

OM OFFENTLIG SEKTOR

Nationella samordnare

Statlig styrning i otraditionella former?



STATSKONTORET

Innehåll

Sammanfattning	5
En studie om nationella samordnare	9
Statlig styrning i otraditionella former	9
Nationella samordnare blir allt vanligare	11
Studiens genomförande	12
Översikt över nationella samordnare	17
Drygt tio verksamma samordnare	17
Vissa departement dominerar	18
Tre typer av samordnare	18
Motiv för att tillsätta en samordnare	21
Regeringen är beroende av flera aktörer	21
Samordnaren blir en nytändning	22
Samordnaren synliggör frågan	23
Myndigheterna är för specialiserade	24
Samordnaren kan vara oberoende	25
Samordnaren tydliggör ansvaret	26
Hur samordnare utformas	27
Två huvudsakliga organisationsformer	27
Samordnarna hanterar ofta komplexa problem	29
Samordnarnas resultat kan vara svårbedömda	31
Vida ramar att genomföra sina uppdrag	32
Den egna personen är det viktigaste verktyget	33
Många aktörer ska samordnas	34
Samordning på frivillig väg	35
Styrformens möjligheter och utmaningar	37
Samordnaren ger andra styrmöjligheter	37
Samordnaren som en tidsbegränsad insats	38
Samordnaren och myndigheterna	39
Samordnaren och politiken	40
Samordnaren och departementet	40
Utvärdering kan vara en utmaning	41
Möjligheter till ansvarsutkrävande kan påverkas	42

Avslutande diskussion	43
Pådrivaren som en ny sorts samordnare	43
Förhållandet mellan stat, kommuner och landsting	44
Är nationella samordnare en effektiv styrform?	44
Summary	47
Bilaga 1 – Samordnare som vi studerat närmare	51
Bilaga 2 – Samordnare som tillsatts sedan 2006	57
Referenser	65
Noter	67

Sammanfattning

Statskontoret har genomfört en studie av nationella samordnare som ett exempel på statlig styrning i otraditionella former. Syftet är att ge ett underlag för fördjupad reflektion om en styrform som vi ser blir allt vanligare. Med nationell samordnare menar vi i denna studie en person som är utsedd av regeringen och som verkar utanför myndighetsstrukturerna för att samordna och genomföra regeringens politik.

Statlig styrning i otraditionella former

Statlig styrning betraktas traditionellt som en vertikal hierarkisk kedja. Här finner vi välbekanta styrformer som lagstiftning, ekonomiska styrmedel, tillsyn och mål- och resultatstyrning. Forskningen visar dock att statlig styrning samtidigt kan ta andra vägar och vara mer horisontell och löslig. Här finner vi styrformer som samordnare, överenskommelser och andra förhandlingsliknande initiativ. Forskningen indikerar att sådana otraditionella styrformer bli allt vanligare.

Inom forskningen lyfts ofta två förklaringar fram till varför staten väljer en otraditionell, horisontell, styrform. Det handlar för det första om att staten är beroende av flera andra aktörer för att genomföra politiken. För det andra tenderar staten att tillgripa horisontell styrning när det handlar om vad som kallas wicked problems, det vill säga komplexa problem utan enkla lösningar eller tydliga slutresultat.

Tre olika sorters samordnare

Enligt vår kartläggning har regeringen sedan 2006 tillsatt 32 nationella samordnare. Regeringskansliets olika departement använder nationella samordnare i olika hög utsträckning. Nationella samordnare har till exempel varit mer vanligt förekom-

mande inom Socialdepartementet, Näringsdepartementet och Kulturdepartementet.

I vår studie har vi sett att nationella samordnare kan ha mycket olika uppdrag och arbetsformer. Vi har identifierat tre olika typer av samordnare eller inslag i samordnares uppdrag: förhandlaren, utredaren och pådrivaren. Förhandlaren och utredaren är sedan länge väl bekanta inslag i den svenska statsförvaltningen. Den tredje typen, pådrivaren, ser vi däremot som en nyare företeelse utan så många tydliga tidigare motsvarigheter.

Samordnaren ger andra styrmöjligheter

Vi har undersökt varför regeringen valt att tillsätta en samordnare snarare än att använda sig av andra, mer traditionella, styrmedel som reglering, tillsyn och uppdrag till myndigheter. I likhet med forskningen finner vi att regeringens beroende av flera aktörer för att genomföra politiken är ett viktigt motiv till att tillsätta en nationell samordnare. Det handlar också om att regeringen gör en bedömning av att samordning på frivillig väg är ett mer effektivt eller politiskt önskvärt sätt att nå målet än genom tvingande styrning som reglering och tillsyn.

Vi ser även att samordnare kan ses som en nytändning eller kraftsamling på ett område. Det är ett nytt inslag som väcker uppseende. Samordnaren används också för att synliggöra en fråga och på så sätt skapa ett förändringstryck.

Ett annat motiv för att tillsätta en samordnare är att uppdraget inte anses rymmas inom myndighetsorganisationen. Myndigheterna kan vara för specialiserade och ett samordnande uppdrag bedöms ibland inte rymmas inom myndighetens instruktion. En nationell samordnare anses också ha andra möjligheter än myndigheter eller Regeringskansliet att nå ut till och påverka aktörer. Samordnaren kan ha lättare att få legitimitet hos aktörerna och det kan vara en fördel att ses som mer oberoende än en myndighet.

Samordnare utformas på olika sätt

Samordnare organiseras i två huvudsakliga organisationsformer: som en fristående kommitté eller som en funktion inom Regeringskansliet. Det har i vår studie framkommit för- och nackdelar med båda dessa organisationsformer.

Samordnarnas uppdrag kan också utformas på olika sätt. Vi ser exempelvis inte att alla samordnare har att hantera så kallade wicked problems. De frågor som de nationella samordnarna hanterar kan vara mycket komplexa, men det finns även samordnare som har mer avgränsade frågor. Samordnarnas uppdrag omfattar vanligen ett stort antal aktörer som ska samordnas. Kommuner och landsting är de vanligaste aktörerna som samordnare har att arbeta med. I likhet med forskningen ser vi att samordningen formellt sker på frivillig väg.

Samordnarens viktigaste verktyg är den egna personen. Personligt förtroende och legitimitet hos dem som ska samordnas är ofta grunden för att samordnaren ska lyckas med sitt uppdrag. Det händer att samordnaren har verktyg i form av statsbidrag, men det är mer sällan.

Möjligheter och utmaningar

Genom den nationella samordnaren ges regeringen ytterligare ett verktyg i sin verktygslåda och kan därmed styra på ett mer mångsidigt sätt. Det finns dock flera utmaningar med styrformen.

Nationella samordnare är tidsbegränsade insatser och det krävs därför en form för att föra arbetet vidare efter att samordnarens uppdrag är avslutat. En samordnare innebär också utmaningar i förhållande till regeringen och myndigheterna. När samordnaren är organiserad som en funktion inom Regeringskansliet kan det också innebära en påfrestning för Regeringskansliets tjänstemannaorganisation.

Med tanke på att frågorna ofta är komplexa och att resultat inte alltid kan urskiljas på ett enkelt sätt, kan utvärderingen av sam-

ordnarnas arbete bli en utmaning. Forskningen indikerar också att den horisontella styrform som nationella samordnare utgör kan försvåra möjligheterna till ansvarsutkrävande. Vi kan inte se några tecken på att de politiska ansvarsförhållandena skulle ha påverkats av den nationella samordnarens arbete. Däremot kan det finnas en risk för att ansvarsutkrävandet försvåras, framför allt med samordnare som placeras inom Regeringskansliet med otydliga mandat.

Intressanta frågor att belysa vidare

Statskontorets studie av nationella samordnare är avsedd som ett underlag för fördjupad reflektion. Vi lyfter därför slutligen några tänkbara frågor som kan belysas ytterligare.

-
- Hur påverkas regeringens styrning i övrigt genom tillsättandet av en pådrivande nationell samordnare?
 - Hur påverkas förhållandet mellan staten, kommuner och landsting av en nationell samordnare?
 - Vilka resultat åstadkommer nationella samordnare och under vilka förutsättningar är det en effektiv styrform?
-

En studie om nationella samordnare

I den här studien tittar vi närmare på styrformen nationella samordnare som ett exempel på statlig styrning i otraditionella former. Studien ger genom nedslag inom flera olika politikområden grund för att reflektera över vad det kan innebära i praktiken när styrningen organiseras som en nationell samordnare. Syftet är att belysa och fördjupa förståelsen för en otraditionell styrform som blir allt vanligare.

Statlig styrning i otraditionella former

Statlig styrning betraktas traditionellt som en vertikal hierarkisk kedja. En av förgrundsgestalterna för detta synsätt är den tyske sociologen Max Weber som på 1920-talet beskrev hur en effektiv statlig styrning bäst uppnås genom formella regler och hierarkiska organisationer. De västerländska demokratiernas statsförvaltningar har vuxit fram utifrån detta ideal och på många sätt är den hierarkiska kedjan en bra beskrivning av hur staten i dag styr och genomför sin politik. De vertikala styrformerna bygger på hierarki och auktoritet. Här finner vi välbekanta styrformer som lagstiftning, ekonomiska styrmedel, tillsyn och mål- och resultatstyrning.

Samtidigt ser vi att statlig styrning även kan ta andra vägar. I forskningslitteraturen har det sedan ett par decennier pågått en diskussion om att styrningen har utvecklats från government, som beteckning för en vertikal hierarkisk styrning, till governance, som beteckning för en horisontell, mer löslik och nätverkslik styrning. I sin yttersta form handlar det inte om statlig styrning alls, utan om jämlikt samarbete mellan staten och andra aktörer. Inom forskningen talar man ibland om så kallade politiska gemenskaper där staten agerar på i huvudsak jämlika villkor med andra aktörer som företag och organisatio-

ner. I andra fall kan det fortfarande handla om statlig styrning med en fast organisering och ett tydligt statligt initiativ men utan hierarkiska och auktoritära inslag från statens sida. Istället betonas frivillighet och förtroende som grunden för arbetet. Här finner vi styrformer i form av samordnare, överenskommelser och andra förhandlingsliknande initiativ.¹

Vi ser i dag att båda formerna av styrning existerar parallellt. De horisontella styrformerna utgör otraditionella komplement i statens verktygslåda och gör det möjligt för politikerna att styra mer varierat och situationsanpassat. Forskningen indikerar även att de mer lösliga och nätverksliknande formerna kan ha blivit allt vanligare under de senaste decennierna.²

Varför använder staten horisontell styrning?

Inom forskningen lyfts ofta två förklaringar fram till varför staten väljer en otraditionell styrform framför en traditionell. Den ena förklaringen handlar om resursberoende. De traditionella vertikala styrformerna fungerar ofta väl när staten kontrollerar huvuddelen av de resurser som behövs för att hantera ett samhällsproblem. I många politiska frågor ligger emellertid viktiga resurser utanför statens kontroll. Resurserna kan utgöras av pengar, men även av mer svårfångade faktorer som att ha kontroll över det praktiska genomförandet av politiken eller att ha förmåga att skapa legitimitet för olika åtgärder. Andra offentliga aktörer som kommuner, landsting eller EU-institutioner kan kontrollera nödvändiga resurser för att politiken ska kunna genomföras. Även privata aktörer som företag eller frivilliga organisationer kan ha kontroll över nödvändiga resurser. Staten blir då beroende av andra aktörer för att kunna hantera frågan. I ett sådant läge blir det svårt för staten att tillämpa vertikala styrformer som bygger på statlig auktoritet och hierarki. Istället söker sig staten vidare till horisontella styrformer där aktörernas jämlikhet betonas.

