

En innovativ och samverkande förvaltning

10 år med det förvaltningspolitiska målet



Innehåll

Sammanfattande slutsatser	5
Ett stabilt mål som håller över tid	6
Myndigheterna behöver väga effektivitet och rättssäkerhet mot samverkan och innovation	6
Det förvaltningspolitiska målet får en begränsad styrkraft i praktiken	7
Målet används i begränsad utsträckning för regeringens resultatredovisning	7
Svårt att avgöra om måluppfyllelsen har ökat	8
Det förvaltningspolitiska målet kan få mer uppmärksamhet	8
Det förvaltningspolitiska målet som styrmedel för förvaltningspolitiken	11
Ett riksdagsbundet mål som styrverktyg och grund för uppföljning	11
Det förvaltningspolitiska målet uttrycker inte vilket tillstånd som ska uppnås	12
Regeringen har inte brutit ned målet i delmål eller indikatorer	13
En utmaning att styra och följa upp tvärssektoriella områden	14
De flesta myndighetschefer uppfattar inte att de ska bidra till att uppfylla målet	15
Först rättssäkerhet och effektivitet, sen innovation och samverkan	17
Rättssäkerhet och effektivitet är grundläggande värden för förvaltningen	17
Krav på myndigheternas kvalitet, service och tillgänglighet återfinns i förvaltningslagen	19
Innovation och samverkan blev nya ledord för staten	19
Regeringskansliet vill ha ”lagom” innovativa myndigheter	22
Målet har bidragit till att rikta ljus mot nya värden i förvaltningspolitiken	23
Ett flexibelt men inte så styrande mål	24
Målet har uppmärksammat nya dimensioner	25
Myndighetscheferna anser att målet är mer relevant idag, men att det kan bli mer levande	26
För att det ska bli mer levande behövs forum för diskussion	27

Summary	29
Referenser	35
Bilaga	
Studiens bakgrund och genomförande	37

Sammanfattande slutsatser

I år är det tio år sedan riksdagen fattade beslut om det förvaltningspolitiska målet. Riksdagen beslutade då att statsförvaltningen ska vara *en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete*. Genom målet lyfte regeringen fram nya värden för förvaltningen, som att den ska vara innovativ och samverkande.

Statskontoret har tagit initiativ till att undersöka det förvaltningspolitiska målets status och vilken betydelse det har haft för myndigheternas arbete och regeringens styrning. Vi har särskilt fokuserat på den del av målet som handlar om att öka innovation och samverkan i staten. Statskontoret har för närvarande i uppdrag att lämna förslag på hur det förvaltningspolitiska målet kan följas upp och redovisas. Denna skrift kan också ses som ett första led i arbetet med det uppdraget.¹

Undersökningen bygger främst på intervjuer med myndighetschefer och enhetschefer i Regeringskansliet. Några av de intervjuade deltog också i studien *Förvaltningen om förvaltningspolitiken* som Statskontoret genomförde 2011.² Genom rapporten vill vi bidra med kunskap om målets roll i förvaltningen.

¹ Uppdrag att lämna förslag på hur det förvaltningspolitiska målet kan följas upp och redovisas. Fi2020/01397/SFÖ.

² Statskontoret (2011). *Förvaltningen om förvaltningspolitiken*. Om Offentlig sektor.

Frågor som besvaras i rapporten:

- Hur fungerar det riksdagsbundna målet som styrmedel för förvaltningspolitiken?
 - Vad betyder det förvaltningspolitiska målets olika delar för regeringen respektive myndigheterna?
 - Har målet, och i så fall hur, bidragit till utvecklingen av förvaltningen?
-

Ett stabilt mål som håller över tid

Vår undersökning visar att det förvaltningspolitiska målet har en bred acceptans i förvaltningen och i politiken. De myndighetschefer som vi har intervjuat beskriver målets värden som grundläggande och relevanta. Värdeorden och frågor om hur de ska vägas mot varandra är centrala i en myndighetschefs vardag.

Myndighetscheferna ser det som en fördel att målet i huvudsak sammanfattar kända, centrala värden som också finns reglerade i lagar och förordningar. Det förenklar i styrningen och stärker motivationen att bidra till att uppfylla det förvaltningspolitiska målet. Målet har också fungerat som inspiration för myndighetschefernas arbete. Det kan bland annat ha medverkat till att etablera innovation som ett begrepp i förvaltningen.

Den breda formuleringen har också bidragit till att målet har en hög politisk acceptans. Målet har inte förändrats trots flera regeringsskiften. Inom ramen för målet har det också gått att genomföra ett stort antal förvaltningspolitiska åtgärder.

Myndigheterna behöver väga effektivitet och rättssäkerhet mot samverkan och innovation

Värdena i det förvaltningspolitiska målet är inte vägda i förhållande till varandra, men ändå är det tydligt att de får olika betydelse i myndighetschefernas praktiska arbete. Myndighetscheferna beskriver rättssäkerhet och effektivitet som självklarheter och ”hygienfaktorer”. Samverkan och innovation behöver de i högre grad fylla med innehåll och värdera på egen hand.

Myndighetscheferna förmåga att balansera styrningen utifrån dessa olika värden förutsätter att de har erfarenhet, men också mod och fingertoppskänsla. Det gäller särskilt när de ska göra avvägningar mellan värdena innovation och effektivitet. Myndigheten måste till exempel kunna argumentera för innovativa lösningar i dialogen med Regeringskansliet, som enligt myndighetscheferna helst vill ha lagom innovativa lösningar som inte är för kostsamma.

Det förvaltningspolitiska målet får en begränsad styrkraft i praktiken

Målet för förvaltningspolitiken är bundet genom ett beslut av riksdagen. Riksdagsbundna mål ska både signalera regeringens prioriteringar inom området och utgöra grund för riksdagens uppföljning av regeringens arbete.³

Vår analys visar att målet i praktiken har ett begränsat genomslag i myndigheternas arbete. Förvaltningspolitiken är en angelägenhet för alla myndigheter, men det är ändå få av de intervjuade myndighetscheferna som uppfattar att de är styrda utifrån det förvaltningspolitiska målet. Det är svårt att härleda hur målet används i den löpande styrningen av myndigheter och verksamheter. Det är exempelvis få myndigheter som har fått uttalade uppdrag om att bidra till det förvaltningspolitiska målet och deras arbete följs inte heller upp med utgångspunkt i målet. Däremot uppger företrädare för Regeringskansliet att det används som underlag i beredningsarbetet.

Målet används i begränsad utsträckning för regeringens resultatredovisning

Det har även visat sig svårt att utveckla resultatindikatorer för det förvaltningspolitiska målet. Finansutskottet har som exempel återkommande efterfrågat en utvecklad resultatredovisning som tydligare kopplar till målet för förvaltningspolitiken.

³ Att målet utgör grund för regeringens resultatredovisning regleras i budgetlagen (2011:203).

