

# Utvecklad styrning

– om sammanhållning och  
tillit i förvaltningen





MISSIV

DATUM  
2016-11-28  
ERT DATUM  
2016-02-04

DIARIENR  
2016/32-5  
ER BETECKNING  
Fi2016/00372/SFÖ  
(delvis)

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Utvecklad styrning

Regeringen gav den 4 februari 2016 Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet. Uppdraget består av sju deluppdrag.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* (2016:26) som redovisning av uppdraget att analysera och föreslå hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Lina Nyberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Lina Nyberg



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Utvecklad styrning</b>	<b>11</b>
1.1	Uppdrag om statlig styrning av offentlig sektor	11
1.2	Deluppdrag om utvecklad styrning	11
1.3	Vår tolkning av uppdraget	13
1.4	Genomförande	13
1.5	Rapportens disposition	16
<b>2</b>	<b>Utgångspunkter för en utvecklad styrning</b>	<b>17</b>
2.1	Delegering är grunden	18
2.2	Effektiv styrning kräver prioritering	18
2.3	Medlen är inte mål i sig	19
2.4	Se den förvaltning medborgaren möter	19
	<b>Del I – Sammanhållen styrning</b>	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>Styrning av verksamhetsområden</b>	<b>23</b>
3.1	Styr utifrån ett helhetsperspektiv	24
3.2	Analysera resultat på verksamhetsnivå	27
3.4	Stärk Regeringskansliets förutsättningar att styra sammanhållet	30
3.5	Angelägna verksamhetsområden	34
3.6	Styr grupper av myndigheter utifrån verksamhetsområde	36
<b>4</b>	<b>Mötet med en sammanhållen förvaltning</b>	<b>39</b>
4.1	Sammanhållen styrning för medborgare och företag	39
4.2	Fortsätt styra för en samordnad digitalisering	40
4.3	Samverkan om lokalisering kräver styrning	42
4.4	Samverkan är en viktig del av den gemensamma värdegrunden	45
<b>5</b>	<b>Styrning av samverkan</b>	<b>47</b>
5.1	Var återhållsam med krav på samverkan	47
5.2	Krav på samverkan behöver vara tydliga	50
5.3	Undanröj hinder för samverkan	52

<b>Del II – Tillitsbaserad styrning</b>	<b>57</b>
<b>6 Den tillitsbaserade styrningens komponenter</b>	<b>59</b>
6.1 En styrning kännetecknad av tillit	60
6.2 Tillitsbaserad styrning förväntas leda till bättre verksamhet	61
6.3 Tillit i hela styrkedjan	62
<b>7 Kartläggning av tilliten i förvaltningen</b>	<b>63</b>
7.1 Myndighetschefer upplever att de har regeringens förtroende	64
7.2 Medarbetare i staten upplever tilliten som lägre	67
<b>8 Tillit i styrningen</b>	<b>71</b>
8.1 Styrningen upplevs ofta som tillitsbaserad	72
8.2 Styrningen av flera samhällsområden tyder på mindre tillit	75
8.3 En otydlig uppgift försvårar tillitsbaserad styrning	76
8.4 Handlingsutrymmet minskas med detaljstyrning	79
8.5 Informella kontakter behöver hanteras rätt	83
8.6 Tillitsbaserad styrning kräver en avvägning	86
<b>9 Tillit i efterkontrollen</b>	<b>89</b>
9.1 Tillitsbaserad styrning underlättas av myndigheternas redovisning	90
9.2 Återrapporteringskrav kan upplevas som kontroll	91
9.3 Informella kontakter kan minska behovet av kontroll	95
9.4 Granskning och tillsyn påverkar tilliten	97
<b>Referenser</b>	<b>101</b>
<b>Bilagor</b>	
1 Regeringens uppdrag	107
Följande bilagor finns att ladda ner från <a href="http://www.statskontoret.se">www.statskontoret.se</a>	
2 Behov av en mer sammanhållen statlig styrning	
3 Styrning som kännetecknas av tillit	

# Sammanfattning

Statskontoret redovisar i denna rapport ett uppdrag om hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv. I uppdraget har bland annat ingått att analysera och föreslå inom vilka verksamhetsområden det finns ett särskilt behov att utveckla en mer sammanhållen styrning och vilket behov det finns av att styra samverkan. Statskontoret har också haft i uppdrag att analysera hur regeringens styrning förhåller sig till den uttalade inriktningen om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende.

Det uppdrag som redovisas här är en av sju delar i ett större uppdrag från regeringen till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor.

## Statskontorets utgångspunkter

- Delegering är grunden för den svenska förvaltningsmodellen. Regeringen formulerar uppgifterna och följer upp resultaten, men det är myndigheterna som ansvarar för genomförandet.
- En effektiv styrning kräver att regeringen prioriterar och riktar styrkapaciteten dit den behövs. Det är inte möjligt att styra på allt hela tiden.
- Tillitsbaserad styrning och sammanhållen styrning är medel för att genomföra regeringens politik, inte mål i sig. Beroende på hur behoven av styrningen ser ut, kan medlen vara mer eller mindre tillämpliga.
- Att anta ett medborgarperspektiv innebär att se den förvaltning som medborgarna möter. Om förvaltningen är tillräckligt sammanhållen avgörs i slutändan av medborgare och företag.

## Sammanhållen styrning förutsätter verksamhetsperspektiv

En sammanhållen styrning utgår från verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheter. Sammanhållen styrning förutsätter att regeringen analyserar resultat utifrån verksamhetsområden och ställer höga krav på

Regeringskansliets förmåga att utgå från en helhetsbild och samordna styrningen.

Statskontoret föreslår att regeringen

- där det är relevant överväger att utveckla sin resultatredovisning till riksdagen utifrån livshändelser,
- vid behov genomför gemensamma dialoger med flera myndigheter som komplement till de årliga myndighetsdialogerna,
- tillsätter en arbetsgrupp för att se över hur Regeringskansliets organisation och arbetssätt bättre kan stödja en sammanhållen styrning och
- utvecklar en mer sammanhållen styrning av mottagande och etablering av nyanlända, plan- och byggprocessen samt skolväsendet.

Statskontoret bedömer det som både lämpligt och möjligt att utveckla styrningen utifrån grupper av myndigheter inom ett verksamhetsområde. Däremot ser vi inte att det är vare sig möjligt eller lämpligt att utveckla riktlinjer för styrningen för andra typer av grupper av myndigheter.

### **Underlätta medborgarens möte med förvaltningen**

Sammanhållen styrning är ett sätt för regeringen att åstadkomma en sammanhållen förvaltning där det är tydligt för medborgare och företag vilken instans de ska vända sig till och där frågor inte faller mellan stolarna.

Myndigheterna kan bidra till en sammanhållen förvaltning genom att förbättra den enskilda tjänstemannens förutsättningar att samverka med andra aktörer. Gemensamma digitala tjänster är ett annat sätt att skapa en mer sammanhållen förvaltning. Regeringen behöver också överväga att styra myndigheterna för att driva på lokalt servicegivande i samverkan för att medborgarna även fysiskt ska kunna möta en sammanhållen förvaltning.



## **Regeringen bör vara återhållsam med att styra samverkan**

Den övervägande majoriteten av myndigheter samverkar med varandra och myndigheternas egeninitierade samverkan fungerar oftast väl. Otydliga krav på samverkan kan försvåra samverkan och bli en tidstjuv för myndigheterna. Regeringen bör därför bara ställa särskilda krav på samverkan när samverkan inte har fungerat och det är viktigt för verksamhetsområdet att samverkan fungerar. Regeringen kan också främja myndigheternas egeninitierade samverkan genom att undanröja hinder, till exempel oklarheter gällande finansiering och regelverk.

Statskontoret föreslår

- att Regeringskansliet kompletterar det befintliga stödet för styrning av myndigheter med gemensamma principer för styrning av samverkan.

## **Handlingsutrymme och legitim kontroll är komponenter i en tillitsbaserad styrning**

Tillitsbaserad styrning kan sägas bestå av två huvudsakliga komponenter:

- En styrning som ger tydliga uppgifter och samtidigt ett handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten.
- En uppföljning och efterhandskontroll som ger regeringen tillräckligt underlag för styrningen och samtidigt upplevs som meningsfull och legitim av den som kontrolleras.

## **Det finns tillit på olika nivåer i förvaltningen**

De flesta myndighetschefer upplever att regeringen har tillit till hur myndigheten genomför sitt uppdrag. Statliga medarbetare upplever också att det finns tillit på deras arbetsplatser. Tilliten på statliga arbetsplatser är dock lägre än tilliten inom andra sektorer. Störst betydelse för tilliten på arbetsplatsen är om ledarskapet uppfattas som förtroendeingivande, där chefen uppfattas vara kompetent, hederlig och stödjande. För att öka tilliten i statsförvaltningen behöver myndigheterna ytterligare utveckla sitt arbete med ledarskapsfrågor.

## **Myndigheterna upplever att styrningen överlag är tillitsbaserad**

De flesta myndighetschefer upplever att de har goda förutsättningar att själva utforma sin verksamhet. Myndigheterna i våra fallstudier bedömer också styrningen som i huvudsak tillitsbaserad.

Upplevelsen av tillit kan påverkas negativt av att myndigheterna ibland är osäkra på vad de förväntas åstadkomma. En alltför detaljerad styrning som begränsar myndigheternas handlingsutrymme kan också tolkas som bristande tillit. Ett sätt att öka tilliten är att använda informella kontakter. Det ställer i sin tur höga krav på att alla parter är införstådda med sina roller.

Statskontoret föreslår

- att Regeringskansliet fortsätter utveckla stödet till tjänstemännen för att underlätta valet av styrinstrument och undvika onödigt detaljerad styrning och
- att Regeringskansliet ser över stödet till huvudmännen för att de ska kunna fungera som grindvakter mot en alltför detaljerad styrning.

## **Kontrollen av myndigheterna kan utvecklas och bli mer legitim**

Tillitsbaserad styrning förutsätter att myndigheterna kan ge regeringen information om verksamheten. De uppgifter regeringen begär in i form av särskilda återrapporteringskrav bedömer myndigheterna ofta som relevanta. Om de blir för många, alltför detaljerade eller otydliga uppfattas dock återrapporteringarna som tecken på bristande tillit.

Statliga aktörer granskar ofta varandra. Statliga myndigheter utövar också i stor utsträckning tillsyn av andra aktörer. Granskning och tillsyn kan vara en viktig källa till information, men kan också påverka tilliten och uppfattas ibland sakna mening.

Statskontoret föreslår

- att regeringen låter utreda hur tillsynen kan utformas för att uppfattas som mer meningsfull och legitim.

# 1 Utvecklad styrning

## 1.1 Uppdrag om statlig styrning av offentlig sektor

Regeringen beslutade den 4 februari 2016 om ett uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor.<sup>1</sup> Uppdraget består av sju deluppdrag.

Uppdraget till Statskontoret ska ses mot bakgrund av att regeringen har initierat ett arbete med att utveckla styrning och uppföljning av offentlig sektor. Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla det, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Regeringen menar att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Detaljstyrningen ska minska för att ge större utrymme för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. För kommuner och landsting finns det vidare stora skillnader mellan dem vad gäller kapaciteten och förmågan att hantera den statliga styrningen. Det beror bland annat på befolkningens storlek och sammansättning.

## 1.2 Deluppdrag om utvecklad styrning

I denna rapport redovisar Statskontoret deluppdraget Utvecklad styrning. Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera och föreslå hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv. Statskontoret ska därtill analysera och föreslå inom vilka verksamhetsområden det finns ett särskilt behov att utveckla en mer sammanhållen styrning med utgångspunkt från medborgare och företags behov. I uppdraget ingår också att analysera behovet av styrning av samverkan mellan myndigheter.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut 2016-02-04.

I uppdraget ingår att genom några fallstudier analysera hur regeringens styrning utformas i dag och hur den förhåller sig till regeringens uttalade inriktning om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende samtidigt som regeringens förutsättningar att styra och redovisa verksamhetens utveckling kan tillgodoses. Analysen ska omfatta bland annat styrning genom lagar och förordningar, regleringsbrev, särskilda uppdrag, uppföljning och utvärdering. Användningen av informella kontakter ska ingå i analysen. Fallstudier ska inte inkludera sådan verksamhet där det i stor omfattning förekommer uppgifter som omfattas av sekretess.

Statskontoret ska även undersöka om det är möjligt och lämpligt att utveckla regeringens styrning med utgångspunkt från en grupp av myndigheter med gemensamma nämndare, till exempel myndigheter med många medborgarkontakter respektive verksamhet nära kopplad till kommuner.

## **Bakgrund**

Uppdraget till Statskontoret är en del av regeringens tillitsreform som syftar till att utveckla och effektivisera den offentliga förvaltningen med tillit som grund och minskad detaljstyrning. Styrningen ska vara strategisk, långsiktig, verksamhetsanpassad och utgå från ett helhetsperspektiv.

Enligt regeringen möjliggör tillit och förtroende i balans med uppföljning och kontroll ett stort delegerat ansvar till statliga myndighetsledningar som därigenom ges goda förutsättningar att leda och styra sina verksamheter.<sup>2</sup>

Regeringen har också pekat på behovet av att i större utsträckning se till helheten i utformningen av den statliga styrningen. Enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik, en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser och med beaktande av angivna prioriteringar och statens samlade resurser.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Prop. 2016/17:1, utg.omr. 2, s. 58.

<sup>3</sup> Regeringsbeslut 2016-02-04.

## 1.3 Vår tolkning av uppdraget

Uppdraget består av två huvudsakliga delar:

- Hur kan regeringens styrning bli mer sammanhållen?
- Kännetecknas regeringens styrning av tillit och förtroende?

Den närmare tolkningen av uppdragets olika delar redogör vi för i respektive delavsnitt.

### **Avgränsning och inriktning**

Vi har lagt fokus på det som är generellt för statsförvaltningen och regeringens styrning i analys, slutsatser och våra förslag. Styrningen av specifika myndigheter och verksamheter används i relevanta fall som belysande exempel.

## 1.4 Genomförande

### **Fokusgrupper och intervjuer**

- Vi har genomfört fem fokusgrupper med sammanlagt 25 myndighetschefer. Fyra av fokusgrupperna genomfördes i anslutning till GD-föreningens möte i mars 2016. Föreningen är ett nätverk för myndighetschefer i statsförvaltningen.
- Vi har genomfört två fokusgrupper med sammanlagt åtta enhetschefer inom Regeringskansliet. Vi har också genomfört en gruppintervju med departementens budgetchefer i samband med ett av deras nätverksmöten.
- Därutöver har vi genomfört intervjuer med bland annat forskare och företrädare för myndigheter och Regeringskansliet.

### **Fallstudier**

Vi har låtit Ramböll Management Consulting genomföra två typer av fallstudier:

- Fallstudier av åtta verksamhetsområden som Statskontoret utifrån tidigare studier har bedömt kan vara i behov av en mer samman-

hållen statlig styrning med utgångspunkt från medborgares och företags behov. Urvalet har vi gjort utifrån en ambition att täcka in olika typer av verksamheter som tillhör olika departementsområden. Områdena kännetecknas av att de är komplexa verksamheter med många inblandade parter, men där staten ändå är en huvudsaklig aktör. De verksamhetsområden som analyserades var sjukskrivning och rehabilitering, ungdomsarbetslöshet, insatser mot ungdomsbrottslighet, etablering av nyanlända, krisberedskap, forskningsfinansiering, regional tillväxtpolitik och bostadsbyggande.

- Fallstudier av åtta myndigheter för att analysera om regeringens styrning kännetecknas av tillit och förtroende. Myndigheterna valde vi utifrån ambitionen att täcka in myndigheter av olika storlek från flera departementsområden. De myndigheter som analyserades var Institutet för språk och folkminnen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Örebro län, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Statens institutionsstyrelse, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Universitets- och högskolerådet.

Konsultrapporterna återfinns i sin helhet på Statskontorets webbplats. Därutöver har vi i relevanta fall också utgått från de studier av olika verksamhetsområden som Statskontoret har genomfört inom uppdraget att kartlägga statens styrning av kommunerna.<sup>4</sup>

## Enkätundersökningar

Vi har i detta deluppdrag kunnat utgå från tre olika enkäter som presenteras i sin helhet i separata rapporter.

- **Enkät till myndighetschefer om regeringens styrning**

I samarbete med Göteborgs universitet har Statskontoret låtit genomföra en enkät riktad till myndighetschefer om hur de ser på regeringens styrning och tilliten mellan regeringen och myndigheten. Enkäten presenteras i sin helhet i rapporten Myndighetschefernas syn på regeringens styrning (rapport i Statskontorets serie Om offentlig sektor).

---

<sup>4</sup> Statskontoret 2016:24. De verksamhetsområden som behandlas i rapporten är skolväsendet, social omsorg, avfallshantering, hälso- och miljöskydd och vattenförsörjning, fysisk planering och bostadsförsörjning, krisberedskap och skydd mot olyckor, migration och nyanländas etablering samt kultur- och biblioteksverksamhet.

- **Enkät till medarbetare om medarbetarskap och ledarskap**

På uppdrag av Statskontoret har Statistiska centralbyrån genomfört en enkät riktad till 12 000 medarbetare i statlig, kommunal och privat sektor rörande medarbetarskap, ledarskap och tillit. Enkäten presenteras i sin helhet i underlagsrapporten Tillit på jobbet (Statskontoret 2016:26 B).

- **Enkät till myndighetschefer om samverkan**

Statskontoret har genomfört en enkät riktad till myndighetschefer för att undersöka myndigheternas egeninitierade samverkan. Enkäten kommer att presenteras i sin helhet i en antologi om samverkan som Statskontoret kommer att publicera under 2017.

### **Forskarrapport om tillitsbaserad styrning**

På Statskontorets uppdrag har fil. dr i statsvetenskap, Cajsa Niemann, författat en underlagsrapport om tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen. Studien bygger på hennes avhandling och presenteras i underlagsrapporten Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen – kan Regeringskansliet visa vägen? (Statskontoret 2016:26 A)

### **Kvalitetssäkring och samråd**

Vi har använt Statskontorets vetenskapliga råd och Statskontorets råd som referensgrupper under arbetet med uppdraget. En intern referensgrupp har också varit knuten till projektet.

Vi har också anordnat olika typer av möten och seminarier.

- I maj 2016 genomförde Statskontoret ett förvaltningspolitiskt seminarium på temat En styrning som kännetecknas av tillit – vad är det? Deltagarna bestod av myndighetschefer, forskare och tjänstemän i Regeringskansliet.
- I september 2016 genomförde Statskontoret ett rundabordsamtal med forskare där vi diskuterade uppdragets frågeställningar. Alla forskare som deltog i de kunskapsseminarier som Finansdepartementet genomförde under 2015 inbjöds att delta i samtalet. Totalt deltog nio forskare.

Vi har under uppdraget samrått med Tillitsdelegationen och, i enlighet med uppdraget, med Ekonomistyrningsverket.

## **Projektgrupp**

Projektgruppen har bestått av Charlotta Eriksson, Camilla Gjerde, Susanne Johansson, Lina Nyberg (projektledare), Arvid Perbo, Tove Stenman och Anders Widholm (biträdande projektledare). Johanna Nyström har också bistått projektet.

## **1.5 Rapportens disposition**

Rapporten inleds med ett kapitel där vi redogör för Statskontorets utgångspunkter för en utvecklad styrning. Därefter är rapporten indelad i två delar.

Del I handlar om sammanhållen styrning och omfattar kapitel 3–5.

Del II handlar om tillitsbaserad styrning och omfattar kapitel 6–9.

Till uppdraget hör även följande underlagsrapporter:

- Statskontoret 2016:26 A Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen – kan Regeringskansliet visa vägen? /Cajsa Niemann.
- Statskontoret 2016:26 B Tillit på jobbet.
- Ramböll Management consulting (2016) Behov av en mer sammanhållen styrning. (Konsultrapport, finns att ladda ned från Statskontorets webbplats.)
- Ramböll Management consulting (2016) Styrning som kännetecknas av tillit (Konsultrapport, finns att ladda ned från Statskontorets webbplats.)

Vidare publiceras resultaten från enkäten till myndighetschefer i rapporten Statskontoret Om offentlig sektor (2016), Myndighetschefernas syn på regeringens styrning /Jenny de Fine Licht och Jon Pierre.



## 2 Utgångspunkter för en utvecklad styrning

Styrningen av statsförvaltningen har varit föremål för en gradvis utveckling under lång tid. Det fortsatta utvecklingsarbetet behöver därmed inte starta från noll, utan kan utgå från erfarenheter från tidigare utvecklingsarbete, kunskap om hur styrningen fungerar i dag och insikter om vilka utmaningar som myndigheterna och styrningen står inför.

I detta kapitel redogör vi för några centrala utgångspunkter för Statskontoret med anledning av uppdraget att bidra till att utveckla styrningen av myndigheter och verksamheter.

- Den svenska modellen bygger på delegering till myndigheterna. Delegeringen har både beskrivits som en nödvändighet och som ett sätt att åstadkomma en mer effektiv förvaltning.
- En effektiv och strategisk styrning handlar om att rikta styrningskapaciteten dit den behövs. Den långtgående delegeringen till myndigheterna skapar förutsättningar för att styra strategiskt och effektivt. Men det kräver att regeringen aktivt prioriterar hur resurserna för styrning ska användas.
- Regeringens styrning syftar till att ge bästa förutsättningar för att politiken ska få genomslag. Tillitsbaserad styrning och sammanhållna styrning är instrument för att åstadkomma detta, inte mål i sig.
- För att utveckla styrningen utifrån medborgares och företags behov behöver vi se den förvaltning som medborgarna möter. Det kan till exempel handla om att se till den enskilde tjänstemannens möte med medborgare och företag och hur styrningen påverkar detta möte.

## 2.1 Delegering är grunden

Den svenska modellen bygger på delegering till myndigheterna. Resultatstyrningen innebär att regeringen formulerar uppgifter till myndigheterna och följer upp deras resultat, men att myndigheterna ansvarar för att genomföra verksamheten.

Dagens omfattande delegering till myndigheterna har till del tvingats fram av den offentliga sektorns tillväxt och ökade komplexitet. Eller som regeringen uttryckte det i verksledningspropositionen 1987:

Verksamhetens omfattning är i sig ett hanteringsproblem. Delegering har blivit en tvingande nödvändighet. Såväl möjligheten som viljan att styra har därtill i praktiken begränsats av olika behov som förutsätter självständighet och ansvar i verksamheten.<sup>5</sup>

Men att delegera ansvar och befogenheter till myndigheterna har också beskrivits som ett sätt att åstadkomma en mer effektiv förvaltning. Enligt den senaste förvaltningspolitiska propositionen är myndigheternas fristående ställning och långtgående befogenheter att besluta om hur de egna uppgifterna ska lösas en viktig komponent i den svenska förvaltningen. Genom denna handlingsfrihet skapas enligt regeringen både förutsättningar för att demokratiska beslut ska få genomslag och för myndigheten att självständigt sköta sin verksamhet på ett effektivt och rättssäkert sätt.<sup>6</sup>

## 2.2 Effektiv styrning kräver prioritering

Regeringens ambition är att styrningen ska bli mer effektiv och strategisk. I det ligger bland annat minskad detaljstyrning, ökad långsiktighet och bättre verksamhetsanpassning av styrningen.<sup>7</sup>

En strategisk och effektiv styrning kräver ett aktivt förhållningssätt till styrningen. Regeringen och Regeringskansliet behöver hela tiden pröva och ompröva formerna för styrningen för att säkerställa att den ger bästa möjliga förutsättningar för att få genomslag för politiken.

---

<sup>5</sup> Prop. 1986/87:99, s. 17.

<sup>6</sup> Prop. 2009/10:175, s. 35.

<sup>7</sup> Se till exempel Regeringsbeslut 2016-02-04.