Den andra förklaringen handlar om komplexa problem, eller vad man i forskningen brukar kalla wicked problems. De traditionella vertikala styrformerna fungerar ofta väl när de sam-

hällsproblem som ska hanteras är möjliga att avgränsa och lösa. Många samhällsproblem är dock komplexa och saknar enkla lösningar. De har inget tydligt slut utan kräver kontinuerlig hantering. Eftersom problemen är komplexa kan försök till lösningar få många och oväntade konsekvenser som är svåra att överblicka. Staten kan tidigare ha prövat flera olika vertikala styrformer för att hantera den här typen av problem. När det inte fungerar tillfredställande för att hantera problemen söker sig staten därefter vidare till andra, horisontella former för styrning.³

Utvärdering och ansvarsutkrävande utmanas

När staten använder traditionella vertikala styrformer finns i regel fasta former för utvärdering och ansvarsutkrävande. Rollerna är ofta ganska tydliga och politikerna överst i den vertikala styrkedjan kan efter utvärdering ställas till svars för politikens resultat. När de otraditionella horisontella styrformerna ska samsas med de vertikala styrformerna blir ofta frågor om utvärdering och ansvarsutkrävande aktuella. Vid en lösligare och mer nätverkslik styrning kan rollerna och ansvarsfördelningen bli mer oklara. Utvärdering och ansvarsutkrävande som vi känner dem från traditionella styrformer kan då bli svårare att genomföra. Inom forskningen problematiseras detta ibland även i relation till den representativa parlamentariska demokratin, som till sin tanke bygger på ett vertikalt politiskt ansvarsutkrävande.⁴

Nationella samordnare blir allt vanligare

Nationella samordnare arbetar ofta i nätverk med en löslig organisation i syfte att samordna flera olika aktörer för att hantera ett samhällsproblem. Utifrån detta betraktar vi nationella samordnare som ett typiskt exempel på statlig styrning i otraditionell horisontell form. Forskningen indikerar att otraditionella styrformer bli allt vanligare och vad gäller nationella samordnare i Sverige har vi sett en sådan utveckling.

Statskontoret har i tidigare utredningar berört hur regeringen använder sig av nationella samordnare och liknande styrformer. I

rapporten *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати eller byråkrati?* (Statskontoret 1998:20) studerade Statskontoret exempelvis en samordnande delegation som placerats inom Regeringskansliet. Motiven till en sådan organisation var bland annat de tvärsektoriella målen och att myndigheterna bedömdes vara sämre rustade för uppgiften. Statskontoret konstaterade att delegationer verkade vara på modet, men att denna typ av tillfälliga organisationslösningar utmanade mål- och resultatstyrningen och innebar att dubbla eller flerdubbla styrsystem etablerades. Därmed blev det också svårare att utkräva ansvar.

Det är i dag vanligt att olika överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) följs av ett uppdrag till en nationell samordnare. Vi ser det framför allt inom det socialpolitiska området. I rapporten *Tänk efter före. Om viss styrning i kommuner och landsting* (Statskontoret 2011:22) studeras hur nationella samordnare används för att knyta samman kommuner, landsting och andra aktörer och se till att de samverkar. Överenskommelser och nationella samordnare behandlas även bl.a. i rapporterna *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten* (Statskontoret 2013:17) och *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre* (Statskontoret 2013:16).

I rapporten *Samordning av varselinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009* (Statskontoret 2011:11) studerades de landshövdingar och regionala politiska företrädare som utsågs till regionala samordnare i samband med finanskrisen. Rapporten visar att samordnarna troligen redan i sina ordinarie roller hade förmåga att hantera situationen men att utnämningarna hade ett politiskt värde. Rapporten problematiserar vidare riskerna kring vissa oklarheter i roller och ansvarsfördelning som uppstod i och med utnämningarna av samordnare.

Studiens genomförande

Studien avser att ge grund för reflektion över vad styrformen nationella samordnare innebär i praktiken.

Frågeställningar

Vi tar utgångspunkt i några vanliga teman i forskningsdiskussionen om otraditionella styrformer och öppnar även för att fånga in erfarenheter utifrån praktiken. Utifrån det lyfter vi tre frågeställningar.

- *Vilka motiv finns för regeringens val av nationella samordnare som styrform?*

Utifrån forskningsdiskussionen kan ett motiv till valet av styrform vara att staten är beroende av andra aktörers resurser för att kunna hantera den fråga som den nationella samordnaren arbetar med. Ett annat motiv kan vara att frågan upplevs som ett komplext problem och att tidigare försök att styra genom vertikala styrformer upplevts som mindre framgångsrika. Vi letar även efter andra tänkbara motiv för regeringen att tillsätta nationella samordnare.

- *Hur är styrformen nationella samordnare utformad i praktiken?*

Utifrån forskningsdiskussionen startar vi i antagandet att de nationella samordnarna har en löslig och nätverkslik form. I vår studie tittar vi närmare på om så faktiskt är fallet i praktiken. Vi letar även efter andra gemensamma kännetecken i styrformens utformning, exempelvis med avseende på hur nationella samordnare organiseras, hur deras uppdrag utformas och vilka resultat som förväntas.

- *Vilka möjligheter och utmaningar finns för nationella samordnare som styrform?*

För att ge grund för reflektion tittar vi även närmare på vilka möjligheter och utmaningar som styrformen i praktiken erbjuder. Vi ser bland annat närmare på vilka eventuella utmaningar som kan uppstå för utvärdering och ansvarsutkrävande när regeringen använder nationella samordnare.

Begreppet nationell samordnare är flitigt använt och kan ha olika innebörd. I studien tittar vi på sådana nationella samord-

nare som tillsatts av regeringen eller Regeringskansliet och där fler aktörer än statliga ska samordnas. Vi har också inkluderat förhandlare med uttalade samordningsuppdrag i vår inledande definition av nationella samordnare. I övrigt låter vi det bli en del av vår undersökning att se vilka kännetecken som de nationella samordnarna uppvisar.

Studien omfattar inte sådana nationella samordnare som finns inom myndigheter, exempelvis i syfte att samordna myndighetens egen regionala organisation, då dessa verkar inom den traditionella vertikala styrkedjan och troligen inte kan ses som ett exempel på en otraditionell horisontell styrform. Vi har inte heller tittat närmare på sådana fall där regeringen väljer att tillsätta särskilda råd eller delegationer för att samordna politiken.

Materialinsamling

Studien består av två mindre empiriska undersökningar som är avsedda att ge underlag för reflektion och fördjupad förståelse för nationella samordnare som en otraditionell styrform.

Studien består för det första av en övergripande kartläggning av de nationella samordnare som tillsatts sedan 2006. De nationella samordnarna har identifierats genom en systematisk genomgång av budgetpropositionerna under de aktuella åren, beslutade kommittédirektiv och de årliga kommittéberättelserna till riksdagen. Vi har därefter analyserat uppdragen till och i förekommande fall rapporteringar från respektive samordnare. Genom denna kartläggning bör vi ha funnit de flesta nationella samordnare som tillsatts sedan 2006.

För det andra har vi gjort en fördjupad studie av sex utvalda nationella samordnare. Dessa valdes utifrån att de bedömdes vara typiska exempel på otraditionella horisontella styrformer. Det innebär att vi valt samordnare som verkar arbeta i lösliga och nätverksliknande former. Vi har utifrån det valt att närmare studera nedanstående nationella samordnare.

-
- Förhandlaren på avfallsområdet (2008)
 - Hemlöshetssamordnaren (2012–2013)
 - Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer (2012–2014)
 - Samordnaren för statens insatser inom området psykisk ohälsa (2012–2014)
 - Samordnaren för insatser i samband med gruvindustrins expansion (2012–2014)
 - Branschsamordnaren för digitalisering av ljudradion (2013–2014)
-

För respektive samordnare har vi genomfört intervjuer med företrädare för den ansvariga enheten i Regeringskansliet och med samordnaren eller företrädare för denne.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Studien har genomförts av en projektgrupp som bestått av Maria Karanta, Marie Uhrwing och Anders Widholm (projektledare). En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Företrädare för de direkt berörda samordnarna och departementen har getts möjlighet att faktagranska ett utkast till rapporten.

Översikt över nationella samordnare

I detta kapitel ger vi en översiktlig beskrivning av nationella samordnare som tillsatts sedan 2006. Syftet är att beskriva hur nationella samordnare använts under senare år.

Drygt tio verksamma samordnare

Vid utgången av 2013 finns enligt vår kartläggning tretton verksamma nationella samordnare eller förhandlare. Dessa redovisas nedan.

Tabell Nationella samordnare verksamma vid utgången av år 2013

Samordnare	Dep.	Organisation
Nationell samordnare för ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism	Ju	Kommitté
En nationell samordnare mot våld i nära relationer	Ju	Kommitté
Branschsamordnare för digitalisering av ljudradion	Ku	Kommitté
Nationell samordnare för att stärka den positiva supporterkulturen och motverka idrottsrelaterad brottslighet	Ku	Regeringskansliet
Samordnare för insatser i samband med gruvindustrins expansion (gruvsamordnare)	N	Regeringskansliet
Regeringskansliets internationella miljötekniksamordning (IMT)	N	Regeringskansliet
Förhandlingsperson för utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län	N	Kommitté
En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården	S	Kommitté
Hemlöshetssamordnare	S	Regeringskansliet
Nationell vårdvalssamordnare	S	Regeringskansliet
Nationell äldresamordnare	S	Regeringskansliet
Samordnare för statens insatser inom området psykisk ohälsa	S	Regeringskansliet
Nationell samordnare för kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar	U	Kommitté

Sedan 2006 har enligt vår kartläggning 32 nationella samordnare tillsatts. I bilagor till denna rapport finns mer utförliga beskrivningar av dessa nationella samordnare.

Vissa departement dominerar

Regeringskansliets olika departement använder nationella samordnare i olika hög utsträckning. Vissa departement tillsätter ofta nationella samordnare. Det gäller framför allt Socialdepartementet, Näringsdepartementet och Kulturdepartementet. På Näringsdepartementets område tillsätts framför allt olika förhandlingspersoner.

På andra departements områden har nationella samordnare använts mer sällan. Enstaka samordnare har tillsatts av Arbetsmarknadsdepartementet, Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Miljödepartementet och Utbildningsdepartementet.

På Finansdepartementets och Landsbygdsdepartementets områden har vi inte kunnat identifiera att några nationella samordnare tillsatts sedan 2006. Utrikesdepartementet har särskilda ambassadörer för Sveriges internationella utvecklingssamarbete som delvis kan ses som nationella samordnare. Även om ambassadörens huvudsakliga uppgift är att företräda Sverige i internationella sammanhang kan en del av uppgiften bestå i att samordna svenska aktörer. Regeringen har exempelvis utsett särskilda ambassadörer för demokrati och utveckling och för global hälsa.

Tre typer av samordnare

I vår studie har vi sett att nationella samordnare kan ha mycket olika uppdrag och arbetsformer. Nationell samordnare är på intet sätt en skyddad titel och kan användas för många olika sorters uppdrag och av funktioner på olika nivåer i den offentliga förvaltningen.

Utifrån vår studie har vi identifierat tre huvudsakliga typer av samordnare: förhandlaren, utredaren och pådrivaren. Förhandlaren och utredaren är sedan länge väl bekanta inslag i den svens-

ka statsförvaltningen. Den tredje typen, pådrivaren, ser vi däremot som en nyare företeelse utan så många tydliga tidigare motsvarigheter.

Förhandlaren

Förhandlaren har till uppgift att ena flera aktörer i en gemensam överenskommelse för att lösa ett konkret problem. Det finns ett tydligt förväntat resultat för arbetet i form av en överenskommelse. Förhandlingspersonens oberoende betonas ofta, vilket gör att förhandlaren vanligen organiseras inom kommittéväsendet snarare än inom Regeringskansliet. Två av de samordnare som vi sett närmare på är vad man kan kalla branschsamordnare eller förhandlare: branschsamordnaren för övergång till digitalradio och förhandlaren på avfallsområdet.