Det kan finnas flera skäl till detta. En orsak är att det förvaltningspolitiska målet inte beskriver vilket tillstånd som ska uppnås. Det blir då svårare att bryta ned målet i delmål och indikatorer. En annan orsak är att statsförvaltningen omfattar ett stort antal olika verksamheter som kan vara svåra att fånga in med ett antal gemensamma indikatorer. Dessutom är förvaltningspolitiken tvärssektoriell. Därmed kan måluppfyllelsen inte enbart mätas genom att studera de aktiviteter som regeringen genomför inom ramen för utgiftsområdet som rör förvaltningspolitiken. I stället behöver hela förvaltningens utveckling analyseras.

Svårt att avgöra om måluppfyllelsen har ökat

Under den gångna tioårsperioden har regeringen genomfört ett stort antal initiativ inom förvaltningspolitiken. Under perioden har också regeringsmakten skiftat mellan olika delar av det politiska fältet. Att det förvaltningspolitiska målet har bestått tyder på att det är flexibelt och anpassat till politikens förutsättningar.

Men vi konstaterar också att även om regeringen har genomfört ett stort antal initiativ inom ramen för det förvaltningspolitiska målet, kan vi bara se ett fåtal initiativ med en tydlig koppling till målet. Trots den höga aktiviteten är det därför svårt att avgöra om Sverige har kommit närmare att nå det förvaltningspolitiska målet eller inte.⁴

Det förvaltningspolitiska målet kan få mer uppmärksamhet

Myndighetscheferna är genom sitt praktiska arbete centrala i att genomföra förvaltningspolitiken. Våra samtal med dem visar att förvaltningspolitiken är mer central i deras arbete i dag än för ett decennium sedan. Det visar sig till exempel genom att myndigheterna mer aktivt funderar över hur de kan utföra sitt uppdrag genom samverkan.

Men vår undersökning visar också att det i stor utsträckning är upp till myndighetscheferna själva att översätta och genomföra det förvaltningspolitiska målet i den egna verksamheten. Det är positivt på många sätt,

⁴ Statskontoret har fått i uppdrag att lämna förslag på hur det förvaltningspolitiska målet kan följas upp och redovisas. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 15 mars 2021. I uppdraget ingår att redovisa aktuell måluppfyllelse utifrån de indikatorer som föreslås. (Fi2020/01397/SFÖ).

eftersom det bland annat gör att de kan anpassa målet till myndigheternas olika verksamheter. Men det kan också vara svårt att uttolka vilket utrymme målet ger myndighetscheferna att styra sina verksamheter. Myndighetscheferna efterfrågar en utvecklad dialog med Regeringskansliet för att definiera innebörden i målet och väga de olika delarna mot varandra. I dag är detta stöd från Regeringskansliet begränsat, enligt myndighetscheferna.

Myndighetscheferna efterfrågar också fler gemensamma forum där de kan prata med varandra om förvaltningsövergripande frågor, bland annat hur det förvaltningspolitiska målet kan uttolkas och anpassas till den enskilda myndighetens verksamhet.

Det förvaltningspolitiska målet som styrmedel för förvaltningspolitiken

I detta kapitel analyserar vi det förvaltningspolitiska målets status och dess roll i styrningen av förvaltningspolitiken och myndigheterna.

- Det förvaltningspolitiska målet uttrycker till skillnad från vissa mål för andra områden ingen strävan om att förändra något tillstånd. Målet sammanfattar snarare de centrala värden som regeringen anser att förvaltningen ska vila på och präglas av.
 - Det är svårare att följa upp och analysera resultat med utgångspunkt i ett tvärsektorielt område som förvaltningspolitiken än andra områden. Det beror på att målet bara kan nås genom att summan av resultaten från flera områden.
 - Myndighetscheferna upplever varken att de styrs eller följs upp utifrån det förvaltningspolitiska målet. Däremot ställer de sig bakom målets värdeord. De anser att målet kommer till uttryck i det arbete som bedrivs i myndigheterna.
-

Ett riksdagsbundet mål som styrverktyg och grund för uppföljning

Det förvaltningspolitiska målet är ett riksdagsbundet mål. Riksdagsbundna mål återfinns som portalparagrafer i lagar och andra regelverk, och i propositioner och regeringens skrivelser till riksdagen. Dessa mål har generellt två huvudsakliga syften. För det första uttrycker riksdagsbundna mål de politiska prioriteringarna och regeringens viljeriktning för de områden som de gäller för. Det förvaltningspolitiska målet uttrycker därmed vad regeringen vill att förvaltningens gemensamma och övergripande arbete ska sträva mot. Målet kan ses som en styrsignal som riktar sig till hela förvaltningen.

För det andra säger budgetlagen att riksdagsbundna mål ska vara en utgångspunkt och grund för riksdagens uppföljning av regeringens

politik.⁵ Regeringen ska använda målen för att redovisa vilka resultat den förda politiken har lett till. I denna del är målet främst en angelägenhet för regeringen och riksdagen.

Det förvaltningspolitiska målet uttrycker inte vilket tillstånd som ska uppnås

Gemensamt för politiska mål, oavsett områden, är att de oftast uttrycker en politisk önskan eller strävan om eller mot ett visst tillstånd. Genom att formulera mål för ett område kan politiker visa vilken utveckling, förflyttning eller önskan som de ser framför sig.⁶

Men målet för förvaltningspolitiken uttrycker ingen strävan. Målet är i snarare en generell vision för förvaltningen.⁷ Det förvaltningspolitiska målet skiljer sig på så vis från till exempel målet för miljöområdet, som beskriver vilken samhällsomställning och vilket tillstånd som eftersträvas samt vilka steg som krävs för att nå dit.⁸

Regeringen har preciserat en strävan i propositionen

Det som fastställs genom det förvaltningspolitiska målet regleras inte heller på samma sätt i en enda lag, som flera andra mål för olika politikområden gör. För dessa områden preciseras målen oftast genom lagtexten och tillhörande förordningar. Målet för förvaltningspolitiken sammanfattar i stället de krav och förväntningar som ställs på en myndighet i bland annat regeringsformen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen.⁹ Det är dessa författningar som preciserar innebörden av målets värdeord.

⁵ SFS 2014:866 Lag om ändring i budgetlagen (2011:203), § 10.

⁶ Målen på det jämställdhetspolitiska (Prop. 2019/20:1. *Utgiftsområde 13*); miljöområdet (Prop. 2019/20:1. *Utgiftsområde 20*) och folkhälsoområdet (Prop. 2019/20:1. *Utgiftsområde 9*) uttrycker önskan om en förflyttning.

⁷ Det finns exempel på andra områden där målen också är formulerade som en vision, exempelvis målet för hälso- och sjukvården ”en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen” (Prop. 2019/20:1. *Utgiftsområde 9*).

⁸ Prop. 2019/20. *Utgiftsområde 20*, s. 17 samt prop. 2009/10:155.

