört ett omfattande plattformbyte för bidragssystemet Bofinc.<sup>25</sup> De första åren var dessutom IT-driften utkontrakterad till ett privat IT-företag. Från 2006 upphörde avtalet och driften övergick i Boverkets egen regi. Under 2004 och 2005 hade Boverket för övrigt också avtal för utkontrakteringar av vissa administrativa tjänster (registrator, växel, sekreterartjänster).

Den stora ökningen av konsultkostnaderna svarar istället övriga konsulter för. Kostnaderna för övriga konsulter har ökat varje år, från ca 18 mnkr år 2004 till över 56 mnkr år 2008. Ökningen förklaras främst av den ökade konsultanvändningen inom Bygg- och förvaltningsenheten respektive Byggregelnheten inom Husbyggnadsdivisionen. Det framgår av följande figur som jämför utvecklingen av Bygg- och förvaltningsenhetens personal- och konsultkostnader under den studerade perioden.

**Figur 4.4: Konsult- och personalkostnader inom Bygg- och förvaltningsenheten 2004-2008 (tkr).** Källa: Boverket



Bygg- och förvaltningsenhetens konsultkostnader ökade under perioden från 3,8 mnkr till 30,6 mnkr och var nära dubbelt så höga som enhetens personalkostnader 2008. Den största ökningen har skett under de två senaste åren och beror främst på genomförandet av det särskilda regeringsuppdraget att undersöka byggnadsbeståndets tekniska status, energianvändning och inomhusmiljö (BETSI). Dessa konsultkostnader uppgick till 28 mnkr år 2008. Enheten har också haft betydande kostnader för konsulter och andra köpta tjänster i samband med införandet av energideklarationer de senaste åren. Vidare anlitar enheten konsulter som experter inom speciella tekniska kompetensområden (ex. brand, säkerhet hissar) för att ta fram underlag till föreskrifter och konstruktionsregler för byggnader.

Konsultkostnaderna inom Byggregelnheten har följt en liknande utveckling. Där ökade konsultkostnaderna från 0,8 mnkr 2004 till 9,4 mnkr år 2008. Dessa konsultkostnader förklaras av att Boverket på regeringens särskilda uppdrag byggt upp sin marknadskontroll av byggprodukter från 2007. Uppdraget är finansierat med särskilda medel från regeringen i en särskild anslagspost under flera år. Konsultverksamheten avser fältorganisationen för att kartlägga

<sup>25</sup> Viss del av systemutvecklingen inom IT redovisas på Boverkets balansräkning och framgår därför inte som en verksamhetskostnad i redovisningen.



marknaden, hämta in produkter för provning samt kontroll genom externt anlidade laboratorier på uppdragsbasis. Marknadskontrollverksamheten ska ses mot bakgrund av en växande marknad för byggprodukter till följd av den fria rörligheten på EU:s inre marknad.

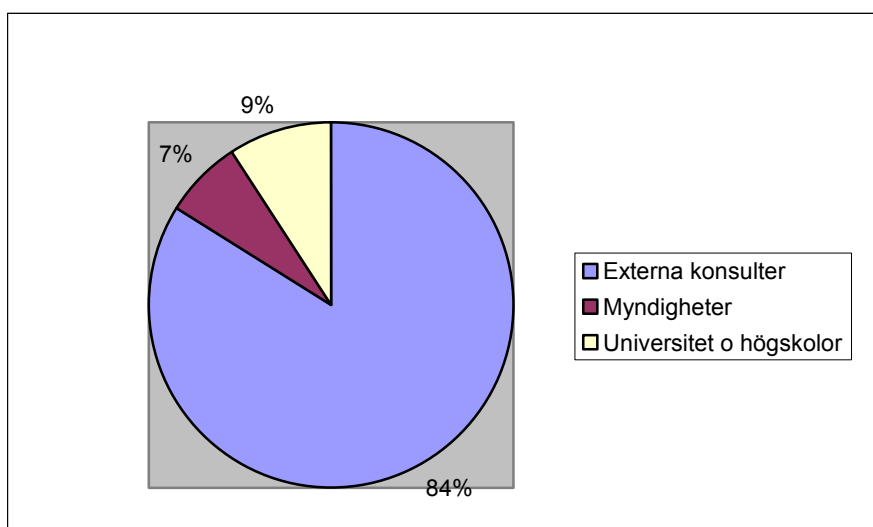
Tillsammans utgjorde konsultkostnaderna vid dessa två enheter ca 58 procent av Boverkets totala konsultkostnader 2008 och var i huvudsak finansierade med några sakanslagsposter.

Stads- och regionenheten och Bygga-bo-dialogen är ett par andra verksamheter som fått ökade konsultkostnader under perioden. Även i dessa fall handlar konsultinsatserna om specifika uppgifter i samband med särskilt finansierade uppdrag från regeringen. Stads- och regionenheten har med stöd av regeringens finansiering av de administrativa kostnaderna anlitat konsulter för utvärdering av det nya vindkraftstödet. Enheten anlitar även särskilda experter vid uppläggningsen av regeringsuppdraget ”Tryggt och jämnt” och för effektivisering av processen för översiktplanering.

#### Konsultkostnadernas fördelning på externa och inomstatliga konsulttjänster år 2008

Boverkets köp av konsulttjänster domineras av tjänster från privata konsultföretag. Tjänster från dessa företag svarade för 84 procent av Boverkets konsultkostnader år 2008. Övriga konsulttjänster bestod till ungefär lika delar av köp av inomstatliga tjänster från statliga myndigheter (länsstyrelser m.fl.) och från universitet och högskolor.