Utredaren

Samordnaren kan även ha utredande uppgifter genom att som en del av sitt uppdrag analysera och lämna förslag. En av de samordnare som vi studerat, samordnaren mot våld i nära relationer, har ett större utredningsuppdrag inom kommittéväsendet. Vår övergripande kartläggning av samordnare visar även att det förekommer flera samordnare med klassiska utredningsuppgifter inom ramen för sina uppdrag. Som exempel kan nämnas den nationella samordnaren för ett effektivare arbete att förebygga våldsbejakande extremism och den nationella samordnaren för att motverka brottslighet i samband med idrottsevenemang. Vi har sett enstaka exempel på funktioner som kallas förhandlare eller nationella samordnare, men som i huvudsak har utredande uppgifter. I detta kan ligga en ökad ambition att det utredande uppdraget ska förankras hos olika aktörer.

Pådrivaren

Flera av de samordnare som vi tittat närmare på har i uppdrag att synliggöra regeringens politik och driva på utvecklingen inom området. I denna kategori finns till exempel hemlöshets-samordnaren, samordnaren inom området psykisk ohälsa, samordnaren mot våld i nära relationer och gruvsamordnaren. Samordnaren arbetar huvudsakligen med dialog och medverkan är

frivillig för de aktörer som ska samordnas. Därför blir styrformen utpräglad horisontell till sin karaktär utan inslag av statligt tvång eller auktoritet. Vi ser här en ganska mild form av styrning från regeringens sida.

Motiv för att tillsätta en samordnare

I detta kapitel ser vi närmare på regeringens motiv för att tillsätta samordnare. Vi undersöker varför regeringen valt att tillsätta en samordnare snarare än att använda sig av andra, mer traditionella styrmedel som reglering, tillsyn och uppdrag till myndigheter.

Regeringen är beroende av flera aktörer

I forskningsdiskussionen anges att staten tenderar att välja horisontella styrformer när politiken är beroende av flera andra aktörer. Vi ser också i våra intervjuer att utgångspunkten för att välja en samordnare som styrform är att det finns flera aktörer som behöver samordnas. Det finns ett politiskt önskvärt mål, exempelvis att minska antalet vräkningar, men regeringen är beroende av att flera statliga och icke-statliga aktörer samverkar eller förändrar sitt arbetssätt för att målet ska uppnås. Regeringen har inte heller direkt kontroll över de resurser som krävs för att lösa problemet.

Inom flera områden är det i första hand kommunerna och landstingen som är nödvändiga medspelare för att staten ska kunna genomföra politiken. Det kan även vara ideella organisationer och privata företag som behöver medverka. Den statliga organisationen i sig kan också medföra samordningsbehov när en fråga berör flera departementsområden eller flera olika myndigheters ansvarsområden. I de flesta fall verkar det finnas en mycket stor uppsättning aktörer som ska samordnas genom samordnarens uppdrag.

Regeringens beroende av andra aktörer för att nå ett mål kan delvis ses som självvald. Teoretiskt skulle regeringen i de flesta fall kunna försöka tvinga fram en förändring genom exempelvis lagstiftning. Men regeringen bedömer att samordning på fri-

villig väg är ett mer effektivt sätt att nå målet. Det kan också finnas politiska skäl till att övertyga snarare än att tvinga icke-statliga aktörer som organisationer och företag att förändra sitt beteende.

Som exempel kan nämnas branschsamordnaren för övergång till digitalradio som tillsattes för att förhandla fram en frivillig överenskommelse mellan parterna. En övergång till digitalradio medför flera fördelar på längre sikt, men innebär ökade kostnader för Sveriges Radio och de kommersiella radiokanalerna på kort sikt. Även om staten i teorin skulle kunna driva fram en övergång genom Sveriges Radio har regeringen önskat en marknadsmässig lösning på frågan. Man har också gjort bedömningen att övergången kan genomföras mer effektivt om samtliga aktörer enas om en samtidig övergång från analog till digital radio.

Samordnaren blir en nytändning

Forskningsdiskussionen indikerar att staten väljer horisontella styrformer när tidigare försök att styra genom vertikala styrformer upplevts som mindre framgångsrika. Våra intervjuer visar visserligen att regeringen tidigare har försökt styra inom dessa områden genom traditionella, vertikala styrformer, exempelvis genom myndigheter. Intervjuerna visar dock inte att regeringen i alla dessa fall skulle ha varit missnöjd med tidigare lösningar. Istället pekar intervjuerna mot att man väljer att tillsätta en samordnare för att samordnaren är något nytt som i sig skapar en nytändning inom området. Att tillsätta en nationell samordnare blir då ett nytt grepp för att hantera en svårlöst fråga.

Ett exempel på att samordnaren är ett uttryck för regeringens vilja att pröva något nytt är den nationella samordnaren för statens insatser inom området psykisk ohälsa. Flera olika lösningar övervägdes innan valet föll på en samordnare. Man jämförde också med tidigare lösningar då myndigheter getts i uppdrag att arbeta med frågan. Det bedömdes att en samordnare var en ny form som kunde ta ett omtag och skapa synlighet för

regeringens nya satsning. Man hade visserligen haft en psykiatrisamordnare tidigare, men denne hade varit organiserad på ett annat sätt och haft delvis andra uppgifter.

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer är ett annat exempel. Tidigare hade frågan hanterats genom riktade satsningar inom olika områden. Satsningar gjordes till exempel inom rättsväsendet, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Men regeringen bedömde att det behövdes en kraftsamling i form av en nationell samordnare för att fortsätta utvecklingen.

Samordnaren synliggör frågan

Att tillsätta en nationell samordnare kan också vara ett sätt för regeringen att synliggöra en viss fråga. Samordnaren kan vara en person som lyfter upp frågan till debatt – både hos de inblandade aktörerna och den bredare allmänheten – och som därmed skapar ett förändringstryck. Att samordnaren är en person som förmår att entusiasmera blir då särskilt viktigt. I detta ligger också att regeringen inte kan tillsätta samordnare alltför ofta, eftersom det då skulle förta den synliggörande effekten.

I våra intervjuer har det framförts att frågor riskerar att drunkna i myndigheter som ofta har många andra frågor att hantera. Det skulle därför vara svårt för regeringen att synliggöra en fråga genom att ge ett uppdrag till en myndighet. Men genom att tillsätta en nationell samordnare som endast ska arbeta med den aktuella frågan anses regeringens prioritering av frågan bli tydligare.

En nationell samordnare anses också ha större möjligheter till kommunikation än en tjänsteman i Regeringskansliet. Samordnaren anses kunna tala friare och har större möjligheter att exempelvis blogga och resa runt i landet och tala med verksamma.

Tydliga exempel på att samordnaren tillsatts för att bland annat synliggöra frågan är den nationella hemlöshetssamordnaren och

den nationella samordnaren mot våld i nära relationer. Men även i andra fall har just ambitionen att synliggöra en fråga framhållits som ett motiv.

Hemlöshetssamordnaren tillsattes för att driva på i frågan om hemlöshet hos berörda aktörer i kommunerna. Ansvar för att hantera frågan ligger i huvudsak hos kommunerna och till ganska liten del hos staten. Regeringen såg att det redan fanns mycket kunskap och expertunderlag i frågan men ville att kunskapen skulle få bättre genomslag i kommunernas arbete. Därför ville regeringen enligt våra intervjuer ha en person som kunde lyfta frågan och skapa debatt. Det skulle vara en person med trovärdighet i frågorna, som var känd i den kommunala sektorn och som kunde åka runt och träffa människor.

Samordnaren mot våld i nära relationer ska enligt sitt uppdrag bland annat ”aktivt verka för att synliggöra olika aspekter och negativa konsekvenser av våld i nära relationer för såväl myndigheter, kommuner, landsting och organisationer som allmänheten”. Att allmänheten på detta sätt uttryckligen nämns som en målgrupp för samordnaren är mycket ovanligt. Samordnaren uppges också ha valts bland annat för sin möjlighet att nå ut till en bredare allmänhet.

Myndigheterna är för specialiserade

Vanligtvis agerar regeringen genom sina myndigheter. Våra intervjuer visar dock att ett vanligt motiv till att tillsätta en nationell samordnare är att det inte anses finnas någon myndighet som kan ta på sig ett samordnande uppdrag. En fråga kan spänna över flera politikområden där flera myndigheter är verksamma. Dessa myndigheter är ofta specialiserade och verkar inom avgränsade politikområden. Att ge en av dessa myndigheter ett samordnande uppdrag bedöms ibland som oförenligt med myndighetens instruktion.

Ett exempel på det är den nationella samordnaren mot hemlöshet. Det finns flera myndigheter med angränsande uppdrag, till exempel Socialstyrelsen, Boverket, Kronofogdemyndigheten

och länsstyrelserna. Men ingen myndighet ansågs kunna ta ett tillräckligt helhetsgrepp om frågan. I stället valde regeringen att tillsätta en nationell samordnare som kunde verka oberoende av myndigheternas ansvarsområden.

Ett annat motiv som framförts är att om en myndighet ges det samordnande uppdraget så riskerar ett visst perspektiv på frågan att dominera på bekostnad av andra. Myndigheten är van att arbeta inom sitt politikområde och tenderar att se problemet ur just det politikområdets synvinkel. Om frågans lösning har bedömts vara beroende av aktörer inom flera politikområden, kan det ses som mer effektivt att tillsätta en nationell samordnare som inte är bunden av synsättet hos en specifik myndighet. Det var till exempel ett av skälen för tillsättandet av den nationella samordnaren mot våld i nära relationer.

Samordnaren kan vara oberoende

Även om det finns en myndighet som skulle kunna få ett samordnande uppdrag kan denna myndighet ses som en part i målet av de andra aktörerna. En nationell samordnare som verkar utanför myndigheterna kan då uppfattas som mer oberoende och opartisk. Därmed kan en nationell samordnare uppnå en större legitimitet hos fler aktörer.

Detta motiv är ofta förekommande när regeringen tillsätter förhandlare eller samordnare med förhandlingsuppdrag. Ett tydligt exempel på det är branschsamordnaren för övergång till digitalradio. Myndigheten på området, Myndigheten för radio och tv, ansvarar bland annat för tillståndsgivning till de kommersiella radiokanalerna. Därmed bedömdes det finnas en risk att de kommersiella kanalerna inte skulle acceptera myndigheten som en oberoende part i förhandlingarna. En nationell samordnare med kunskap om området och som var respekterad av alla aktörer bedömdes ha större möjligheter att utverka en överenskommelse.

Ett annat exempel är förhandlaren på avfallsområdet som tillsattes på grund av omfattande meningsmotsättningar mellan

kommuner och företrädare för producenterna inom ramen för det lagreglerade producentansvaret. Regeringen kunde inte på egen hand lösa situationen eftersom ansvaret för frågorna låg hos kommunerna och branschen. Målet var att uppnå samsyn mellan parterna inom det existerande regelverket. Regeringen behövde här en förhandlare som uppfattades som oberoende och legitim av alla parter. Förhandlaren hade tidigare varit statssekreterare på Miljödepartementet, kände väl till området och kunde inta denna roll.

Samordnaren tydliggör ansvaret

Ett motiv som kan utläsas av vissa uppdragstexter är att samordnaren används som en signal till aktörerna. Genom samordnaren vill regeringen markera att ansvaret för genomförandet ligger hos aktörerna och inte hos regeringen. Detta är till exempel något som Statskontoret konstaterade i sin uppföljning av samordningen av varselinsatser under finanskrisen 2008–2009. Statskontoret kunde då konstatera att det sannolikt fanns ett politiskt värde i att utse regionala samordnare, inte minst för att understryka att en viktig del av krishantering hör hemma på den lokala och regionala nivån (Statskontoret 2011:11, sid. 9).

Ett annat exempel på detta är uppdraget 2011 till den nationella samordnaren för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang. I direktiven konstaterade regeringen att ansvarsfördelningen mellan aktörerna ibland var oklar. Samordnaren skulle därför medverka till att ansvarsfördelningen mellan aktörerna klarades (dir. 2011:22, sid. 4–5).