⁹ Kungörelse (1974:154) om beslutad regeringsform; Förvaltningslag (SFS 2017:900); Myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringen preciserar dessutom värdeorden och regeringens strävan kopplat till målet i den förvaltningspolitiska propositionen.¹⁰ Som exempel beskriver regeringen att alla i Sverige ska ha en likvärdig tillgång till service och hur en stärkt samverkan kan göra förvaltningen mer effektiv. Därtill preciserade regeringen det förvaltningspolitiska målets betydelse för myndigheterna i skriften *En statsförvaltning i förnyelse*.¹¹

Regeringen har inte brutit ned målet i delmål eller indikatorer

För att politiska mål ska kunna användas i styrning och uppföljning behöver de oftast brytas ned för att kunna omsättas i handling, till exempel genom delmål eller indikatorer. Regeringen har inte gjort detta för det förvaltningspolitiska målet. Den har inte heller tagit fram någon strategi eller en handlingsplan för att tydliggöra intentionerna för området. Det har bland annat gjort det svårare för myndigheterna att se hur deras konkreta arbete kan bidra till att nå målet.

Regeringen har i omgångar försökt att ta fram indikatorer för det förvaltningspolitiska målet i syfte att utveckla resultatredovisningen till riksdagen.¹² Men det har visat sig svårt, och finansutskottet har återkommande efterfrågat en utvecklad resultatredovisning som tydligare kopplar till målet för förvaltningspolitiken.¹³ Statskontoret har för närvarande i uppdrag att arbeta vidare med frågan och lämna förslag på hur det förvaltningspolitiska målet kan följas upp och redovisas. I arbetet med det uppdraget kommer vi att analysera hur målet fungerar som grund för styrning och uppföljning.¹⁴

¹⁰ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹¹ Regeringskansliet (2012). *En statsförvaltning i förnyelse*.

¹² Statskontoret föreslog bland annat indikatorer i rapporten *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten. Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn* (2011:9).

¹³ Se bland annat bet. 2015/16:FiU2 och bet. 2016/17:FiU2.

¹⁴ Regeringsuppdrag Fi2019/01397/SFÖ.

En utmaning att styra och följa upp tvärsektoriella områden

En förklaring till att regeringen inte har brutit ned målet i delmål och indikatorer kan vara att förvaltningspolitiken omfattar samtliga sektorer som staten styr över. Det innebär att det förvaltningspolitiska målet inte kan uppfyllas utan att summera resultaten av allt arbete i staten. Därför är det särskilt svårt för regeringen att styra inom tvärsektoriella frågor, eftersom regeringens styrning generellt är vertikal och sker sektors- och myndighetsvis.

Inom vissa tvärsektoriella områden har regeringen valt att tillsätta en myndighet som har särskilt ansvar för utveckling och främjande inom området. Styrningen av det tvärsektoriella området kan då bli mer lik styrningen inom sakområden. Jämställdhetsmyndigheten, Upphandlingsmyndigheten och Myndigheten för digital förvaltning är exempel på sådana myndigheter. Statskontoret har ett ansvar för ta fram underlag som kan bidra till förvaltningspolitikens utveckling. Men det finns ingen myndighet som har i uppdrag att främja att Sverige uppfyller det förvaltningspolitiska målet.

Det är svårt att utveckla resultatindikatorer till ett tvärsektoriellt mål

Det är också svårare att följa upp tvärsektoriella områden. En redovisning av målet för förvaltningspolitiken skulle behöva väga samman resultat från samtliga utgiftsområden. Men det överensstämmer inte med den ordning som gäller för regeringens resultatredovisning till riksdagen. I budgetpropositionen redovisar regeringen resultaten av den förda politiken per utgiftsområde.

Det är även svårt att utveckla resultatindikatorer för det förvaltningspolitiska målet eftersom statsförvaltningen omfattar ett stort antal olika verksamheter som kan vara svåra att fånga in med ett antal gemensamma indikatorer.¹⁵

Inte heller genom Riksrevisionen har riksdagen fått stöd i att följa regeringens förvaltningspolitik. Myndigheten har under perioden endast genomfört ett litet antal granskningar som fokuserar på förvaltnings-

¹⁵ Statskontoret 2011:9. *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten. Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn.*

politik.¹⁶ Även det kan tyda på att målet är svårt att använda för uppföljning och granskning.

De flesta myndighetschefer uppfattar inte att de ska bidra till att uppfylla målet

Förvaltningspolitiken är en angelägenhet för alla myndigheter, men det är ändå få av de intervjuade myndighetscheferna som uppfattar att de också blir styrda utifrån det förvaltningspolitiska målet. Myndighetscheferna anser att de i första hand styrs av sin instruktion och sitt regleringsbrev. Eftersom dessa dokument inte lyfter fram det förvaltningspolitiska målet anser inte myndighetscheferna att det ligger i deras uppdrag att aktivt bidra till att uppfylla målet.

Samtidigt anser merparten av myndighetscheferna att de arbetar utifrån värdena i det förvaltningspolitiska målet varje dag. De säger att dessa värden är grunden för varje myndighetschefs arbete. Men de ser det snarare som att de styrs av regeringsformen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen som reglerar värdena, än av det förvaltningspolitiska målet som enbart sammanfattar dem. Många myndighetschefer framhåller också att målets värden i nästan alla avseenden ligger i linje med deras instruktionsenliga uppdrag. Det är enligt dem en styrka med det förvaltningspolitiska målet.

Myndighetscheferna upplever att förväntningarna på dem är otydliga

Men många myndighetschefer anser att det är svårt för en enskild myndighetschef att veta i detalj hur de ska bidra till målet. Som vi har nämnt, preciserade regeringen sina förväntningar på myndigheterna när målet var nytt.¹⁷ Men bland dagens myndighetschefer är det få som känner till vilka förväntningar som regeringen har på myndigheterna kopplat till målet. De anser inte heller att Regeringskansliet ställer några krav på myndigheterna att bidra till målet.

¹⁶ Se sammanställning av rapporter på Riksrevisionens webbplats, www.riksrevisionen.se.

¹⁷ Regeringskansliet (2012). *En statsförvaltning i förnyelse*.

Målet används inte för att följa upp myndigheternas arbete

Myndighetscheferna bedömer också att målet inte syns tydligt i förvaltningens arbete eftersom det inte används som en del i uppföljningen av myndigheten. Det riskerar att minska målets genomslagskraft. Både departementsråd vid Regeringskansliet och myndighetschefer bedömer överlag att Regeringskansliets myndighetsstyrning fokuserar på sakfrågor, snarare än de övergripande krav som myndigheterna måste förhålla sig till. Statskontoret har även tidigare gjort liknande iakttagelser. Till exempel har vi sett att myndighetsförordningen är ett mer närvarande styrdokument för myndighetscheferna än för tjänstemän i Regeringskansliet.¹⁸

¹⁸ Statskontoret 2016:26. *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 73.