**Figur 4.5: Konsultkostnader fördelade på externa respektive inomstatliga konsulttjänster 2008 (%).**



Källa : Boverket

Utvecklingen från 2004 är att Boverket köper allt fler inomstatliga tjänster. Statliga myndigheter samt universitet och högskolor svarar för en allt större andel av konsultkostnaderna, dvs. en fördubbling under den studerade perioden. Ökningen av köpta inomstatliga tjänster skedde framförallt under 2007 och 2008 och gällde i synnerhet tjänster från universitet och högskolor. Kostnaderna för köpta tjänster från universitet och högskolor ökade från 0,9 mnkr år 2005 till 6,3 mnkr år 2008.

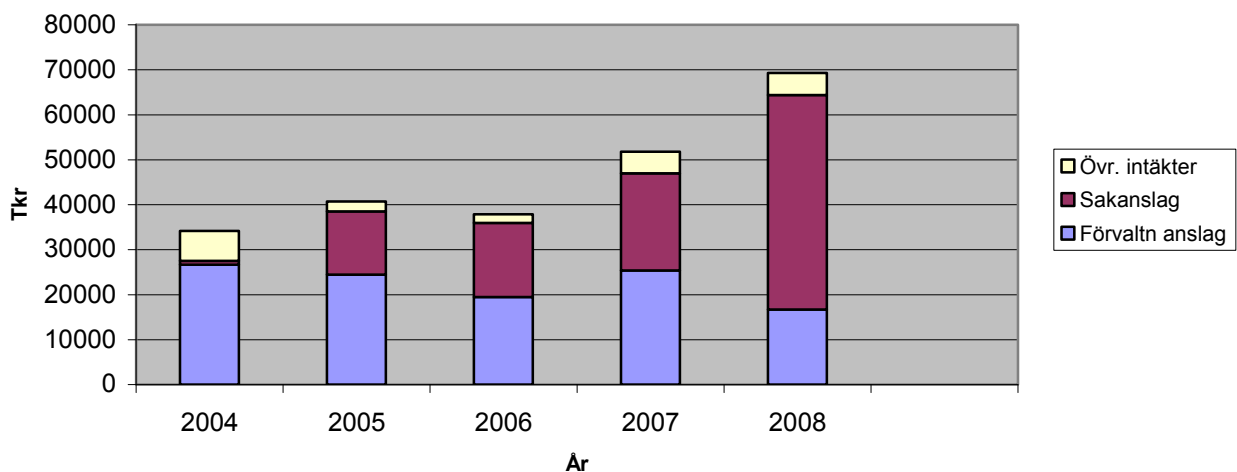
### Konsultkostnadernas finansiering åren 2004 – 2008

I figuren 4.1 ovan belystes hur Boverkets verksamhet i ökad utsträckning finansieras av sakanslag och liknande anslagsposter. Anslaget för förvaltningskostnader minskar samtidigt i betydelse för den samlade finansieringen av Boverkets verksamhet.

I följande tabell redovisas hur de ökade konsultkostnaderna under perioden har finansierats av olika källor fördelade på förvaltningsanslag, sakanslag och liknande anslag samt genom erhållna bidrag.

**Figur 4.6: Konsultkostnader fördelade på finansieringskällor 2004-2008 (tkr).**

*Källa: Boverket*



Förvaltningsanslagets bidrag till konsultkostnaderna har i stort sett varit oförändrad under perioden fram till 2008 då förvaltningsanslagets bidrag till konsultkostnaderna minskade. Istället har de kraftigt ökade konsultkostnaderna finansierats med medel från särskilda sakanslag och liknande anslagsposter. Under 2008 finansieras nära 70 procent av konsultkostnaderna av särskilda sakanslag. Sambandet i verksamheten mellan ökade sakanslag och ökade konsultkostnader bekräftas av våra intervjuer med Boverkets företrädare. Uppbyggnaden av marknadskontrollverksamheten är ett exempel på verksamhet som är finansierad med särskilt sakanslag på 10 mnkr under 2008 och kommer att öka till 17 mnkr under 2009 och 2010. Verksamheten bygger på en fältorganisation bestående av fristående konsultföretag, som styrs av Boverket. En liknande utveckling kan också påvisas vid andra statliga myndigheter, exempelvis Naturvårdsverket.

Särskilt erhållna bidrag (exempelvis regeringsuppdrag) har ökat något de två senaste åren i finansieringen av konsulterna, men spelar ändå en begränsad roll totalt sett (ca 7-9 %).

Boverkets budgeterade konsultkostnader för år 2009 uppgår till ca 50 mnkr. Boverkets preliminära bedömning är att sakanslagen kommer att finansiera ca 30 mnkr av dessa kostnader.

## Mål och strategier för konsultanvändning

När Boverket beskriver sina mål och strategier för att använda konsulter skiljer verket på IT-konsulter och övriga konsulter.

### *IT-konsulter*

Boverket utkontrakterade sin IT-verksamhet i början av 1990-talet, men har sedan 2006 återtagit IT-driften i egen regi. Den tekniska systemförvaltningen och programutvecklingen av bidragssystem, statistiksystem och register för energideklarationer kommer även fortsättningsvis vara utkontrakterad till externa IT-företag. Boverket garanterar sin fortsatta systemutveckling genom att samordnat beställa tjänsterna från externa IT-företag som upphandlats i fleråriga ramavtal. Anledningen är att systemen är tekniskt komplexa och uppbyggda av en tekniskt avancerad struktur. Förvaltning och fortsatt utveckling kräver en bred tillgång av kompetens.