Att styra aktivt på allting hela tiden är varken möjligt eller önskvärt. En effektiv och strategisk styrning handlar i stället om att rikta styrkapaciteten dit den behövs. Det handlar om att välja och välja bort.

Den långtgående delegeringen till myndigheterna skapar förutsättningar för en sådan strategisk styrning. Det krävs emellertid också att regeringen aktivt prioriterar hur resurserna för styrning ska användas. Utgångspunkten för en sådan prioritering är rimligen demokratiskt fattade beslut.

## **2.3 Medlen är inte mål i sig**

Tillitsbaserad styrning och sammanhållen styrning är medel för att genomföra regeringens politik, inte mål i sig. Det övergripande målet för regeringens styrning av sina myndigheter är att ge bästa möjliga förutsättningar för förvaltningen att förverkliga regeringens politik, att utföra sina uppgifter i övrigt samt att upprätthålla grundläggande värden såsom rättssäkerhet och medborgarperspektiv.<sup>8</sup>

När det gäller tillit och förtroende, så har regeringen beskrivit det som en grund för delegeringen till myndigheternas ledning, vilket i sin tur förväntas skapa bättre förutsättningar för ledning och styrning av verksamheten.<sup>9</sup>

Utvecklingen av en mer sammanhållen styrning kan i sin tur både knytas till önskan om en samordnad förvaltning gentemot medborgare och företag och till behovet av att anta ett helhetsperspektiv på regeringens politik när enskilda beslut fattas.<sup>10</sup>

## **2.4 Se den förvaltning medborgaren möter**

Att anta ett medborgarperspektiv vid utvecklingen av styrningen innebär att sätta sig i medborgarens eller företagets situation och se den förvaltning som medborgaren möter. Det innebär också att vidga frågan om

---

<sup>8</sup> Regeringsbeslut 2016-02-04.

<sup>9</sup> Prop. 2016/17:1, utg.omr. 2, s. 58.

<sup>10</sup> Prop. 2009/10:175, s. 99–100.

styrning från styrning av enskilda myndigheter till styrning av offentlig verksamhet.

Medborgarperspektivet är centralt för utvecklingen av styrningen av flera anledningar. Dels för att medborgare och företag ofta är slutmottagare av de offentliga verksamheterna, dels i ett vidare demokratiskt perspektiv. Allmänhetens förtroende för offentliga institutioner brukar ofta pekas ut som centralt för att det politiska systemet ska bevara sin legitimitet och en viktig förutsättning för att centrala institutioner ska fungera, politik ska kunna genomföras och rättssäkerhet ska kunna upprätthållas.<sup>11</sup>

För medborgaren är det sällan intressant hur ansvaret för det offentliga åtagandet är uppdelat mellan olika aktörer. Det viktiga är att man kan få det stöd man behöver i en given situation eller livshändelse. Det är därmed i medborgarens och företagets möte med den offentliga förvaltningen, inte hos myndigheterna, som det avgörs om förvaltningen är tillräckligt sammanhållen.

---

<sup>11</sup> OECD (2013), s. 20–23 och Statskontoret (2014), s. 113.

## Del I – Sammanhållen styrning

I denna del analyserar vi hur regeringens styrning kan bli mer sammanhållen med utgångspunkt från medborgares och företags behov. Avsnittet består av tre kapitel.

- I kapitel 3 analyserar vi hur regeringen kan styra sammanhållet utifrån verksamhetsområden och därmed få bättre genomslag för sin politik och underlätta för medborgare och företag. I detta kapitel analyserar vi också inom vilka verksamhetsområden som regeringen kan utveckla en mer sammanhållen styrning.
- I kapitel 4 analyserar vi hur regeringen kan underlätta medborgares och företags möten med den offentliga förvaltningen. Vi tar upp frågor om digitalisering, fysiska mötesplatser och myndigheternas arbete med ledarskap, medarbetarskap och värdegrund för att åstadkomma en mer sammanhållen förvaltning.
- I kapitel 5 analyserar vi regeringens behov av att styra myndigheternas samverkan. Vi analyserar hur regeringen kan underlätta samverkan, när regeringen bör ställa särskilda krav på samverkan och hur sådana krav bör utformas.



### 3 Styrning av verksamhetsområden

En sammanhållen styrning utgår från ett helhetsperspektiv på regeringens politik. Det är ett sätt för regeringen att få bättre genomslag för politiken och underlätta medborgares och företags möte med förvaltningen. I detta kapitel drar Statskontoret följande huvudsakliga slutsatser:

- En sammanhållen styrning utgår från verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheter. Det handlar om att analysera hur olika processer och aktiviteter i förvaltningen hänger ihop och påverkar varandra. Analysen kan exempelvis utgå från olika livshändelser som att börja studera eller bli utan arbete. En sammanhållen styrning förutsätter att regeringen analyserar resultat utifrån verksamhetsområden.
- En sammanhållen styrning ställer höga krav på Regeringskansliets förmåga att utgå från en helhetsbild och samordna styrningen. Regeringen behöver då i större utsträckning analysera verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheter. Det organisatoriska stödet för samordning inom Regeringskansliet varierar mellan olika nivåer och departement. Svårigheterna att samordna sig tenderar att öka med avståndet. En effektiv samordning över departementsgränser kan kräva en aktiv politisk prioritering.
- Statskontoret föreslår att regeringen
  - där det är relevant överväger att utveckla sin resultatredovisning till riksdagen utifrån livshändelser,
  - vid behov genomför gemensamma dialoger med flera myndigheter som komplement till de årliga myndighetsdialogerna,
  - tillsätter en arbetsgrupp för att se över hur Regeringskansliets organisation och arbetssätt bättre kan stödja en sammanhållen styrning,

- utvecklar en mer sammanhållen styrning av mottagande och etablering av nyanlända, plan- och byggprocessen samt skolväsendet.

### **3.1 Styr utifrån ett helhetsperspektiv**

Med sammanhållen styrning menar vi en styrning som utgår från ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik.<sup>12</sup> Det innebär att styrningen riktad till en myndighet eller verksamhet är samordnad med styrningen av andra berörda verksamheter och myndigheter och att enskilda beslut om styrning därmed är en del av en helhet.

En sammanhållen styrning är ett sätt för regeringen att få bättre genomslag för politiken i sin helhet. Det är också ett sätt för regeringen att främja samverkan och koordinering mellan myndigheter och andra aktörer i den offentliga förvaltningen. Regeringen och Regeringskansliet behöver därmed rikta sin uppmärksamhet mot gränssnitten mellan myndigheter samt mellan myndigheter och andra förvaltningsnivåer som kommuner och landsting.

#### **Styrningen förutsätter ett verksamhetsperspektiv**

En sammanhållen styrning utgår från verksamhetsområden snarare än enskilda myndigheter. Att ha ett verksamhetsperspektiv handlar om att överblicka hur ett verksamhetsområde fungerar, exempelvis etableringen av nyanlända, vilket kan involvera mer än ett departement. Gränsen mellan olika verksamhetsområden beror på graden av analytisk inzoomning.<sup>13</sup> Skolan kan till exempel vara ett eget verksamhetsområde, men kan också ingå i andra verksamhetsområden som etablering av nyanlända eller arbete mot ungdomsarbetslöshet.

Ett sätt att analysera ett verksamhetsområde är att se hur olika processer och aktiviteter i förvaltningen hänger ihop och påverkar varandra. Det går också att analysera förvaltningen utifrån en medborgare eller ett företag genom att titta på verksamheten utifrån och in och se på mötet med förvaltningen utifrån livshändelser.<sup>14</sup> Exempel på livshändelser är

---

<sup>12</sup> Denna tolkning av begreppet sammanhållen styrning är hämtad från 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175, s.100).

<sup>13</sup> Quist och Fransson (2014), s.106ff. Se också Statskontoret 2005:3, s. 19.

<sup>14</sup> Quist och Fransson (2014), s. 54f och SOU 2015:66, s. 57.



till exempel att börja studera, bli utan arbete eller gå i pension. Process- och livshändelseperspektiv kan bidra till analys i ett framåtriktat utvecklande perspektiv men kan också användas för att följa upp resultat inom ett verksamhetsområde.

Den statliga förvaltningen är i hög grad specialiserad, vilket bland annat innebär att myndigheter ska ha tydligt definierade och renodlade uppgifter inom specifika verksamhetsområden. Denna specialisering är ett sätt att hantera ett allt mer komplext samhälle på ett effektivt sätt.<sup>15</sup> Myndigheterna förväntas därmed framför allt överblicka sin egen del inom verksamhetsområdet, det vill säga vilken roll myndigheten har i förhållande till andra aktörer. För att specialiseringen inte ska leda till vattentäta skott mellan olika delar av förvaltningen är det viktigt att det finns en överblick över verksamhetsområdet och en förståelse för systemet inom Regeringskansliet.

Regeringskansliet är dock förhållandevis litet jämfört med myndigheterna som också befinner sig närmare medborgare och företag än tjänstemännen på Regeringskansliet. Det innebär att Regeringskansliet i stor utsträckning är beroende av myndigheterna för kunskap om respektive verksamhetsområde. Dessutom måste Regeringskansliet lita på att myndigheterna hanterar det mesta av verksamheten på eget initiativ eftersom Regeringskansliet inte har resurser att sätta sig in i alla frågor. Regeringen kan därför behöva göra prioriteringar av inom vilka verksamhetsområden det är särskilt angeläget att Regeringskansliet lägger sina analys- och utvecklingsresurser.

### **Verksamhetsperspektivet saknas ofta**

I de sammanlagt 16 fallstudier som Statskontoret har låtit genomföra inom ramen för uppdraget om statlig styrning av offentlig sektor kan vi se att det ofta saknas ett verksamhetsperspektiv i styrningen. Regeringen tar inte alltid hänsyn till andra delar av verksamhetsområdet, vilket kan leda till exempelvis motstridiga regelverk, målkonflikter och otydliga ansvarsförhållanden.<sup>16</sup> Forskare och tidigare utredningar har också fört fram behovet av att utveckla Regeringskansliets förmåga att beskriva

---

<sup>15</sup> Statskontoret 2005:3 och Jacobsson och Sundström (2007).

<sup>16</sup> Ramböll (2016a) och Statskontoret 2016:24.

och analysera helheter, bland annat med utgångspunkt i system och livshändelser.<sup>17</sup>

Både i enkäten till myndighetschefer om regeringens styrning och i våra fokusgrupper har myndighetschefer framfört att samordningen inom Regeringskansliet gentemot myndigheter kan bli bättre.<sup>18</sup> En myndighetschef framförde exempelvis följande i enkäten om regeringens styrning av myndigheterna:

Upplever faktiskt att styrningen av den egna myndigheten fungerar väl. Den kan i hög grad uttryckas som tillitsbaserad och ske på en rimlig nivå och omfattning. Det största förbättringsområdet handlar inte om regeringens styrning av den egna myndigheten, utan om den samordnade styrning som krävs av flera myndigheter som samarbetar mot olika eller gemensamma mål.

Bristen på sammanhållen styrning kan leda till konkreta problem för myndigheter och också drabba enskilda individer. Så visar till exempel vår fallstudie av insatser mot ungdomsarbetslöshet att Arbetsförmedlingens och kommunernas arbete ofta löper parallellt med risk för glapp i överlämningar mellan aktörer och brist på gemensam dokumentation.

### **Risk för överstyrning av komplexa verksamhetsområden**

En sammanhållen styrning ställer höga krav på Regeringskansliets förmåga att utgå från en helhetsbild. Annars finns det risk att regeringen överstyr eller dubbelstyr verksamheter.

Inom flera samhällsområden är flera aktörer inblandade. Det kan till exempel handla om att kommuner och landsting har ett ansvar för genomförandet av viss verksamhet som skola och sjukvård. Även privata företag kan samverka med offentliga aktörer eller direkt utföra offentliga tjänster inom sådana områden. Därutöver kan EU ha omfattande reglering inom ett område. Om regeringen går in med en mer detaljerad styrning av myndigheterna på ett sådant område ställer det höga krav på

---

<sup>17</sup> Quist och Fransson (2014), s. 220, SOU 2007:75, s. 11 och SOU 2013:40, s. 102f.

<sup>18</sup> Av de 93 myndighetschefer som i enkäten svarade på den öppna frågan om vad som främst borde bli bättre i regeringens styrning, framförde 21 samordningen inom Regeringskansliet. Det var det näst mest frekventa svaret efter önskemålet att utveckla de informella kontakterna.

att ha en överblick över hur styrningen förhåller sig till styrsignaler från dessa övriga aktörer.

Statskontoret har nyligen kunnat konstatera att den statliga styrningen av kommunal verksamhet har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år. Både regeringens och EU:s styrning av offentlig verksamhet kan dessutom rikta sig direkt till professioner i samhället. Det kan leda till en överstyrning eller dubbelstyrning av framför allt kommunal verksamhet. Statens styrning av skolan riktar sig exempelvis till huvudmännen för skolan (kommuner eller fristående huvudmän), skolledare och i vissa fall direkt till lärare. Det riskerar att leda till oklara ansvarsförhållanden och otydliga signaler till de som ska genomföra verksamheten.<sup>19</sup> För mycket styrning kan således leda till att styrningen blir mindre tydlig.

## 3.2 Analysera resultat på verksamhetsnivå

- Statskontoret föreslår att regeringen där det är relevant överväger att utveckla sin resultatredovisning till riksdagen utifrån livshändelser.
- Statskontoret föreslår att regeringen vid behov genomför gemensamma dialoger med flera myndigheter som komplement till de årliga myndighetsdialogerna.

När regeringen ser att det finns problem inom ett verksamhetsområde som leder till att politiken inte får genomslag eller att viktiga frågor för medborgare och företag inte hanteras, kan regeringen behöva utveckla en mer sammanhållen styrning. Det förutsätter att regeringen har kunskap om hur väl olika verksamhetsområden fungerar.

### Sammanhållen styrning ställer krav på resultatanalyser

När myndigheterna har många funktionella samband behöver tjänstemän inom Regeringskansliet lyfta blicken och se om en myndighets

---

<sup>19</sup> Statskontoret 2016:24. Att styrningen av skolan blivit alltför fragmentiserad har också framkommit i flera tidigare studier. Se till exempel OECD (2015), s. 148f.

resultat försvårar möjligheterna för nästa myndighet i en tänkt kedja. Innebär myndigheterna flaskhalsar för varandra? Finns det behov av samordnade insatser inom ett område där flera myndigheter berörs? Finns det övergripande faktorer som gör att processen kan fungera bättre, och kan det lösas med ändrad lagstiftning? Vilka problem och möjligheter har myndigheterna lyft? För sådana resultatanalyser behövs fördjupade kunskaper om verksamheterna, myndigheterna och om styrning.

En resultatanalys på verksamhetsnivå förtar inte behovet av att följa upp resultat för enskilda myndigheter. Däremot är det viktigt att Regeringskansliet har en god balans mellan att analysera resultat för de enskilda delarna och för helheten. Det handlar inte om en ökad arbetsbörda för Regeringskansliet utan om att flytta fokus och arbetsinsats från delarna till ett helhetsperspektiv. Ytterligare ett sätt att hantera ökade krav på analyser med ett helhetsperspektiv är att flytta resurser till prioriterade områden och att inte rutinemässigt lägga lika mycket tid och resurser på samtliga myndigheter oavsett situation och politiska prioriteringar.

### **Utveckla resultatredovisningen till riksdagen utifrån livshändelser**

Regeringen ska i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i förhållande till de av riksdagen beslutade målen inom olika utgiftsområden.<sup>20</sup> Informationen i budgetpropositionen ska vara tillräcklig för att riksdagen ska kunna ta ställning till den kommande budgeten.

Finansutskottet har uttryckt att regeringen bör fortsätta att utveckla sin resultatredovisning till riksdagen utifrån förslag som utarbetats av Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen. Bland annat bör resultatredovisningen koncentreras till faktiskt uppnådda resultat i förhållande till målen och de resultat som har störst betydelse för budgetförslagen.<sup>21</sup>

Ett sätt för regeringen att vidareutveckla resultatredovisningen är att ta sin utgångspunkt i livshändelser. En sådan analys kan där det är relevant

---

<sup>20</sup> 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

<sup>21</sup> Bet. 2015/16:FiU1, s. 165.

sammanfatta och komplettera utgiftsområdets existerande resultatindikatorer. Det är också ett sätt att flytta fokus från enskilda myndigheter till resultat på en mer övergripande nivå, i enlighet med Finansutskottets uttalanden. Etablering av nyanlända är ett område där vi bedömer att resultatredovisningen ytterligare kan utvecklas mot att utgå från livshändelser.

Att där det är relevant utforma budgetpropositionens resultatredovisning utifrån livshändelser kan också vara ett sätt för regeringen att driva på utvecklingen av en mer övergripande resultatanalys i Regeringskansliet. Ett sådant arbete pågår redan inom vissa departement. Resultatredovisningen inom utgiftsområdet för rättsväsendet utgår till exempel från rättskedjans olika delar.<sup>22</sup>

### **Gemensamma dialoger med flera myndigheter**

Det finns flera sätt för myndigheter att uppmärksamma regeringen på problem med exempelvis samordning inom ett verksamhetsområde, till exempel genom årsredovisningen, budgetunderlaget och den årliga myndighetsdialogen. Därutöver finns det behov av kompletterande former för regeringen att få kunskap om hur väl verksamhetsområden fungerar. Ett sätt är att ta initiativ till dialoger med flera myndigheter inom ett verksamhetsområde. Gemensamma dialoger kan också vara ett sätt för regeringen att sammanhållet kommunicera med myndigheter och exempelvis beskriva syftet med reformer på ett enhetligt sätt. Idéer om gemensamma dialoger har framförts även av andra, men bara prövats i mycket begränsad utsträckning.<sup>23</sup> Vi känner inte heller till att det finns någon samlad kunskap om erfarenheterna av arbetssättet.

Gemensamma myndighetsdialoger kräver ett annat förarbete inom Regeringskansliet där analysen av enskilda myndigheter behöver sammanfogas till en helhet. Det ställer i sin tur krav på samverkan mellan olika enheter och ibland departement inom Regeringskansliet, vilket kan uppfattas som en extra arbetsbörda. Vi bedömer dock att gemensamma dialoger är värda att pröva i större utsträckning.

---

<sup>22</sup> Prop. 2016/17:1, utg.omr. 4, s. 17.

<sup>23</sup> SOU 2007:75, s. 273.

### **3.4 Stärk Regeringskansliets förutsättningar att styra sammanhållet**

- Statskontoret föreslår att regeringen tillsätter en arbetsgrupp för att se över hur Regeringskansliets organisation och arbetssätt bättre kan stödja en sammanhållen styrning.

Regeringskansliets förmåga att styra sammanhållet påverkas av hur arbetet är organiserat och den kultur och de normer som råder. Det finns därför anledning för regeringen att se över behovet av att utveckla Regeringskansliets organisation och arbetssätt för att stödja en sammanhållen styrning.

#### **Sammanhållen styrning kräver samordning**

En sammanhållen styrning ställer krav på att Regeringskansliet kan samordna styrningen av olika myndigheter och anta ett verksamhetsperspektiv. Det kräver i sin tur att det finns en organisation och arbetsformer som stödjer det.

#### **Organiseringen utgår från myndighet, inte verksamhet**

Organiseringen av styrningen inom departementen utgår inte i första hand från verksamheter, utan från de enskilda myndigheterna. Traditionellt har vissa utpekade myndighetshandläggare haft huvudansvaret för att under en huvudman arbeta med styrningen av myndigheter.<sup>24</sup> Ofta har förhållandet varit ett till ett, det vill säga en myndighet, en handläggare. Denna ordning har bidragit till att utveckla myndighetsstyrningen, men innebär också ett arbetssätt där tjänstemän fokuserar på myndigheter snarare än på verksamheter.

#### **Stödet för samordning inom departementen varierar**

Huvudmännen i Regeringskansliet är ansvariga för planering och samordning inom sina respektive sakområden inför statsrådet. I det ingår

---

<sup>24</sup> Regeringskansliet 2014-11-24.

också ett ansvar för frågor som rör styrning av myndigheterna på området.<sup>25</sup>

Däremot finns det inte på motsvarande sätt någon tjänsteman som har ett utpekad ansvar för att anta ett helhetsperspektiv och samordna styrningen inom hela departementet. Stödet till huvudmännen i styrningen av myndigheter och verksamheter varierar också. Inom flertalet departement finns det någon form av kansli, enhet eller sekretariat med uppgift att samordna och ge stöd till enheternas myndighetsstyrning, budgetarbete och verksamhetsplanering. På vissa departement har rätts- och expeditionschefen i dag getts eller tagit en sådan samordnande roll. Ansvaret varierar dock mellan departementen och i vissa fall är den samordnande funktionen svag eller obefintlig.<sup>26</sup>

Den bild vi har fått utifrån våra intervjuer och fokusgrupper med representanter för Regeringskansliet är att det trots allt går att hålla ihop styrningen relativt väl inom den egna enheten, verksamheten eller departementet, i alla fall så länge man lyder under samma statsråd. En anledning till detta är att det ofta finns en fysisk och organisatorisk närhet som gör att man känner och litar på varandra.

### **Samordning mellan departement kan kräva särskilda insatser**

Att samordna styrningen när frågor går över departementsgränserna är ofta en större utmaning.

Regeringskansliet är en myndighet som i stor utsträckning är organiserad i stuprör. Departementens specialisering och arbetsfördelning har beskrivits som en förutsättning för Regeringskansliets sätt att fungera. Konflikter mellan enheter och departement tjänar till att väga olika värden mot varandra och sporrar enheter och departement att vässa sina argument.<sup>27</sup> Det nära förhållandet mellan departementets tjänstemän och politiska ledning har också av forskare pekats ut som en förutsättning för det förtroendefulla arbetssättet inom Regeringskansliet.<sup>28</sup> Samtidigt

---

<sup>25</sup> 10 och 28 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

<sup>26</sup> Departementens arbetsordningar.

<sup>27</sup> Premfors och Sundström m.fl. (2007), s. 182ff.

<sup>28</sup> Niemann (2013), s. 239.

kan stuprör och konkurrens utgöra hinder för en sammanhållen styrning.<sup>29</sup>

Trycket på samordningen har ökat, bland annat till följd av inträdet i EU.<sup>30</sup> Samordning är också på många sätt en utgångspunkt för arbetet i Regeringskansliet, med den gemensamma beredningen av regeringsärenden som huvudsaklig mekanism.<sup>31</sup> Samordningen sker dock relativt sent i beredningsprocessen och det kan då vara svårt att göra några stora förändringar. Eller som en huvudman i Regeringskansliet uttryckte det i en av våra fokusgrupper:

Mellan departementen är det fortfarande den här förhandlingskulturen som råder. Något departement har fått ett uppdrag och börjar dra igång någonting. Så kommer de med ett ganska [genomtänkt] förslag och så ska man börja bereda det och så börjar förhandlandet om kommatecknen i det där papperet istället för att börja lite mer förutsättningslöst och ta in att jaha, hur ser det ut på er sida och vad är det här för utmaningar?

Möjligheterna till en mer aktiv samordning av styrningen över departementsgränser påverkas stundom av att tjänstemän vid olika departement inte känner varandra eller varandras verksamheter och organisationer och därmed varken hyser samma förtroende eller har samma kunskap om vem man ska kontakta som inom sitt eget departement. Det visar våra fokusgrupper och intervjuer med företrädare för Regeringskansliet. Forskning har också visat att tjänstemän i Regeringskansliet i första hand är lojala med den egna ministern och mer indirekt tjänar regeringen i sin helhet.<sup>32</sup>

En komplicerande faktor för samordning över departementsgränserna är att departementen sinsemellan ser alltmer olika ut. Departementen organiserades 1965 utifrån en gemensam modell.<sup>33</sup> Sedan dess har de olika

---

<sup>29</sup> Möller och Erlandsson (2009), SOU 2007:10 och Dagens nyheter 2016-09-06. Problembilden stöds också av de intervjuer, fokusgrupper och enkäter vi har genomfört med myndighetschefer och företrädare för Regeringskansliet.