Hur samordnare utformas

I detta kapitel ser vi närmare på hur styrformen nationell samordnare utformas. Vi studerar den organisatoriska formen, samordnarens uppdrag och förväntade leverans, vilka aktörer som ska samordnas och samordnarens verktyg för att genomföra sitt uppdrag.

Två huvudsakliga organisationsformer

Samordnare organiseras i två huvudsakliga organisationsformer: som en fristående kommitté eller som en funktion inom Regeringskansliet. Av de samordnare som vi identifierat och som tillsatts sedan 2006 är knappt hälften organiserade som en kommitté. Övriga är formellt organiserade som funktioner inom Regeringskansliet.

Samordnaren som kommitté

Samordnaren som en fristående kommitté regleras genom ett kommittédirektiv som beslutas av regeringen. Kommittéer eller särskilda utredare har en förhållandevis fristående roll gentemot regeringen. Inom ramen för det beslutade direktivet ges samordnaren fria händer att genomföra sitt uppdrag. Det förekommer dock informell styrning genom löpande kontakter mellan samordnaren och Regeringskansliet.

Avfallsförhandlaren, branschsamordnaren för övergång till digitalradio och samordnaren mot våld i nära relationer är exempel på samordnare som är organiserade inom kommittéväsendet. I dessa fall betonas värdet av samordnarnas oberoende i förhållande till regeringen. Samordnarna kan genom sitt oberoende öppet söka lösningar tillsammans med de aktörer som ska samordnas. Avfallsförhandlaren och branschsamordnaren för övergång till digitalradio har förhandlingsroller som är ett klassiskt inslag i det svenska kommittéväsendet. Samordnaren mot våld i

nära relationer har som en del av sitt uppdrag det traditionella kommittéuppdraget att ta fram förslag i ett betänkande i SOU-serien.

Samtidigt som dessa samordnare ges ett oberoende kommer de längre ifrån de politiska besluten. De talar inte direkt på regeringens uppdrag. Regeringen har också större frihet att pröva om den vill gå vidare med resultaten av dessa samordnares arbeten när de avslutat sina uppdrag.

De flesta av de samordnare som vi studerat närmare har små sekretariat till sitt förfogande. Samordnaren mot våld i nära relationer har ett lite större utredningssekretariat med sex personer som stöd i både samordningsuppgiften och utredningsuppgiften. De övriga samordnarna har ingen eller enstaka personer som sekretariatsstöd i sitt arbete.

Samordnaren som funktion inom Regeringskansliet

Samordnaren som en funktion inom Regeringskansliet kan regleras på olika sätt. Ibland fattas ett regeringsbeslut om att tillsätta utredaren och ibland fattas beslutet på departementsnivå genom ett Regeringskanslibeslut. Det förekommer också att en samordnare tillsätts genom att en tjänsteman anställs som ämnessakkunnig i Regeringskansliet.

Uppdraget till samordnaren kan vara utförligt beskrivet i beslutet eller i en bifogad promemoria. Men jämfört med samordnare som organiseras inom kommittéväsendet kan uppdragen till dessa samordnare vara mycket kortfattade. Det händer att uppdraget i stället formuleras inofficiellt tillsammans med tjänstemännen och den politiska ledningen på departementet.

Gruvsamordnaren, hemlöshetssamordnaren och samordnaren inom området psykisk ohälsa är exempel på samordnare placerade inom Regeringskansliet. Hemlöshetssamordnaren och samordnaren inom området psykisk ohälsa är placerade inom den ordinarie linjeorganisationen som tjänstemän och har enhetschefer i vanlig ordning. De förväntas också verka inom linjeorganisationens rutiner. Gruvsamordnaren har en friare roll och

verkar inte på samma sätt inom Regeringskansliets linjeorganisation.

Att samordnaren är placerad i Regeringskansliet innebär också att samordnaren drar nytta av enheternas tjänstemän som sekretariat. En eller flera av departementets tjänstemän kan ha hela eller delar av sina tjänster som stöd till samordnaren.

Fördelen med en placering inom Regeringskansliet anges vara närheten till ministern och de politiska besluten. Samordnarna ska nå ut med regeringens politik och behöver i något fall även tillgång till Regeringskansliets verktyg som att ta fram uppdrag till myndigheter. Det gäller exempelvis samordnaren inom området psykisk ohälsa. Regeringen hade åren 2003–2006 en psykiatrisamordnare i kommittéväsendet. Erfarenheten av den organisatoriska lösningen var inte så god, då det uppfattades leda till att samordnaren fick mer en symbolisk roll när avståndet till regeringen blev för långt. Därför är den nuvarande samordnaren inom området psykisk ohälsa istället placerad inom Regeringskansliet.

Att organisera en samordnare som en funktion inom Regeringskansliet kan dock innebära flera utmaningar. Vi diskuterar detta i kapitlet Styrformens möjligheter och utmaningar.

Samordnarna hanterar ofta komplexa problem

I forskningsdiskussionen anges ofta att staten tenderar att välja horisontella styrformer när de samhällsfrågor som ska hanteras är komplexa och saknar avgränsade lösningar, så kallade wicked problems. I vår genomgång ser vi inte något sådant tydligt mönster. De frågor som de nationella samordnarna hanterat kan vara mycket komplexa, men det finns också samordnare vars frågor är mer avgränsade till sin karaktär. Det behöver inte vara en indikation på att forskningen inte har stöd i praktiken, utan kan helt enkelt bero på att några av de samordnare vi valt att studera inte är särskilt horisontella till sin karaktär.

Den nationella hemlöshetssamordnaren och samordnaren mot våld i nära relationer är tydliga exempel på uppdrag som omfattar sådana komplexa problem. Båda dessa frågor är till sin karaktär svåra för samhället att greppa. Hanteringen av problemen kräver ofta individuellt anpassade insatser från flera olika offentliga aktörer och kanske även från privata aktörer. Samordningsbehovet är därför stort och formerna för samordning kan behöva variera från fall till fall.

Även vid en översiktlig granskning av de samordnare som inte ingått i urvalet för närmare analys i denna studie, ser vi att denna typ av problem är förhållandevis vanliga. Exempel på sådana samordnare ges nedan. Se också bilaga 2 för en utförligare redogörelse av samordnare tillsatta sedan 2006.

-
- Samordnare för att förebygga våldsbejakande extremism
 - Nationell samordning för att motverka brottslighet i samband med idrottsevenemang
 - Nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården
 - Nationell samordnare för vård och omsorg av de mest sjuka äldre
 - Nationell samordnare för kvaliteten i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar
-

Men alla samordnare har alltså inte uppdrag som rör sådana komplexa problem utan tydlig lösning. I flera fall finns det ett tydligt definierat slutmål för samordnarens uppdrag. Förhandlaren på avfallsområdet och branschsamordnaren för övergång till digitalradio är exempel på det. Avfallsförhandlaren uppgift var att förhandla fram en lösning för vissa avfallshanteringsfrågor mellan stat, kommuner och producenter. Branschsamordnaren för digitalradion ska förhandla fram en lösning för införande av digitalradio mellan Sveriges Radio och privata bolag.

Även i den större gruppen samordnare som inte varit föremål för närmare analys i denna studie finner vi samordnare med förhållandevis tydliga problem. Exempel på sådana samordnare ges nedan.

-
- Förhandlare för ny branschsamverkan för svensk film
 - Förhandlingsperson för utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län
 - Förhandlare för en ny hamnstrategi
-

Dessa samordnare kan ha nog så komplicerade uppdrag. Men skillnaden är att det finns en tydlig förväntan om slutresultatet, exempelvis i form av en överenskommelse, ett avtal eller en rapport med förslag. Ofta kallas personen för förhandlare och har uppdrag av mer förhandlings- än samordningskaraktär.

Samordnarnas resultat kan vara svårbedömda

Som en följd av att samordnaren har ett komplext problem utan tydlig lösning att hantera, kan också det förväntade resultatet vara otydligt. Det kan handla om att samhällets resurser ska användas mer effektivt, att de inblandade aktörerna ska arbeta på ett bättre sätt eller att samverkan ska förbättras. Sådana resultat kan vara svåra att mäta och det riskerar därför att förbli oklart vilka resultat som samordnaren uppnått.

De förväntade resultaten från samordnarna motsvarar skälen till varför samordnaren tillsattes. Gruvsamordnaren, hemlöshets-samordnaren, samordnaren inom området psykisk ohälsa och samordnaren mot våld i nära relationer tillsattes för att driva på utvecklingen inom respektive område. Gruvfrågorna var redan mycket uppmärksammade av berörda aktörer, men för hemlöshetssamordnaren, samordnaren inom området psykisk ohälsa och samordnaren mot våld i nära relationer handlade det även om att synliggöra frågan. Detta är också de förväntade resultaten från dessa samordnare. Det varierar hur tydliga mål och indikatorer dessa samordnare har att arbeta mot.

Samordnarna ska även lämna slutrapporter om sitt arbete. Vad gäller samordnaren mot våld i nära relationer innebär uppdraget även ett traditionellt utredningsuppdrag och samordnaren ska lämna ett betänkande till regeringen.

För de flesta samordnare finns också ett långsiktigt mål eller en förväntad effekt. Det kan handla om att färre personer ska bli vräkta från sin bostad, att färre personer ska bli utsatta mot våld eller att fler personer med psykisk ohälsa ska få hjälp. Tillsätandet av samordnaren bygger alltså på en tanke om att samordningen ska ge resultat som i sin tur ska få effekter för det aktuella problemet.

Men som konstaterades i avsnittet ovan så finns det samordnare där slutresultatet är mycket tydligt. Avfallsförhandlaren och branschsamordnaren för övergång till digitalradio tillsattes exempelvis för att förhandla fram överenskommelser och det är denna överenskommelse som är det förväntade resultatet.

Vida ramar att genomföra sina uppdrag

De samordnare vi sett närmare på har enligt våra intervjuer stor frihet att själva tolka sina uppdrag. Avfallsförhandlaren och branschsamordnaren för digitalradion har mycket öppna mandat att förhandla fram överenskommelser. Gruvsamordnaren, hemlöshetssamordnaren, samordnaren inom området psykisk ohälsa och samordnaren mot våld i nära relationer har en tydligare utgångspunkt i en redan formulerad politisk inriktning från regeringens sida. Men denna tidigare inriktning ger fortfarande ett öppet mandat att genomföra uppdraget på det sätt som samordnaren finner lämpligt.

Samordnarna upplever även att de har denna frihet i förhållande till den informella styrningen från Regeringskansliet. Informell avstämning förväntas under arbetet. Ett par av de samordnare som är placerade inom Regeringskansliet förväntas ha en betydligt tätare informell avstämning än de samordnare som är placerade i kommittéväsendet.

Den egna personen är det viktigaste verktyget

Samordnarens viktigaste verktyg är den egna personen. Det är vanligt att samordnaren inte har några andra verktyg än sin egen förmåga att kommunicera med aktörerna och övertyga dessa med argument och kunskap. I några fall ska samordnarna även kunna väcka intresse och entusiasmera genom sin person. Personligt förtroende och legitimitet hos dem som ska samordnas är då grunden för att samordnaren ska lyckas med sitt uppdrag. Personen ska vara känd av aktörerna sedan tidigare och åtnjuta ett brett förtroende genom sin erfarenhet och sakkunskap. Legitimiteten kommer också från det faktum att samordnaren är utsedd av regeringen och har regeringens förtroende.

Mer precist vilka egenskaper som ger förtroende och legitimitet beror på samordningsuppdraget. Exempelvis är det viktigt med god kännedom om den kommunala verkligheten när kommunernas verksamhet ska samordnas och med god kännedom om branschens villkor när branschen ska samordnas. Inte i något av våra undersökta fall har dock endast expertkompetens i sakfrågan ansetts vara tillräckligt. Samordnarnas personliga förmåga att kommunicera ses som minst lika viktig. Detta anges även som ett skäl till varför myndigheter inte har valts för den här typen av samordningsuppdrag.