Först rättssäkerhet och effektivitet, sen innovation och samverkan

I detta kapitel analyserar vi innehållet i det förvaltningspolitiska målet närmare. Vi diskuterar också innebörden av de olika delarna i målet för regeringen respektive för myndighetscheferna. Våra övergripande iakttagelser är de följande:

-
- Värdeorden i det förvaltningspolitiska målet har olika tyngd eftersom de är reglerade i olika författningar. Vissa regleras genom grundlagen, medan andra inte är reglerade alls. Denna skillnad får konsekvenser för hur myndighetscheferna värderar de olika delarna av målet. Rättssäkerhet och effektivitet väger tyngst.
 - Innovation och samverkan är nyare värden. Innovation är inte heller tydligt reglerat i lagstiftning. Det innebär att dessa värden behöver tolkas och fyllas med innehåll i högre utsträckning. Vi bedömer att olika myndighetschefer fyller begreppen med olika innehåll.
 - De flesta myndighetscheferna anger att det krävs fingertoppskänsla för att kunna vara innovativ i statsförvaltningen. De anser att innovationerna aldrig får riskera att försämra en myndighets resultat eller rättssäkerhet.
-

Rättssäkerhet och effektivitet är grundläggande värden för förvaltningen

Effektivitet och rättssäkerhet är grundläggande värden för förvaltningen som regleras i centrala författningar. Rättssäkerhet regleras i regeringsformen¹⁹ och effektivitet i budgetlagen, myndighetsförordningen och i förvaltningslagen.²⁰

¹⁹ Regeringsformen (1974:152). Se även prop. 1997/98:136 och prop. 2009/10:175 för resonemang om regeringsformens och förvaltningspolitiken.

²⁰ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203)), 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och 9 § första stycket förvaltningslagen.

Medborgare och förvaltningen som garant för effektivitet och rättssäkerhet

I den förvaltningspolitiska propositionen betonade regeringen att öppenhet och insyn främjar både effektivitet och rättssäkerhet. Regeringen framhöll betydelsen av att förvaltningen är transparent gentemot medborgarna så att de kan granska att verksamheten sköts effektivt och på laglig grund. Flera av initiativen från propositionen handlade också om att underlätta för medborgare att bidra i att granska myndigheterna.

Myndighetscheferna framhåller snarare sitt eget arbete för att säkerställa rättssäkerhet och effektivitet. De ser det som sin uppgift att fokusera på kärnvärdena och se till helheten när de politiska prioriteringarna svänger, eller när politiken enbart fokuserar på en förvaltningspolitisk fråga i taget. Flera myndighetschefer beskriver att de ständigt arbetar för att värna dessa värden. Både i dag och i studien från 2011 där Statskontoret undersökte myndighetschefer syn på förvaltningspolitiken beskriver myndighetschefer dessa värden som väl inarbetade ”hygienfaktorer” i statsförvaltningen.²¹ Men myndighetenscheferna framhåller förvaltningens ansvar att vara trögrörlig och se till de långsiktiga målen tydligare i dag, kanske för att politiken rör sig snabbare.

Både regeringen och myndigheterna betonar vikten av att arbeta med den statliga värdegrunden

I propositionen aviserade regeringen bland annat vikten av att öka kunskapen om den statliga värdegrunden bland statsanställda och aviserade en satsning på att öka kunskapen om ett offentligt etos. Även myndighetscheferna kopplar frågan om en rättssäker och effektiv förvaltning till tjänstemännens kunskaper om den statliga värdegrunden. Myndighetscheferna anser också att det är viktigt att statstjänstemännen har en god kunskap om tjänstemannarollen. Ett par av de myndighetschefer som vi har intervjuat framhåller att de genomför kompetensutveckling om den statliga värdegrunden för sina medarbetare.

²¹ Statskontoret (2011). *Förvaltningen om förvaltningspolitiken*. Om Offentlig sektor. Vi benämner den i texten som studien från 2011.

Krav på myndigheternas kvalitet, service och tillgänglighet återfinns i förvaltningslagen

I den förvaltningspolitiska propositionen framhöll regeringen också vikten av att myndigheterna upprätthåller en god kvalitet och service i sitt arbete. Det gäller generellt, men i synnerhet i kontakterna med medborgare. Kraven om en god service är värden som återfinns i bland annat 6 § förvaltningslagen (2017:900).

De myndighetschefer som vi har intervjuat anser att grunden för deras arbete är att möta behov från medborgarna. Precis som regeringen betonade i propositionen ser myndighetscheferna att dessa värden reflekterar medborgarnas och företagens förväntningar på förvaltningen.

Både myndighetscheferna och regeringen anser att det är medborgarna och företagen som ytterst avgör om förvaltningen har god service och kvalitet i sina tjänster. Regeringen anser att förvaltningen därför behöver hämta in dessa målgruppers åsikter om de tjänster som den tillhandahåller.²² Myndigheterna säger att de behöver arbeta ”utifrån och in”. Det betyder att de måste utgå från bland annat medborgares och företags syn på verksamheten i arbetet. De menar även att det är bra för verksamheten och kan bidra till verksamhetsutveckling. Det har Statskontoret även sett i tidigare utredningar.²³

Innovation och samverkan blev nya ledord för staten

När det förvaltningspolitiska målet formulerades lyfte regeringen fram att staten behövde ett större förändringstryck, främst som en följd av behovet av digitalisering och fler digitala tjänster. Målet uttrycker denna inriktning genom att statsförvaltningen ska vara innovativ och samverkande.

Innovation kan både vara verksamhetsutveckling och någonting mer än verksamhetsutveckling

Innovation var ett nytt begrepp för statsförvaltningen när målet formulerades och beslutades. De centrala författningar som reglerar förvaltningen nämner inte begreppet specifikt. Bland myndighetscheferna

²² Prop. 2009/10:175, s. 58.

²³ Statskontoret (2016). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?*

råder det också delade meningar om vad en innovativ statsförvaltning är och hur begreppet kan tolkas. Vår studie visar tydligt att begreppet inte har en självklar innebörd.

Av myndighetsförordningen framgår att myndigheterna ska utveckla sin verksamhet fortlöpande och att de ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.²⁴ Vissa myndighetschefer anser att innovation i huvudsak är liktydigt med verksamhetsutveckling. Andra menar att det är något mer än vanlig verksamhetsutveckling. De anger att innovation handlar om att vara kreativ och tänka utanför boxen i vardagen. Därför behöver myndigheterna skapa ett klimat som tillåter innovation, det vill säga ett klimat som ger utrymme för nya idéer och tillvägagångssätt för att bedriva offentlig verksamhet.

I den förvaltningspolitiska propositionen kopplas innovation framför allt till förvaltningens förmåga att i samverkan hitta nya sätt att organisera produktionen av offentliga tjänster.²⁵ Genom att samverka kan myndigheter ta fram nya idéer som kan utveckla verksamheten och förenkla och underlätta människors vardag.²⁶ Även vissa myndighetschefer kopplar begreppet innovation till förmågan att utveckla digitala lösningar för att förbättra kvaliteten i de statliga tjänsterna. Andra myndighetschefer vänder sig mot att tolka innovation så snävt, eftersom det riskerar att göra arbetet med att utveckla förvaltningen mer avancerat och kostsamt än vad det behöver vara.