<sup>30</sup> Persson (2015).

<sup>31</sup> Premfors och Sundström m.fl. (2007), s. 188 och Jacobsson, Pierre och Sundström (2015), s. 80f.

<sup>32</sup> Statskontoret 2016:26 A, s. 37.

<sup>33</sup> Prop. 1965:65.



departementens organisationer utvecklats i olika riktning. I dag är skillnaderna mellan departementen därför mycket stora. Till exempel varierar organiseringen av enheter och olika tjänstemäns roller och ansvar kraftigt mellan departementen.<sup>34</sup>

För att överbrygga gränserna mellan departementen kan det därför krävas en tydlig politisk prioritering. Det finns också exempel på att regeringen har använt sig av kompletterande arbetssätt och former för att driva på samordning. Ett sådant exempel är det sekretariat för samordning och inriktning av Regeringskansliets arbete rörande flyktingsituationen som regeringen inrättade i samband med flyktingkrisen 2015–2016 och det särskilda uppdrag statsministern gav arbetsmarknadsminister Ylva Johansson i februari 2016. Hon fick då statsministerns mandat att samordna och inrikta regeringens arbete med flyktingsituationen.<sup>35</sup>

### **Tillsätt en arbetsgrupp för att utveckla förutsättningarna för en sammanhållen styrning**

Sammantaget visar vår utredning att det finns anledning att se över Regeringskansliets organisation och arbetsformer så att de stödjer det verksamhetsperspektiv och den samordning som behövs för en sammanhållen styrning.

Statskontoret föreslår att regeringen ger en arbetsgrupp i uppdrag att konkretisera och föreslå möjliga förändringar för att förbättra förutsättningarna för en sammanhållen styrning.

I arbetsgruppens uppdrag bör det bland annat ingå att se över myndighetshandläggarens roll. En möjlighet som det enligt Statskontoret finns anledning att titta närmare på är att organisera arbetet så att flera tjänstemän med olika kompetenser kan arbeta med styrningen av en verksamhet och tillhörande myndighet eller myndigheter. Det skulle ge Regeringskansliet bättre möjligheter att se myndighetens roll inom verksamhetsområdet. Arbetssättet är också möjligt att förena med principen om att myndigheten ska ha en kontaktperson. På vissa departement arbetar man redan med flera kompetenser kopplade till vissa myndigheter.

---

<sup>34</sup> Ds 2003:44. Det stöds också av vår genomgång av departementens arbetsordningar.

<sup>35</sup> Arbetsmarknadsdepartementet 2016-02-24.

Vilka stödjande och samordnande funktioner som behövs på departementsnivå för en sammanhållen styrning är en annan fråga som bör ingå i arbetsgruppens uppdrag. I det ligger också att pröva frågan om det finns anledning att organisera departementen mer lika för att underlätta kontakter och samordning över departementsgränser och därigenom skapa bättre förutsättningar för att styra myndigheter och verksamheter.

Slutligen kan det finnas anledning för arbetsgruppen att se över om regeringen behöver något ytterligare organisatoriskt stöd för att kunna omsätta sina politiska prioriteringar i praktisk styrning. Det politiska tryck som har visat sig ibland behövas för att överbrygga Regeringskansliets stuprör kan behöva kanaliseras på ett tydligare sätt. Ett sätt att förstärka samordningen vore att inrätta en central funktion med uppgift att ha en överblick över regeringens prioriteringar och med mandat att ta initiativ till att exempelvis bilda särskilda arbetsgrupper eller föreslå omfördelningar av resurser. För att ett sådant kansli ska få tillräckligt inflytande för att påverka arbetet behöver det ha en central position i Regeringskansliet, exempelvis inom Statsrådsberedningen.<sup>36</sup>

### 3.5 Angelägna verksamhetsområden

- Statskontoret föreslår att regeringen utvecklar en mer sammanhållen styrning av mottagandet och etableringen av nyanlända, fysisk planering och bostadsbyggande samt skolväsendet.

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret analysera och föreslå inom vilka verksamhetsområden som det finns ett särskilt behov av att utveckla en mer sammanhållen styrning med utgångspunkt från medborgares och företags behov. Utifrån de fallstudier som genomförts inom uppdraget om statlig styrning av offentlig förvaltning ser vi flera områden som skulle kunna motivera en mer sammanhållen styrning från regeringen. Fallstudierna presenteras mer utförligt i Statskontorets rapport

---

<sup>36</sup> Statskontoret (2015), s. 21.

Statens styrning av kommunerna och i en konsultrapport som utgör en separat bilaga till denna rapport.<sup>37</sup>

Vilka verksamhetsområden som är särskilt angelägna förändras över tid och med politiska prioriteringar. De områden vi lyfter fram är några exempel på verksamhetsområden där vi bedömer att regeringens styrning kan bli mer sammanhållen. Vår analys utgår också från sådana förhållanden som påverkar medborgare och företag.

I det följande presenterar vi tre områden där regeringen skulle kunna utveckla en mer sammanhållen styrning. Statskontoret har dock inte haft möjlighet att närmare analysera hur styrningen inom respektive område bör utvecklas med utgångspunkt i våra iakttagelser. Det arbetet sker sannolikt med fördel bäst inom Regeringskansliet och med hänsyn till andra pågående insatser på området.

### **Mottagande och etablering av nyanlända**

Arbetet med att etablera nyanlända invandrare på arbetsmarknaden och i samhället kommer att vara en fortsatt viktig samhällsutmaning. Det finns många aktörer inom området: kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter som Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och länsstyrelserna. Denna komplexitet ställer stora krav på samverkan och samordning mellan de offentliga aktörerna.

Arbetet styrs av många lagar och förordningar som påverkar aktörernas möjlighet att anpassa verksamheten. Fallstudierna visar att det saknas en tydlig uppgifts- och rollfördelning mellan de olika aktörerna. Glapp i överlämningar mellan aktörerna kan exempelvis leda till att individer blir utan ersättning.

### **Plan- och byggprocessen**

Bostadsbyggande är ett prioriterat område från regeringen. Området påverkar direkt företags förutsättningar och mer indirekt medborgare genom bostadsbrist. Fallstudierna visar på en rad problem som skulle kunna motverkas genom en mer sammanhållen styrning från regeringen.

---

<sup>37</sup> Statskontoret 2016:24 och Ramböll (2016a).

Området består av en stor mängd aktörer som behöver kunna samordna sina verksamheter bättre. Bristen på statlig styrning leder till målkonflikter och oklara ansvarsförhållanden som riskerar att fördröja processen.

### **Skolväsendet**

Ansvar för skolan är delat mellan stat, kommun och fristående skolvårdsmän som i flera fall är privata företag. Den statliga styrningen av skolan är omfattande och har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år. Styrningen riktar sig både mot den kommunala nivån och mot professioner i skolan vilket medför dubbelstyrning och målkonflikter.<sup>38</sup>

Kommunerna upplever att framför allt de många riktade statsbidragen försvårar planeringen och ökar den administrativa bördan. Statskontorets enkät till anställda inom olika samhällssektorer visar också att personer som arbetar inom pedagogisk verksamhet upplever en högre administrativ börda än anställda inom andra sektorer.<sup>39</sup> Även tidigare undersökningar av bland annat OECD och Statskontoret har visat att statens styrning av skolan har varit alltför detaljerad och splittrad, vilket försvårar utvecklingen.<sup>40</sup>

## **3.6 Styr grupper av myndigheter utifrån verksamhetsområde**

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret undersöka om det är möjligt och lämpligt att utveckla regeringens styrning med utgångspunkt från en grupp av myndigheter med gemensamma nämndare. I uppdraget tar regeringen som exempel upp myndigheter med många medborgarkontakter och myndigheter med en verksamhet som är kopplad till kommuner.

Att styra verksamhetsområden och grupper av myndigheter inom ett verksamhetsområde är enligt Statskontoret både möjligt och angeläget. Däremot bedömer vi det inte som lämpligt eller knappt ens möjligt att

---

<sup>38</sup> Statskontoret 2016:24, s. 57.

<sup>39</sup> Statskontoret 2016:26 B.

<sup>40</sup> OECD 2015 och Statskontoret 2011:22, s. 45.

försöka hitta stöd och slå fast riktlinjer som ska gälla för styrningen av myndigheter som grupperas utifrån gemensamma nämnare som medborgar- eller kommunkontakter. Att styra myndigheter som Polisen, Försäkringskassan och Lunds universitet på samma sätt är till exempel inte självklart trots att de har många medborgarkontakter.

Statskontorets bedömning är att stöd eller riktlinjer av detta slag inte kan bli tillräckligt tydliga, eftersom antalet kategorier blir för många och eftersom styrningen alltid måste anpassas till den konkreta situationen. Styrningen beror på faktorer som regeringens uppfattning om myndighetens resultat och den tillit som regeringen känner till myndigheten, regeringens önskan om att förändra verksamheten och omvärldens påverkan på myndighetens verksamhet. En gruppering utifrån gemensamma egenskaper skulle därmed innebära så många och detaljerade grupper att det inte skulle vara ett meningsfullt stöd i utvecklingen av styrningen. Däremot kan olika grupperingar av myndigheter tjäna som utgångspunkt för lärande och erfarenhetsutbyte.

Det har tidigare förekommit försök med gruppering av myndigheter i syfte att fungera stödjande i styrningen. Till exempel tog Statskontoret i mitten av 1990-talet på uppdrag av regeringen fram en analysmodell för att kategorisera myndigheter.<sup>41</sup> Stödet kom inte att användas mer än i vissa försök. Det gav liten konkret vägledning till de tjänstemän som arbetade med att utforma styrningen.

Det finns dock några undantag där styrningen kan utformas utifrån grupper. Vissa myndighetsgrupper kännetecknas av att de har samma huvuduppdrag och styrs av samma regelverk. Det gäller framför allt domstolar, länsstyrelser och universitet och högskolor. För dessa myndigheter är det många gånger önskvärt och möjligt att utforma en mycket likartad styrning. Även här måste dock styrningen anpassas utifrån de olika myndigheternas specifika situation.

---

<sup>41</sup> Statskontoret 1994:4.



## **4 Mötet med en sammanhållen förvaltning**

Sammanhållen styrning är ett sätt för regeringen att åstadkomma en sammanhållen förvaltning där det är tydligt för medborgare och företag vilken instans de ska vända sig till och där frågor inte faller mellan stolarna. I detta kapitel drar Statskontoret följande huvudsakliga slutsatser:

- Gemensamma digitala tjänster kan underlätta medborgares och företags kontakter med det offentliga och är ett sätt att skapa en mer sammanhållen förvaltning. Regeringen behöver fortsätta att utveckla styrningen för att underlätta en samordnad digitalisering.
- Kontor för fysiska möten mellan medborgare, företag och det offentliga behövs i vissa fall, men upplevs av myndigheterna som kostsamma. Samverkan om lokalisering är ett sätt för myndigheter att minska sådana kostnader och underlätta kontakter för medborgare och företag. Regeringen behöver överväga att styra myndigheterna för att driva på lokalt servicegivande i samverkan. Det är en politisk avvägning mellan fördelarna med lokal närvaro och kostnadseffektivitet.
- En sammanhållen förvaltning gentemot medborgare och företag beror i stor utsträckning på den enskilda tjänstemannens förutsättningar att samverka med andra aktörer. Myndigheterna behöver arbeta med ledarskap, medarbetarskap och den gemensamma värdegrunden för att utveckla en mer sammanhållen förvaltning.

### **4.1 Sammanhållen styrning för medborgare och företag**

Den offentliga förvaltningen är organiserad i olika enheter som myndigheter, landsting och kommunala förvaltningar. Det beror bland annat på att frågorna som det offentliga ska hantera ofta är komplexa och kräver

specialisering.<sup>42</sup> Men för en medborgare eller ett företag som behöver ha kontakt med flera olika delar av förvaltningen kan denna sektorisering vara ett hinder om de offentliga aktörerna har svårt att samordna sina tjänster.

En sammanhållen styrning är ett sätt att främja en sammanhållen förvaltning gentemot medborgare och företag. Genom en mer sammanhållen styrning från regeringen underlättas samordning och samverkan mellan myndigheter och med kommuner och landsting. Därmed minskar risken att väsentliga frågor för medborgare och företag faller mellan stolarna.

## **4.2 Fortsätt styra för en samordnad digitalisering**

Regeringen behöver fortsätta att utveckla styrningen för att underlätta en samordnad digitalisering och gemensamma digitala tjänster.

### **Underlätta gemensamma digitala tjänster**

Gemensamma digitala tjänster kan underlätta medborgares och företags kontakter med det offentliga och är ett sätt att skapa en mer sammanhållen förvaltning. Tjänsterna kan innebära lösningar som används av hela den offentliga sektorn, sektorspecifika lösningar och lösningar som utvecklas i samverkan mellan ett antal myndigheter. Exempel på gemensamma digitala tjänster är Mina meddelanden för digital post från myndigheter och Verksam.se som fungerar som gemensam ingång mot myndigheter för företagare.

Utvecklingen mot mer gemensamma digitala tjänster har dock gått trögt och det finns studier som visar att Sverige inte drar nytta av den potential som digitaliseringen kan erbjuda. Samverkan mellan myndigheter för att utveckla gemensamma system och tjänster har visat sig vara svår. Flera utredningar har pekat på att gemensamma lösningar kräver en tydligare

---

<sup>42</sup> Statskontoret 2005:3, s. 20f och 29. Det finns flera faktorer som driver på sektoriseringen av förvaltningen, exempelvis internationaliseringen. Se Jacobsson och Sundström (2007).



nationell styrning och samordning, långsiktigt hållbara finansieringsmodeller samt fungerande juridiska förutsättningar, bland annat för integritetsskydd för behandling av uppgifter om enskilda.<sup>43</sup>

### **Underlätta flödet av information**

Våra fallstudier av verksamhetsområden visar att det finns behov av att dela information mellan olika myndigheter samt mellan myndigheter och kommuner och landsting. I stället för att medborgare och företag själva ska ansvara för att information i deras ärende förs från en offentlig aktör till en annan, kan medborgares och företags möte med det offentliga underlättas genom att offentliga aktörer delar information med varandra. Det kan handla om att dela olika typer av registerdata, men också att överlämningen av ärenden mellan olika offentliga aktörer fungerar smidigt, till exempel mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Till viss del hindras ett sådant flöde av information av sekretesslagstiftning, personuppgiftslagen och registerförfattningar. Men det är också ett problem att de olika it-system som offentliga aktörer använder sig av inte alltid kan kommunicera med varandra. Det handlar både om att systemen inte alltid är tekniskt kompatibla med varandra och om en avsaknad av gemensamma begrepp och standarder för informationsöverföring.

### **Fortsätt utveckla styrningen för en sammanhållen digitalisering**

Ett flertal aktörer har studerat regeringens styrning av myndigheternas digitalisering och lämnat förslag på hur styrningen kan utvecklas och bli mer sammanhållen. En återkommande slutsats har varit att regeringen har styrt förvaltningens digitalisering på ett decentraliserat sätt och i hög grad överlåtit utvecklingsansvaret till myndigheterna. Förslagen har både handlat om att myndigheterna på egen hand kan göra mer i arbetet med att utveckla förvaltningens digitalisering och att regeringen behöver skapa institutionella förutsättningar för myndigheterna att driva arbetet. Att samla ansvaret för att främja och stödja myndigheternas digitalise-

---

<sup>43</sup> SOU 2015:66, SOU 2015:91, Statskontoret 2014:3, Statskontoret 2014:12 och Riksrevisionen 2016:14.

ring hos en aktör har föreslagits som ett sätt att förbättra förutsättningarna.<sup>44</sup> Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 aviserat en vidareutveckling av den nationella digitala infrastrukturen.<sup>45</sup>

Regeringen har också tagit flera olika initiativ för att driva på utvecklingen av digitaliseringen och aviserat ytterligare insatser. Flera myndigheter har fått i uppdrag att främja digital samverkan inom ett antal utpekade områden.<sup>46</sup> Det pågår dessutom redan samverkan mellan olika myndigheter i digitaliseringsfrågor. Samarbetet eSam drivs till exempel mellan 19 statliga myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).<sup>47</sup>

Digitaliseringsfrågornas inneboende komplexitet och det faktum att en mängd insatser pågår och har aviserats, ställer stora krav på regeringen att utveckla en mer sammanhållen styrning. Det finns emellertid gott om underlag för regeringen att använda för att utveckla styrningen av den offentliga förvaltningens digitalisering så att den blir mer effektiv och sammanhållen. Vi bedömer att det är ett arbete som regeringen behöver fortsätta med utifrån de underlag som finns. I detta arbete bör regeringen vara vaksam på risken för överstyrning. Sammanhållen styrning är inte detsamma som mer styrning. Ibland kan det också krävas mindre styrning för att uppnå en nödvändig sammanhållning.

### **4.3 Samverkan om lokalisering kräver styrning**

Regeringen behöver överväga att styra myndigheterna tydligare för att driva på lokalt servicegivande i samverkan. Det kräver en politisk avvägning mellan fördelarna med lokal närvaro och kostnadseffektivitet.

---

<sup>44</sup> Statskontoret 2014:3, Statskontoret 2014:12, Ekonomistyrningsverket 2015:64, SOU 2015:66 och Riksrevisionen 2016:14.

<sup>45</sup> Prop. 2016/17:1, utg.omr. 2, avsnitt 4.5.1, s. 59 och utg. omr. 22 s. 116.

<sup>46</sup> Prop. 2016/17:01, utg.omr. 22, s. 115. Exempelvis ska Livsmedelsverket verka för en stärkt livsmedelskedja och Lantmäteriet för en enklare samhällsbyggnadsprocess.

<sup>47</sup> <http://www.esamverka.se>

## **Mer digitala möten – men fortsatta fysiska behov**

Myndigheterna har allt mer gått ifrån fysiska möten till förmån för digitala tjänster. Statskontoret kunde i en analys av myndigheternas lokalisering nyligen konstatera att antalet platser där myndigheter ger medborgare och företag personlig service har minskat under senare år.<sup>48</sup>

Samtidigt har medborgare fortsatta behov av fysiska möten. Fysiska möten kan till exempel vara betydelsefulla för personer i en särskilt utsatt situation. I Statskontorets studie lyfte myndigheterna bland annat fram personer med psykisk ohälsa, personer i livskris och skuldsatta personer. Behovet av fysiska mötesplatser har också ökat i och med demografiska förändringar där allt fler som är födda utomlands har kommit till Sverige. Regeringens inriktning är också att den som inte kan ta del av statliga myndigheters utvecklade service och tjänster över internet ändå ska säkerställas god service i hela landet.<sup>49</sup>

Fysisk närvaro kan också vara ett sätt att bygga legitimitet för den offentliga förvaltningen. I Statskontorets analys av myndigheternas lokalisering framkom det till exempel att medborgare nästan är dubbelt så nöjda med servicen från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och polisen när myndigheterna har kontor i medborgarens egen kommun.

Lokal närvaro och digitalisering kan ha en positiv växelverkan och tillsammans bidra till en sammanhållen förvaltning. Exempelvis har kommuner anordnat fysiska möten på många bibliotek med syfte att lotsa medborgare till digitala tjänster. Det finns också flera exempel på kommuner som arbetar för att medborgare och företagare ska få ökad tillgänglighet till olika digitala tjänster.<sup>50</sup>

## **Service i samverkan är ett sätt att behålla närvaron**

Digitaliseringen kan ge myndigheterna en möjlighet att förbättra servicen mot medborgare och företag och samtidigt uppfylla regeringens krav på kostnadseffektivitet. Statskontorets analys av myndigheternas

---

<sup>48</sup> Statskontoret 2016:8.

<sup>49</sup> Prop. 2016/17:1, utg. omr. 2, s. 59.

<sup>50</sup> <http://www.skl.se>. Se till exempel samarbete om enklare restaurangföretagande (2016-11-14).

lokalisering visar att flera myndigheter överväger att minska sina lokalkontor i syfte att spara pengar.

Samverkan i gemensamma servicekontor kan vara ett sätt för myndigheter att på ett kostnadseffektivt sätt upprätthålla en fysisk närvaro i större delar av landet.<sup>51</sup> Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten driver till exempel gemensamt lokala servicekontor på flera ställen i landet. Tillsammans med Migrationsverket har dessa myndigheter också utvecklat mötesplatser för individanpassad service och information till nyanlända. Regeringen har gett myndigheterna i uppdrag att fortsätta denna utveckling.<sup>52</sup> För att underlätta samverkan vid servicekontor har myndigheter rätt att avtala med varandra om att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda samt handlägga enklare ärenden för varandras räkning.<sup>53</sup>

### **Service i samverkan kräver politisk avvägning och styrning**

Statskontoret har tidigare kunnat konstatera att samverkan om servicegivande tar tid och att det finns institutionella hinder för samverkan. Myndigheterna kan också sakna incitament att samverka om service till medborgare och företag.<sup>54</sup>

Ambitionen att myndigheterna ska finnas i en större del av landet och möta medborgare och företag fysiskt är en politisk avvägning mot kostnadseffektivitet. Om regeringen önskar säkerställa en lokal närvaro kan den behöva styra myndigheterna för att få det att hända. För att få styrkraft kan regeringen behöva peka ut både vilka målgrupper som är i särskilt behov av service i samverkan och vilka myndigheter som förväntas samverka för att ge denna service. Att upprätthålla lokala servicekontor innebär en relativt stor investering för myndigheterna och därför är det viktigt att sådana beslut är långsiktiga.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 uttryckt sig positiv till att myndigheter inrättar gemensamma servicekontor när så är lämpligt

---

<sup>51</sup> Statskontoret 2012:13.

<sup>52</sup> Regeringsbeslut 2016-07-28.

<sup>53</sup> Lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor och förordningen (2009:153) om samtjänst vid medborgarkontor.

<sup>54</sup> Statskontoret 2012:13, s. 98f.

och att den avser att återkomma med hur utvecklingen kan främjas ytterligare för att öka samverkan mellan statliga myndigheter på lokal nivå och kommuner.<sup>55</sup>

#### **4.4 Samverkan är en viktig del av den gemensamma värdegrunden**

Myndigheterna behöver arbeta med ledarskap, medarbetarskap och den gemensamma värdegrunden för att utveckla en mer sammanhållen förvaltning. I avsnitt 7.2 konstaterar vi också att myndigheternas arbete med ledarskap är en del av arbetet med en tillitsbaserad styrning.

##### **Samverkan kan bero på den enskilda tjänstemannen**

För samtliga myndigheter är den enskilda tjänstemannens förutsättningar att samverka och guida medborgare och företagare viktig. Det gäller särskilt medarbetare i myndigheter som direkt möter medborgare och företag.

Att samarbeta och dela information mellan myndigheter, om det inte finns hinder för detta, är ett grundläggande krav på myndigheterna och en del av den gemensamma värdegrunden för statsanställda.<sup>56</sup> Myndighetsledningarna har alltså ett ansvar att utveckla en myndighetskultur där samverkan ses som en naturlig del av uppgiften.

Samverkan långt ut i verksamheten, där det faktiska medborgarmötet ofta sker, förutsätter att medarbetare har både det handlingsutrymme och den kompetens som krävs. Det ställer i sin tur krav på både ledarskapet och medarbetarskapet i myndigheterna. Medarbetarna behöver ha en god kunskap om och förståelse för vad som ligger inom ramen för deras uppdrag, både som representant för sin myndighet och som statstjänsteman. Att ge förutsättningar för samverkan och säkerställa att medarbetarna är förtroga med den statliga värdegrunden är en uppgift för ledare på olika nivåer.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Prop. 2016/17:1, utg.omr. 2, avsnitt 4.4, s. 59.