Samordnarnas uppdrag är att träffa de aktörer som ska samordnas. Särskilt gruvsamordnaren, hemlöshetssamordnaren, samordnaren inom området psykisk ohälsa och samordnaren mot våld i nära relationer använder möten runt om i landet som ett verktyg i sitt arbete. De hinner resa runt och träffa aktörer på ett sätt som en minister eller en tjänsteman i Regeringskansliets linjeorganisation inte har möjlighet att göra.

Media kan också vara ett verktyg. Här ser vi främst att samordnaren mot våld i nära relationer har nått ut på detta sätt. Samordnaren inom området psykisk ohälsa och hemlöshetssamordnaren använder även blogg och Twitter för att nå ut.

För de samordnare som har till uppgift att lämna förslag på förändringar kan det kommande förslaget också ses som ett

verktyg. De som är berörda av förslagen kan förväntas vara intresserade av att samarbeta och föra en dialog med samordnaren.

Det händer att samordnaren har verktyg i form av statsbidrag, men det är mer sällan. I satsningen på området psykisk ohälsa fördelas till exempel en mycket stor summa pengar. Medlen fördelas genom regeringsbeslut med underlag från den nationella samordnaren. Ingen av de övriga samordnarna som vi tittat närmare på fördelar pengar. Men det finns fler exempel på nationella samordnare, framför allt inom Socialdepartementets område, som fördelar betydande summor pengar i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting. Ett annat exempel är den nationella samordnaren för kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. Denne samordnare betalar bland annat ut riktade statsbidrag med stöd av en särskild förordning.

Många aktörer ska samordnas

Samordnarnas uppdrag omfattar vanligen ett stort antal aktörer som ska samordnas. Kommuner och landsting är de vanligaste aktörerna som samordnare har att arbeta med. Av de 32 samordnare som vi identifierat och som tillsatts sedan 2006 har 24 samordnare haft uppdrag som bland annat omfattar kommuner eller landsting. För 18 av dessa samordnare bedömer vi att kommuner eller landsting utgjorde den huvudsakliga samarbetsparten (se vidare bilaga 2). Samordnare på Socialdepartementets område särskiljer sig genom att det ofta finns en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) där en samordnare ingår som en del av överenskommelsen. Andra viktiga aktörer för samordnarnas uppdrag kan vara statliga myndigheter, ideella organisationer och privata företag.

De sex samordnare som vi tittat närmare på i denna studie har ganska olika konstellationer av aktörer som ska samordnas. Hemlöshetssamordnaren och samordnaren inom området psykisk ohälsa berör genom sitt arbete visserligen många aktörer,

men de riktar sig tydligt mot kommunerna respektive landstingen i sin verksamhet. Staten står här i ett mycket tydligt resursberoende gentemot just kommuner och landsting för att kunna föra politik. Statliga myndigheter har enbart begränsat ansvar inom områdena.

Samordnaren mot våld i nära relationer ska samordna kommuner och landsting, statliga myndigheter och ideella organisationer. Gruvsamordnarens uppdrag omfattar främst länsstyrelser, regionförbund, kommuner och privata företag. För dessa samordnare utgör alltså inte kommuner och landsting på samma sätt den huvudsakliga samarbetsparten för samordnaren. De samordningsuppdragen blir genom ett större antal centrala aktörer som ska samordnas ytterligare mer komplexa.

Avfallsförhandlaren och branschsamordnaren för övergång till digitalradio har en betydligt mer avgränsad krets av aktörer som ska samordnas. Avfallssamordnaren skulle i huvudsak samordna kommuner, kommunala bolag och företrädare för producenterna. Branschsamordnaren för övergång till digitalradio ska i huvudsak samordna Sveriges Radio och två privata mediebolag samt samverka med den ansvariga myndigheten på området.

Våra intervjuer visar att samordnaren i några fall även har förväntningar på sig att samordna arbetet internt inom Regeringskansliet, både inom ansvarigt departement och mellan olika departement. Detta gäller i första hand de samordnare som är placerade inom Regeringskansliet. Denna förväntan är mest uttalad för samordnaren inom området psykisk ohälsa som förväntas förstärka strukturen inom Regeringskansliet så att regeringens förutsättningar att samordna sig och styra förbättras.

Samordning på frivillig väg

Utifrån forskningsdiskussionen har vi antagit att samordningen är horisontell och att jämlikhet och förtroende mellan aktörerna betonas. Detta stämmer med iakttagelserna i vår studie. I de sex samordnaruppdrag som vi tittat närmare på ser vi att alla de icke-statliga aktörerna som medverkar, formellt gör det på

frivillig grund. Det förekommer inget statligt tvång gentemot de icke-statliga aktörerna och vikten av att uppnå frivillig samsyn mellan aktörerna betonas genomgående. Förutsättningarna finns därmed för en samordning som bygger på jämlikhet och förtroende.

Som exempel kan nämnas samordnaren för statens insatser inom området psykisk ohälsa där det finns en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om satsningen som grund för samordnarens arbete. Sveriges Kommuner och Landsting har också en egen samordnare för sitt arbete. För hemlöshetssamordnaren finns ingen sådan överenskommelse, men samordnaren arbetar enbart med kommuner som vill föra en dialog med samordnaren. De flesta kommuner som samordnaren har kontaktat har varit positiva till dialogen.

Ibland finns dock uttryckt att staten kommer att överväga andra, tvingande åtgärder om samordningen inte fungerar. I direktivet till avfallsförhandlaren står till exempel att ”om inte lösningar kan hittas avser regeringen att överväga andra åtgärder, såsom lagstiftning, för att få till bättre fungerande lösningar gällande vissa frågor”. Detta kan ha tjänat som påtryckning för att få aktörerna att delta. Att samordnare har stora statsbidrag att fördela kan också öka incitamenten för aktörer att delta.

Styrformens möjligheter och utmaningar

I detta kapitel diskuterar vi de möjligheter och utmaningar med styrformen nationella samordnare som framkommit i vår studie.

Samordnaren ger andra styrmöjligheter

Genom den nationella samordnaren ges regeringen ytterligare ett verktyg i sin verktygslåda och kan därmed styra på ett mer mångsidigt sätt. Samordnarna kan nå ut till många aktörer och entusiasmera. De kan inom sitt uppdrag resa runt och träffa människor och föra dialog. Som samordnare kan man lyssna på alla och behöver inte hamna i försvarsställning eller uppfattas som part i målet.

Att resa runt och föra dialog med många aktörer är en uppgift som politikerna kan ha svårt att hinna med och som ofta är främmande för tjänstemännen i Regeringskansliet. På en myndighet kan frågan att riskera att drunkna bland den mängd frågor som en myndighet har att hantera. Inom de aktuella områdena saknas det dessutom ofta en myndighet som har ett så brett ansvarsområde att det täcker alla de frågor som berörs av samordnarnas uppdrag.

En samordnare är också ett nytt inslag som i sig väcker uppmärksamhet. Det är en stor fördel när regeringen vill att en fråga ska synas och upplevs vara viktigt för reformarbetet inom ett område. Det anses inte räcka med satsade pengar och ny lagstiftning, utan regeringen ser även behovet av att verkligen nå fram till de aktörer som ska medverka till förändringen. Samordnarens arbete kan här vara en avlastning för den ansvarige ministern.

Genom sitt personliga förtroende kan samordnaren också vinna legitimitet för politiken på ett sätt som kan vara svårt för exem-

pelvis en myndighet. Personligt förtroende och legitimitet hos dem som ska samordnas är grunden för samordnarens uppdrag och dennes viktigaste verktyg. Personen ifråga ska vara känd sedan tidigare i branschen och åtnjuta ett brett förtroende genom sin erfarenhet och sin sakkunskap. I några fall förväntas samordnarna även väcka intresse och entusiasmera genom sin person.

En fördel med samordnaren kan även vara att denne kan arbeta på ett friare sätt. I våra intervjuer ser vi att de olika samordnarna har lite olika roller i det avseendet. Alla samordnare har stor frihet att välja sina arbetsinstrument. De har bland annat friare händer att välja kanaler för att kommunicera med omvärlden, till exempel genom bloggar. Några av dem ser sig dessutom som en oberoende part i förhållande till regeringen och ser det som en fördel för att kunna uppnå samsyn och förhandlingslösningar.

När samordnaren är placerad inom Regeringskansliet kan denne också uppfattas som en förstärkning av Regeringskansliets resurser. I något fall finansieras samordnaren dessutom av ett sakanslag och inte av Regeringskansliets förvaltningsanslag, vilket innebär en budgetförstärkning för Regeringskansliet. Samordnaren kan även tillföra specifik sakkunskap till Regeringskansliet.

Samordnaren som en tidsbegränsad insats

En nationell samordnare är ofta ett nytt inslag som väcker uppmärksamhet. Nyhetens behag håller dock inte i sig i längden utan då behövs en permanent lösning. Samordnare är också till sin natur tillfälliga lösningar. Det krävs därför en form för att föra arbetet vidare efter att samordnarens uppdrag är avslutat.

I våra intervjuer har det framkommit olika sätt att försöka få samordnarens arbete att leva vidare efter att satsningen avslutats. Ett sätt är att involvera myndigheter i arbetet. Hemlöshets-samordnaren samarbetar till exempel med länsstyrelserna som också fått en förstärkning från regeringen för att arbeta med

frågan. Genom att förankra frågan hos länsstyrelserna avser man öka möjligheterna till långsiktighet i satsningen.

Ett annat exempel är att låta en del av samordnarens uppdrag bestå av analys och förslag. Samordnaren ges i uppdrag att även analysera förutsättningarna för att aktörerna ska arbeta på ett bättre sätt. Satsningen avslutas med en rapport med förslag till regeringen på exempelvis regeländringar eller hur arbetet kan vidareutvecklas. Genom att regeringen får behandla samordnarens förslag arbetar man vidare med frågan. Exempel på det är samordnaren mot våld i nära relationer och gruvsamordnaren.

Samordnaren och myndigheterna

När regeringen tillsätter en samordnare kan det finnas en risk att de ansvariga myndigheterna känner sig åsidosatta eller avstår från verksamhet inom området eftersom de anser att någon annan gör samma sak. Sådana farhågor har lyfts i våra intervjuer, men eftersom vi inte närmare analyserat aktörerna som ska samordnas, kan vi inte bedöma om detta är ett reellt problem.

Att myndigheterna lämnar en fråga när en samordnare tillsätts kan ses som ett problem mot bakgrund av att samordnaren är en tidsbegränsad insats. Myndigheterna kan tappa kompetensen i frågan och när samordnaren har avslutat sin verksamhet riskerar det att inte finnas någon som fortsätter arbetet. Å andra sidan kan myndigheternas agerande ses som fullt rationellt. Myndigheterna kan lämna frågan åt samordnaren för att statens medel inte ska användas till dubbelarbete och för att undvika risken att staten talar med olika röster gentemot aktörerna.

Det finns också exempel där samordningsansvar redan ligger hos exempelvis en myndighet, men där regeringen ändå utser en samordnare. Uppdragen till myndigheten och samordnaren kan skilja sig åt, men det kan ändå finnas betydande överlappningar. Det blir då en utmaning både för samordnaren och för myndigheten att undvika otydlighet gentemot andra aktörer.

Våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet ger oss bilden att man, mot bakgrund av att det kan uppstå komplikationer i förhållandet till myndigheterna, i första hand söker lösningar inom den ordinarie myndighetsstrukturen. Det behöver således finnas goda skäl för att tillsätta en nationell samordnare.

Samordnaren och politiken

I våra intervjuer har det framförts en risk att samordnaren kan ta ljuset från den ansvariga ministern i form av exempelvis medieutrymme. Det ligger visserligen i samordnarens roll att synliggöra frågan och är ofta en viktig orsak till att samordnaren över huvudtaget tillsatts. Ibland kan det också vara en önskvärd effekt att samordnaren avlastar ministern. I vår studie är det heller ingen som framfört att det i praktiken finns ett konkurrensförhållande mellan ministern och samordnaren. Ministern har själv utsett samordnaren och har förtroende för denne.