Boverket framhåller följande mål och motiv för sin fortsatta utkontraktering av systemförvaltningen och programutvecklingen:

- Kostnadseffektivitet. Detta gäller såväl den direkt utkontrakterade verksamheten som indirekt hela den verksamhet som den betjänar.
- Fokus på kärnverksamheten. Boverkets roll och ansvar är att agera som en kompetent beställare och att ha förmågan att utvärdera leverantörens arbete.
- Säkrad tillgång till kvalificerad IT-kompetens. En på marknaden stark leverantör av denna typ av tjänster bedöms ha större möjligheter att skapa, utveckla och behålla den IT-kompetens som Boverket kan komma att behöva för sin verksamhet.
- Större flexibilitet i användningen av IT-resurser. En extern leverantör kan erbjuda större flexibilitet avseende tillgång på kompetens och resurser i förhållande till det aktuella behovet hos Boverket.
- En tydligare rollfördelning. Boverket eftersträvar att kontinuerligt förtydliga de olika roller såsom beställare och leverantör.

### *Övriga konsulter*

För övriga typer av konsulter förekommer olika motiv till deras medverkan i såväl Boverkets sakverksamhet som stödverksamhet:

- Konsulter med specialistkompetens ("spetkompetens") som Boverket har behov av under en begränsad period i större uppdrag eller tidsbegränsade projekt.
- Konsulter för snabb och tillfällig resursförstärkning för att klara hög arbetsbelastning (ex. överklagade ärenden) eller överbrygga kompetensbrist vid personalavgångar.
- Konsulter inom smala kompetensområden som Boverket inte lyckas rekrytera egna medarbetare till eller där det är svårt att långsiktigt utveckla och upprätthålla hög kompetens (ex. brandingenjörer inom brandsäkerhetsområdet).

Det gäller generellt att uppdrag försedda med särskilda medel är starkt styrande för verksamhetens inriktning och öppnar möjlighet för finansiering av konsultinsatser. I vissa fall har regeringen förordat att delar av verksamheten bedrivs utanför Boverkets egen organisation (fältverksamheten inom marknadskontrollen).

Boverket har inte någon beslutad strategi för konsultanvändning på verksamhetsnivå. I praktiken gör ändå verksamheten strategiska överväganden när det t.ex. gäller outsourcing av IT-stöd och andra verksamheter. Det ligger också strategiska överväganden bakom principen om att inte

anställa personal med kompetens inom alltför smala områden. I den interna budgetprocessen avvägs behovet (omfattning, inriktning) av konsultanvändningen inom respektive enhet. Det förekommer också exempel på en mer ad hoc-mässig upphandling av konsulter för särskilda insatser när det kvarstår ett finansiellt utrymme inom ett anslag under en period (ex. utvärdering av vindkraftstödet).

### **Styrning och uppföljning av konsultinsatser och konsultuppdrag**

Ansvar för upphandling av enskilda konsultinsatser ligger på enhetsnivå. I praktiken är det projektledaren eller kontaktpersonen som styr, godkänner och följer upp avtalen. Våra intervjuer visar att upphandlingsarbetet tar mycket tid och resurser på enheterna. Ett par personer styr hela konsultverksamheten inom marknadskontrollen.

En upphandlingsfunktion finns inom Ekonomienheten som stödjer enheterna och upphandlar ramavtal för Boverket. Boverkets upphandlingsordning från 2007 anger regler och riktlinjer för Boverkets upphandling med bl.a. riktlinjer för direktupphandling och gällande ansvarsfördelning inom verket för upphandling (se även arbetsordningen).

Allt fler upphandlingsområden uppfattas som komplicerade och behovet av ökad beställar- och upphandlarkompetens inom myndigheten som helhet har blivit tydligt.

Köp av tjänster från andra statliga myndigheter eller universitet och högskolor sker utan konkurrensutsatt anbudsupphandling. Köpen av tjänsterna sker som direktupphandling eller som särskilda överenskommelser (avtal) efter förhandling med myndigheterna.

Några generella riktlinjer eller standardiserade former för uppföljning och utvärdering finns inte. Däremot följs resultat upp av enskilda insatser i samband med den löpande uppföljningen. Den operativa styrningen av projekten begränsar utrymmet för uppföljning och utvärdering av genomförda konsultinsatser, även om behovet av detta har påtalats i intervjuerna.

Vid större konsultuppdrag och konsultinsatser inom teknisk systemförvaltning och programutveckling av Boverkets bidragssystem, statistiksystem och register för energideklarationer genomförs uppföljning och utvärdering. Boverket har då såväl internt som genom externa insatser genomfört utvärdering av levererad ”produkt”. Normalt sker utvärderingen tillsammans med leverantören i anslutning till att uppdraget avslutats och produkten levererats. Utvärderingen sker i s.k. workshops där projektets medarbetare från leverantör och Boverket deltar. Syftet med utvärderingen är att kunna förbättra resultat och beställarrollen vid framtida uppdrag.

För att få en objektiv utvärdering har även externa oberoende konsultföretag anlåtts för att utvärdera genomfört uppdrag och kvalitetssäkra levererad produkt. Ett par exempel är genomförda förstudier och genomförandespecifikation av e-tjänster för bidragssystemen och utvecklingen av ett nytt energideklarationsregister.