<sup>56</sup> Regeringskansliet Värdegrundsdelegationen (2013), s. 27.

<sup>57</sup> Statskontoret 2016:20.

Värdegrundsdelegationen, som har haft i uppgift att främja en god värdegrund i staten, har uttryckt att det behövs en god kunskap om de grundläggande kraven på förvaltningen och en ständig diskussion om dess innebörd i praktiken. För att värdegrunden ska ha denna roll behövs ett ledarskap och medarbetarskap som aktivt arbetar med värdegrunden.

För att åstadkomma en sammanhållen offentlig förvaltning gentemot medborgare och företag kan de statliga myndigheterna behöva tillåta en viss decentralisering för att underlätta samverkan med bland annat kommunala aktörer. Arbetsförmedlingens centraliserade styrningsmodell har till exempel försvårat för myndigheten att samverka med aktörer på lokal nivå.<sup>58</sup>

För både den enskilda tjänstemannen och för myndigheterna kan det uppstå spänningar mellan kravet på att uppnå effektivitet i den egna verksamheten och kravet på samverkan till nytta för medborgare och företag. Regeringen kan minska denna spänning genom att betona samverkan som en del av den gemensamma värdegrunden i staten.

---

<sup>58</sup> Ramböll (2016a).

## 5 Styrning av samverkan

Samverkan är ett sätt att hålla samman förvaltningen. En sammanhållen styrning förutsätter medvetna val om hur och när samverkan bör styras. I detta kapitel drar Statskontoret följande huvudsakliga slutsatser:

- Regeringen bör vara återhållsam med att ställa särskilda krav på samverkan. Det finns redan generella krav på samarbete och samverkan. Vår utredning visar att myndigheternas egeninitierade samverkan oftast fungerar väl.
- Regeringen bör bara ställa särskilda krav på samverkan när samverkan inte har fungerat och det är viktigt för verksamhetsområdet att samverkan fungerar.
- När regeringen ställer krav på samverkan bör den tydliggöra syftet med samverkan och ansvarsfördelningen mellan parterna. Otydliga krav på samverkan kan försvåra samverkan och bli en tidstjuv för myndigheterna.
- I stället för att ställa direkta krav på samverkan kan regeringen främja myndigheternas egeninitierade samverkan genom att undanröja hinder. Det handlar bland annat om att tydliggöra mandat för finansiering, se över vissa regelverk och minska detaljstyrningen.
- Statskontoret föreslår att
  - Regeringskansliet kompletterar det befintliga stödet för styrning av myndigheter med gemensamma principer för styrning av samverkan.

### 5.1 Var återhållsam med krav på samverkan

Regeringen bör vara återhållsam med att ställa särskilda krav på samverkan mellan myndigheter. Det finns redan generella krav på samverkan i förvaltningslagen och samarbete i myndighetsförordningen.

## **Samverkan och samarbete är generella krav**

I förvaltningslagen finns krav på att myndigheterna ska samverka genom att lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.<sup>59</sup> Myndighetsförordningen ställer krav på alla statliga myndigheter att samarbeta för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.<sup>60</sup> Samverkan är också en del av det förvaltningspolitiska målet.<sup>61</sup> Myndigheterna har således alltid krav på sig att samverka och samarbeta.

Begreppen lämnar ett stort utrymme för myndigheterna att tolka, exempelvis vad som skiljer samarbete från samverkan. Vi ser begreppen som synonyma och att de i grunden handlar om att två eller flera parter gemensamt arbetar mot samma mål. Det kan i praktiken innebära en mängd olika aktiviteter. Samverkan kan till exempel vara mer eller mindre formaliserad och organiserad. Dessutom kan myndigheter samverka och samarbeta mer permanent eller inom ramen för tillfälliga samverkansprojekt.

## **Särskilda krav på samverkan och samråd blir svårtolkade**

Att begreppen samarbete och samverkan är öppna för tolkning är i sig inget problem. Myndigheterna ska tolka myndighetsförordningen och omsätta kraven i sin egen verksamhet. Däremot blir det ett problem när regeringen ställer särskilda krav på samverkan i regleringsbrev eller uppdrag. Regeringen måste då förväntas mena något utöver förvaltningslagens och myndighetsförordningens krav.

Det förekommer också att regeringen i uppdrag till myndigheter ställer krav på samråd. Vi tolkar det som en enklare form av samverkan som kan handla om en överläggning mellan flera myndigheter eller om att en myndighet inhämtar synpunkter från en annan myndighet. Men vi har också sett att myndigheter kan tolka begreppet på olika sätt. I Regeringskansliet har det dessutom utvecklats en praxis där skrivningen att myndigheter ska göra något ”i samråd” innebär att myndigheterna förväntas komma överens. Skrivningen att en myndighet ”efter samråd” med någon ska redovisa ett uppdrag innebär enligt denna praxis att den

---

<sup>59</sup> 6 § förvaltningslagen (1986:223).

<sup>60</sup> 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>61</sup> Prop. 2009/10:175, s. 28, bet 2009/10:FiU38, s. 5, rskr. 2009/10:315.



ansvariga myndigheten ensam ansvarar för produkten. Vi har i vår utredning kunnat konstatera att denna skillnad inte alltid är uppenbar för myndigheterna.

### **Myndigheter samverkar överlag väl**

Utifrån vår utredning bedömer vi att myndigheternas egeninitierade samverkan i de flesta fallen fungerar väl. I Statskontorets enkät till myndighetschefer om frivillig samverkan uppger drygt 85 procent att de samverkar med andra myndigheter utan att ha fått ett specifikt uppdrag att samverka. Nästan 70 procent anger att de samverkar i den utsträckning som de önskar.

De fallstudier som vi har låtit göra inom ramen för uppdraget visar också att en stor del av samverkan sker utifrån initiativ längst ut i linjen, mellan tjänstemän och kommunala myndigheter. Denna typ av samverkan har ofta stor betydelse för den offentliga förvaltningens förmåga att möta enskilda medborgares behov. Det blir bland annat ett sätt för tjänstemännen att hantera motstridiga regelverk och hjälpa medborgare med särskilda behov.<sup>62</sup>

Däremot finns det tecken på att samverkan inte har fungerat lika väl i de fall då regeringen ställer särskilda krav på samverkan. Det framkommer bland annat i våra fokusgrupper med myndighetschefer. En anledning till detta är bland annat att kraven på samverkan inte alltid är tydliga.<sup>63</sup>

### **Ställ bara krav när samverkan inte fungerat**

Sammantaget tyder vår utredning på att regeringen bör vara återhållsam med att ställa särskilda krav på samverkan utöver regleringen i förvaltningslagen och myndighetsförordningen. En återhållsam hållning överensstämmer också med regeringens inriktning för styrningen att regeringen formulerar uppgifter och följer upp resultat, medan myndigheterna ansvarar för att genomföra uppdraget på bästa sätt.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Ramböll (2016a), s.13.

<sup>63</sup> Se till exempel Ekonomistyrningsverket 2014:59, s.73.

<sup>64</sup> Prop. 2009/10:175, s. 98.

Regeringen bör bara ställa särskilda krav på samverkan när samverkan inte har fungerat och det är viktigt för verksamhetsområdet att samverkan fungerar. Det kan handla om att myndigheterna inte förmått samverka om en viktig fråga, trots att regeringen också försökt undanröja hinder för samverkan.

Regeringen kan också behöva styra samverkan tydligare när myndigheter behöver samverka om långsiktiga och kostsamma projekt. I våra fallstudier har vi till exempel sett att myndigheter kan vara ovilliga att samverka av rädsla för att drabbas ekonomiskt om den andra parten drar sig ur ett samverkansprojekt. Det kan då behövas styrning från regeringen och en särskild konstruktion för finansieringen, i likhet med hur regeringen har konstruerat finansieringen av Mina meddelanden.<sup>65</sup>

## **5.2 Krav på samverkan behöver vara tydliga**

När regeringen ställer krav på samverkan bör den tydliggöra syftet med samverkan och ansvarsfördelningen mellan parterna.

### **Otydliga krav är en tidstjuv**

Otydliga eller alltför allmänt hållna krav riskerar att försvåra samverkan mellan myndigheter. Dessutom riskerar otydliga krav på samverkan att skapa onödig administration för myndigheterna. Statskontoret kunde i en delrapport till uppdraget om statlig styrning av offentlig sektor konstatera att otydliga krav på samverkan blivit en tidstjuv för vissa myndigheter.<sup>66</sup>

### **Tydliggör syfte och ansvarsfördelning**

När regeringen ställer särskilda krav på samverkan bör det finnas en tydlig idé om varför samverkan är ett lämpligt medel för att nå regeringens mål i den specifika frågan. Samverkan kan inte vara ett mål i sig utan bör ses som ett medel för att uppnå ett politiskt mål. Det behöver också stå klart vad kravet innebär utöver kraven på samverkan i förvaltningslagen och kravet på samarbete i myndighetsförordningen. Regeringen bör även tydliggöra ansvarsfördelningen mellan de samverkande myndigheterna. Det kan till exempel handla om att utse en myndighet

---

<sup>65</sup> Prop. 2016/17:1, utg.omr. 22, s. 114ff

<sup>66</sup> Statskontoret 2016:19, s. 44f.

som har ansvar för att leda arbetet inom ramen för samverkan. Krav på samverkan behöver också riktas till samtliga berörda myndigheter och inte bara till en part.<sup>67</sup>

### **Anpassa styrningen av samverkan**

Även styrning av samverkan behöver vara verksamhetsanpassad. Medan det i vissa fall räcker med en löst reglerad struktur för samverkan kan det i andra fall behövas en betydligt mer formaliserad process. Rådet för kunskapsstyrning är ett exempel på en samverkansform där regeringen i hög grad har formaliserat samverkan genom en särskild förordning.<sup>68</sup>

När regeringen ställer ett särskilt krav på samverkan behöver den också följa hur samverkan utvecklas för att kunna anpassa styrningen och vid behov ta bort det särskilda kravet på samverkan.

### **Förtydliga gemensamma principer i Regeringskansliet**

- Statskontoret föreslår att Regeringskansliet kompletterar det befintliga stödet för styrning av myndigheter med gemensamma principer för styrning av samverkan.

För att åstadkomma en mer återhållsam och enhetlig styrning av myndigheternas samverkan bedömer vi att Regeringskansliet behöver utveckla gemensamma principer för styrning av samverkan. Det kan Regeringskansliet göra genom att komplettera det befintliga stödet, exempelvis cirkulär för arbete med regleringsbrev. I ett sådant stöd bör det bland annat framgå vad som menas med de olika begreppen och att särskilda krav på samverkan bör användas återhållsamt och vara tydliga.

Gemensamma principer för att styra samverkan kan också vara en del i det fortsatta arbetet med lärande och utveckling i Regeringskansliet.

---

<sup>67</sup> Statskontoret 2016:19, s. 44–45.

<sup>68</sup> Förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

## 5.3 Undanröj hinder för samverkan

I stället för att ställa direkta krav på samverkan kan regeringen främja myndigheternas egeninitierade samverkan genom att undanröja hinder. Det handlar bland annat om att tydliggöra mandat för finansiering, se över vissa regelverk och minska detaljstyrningen. Ett flertal utredningar har tidigare pekat ut sådana hinder och vi har också kunnat iakttä dem i vår utredning.<sup>69</sup>

### Undanröj osäkerhet om finansiering

I Statskontorets enkät om samverkan uppger nästan 28 procent av de svarande myndighetscheferna att kostnader för samverkan utgör ett hinder för att utveckla samverkan. Innovationsrådet hävdade dock att brist på resurser i vissa fall även kan användas som ett svepskäl när det som egentligen saknas är vilja och ambition.<sup>70</sup> Statskontoret kan inte bedöma rimligheten i Innovationsrådets uppfattning i relation till våra enkätsvar.

Myndigheter har en skyldighet att samarbeta inom ramen för sina grundläggande instruktionsenliga uppgifter. Samarbetet finansieras alltså genom myndighetens förvaltningsanslag. Det gäller i regel även krav på samverkan i exempelvis regleringsbrev. När det råder oklarhet om finansieringen eller exempelvis vad den instruktionsenliga uppgiften omfattar, behöver myndigheterna lyfta frågan till respektive departement. När myndigheterna gör det, är det angeläget att regeringen och Regeringskansliet ger en tydlig respons på myndighetens fråga. Annars försvåras och fördröjs samverkan ytterligare.

### Se över otydliga och motstridiga regelverk

Otydliga och motstridiga regelverk utgör i många fall ett hinder för en ändamålsenlig samverkan.<sup>71</sup> Myndigheter vars verksamhet regleras av olika lagar och förordningar kan behöva arbeta utifrån olika begrepp och definitioner av målgruppen. Det skapar problem i till exempel arbetet med att ta fram gemensam information till målgruppen.<sup>72</sup> I de fallstudier

---

<sup>69</sup> Se bland annat Quist och Fransson (2014), s. 82f och Visam (2005), s. 23ff.

<sup>70</sup> SOU 2013:40, s. 149.

<sup>71</sup> Ramböll (2016a).

<sup>72</sup> Statskontoret 2012:13, s. 81.

som vi har låtit genomföra har vi också sett flera exempel på regelverk som krockar eller utgör hinder för en sammanhållen förvaltning:

- Hinder för att dela information innebär att det ibland behövs dubbla eller tredubbla kartläggningar av enskilda individers arbetsförmåga inom rehabiliteringsområdet.
- Lagstiftning och regler gällande insatser för unga som varken arbetar eller studerar blir ett hinder för Arbetsförmedlingen och kommuner att skyndsamt fånga upp den individ som behöver stöd snabbt.
- Otydliga regler om vem som ska stå för kostnader i krissituationer hindrar att nödvändiga åtgärder sätts in i tid.

Om regeringen vill utveckla samordningen inom ett verksamhetsområde kan det därför vara angeläget att se över regelverken som aktörerna inom området lyder under. Regeringskansliet är i sådana situationer många gånger beroende av underlag från bland annat berörda myndigheter som har mer resurser och en större kunskap om verksamheten.

### **Alltför detaljerad styrning försvårar samverkan**

Det finns en risk att regeringen genom för detaljerad styrning skapar oklara ansvarsförhållanden och otydliga signaler till de som ska genomföra verksamheten inom ofta komplexa samhällsområden. Därmed kan regeringen försvåra samverkan. I våra fokusgrupper har det framkommit en bild av att myndigheter som till stor del styrs av särskilda uppdrag och sakanslag har svårare att samverka. En myndighetschef uttryckte det så här:

De hinder som jag möter nu, ... som när jag går och pratar med [myndighetschefen] som har hundra regeringsuppdrag, då blir det svårt att hitta utrymme för samverkan. Så de myndigheterna som är så detaljstyrda, det klart att de får jättestora svårigheter att samverka. Annars har jag inte upplevt det.

En alltför detaljerad styrning med många uppdrag kan också göra det svårare för regeringen att behålla ett helhetsperspektiv i styrningen, vilket i sin tur kan leda till överlappningar och hinder för samverkan.

## **Uppmuntra, men ingen särskild uppföljning**

I våra fokusgrupper och i samverkansenkätens fritextsvar efterfrågar myndighetscheferna också tydligare uppmuntran från regeringen vad gäller samverkan, till exempel genom att man berör myndighetens samverkan i myndighetsdialogen. En myndighetschef uttryckte sig enligt följande i en av våra fokusgrupper:

I myndighetsförordningen framgår det tydligt att man ska samverka med varandra och sedan har man inte lyft upp det lika mycket. Man pekar ofta på myndighetsförordningen kring att man ska hushålla med resurser och vara kostnadseffektiv och sådana saker. Men även det att man ska samverka skulle man kunna lyfta upp den mer... Regeringen skulle kunna fråga i mål- och resultatdialogen.

På frågan om vad regeringen kan göra för att främja samverkan svarar en myndighetschef i samverkansenkätens fritextsvar följande:

Det viktigaste är att myndigheterna känner stöd från regeringen dvs. att detta är något som uppmuntras och uppmärksammas och att det inte bara är sådan samverkan som skrivs in i instruktion m.m. som räknas.

Vi ser inget behov av att regeringen särskilt följer upp myndigheternas samverkan, utan fokus bör vara myndighetens och verksamhetens resultat. Det kan dock innebära att Regeringskansliet ibland behöver fördjupa sig i hur olika myndigheter påverkar varandras resultat. Det är också viktigt att myndigheterna kan göra regeringen uppmärksam på fall när samverkan inte fungerar med negativa följder för myndighetens resultat och för verksamhetsområdet.

## **Se över myndighetsstrukturen vid behov**

Om myndigheter inte förmår att samverka och det leder till att viktiga frågor för medborgare och företag faller mellan stolarna, kan det vara ett tecken på att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna inte är optimal. I stället för att myndigheterna ska ägna stor möda åt att samverka kan lösningen i stället ligga i att exempelvis förändra myndigheternas ansvarsområden.

Regeringen låter vanligen genomföra analyser av myndighetsstrukturen på ett område när det redan finns en idé om att göra vissa förändringar.

Sådana översyner har tenderat att vara tämligen omfattande och har bedrivits inom kommittéväsendet.<sup>73</sup> Översyner av myndighetsstrukturen kan dock göras enklare än så. Det kan handla om en analys av Regeringskansliet eller med stöd av regeringens stabsmyndigheter.

---

<sup>73</sup> Se till exempel översyn av myndighetsstrukturen på skolområdet (SOU 2007:79) högskoleområdet (SOU 2012:1) och vård- och omsorgssystemet (SOU 2012:33).





## Del II – Tillitsbaserad styrning

I denna del analyserar vi om regeringens styrning kännetecknas av tillit och förtroende. Vi lämnar också förslag på hur regeringen kan utveckla styrningen om den vill styra mer tillitsbaserat. Avsnittet består av fyra kapitel:

- I kapitel 6 utvecklar vi vad en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende innebär.
- I kapitel 7 presenterar vi en kartläggning av om det finns tillit i den svenska förvaltningen.
- I kapitel 8 analyserar vi om regeringens styrning av förvaltningen kännetecknas av tillit och förtroende och hur regeringen kan utveckla styrningen.
- I kapitel 9 analyserar vi om regeringens efterhandskontroll av förvaltningen kännetecknas av tillit och förtroende och hur regeringen kan utveckla den.



## 6 Den tillitsbaserade styrningens komponenter

En tillitsbaserad styrning kännetecknas av att regeringen har, och i styrningen visar, tillit och förtroende till den myndighet eller verksamhet som styrs. I detta kapitel drar Statskontoret följande huvudsakliga slutsatser:

- En tillitsbaserad styrning ger tydliga uppgifter men samtidigt ett handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten. I denna del ligger en tillitsbaserad styrning därmed nära en ursprunglig tanke med resultatstyrningen, nämligen att styra med mål och delegera genomförandet till myndigheterna. Forskningen ser dock tillitsbaserad styrning som något mer än en renodlad resultatstyrning. Relationer, närhet och gemenskap spelar också en viktig roll.
- En tillitsbaserad styrning innebär också en uppföljning och efterhandskontroll som ger regeringen tillräckligt underlag för styrningen och samtidigt upplevs som meningsfull och legitim av den som kontrolleras. Forskningen tyder därmed på att det under vissa förutsättningar går att förena tillit med kontroll.
- Regeringen har sett tillitsbaserad styrning som ett sätt att höja kvaliteten i den offentliga verksamheten och göra den mer effektiv. Enligt forskningen kräver det tillit i hela styrkedjan: från den enskilda tjänstemannen upp till regeringen.

## 6.1 En styrning kännetecknad av tillit

Enligt regeringen kännetecknas tillitsbaserad styrning av att regeringen har, och i styrningen visar, tillit och förtroende till den myndighet eller verksamhet som styrs.<sup>74</sup> Begreppen tillit och förtroende används ofta synonymt och handlar om ömsesidighet och beroende i en relation mellan två parter. Att lita på någon innebär att ta en medveten risk i förväntan om att få någonting positivt tillbaka.<sup>75</sup> Tilliten eller förtroendet kan dock återkallas om endera parten i relationen inte lever upp till sin del. Det är med andra ord villkorat.<sup>76</sup>

I praktiken innebär tillitsbaserad styrning att regeringen ger den som utför verksamheten ett handlingsutrymme för att bedriva och utveckla verksamheten. Regeringen måste då kunna lita på att verksamheten bedrivs på ett effektivt och rättssäkert sätt.<sup>77</sup> Utifrån forskningen och regeringens definition ser vi att en tillitsbaserad styrning består av två huvudsakliga komponenter:

- En styrning som ger tydliga uppgifter och samtidigt ett handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten.
- En uppföljning och efterhandskontroll som ger regeringen tillräckligt underlag för styrningen och samtidigt upplevs som meningsfull och legitim av den som kontrolleras.

Denna definition använder vi för att analysera regeringens styrning av myndigheter och verksamheter i kapitel 8 och 9.

### Styrning som ger handlingsutrymme

En viktig del av den tillitsbaserade styrningen är att ge den som styrs ett handlingsutrymme att utforma och anpassa verksamheten. En tillitsbaserad styrning ligger i detta fall därmed nära en ursprunglig tanke med resultatstyrningen, nämligen att styra med mål och delegera genomförandet till myndigheterna. Forskare ser dock tillitsbaserad styrning som något annat eller något mer än en renodling av resultatstyrningen.

---

<sup>74</sup> Regeringsbeslut 2016-02-04, s. 7.

<sup>75</sup> Ostrom och Walker (2003), s. 382 och Statskontoret (2016a), s. 27.

<sup>76</sup> Statskontoret 2016:26 A.

<sup>77</sup> Kommittédirektiv 2016:51, s. 1.

De flesta forskare pekar på att styrningsrelationen behöver förändras, att det som behövs är att ”underlätta och förstärka inslag av närhet, gemenskap och beroende mellan departement och myndigheter, mellan chefer och medarbetare.”<sup>78</sup>

### **Kontroll som upplevs meningsfull**

Regeringen har ett behov att kunna följa och redovisa verksamhetens utveckling.<sup>79</sup> Samtidigt kan olika former av kontroll skada tilliten, det visar tidigare forskning på området.<sup>80</sup> En tillitsbaserad relation går dock att kombinera med kontroll om kontrollen upplevs som meningsfull och bidrar till att motivera. Upplevelsen av meningsfullhet ökar i sin tur om de som kontrolleras själva involveras och får vara med och utforma styrmedlen och kontrollverktygen.<sup>81</sup> Att utveckla en tillitsbaserad styrning kan därmed innebära att i större utsträckning involvera den som styrs i kontroll och uppföljning av verksamheten.

## **6.2 Tillitsbaserad styrning förväntas leda till bättre verksamhet**

Regeringen har beskrivit tillitsbaserad styrning som ett medel att använda för att höja kvaliteten i den offentliga verksamheten och göra den mer effektiv. Genom att visa större förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kompetens ska kvaliteten i förvaltningen bli bättre.<sup>82</sup> Den potentiella vinsten med en tillitsbaserad styrning är också att politiker och tjänstemän kan ägna sig åt kärnverksamheten i stället för att kontrollera och bli kontrollerade.<sup>83</sup>

---

<sup>78</sup> Statskontoret 2016:26 A, s. 54.

<sup>79</sup> Regeringsbeslut 2016-02-04, s. 7.

<sup>80</sup> Johansson (2016) och Øllgaard Bentzen (2015).

<sup>81</sup> Øllgaard Bentzen (2015), s. 70–77, Statskontoret (2016a), s. 30.

<sup>82</sup> Regeringsbeslut 2016-02-04.

<sup>83</sup> Statskontoret (2016a) och Statskontoret 2016:26 A.