Våra intervjuer indikerar också att rollfördelningen mellan ministern och samordnaren kan bli oklar. Det kan leda till att omvärlden inte förstår vem som har vilken uppgift. För de samordnare som är placerade i kommittéväsendet är denna risk mindre eftersom de har en mer oberoende ställning. Men för de samordnare som är placerade inom Regeringskansliet blir frågan mer närvarande. Samordnaren talar hela tiden för regeringen men har samtidigt en självständig roll. Dessutom kan samordnarens befogenheter vara otydliga och uppdraget vara kortfattat. Våra intervjuer indikerar att det kan leda till en osäkerhet om på vems vägnar en samordnare agerar.

Samordnaren och departementet

Våra intervjuer visar att samordnarens placering i Regeringskansliet kan utgöra en utmaning för relationerna mellan samordnaren och departementets tjänstemän. Tjänstemännen har till uppgift att upprätthålla linjeorganisationen inom departementet och samordnarna är formellt sett placerade som vanliga tjänstemän i den hierarkin med enhetschefer över sig. I våra intervjuer har vikten framförts av att samordnarens enhetschef och andra

berörda tjänstemän är informerade om samordnarens aktiviteter. Administrativa rutiner behöver även upprätthållas, vilket kan skapa en oväntad arbetsbörda för samordnarna.

Samtidigt har samordnarna sina uppdrag direkt från departementets politiska ledning och känner dem ibland personligen. De kan därför ha kontakter informellt och utanför den vanliga linjeorganisationen, till exempel genom att samordnaren spontant tittar in på ministerns rum för att prata om arbetet. Samordnaren förväntas också tala för regeringen direkt till berörda aktörer utanför Regeringskansliet. Detta kan skapa en dubbel roll för samordnaren där denne i praktiken är ett mellanting mellan en politiker och en tjänsteman.

Våra intervjuer visar att denna dubbla roll har inneburit en utmaning för både samordnare och tjänstemannaorganisationen. Ibland har tjänstemännen på departementet fått säga till samordnarna att foga sig i linjeorganisationen. Vi kan konstatera att en organisatorisk lösning med en samordnare i Regeringskansliets linjeorganisation ställer stora krav på en väl fungerande kommunikation mellan samordnaren och departementets tjänstemän.

Utvärdering kan vara en utmaning

Utvärderingen av uppdragen skiljer sig mellan samordnarna. Med tanke på att frågorna ofta är komplexa och att resultat inte alltid kan urskiljas på ett enkelt sätt, kan utvärderingen av samordnarnas arbete bli en utmaning. I vissa intervjuer har det framställts som att utvärderingen närmast är att betrakta som en forskningsuppgift.

I vissa fall görs utvärdering endast genom att regeringen bereder och tar ställning till samordnarens förslag, exempelvis i form av en föreslagen överenskommelse. Det förekommer dock att det redan från början ingår en utvärdering av samordnarens uppdrag. Vad gäller samordnaren inom området psykisk ohälsa har myndigheten Vårdanalys exempelvis redan getts i uppdrag att utvärdera satsningen inklusive samordnarens arbete. För-

handlaren på avfallsområdet utvärderades också efter avslutat uppdrag. För övriga samordnare som vi tittat närmare på har ännu inga utvärderingar planerats.

Möjligheter till ansvarsutkrävande kan påverkas

Vi kan i vår studie inte se några tecken på att de politiska ansvarsförhållandena har påverkats av den nationella samordnarens arbete. Det skulle innebära att inte heller möjligheterna till politiskt ansvarsutkrävande har påverkats. Regeringen har formellt sett fortfarande ett tydligt politiskt ansvar för politiken. Andra aktörer som kommuner och landsting medverkar frivilligt i samordningsarbetet och har även de kvar sina tydliga politiska ansvarsområden.

Samtidigt visar forskningen att ansvarsutkrävande kan påverkas av denna typ av horisontell styrning. Genom att bygga upp en form av parallell styrning genom exempelvis nationella samordnare skulle det bli otydligare vem som ansvarar för politikens genomförande och därmed svårare att utkräva ansvar. Utifrån vår studie kan vi också se en risk för att ansvarsutkrävandet försvåras, framför allt när samordnare placeras inom Regeringskansliet med otydliga mandat. Ansvarsförhållanden inom Regeringskansliet kan bli otydligare och det kan samtidigt uppstå en oklarhet om på vems vägnar en samordnare agerar.

I och med samordningen mellan de statliga, kommunala och landstingskommunala verksamheterna kan också gränserna dem emellan upplevas som mer otydliga. Syftet med samordningen är just att få samverkan att fungera bättre med mjukare övergångar för medborgarna mellan de olika aktörernas ansvarsområden. I intervjuerna lyfts också frågan fram om hur långt staten kan driva på i frågor som huvudsakligen är kommunernas och landstingens ansvar.

Avslutande diskussion

Statskontorets studie av nationella samordnare är avsedd som ett underlag för fördjupad reflektion om en styrform som vi ser blir allt vanligare. Vi lyfter därför slutligen några tänkbara frågor som kan belysas ytterligare.

Pådrivaren som en ny sorts samordnare

Utifrån vår studie tycker vi oss se tre typer av samordnare: förhandlaren, utredaren och pådrivaren. Detta beskriver vi mer utförligt i det tidigare kapitlet Översikt över nationella samordnare. Förhandlaren och utredaren är sedan länge väl bekanta inslag i den svenska statsförvaltningen. Den tredje typen, pådrivaren, ser vi däremot som en nyare företeelse utan så många tydliga tidigare motsvarigheter.

Pådrivaren arbetar huvudsakligen med dialog och ska genom sin kommunikation skapa ett förändringstryck hos de aktörer som arbetar med frågan. Formellt bygger styrformen på frivillig samverkan mellan staten och de berörda aktörerna. Samordnaren anses här kunna nå ut på ett sätt som myndigheter eller vanliga tjänstemän i Regeringskansliet inte kan. Genom samordnaren får regeringen möjligheter att styra som den annars inte skulle ha haft.

Men vår studie indikerar att en samordnare också innebär utmaningar i förhållande till regeringen och myndigheterna. När den pådrivande samordnaren är organiserad som en funktion inom Regeringskansliet kan det också innebära en påfrestning för Regeringskansliets tjänstemannaorganisation.

Det skulle därmed vara intressant att titta närmare på just denna form av samordnare. En sådan studie skulle exempelvis kunna behandla nedanstående frågor.

- Hur påverkas regeringens styrning i övrigt av en nationell samordnare inom ett område?
 - Hur påverkas de traditionella organisatoriska strukturerna, framför allt myndigheternas verksamhet, av samordnarens arbete?
-

Förhållandet mellan stat, kommuner och landsting

Vår studie visar att kommuner och landsting är de huvudsakliga aktörerna som omfattas av samordnarnas uppdrag. Av de 32 samordnare som vi identifierat och som tillsatts sedan 2006 har 24 samordnare haft uppdrag som bland annat omfattar kommuner eller landsting. För 18 av dessa samordnare bedömer vi att kommuner eller landsting utgjorde den huvudsakliga samarbetsparten.

Framför allt på Socialdepartementets område används nationella samordnare tillsammans med en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsring (SKL). Det förekommer också att staten skjuter till betydande ekonomiska resurser i dessa satsningar. Det skulle därmed kunna vara intressant att närmare studera hur förhållandet mellan staten, kommuner och landsting påverkas av en nationell samordnare.

- Hur påverkas gränserna mellan de statliga och det kommunala åtagandena?
 - Hur påverkas regeringens förhållande till Sveriges Kommuner och Landsting?
-

Är nationella samordnare en effektiv styrform?

Statskontorets studie har varit en övergripande kartläggning och analys som grund för reflektion om styrformen nationella samordnare. Vi har inriktat oss på tillsättandet och utformningen av

nationella samordnare. Däremot har vi inte behandlat frågor om hur samordnare i praktiken interagerar med de aktörer som ska samordnas. Vi har inte heller gjort några bedömningar av vilka resultat som samordnare faktiskt åstadkommer och under vilka förutsättningar som en nationell samordnare är en effektiv styrform.

- Hur fungerar i praktiken interaktionen mellan den nationella samordnaren och de aktörer som ska samordnas?
 - Vilka resultat åstadkommer den nationella samordnaren?
 - Under vilka förutsättningar är nationell samordnare en effektiv styrform?
-

Summary

National Coordinators

Non-traditional forms of central government steering?

Statskontoret (The Swedish Agency for Public Management) has conducted a study of national coordinators as an example of non-traditional forms of central government steering. The aim is to provide a basis for in-depth reflection on a form of governance that we see is becoming more and more common. This study takes ‘national coordinator’ to mean a person who is appointed by the Government and who operates outside agency structures to coordinate and implement government policy.

Non-traditional forms of central government steering

Central government steering is traditionally viewed as a vertical chain of hierarchy. Here, we find familiar forms of governance such as legislation, economic policy instruments, supervision and management by objectives and results. However, the research shows that central government steering can also take other routes and be of a more horizontal and loose nature. Here we find forms of governance such as coordinators, agreements and other initiatives of a negotiative nature. The research indicates that these forms of non-traditional governance are becoming increasingly common.

Research often highlights two explanations for why central government chooses a non-traditional, horizontal form of governance. The first is that central government is dependent on several other actors for implementing policy. The second is that central government tends to resort to horizontal governance in the event of ‘wicked problems’, that is, complex problems that lack simple solutions or clear end results.

Three types of coordinator

Our mapping shows that since 2006 the Government has appointed 32 national coordinators. The various ministries of the Government Offices use national coordinators to varying extents.

National coordinators have, for example, been more common in the Ministry of Health and Social Affairs, the Ministry of Enterprise, Energy and Communications and in the Ministry of Culture.

In our study, we have seen that national coordinators can have very different assignments and modes of working. We have identified three different types of coordinator or elements of the coordinator's assignment: the negotiator, the analyst and the instigator. The negotiator and the analyst have long been familiar elements of the Swedish civil service. However, we see the third type, the instigator, as a newer phenomenon that does not have many clear counterparts in the past.

The coordinator provides other governance options

We have investigated why the Government has chosen to appoint a coordinator rather than make use of other more traditional policy instruments such as regulation, supervision and assignments for agencies. Like the research, we find that the Government's dependence on several actors for implementing policy is an important motive in its appointment of a national coordinator. It is also a case of the Government assessing coordination on a voluntary basis to be a more effective or politically desirable way of realising goals than coercive governance, such as regulation and supervision.

We also see that coordinators can be viewed as a renewal or concentrated effort in a given area. The coordinator is a new element that attracts attention. The coordinator is also used to spotlight an issue and thus create pressure for change.

Another motive for appointing a coordinator is that the assignment is not considered an appropriate part of the agency

organisation. The agencies may be too specialised, and a coordinating assignment is sometimes not considered to be within the agency's instruction. A national coordinator is also believed to have certain opportunities for reaching out to and influencing actors that agencies or the Government Offices do not. The coordinator may find it easier to gain legitimacy among the actors, and it can be an advantage to be viewed as more independent than an agency.

Coordinators organised in different ways

Coordinators have two main forms of organisation: as an autonomous committee or as a function within the Government Offices. Our study has revealed pros and cons with both these forms of organisation.

The assignments of coordinators can also differ in their structure. We see, for example, that not all coordinators are assigned to deal with 'wicked problems'. The issues managed by national coordinators can be very complex, but there are also coordinators who deal with more delimited questions. The assignments of coordinators usually include a large number of actors to be coordinated. Local governments are the actors that coordinators have to work with most frequently. Like the research, we see that the coordination formally takes place on a voluntary basis.