## 4.2 Problemanalys

### **Regeringens styrning via särskilda anslag och uppdrag ökar konsultanvändningen**

Våra iakttagelser visar att en stor del av Boverkets ökade konsultanvändning har ett tydligt samband med att regeringens särskilda uppdrag till Boverket, som finansieras med olika sakanslag o.d. från flera departement. Uppdragen i regleringsbrev m.m. och den särskilda finansieringen är starkt styrande för Boverkets prioriteringar av verksamheten på kort sikt. De tillfälliga särskilda anslagen minskar planeringshorisonten för myndigheten och möjligheterna att bemanna verksamheten med egen personal. Det kortsiktiga perspektivet i planeringen och genomförandet förutsätter att Boverket snabbt kan tillföra adekvat kompetens och resurser till dessa projekt. Boverkets möjligheter att göra detta med egen personal är begränsade. Uppbyggnaden av marknadskontrollen av byggprodukter och BETSI är exempel på stora uppdrag som tillförts betydande resurser och som ska genomföras på kort tid. Det bygger på att Boverket kan etablera fältorganisationer av externa konsulter som kan bistå myndigheten i uppläggning och genomförande av uppdragen.

Om regeringen även fortsättningsvis styr en betydande del av verksamheten genom uppdrag och sakanslag o.d. kommer Boverket också att behöva vara flexibel i sin kompetensförsörjning och bl.a. använda sig av konsulter.

### **Boverkets varierande kompetensbehov kan inte alltid tillgodoses med egen personal**

Vår studie visar att även andra faktorer styr Boverkets behov av konsulter och andra tillfälliga resursförstärkningar. Detta gäller även i den del av Boverkets kärnverksamhet som utgör myndighetens instruktionsenliga uppgifter. Ett exempel är behovet av teknisk specialistkompetens för tidsbegränsade insatser inom byggregelområdet. Ett annat exempel gäller hög och bred IT-kompetens för utveckling av Boverkets IT-system. Vid starka fluktuationer i verksamheten kan också tillfälliga resursförstärkningar vara motiverat. I avsnittet 4.1 redovisas fler motiv för Boverkets konsultanvändning.

Vår bedömning är att det även fortsättningsvis kommer att finnas ett konsultbehov i vissa fall. Ur verksamhetssynpunkt kommer det att vara mera effektivt att kunna arbeta flexibelt och tillföra myndigheten extern kompetens genom köp av tjänster o.d. Det är varken effektivt eller möjligt för Boverket att kunna upprätthålla hög kompetens inom alla de kompetensområden som myndigheten verkar inom. Samtidigt måste myndigheten ha förmågan att aktivt pröva med vilka resurser och i vilka former som olika uppgifter och verksamhet ska bedrivas. Boverkets återtagande av IT-driften i egen regi är ett exempel på sådan omprövning.

### **Boverket behöver utveckla sin strategi för konsultanvändningen**

Det avgörande för Boverket är att myndigheten har organisatorisk beredskap för att arbeta med en sådan flexibel kompetensförsörjning och att resursinsatserna i verksamheten avvägs på ett strategiskt sätt mellan egen personal och extern kompetens. Hittills uppträder Boverket ofta alltför splittrat i dessa frågor och kan inte utnyttja styrkan i ett samordnat arbete.

Vi bedömer att Boverket som helhet behöver utveckla sin förmåga och medvetenhet att arbeta med flexibla resurser. Det innebär att ledningen bör utveckla en långsiktig och samlad strategi för hur myndigheten ska tillgodose sitt behov av kompetens genom att bl.a. ange inriktningen i valet mellan insatser i egen regi och köp av tjänster. Boverkets IT-verksamhet är ett exempel på hur det strategiska valet gjorts tydligt mellan drift i egen regi och systemförvaltning och utveckling med stöd av extern IT-kompetens.

Vi anser samtidigt att strategin måste åtföljas av en utvecklad intern styrning på detta område. I detta ligger också system för att ständigt utvärdera och ompröva behovet av extern kompetens. Verksledningens pågående strategiarbete ger goda förutsättningar att integrera utvecklingen av den interna styrningen av konsultanvändningen i detta arbete.

Till de strategiska övervägandena hör också frågor om hur konsultanvändningen påverkar ansvarsförhållanden mellan myndigheten och konsulterna samt konsekvenserna för Boverkets egen långsiktiga kunskaps- och kompetensutveckling. Vi diskuterar dessa frågor nedan.

### **Boverkets beställar- och upphandlingskompetens behöver stärkas i organisationen**

Våra intervjuer med Boverkets företrädare understryker vikten av att myndigheten förbättrar sin beställar- och upphandlingskompetens på olika nivåer i organisationen. Detta gäller mot bakgrund av vårt scenario om ett fortsatt behov av externa tjänster och komplexa upphandlingar i verksamheten. I intervjuerna har det också framhållits att de statliga upphandlingsreglerna har skärpts och att det kräver ökad kompetens hos beställarna för att hantera upphandlingsförfarandet.

Vår bedömning är att beställar- och upphandlingsansvariga inom sakenheterna ibland har underskattat resursbehovet eller inte varit tillräckligt förberedda på de krav och svårigheter som uppkommer vid större upphandlingar. Vikten av kvalificerad beställarkompetens hos sakenheterna för att kunna upprätta tydliga kravspecifikationer m.m. och effektiva rutiner kring upphandlingarna har blivit tydlig. Detta gäller inte minst när upphandlingarna har skett under tidspress. I flera fall har den korta framförhållningen varit ett problem för att kunna utveckla bra kravspecifikationer. Även om det funnits medel att finansiera konsultinsatserna, så har resurserna för att göra beställningen varit begränsade.