### 6.3 Tillit i hela styrkedjan

För att en tillitsbaserad styrning i praktiken ska leda till vinster i form av mer effektiv verksamhet, räcker det enligt forskningen inte med att se tillitsbaserad styrning som en relation mellan regeringen och myndigheten. Forskningen pekar på att tillitsbaserad styrning är en tvåvägskommunikation mellan politik och förvaltning som enligt detta synsätt bara fungerar om den omfattar hela statsförvaltningen; från den enskilda tjänstemannen på en myndighet eller i kommunen, hela vägen upp till regeringen. Alla relationer måste präglas av tillit, inte bara den mellan departementet och myndighetsledningen utan även mellan ledningen och medarbetarna.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Statskontoret 2016:26 A, s. 51.

## 7 Kartläggning av tilliten i förvaltningen

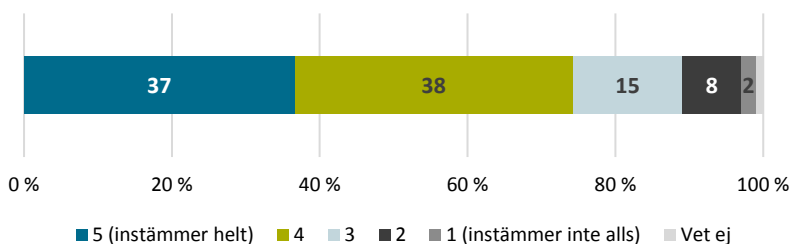
Vi redogör här för Regeringskansliets och myndigheternas upplevelse av tillit och för arbetstagares upplevelse av tilliten på arbetsplatsen inom olika sektorer. I detta kapitel drar Statskontoret följande huvudsakliga slutsatser:

- Myndighetscheferna upplever generellt att regeringen har förtroende för deras myndighet. Intervjuer tyder på att tilliten till myndigheten främst kopplas samman med förtroendet mellan departementet och myndighetsledningen. Det tyder på att utnämningar av myndighetschefer är ett viktigt styrinstrument i en tillitsbaserad styrning.
- Tillit och förtroende upplevs finnas främst mellan myndigheten och det egna departementet, snarare än mellan myndigheten och övriga departement.
- Medarbetare i staten upplever i något lägre utsträckning att det finns tillit på arbetsplatsen jämfört med arbetstagare i landsting, kommuner och den privata sektorn. Att känna att ens kompetens tas tillvara och att chefen välkomnar ens idéer är positivt relaterat till tilliten. Att bli detaljstyrd uppvisar dock i lägre grad en samvariation med upplevelsen av tillit.
- Ledarskapet är den viktigaste faktorn för medarbetarnas upplevelse av om det finns tillit på arbetsplatsen. Det gäller särskilt inom staten. I kombination med att anställda i staten upplever mindre tillit på arbetsplatsen är det en signal om att statliga myndigheter behöver arbeta med att ytterligare utveckla ledarskapet.

## 7.1 Myndighetschefer upplever att de har regeringens förtroende

De flesta myndighetschefer upplever att de har regeringens förtroende. I en enkät om hur myndighetschefer ser på regeringens styrning instämmer tre fjärdedelar av myndighetscheferna helt eller till stor del i påståendet att regeringen har förtroende för myndighetens sätt att genomföra sitt uppdrag. Det är bara knappt tio procent som i enkäten inte instämmer i att regeringen visar förtroende för den egna myndigheten.

**Figur 1** Myndighetscheferns svar på frågan om regeringen visar ett stort förtroende för myndighetens sätt att genomföra sitt uppdrag (andel svarande i procent)



Källa: Enkät till myndighetschefer.

Not: 144 myndighetschefer har svarat på frågan. En procent av de svarande har uppgett "vet ej".

Myndighetschefer upplever också att regeringens tillit till myndigheten har ökat över tid.<sup>85</sup> Däremot anger myndighetschefer för större myndigheter i lägre utsträckning att regeringen har förtroende för verksamheten. Bland myndigheter med fler än 500 anställda upplever 67 procent tillit från regeringen medan samma siffra för myndigheter som bara har upp till 100 anställda är 87 procent. Bland de stora myndigheterna är det speciellt universitet och högskolor som upplever mindre tillit.

---

<sup>85</sup> Statskontoret (2016b), s. 25.



Enkäten presenteras i sin helhet i rapporten Myndighetschefernas syn på regeringens styrning.<sup>86</sup>

### **Tillit till myndigheten hör ihop med tillit till ledningen**

Regeringens tillit till myndigheten är för flera av intervjupersonerna i våra fallstudier nära sammanlänkat med tillit till myndighetens ledning, speciellt till myndighetschefen. I en av våra fallstudier uttrycker en generaldirektör att en förutsättning för att kunna utföra arbetet är personlig tillit från dem som har tillsatt generaldirektören:

Om jag kände att det inte fanns förtroende skulle jag gå upp till ministern och fråga om den har förtroende för mig eller inte. Har de inte förtroende för mig kan det inte funka.

En annan myndighetschef säger i en av våra fokusgrupper:

På myndighetsledningsnivå, då är tilliten väldigt digital. Antingen så har man tillit eller så har man inte tillit och då försvinner man... Det är antingen eller på den, det är inte kanske.

Även om regeringen genom lagar och förordningar också har makt att styra medarbetare i myndigheter och kommuner är det därmed inte relationen till medarbetare eller olika professioner som intervjupersonerna tänker på i första hand när de talar om tillit i förvaltningen.

Detta tyder på att utnämningar av myndighetschefer är ett viktigt styrinstrument för regeringen om den vill utveckla en tillitsbaserad styrning. Genom att utnämna en myndighetschef som regeringen har tillit till, arbeta med att bygga upp tilliten till myndighetschefen och avsätta den myndighetschef för vilken tilliten brister, skapar regeringen förutsättningar för att utveckla en tillitsbaserad styrning.

### **Tilliten gynnas av närhet och dialog**

I fallstudierna av regeringens styrning har både myndigheter och företrädare för Regeringskansliet återkommande beskrivit tillit och förtroende som förknippat med en ärlig och öppen dialog. Det tyder på att tilliten gynnas av ömsesidig kunskap och förståelse.

---

<sup>86</sup> Statskontoret (2016b).

Mot bakgrund av denna beskrivning är det naturligt att myndigheterna framför allt värderar tilliten från det egna departementet som hög, medan förtroendet mellan myndigheten och andra departement upplevs som lägre. En möjlig förklaring till detta som intervjuade myndighetshandläggare lyfter fram är att andra departement inte har samma relation till och kännedom om myndigheten och därför inte känner samma förtroende för myndigheten. En myndighetshandläggare säger:

De i Regeringskansliet som är längre bort från den kontinuerliga dialogen med myndigheten känner inte samma förtroende och tillit för myndigheten. Regeringskansliet måste våga släppa taget och ha förtroende för att myndigheten själv vet bäst hur de ska och kan utforma sin verksamhet. Det är självklart för mig som myndighetshandläggare och de som har fast dialog med myndigheten att myndigheten vet vad deras uppdrag är, men det är inte lika självklart för alla inom Regeringskansliet.

På samma sätt ser vi att myndighetscheferna upplever större tillit från regeringen med tätare informella kontakter (se figur 10 i avsnitt 9.3).

Vår undersökning visar också att myndigheterna ibland upplever Regeringskansliet som fragmenterat, och att styrningen behöver bli mer sammanhållen för att en tillitsbaserad styrning ska kunna utvecklas vidare. I dag kan samma myndighet styras tillitsbaserat av sitt eget departement, men samtidigt mötas av misstro från andra departement. Vi diskuterar hur styrningen kan bli mer sammanhållen i del I av rapporten.

Fallstudierna av regeringens styrning av åtta myndigheter finns tillgängliga i sin helhet i en underlagsrapport på Statskontorets webbplats.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Ramböll (2016b).

## 7.2 Medarbetare i staten upplever tilliten som lägre

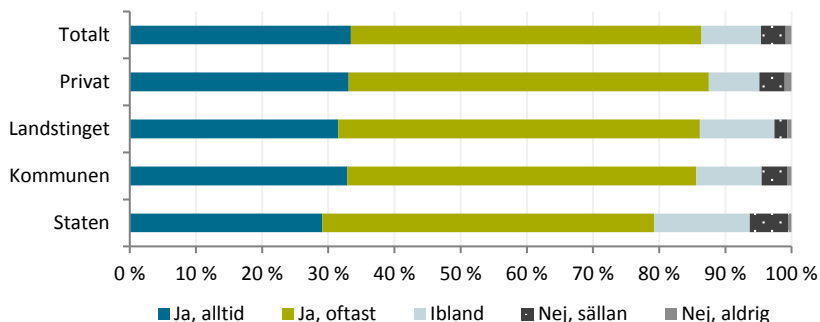
Tillit finns också i stor utsträckning inom förvaltningen, även om det finns variationer inom olika sektorer.

Statskontoret har genomfört en enkät till 12 000 medarbetare i offentlig och privat sektor om tillit på jobbet. Enkäten presenteras i sin helhet i rapporten Tillit på jobbet.<sup>88</sup>

Resultaten visar att de flesta medarbetare upplever att det finns tillit på arbetsplatsen. Tilliten bland medarbetare i staten är däremot något lägre än bland medarbetare i övriga sektorer. Knappt 80 procent av medarbetarna i staten känner att de kan lita på varandra på arbetsplatsen och något fler instämmer i att chefen visar tillit till att de anställda kan klara av sitt jobb. Motsvarande siffra för medarbetarna i kommuner och landsting och privat sektor är runt 90 procent.

Variationen inom olika delar av den statliga sektorn är mycket stor, vilket beskrivs närmare i underlagsrapporten.

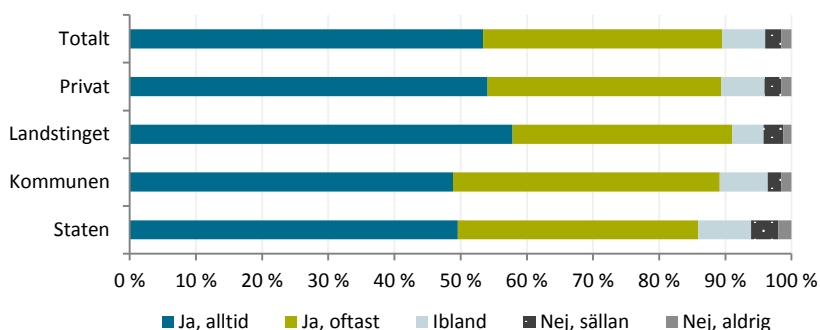
**Figur 2** Svar på frågan "Vi litar på varandra på min arbetsplats" (andel svarande i procent)



Källa: Statskontorets enkät till medarbetare.

<sup>88</sup> Statskontoret 2016:26 B.

**Figur 3** Svar på frågan "Min chef visar tillit till att jag klarar av att utföra mitt jobb" (andel svarande i procent)



Källa: Statskontorets enkät till medarbetare.

### **Förtroendefullt ledarskap är viktigast för tilliten**

Den faktor som är viktigast för tillit på jobbet är att det finns ett förtroendeingivande ledarskap. Det innebär att medarbetarna uppfattar att ledningen är kompetent, har integritet och är stödjande i medarbetarens yrkesmässiga utveckling och behov av balans mellan yrkesliv och privatliv.

Våra analyser visar att ett förtroendeingivande ledarskap är mycket positivt för såväl uppfattningen att det finns tillit på arbetsplatsen som upplevelsen av tillit från chefen. Ett förtroendegivande ledarskap är enligt våra analyser också den enskilt viktigaste faktorn för att förklara tillit på jobbet. Detta gäller såväl inom privat och statlig sektor som i landstinget.

### **Autonomi på jobbet är också viktigt för tilliten**

Även upplevelsen av autonomi på jobbet är positivt för upplevelsen av tillit. Det är framför allt viktigt att den kompetens man har tas tillvara och att chefen välkomnar de idéer man har.

Våra analyser visar att autonomi på jobbet är positivt för såväl uppfattningen att det finns tillit på arbetsplatsen som upplevelsen av tillit från chefen. Inom privat och statlig sektor och i landstinget har dock ett

förtroendeingivande ledarskap en ännu större påverkan på tilliten, medan autonomi och ledarskap är lika viktiga i kommunal sektor.

### **Kontroll, men inte detaljstyrning, har betydelse för tilliten**

Detaljstyrning från chefen i form av detaljerade instruktioner har inte någon större effekt på tilliten på jobbet. Det visar våra analyser av medarbetarnas svar. Däremot har det en viss betydelse för tilliten om chefen i detalj kontrollerar hur arbetet utförs.

Betydelsen av kontroll är begränsad men synlig. Vi bedömer utifrån detta att det kan finnas anledning att precisera bilden av att detaljstyrning och kontroll leder till minskad tillit på jobbet. En arbetshypotes inför framtida studier skulle kunna vara att kontroll, men inte detaljstyrning, i någon mån kan minska upplevelsen av tillit på jobbet. Avgörande för hur styrningen uppfattas är i stället hur den påverkar upplevelsen av autonomi. Här krävs det dock fördjupade studier.

### **Myndigheterna behöver utveckla ledarskapet**

Ledarskapet är utifrån vår enkät den viktigaste faktorn för medarbetarnas upplevelse av om det finns tillit på arbetsplatsen. Resultatet är särskilt markant inom staten. I kombination med att anställda i staten upplever mindre tillit på arbetsplatsen är det en signal om att statliga myndigheter behöver arbeta med att utveckla ledarskapet. Det gäller särskilt om man önskar utveckla förutsättningarna för en tillitsbaserad styrning. En myndighetschef beskriver i våra fokusgrupper hur myndighetens medarbetare har beskrivit problem med ledningen inom myndigheten:

[...] de tycker att cheferna är fruktansvärt skickliga på att lösa uppgiften, kan regelverken, de löser problemen, de kan arbetsleda, de förstår, alltså allt det där kan de. Det är bara det att de inte upplevs närvarande och de lyssnar inte in och de genererar inte det här tillitsfulla klimatet där det pågår ett samtal och så vidare. Så att vi jobbar ju då väldigt, väldigt mycket med att lyfta av våra chefer en massa onödiga uppgifter som inte är värdeskapande.

Statskontoret har i en delrapport inom uppdraget om statlig styrning av offentlig sektor analyserat hur medarbetarskap och ledarskap i staten kan utvecklas.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Statskontoret 2016:20.

## 8 Tillit i styrningen

En tillitsbaserad styrning ger tydliga uppgifter och samtidigt ett handlingsutrymme för den som ska utföra verksamheten. I detta kapitel drar Statskontoret följande huvudsakliga slutsatser:

- Regeringens styrning av myndigheterna upplevs ofta som tillitsbaserad, även om företrädare för Regeringskansliet kan uppfatta styrningen som mer tillitsbaserad än myndigheterna. Styrningen av vissa tunga samhällsområden har blivit alltmer detaljerad, vilket kan tolkas som bristande tillit till de som ska utföra verksamheten.
- Om det inte är tydligt vilken myndighetens uppgift är och vad myndigheten ska åstadkomma, kan tilliten skadas och möjligheten för regeringen att styra tillitsbaserat försämras.
- Myndigheterna upplever att de i stor utsträckning har utrymme att själva utforma verksamheten. En alltför detaljerad styrning av genomförandet minskar dock handlingsutrymmet och kan urholka tilliten.
- Informella kontakter är vanligt förekommande och fungerar som ett smörjmedel för en tillitsbaserad styrning. Men informella kontakter ställer höga krav på tydlighet och kontinuitet.
- Tillitsbaserad styrning medför risker och kostnader. Därför behöver regeringen göra en avvägning av när och i vilken utsträckning den ska styra tillitsbaserat.
- Statskontoret föreslår att Regeringskansliet
  - fortsätter utveckla stödet till tjänstemännen för att underlätta valet av styrinstrument och
  - ser över stödet till huvudmännen på de olika departementen för att de ska kunna fungera som grindvakter mot en alltför detaljerad styrning.

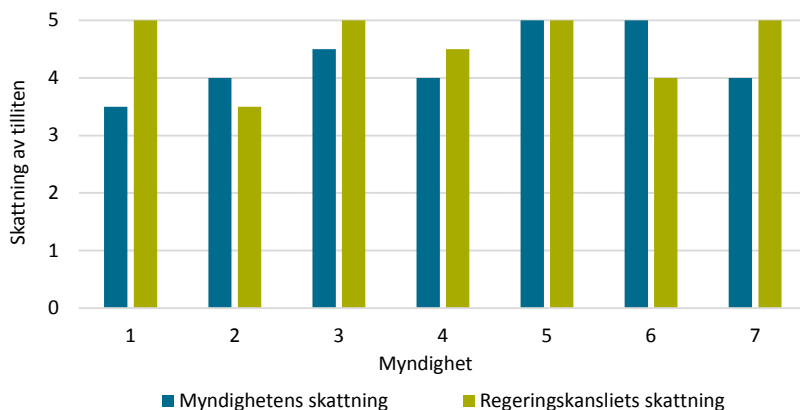
## 8.1 Styrningen upplevs ofta som tillitsbaserad

Utifrån ett flertal källor, bland annat fallstudier av regeringens styrning av åtta myndigheter och ett antal verksamhetsområden, kan vi konstatera att regeringens styrning i många fall kan betraktas som tillitsbaserad. Graden av tillitsbaserad styrning varierar däremot och inom vissa samhällsområden styr regeringen på ett sätt som inte uppfattas som tillitsbaserat. För att använda en större bredd av styrinstrument och därmed underlätta en tillitsbaserad styrning föreslår Statskontoret att Regeringskansliet fortsätter utveckla stödet för val av styrinstrument.

### Styrningen av myndigheter uppfattas som relativt tillitsbaserad

Både myndighetsledningen och representanter från Regeringskansliet i våra åtta fallstudier uppfattar att styrningen är relativt tillitsbaserad. Majoriteten anser att styrningen ligger mellan fyra och fem på en femgradig skala (se figur 4).

Figur 4 Skattning av regeringens tillit till sju av fallstudiemyndigheterna



Källa: Ramböll (2016b).

Not: Den tillitsbaserade styrningen skattades på en skala från 1 till 5 där 5 utgjorde den mest tillitsbaserade styrningen. En myndighet kunde inte skatta tilliten i styrningen.



Det är däremot en skillnad i hur myndigheterna och representanter för Regeringskansliet uppfattar styrningen. Representanter för Regeringskansliet beskriver i flera fall styrningen som mer tillitsbaserad än vad myndigheterna gör. Det indikerar att styrningssignalerna inte alltid uppfattas på samma sätt inom Regeringskansliet och myndigheterna. Dessutom kan myndigheterna och Regeringskansliet ha olika uppfattningar om vad en tillitsbaserad styrning innebär.

### **Tillitsbaserad styrning kan innehålla fler styrinstrument**

Regeringen har ett stort antal verktyg att tillgå i styrningen av myndigheter och verksamheter. För att åstadkomma en tillitsbaserad styrning kan regeringen behöva variera valet av styrinstrument och utnyttja flera verktyg. Risken är annars att regeringen av slentrian tar till styrinstrument som kan minska myndighetens handlingsutrymme. Eller som en huvudman i Regeringskansliet uttryckte det i en av våra fokusgrupper:

[U]ppdrag vet vi också ibland är en fantasilöshet från tjänstemannasidan. När politikerna vill synliggöra en fråga, så är ofta rekommendationen, ”men vi kan ge myndigheten ett uppdrag och så kan vi ha ett pressmeddelande då och sen får vi in rapporterna och då kan vi ordna en liten happening kring det där.” Men det blir ändå ytterligare ett uppdrag.

Våra fallstudier visar att både myndigheter och företrädare för Regeringskansliet ser instruktionen och regleringsbrevet som de viktigaste styrinstrumenten. Myndigheterna har dock även lyft myndighetsförordningen som viktig för regeringens styrning, något som intervjupersonerna på Regeringskansliet inte har framhållit. Även i våra fokusgrupper med myndighetschefer har det framkommit att myndighetscheferna upplever sig fästa större vikt vid myndighetsförordningen än Regeringskansliet.

Myndighetsförordningen består av flera generella krav på myndigheterna samtidigt som den lämnar ett utrymme för myndigheterna att tolka kraven och omsätta dem i sin verksamhet. Om tjänstemännen i Regeringskansliet inte är lika medvetna om eller fäster lika stor vikt vid myndighetsförordningen kan det leda till en styrning som av myndigheterna uppfattas som onödigt detaljerad och som signalerar en bristande tillit.

## Stöd för att välja styrinstrument i en tillitsbaserad styrning

- Statskontoret föreslår att Regeringskansliet fortsätter utveckla stödet till tjänstemännen för att underlätta valet av styrinstrument och undvika onödigt detaljerad styrning.

En alltför detaljerad styrning kan handla om en bristande kunskap hos tjänstemännen i Regeringskansliet om olika styrinstrument och hur de kan användas. I kombination med en pressad arbetssituation kan det leda till en fantasilöshet där styrningen blir slentrianmässig. Tjänstemännen kan till exempel föreslå ett nytt uppdrag till en myndighet för det är så man brukar styra på det aktuella området.

Den tillitsbaserade styrningen behöver vara verksamhetsanpassad, vilket kräver ett medvetet val styrinstrument för att uppnå den önskade inriktningen av myndighetens verksamhet. Tjänstemännen inom Regeringskansliet behöver ett ändamålsenligt stöd i sin uppgift att ge regeringen råd och stöd i styrningen av myndigheter och verksamheter.

Det stöd som finns i dag inom Regeringskansliet i form av bland annat riktlinjer och vägledningar utgår ofta från styrinstrumenten eller budgetprocessen. Därmed kan det vara framgångsrikt att fortsätta utveckla stödet kopplat till detta. Det finns en uppsjö av styrinstrument att välja mellan och ta ställning till när styrningen ska utvecklas, till exempel organisering, finansiering, ledningsform och utnämningar.

Det fortsatta arbetet kan handla om att stödja handläggarna att göra medvetna val av styrinstrument och visa på användning och effekter i olika situationer. För de individuella tjänstemännen och för Regeringskansliet som organisation kan det också bidra till insikter om vad som i dag är resultatet av vanor och vad som är resultatet av en väl avvägd styrning.

## 8.2 Styrningen av flera samhällsområden tyder på mindre tillit

Inom flera verksamhetsområden styr regeringen med en omfattande reglering i förordningar. Sådana områden kan också vara hårt reglerade i lag. Det gäller exempelvis de tunga kommunala ansvarsområdena skola och social omsorg. Inom dessa områden är också privata aktörer utförare av verksamheten.

Statskontoret har nyligen analyserat statens styrning av kommunerna. I den rapporten kunde Statskontoret konstatera att närmare 95 procent av kommunerna upplever att statens styrning har ökat i omfång, komplexitet och detaljeringsgrad under de senaste tio åren. Detaljregleringen utgör ett viktigt stöd i kommunernas planerings- och prioriteringsarbete, men begränsar samtidigt handlingsutrymmet för personalen. Skollagen är ett sådant exempel där kommunerna upplever att detaljeringsgraden har ökat. Styrningen av en stor del av den kommunala verksamheten kan alltså tolkas som bristande tillit till kommunerna och de privata aktörer som utför verksamheten.

Regeringen har även stärkt den finansiella styrningen inom flera verksamhetsområden. Användningen av specialdestinerade statsbidrag som styrmedel har till exempel ökat. Bidragen minskar handlingsutrymmet och många kommuner anser att statsbidragens utformning leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar. Statsbidragens prioriteringar stämmer inte heller alltid överens med kommunernas behov och möjligheter.

Samtidigt som den samlade styrningen har ökat finns det enskilda verksamhetsområden där den har minskat. Det gäller räddningstjänsten där det har blivit mer målstyrning i stället för regelstyrning och kulturområdet i och med införandet av kultursamverkansmodellen.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Statskontoret 2016:24.

### **8.3 En otydlig uppgift försvårar tillitsbaserad styrning**

Om det inte är tydligt vad som är myndighetens övergripande uppgift och vad myndigheten förväntas åstadkomma försämrar det regeringens möjlighet att tillämpa en tillitsbaserad styrning. Både i denna utredning och i tidigare myndighetsanalyser framkommer det att myndighetens övergripande uppgift ibland är otydlig och att det försvårar för myndigheten att bedriva en effektiv verksamhet.