The coordinator's most important tool is his or her own person. The recognition of personal trust and legitimacy by those being coordinated is often the basis of a successful assignment for coordinators. There are instances of coordinators possessing tools in the form of government grants, but this is less common.

Opportunities and challenges

Since the national coordinator provides the Government with an additional tool in its toolbox, governance becomes more versatile. However, this form of governance poses several challenges.

National coordinators constitute time-limited efforts, and so there is a need for a form to move the work forwards after the conclusion of the coordinator's assignment. A coordinator also poses challenges in relation to the Government and agencies. When the coordinator is organised as a function within the Government Offices, this may also exert a strain on the civil servant organisation of the Government Offices.

Given that the issues are often complex and that results cannot always be discerned in a simple manner, the evaluation of the coordinators' work might become a challenge. The research also indicates that the national coordinator's horizontal form of governance may obstruct opportunities for accountability. We see no signs that the political division of responsibilities has been affected by the work of the national coordinator. But there may be a risk that accountability is obstructed, especially with coordinators placed within the Government Offices on unclear mandates.

Questions of interest for further study

Statskontoret's study of national coordinators is intended to provide a basis for in-depth reflection. We therefore close by raising some potential questions for further study.

-
- How is the Government's steering otherwise affected through the appointment of an instigating national coordinator?
 - How is the relationship between central government and local government affected by a national coordinator?
 - What results do national coordinators produce and under which conditions is this an effective form of governance?
-

Bilaga 1 – Samordnare som vi studerat närmare

Förhandlare på avfallsområdet 2008

Förhandlaren med uppgift att åstadkomma samarbetslösningar på avfallsområdet tillsattes genom ett kommittédirektiv i augusti 2008 (dir. 2008:97). Förhandlaren organiserades som en fristående kommitté.

Bakgrunden var omfattande meningsmotsättningar mellan kommuner och producenter inom ramen för det lagreglerade producentansvaret. Regeringen kunde inte på egen hand lösa situationen eftersom ansvaret för frågorna låg hos kommunerna och branschen.

Regeringen fick mycket kritik och uppvaktades livligt av de olika parterna. Några menade att regeringen borde tillsätta en utredning och andra menade att regeringen borde bli hårdare med att genomföra sin redan beslutade politik. Att tillsätta avfallsförhandlaren för att samordna parterna blev en lösning mitt emellan detta. Målet var att uppnå samsyn mellan parterna inom det existerande regelverket. Regeringen behövde här en förhandlare som uppfattades som oberoende och legitim av alla parter. Förhandlaren hade tidigare varit statssekreterare på Miljödepartementet och kunde inta denna roll.

Tidigare hade regeringen försökt hantera problemen med producentansvaret på avfallsområdet genom en stor utredning, genom vissa regelförändringar och genom verksamheten på Naturvårdsverket och dess Avfallsråd.

Förhandlarens arbete resulterade i en överenskommelse mellan kommunerna och producenterna. Effekten av överenskommelsen utvärderades av en utomstående konsult som konstaterade att överenskommelsen inte fick något genomslag i praktiken. Frågan om ansvaret för nedskräpning vid återvinningsstatio-

nerna och för informationsspridningen kvarstod därmed (SOU 2012:56, sid. 112f). Regeringen tillsatte 2011 en utredning för att göra en allmän översyn av avfallsområdet med ett bredare uppdrag än förhandlaren (dir. 2011:66).

Hemlöshetssamordnare 2012–2013

Hemlöshetssamordnaren tillsattes genom ett regeringsbeslut i december 2011 (regeringsbeslut 2011-12-20). Samordnaren verkar inom Socialdepartementet och en av departementets tjänstemän fungerar som sekreterare på heltid.

Samordnaren tillsattes för att driva på i frågan om hemlöshet hos berörda aktörer i kommunerna. Ansvaret för att hantera frågan ligger i huvudsak hos kommunerna och till ganska liten del hos staten. Regeringen såg att det redan fanns mycket kunskap och expertunderlag i frågan men ville att kunskapen skulle få bättre genomslag i kommunernas arbete. För att nå ut med kunskapen ville regeringen ha en person som kunde lyfta frågan och skapa debatt. Det skulle vara en person som hade trovärdighet i frågorna, som var känd i den kommunala sektorn och som kunde åka runt och träffa människor. Samordnaren är tidigare kommunpolitiker och riksdagsledamot.

Samordnaren föregicks av ett arbete med en strategi om hemlöshet. Strategin inledde arbetet med att samla berörda aktörer mot ökad samsyn och göra en kartläggning av problem och ta fram kunskapsunderlag. Regeringen valde därefter en samordnare som styrform för att uppnå ökad synlighet för frågan. Om uppdraget hade getts till en myndighet hade synligheten blivit mindre. En myndighet kan också ha mindre legitimitet hos kommunala aktörer än en samordnare som redan är känd och har hög trovärdighet i den kommunala sektorn. Dessutom finns ingen myndighet som genom sin instruktion har ett tillräckligt brett uppdrag för att kunna verka inom alla områden som krävs för samordningsuppdraget. Samordnaren samarbetar med Länsstyrelserna, som har regionala samordningsuppdrag för att minska problemen kring bostadsförsörjning och vräkning.

Samordnare för insatser i samband med gruvindustrins expansion 2012–2014

Samordnaren för insatser i samband med gruvindustrins expansion tillsattes genom ett regeringsbeslut i september 2012 (regeringsbeslut 2012-09-20). Gruvsamordnaren verkar inom Näringsdepartementet.

Tillsättningen är en del av att regeringen sett frågor som behöver hanteras och drivas framåt med anledning av gruvnäringens kraftiga expansion under de senaste åren. Ansvar för frågor som bostäder, infrastruktur och utbildning ligger i flera fall inom kommuners och privata aktörers ansvarsområden.

Länsstyrelserna i de berörda länen har redan ett samordnande ansvar för att stödja utvecklingen. Sedan tidigare arbetade Näringsdepartementet också med en svensk mineralstrategi och har haft mycket dialogverksamhet inom ramen för detta. Den ansvariga myndigheten Sveriges geologiska undersökning har varit mycket involverad i arbetet med strategin. Det finns även en särskild samrådsgrupp för att hantera frågor i samband med gruvnäringens expansion i Kiruna och Gällivare, den så kallade Malmfältgruppen. Det fanns fler frågor inom området rörande bl.a. kompetensförsörjning och när en lämplig person blev tillgänglig valde regeringen att utse en samordnare för dessa frågor. Samordnaren arbetar samtidigt som regeringen har utformat och nu genomför sin mineralstrategi.

Tidigare har området hanterats av de ansvariga myndigheterna. Eftersom frågorna rörde flera myndigheters områden var det inte aktuellt att ge samordningsuppdraget till någon av dessa myndigheter.

Nationell samordnare för statens insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2014

Den nationella samordnaren för statens insatser inom området psykisk ohälsa tillsattes genom att en person anställdes som ämnessakkunnig på Socialdepartementet i juli 2012. Samordnarens uppdrag finns inte formellt nedskrivet. I stället hänvisas till regeringens handlingsplan för riktade insatser inom området

psykisk ohälsa (PRIO). Samordnaren är en tjänsteman anställd på Socialdepartementet och har stöd från den ansvariga enheten på departementet.

Samordnaren tillsattes för att synliggöra regeringens stora satsning på psykiatriområdet och för att skapa ökat tryck i frågan hos inblandade aktörer. Det är framför allt landstingen och kommunerna som ansvarar för dessa frågor. Samordnaren bedömdes kunna bidra med ett utåtriktat arbete på ett sätt som tjänstemännen i Regeringskansliet vanligtvis inte kan. Samordnaren skulle även ansvara för medlen i regeringens satsning, svara för de årligen återkommande förhandlingarna med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och vara kontaktperson gentemot SKL som driver en motsvarande satsning med en egen samordnare.

Flera olika lösningar övervägdes innan valet föll på en samordnare. Man jämförde med tidigare lösningar då myndigheter getts i uppdrag att arbeta med frågan. Tidigare var frågan organiserad genom en särskild funktion inom Socialstyrelsen som regeringen var nöjd med. Regeringen bedömde att samordnaren var en ny form som kunde skapa ett omtag och ge synlighet för regeringens satsning. Tidigare positiva erfarenheter av nationella samordnare bidrog till att valet föll på att utse en samordnare.

Samordnare mot våld i nära relationer 2012–2014

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer tillsattes genom ett kommittédirektiv i april 2012 (dir. 2012:38). Samordnaren är alltså organiserad som en kommitté och har ett sekretariat på sex personer.

Samordnaren tillsattes för att skapa synlighet för regeringens satsning mot våld i nära relationer. Ansvar i frågor kring detta finns hos kommuner, landsting, flera statliga aktörer och frivilliga organisationer. I detta fall bedömdes samordningsbehovet vara ovanligt stort i och med det mycket stora antalet berörda aktörer.

Tidigare har staten gjort flera riktade satsningar genom rättsväsendet och andra myndigheter. Regeringen har även gjort ändringar i socialtjänstlagen och flyttat finansieringen av kvinnojourer från länsstyrelserna till Socialstyrelsen. Nya pengar har även satsats. Den höga specialiseringen inom statsförvaltningen och uppdelningen mellan stat, landsting och kommun har dock motverkat ett helhetsgrepp kring frågan utifrån de drabbades perspektiv. Trots ett starkt engagemang hos många involverade aktörer har man inte lyckats skapa den nödvändiga samordningen mellan aktörerna.

Branschsamordnare för digitalradio 2013–2014

Branschsamordnaren för digitalisering av ljudradio tillsattes genom ett kommittédirektiv i juli 2013 (dir. 2013:76). Samordnaren organiserades därmed som en särskild utredare inom kommittéväsendet och till stöd för arbetet har samordnaren en sekreterare. Regeringens proposition om radio och tv i allmänhetens tjänst ska ligga till grund för samordnarens arbete (prop. 2012/13:164).

Samordnaren tillsattes för att driva på utvecklingen mot digitalradio genom att förhandla fram en frivillig överenskommelse mellan parterna. Då regeringen önskar en marknadsmässig lösning på frågan kan staten inte på egen hand lösa frågan, utan blir beroende av övriga aktörers medverkan för en lösning. Det finns politiska, ekonomiska och tekniska frågor som behöver lösas i detta. Regeringen behövde en oberoende part som kan driva förhandlingarna i alla dessa avseenden utan att uppfattas som part i målet. Genom att samordnaren inte kommer från någon myndighet med koppling till området kan hon inta denna oberoende roll.

Tidigare har frågan om digitalradio hanterats av myndigheter och departement och behandlats inom ramen för Public service-kommittén. Den ansvariga myndigheten inom området, Myndigheten för radio och tv, samarbetar med branschsamordnaren i hennes arbete. Det var dock inte aktuellt att ge samordningsuppdraget till myndigheten eftersom regeringen sökte en oberoende part.

Bilaga 2 – Samordnare som tillsatts sedan 2006

Arbetsmarknadsdepartementet

Kontaktperson för dialog med kommuner om flyktingmottagande 2008

Organiserades som en kommitté med kommittédirektiv (dir. 2008:16). Uppdraget var bland annat att genom dialog bidra till att stödja kommunernas flyktingmottagande, belysa hinder och lyfta fram goda exempel.

Försvarsdepartementet

Samordnare för reglering av Mälarens vattennivåer 2010–2011

Samordnaren organiserades som en funktion i Regeringskansliet med uppdrag i form av ett Regeringskanslibeslut. Uppdraget var att underlätta en effektiv process för samråd och klarläggande av frågor om ansvarsfördelning och finansiering av åtgärder för en ny reglering av Mälarens vatten. I uppdraget ingick att i samråd med kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter och intressenter finna principer för hur kostnader för byggande av olika anläggningar som slussar, kanaler och kulvertar, skulle fördelas. Uppdraget gavs i ett Regeringskanslibeslut.