Sammantaget ser vi att innovation är ett begrepp som myndighetscheferna har stor frihet att tolka och anpassa till den egna verksamheten. Det kan vara nödvändigt om syftet är att nya, kreativa idéer ska födas. Men att innebörden är otydlig för myndighetscheferna kan också hämma myndighetscheferna och göra det svårare att omvandla denna del av målet till konkret styrning av deras verksamheter.

²⁴ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁵ Prop. 2009/10:175, s. 27.

²⁶ Ibid, s. 28.

Myndighetscheferna anser att samverkan blir allt viktigare

Både myndighetsförordningen och förvaltningslagen anger att myndigheter ska samverka.²⁷ Myndighetschefer anser i allmänhet att de är duktiga på att samverka. De säger att de genom samverkan får möjlighet att se på den egna myndighetens roll och uppgift. De menar att deras verksamheter ofta kräver samverkan och att det är något de strävar efter frivilligt, utan att behöva direktiv från regeringen. Statskontoret har också i en tidigare studie visat att myndigheter ofta deltar i en omfattande samverkan.²⁸

Samverkan betyder olika saker för olika myndigheter

Målets skrivning om en samverkande förvaltningen ger fortfarande upphov till mer diskussioner än begrepp som effektivitet och rätts-säkerhet, trots att målet nu är tio år gammalt. Myndighetscheferna fyller begreppet samverkan med olika innehåll, delvis beroende på om det är en stor eller liten myndighet som personen ansvarar för. För större myndigheter handlar det ofta om att gå in i gemensamma projekt med andra myndigheter för att fylla gemensamma behov som finns i förvaltningen eller i samhället. För mindre myndigheter kan det också vara praktiska behov för den egna verksamheten som är drivande. Det gäller till exempel frivillig samverkan om nödvändig infrastruktur som lokaler och it.

De olika synsätten kan reflektera olika myndigheters kapacitet att samverka. Flera myndighetschefer anger att samverkan ofta är nödvändigt och givande, men också kostsamt. Det gäller därför att väga nyttan mot kostnaderna i varje enskilt fall. För mindre myndigheter kan en sådan avvägning vara viktigare än för större myndigheter.

Regeringskansliet och myndigheterna ser olika på behovet av att styra samverkan

Regeringskansliet och myndighetscheferna har olika syn på i vilken utsträckning regeringen behöver styra myndigheternas samverkan.

²⁷ 6 § myndighetsförordningen (2007:515); 8 § förvaltningslagen (2017:900).

²⁸ Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, s. 237 ff.

Myndighetscheferna anser att regeringen sällan behöver ställa särskilda krav på att de ska samverka med varandra. De menar att de tar sådana initiativ på egen hand. De upplever att samverkansuppdragen från regeringen sällan är lika ändamålsenliga som den samverkan de initierar på egen hand. Ett undantag är när regeringen i särskilda uppdrag tydliggör hur myndigheterna ska fördela ansvar och kostnader när de samverkar om en viss fråga.

De departementsråd vid Regeringskansliet som vi har intervjuat har en delvis annan bild. De upplever inte att myndigheterna samverkar frivilligt i den utsträckning regeringen vill, utan att regeringen ofta behöver peka ut områden och frågor som myndigheterna ska samverka kring.

Regeringskansliet vill ha "lagom" innovativa myndigheter

Våra samtal med myndighetschefer visar tydligt att de olika värdeorden i det förvaltningspolitiska målet har olika tyngd. Myndighetscheferna är eniga om att rättssäkerhet och effektivitet kommer i första hand. De framhåller också att det krävs fingertoppskänsla för att vara innovativ, eftersom innovationerna inte får medföra för stora kostnader eller att myndigheten tar onödiga risker i andra avseenden. Bilden som myndighetscheferna har är att Regeringskansliet gillar "lagom innovativa lösningar". Uppfattningen var densamma bland myndighetscheferna i Statskontorets tidigare studie från 2011.

Det är inte bara värderingen av orden som skiljer sig åt. Det handlar också om vilken legal grund de har. Rättssäkerhet regleras i grundlagarna medan innovation inte är ett begrepp som återfinns i någon författning. Myndighetscheferna behöver därför väga de olika begreppen mot varandra med detta i bakhuvudet. Vi bedömer att målets styrkraft kan hämmas om det är för svårt för myndighetscheferna att väga mellan till exempel innovation och rättssäkerhet. Det kan det exempelvis bli så om innebörden av begreppen är otydliga, vilket gäller för begreppet innovation. Myndighetscheferna fyller i dag detta värde med mening utan tydlig ledning från regeringen. För att väga vara innovativ efterfrågar därför myndighetscheferna en utökad dialog med sin uppdragsgivare.

Målet har bidragit till att rikta ljus mot nya värden i förvaltningspolitiken

I detta kapitel analyserar vi hur det förvaltningspolitiska målet har fungerat i praktiken och om målet har bidragit till att utveckla förvaltningen eller inte. Vi diskuterar också vad som krävs för att målet ska bli mer levande i förvaltningen. Våra övergripande iakttagelser är följande:

-
- Det förvaltningspolitiska målet har en bred acceptans i förvaltningen och i politiken. Målet har inte förändrats trots flera regeringsskiften. Inom ramen för målet har det också gått att genomföra ett stort antal förvaltningspolitiska åtgärder. Men kopplingen mellan aktiviteterna och målet har inte alltid varit tydlig. Det tyder på att målet inte har varit till stöd för prioriteringar, trots att det är flexibelt.
 - Våra samtal med myndighetscheferna visar att förvaltningspolitiken formas och kommer till uttryck dagligen i myndigheternas arbete. Genom detta arbete har målet fyllts med innehåll och gett vissa resultat, till exempel genom att värden som innovation och samverkan har etablerats tydligare i förvaltningen. Målet har också fungerat som inspiration för myndigheternas arbete.
 - Myndighetscheferna anser att målet bör bli mer levande för att få genomslag. De efterfrågar bland annat en utökad dialog med Regeringskansliet för att uttolka målets värdeord. Dessutom önskar de fler forum för myndighetschefer att diskutera målets värden och hur de kan översättas för olika verksamheter.
-

Ett flexibelt men inte så styrande mål

Regeringen har genomfört ett stort antal åtgärder under perioden som har att göra med det förvaltningspolitiska målet. Det visar en genomgång av regeringens årliga resultatredovisningar till riksdagen 2011–2020 och regeringens förvaltningspolitiska skrivelse 2014.²⁹

Regeringen har vidtagit ett stort antal åtgärder

Regeringen har bland annat initierat åtgärder för att stärka den lokala servicen i hela landet, som att utveckla servicekontoren. Regeringen har också genomfört flera åtgärder för att främja en rättssäker förvaltning, framför allt genom att besluta om insatser för att höja kunskapen om den statliga värdegrunden. Regeringen har också bildat Statens servicecenter, som bland annat har i uppgift att öka effektiviteten i den statliga administrationen. Andra exempel på åtgärder och initiativ är att bilda Innovationsrådet, Tillitsdelegationen och Kommittén för teknologisk innovation och etik.³⁰

Utöver åtgärderna inom det förvaltningspolitiska området har regeringen inte aktivt styrt förvaltningen utifrån det förvaltningspolitiska målet. Sedan riksdagens beslut har regeringen endast vid ett fåtal tillfällen lämnat särskilda uppdrag till myndigheterna som utgår från målet.³¹ Men under 2020 har ett antal myndigheter inom Näringsdepartementet fått i uppdrag att redovisa hur de arbetar för att vara en innovativ myndighet och därmed bidra till det förvaltningspolitiska målet.³²

²⁹ De årliga resultatredovisningarna till riksdagen återfinns i budgetpropositionen, utgiftsområde 2; Regeringens förvaltningspolitiska skrivelse 2013/14:155.