#### **Det är inte alltid tydligt vad myndigheten ska åstadkomma**

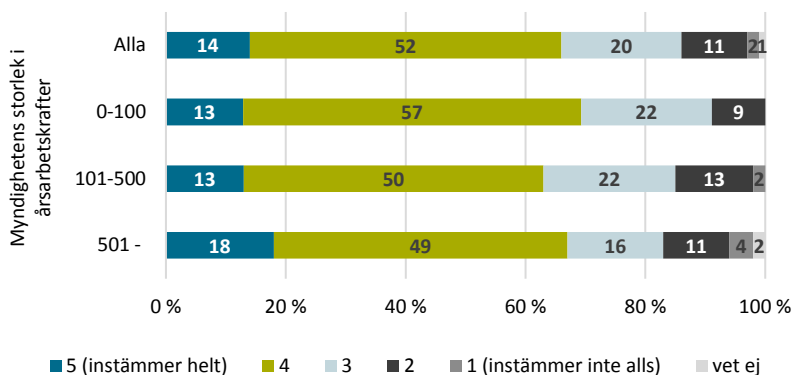
Myndighetens uppgift framgår huvudsakligen av instruktionen. Men myndighetens förståelse för uppdraget påverkas av hur regeringen samlat styr myndigheten genom olika styrinstrument. Till exempel kan myndighetens förståelse för uppgiften påverkas av hur regeringen styr med särskilda uppdrag och återrapporteringskrav.

Flera av de myndighetsanalyser som Statskontoret har genomfört de senaste åren visar att myndigheterna haft svårt att uppnå goda resultat på grund av att myndighetens uppgifter varit otydliga.<sup>91</sup> Att det ibland är otydligt vad en myndighet förväntas åstadkomma framkommer också i enkäten om myndighetschefernas syn på regeringens styrning. Där instämmer de flesta helt eller delvis i att det är tydligt vad regeringen vill att myndigheten ska åstadkomma, men 13 procent av myndighetscheferna uppger att det inte alls eller bara delvis är tydligt vad regeringen förväntar sig av dem (se figur 5).

---

<sup>91</sup> Se till exempel Statskontoret 2016:18, Statskontoret 2016:16, Statskontoret 2015:16 och Statskontoret 2014:21.

**Figur 5** Andel myndighetschefer som svarat på frågan om regeringen är tydlig med vad myndigheten ska åstadkomma (procent) uppdelat på myndighetens storlek i årsarbetskrafter 2015



Källa: Enkät till myndighetschefer.

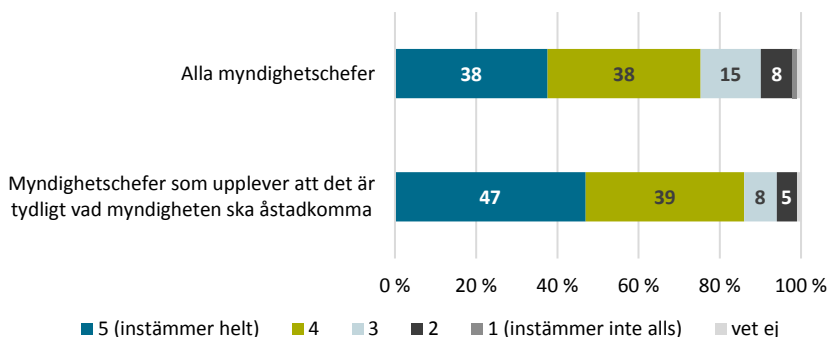
Not: Totalt antal svarande är 145 myndighetschefer (46 i små myndigheter, 54 i medelstora myndigheter och 45 i större myndigheter).

I figur 5 framgår att små myndigheter tenderar att uppleva sin uppgift som tydligare än större myndigheter. Det kan ha att göra med verksamhetens komplexitet, men det är ingen större skillnad mellan stora och mellanstora myndigheter.

### Tydlighet i uppgiften underlättar en tillitsbaserad styrning

I enkäten till myndighetschefer framkommer att de myndighetschefer som uppfattar att det är tydligt vad myndigheten förväntas åstadkomma också i högre grad upplever sig ha regeringens förtroende (se figur 6).

**Figur 6** Andel myndighetschefer som svarat på frågan om regeringen visar stort förtroende för myndigheten (procent)



Källa: Enkät till myndighetschefer.

Not: Totalt antal svarande är 144, varav 96 som upplevde det som tydligt vad myndigheten skulle åstadkomma.

Om det är oklart vad regeringen har delegerat blir det svårt för myndigheterna att veta vad de förväntas göra. Det kan skapa en situation där myndigheten får svårt att leva upp till regeringens otydligt uttryckta förväntningar, vilket i sin tur riskerar att försvaga tilliten till myndigheten.<sup>92</sup> Eller som en myndighetschef uttrycker det i en av våra fokusgrupper:

Alltså det är inte mängden styrning det handlar om, utan det är väl vilken styrning. För jag menar vi är ju regeringens redskap för att genomföra regeringens politik och det viktiga är att regeringen på ett tydligt sätt kan tala om för oss vad är det vi vill ha för någonting? Och om det är otydligt vad man vill ha, det är då det blir besvärligt.

I en tidigare delrapport i uppdraget om statens styrning av offentlig sektor kunde Statskontoret också konstatera att en tydlig uppgift underlättar myndigheternas arbete med att utveckla medarbetarskap och ledarskap.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Ramböll (2016b).

<sup>93</sup> Statskontoret 2016:20.

## **En utmaning att vara tydlig utan att detaljstyra**

Att vara tydlig i uppgiften innebär inte att regeringen behöver utöka skrivningarna i myndighetens instruktion. Det handlar i stället om att regeringen i den samlade styrningen av myndigheten talar med en tydlig röst.

Myndigheterna kan också själva efterfråga mer styrning från regeringen. Det kan då vara en utmaning för Regeringskansliet att inte detaljstyra. I fallstudierna av regeringens styrning av åtta myndigheter beskriver de intervjuade det som en balansgång för Regeringskansliet att peka ut riktningen på ett tydligt sätt utan att beskriva hur myndigheten ska arbeta.<sup>94</sup>

## **8.4 Handlingsutrymmet minskas med detaljstyrning**

Handlingsutrymme att genomföra uppgiften är en av faktorerna som bygger tillit. Även om de flesta myndighetschefer anser sig ha ett handlingsutrymme påverkas det ibland av en alltför detaljerad styrning.

### **Myndighetschefer anser sig ha ett handlingsutrymme**

Merparten av myndighetscheferna upplever att de har goda förutsättningar att själva utforma verksamheten. I enkäten till myndighetschefer är det enbart elva procent av de svarande som har angett det motsatta, det vill säga att regeringens styrning inte ger dem goda förutsättningar att själva utforma verksamheten.<sup>95</sup>

Myndighetschefer för större myndigheter upplever dock att de har ett mindre handlingsutrymme än chefer för mindre myndigheter. Medan 76 procent av cheferna för myndigheter med färre än 100 årsarbetskrafter anser att de har goda förutsättningar att själva utforma verksamheten instämmer bara 49 procent av myndighetscheferna för stora myndigheter med mer än 500 anställda i detta. I avsnitt 7.1 kunde vi också konstatera att chefer för större myndigheter upplevde mindre tillit från regeringen än chefer för mindre myndigheter.

---

<sup>94</sup> Ramböll (2016b), s. 19.

<sup>95</sup> Statskontoret (2016b), s. 13.

Det kan finnas flera anledningar till att styrningen av större myndigheter upplevs ge mindre handlingsutrymme. Större myndigheter är ofta politiskt viktiga där regeringens önskan att bedriva politik och visa handlingskraft är stor. Det kan resultera i en detaljerad styrning. Regeringens benägenhet att visa tillit och ta en risk kan också vara mindre i stora verksamheter som ofta har betydelse för många människor och som hanterar stora summor pengar.

### **Detaljstyrning minskar handlingsutrymmet**

Detaljstyrning motverkar en tillitsbaserad styrning eftersom det minskar myndigheternas handlingsutrymme och möjligheten att utnyttja medarbetarnas kompetens och erfarenheter.<sup>96</sup> Fallstudierna av regeringens styrning visar också att detaljstyrning stör verksamheten och kan bidra till att medarbetarna känner ett lägre engagemang eftersom styrningen upplevs som en brist på förtroende för myndigheten.<sup>97</sup>

I vilken utsträckning myndigheterna upplever regeringens styrning som för detaljerad varierar dock beroende på bland annat verksamhetens karaktär och tidigare erfarenheter av styrning. Vad som skulle uppfattas som detaljstyrning av en högskola skulle sannolikt betraktas som tillitsbaserad styrning av en myndighet som Socialstyrelsen eller Skolverket.

Generellt ser vi att när regeringen i detalj styr hur en myndighet ska genomföra en uppgift så tolkas det som bristande tillit. Men även här finns variationer beroende på situation och verksamhet. Upplevelsen av tillit påverkas också av den samlade bördan av styrningen.

Vår utredning visar vidare att sådana styrinstrument som ofta förknippas med detaljstyrning – som särskilda uppdrag och återrapporteringskrav – inte nödvändigtvis tolkas som misstro av myndigheterna.<sup>98</sup> Här framstår myndighetens förståelse för styrningen som viktig. Om myndigheten förstår varför regeringen lägger ett uppdrag eller återrapporteringskrav på myndigheten, blir det lättare att tolka regeringens styrsignaler. Myndighetscheferna som deltagit i våra fokusgrupper uttrycker också en

---

<sup>96</sup> Statskontoret 2016:20, s. 30.

<sup>97</sup> Ramböll (2016b), s. 20.

<sup>98</sup> Statskontoret (2016b), s. 26.



förståelse för regeringens balansgång mellan ett politiskt behov av att styra detaljerat och ge myndigheterna handlingsfrihet.

### **Särskilda regeringsuppdrag kan påverka tilliten**

Särskilda uppdrag har i våra fallstudier lyfts fram som ett sätt att detaljstyra och kontrollera myndigheter.<sup>99</sup> Myndighetscheferna upplever i stor utsträckning att styrningen med särskilda uppdrag har ökat under deras tid på myndigheten. Dessutom upplever myndighetscheferna att uppdragen har blivit mer detaljerade.<sup>100</sup>

Av de myndighetschefer som i enkäten uppger att antalet särskilda uppdrag har ökat, anser 61 procent samtidigt att regeringens tillit till myndigheten har ökat under samma period.<sup>101</sup> Våra fallstudier och fokusgrupper tyder också på att det inte alltid är antalet uppdrag i sig som är problematiskt utan hur uppdragen ser ut, i vilket sammanhang de ges och hur myndighetens grundläggande uppgift är utformad. I vissa fall menar myndighetscheferna att uppdragen är onödiga eftersom myndigheterna hade arbetat med frågorna i alla fall. I andra fall är det tvärtom så att uppdragen uppfattas ligga i utkanten av myndigheternas huvudsakliga uppgift eller vara på en sådan detaljnivå att det blir svårt för myndigheten att hålla sikte på grunduppgiften. ”Det blir väldigt mycket fokus på extremt smala tårtbitar”, som en myndighetschef beskriver det i en av våra fokusgrupper. Många uppdrag behöver inte heller betyda misstro, utan kan vara ett uttryck för en önskan att bedriva politik.

Genom att styra myndigheten med särskilda uppdrag kan regeringen försvåra myndighetens tolkning av sin övergripande uppgift och därmed försvåra möjligheterna till en tillitsbaserad styrning.<sup>102</sup> I fallstudierna av regeringens styrning framkommer det att otydliga regeringsuppdrag är en bidragande faktor till att myndigheterna upplever bristande tillit. Uppdragen kan leda till att myndigheten känner att de inte vet vad som efterfrågas eller att Regeringskansliet inte har tillräcklig förståelse för myndighetens verksamhet och situation.<sup>103</sup>

---

<sup>99</sup> Ramböll (2016b), s. 9.

<sup>100</sup> Statskontoret (2016b), s. 26.

<sup>101</sup> Statskontoret (2016b), s. 26.

<sup>102</sup> Se till exempel Statskontoret 2015:16.

<sup>103</sup> Ramböll (2016b), s. 25.

## Den finansiella styrningen kan vara detaljerad

Den finansiella styrningen präglas ibland av detaljstyrning, både för myndigheter och kommuner, och påverkar därmed handlingsutrymmet och möjligheten att utforma verksamheten.

En del myndigheter uttrycker i våra fallstudier att de skulle uppleva ett större förtroende från regeringen om de fick en större flexibilitet i hur de får använda anslagen.<sup>104</sup> Statskontoret har tidigare konstaterat att förvaltningsanslagets andel av finansieringen har minskat.<sup>105</sup> Det gäller bland annat länsstyrelserna, Kulturrådet, Socialstyrelsen och fram till 2016 även Skolverket. Ett minskat förvaltningsanslag och ökade sakanlag uppdelat på flera specifika uppdrag försvårar myndighetens planering och prioritering och kan leda till att verksamheter som finansieras via öronmärkta medel prioriteras före verksamhet som förvaltningsanslaget finansierar.

## Stärk grindvaktfunktionerna

- Statskontoret föreslår att Regeringskansliet ser över stödet till huvudmännen för att de ska kunna fungera som grindvakter mot en alltför detaljerad styrning.

Det finns flera drivkrafter som gör att regeringens styrning av myndigheterna riskerar att bli alltför detaljerad. Till viss del är detaljstyrning ett uttryck för ett stort politiskt intresse för exempelvis skolpolitik eller arbetsmarknadspolitik. Inom sådana politikområden blir inte bara målen utan också medlen politiskt betingade.

Men det finns också drivkrafter på tjänstemannanivå som riskerar att öka detaljeringsgraden i styrningen. Det kunde Statskontoret exempelvis konstatera i myndighetsanalysen av Skolverket. En osäkerhet från Regeringskansliets tjänstemän om vad myndigheten kunde leverera ledde till att regeringen lade uppdrag på och beställde uppgifter från myndigheten för säkerhets skull.<sup>106</sup> Även Styretredningen konstaterade 2007 att det

---

<sup>104</sup> Ramböll (2016b), s. 10–11.

<sup>105</sup> Statskontoret (2013), s. 26–27 och Statskontoret 2015:16, s. 91.

<sup>106</sup> Statskontoret 2015:16, s. 25.

kunde skapas allianser mellan tjänstemän på Regeringskansliet och myndigheterna som ledde till utökade uppdrag och återrapporteringskrav till myndigheterna.<sup>107</sup> I avsnitt 8.1 konstaterade vi att detaljstyrning också kan vara ett tecken på slentrian från tjänstemannasidan.

I en tidigare delrapport i uppdraget om statlig styrning av offentlig sektor konstaterade Statskontoret därför att det behövs grindvaktsfunktioner i Regeringskansliet som kan se till helheten för myndigheterna och som förmår stå emot krav på alltför detaljerad styrning och uppföljning.<sup>108</sup>

Huvudmännen inom departementen har redan i dag ett ansvar för frågor som rör styrning av myndigheter.<sup>109</sup> För att huvudmannen ska kunna vara en sådan grindvakt behöver huvudmannen ha förutsättningar att uppmärksamma en alltför detaljerad styrning och vid behov hissa sådana frågor till den politiska ledningen. Den arbetsgrupp vi i kapitel 3 föreslår att regeringen tillsätter för att se över Regeringskansliets organisation och arbetssätt bör också se över hur stödet till huvudmännen kan förbättras för att dessa ska kunna fungera som grindvakter mot en alltför detaljerad styrning.

## **8.5 Informella kontakter behöver hanteras rätt**

Informella kontakter tjänar till att underlätta styrningen och bygga upp tillit mellan Regeringskansliet och myndigheten. Myndighetschefer efterfrågar också utvecklade informella kontakter. Men informella kontakter ställer stora krav på Regeringskansliet och myndigheterna för att de inte ska leda till otydlighet och bristande tillit.

---

<sup>107</sup> SOU 2007:75, s. 130.

<sup>108</sup> Statskontoret 2016:19, s.47.

<sup>109</sup> 10 och 28 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

## **Informella kontakter är vanliga**

Informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna är vanliga. I enkäten till myndighetschefer om regeringens styrning framkommer att 77 procent av myndighetscheferna har sådana kontakter minst en gång i månaden.<sup>110</sup>

Både i enkäten och i fokusgrupperna efterfrågar dock ett flertal myndighetschefer mer kontakt med Regeringskansliet och den politiska ledningen, både fler formella myndighetsdialoger och mer informell kontakt.

## **Informella kontakter skapar förståelse**

I enkäten till myndighetschefer svarar 75 procent att den informella kontakten underlättar för myndigheten att bedriva en god verksamhet. Våra fallstudier visar att kontakterna bland annat utgör ett stöd för myndigheternas ledning när den ska tolka sitt uppdrag.

I våra fallstudier framhäver flera inom Regeringskansliet att dialogen även gör styrningen mer träffsäker genom att myndigheten kan förmedla vilka problem eller utmaningar den brottas med:

Det blir en vinst för styrningen, för regeringen i slutändan. Att de vet hur vi och myndigheten tänker. Och att de är lyhörda för vad som är möjligt för myndigheten att göra. Viktigt med dialog för att kunna ändra på något, prioritera om eller liknande.

## **Informella kontakter bygger tillit**

Informella kontakter kan vara ett sätt att förstå varandras roller bättre och på så sätt bygga tillit. Även om myndigheten sitter inne med kompetensen i sakfrågorna är det regeringen som har beslutsmakten. För att balansera denna skevhet krävs det att man förstår varandra. Eller som en myndighetschef uttrycker det i en av våra fokusgrupper:

Alltså det handlar om att ha respekt för de olika rollerna och se till att skaffa kunskapen om hur rollfördelningen ser ut, så att man har en möjlighet att hitta ömsesidigheten.

---

<sup>110</sup> Statskontoret (2016b), s. 15.

Våra fallstudier pekar på att när distansen mellan myndigheten och Regeringskansliet ökar, så minskar tilliten i båda riktningarna. Representanter för myndigheter och Regeringskansliet framhäver att styrningen fungerar bra när det finns en välfungerande dialog och uppbyggda personliga relationer. En brist på signaler från Regeringskansliet om vad som är på gång skapar samtidigt en otrygghet hos myndigheten och minskar tilliten.

### **Det krävs tydlighet och kontinuitet**

För att de informella kontakterna ska fungera för att bygga upp tilliten krävs också en viss kontinuitet i kontakterna. Om den politiska ledningen till exempel bara har informella kontakter med myndigheten när någonting har fallerat kommer tilliten snarare att påverkas negativt. En företrädare för Regeringskansliet framförde följande under utredningen:

Ett statsråd har precis uttryckt att man inte litar på en myndighet. ... Statsrådet har bara sett det som har gått snett. Men vi som ser myndigheten varje dag vet att det mesta på myndigheten fungerar väl. Det är bara den här lilla delen som kommit till statsrådets kännedom som gått fel. Därför är det viktigt med en löpande dialog. Det sämsta som kan hända är att man bara träffas på förekommen anledning. Men den löpande dialogen tar tid. Det har hänt förr att välfungerande myndigheter får ett dåligt rykte på grund av småsaker.

Även om de informella kontakterna är viktiga för tilliten kan de också leda till otydliga styrsignaler och därmed minskad tillit. För alla de åtta myndigheterna i våra fallstudier har myndigheten och Regeringskansliet tydliggjort formen för hur den löpande dialogen ska ske, framför allt vilka nivåer som ska ha kontakt med varandra. I en av våra fallstudier upplevde myndigheten att Regeringskansliet inte stod fast vid vad myndigheten upplevde hade sagts i den informella kontakten. Myndighetens tillit till Regeringskansliet minskade och har lett till att myndigheten numera dokumenterar det som sägs muntligt.

## 8.6 Tillitsbaserad styrning kräver en avvägning

Som alla sätt att styra medför även tillitsbaserad styrning vissa risker och kostnader. Det är inte alltid motiverat att styra tillitsbaserat och regeringen behöver göra en avvägning av när och i vilken utsträckning den ska tillämpa tillitsbaserad styrning.

### Risker och kostnader med tillitsbaserad styrning

Med en tillitsbaserad styrning får den som ska genomföra verksamheten ett stort ansvar att prioritera och ta initiativ inom de ramar regeringen ger. Regeringen tar därför en risk genom att lita på att den som genomför verksamheten bedriver den på bästa sätt.

Om det saknas tillit mellan regeringen och en myndighet kan det också ta lång tid att bygga upp och kräva ny kompetens. En tillitsbaserad styrning förutsätter att såväl cheferna som medarbetarna på myndigheten har den kompetens som krävs och en förståelse för de värden som ska prägla rollen som tjänstemän. Myndigheten måste alltså ha förmågan att svara upp mot regeringens tillit. Det kan därför vara svårt att inrikta styrningen mot tillit och frihet under ansvar, om styrningen under lång tid har varit detaljerad eller många av de anställda har arbetat kort tid eller fått bristfällig introduktion och fortbildning.<sup>111</sup>

En tillitsbaserad styrning kan också vara tidskrävande. Att skapa en tätare styrningsrelation kräver mer omfattande dialog mellan alla nivåer i förvaltningen. Det kräver att annat tas bort, till exempel ineffektiv kontroll, onödig administration och detaljerad styrning av uppdrag och återrapporteringskrav.

En tillitsbaserad styrning förutsätter även en medveten användning av informell dialog. Det ställer höga krav på företrädare för regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna att vara medvetna om sina respektive roller och vilka styrsignaler man sänder ut och tar emot. Tillitsbaserad styrning ska inte förstås som att regeringen styr myndigheterna

---

<sup>111</sup> Statskontoret 2016:20, s. 34.

genom informella kontakter, utan som att regeringen ger ett handlingsutrymme och anpassar kontrollen. Informella kontakter underlättar styrningen, men ska inte användas för att styra.

### **En verksamhetsanpassad tillitsbaserad styrning**

Sammantaget visar detta avsnitt att regeringen behöver göra en avvägning av när det är motiverat att styra mer tillitsbaserat. Tillitsbaserad styrning är ett medel som regeringen kan använda, inte ett mål. Regeringen behöver därmed ha en medvetenhet om när och under vilka förutsättningar tillit är ändamålsenligt.<sup>112</sup> Regeringen behöver behålla förmågan att lyfta frågor till den politiska nivån när det blir politiskt nödvändigt eller när delegeringen inte fungerar.

Den tillitsbaserade styrningen måste också verksamhetsanpassas till den aktuella myndighetens förutsättningar och regeringens behov. I vissa fall kan regeringen utforma en styrning som innehåller mer inslag av tillit, i andra mindre.

Regeringen kan också ha ett politiskt behov av att styra på ett sätt som inte faller under definitionen av tillitsbaserad styrning. Inte bara målen utan även medlen kan vara politiskt betingade och det kan därmed finnas politiska skäl att minska en myndighets handlingsutrymme eller kontrollera i detalj, utan att det grundas i en bristande tillit från regeringen.

---

<sup>112</sup> Øllgaard Bentzen (2015), s. 70–77 och Statskontoret (2016a), s. 30.