Justitiedepartementet

Ett effektivare arbete för att förebygga våldsbejakande extremism 2012–2013

Organiserad som en kommitté med kommittédirektiv (dir. 2012:57). Samordnaren ska bland annat främja samverkan och kunskapsutbyte genom att ta initiativ till och delta i möten

mellan aktörerna. Dessutom ska samordnaren göra en analys och lämna förslag.

En nationell samordnare mot våld i nära relationer 2012–2014

Se bilaga 1.

Kulturdepartementet

Förhandlare för teater-, dans- och musikområdet 2007–2009

En förhandlare tillsattes med uppdrag att i samråd med berörda parter nå en lösning för hur ett sammanförande av museer och samlingar inom teater-, dans- och musikområdet kunde genomföras.

Koordinator för museisektorn 2007–2009

Organiserades som en kommitté med kommittédirektiv (dir. 2007:22). Koordinatorn skulle pröva olika former för ökad samverkan i dialog med berörda parter.

Förhandlare för ny branschsamverkan för svensk film 2011

Organiserad som en kommitté med kommittédirektiv (dir. 2011:10). Uppdraget var att få till stånd en ny branschsamverkan mellan staten och berörda aktörer.

Nationell samordning för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang 2011–2013

Organiserades som en kommitté med kommittédirektiv (dir. 2011:22). Samordnaren skulle bland annat löpande lämna förslag, biträda regeringen, stärka dialogen mellan aktörerna samt medverka till att ansvarsfördelningen mellan berörda parter klarades. Efter att uppdraget avslutats tillsattes en ny samordnare för att föra arbetet vidare.

Uppdrag att verka som nationell samordnare för att stärka den positiva supporterkulturen och motverka idrottsrelaterad brottslighet 2013–2014

En fortsättning på motsvarande nationella samordnare mellan 2011–2013 (se ovan). Organiserad som funktion inom Regeringskansliet med uppdrag i form av Regeringskanslibeslut. Samordnaren ska bland annat biträda Regeringskansliet i arbetet med att stärka den positiva supporterkulturen och verka för ökat förtroende och samverkan mellan parterna.

Branschsamordnare för digitalisering av ljudradion 2013–2014

Se bilaga 1.

Miljödepartementet

Förhandlare med uppgift att åstadkomma samarbetslösningar på avfallsområdet 2008

Se bilaga 1.

Nationell vattensamordnare 2009–2011

Organiserad som en funktion inom Regeringskansliet med uppdrag i form av Regeringskanslibeslut. Samordnaren skulle föra dialog om EU:s ramdirektiv för vatten och underlätta samspelet mellan myndigheter, kommuner, näringsliv och andra aktörer på central, regional och lokal nivå.

Näringsdepartementet

Förhandlare för en hamnstrategi 2006–2007

Organiserad som en kommitté med kommittédirektiv (dir. 2006:61). Förhandlaren skulle bland annat ge förslag till åtgärder, identifiera hamnar av strategisk betydelse och utvärdera nuvarande principer avseende kostnadsfördelningen för de allmänna farlederna.

Förhandlingsman för Stockholms infrastruktur 2006–2007

Förhandlingsmannens uppdrag var att genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur i syfte att åstadkomma en samlad trafiklösning för förbättrade förutsättningar att uppnå en förbättrad miljö och tillväxt i landet och i Stockholmsregionen. Bland annat skulle förhandlaren utvärdera hur intäkterna från trängselskatten kan vara en del av finansieringen av väginfrastrukturen i Stockholmsregionen.

Förhandlingsman om miljögaranti i samband med bolagiseringen av Statens järnvägar 2007–2008

Förhandlingsmannens uppdrag var att träffa en slutlig överenskommelse med berörda bolag. Innebörden skulle vara att bolagen mot en engångsersättning fortsättningsvis inte skulle ha någon rätt att framställa anspråk enligt miljögarantin. Förhandlingsmannen konstaterade dock att det var mycket svårt att fastställa en sådan ersättnings storlek. I stället föreslog förhandlaren att ansvaret i framtiden skulle hanteras antingen inom bolagen eller av en statlig enhet.

Förhandlare om samägande av kärnkraftsindustrin 2008–2010

Förhandlare med uppdrag att undersöka förutsättningarna för och söka sådana lösningar som innebär att riskerna för konkurrensbegränsningar på grund av samägandet i kärnkraftsindustrin minimeras. Förhandlarnas arbete avslutades i april 2010 då man konstaterade att det inte varit möjligt att åstadkomma en förhandlingsuppgörelse.

Regionala varselsamordnare 2008–2010

Regeringen utsåg hösten och vintern 2008–2009 regionala samordnare med uppgift att samordna insatser lokalt och regionalt för att möta de varsel och den ekonomiska osäkerhet som följde i spåren av den globala finanskrisen. Uppdragen gavs till landshövdingar och till regionala politiska företrädare. Satsningen följdes upp av Statskontoret 2011 (Statskontoret 2011:11).

Regeringskansliets internationella miljötekniksamordning (IMT) 2008–2014

Organiserad som en funktion inom Regeringskansliet med uppdrag i form av ett Regeringskanslibeslut. Funktionen organiserades initialt som en samordnare med uppdrag att genomföra ett avtal om miljöteknik med Kina. Samordnarens arbete utvärderades hösten 2010. Regeringen beslutade därefter att förlänga och bredda samordnarens uppdrag till och med 2014 med inriktning på miljötekniksamarbete med även Indien och Ryssland. Verksamheten bytte 2011 namn till Regeringskansliets internationella miljöteknik-samordning (IMT).

Samordnare för insatser i samband med gruvindustrins expansion 2012–2014

Se bilaga 1.

Förhandlingsperson för utbyggnad av tunnelbanan och ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län 2013–2014

Organiserad som en kommitté med kommittédirektiv (dir. 2013:22). Förhandlingspersonen ska genomföra en förhandling om Stockholms läns infrastruktur.

Socialdepartementet

En nationell samordnare för hemsjukvård 2010–2011

Organiserad som en kommitté med kommittédirektiv (dir. 2010:71). Samordnaren skulle bland annat stödja landsting och kommuner att på frivillig väg få ett enhetligt kommunalt huvudmannaskap för hemsjukvården. Dessutom skulle samordnaren utreda vissa frågor och lämna författningsförslag.

Nationell cancersamordnare 2010–2011

Organiserad som en funktion i Regeringskansliet med uppdrag i form av ett regeringsbeslut. Samordnaren skulle samordna och främja utvecklingen av regionala cancercentrum. Som verktyg hade samordnaren bland annat stimulansmedel för att bygga upp regionala cancercentrum.

Samordnare för utveckling av de nationella kvalitetsregistren 2011

Organiserad som en funktion i Regeringskansliet med uppdrag i form av ett Regeringskanslibeslut. Samordnaren skulle bland annat utveckla de organisatoriska förslag som arbetsgruppen mellan Socialdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram.

Nationell äldresamordnare 2011–2014

Organiserad som en högnivå- och projektgrupp för samordning av vården och omsorgen om de mest sjuka äldre, ledd av en nationell äldresamordnare. Grupperna och samordnaren är utsedda genom ett Regeringskanslibeslut. Uppdraget är att öppna för samtal om behov av förändringar för att lösa samarbetsproblem och andra brister. Syftet är att få kommuner och landsting att utveckla en sammanhållen vård om de mest sjuka äldre.

Hemlöshetssamordnare 2012–2013

Se bilaga 1.

Nationell vårdvalssamordnare 2012–2014

Organiserad som en funktion i Regeringskansliet med uppdrag i form av ett Regeringskanslibeslut. Samordnaren ska bland annat se över hur vårdvalet kan utvecklas, ta fram kriterier för stimulansbidrag, ge stöd i arbetet med patientinformation, utgöra samtalspartner och ordna diskussioner mellan parterna.

Samordnare för statens insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2014

Se bilaga 1.

En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården 2013–2015

Organiserad som en kommitté med kommittédirektiv (dir. 2013:104). Samordnaren ska bland annat analysera hur resurserna kan användas mer effektivt. Samordnaren ska initiera

samarbeten för att i dialog med aktörerna ge förslag på åtgärder som kan vidtas.

Utbildningsdepartementet

Förhandlare för en mer effektiv holdingbolagstruktur 2006

Organiserad som en särskild förhandlare utanför kommittéväsendet. Förhandlaren hade i uppdrag att utreda och efter samråd med berörda aktörer föreslå hur en effektivare struktur av universitetens holdingbolag kunde uppnås.

Förhandlare om MAX-laboratoriet i Lund 2009

Förhandlaren skulle ta fram underlag för ett slutgiltigt beslut om finansiering av byggandet en ny synkrotron vid MAX-laboratoriet i Lund. Uppdraget skulle genomföras i nära kontakt med olika intressenter, exempelvis aktörer inom forskarvärlden, industri och näringsliv.

Förhandlare med uppdrag att förhandla om ett avtal mellan staten och vissa landsting om samarbete om utbildning av läkare, medicinsk forskning och utveckling av hälso- och sjukvården 2012

Organiserad som en funktion inom Regeringskansliet med uppdrag i form av ett regeringsbeslut. Uppdraget är att förhandla fram ett avtal.

Nationell samordnare för kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar 2013–2015

Organiserad som en kommitté med kommittédirektiv (dir. 2013:29). Samordnaren ska bland annat stödja skolhuvudmän att utveckla kvaliteten i utbildningen. Som verktyg har samordnaren bland annat riktade statsbidrag som fördelas med stöd av en särskild förordning. Samordnaren ska också utvärdera existerande statsbidrag och lämna förslag till regeringen.

Referenser

Ivarsson Westerberg, A. och Nilsson, T. (2011) *Att styra det oförutsedda*. MSB

Kommittédirektiv 2008:97 *Förhandlare med uppgift att åstadkomma samarbetslösningar på avfallsområdet*

Kommittédirektiv 2011:22 *Nationell samordning för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang*

Kommittédirektiv 2011:66 *Särskild utredare för översyn av avfallsområdet*

Kommittédirektiv 2012:38 *En nationell samordnare mot våld i nära relationer*

Kommittédirektiv 2013:76 *Branschsamordnare för digitalisering av ljudradion*

Pierre, J. och Sundström, G. (2010) *Samhällsstyrning i förändring*. Reko

Proposition 2012/13:164 *Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019*

Regeringsbeslut 2011-12-20 *Förordnande som hemlöshetssamordnare*

Regeringsbeslut 2012-09-20 *Förordnande av en samordnare för insatser i samband med gruvindustrins expansion*

Socialdepartementet (2012) *PRIO psykisk ohälsa – plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2016*

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*

SOU 2012:56 *Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering*

Statskontoret 1998:20 *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати eller byråkrati?*

Statskontoret 2011:11 *Samordning av varselinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009*

Statskontoret 2011:22 *Tänk efter före. Om viss styrning i kommuner och landsting*

Statskontoret 2013:16 *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre*

Statskontoret 2013:17 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten*

Noter

¹ I sammanhanget är det värt att nämna att staten i praktiken givetvis inte är att betrakta som en enhetlig aktör. Olika departement och myndigheter agerar utifrån olika uppdrag och målsättningar. Horisontella styrformer kan därför även vara ett verktyg för att samordna olika delar inom staten.

² Se t.ex. Ivarsson Westerberg, A. och Nilsson, T. (2011) *Att styra det oförutsedda*, sid. 28ff., Pierre, J. och Sundström, G. (2010) *Samhällsstyrning i förändring, Politikens roll i samhällsstyrningen i Samhällsstyrning i förändring* och. SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, kap. 3 och 4.

³ Pierre, J. och Sundström, G. (2010) *Samhällsstyrning i förändring*, sid. 10ff.

⁴ Pierre, J. och Sundström, G. (2010) *Politikens roll i samhällsstyrningen*. I Pierre, J. och Sundström, G. (2010) *Samhällsstyrning i förändring*. Reko.