Utifrån våra intervjuer bedömer vi att även den interna stödfunktionen för upphandlingsfrågor i Boverket behöver förstärkas för att kunna vara ett aktivt och kvalificerat internkonsultativt stöd åt sakenheterna. Det kan handla om utbyggt juriststöd och även beredskap för att snabbt kunna anlita extern upphandlingsexpertis. Genom att organisatoriskt och kompetensmässigt stärka den centrala funktionen kommer Boverket också att bättre kunna utnyttja myndighetens gemensamma kompetens och erfarenhet av olika upphandlingar, exempelvis genom systematisk erfarenhetsåterföring och kunskapspridning.

Ett annat sätt att utnyttja styrkan i en gemensam beställarorganisation är att dra fördelar av samordnad upphandling och gemensamma inköp där det är möjligt. Det förutsätter en god dialog inom myndigheten där verksamheten anger de funktionella kraven o.d. (jfr. IT-området).

För att åstadkomma en professionell beställarorganisation behöver även roller och ansvar för olika delar i upphandlingarna tydliggöras. Det förutsätter också vissa strategiska överväganden om hur Boverket bäst ska kunna upprätthålla sin beställar- och upphandlingskompetens om upphandlingsarbetet sker sällan av flertalet berörda projektledare och chefer.

### **Enheternas projektstyrning och generalistkompetens behöver utvecklas för att bättre kunna styra och följa upp konsultinsatser**

Våra iakttagelser från de större konsultupphandlingarna tydliggör de höga kraven på projektledningen hos de berörda sakenheterna. Enhetschefer och projektledare har ett stort ansvar att under begränsad tid ta fram tydliga kravspecifikationer och genomföra en stor del av upphandlingsarbetet.

Den löpande styrningen och uppföljningen av konsulternas insatser är en annan viktig uppgift. Uppbyggnaden av marknadskontrollen och genomförandet av BETSI-projektet förutsätter att Boverkets projektledare kan styra och följa upp ett omfattande fältarbete som utförs av ett stort antal externa konsulter.

Det är naturligt att projektledningen inriktar sina insatser på den operativa styrningen för att genomföra de planerade projekten. Risker är då stora att uppföljning och utvärdering av bl.a. konsultinsatserna kommer i andra hand. För att motverka detta måste uppföljning och utvärderingar planeras in i styrningen av projekten och upphandlingen av konsulterna. Det har exempelvis skett inom IT-området i de fleråriga utvecklingsavtalen med externa leverantörer som ska garantera tillgång till bred utvecklingskompetens. Boverket behåller här sitt handlingsutrymme genom möjligheter till förlängningar av ramavtalen.

Vår bedömning är att Boverkets operativa projektledare är nyckelpersoner för att uppdragen ska genomföras effektivt. Dessutom är deras insatser starkt personberoende och gör att projekten blir sårbara på denna punkt. Kompetensutveckling med inriktning på projektstyrning och generalistkompetens blir en allt viktigare kärnkompetens hos dessa enheter och deras medarbetare. Denna kompetensutveckling blir en strategisk fråga för Boverkets långsiktiga kompetensförsörjning och måste därför även hanteras på verksamhetsnivå.

### **Konsultanvändningens effekter på Boverkets egen kunskaps- och kompetensutveckling**

En risk som framhållits i intervjuerna är att en alltför omfattande konsultanvändning underminerar Boverkets egen kompetensutveckling på längre sikt och ökar beroendet av extern kompetens på viktiga områden. Boverket måste därför kunna bedöma och hantera denna risk i sina långsiktiga överväganden och i styrningen av resursinsatserna för olika verksamheter.

Om konsultinsatserna i första hand koncentreras till specialistkompetenser som behöver tillföras myndigheten för tidsbegränsade projekt och uppdrag, så bedömer vi att risken är liten för att myndighetens utveckling av sin kärnkompetens ska hämmas. Däremot ökar risken för konsultberoende och en sårbar verksamhet om konsulter eller tillfälligt anställda får en ledande roll, som projektledare o.d., i genomförandet av Boverkets projekt. Därför är det viktigt att Boverket utvecklar och upprätthåller sin egen kompetens för projektledning. Ett annat risk-

fyllt förhållande kan vara om verket blir varaktigt beroende av några få konsulter eller konsultföretag inom viktiga områden i Boverkets verksamhet. Det motverkas av att Boverket är aktiv i sin upphandling och utvärdering av marknaden.

### **Risker för oklara ansvarsförhållanden mellan Boverkets myndighetsroll och konsulternas expertroll**

Boverket har som myndighet och beställare snarast en policyroll medan konsulten som uppdragstagare och utförare kan sägas ha en expertroll. Vi har i vår genomgång inte kunnat dokumentera några konkreta situationer där allvarliga problem uppstått kring en otydlig rollfördelning mellan Boverket och anlidade konsulter. Det är dock viktigt att rollfördelningen mellan Boverket och uppdragstagaren klargörs tydligt utåt i både genomförandet av uppdraget och i redovisningen av resultatet. Det kan t.ex. gälla forskarrapporter som beställts och finansierats av Boverket, men där forskarna själva är ansvariga för innehållet.

Generellt sett finns det dock ett antal situationer eller förhållanden där risker för sammanblandning kan förutses. Till exempel ökar risken om myndigheten blir alltför beroende av ett specifikt konsultföretag eller en enskild konsult eller om konsulten får en alltför dominerande roll i verksamheten.

Vi kan t.ex. se risker med att externa konsulter får uppdraget som projektledare i Boverkets större projekt och därmed intar en ledande roll i verksamheten. Det är viktigt att anlidade konsultföretag står fria från intressen i de branscher och verksamheter som de har att bevaka på Boverkets uppdrag. Vissa konsultuppdrag åt Boverket har karaktär av kontroll av branscher och produkter och innehåller bedömningar som Boverket gör gemensamt med konsulten. En grundläggande förutsättning är att konsultföretagen i dessa fall inte påverkas av bindningar genom andra uppdrag inom samma branscher.