## 9 Tillit i efterkontrollen

En tillitsbaserad styrning innebär en uppföljning och efterkontroll som ger regeringen tillräckligt underlag för styrningen och samtidigt upplevs som meningsfull och legitim av den som kontrolleras. I detta kapitel drar Statskontoret följande huvudsakliga slutsatser:

- En tillitsbaserad styrning underlättas av att myndigheterna, utifrån regeringens generella krav på redovisning, ger regeringen tillräcklig information för att kunna följa och kontrollera myndigheternas verksamhet. Tidigare studier har visat att myndigheterna kan vidareutveckla sin redovisning till regeringen.
- Regeringens kontroll av de statliga myndigheterna genom återrapporteringskrav är generellt omfattande. Om återrapporteringskraven uppfattas som för många, för detaljerade eller irrelevanta signalerar det misstro snarare än tillit till myndigheterna.
- Informella kontakter kan bidra till att skapa en ömsesidig förståelse för återrapporteringskrav och redovisning och minska behovet av skriftliga rapporter. Alltför täta kontakter kan dock uppfattas som kontroll av myndigheten.
- En omfattande granskning och tillsyn kan påverka tilliten negativt. Statens tillsyn av kommuner, landsting och privata aktörer kan utvecklas för att upplevas som mer legitim och ändamålsenlig.
- Statskontoret föreslår att regeringen
  - låter utreda hur statlig tillsyn kan utformas för att uppfattas som mer meningsfull och legitim.

## 9.1 Tillitsbaserad styrning underlättas av myndigheternas redovisning

Regeringen ställer ett generellt krav på myndigheterna att redovisa sina resultat.<sup>113</sup> Därmed är det myndigheternas ansvar att utforma sin redovisning på ett rättvisande och tydligt sätt. En tillitsbaserad styrning underlättas av att myndigheterna utifrån regeringens generella krav utformar sin redovisning så att regeringen får tillräckligt underlag för att kunna följa och kontrollera myndigheternas verksamhet. På så sätt minskar också regeringens behov av att kontrollera myndigheternas verksamhet genom andra kontrollinstrument. Tidigare studier har dock visat att myndigheterna i många fall behöver utveckla sin redovisning till regeringen.

### Resultatredovisning bygger tillit

Myndighetscheferna i våra fokusgrupper och fallstudier är överens om att om myndigheterna inte kan visa hur det går för dem är det svårt att få regeringens förtroende. Om en myndighet inte redovisar verksamhetens resultat så att regeringen kan bedöma om myndigheten uppnår goda resultat kan det leda till misstro mot myndigheten och ökade krav på återrapportering. Det har också Statskontoret konstaterat i tidigare myndighetsanalyser.<sup>114</sup>

### Myndigheterna har ibland svårt att redovisa resultat

Tidigare utredningar visar att det kan vara svårt för myndigheterna att redovisa resultat. I en analys av tjugo myndighetsanalyser 2013 konstaterade Statskontoret att myndigheternas resultatredovisningar i flera fall var knapphändiga eller kortfattade och att det därmed var svårt att utläsa vilka resultat myndigheten hade uppnått.<sup>115</sup> Ekonomistyrningsverket har även nyligen konstaterat att resultatredovisningen ofta innehåller annan information än vad Regeringskansliet behöver.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

<sup>114</sup> Statskontoret 2014:21 och Statskontoret 2015:16.

<sup>115</sup> Statskontoret (2013), s. 48.

<sup>116</sup> Ekonomistyrningsverket 2016:51, s. 6 och 46–47.

I våra fokusgrupper har en myndighetschef beskrivit svårigheten med att redovisa resultat på följande sätt:

Vi har ganska tydliga krav att beskriva resultat och så vidare, men har väldigt svårt att göra det. Jag tycker att svårigheten kanske ligger mycket hos oss och då blir det att man beskriver processerna istället. Vad har vi gjort? För resultaten är ju faktiskt ganska svåra och jag tror inte att man är så duktig generellt på myndigheterna att diskutera i de termerna.

I våra intervjuer har företrädare för Regeringskansliet framfört att de visserligen anser sig få rättvisande och pålitlig information om myndighetens verksamhet, men att man önskar att myndigheterna i större utsträckning skulle analysera och problematisera sin verksamhet. En representant från Regeringskansliet säger:

Det skulle kunna utvecklas vid årsredovisningar att myndigheten vågar analysera lite mer så kan vi ta ett till varv med det sen. Vad säger det om resultatet, det går inte att utläsa alltid nu.<sup>117</sup>

## **9.2 Återrapporteringskrav kan upplevas som kontroll**

Återrapporteringskrav i regleringsbrev eller i särskilda uppdrag är ett styrverktyg som kan uppfattas som kontroll. Vår utredning visar att det framför allt är när återrapporteringskraven uppfattas som alltför många, alltför detaljerade eller otydliga som myndigheterna ser kraven som ett uttryck för bristande tillit. Om regeringen vill styra mer tillitsbaserat bör regeringen därför vara restriktiv med återrapporteringskrav och i större utsträckning lita till att myndigheten redovisar sina resultat utifrån regeringens generella krav.

### **Allt fler återrapporteringskrav**

Myndighetscheferna upplever generellt att det har blivit vanligare att regeringen ger återrapporteringskrav i regleringsbrev eller särskilda uppdrag. Enkäten till myndighetschefer visar att en stor andel av de svarande upplever att återrapporteringskraven har ökat under sin tid som myndighetschef. Det är dock enbart 10 procent av myndighetscheferna

---

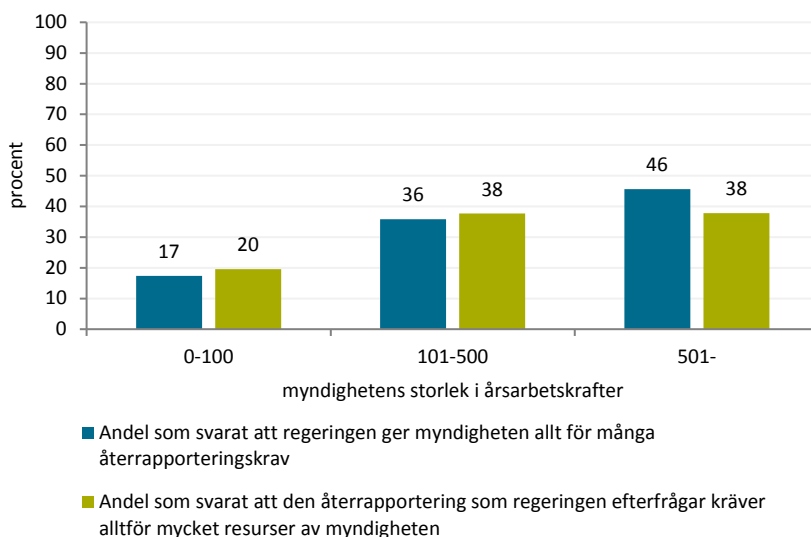
<sup>117</sup> Ramböll (2016b), s.16

som instämmer helt i påståendet att regeringen ger myndigheten alltför många återrapporteringskrav.

Myndighetscheferna upplever inte heller att återrapporteringskraven är alltför detaljerade eller att de är ett tecken på lågt förtroende. Enbart elva procent instämmer helt med påståendet att återrapporteringskraven är alltför detaljerade och endast en mycket liten andel (sex procent) uppfattar återrapporteringskraven som ett uttryck för att regeringen har lågt förtroende för myndigheten. Däremot tycker 32 procent av myndighetscheferna att återrapporteringen kräver för mycket resurser.

Chefer för stora myndigheter anser oftare att regeringen ger myndigheten alltför många och alltför detaljerade återrapporteringskrav, och att detta tar för mycket resurser från myndigheten (se figur 7).

**Figur 7** Andel myndighetschefer som svarat att regeringen ger alltför många återrapporteringskrav och att återrapporteringen kräver alltför mycket resurser (procent) uppdelat på myndighetens storlek mätt i årsarbetskrafter 2015



Källa: Enkät till myndighetschefer.

## **Återrapporteringskraven upplevs som relevanta**

Myndighetscheferna uppfattar generellt sett återrapporteringskraven som relevanta. En betydligt större andel av myndighetscheferna uppger att de uppfattar återrapporteringen som relevant (46 procent) än andelen som inte gör det (16 procent). Det är också en större del av myndighetscheferna som uppfattar att regeringen använder sig av återrapporteringen (42 procent) än som uppfattar att regeringen inte gör det (21 procent). Myndighetschefer som bedömer kraven som relevanta är också mindre benägna att tolka dem som tecken på misstro.

Den upplevda relevansen i återrapporteringen ökar i sin tur om myndigheten själv bjuds in att påverka utformningen av mål och återrapporteringskrav. I dag är det en stor spridning när det gäller hur myndighetscheferna bedömer sina myndigheters möjligheter att påverka själva utformningen av sina mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet: en lika stor andel instämmer inte alls som andelen som instämmer helt.<sup>118</sup>

## **Krav på omfattande och detaljerad återrapportering påverkar tilliten**

Myndigheterna som har intervjuats i fallstudierna framför att många krav på återrapportering kan upplevas som en brist i tilliten från Regeringskansliet:

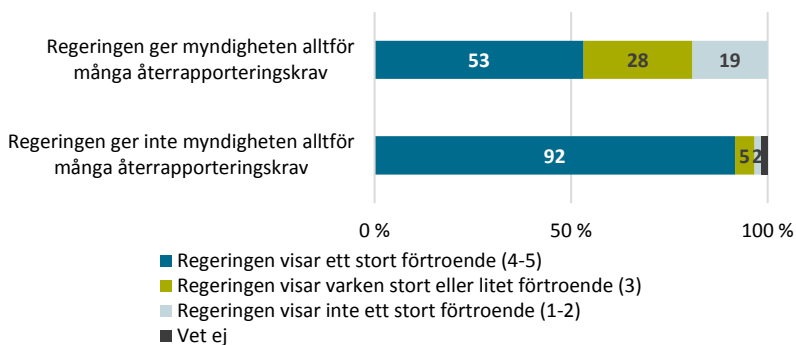
Vi har fortfarande en ganska stor flora av återrapporteringskrav och ganska stor flora av uppdrag som är mer genomförandeuppdrag av olika slag [vilket gör att tilliten går ner]. Om man ska ha en riktigt tillitsfull styrning så lutar man sig tillbaka på instruktionen och låter myndigheten bedriva verksamheten.

Enligt enkäten till myndighetschefer upplever myndigheter med mer omfattande och detaljerade återrapporteringskrav en lägre tillit från regeringen (se figur 8 och 9).

---

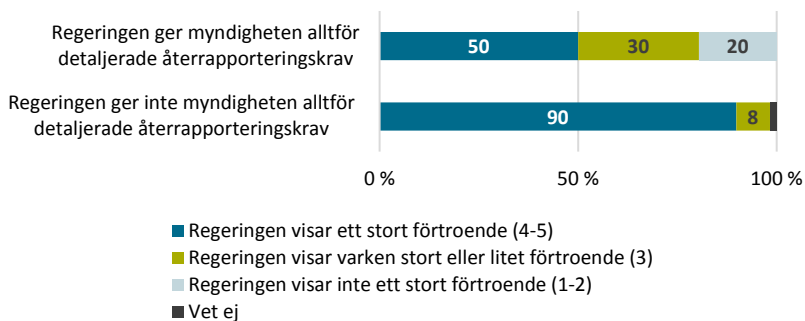
<sup>118</sup> Statskontoret (2016b).

**Figur 8** Andel myndighetschefer som svarat om de upplever att regeringen visar förtroende för myndigheten (procent) uppdelat på uppfattningen om återrapporteringskraven är för många



Källa: Enkät till myndighetschefer.

**Figur 9** Andel myndighetschefer som svarat om de upplever att regeringen visar förtroende för myndigheten (procent) uppdelat på uppfattningen om återrapporteringskraven är för detaljerade



Källa: Enkät till myndighetschefer.

Alltför många och alltför detaljerade återrapporteringskrav uppfattas alltså som ett tecken på bristande förtroende.

### **Otydligt syfte med återrapporteringen förstärker upplevelsen av kontroll**

Om återrapporteringskraven upplevs som otydliga förstärks myndigheternas upplevelse av kraven som instrument för regeringen att kontrollera hur de utför verksamheten. Myndigheterna beskriver i våra fallstudier att regeringens efterfrågan på information särskilt upplevs som en börda om de inte förstår varför informationen efterfrågas, vad den ska användas till eller ser var informationen tar vägen inom Regeringskansliet. En myndighetschef säger i en av våra fallstudier:

[I]bland vet man inte riktigt vad man egentligen efterfrågar vid en återredovisning eller en återrapportering och då är det lite upp till oss att göra en tolkning av det och försöka att hitta rätt, men det betyder inte att man hittar rätt, ... ibland gör man en återrapportering för syftet att återrapportera, så det händer ingenting överhuvudtaget med det material som man plockar fram och det är också en brist.

Det förekommer att myndighetscheferna inte förstår syftet med de återrapporteringskrav som regeringen ställer på myndigheten. Enligt enkäten till myndighetschefer är det drygt 20 procent av myndighetscheferna som inte instämmer i påståendet att regeringen använder sig av myndighetens återrapportering.<sup>119</sup>

## **9.3 Informella kontakter kan minska behovet av kontroll**

Informella kontakter kan skapa en förståelse i regeringen och Regeringskansliet för myndighetens förutsättningar att leva upp till förväntningar och för myndighetens resultat. En fungerande informell dialog kan därmed bygga upp tilliten och minska behovet av skriftliga rapporter och återrapporteringskrav.

---

<sup>119</sup> Statskontoret (2016b).

## **Dialogen skapar ömsesidig förståelse för redovisningen**

Vår utredning visar att en fungerande informell dialog mellan Regeringskansliet och myndigheterna skapar en ömsesidig förståelse för återrapporteringskrav och redovisning. En representant för Regeringskansliet uttryckte det så här i en av våra fokusgrupper:

Den här dialogen, regelbundenheten, strukturen i det bygger upp en tillit där myndigheten också förstår vad Regeringskansliets behov är. För ofta har det varit [problemet], att [regeringen] skriver något glatt i ett regleringsbrev och så får man tillbaka något som man inte tyckt har varit tillräckligt bra. För [myndigheten] har inte förstått vad som var syftet med det där och vad ska de ha det till. När man kan prata med varandra då blir det enklare.

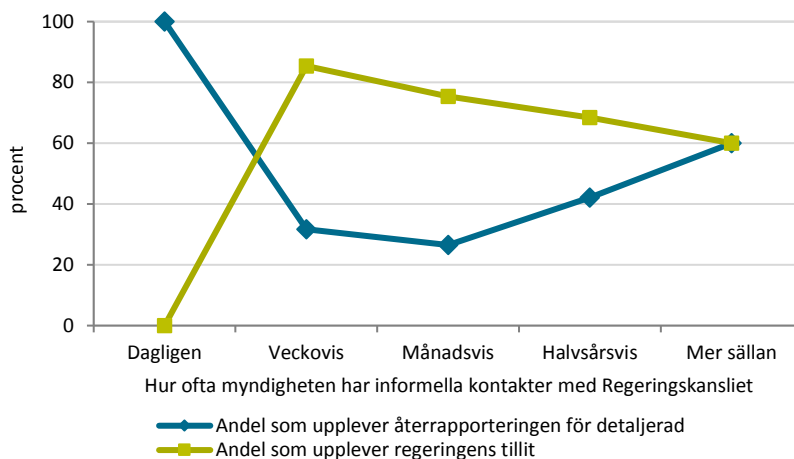
Dialog kan också minska behovet av skriftliga återrapporteringskrav. En myndighetschef uttryckte det så här i enkäten till myndighetschefer:

Uppföljning och regelbunden dialog är viktigt i förbättringen av styrningen – dialog kan delvis ersätta återrapporteringskrav.

Myndigheter som har mer frekventa informella kontakter med Regeringskansliet har också en större förståelse för regeringens återrapporteringskrav enligt vår enkät. Omvänt ser vi att de myndigheter som har informella kontakter med Regeringskansliet dagligen eller väldigt sällan, upplever att återrapporteringskraven är för detaljerade (figur 10).



**Figur 10** Andel myndighetschefer som upplever återrapporteringen som för detaljerad respektive upplever tillit från regeringen (procent) uppdelat på frekvensen av de informella kontakterna



Källa: Enkät till myndighetschefer.

Det finns dock en risk att alltför täta kontakter uppfattas som kontroll snarare än tillit. Medan det generella mönstret är att tilliten ökar i takt med antalet informella kontakter är undantaget de två myndigheter i enkäten som har daglig kontakt med Regeringskansliet. Där upplever myndighetscheferna snarare misstro än tillit (se figur 10).

## 9.4 Granskning och tillsyn påverkar tilliten

Ett flertal aktörer granskar och utövar tillsyn av den offentliga förvaltningen. Granskningar kan både stärka regeringens tillit till verksamheten och skapa en upplevd brist på tillit hos den som granskas. Flera myndighetschefer uppger att de granskats, men att granskningen bara medfört små konsekvenser för verksamheten. Den statliga tillsynen kan också signalera bristande tillit till den som utför verksamheten.

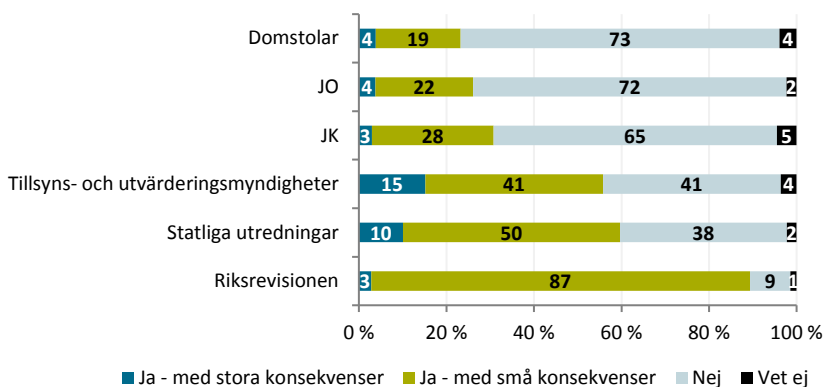
### Att blir granskad kan påverka tilliten

På senare år har antalet statliga aktörer som granskar andra statliga verksamheter ökat. Ett uppmärksammat fenomen är det ökade antalet fri-

stående utvärderingsmyndigheter där regeringens behov av att kontrollera och säkerställa hur olika verksamheter fungerar och hur politiken implementeras ofta har varit ett viktigt bakomliggande motiv.<sup>120</sup>

I enkäten till myndighetschefer uppger de flesta att de har blivit granskade av någon annan statlig aktör under det senaste året. För de allra flesta har granskningen endast medfört små konsekvenser (se figur 11).

**Figur 11** Andel myndighetschefer (procent) som uppgett att myndigheten granskats de senaste 12 månaderna och om detta lett till konsekvenser för myndigheten



Källa: Enkät till myndighetschefer.

Enligt våra fallstudier är externa granskningar ofta ett viktigt underlag för regeringen i analysen av myndigheternas resultat och verksamhet och kan därmed påverka tilliten till myndigheterna – både positivt och negativt.

Myndigheter som har granskats av staten och där granskningarna har haft stora konsekvenser upplever också mindre tillit än andra myndigheter. Av de myndigheter som har blivit granskade med stora konsekvenser för myndigheten upplever 43 procent att de inte har regeringens förtroende. Bland de myndigheter som har blivit granskade men där

<sup>120</sup> Statskontoret (2011).

granskningarna hade små konsekvenser är det enbart 20 procent som upplever att de inte har regeringens förtroende.

Om regeringen vill utveckla en mer tillitsbaserad styrning kan den behöva se över förekomsten av extern granskning inom olika verksamhetsområden. Att så många myndighetschefer uppgett att de blivit granskade, men att det endast medfört små konsekvenser, kan tyda på att en del granskningar görs i onödan. Granskningar som medför små konsekvenser kan ge regeringen en känsla av kontroll över verksamheten och bekräfta att verksamheten i huvudsak fungerar väl. Därmed kan granskningen bygga upp regeringens tillit till myndigheten eller verksamheten. Men utifrån ambitionen om en tillitsbaserad styrning kan kostnaden för granskningen i form av både resurser och en minskad upplevelse av tillit vara för hög i förhållande till den nyttan.

### **Tillsynen kan bli mer legitim**

Flera statliga myndigheter har också i uppgift att utöva tillsyn. Tillsynen syftar till att kontrollera att lagar och regler efterlevs. Tillsynsmyndigheter har också rätt att föreslå åtgärder som korrigerar felaktigheter.<sup>121</sup> Sådan tillsyn riktar sig framför allt till sådan verksamhet som utförs av kommuner, landsting eller privata aktörer. Det är mindre vanligt att en statlig myndighet utövar tillsyn över en annan statlig aktör.

Statskontoret har tidigare konstaterat att kommunerna upplever att tillsynen har ökat och inte uppfattas som stödjande, speciellt inom skola och social omsorg. Kommunerna upplever att den statliga tillsynen och kontrollen kräver mycket administration och sällan fokuserar på kvaliteten i verksamheten. Många kommuner tycker att återkopplingen efter tillsynsbesök, uppföljningar och inrapportering av uppgifter är näst intill obefintlig. Det finns därför en risk för att mer tid och kraft ägnas åt uppföljning än åt faktiskt åstadkomma god kvalitet i verksamheten.<sup>122</sup> Den statliga tillsynen upplevs därmed i flera fall inte vara en del av en tillitsbaserad styrning.

---

<sup>121</sup> Bengtsson och Ek (2013).

<sup>122</sup> Statskontoret 2016:24, s. 165.

## Utred hur statlig tillsyn kan utvecklas

- Statskontoret föreslår att regeringen låter utreda hur statlig tillsyn kan utformas för att uppfattas som mer meningsfull och legitim.

Det finns en stor förståelse i den svenska statsförvaltningen för granskning och tillsyn. Den svenska förvaltningsmodellen med en långtgående delegering av uppgifter till kommuner, landsting och privata aktörer kräver att regeringen följer upp och kontrollerar vilka resultat aktörerna uppnår.

Som vi har visat tidigare är inte heller tillit och kontroll nödvändigtvis varandras motsatser. En upplevelse av tillit går att kombinera med kontroll om kontrollen upplevs som meningsfull och att den bidrar till att motivera samt om de som kontrolleras involveras och själva får vara med och utforma styrmedlen och kontrollverktygen.<sup>123</sup>

Om regeringen vill utveckla en mer tillitsbaserad styrning föreslår Statskontoret att regeringen undersöker hur en mer meningsfull och legitim statlig tillsyn kan utformas. En sådan utredning bör också undersöka i vilka fall det är motiverat att involvera de som ska kontrolleras i arbetet att utveckla kontrollen och ge exempel på hur det i så fall kan gå till.

---

<sup>123</sup> Øllgaard Bentzen (2015), s. 70–77 och Statskontoret (2016a), s. 30.

## Referenser

- Arbetsmarknadsdepartementet pressmeddelande 2016-02-24 *Ylva Johanssons utvidgade uppdrag i regeringen*. Tillgänglig på [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), citerad 2016-11-09.
- Bengtsson, M. och Ek, E. (2013) *Tillsyn*. I Johansson och Lindgren (red.) Uppdrag offentlig granskning.
- Dagens nyheter 2016-09-06 *Revir på regeringskansliet hindrar långsiktig politik*. Debattartikel av Kristina Persson.
- Ds 2003:44 *Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser*.
- Ekonomistyrningsverket 2014:59 *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*.
- Ekonomistyrningsverket 2015:64 *Fördjupat it-kostnadsuppdrag*.
- Ekonomistyrningsverket 2016:51 *Att synliggöra myndighets resultat*.
- Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU1 *Statens budget 2016 – Rambeslutet*.
- Jacobsson, B. och Sundström, G. (2007) *Governing State Agencies. Transformations in the Swedish Administrative Model*. Scores rapportserie 2007:5.
- Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G. (2015) *Governing the embedded state*. Oxford University Press.
- Johansson, V. (2016) *When will we ever learn?* The NISPAAcee Journal of Public Administration and Policy, vol. VIII Winter 2015/16 (2), s. 149–173.
- Kommittédirektiv 2016:51 *Tillit i styrningen*.