³⁰ Kommittédirektiv Ett nationellt råd för innovation och kvalitet i offentlig verksamhet dir. 2011:42; Kommittédirektiv Tillit i styrningen dir. 2016:51; Kommittédirektiv Samordnad och accelererad policyutveckling kopplad till den fjärde industriella teknologier dir 2018:85.

³¹ Se exempelvis Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Kammarkollegiet (Fi2013/4547(devis) Fi2013/4565).

³² I regleringsbrev för 2020 har uppdrag lämnats till Konkurrensverket, Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk, Livsmedelsverket, Patent- och registreringsverket, Statens lantbruksuniversitet och Verket för innovationssystem (Vinnova).

Målet har överlevt regeringskiftet

Det förvaltningspolitiska målet har fungerat för olika regeringar. Det tyder på att det inte råder någon större politisk konflikt om målformuleringen, utan att målet har innehåll som tilltalar de olika politiska blocken. Den dåvarande alliansregeringen kopplade exempelvis målet om innovation i statsförvaltningen till utveckling av företag och näringsliv. Den nuvarande regeringen har i stället använt målet för att argumentera för tillitsreformen.³³

Aktiviteternas koppling till det förvaltningspolitiska målet är ofta otydlig

Regeringen behöver genomföra åtgärder för att uppfylla målet för förvaltningspolitiken. Det är på så sätt en fördel att målet är allmängiltigt och har kunnat inrymma en bred palett av förvaltningspolitiska initiativ.

Samtidigt är en nackdel med flexibla och rymliga mål att de inte fungerar som ett stöd för prioriteringar mellan olika insatser. Vår analys visar att kopplingen mellan åtgärderna inom förvaltningspolitiken och det förvaltningspolitiska målet inte har varit tydliga. Till exempel har samma åtgärder kopplats till flera olika värden i det förvaltningspolitiska målet. Det kan tyda på att det förvaltningspolitiska målet inte har varit särskilt styrande.

Målet har uppmärksammat nya dimensioner

Myndighetscheferna upplever inte att de är särskilt styrda av det förvaltningspolitiska målet. Men de anser ändå att målet har gett viss inspiration och uppmärksammat nya dimensioner i det förvaltningspolitiska arbetet. Det gäller i synnerhet värdena innovation och samverkan.

Samverkan har blivit en mer självklar del av förvaltningen

Samverkan har fortsatt att vara en viktig del av arbetet i förvaltningen, och kanske har det blivit en mer självklar del av vardagen för många myndigheter. I vår förra studie väckte samverkan många frågor hos myndighetscheferna. De ansåg redan då att samverkan var en nyckel-

³³ Se exempelvis Regeringskansliet (2012). *En statsförvaltning i förnyelse* och prop. 2017/18:1, s. 82.

faktor för att klara uppdraget, men de upplevde samtidigt att det var svårt att samverka. I våra intervjuer väckte de frågor om vad samverkan egentligen är, hur mycket det får kosta och hur ansvaret fördelas mellan myndigheter som samverkar. I dag väcker samverkan färre frågor hos myndighetscheferna. De ser samverkan som någonting nödvändigt. Myndighetscheferna som vi har intervjuat uppfattar även att samverkan mellan myndigheter har ökat under det senaste decenniet.

Innovation har blivit ett mer etablerat begrepp

Vi bedömer att även begreppet innovativ förvaltning har blivit mer etablerat. I intervjustudien som vi genomförde 2011 kom inte målets skrivning om innovation på tal i intervjuerna. Det kan bero på att begreppet inte hade etablerats i förvaltningen. I dag verkar innovation vara ett vanligare begrepp i förvaltningen. Inför denna rapport har intervjuerna i relativt hög grad kretsat kring begreppet innovation. Myndighetscheferna har reflekterat över begreppet och vad det kan innebära för den egna verksamheten. De kan också ge exempel på att de har genomfört vissa åtgärder för att vara innovativa. Några myndigheter har exempelvis bildat innovationsteam eller genomfört innovationsdagar.

Myndighetscheferna anser att målet är mer relevant idag, men att det kan bli mer levande

Sammantaget ser myndighetschefer målet för förvaltningspolitiken som generellt och allmängiltigt, och att det fångar in värden som är styrande för förvaltningen. Men de anser inte att regeringen använder målet fullt ut för att bedriva förvaltningspolitik eller för att följa upp förvaltningens arbete.

De anser också att målet har ett viktigt syfte att inspirera till aktivitet. De bedömer att det är viktigt bland annat mot bakgrund av det ombytliga parlamentariska läget och mediernas ökande inflytande. Själva har de på olika sätt använt målet för att leda och utveckla den egna verksamheten, exempelvis som hävstång för att utveckla innovativa lösningar i den egna myndighetens verksamhet. En myndighetschef uttrycker att: *vi i myndighetsvärlden lever förvaltningspolitik varje dag.*

För att det ska bli mer levande behövs forum för diskussion

För att det förvaltningspolitiska målet ska få en mer styrande roll i förvaltningen behöver målet bli mer levande. Målet beskriver de ramar och det utrymme som myndighetscheferna kan navigera inom när de styr sin myndighet. Men de kan behöva stöd i att bryta ned och översätta målet till den egna verksamheten för att de ska kunna hålla sig inom ramarna och samtidigt utnyttja hela det handlingsutrymme som finns. Myndighetscheferna efterlyser i huvudsak två tillvägagångssätt för att utveckla ett sådant stöd:

-
- en fördjupad dialog med uppdragsgivaren
 - fler forum för diskussioner med andra myndighetschefer.
-

En mer kvalitativ dialog mellan myndigheterna och uppdragsgivaren

Myndighetscheferna uppfattar inte att Regeringskansliet är en samtalspart att vända sig till för att få stöd i förvaltningspolitiska frågor och avvägningar. Det gäller till exempel frågor om hur de ska väga mellan olika delar av det förvaltningspolitiska målet eller andra styrdokument som de har att förhålla sig till. Även i studien från 2011 framförde myndighetscheferna att det behövdes mer dialog mellan uppdragsgivaren och myndighetscheferna.³⁴

Forum där myndighetschefer kan diskutera med varandra

Myndighetscheferna anser inte heller att det i tillräcklig hög utsträckning finns forum där de kan diskutera dessa frågor med varandra. De menar att varken den introduktion som myndighetschefer får eller de GD-grupper som de tilldelas fokuserar på förvaltningspolitiska frågor. Dessa forum fokuserar i stället ofta på ledarfrågor eller andra frågor som rör arbetsgivarrollen. För att det förvaltningspolitiska målet och dess värden ska bli mer levande i förvaltningen efterlyser därför myndighetscheferna fler forum där de kan diskutera sådana frågor och avvägningar.