### **4.3 Slutsatser och förslag**

- Boverket utvecklar en strategi för sin konsultanvändning som en del i myndighetens strategiska kompetensförsörjning.
- Boverket utvecklar sin roll och förmåga som beställare och upphandlare av konsulttjänster.
- Boverkets personal utvecklar sin generalist- och projektledarkompetens för styrning och uppföljning av konsultinsatser.

Vår slutsats är att Boverket även fortsättningsvis kommer att ha behov av att kunna förstärka sin kompetens med externa resurser genom konsulttjänster och tillfälliga projektanställningar o.d. Regeringens styrning via särskilda uppdrag och tillfälliga anslagsposter från olika departement förutsätter att Boverket är så flexibel i sin kompetensförsörjning att myndigheten på kort tid kan anpassa sin förmåga till nya uppdrag. Boverket kommer också fortsättningsvis att behöva kunna knyta särskilda experter och specialistkompetenser till olika uppgifter i sin kärnverksamhet.



Därför är det vår slutsats att Boverket i första hand behöver förstärka sin förmåga att arbeta strategiskt och flexibelt med olika typer av resurser. Vi ser i tre huvudsakliga förslag till åtgärder.

- **Boverket utvecklar en strategi för sin konsultanvändning som en del i myndighetens strategiska kompetensförsörjning.**

*Vi föreslår* att Boverket utvecklar en strategi på verksamhetsnivå för sin användning av konsulter. Strategin föreslås ingå som en del i verkets samlade strategi för den långsiktiga kompetensförsörjningen.

Strategin syftar till att skapa en verksgemensam syn och inriktning för användningen av externt köpta tjänster i verksamheten. Till grund för strategin förutsätts ligga en analys av konsekvenserna för verksamheten av olika alternativ, bl.a. kostnads- och effektivitetsbedömningar. Strategin kommer också att ge vägledning för den långsiktiga kompetensutvecklingen av verkets egen personal.

- **Boverket utvecklar sin roll och förmåga som beställare och upphandlare av konsulttjänster.**

*Vi föreslår* att Boverket genomgående förstärker sin upphandlingskompetens både inom sakheterna och inom den centrala stödfunktionen för upphandlingsfrågor.

Våra intervjuer inom Boverket visar klart på ett behov av att stärka upphandlingskompetensen på olika nivåer i myndigheten. Vår bedömning är att enheterna behöver bygga upp sin beställarkompetens inom tunga konsultområden och utveckla förmågan att upprätta kravspecifikationer. Det handlar också om att kunna göra effektivitets- och kostnadsbedömningar i avvägningen mellan att utföra uppdraget i egen regi eller genom köpta tjänster utifrån.

Enskilda chefer och projektledare kommer ändå inte tillräckligt ofta att hamna i upphandlingssituationer för att bli experter på området. Vi anser därför att Boverket i ökad utsträckning bör utveckla och utnyttja myndighetens samlade kompetens på upphandlingsområdet genom att stärka den centrala stödfunktionen som stöd åt enheternas upphandlingar. I upphandlingsfunktionens roll bör även ligga att systematiskt samla erfarenheter från verkets olika upphandlingar och återföra informationen till organisationen.

Boverket bör också ha beredskap att i vissa större upphandlingar kunna knyta extern upphandlingsexpertis till upphandlingsarbetet.

- **Boverkets personal utvecklar sin generalist- och projektledarkompetens för styrning och uppföljning av konsultinsatser.**

*Vi föreslår* att kompetensprofilen inom Boverkets kärnkompetens får en ökad inriktning på generalistkompetens och projektstyrning, dvs. generell kompetens att leda, styra och följa upp

projekt inom myndighetens olika områden. I detta ingår också en bättre förmåga att styra och följa upp olika konsultinsatser.

Förslaget riktas till Boverkets personal på enhetsnivå, som operativt leder och samordnar verkets projekt. Kärnkompetensen på sakenheterna domineras idag av hög specialistkompetens inom smalare sakområden. Däremot råder det brist på utpräglade projektledare, vilket ökar arbetsbelastningen på de personer som har denna kompetens. Förslaget syftar till att ge Boverket bättre kapacitet att leda konsulternas arbete och följa upp och kvalitetssäkra deras insatser. Det ökar också Boverkets möjligheter att säkerställa effektiviteten i deras insatser och därmed också verksamhetens resultat och kvalitet.

## Bilaga 1: Bidragskostnader per bidragsslag/stödform samt per politikområden 2004-2008.

Redovisningen avser utbetalade belopp (tkr). Belopp som beslutats men ännu inte utbetalats ingår således inte i redovisningen. Dessa belopp kan emellertid vara betydande.