- Möller, T. och Erlandsson, M. (2009) *PM till statsministern – om vikten av effektiva politiska institutioner i globaliseringens tid.*
- Niemann, C. (2013) *Villkorat förtroende. Normer och rollförväntningar i relationen mellan politiker och tjänstemän i Regeringskansliet.* Akademisk avh. Stockholms Universitet. Stockholm studies in Politics 153.
- OECD (2013) *Government at a glance 2013.*
- OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective.*
- Ostrom, E. och Walker, J. (2003) *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons for Experimental Research.* Rusell Sage Fondation.
- Persson, T. (2015) *Policy Coordination under minority and majority rule.* I Pierre, J. (red.) Oxford Handbook on Swedish Politics. Oxford University Press.
- Power, M. (1997) *The Audit Society. Rituals of Verifications.* Oxford University Press.
- Premfors, R. och Sundström, G. m.fl. (2007) *Regeringskansliet.* Liber.
- Proposition 1965:65 *Kungl. Maj:st proposition till riksdagen angående anslag för budgetåret 1965/65 till Statsdepartementen, m.m.*
- Proposition 1986/87:99 *Om ledning av den statliga förvaltningen.*
- Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017.*
- Quist, J. och Fransson, M. (2014) *Tjänstelogik för offentlig förvaltning – en bok för förnyelsebyråkrater.* Liber.
- Ramböll (2016a) *Behov av en mer sammanhållen styrning.* (Tillgänglig på Statskontorets webbplats [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).)

Ramböll (2016b) *Styrning som kännetecknas av tillit.*  
(Tillgänglig på Statskontorets webbplats [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).)

Regeringsbeslut 2016-02-04 (Fi III:2) *Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor.*

Regeringsbeslut 2016-07-28 (A 3) *Uppdrag om förenklade och mer effektiva processer för nyanlända.*

Regeringskansliet Värdegrundsdelegationen (2013) *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.*

Regeringskansliet 2014-11-24 *Förslag till: Vägledande promemoria om huvudmäns och handläggares roll och ansvar i arbetet med regeringens styrning av statlig verksamhet och myndigheter.*

Riksrevisionen 2016:14 *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*

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

SOU 2007:79 *Tre nya skolmyndigheter.*

SOU 2012:1 *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet.*

SOU 2012:33 *Gör det enklare!*

SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.*

SOU 2015:66 *En förvaltning som håller ihop.*

SOU 2015:91 *Digitaliseringens transformerande kraft.*

Statskontoret 1994:4 *Verksamhetsanpassad resultatstyrning. Analysmodell och myndighetstypologi.*

Statskontoret 2005:3 *Sektorisering inom offentlig förvaltning.*

Statskontoret (2011) *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*

Statskontoret 2012:13 *Service i medborgarnas och företagens tjänst.*

Statskontoret (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering.*

Statskontoret (2014) *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv.*

Statskontoret 2014:3 *Från analog till digital. Insatser för att främja en digital planprocess.*

Statskontoret 2014:12 *Delegerad digitalisering. En utvärdering av E-delegationen.*

Statskontoret 2014:21 *Myndighetsanalys av Arbetsmiljöverket.*

Statskontoret (2015) *Vägen till en lärande och effektiv förvaltning.*

Statskontoret 2015:16 *Myndighetsanalys av Statens skolverk.*

Statskontoret (2016a) *Forskning i praktiken.*

Statskontoret (2016b) *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning* /Jenny de Fine Licht och Jon Pierre.

Statskontoret 2016:5 *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.*

Statskontoret 2016:8 *Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag.*

Statskontoret 2016:16 *Myndighetsanalys av Brottsofffermyndigheten.*

Statskontoret 2016:18 *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet.*

Statskontoret 2016:19 *Mer tid till kärnverksamheten.*

Statskontoret 2016:20 *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten.*



Statskontoret 2016:24 *Statens styrning av kommunerna.*

Statskontoret 2016:26 A *Tillitsbaserad styrning i statsförvaltningen – kan Regeringskansliet visa vägen?* /Cajsa Niemann.

Statskontoret 2016:26 B *Tillit på jobbet.*

Visam (2005) *Mot en modern och sammanhållen förvaltning. Dilemman och strategiska vägval i förvaltningspolitiken.*

Øllgaard Bentzen, T. (2015) *Tillidsbaseret styrning og ledelse i offentlige organisationer.*

### **Internet**

<http://www.esamverka.se>

<http://www.skl.se>, 2016-11-14.



## Regeringens uppdrag



REGERINGEN

Regeringsbeslut

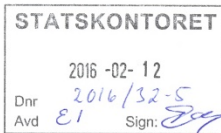
III 2

2016-02-04

Fi2016/00372/SFÖ (delvis)

Finansdepartementet

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



### Uppdrag till Statskontoret om statlig styrning av offentlig sektor

#### Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet.

Statskontoret ska

- identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur statliga myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenklas eller automatiseras,
- analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara, vilka krav det ställer på ledarskapet samt hur statliga ledares kompetens bör utvecklas för en innovativ och samverkande förvaltning,
- analysera och föreslå hur regeringens styrning av statliga myndigheter kan utvecklas och bli mer sammanhållen och effektiv,
- kartlägga den statliga styrningen av kommuner och landsting, övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen på enskilda kommuner och landsting,
- analysera och föreslå hur staten sammanhållet kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting, samt
- analysera behovet av ytterligare samverkan genom att sluta avtal inom kommunsektorn.

#### Bakgrund

Sedan 1990-talets början har många åtgärder genomförts i syfte att effektivisera offentlig verksamhet. Reformerna har genomförts som bl.a. kännetecknas av fokus på resultat, decentralisering, ekonomisk ramstyrning, delegerat ansvar för budget, kompetensförsörjning och organisation samt större fokus på medborgarnas behov. Till detta har

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress  
Jakobsgränd 24

Telefax  
08-21 73 86

kopplats krav på förbättrad uppföljning för att svara upp mot ökade behov av information och kontroll. Flera av dessa reformer har bidragit till att Sverige har en effektiv förvaltning. I en del avseenden har dock reformerna medfört negativa effekter, såsom ökad administration och snedvridna incitament.

#### Regeringens styrning av statliga myndigheter och verksamheter

I budgetpropositionen för 2009 och i 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) bedömde regeringen att styrningen av statliga myndigheter och verksamheter behövde utvecklas i vissa avseenden. Bakgrunden var de brister och problem som hade uppmärksammats i Riksrevisionens årliga rapporter för 2005 och 2006, och i Styretredningens (SOU 2007:75) respektive Förvaltningskommitténs (SOU 2008:118) betänkanden. För att komma till rätta med bristerna och åstadkomma en mer långsiktig och strategisk orientering ville regeringen i högre grad anpassa sin styrning efter varje verksamhets karaktär och styrbehov.

Regeringen har inom flera områden utvecklat styrningen och uppföljningen av myndigheter och verksamheter. En verksamhetsanpassad styrning har fått genomslag bl.a. i hur instruktioner och regleringsbrev används. Förändringarna har beskrivits i bl.a. konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU10 och i Statskontorets rapport, Stärk kedjan, 2013.

Regeringen har därefter uttryckt bl.a. i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) att den statliga styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att verksamhetsnära kunskap, erfarenhet och yrkesetik ska bli mer vägledande än vad som gäller i dag. Detaljstyrningen ska minska till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. Inriktningen är att skapa bästa möjliga förutsättningar för den offentliga förvaltningen att förverkliga regeringens politik, att utföra sina uppgifter i övrigt samt att upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet, jämlikhet, jämställdhet och medborgarperspektivet.

I enlighet med 2010 års förvaltningspolitiska proposition bör regeringens styrning av statliga myndigheter vidare vara tydlig, inriktad mot verksamhetens resultat och verksamhetsanpassad. Det är också väsentligt att i större utsträckning se till helheten i utformningen av den statliga styrningen. Enskilda beslut bör fattas utifrån ett helhetsperspektiv på regeringens samlade politik, en bedömning av politiska avvägningar över sektorsgränser och med beaktande av angivna prioriteringar och statens samlade resurser, m.m. Vidare är det angeläget att fortsätta utveckla uppföljningen av den offentliga förvaltningens utveckling.

Sammanfattningsvis bör regeringens styrning inriktas på att bli mer strategisk. Detta för att uppfylla regeringens mål för statsförvaltningen om en innovativ och samverkande förvaltning som är rättssäker och

effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

#### Statens styrning av kommuner och landsting

Sverige är en enhetsstat med ett långtgående kommunalt självstyre. Kommuner och landsting ansvarar för många av de verksamheter som medborgarna möter i det dagliga livet bl.a. skola, förskola, äldreomsorg, hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Även om de uppvisar stora skillnader, t.ex. när det gäller befolkning, demografi, geografiska förutsättningar och antal anställda så har de ansvar för samma uppgifter. Staten har möjligheter att styra de kommunala verksamheterna för att säkerställa att nationella mål och likvärdighet uppnås.

I regeringsformen (RF) fastställs grunderna för det kommunala självstyret och hur staten i sin styrning ska förhålla sig till detta. Styrningen av den kommunala sektorn ska ske genom lag och den ska vara proportionerlig (8 kap. 2 § 3 och 14 kap. 3 § RF). Viss lagstiftning kan delegeras genom bemyndiganden från riksdagen till regeringen som i sin tur kan ge de statliga myndigheterna möjligheter att meddela föreskrifter. Enligt förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter ska regeringens medgivande inhämtas innan beslut fattas om föreskrifter som kan få inte oväsentliga effekter på kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller landsting. Det förekommer också annan styrning, t.ex. genom överenskommelser, handlingsplaner och specialdestinerade statsbidrag. Dessutom utövar staten sin styrning genom uppföljning, tillsyn och utvärdering av de kommunala verksamheterna.

Ansvarskommittén anger i sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) att den statliga styrningen av kommunsektorn blivit allt mer komplicerad, sektoriserad och bristfälligt samordnad vilket medfört negativa effekter för kommunsektorn. Vidare anger kommittén att det i praktiken är omöjligt att överblicka vilka effekter styrningen ger. Sammantaget ökar detta risken för dels att de offentliga medlen inte används effektivt eller leder till de effekter som varit avsedda, dels att kommuner och landsting tvingas använda resurser från viktiga områden, som skola och omsorg, för att möta upp statliga krav på t.ex. uppföljning och tillsyn.

I 2010 års förvaltningspolitiska proposition bedömde regeringen att det behövs en mer samlad, sektorsövergripande och långsiktig statlig styrning av den kommunala sektorn.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 uttryckt att det mot bakgrund av förändringar i omvärlden även i framtiden måste skapas utrymme för att kommunerna och landstingen ska kunna ta sig an nya uppgifter, utveckla, tillhandahålla och finansiera ett likvärdigt serviceutbud med god kvalitet. Kommunerna och landstingen behöver

därför goda förutsättningar att hantera utvecklingen i omvärlden och de utmaningar som dessa ställer kommunerna och landstingen inför.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en övergripande kartläggning av hur staten följer upp kommunerna och deras verksamheter. Uppdraget redovisades i rapporten Informationsförsörjning om kommuner (2014:26). En del av uppdraget omfattade också att kartlägga möjligheterna att säkerställa information om den samlade statliga styrningen och av staten använda styrformer. Statskontoret konstaterar att det finns relativt få analyser och studier av olika statliga styrformer ur ett tvärsektorielt eller sektorsövergripande perspektiv.

#### **Skälen för regeringens beslut**

Sverige har en offentlig förvaltning som i väsentliga delar fungerar väl. För att upprätthålla det, samtidigt som omvärlden förändras, krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete. Den offentliga förvaltningen möter löpande utmaningar i form av t.ex. den demografiska utvecklingen, migrationsströmmar, medborgarnas förändrade förväntningar på service och allt mer komplexa samhällsproblem. Detta ställer stora krav på både organisationerna i sig och på verksamheterna. När det gäller kommuner och landsting varierar dessutom förutsättningarna t.ex. avseende geografiskt läge och storlek, samt befolkningens storlek och sammansättning. Detta innebär stora skillnader när det gäller de kommunala organisationernas kapacitet och förmåga att hantera den statliga styrningen.

Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2016 aviserat att ett arbete ska initieras med att stimulera metodutveckling och utveckla styrning och uppföljning. Det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. En minskad detaljstyrning ger större utrymme för strategisk styrning. Kvaliteten i den offentliga förvaltningen är avhängig en tydlig och verksamhetsanpassad styrning som bygger på tillit.

Under våren 2015 genomförde Finansdepartementet nio s.k. kunskapsseminarier i syfte att närmare precisera angelägna utvecklingsbehov i den offentliga förvaltningen. Återkommande frågor i diskussionerna med forskare, fackliga företrädare och offentliga arbetsgivare var behovet av att stärka tilliten som utgångspunkt för styrning på alla nivåer, effektivisera och minska eventuell onödig administration för att frigöra mer tid för kärnuppgifter. Andra frågor som berördes var behovet av att i ökad grad ta till vara medarbetarnas kompetens och erfarenheter, och att öka utrymmet för strategisk styrning bl.a. genom minskad detaljstyrning och ökad långsiktighet.

Statskontoret har vidare i sin rapport Vägen till en lärande och effektiv förvaltning (2015:104) identifierat ett antal utmaningar och större förändringar i omvärlden som Statskontoret bedömer kan få konsekvenser för den svenska förvaltningen och dess framtida utveckling. Utifrån dessa utmaningar och förändringar har Statskontoret identifierat tre områden där det finns mer strategiska förvaltningspolitiska utvecklingsbehov. De tre områdena är mer tillitsbaserad styrning av myndigheterna, utveckling av samverkan och koordinering i förvaltningen samt bättre förutsättningar för omprövning av det statliga åtagandet. Statskontoret har också identifierat att frågan om relationen mellan stat och kommun är en av de största utmaningarna för den offentliga sektorn på längre sikt.

Såväl Ekonomistyrningsverket som Statskontoret har i flera rapporter under de senaste åren analyserat styrningsfrågor i statsförvaltningen avseende bl.a. effektivisering av kärnverksamheten, behov av att stärka helhetsperspektivet i styrningen och mer ändamålsenlig samverkan.

Det finns behov av ytterligare analys och konkreta förslag som stärker den inriktning av styrningen som regeringen eftersträvar för den statliga förvaltningen och som tar tillvara digitaliseringens möjligheter.

En viktig utgångspunkt är att styrningen av kommuner och landsting är effektiv, både för stat och kommun, och att den t.ex. kan bidra till en större likvärdighet. För att kunna utveckla den statliga styrningen av kommuner och landsting behöver regeringen kunskap om hur styrningen utvecklas. Dessutom behövs kunskap om styrningens effektivitet t.ex. när det gäller resultat i verksamheterna men även avseende konsekvenser på kommuner och landsting, deras förmåga att hantera och implementera styrningen och hur administrationen påverkas. Vidare behövs det kunskap om hur kommunernas och landstingens prioriteringar, utrymme för verksamhetsutveckling och möjligheter till anpassning till lokala och regionala förutsättningar påverkas.

Som grund för det fortsatta utvecklingsarbetet behövs ett aktuellt sammanställt underlag av hur statens styrning av kommuner och landsting ser ut när det gäller hur omfattande, diversifierad och detaljerad den är. Till största delen sker statens styrning sektorsvis vilket gör att mycket av den kunskap som finns om statens styrning avgränsas till respektive sektor men saknas när det gäller de sammantagna konsekvenserna av statens styrning.

Statskontorets uppdrag syftar till att ge ett fördjupat underlag för regeringens fortsatta utvecklingsarbete om styrning.

### Närmare om uppdraget

Regeringens styrning av statliga myndigheter och verksamheter

#### *Mer tid till kärnverksamheten*

Statskontoret ska identifiera, analysera och föreslå om och i så fall hur myndigheters uppgiftslämnande och administration kan minska, förenklas eller automatiseras i syfte att frigöra mer resurser för kärnverksamheten.

Analysen ska belysa vilken nytta administrativa krav för med sig för myndigheter och regeringen, t.ex. när det gäller rättssäkerhet och uppföljningsbehov. Samtidigt ska analysen ta hänsyn till myndigheters kostnader för att leva upp till administrativa krav, regeringens återrapporteringskrav och andra myndigheters krav m.m., t.ex. i form av resursåtgång för att ta fram och bearbeta information och omfattningen av den administration som genereras i myndigheterna. Statskontoret ska identifiera onödigt tidskrävande administration, s.k. tidstjuvar, som myndigheten själv inte kan påverka respektive sådana tidstjuvar som myndigheterna själva kan påverka och arbeta med att ta bort.

I uppdraget ingår också att identifiera, analysera och, i den mån det är möjligt, uppmärksamma regeringen på sätt att minska den administration som följer av EU:s återrapporteringskrav.

Statskontoret ska efter samråd med Ekonomistyrningsverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2016.

#### *Medarbetares kompetens och utvecklat ledarskap*

Statskontoret ska analysera och föreslå hur medarbetares kompetens och erfarenhet bättre kan tas tillvara i myndigheternas planering, utveckling, genomförande och uppföljning av olika verksamheter. Ett aktivt medarbetarskap förutsätter ett ledarskap som möjliggör detta. Statskontoret ska därför även analysera vilka krav som bör ställas på ett ledarskap som tar tillvara och stärker medarbetares kompetens och erfarenhet och med beaktande av ett jämställdhetsperspektiv. Statskontoret ska också föreslå hur statliga ledares kompetens bör utvecklas så att statsförvaltningen stärks i dess förmåga att vara innovativ och samverkande i enlighet med det förvaltningspolitiska målet som det uttrycks i 2010 års förvaltningspolitiska proposition. Syftet är att identifiera centrala faktorer som bygger ett starkt och framgångsrikt ledarskap. Vidare ska Statskontoret föreslå hur arbetet med ledarskapsfrågorna kan stimuleras ytterligare.



Statskontoret ska efter samråd med Arbetsgivarverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2016.

*Utvecklad styrning*

Statskontoret ska analysera och föreslå inom vilka verksamhetsområden det finns ett särskilt behov att utveckla en mer sammanhållen styrning med utgångspunkt från medborgares och företags behov. I uppdraget ingår också att analysera behovet av styrning av samverkan mellan myndigheter i syfte att få till en mer ändamålsenlig och effektiv samverkan och koordinering över organisatoriska gränser.

I uppdraget ingår att genom några fallstudier analysera hur regeringens styrning utformas i dag och hur den förhåller sig till regeringens uttalade inriktning om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende samtidigt som regeringens förutsättningar att styra och redovisa verksamhetens utveckling kan tillgodoses. Analysen ska omfatta bl.a. styrning genom lagar och förordningar, regleringsbrev, särskilda uppdrag, uppföljning och utvärdering. Användningen av informella kontakter ska ingå i analysen. Fallstudier ska inte inkludera sådan verksamhet där det i stor omfattning förekommer uppgifter som omfattas av sekretess.

Statskontoret ska även undersöka om det är möjligt och lämpligt att utveckla regeringens styrning med utgångspunkt från en grupp av myndigheter med gemensamma nämndare, t.ex. myndigheter med många medborgarkontakter respektive verksamhet nära kopplad till kommuner.

Statskontoret ska efter samråd med Ekonomistyrningsverket redovisa detta deluppdrag till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2016.

Statens styrning av kommunal verksamhet

*Den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting*

Statskontoret ges i uppdrag att kartlägga den samlade statliga styrningen av kommuner och landsting. Uppdraget omfattar all statlig styrning och styrning som sker som en följd av EU-medlemskapet. Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret kartlägga:

- styrning när det gäller lagstiftning, myndighetsföreskrifter, allmänna råd, tillsyn och uppföljning,
- annan styrning, t.ex. överenskommelser, handlingsplaner, specialdestinerade statsbidrag,

- bemyndiganden som ges till statliga myndigheter att meddela föreskrifter och i vilken utsträckning myndigheterna utnyttjar dessa,
- skillnader mellan olika verksamhetsområden, t.ex. avseende hur den statliga styrningen tillkommer, vem som beslutar om styrningen och regleringen av tillsyn och uppföljning,
- eventuella skillnader i styrningen mellan olika verksamhetsområden beroende på i vilken utsträckning förekomsten av EU-lagstiftning, eller olika krav från EU inom området, och
- omfattningen av styrning avseende kommunernas och landstingens icke obligatoriska verksamheter.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret i särskild ordning redovisa omfattningen och detaljeringsgraden av de åligganden som sammantaget lagts på kommuner och landsting. Erfarenheter av motsvarande kartläggningar i övriga nordiska länder ska särskilt tas tillvara.

Statskontoret ska utifrån kartläggningen även översiktligt belysa utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting över tid.

Statskontoret ska vidare i samband med kartläggning av myndigheternas bemyndiganden och föreskrifter särskilt redovisa tillämpningen av förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

I uppdraget ingår även att redovisa övergripande slutsatser utifrån kartläggningen.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

#### *Styrningens effekter på enskilda kommuner och landsting*

Kommuner och landsting har olika förutsättningar bl.a. beroende på deras geografiska läge, befolkningens storlek, demografi och geografisk omfattning. Sammantaget påverkar detta kommunernas och landstingens förmåga att hantera den statliga styrningen. Statskontoret ska i dialog med enskilda kommuner och landsting övergripande analysera konsekvenserna av den samlade statliga styrningen för enskilda kommuner och landsting, t.ex. när det gäller deras prioriteringar, eventuell ökad administration och möjligheter att utveckla verksamheterna.

Inom ramen för detta uppdrag ska Statskontoret översiktligt analysera i vad mån möjligheten att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet påverkas av den statliga styrningen. Uppdraget omfattar all statlig styrning och styrning som sker från EU. I uppdraget ingår inte att

värdera enskilda styrmedel eller styrningen av enskilda verksamhetsområden.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 november 2016.

*Samlad uppföljning av den statliga styrningen*

Statskontoret ska analysera och föreslå hur staten samlat, på en övergripande nivå, kan följa upp utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting. Inom ramen för detta uppdrag ska särskilt möjligheterna att använda befintlig information beaktas, t.ex. informationsförsörjning inom olika verksamhetsområden eller information som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samlar in. Om Statskontoret konstaterar att viss information saknas som är av sådan karaktär att myndigheten bedömer den som nödvändig för att säkerställa en relevant uppföljning, ska Statskontoret ge förslag på hur denna information kan säkerställas.

Statskontoret ska under arbetets gång i samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) anordna ett seminarium om statens styrning av kommunerna. Statskontoret ska också inhämta synpunkter och föra en dialog med enskilda kommuner och landsting och SKL samt berörda statliga myndigheter.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 december 2016.

*Kommunal samverkan*

En möjlighet för kommunerna att möta sina utmaningar är genom interkommunal samverkan. Sådan samverkan kan ske i formaliserade former men även till viss del genom avtalssamverkan. Det behöver analyseras inom vilka områden ytterligare möjligheter till avtalssamverkan skulle innebära störst nytta för kommuner och landsting. Statskontoret ska därför, i dialog med enskilda kommuner, analysera behovet av ytterligare möjligheter till avtalssamverkan inom kommunsektorn.

Detta deluppdrag ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

*Genomförande*

Statskontoret ska för samtliga uppdrag löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om arbetets fortskridande.

Statskontoret ska för samtliga uppdrag som rör kommunsektorn under arbetets gång även inhämta synpunkter från och föra en dialog med SKL.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi

  
Ann Lemne

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EU-kansliet  
Justitiedepartementet/LP  
Utrikesdepartementet/PLAN  
Försvarsdepartementet/ESL  
Socialdepartementet/SAM  
Finansdepartementet/BA1, BA3, BA Tor, E2, EK, K och ESA  
Utbildningsdepartementet/BS  
Miljödepartementet/S  
Näringsdepartementet/KLS  
Kulturdepartementet/LS  
Arbetsmarknadsdepartementet/SV  
Regeringskansliets förvaltningsavdelning/FCK  
Arbetsgivarverket  
Ekonomistyrningsverket  
OFR/S, P, O  
Saco-S  
Seko  
Sveriges Kommuner och Landsting