³⁴ Statskontoret (2011). *Förvaltningen om förvaltningspolitiken*. Om offentlig sektor.

Summary

This year marks ten years since the Riksdag adopted the administrative policy objective. The Riksdag then decided that the central government administration should be *an innovative and collaborative central government administration that is legally certain and efficient, has a high degree of quality, service and accessibility, and thereby contributes to Sweden's development and effective EU work*. Through this objective, the Government highlighted new values for the administration, such as being innovative and collaborative.

The Agency for Public Management has taken the initiative to examine the status of the administrative policy objective and the importance it has had for the agencies' work and the Government's governance. We have focused particularly on the part of the objective that involves increasing innovation and collaboration in central government. The Agency for Public Management is currently tasked with submitting proposals on how the administrative policy objective can be monitored and reported. This publication can also be seen as a first step in fulfilling this task.³⁵

The survey is mainly based on interviews with heads of agencies and heads of departments at the Government Offices. Some of the interviewees also took part in the study *Views on administrative policy in public administration* that the Agency for Public Management conducted in 2011.³⁶ By means of this report we would like to contribute knowledge of the role of the objective in public administration.

³⁵ Instruction to submit proposals on how the administrative policy objective can be monitored and reported. Fi2020/01397/SFÖ.

³⁶ Agency for Public Management (2011). *Views on administrative policy in public administration*. On the Public Sector.

Questions answered in the report:

- How does the Riksdag objective work as a policy instrument for administrative policy?
 - What do the various parts of the administrative policy objective mean for the Government and the agencies?
 - Has the objective contributed to development of public administration, and in that case how?
-

A stable objective that lasts over time

Our survey shows that the administrative policy objective is widely accepted in public administration and in policy. The agency heads we interviewed describe the values of the objective as fundamental and relevant. The values and questions about how they should be weighed against each other are central in the everyday life of an agency head.

The agency heads see it as an advantage that the objective primarily summarises known, central values that are also regulated in laws and ordinances. This simplifies governance and strengthens the motivation to contribute to meeting the administrative policy objective. The objective has also served as inspiration for the agency heads' work. This may, among other things, have helped to establish innovation as a concept in public administration.

The broad formulation has also contributed to the objective enjoying high political acceptance. The objective has not changed despite several changes of government. It has also been possible to implement a large number of administrative policy measures within the framework of the objective.

Agencies need to weigh effectiveness and legal certainty against collaboration and innovation

The values of the administrative policy objective are not weighted in relation to each other, but it is nevertheless clear that they have varying significance in the practical work of agency heads. The agency heads describe legal certainty and effectiveness as self-evident and "hygiene

factors”. To a greater extent they need to fill collaboration and innovation with content and evaluate it on their own.

The agency heads’ ability to balance governance based on these different values presupposes that they have experience, but also courage and sensitivity. This is especially true when making trade-offs between the values of innovation and effectiveness. For example, the agency must be able to argue for innovative solutions in the dialogue with the Government Offices, which, according to the agency heads, would prefer to have just enough innovative solutions that are not too costly.

The administrative policy objective has limited steering force in practice

The administrative policy objective is bound by a Riksdag decision. Objectives subject to Riksdag decisions must both signal the Government’s priorities in the area and form the basis of the Riksdag’s follow-up of the Government’s work.³⁷

Our analysis shows that the objective in practice has a limited impact on the work of the agencies. Administrative policy is a concern for all agencies. However, only a few of the agency heads interviewed perceive that they are guided by the administrative policy objective. It is difficult to deduce how the objective is used in ongoing governance of agencies and activities. For example, few agencies have been given explicit remits to contribute to the administrative policy objective, and neither is their work followed up on the basis of the objective. On the other hand, representatives of the Government Offices state that it is used as a basis for preparatory work.

³⁷ The objective as the basis for the Government’s performance reporting is regulated in the Budget Act (2011:203).

The objective is used to a limited extent for the Government's performance reporting

It has also proved difficult to develop performance indicators for the administrative policy objective. The Riksdag Committee on Finance, for example, has repeatedly requested enhanced performance reporting that more clearly relates to the administrative policy objective.

There may be several reasons for this. One reason is that the administrative policy objective does not describe the state that is to be achieved. This makes it harder to break down the objective into milestones and indicators. Another reason is that public administration covers a large number of different activities that may be difficult to capture with a number of common indicators. In addition, administrative policy is cross-sectoral. Accordingly, the effectiveness of achieving the objective cannot only be measured by studying the activities carried out by the Government within the framework of the expenditure area relating to administrative policy. Instead, the development of the entire administration needs to be analysed.

Difficult to determine if effectiveness has increased

In the past ten-year period, the Government has implemented a large number of administrative policy initiatives. During the period, government power has also shifted between different parts of the political field. The fact that the administrative policy objective has remained indicates that it is flexible and adapted to political conditions.

But we also note that although the Government has implemented a large number of initiatives within the framework of the administrative policy objective, we can only see a few initiatives with a clear connection to the objective. Despite the high level of activity, it is therefore difficult to determine whether Sweden has come closer to reaching the administrative policy objective or not.³⁸

³⁸ The Agency for Public Management has been instructed to submit proposals on how the administrative policy objective can be monitored and reported. The report is to be submitted to the Government no later than 15 March 2021. The remit includes reporting on the current achievement of the objective on the basis of the proposed indicators. (Fi2020/01397/SFÖ).

The administrative policy objective could get more attention

Through their practical work, the agency heads are central to implementing administrative policy. Our interviews with them show that administrative policy is more central to their work today than a decade ago. This is shown, for example, by agencies more actively considering how they can fulfil their remit through collaboration.

But our survey also shows that it is largely up to the agency heads themselves to translate and implement the administrative policy objective in their own operations. This is positive in many ways, as it enables them to adapt the objective to the agencies' various activities. But it may also be difficult to interpret the scope the objective provides to the agency heads to govern their operations. The agency heads would like to see an improved dialogue with the Government Offices to define the meaning of the objective and weigh the different components against each other. According to the agency heads, this support from the Government Offices is currently limited.

The agency heads would also like to see more joint forums where they can talk to each other about overall public administration issues, including how the administrative policy objective can be interpreted and adapted to the activities of individual agencies.

Referenser

Betänkande 2015/16:FiU2.

Betänkande 2016/17:FiU2.