Politikområde / bidrag, stöd	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Bostadspolitik</b>	<b>2 031 211</b>	<b>2 451 507</b>	<b>2 494 123</b>	<b>2 289 326</b>	<b>1 886 267</b>
Bidrag till åtgärder mot radon i egnahem	11 979	16 095	21 012	34 900	38 979
Räntebidrag	1 571 719	1 603 444	1 573 128	1 137 753	818 641
Bidrag för studentbostäder	47 704	24 463	5 840	3 400	
Investeringsbidrag för hyresrätter	288 520	375 485	344 726	406 613	377 293
Investeringsstimulans not 1.	98 772	382 780	513 880	685 254	651 354
Bidrag för installation av hiss	484	9 726	10 201	9 073	
Byggekostnadsforum pilotprojekt (inte i Bofinc) not 2.	12 034	39 515	25 336	12 333	
<b>Kulturpolitik</b>	<b>1 884</b>	<b>6 708</b>	<b>9 304</b>	<b>10 677</b>	<b>9 691</b>
Stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler					
<b>Folkrörelsepolitik</b>	<b>28 165</b>	<b>18 875</b>	<b>31 004</b>	<b>19 626</b>	<b>34 211</b>
Bidrag till allmänna samlingslokaler					
<b>Energipolitik</b>	<b>99 944</b>	<b>40 807</b>	<b>377 619</b>	<b>1 003 976</b>	<b>628 466</b>
Konvertering från elvärme	28 490	9 018	68		
Konvertering från elvärme – fjärrvärme not3.	61 118	18 010			
Bidrag till investeringar i solvärme	10 337	9 707	8 824	13 503	13 484
Energieffektivisering offentlig lokaler not 4.		4 072	165 275	556 869	395 721
Konvertering från oljeuppvärmningssystem not 4.			176 282	267 296	3 794
Konvertering från direktverkande el not 4.			27 170	126 286	126 739
Stöd till solvärme i kommersiella lokaler				438	668
Stöd f inst. energieffektiva fönster eller biobränsle.				38 891	54 076
Planeringsstöd för vindkraft				694	33 984
<b>Miljöpolitik</b>		<b>2 346</b>	<b>19 433</b>	<b>19 906</b>	
Stöd till investeringar i källsorteringsutrymmen					
<b>Äldrepolitik</b>				<b>1 210</b>	<b>109 769</b>
Investeringsstöd till äldreboende					
<b>Totalt för samtliga politikområden</b>	<b>2 161 204</b>	<b>2 520 242</b>	<b>2 931 482</b>	<b>3 344 723</b>	<b>2 668 403</b>

## Bilaga 2: Boverkets uppgifter i hanteringen av olika bidrag och stöd.

Politikområde/ Bidrag, stöd	Info, föreskr	Hand- läggning	Bearb. Utbet.	Över- klagn.	Regist. hant.	Tillsyn, uppföljn	Utvärd- ering	Övrigt (rem)
<b>Bostadspolitik</b>								
Bidrag till åtgärder mot radon	X		X	X	X	X	X	
Räntebidrag	X		X	X	X	X	X	
Bidrag för studentbostäder	X			X	X			
Investeringsbidrag hyresrätter	X		X	X	X	X	X	
Investeringsstimulans	X		X	X	X	X	X	
Bidrag installation av hiss					X			
Bostadsanpassningsbidrag	X					X		X
Byggekostnadsforum pilotproj					X			
<b>Kulturpolitik</b>								
Stöd till icke-statl kulturlokaler	X	X	X		X	X		
<b>Folkrörelsepolitik</b>								
Bidrag allm. samlingslokaler	X	X	X		X	X		
Utvecklingsbidrag samlingslok	X	X	X		X	X		
<b>Energipolitik</b>								
Konvertering från elvärme					X			
Konvertering f elvärme – fjärrv					X			
Bidrag investeringar solvärme	X		X	X	X	X	X	
Energieffektivisering off lokaler	X		X	X	X	X	X	
Konvertering från oljeupp- värmning	X		X	X	X	X	X	
Konvertering från direktverk. el	X		X	X	X	X	X	
Stöd solvärme i kommersiella l.	X		X	X	X	X	X	
Stöd energieffektiva fönster och bibränsle	X		X	X	X	X	X	
Stöd planering vindkraft	X	X	X	X	X	X	X	
<b>Äldrepolitik</b>								
Investeringsstöd äldrebostäder	X		X	X	X	X	X	X
<b>Bostadslån</b>								
Förbättringslåneförordningen		X		X	X			
Tillägglåneförordningen		X		X	X			

### Bilaga 3: Definition av Boverkets konsultkostnader

Den redovisade statistiken över konsultkostnader är hämtad från kontogruppen ”57 Köp av tjänster” i den statliga baskontoplanen. Följande konton ingår i utfallsstatistiken:

Konto	Konto (T)
5721	Datakonsulter, utomstatliga
5723	Outsourcingavtal, utomstatliga
5726	Datakonsulter, inomstatliga
5729	Periodisering datatjänster, utomstatliga
5781	Konsulttjänster, utomstatliga
5783	Konsulttjänster, inomstatliga
5788	Periodisering, konsulttjänster, inomstatliga
5789	Periodisering, konsulttjänster, utomstatliga
5791	Bevakning, utomstatliga

I de redovisade konsultkostnaderna i Boverkets årsredovisningar 2004 – 2008 ingår inte konto 5723 och 5791. Vid en jämförelse med utfallsstatistiken ovan blir de redovisade konsultkostnaderna i årsredovisningarna något lägre. Skillnaderna framgår av följande tabell.