Budgetlagen (SFS 2011:203).

Förvaltningslag (SFS 2017:900).

Myndighetsförordningen (SFS 2007:515).

Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

Prop. 2009/10:155. *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*

Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2019/20:1. *Utgiftsområde 20.*

Regeringens förvaltningspolitiska skrivelse 2013/14:155.

Regeringsformen (SFS 1974:152).

Regeringskansliet (2012). *En statsförvaltning i förnyelse.*

Statskontoret (2011). *Förvaltningen om förvaltningspolitiken. Om Offentlig sektor.*

Statskontoret (2011). *Modell för förvaltningspolitisk uppföljning i staten. Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn (2011:9).*

Statskontoret (2016). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg? Om Offentlig sektor.*

Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen, (2016:26).*

Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel. Om Offentlig sektor.*

Bilaga

Studiens bakgrund och genomförande

Statskontoret ska enligt sin instruktion bistå regeringen med underlag för att utveckla förvaltningspolitiken. Den här studien har genomförts inom ramen för detta uppdrag. Vi har analyserat det förvaltningspolitiska målets funktion 10 år efter beslutet. I rapporten beskriver vi det förvaltningspolitiska målets styrkraft och dess betydelse för myndigheternas arbete och regeringens styrning.

Ett decennium med det förvaltningspolitiska målet

För tio år sedan, i mars 2010, överlämnade regeringen den förvaltningspolitiska propositionen till riksdagen. Propositionen innehöll bland annat ett förslag till nytt mål för politikområdet. Förslaget var att målet för förvaltningspolitiken skulle vara *en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har en väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete*.³⁹

I juni 2010 fattade riksdagen beslut i enlighet med regeringens förslag. Beslutet försköt inriktningen på förvaltningspolitiken och den fick ett tydligare fokus mot att statlig förvaltning ska vara innovativ och samverkande. Tidigare målformuleringar fokuserade mer på effektivitet och rättssäkerhet.

Målet ska möta utmaningar från ett allt mer komplext samhälle

I propositionen lyfter regeringen fram betydelsen av en väl fungerande förvaltning. Propositionen beskriver också att förvaltningspolitiken har en viktig roll som medel för att förverkliga de folkvaldas politik. Även om

³⁹ Prop. 2009/10:175, s. 27.

regeringen bedömde att förvaltningen i huvudsak fungerar väl, betonade de att det är en konkurrensfördel som är viktig att slå vakt om.⁴⁰

Regeringen ansåg att det nya målet, genom att betona innovation och samverkan, var ett sätt att möta utmaningar från det alltmer komplexa samhället. Regeringen förväntade sig att dessa utmaningar allt oftare kommer att spänna över flera sektorer och politiska nivåer samtidigt. Risken ökade då för att frågor ska ”falla mellan stolarna” och därför behövdes en förvaltning som agerar mer samlat.

Rapporten ska bidra med kunskap om det förvaltningspolitiska målets betydelse

I rapporten beskriver vi det förvaltningspolitiska målets styrkraft och dess betydelse för myndigheternas arbete och regeringens styrning. I vår analys har det varit centralt att förstå hur myndigheterna tar sig an förvaltningspolitiken.

En del i detta är också att förstå utvecklingen i förvaltningen och särskilt viktigt blir det att se hur myndigheterna blir styrda och uppföljda. Vi är särskilt intresserade de delar av målet som syftar till ökad innovation och samverkan i staten. Genom att teckna en bild av målets styrkraft, hur det uppfattas och styrningen bedrivs och tas emot bidrar vi med kunskap om målets roll i förvaltningen.

Myndighetschefer är centrala för att genomföra förvaltningspolitiken

Förvaltningspolitiken riktas till alla myndigheter under regeringen.⁴¹ Alla myndigheter omfattas också i den meningen av det förvaltningspolitiska målet. Myndighetscheferna har en central roll när det gäller att genomföra förvaltningspolitiken. Därför är det intressant att belysa hur myndighetschefer tar sig an dessa frågor men också vilken betydelse de får i myndighetsstyrningen.

⁴⁰ Prop. 2009/10:175, s. 23 ff.

⁴¹ Regeringens skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*, s. 5.

Frågor som besvaras i rapporten:

- Hur fungerar det riksdagsbundna målet som styrmedel för förvaltningspolitiken?
 - Vad betyder det förvaltningspolitiska målets olika delar för regeringen respektive myndigheterna?
 - Har målet, och i så fall hur, bidragit till utvecklingen av förvaltningen?
-

Hur vi har genomfört vår studie

Underlaget till rapporten består av en sammanställning av befintlig kunskap och forskning och en intervjuundersökning med myndighetschefer och huvudmän i Regeringskansliet samt kompletterande intervjuer med personer som deltog i arbetet med den förvaltningspolitiska propositionen. Vi har därutöver analyserat myndigheternas regleringsbrev under perioden 2011 till 2020.

Sammanställning av befintlig kunskap och relevant forskning

Som underlag för vår analys har vi utgått från befintlig kunskap om regeringens styrning och hur myndigheterna uppfattar regeringens styrning. Vi har tagit del av bland annat Statskontorets rapporter, rapporter från andra myndigheter och aktuell forskning.

Intervjuer med myndighetschefer, huvudmän i Regeringskansliet och centrala aktörer

För att besvara våra analysfrågor har vi genomfört intervjuer med ett urval av myndighetschefer och huvudmän i Regeringskansliet. Intervjuerna har genomförts som samtal kring ett antal teman om krav och förväntningar som följer av det förvaltningspolitiska målet, vilka utmaningar målet medför och vilka lösningar eller vägar som finns för att fortsätta att utveckla verksamheten utifrån det förvaltningspolitiska målet.

Vi har valt att intervjua personer som är eller har varit myndighetschefer. I den mån det har varit möjligt har vi också valt att intervjua personer som deltog i Statskontorets studie *Förvaltningen om förvaltningspolitiken*. Därför har vi kunnat belysa utvecklingen av och förändringar i

regeringens styrning. Vi har också intervjuat flera departementsråd i Regeringskansliet för att undersöka regeringens styrning. De som deltagit i vår studie har på ett generöst sätt delat med sig av hur de arbetar och sin vardag som myndighetschef eller huvudman.

Vi har kompletterat vår intervjustudie med att också intervjua personer som deltog i arbetet med den förvaltningspolitiska propositionen och i beredningsarbetet i samband med beslutet.

Analys av myndigheternas regleringsbrev

Vi har analyserat myndigheternas regleringsbrev under perioden 2011 till 2020. Syftet med analysen är att få kunskap om regeringens formella styrning för att nå det förvaltningspolitiska målet och om styrningen har förändrats under perioden. I analysen har vi valt att fokusera på delarna av målet som rör innovation och samverkan. Analysen har genomförts genom en sökning i regleringsbreven med hjälp av relevanta begrepp.

Kvalitetssäkring

Arbetet har genomförts av Susanne Johansson och Tove Stenman. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna processer. En intern referensgrupp har följt projektet.