#### Boverkets konsultkostnader 2004 – 2008 (tkr).

Källa	År	2004	2005	2006	2007	2008
Utfallsstatistik feb 2009		34 167	40 717	37 882	51 746	69 337
ÅR		27 534	38 482	37 321	51 088	67 764

**Bilaga 4. Utfall av Boverkets personalkostnader, konsultkostnader och totala kostnader per enhet/division åren 2004-2008.**

Källa: Boverket

tkr	Enhet	2004			2005			2006			2007			2008		
		Personal kostn.	Konsult kostn.	Totala kostn.	Personal kostn.	Konsult-kostn.	Totala kostn.	Personal kostn.	Konsult kostn.	Totala kostn.	Personal kostn.	Konsult kostn.	Totala kostn.	Personal kostn.	Konsult kostn.	Totala kostn.
410	Husbyggnadsdivisionen	1 294	1 234	2 977	1 035	1 609	3 083	1 154	2 698	4 728	1 280	1 108	2 800	1 544	40	2 024
411	Byggregelenheten	8 944	829	10 483	9 009	757	10 460	9 595	810	11 304	10 566	2 773	15 341	11 728	9 372	22 658
412	Bygg & förvaltningsenheten	13 149	3 766	18 093	12 643	3 558	16 349	12 543	5 742	20 042	13 662	14 843	32 571	17 810	30 594	53 224
413	Bidragseenheten	11 054	211	12 014	12 322	1 916	15 312	9 580	1 145	11 191	11 514	3 098	16 785	11 828	2 349	17 274
419	Subventionssystemen	213	1 1145	12 141	331	14 478	15 940	438	12 630	14 466	201	8 301	10 116	0	8 682	10 475
<b>Totalt husbyggnadsdivisionen</b>		<b>34 654</b>	<b>17 185</b>	<b>55 708</b>	<b>35 340</b>	<b>22 318</b>	<b>61 144</b>	<b>33 310</b>	<b>23 025</b>	<b>61 731</b>	<b>37 223</b>	<b>30 123</b>	<b>77 613</b>	<b>42 910</b>	<b>51 037</b>	<b>105 655</b>
420	Samhällsbyggnadsdivisionen	2 089	720	3 588	2 277	32	2 792	1 096	69	1 538	1 234	115	1 776	1 936	609	3 412
421	Analysenheten	12 370	738	14 323	11 551	342	13 095	11 533	155	13 769	12 023	273	13 809	12 365	723	14 416
422	Planenheten	9 046	659	10 370	8 196	183	8 959	8 050	92	8 913	8 397	205	9 952	8 428	5	9 390
423	Stads & regionenheten	9 821	933	11 962	9 093	637	10 942	9 338	1 284	12 040	10 944	2 232	15 453	10 781	2 988	15 640
<b>Totalt samhällsbyggnadsdiv.</b>		<b>33 326</b>	<b>3 050</b>	<b>40 243</b>	<b>31 117</b>	<b>1 194</b>	<b>35 788</b>	<b>30 017</b>	<b>1 600</b>	<b>36 260</b>	<b>32 598</b>	<b>2 825</b>	<b>40 990</b>	<b>33 510</b>	<b>4 325</b>	<b>42 858</b>
4051	Bygga-bo-dialogen	705	777	1 842	1 047	4 548	6 522	1 674	3 570	6 143	2 412	3 070	7 811	2 904	3 654	8 888
406	Hållbarhetsrådet	0	0	0	5 956	847	9 069	6 894	817	10 593	6 179	490	8 159	346	15	400
4981	Byggkostnadsforum	1345	1 662	4 222	1 468	157	2 506	1 831	337	2 976	1 233	1 054	3 995	500	77	644
<b>Totalt övriga</b>		<b>2 050</b>	<b>2 439</b>	<b>6 064</b>	<b>8 471</b>	<b>5 552</b>	<b>18 097</b>	<b>10 399</b>	<b>4 724</b>	<b>19 712</b>	<b>9 824</b>	<b>4 614</b>	<b>19 965</b>	<b>3 750</b>	<b>3 746</b>	<b>9 932</b>
440	Verksledningen inkl chefsjur	7 232	409	8 822	4 744	188	5 970	6 139	216	7 264	6 725	3 475	10 983	7 724	2 807	12 187
450	Internrevision	669	0	726	634	0	708	664	0	721	629	0	722	613	0	710
460	Informationsenheten	7 939	2 841	15 888	6 827	3 549	15 573	7 346	3 938	16 206	8 389	5 456	19 883	7 982	2 938	17 673
470	Personalenheten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11 684	1 574	15 280	
480	Personal- och organisation- sutv enheten	5 616	151	6 053	5830	235	6 314	7 691	35	8 142	9 891	3 614	17 949	0	0	0
480	IT-enheten	0	0	0	0	0	0	0	0	1 285	0	0	0	2 038	8 949	
481	Gemensamma Personal o IT kostnader	3 003	7 065	14 230	12 154	7 148	21 978	13 709	3 739	20 953	11 436	176	11 893	0	0	0
490	Ekonomienheten	5 687	658	6 831	5 320	585	6 357	5 591	508	6 318	6 270	907	7 291	5 222	1 461	19 301
491	Gemensamma driftskostna- der	376	369	16 253	-3 364	-52	12 447	84	97	17 612	1 498	556	14 996	12 614	-590	10 662
<b>Totalt stöddivisionen</b>		<b>30 522</b>	<b>11 493</b>	<b>68 803</b>	<b>32 145</b>	<b>11 653</b>	<b>69 347</b>	<b>41 224</b>	<b>8 533</b>	<b>77 216</b>	<b>46 123</b>	<b>14 184</b>	<b>83 717</b>	<b>45 839</b>	<b>10 228</b>	<b>84 762</b>
<b>Totala kostnader hela Boverket</b>		<b>100 552</b>	<b>34 167</b>	<b>170 818</b>	<b>107 073</b>	<b>40 717</b>	<b>184 376</b>	<b>114 950</b>	<b>37 882</b>	<b>194 919</b>	<b>125 768</b>	<b>51 746</b>	<b>222 285</b>	<b>126 009</b>	<b>69 337</b>	<b>243 207</b>

