

OM OFFENTLIG SEKTOR

# Strategier och handlingsplaner

Ett sätt för regeringen att styra?



**STATSKONTORET**

STATSKONTORET, 2018

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>Studiens syfte och genomförande</b>	<b>9</b>
Regeringen styr på olika sätt	9
Genomförande	11
<b>Stor variation bland strategierna</b>	<b>17</b>
Näringslivsfrågor och sociala frågor dominerar	17
Viktiga aktörer ofta utanför staten	18
Strategier även på myndighetsnivå	18
Flera strategier för ökad jämlikhet	19
Strategierna kan sammankopplas med varandra	19
Antalet strategier har ökat	20
Sammanfattande iakttagelser	21
<b>Planering och utformning av strategierna</b>	<b>23</b>
Motiven bakom strategierna	23
Strategiernas beteckning och form	26
Genomförande av strategierna	29
Aktörer som strategin riktar sig till	30
Sammanfattande iakttagelser	36
<b>Strategier som styrinstrument</b>	<b>37</b>
Strategiernas mål	37
Styråtgärder i strategierna	37
Resultaten av strategierna	41
Sammanfattande iakttagelser	43
<b>Att styra med strategier – erfarenheter och möjligheter</b>	<b>45</b>
Tre exempel där strategier har ett särskilt värde	45
Strategier kan förstärka styrningen	47
Aspekter att tänka på	49

<b>Referenser</b>	<b>53</b>
<b>Summary</b>	<b>55</b>
Bilaga Förteckning över de strategier och handlingsplaner som har använts som underlag för studien	59

## Sammanfattning

Statskontoret har studerat hur regeringen använder strategier och handlingsplaner i sin styrning och hur dessa samspelar med andra former av styrning.<sup>1</sup> Syftet har bland annat varit att undersöka motiven till att ta fram en strategi och på vilket sätt de kan bidra till en effektiv styrning.

Vi har studerat knappt 60 strategidokument från perioden 2010 till 2016. Dessutom har vi valt ut sex strategier av olika karaktär för en fördjupad studie där vi har intervjuat berörda företrädare för Regeringskansliet och andra myndigheter. Vi har bland annat ställt frågor om processen med att ta fram strategierna och hur de har påverkat myndigheternas verksamhet. Därutöver har vi använt slutsatserna från sex utvärderingar av olika strategier och handlingsplaner som Statskontoret har genomfört under de senaste åren.

### **Stor variation bland strategierna**

Regeringens strategier skiljer sig åt när det gäller såväl form som innehåll. En del är omfattande och detaljerade, andra är korta och översiktliga. Variationen gör det svårt att beskriva strategierna i generella termer och kategorisera dem i tydliga grupper.

### **Formen har betydelse**

Oftast publiceras strategidokumenten som informationsbroschyrer, men det förekommer att strategier presenteras i propositioner eller skrivelser till riksdagen. En strategi är i sig inget formellt styrinstrument, men kan fungera som ett sådant om den utgörs av en proposition som är beslutad av riksdagen. Valet av form kan påverkas av innehållets karaktär och vilka strategin vänder sig till.

---

<sup>1</sup> I rapporten framgår att det inte finns någon skillnad mellan hur regeringen använder begreppen strategi respektive handlingsplan. För att underlätta läsningen använder vi därför vanligtvis bara begreppet strategi för båda typerna av dokument.

### **Strategierna är ofta tvärsektoriella**

Många av strategierna gäller frågor som berör flera olika områden. I de fallen riktar de sig ofta till en rad olika aktörer. Men strategier kan också vara snäva, och bara omfatta ett fåtal åtgärder och aktörer.

### **Näringslivsfrågor och sociala frågor dominerar**

Strategier används för nästan alla politikområden, men är vanligare inom vissa. Särskilt ofta handlar de om näringslivsfrågor eller sociala frågor, där aktörer utanför den statliga förvaltningen i många fall har en stor betydelse för utvecklingen på området.

### **Flera motiv till att ta fram en strategi**

Det finns ofta flera olika motiv till att ta fram en strategi, även om de sällan anges tydligt i dokumenten. Här är exempel på relativt vanliga motiv.

- 
- Utforma och utveckla politiken.
  - Göra politiken tydlig, skapa överblick och sammanhang.
  - Kommunicera, övertyga och förankra.
  - Markera långsiktighet.
  - Höja statusen för ett område.
- 

### **Strategier är inte formella styrinstrument**

De flesta strategier är inte några formella styrinstrument. Visserligen omfattar de oftast flera konkreta styråtgärder, till exempel uppdrag till myndigheter. Dessa måste dock beslutas inom ramen för regeringens ordinarie rutiner.

### **Det är svårt att mäta resultatet**

En traditionell styrkedja består i sin enklaste form av mål, åtgärder och resultat. För vår fördjupade studie har vi valt ut strategier som innehåller relativt många styråtgärder. Då går det att undersöka dem med utgångspunkt i styrkedjan.

Alla strategier anger någon form av mål, men de är av olika karaktär. På en del områden är det svårt att formulera precisa mål. Det gäller i flera fall på det sociala området. I stället anges en önskan om att utvecklingen ska

ta en viss riktning. Med den typen av mål är det svårt att utvärdera resultatet av insatserna, vilket Statskontoret har påpekat i flera av sina utvärderingar av olika strategier. Det är lättare att ange tydliga och mätbara mål på områden som är av mer teknisk karaktär, liksom när målen är att ta fram planer eller statistik.

Den vanligaste styråtgärden i strategierna är att avisera nya uppdrag till myndigheter eller att hänvisa till tidigare uppdrag. Att utse en nationell samordnare eller teckna en överenskommelse med Sveriges kommuner och landsting ingår ibland i strategier på områden där det är aktuellt.

Sällan går det att peka på några mätbara resultat eller effekter av själva strategin, eftersom de är kopplade till de konkreta åtgärderna. Däremot kan en strategi bidra till att öka uppmärksamheten på ett område. I en del fall är det viktigaste resultatet ofta att processen med att ta fram strategin har bidragit till att förankra frågan i riksdagen eller hos de viktigaste aktörerna.

Strategierna kan också användas för att kommunicera, följa upp och utveckla politiken. De kan också fungera som underlag när Regeringskansliet ska samordna åtgärder inom olika områden.

### **Strategierna kan förstärka regeringens styrning**

Frågan är hur strategier kan komplettera och förstärka den traditionella styrningen. Vi har identifierat tre sammanhang där strategier kan ha en särskild roll.

De kan fungera som så kallade ”reformberättelser”. Regeringen kan använda dem för att beskriva ett samhällsproblem i ett större sammanhang och öka förståelsen och legitimiteten för sina mål och åtgärder på ett område.

Strategier kan också vara lämpliga vid så kallad horisontell styrning. När ett problem skär över flera politikområden kan strategin användas för att styra och samordna åtgärder, resurser och aktörer från olika sektorer.

Det tredje gäller områden där staten saknar direkt inflytande, och därför måste samverka med andra aktörer. Här kan en strategi fungera som utgångspunkt för förhandlingar och överenskommelser, till exempel om hur ansvaret ska fördelas och åtgärderna finansieras.

Vi konstaterar att strategier under vissa förutsättningar kan bidra till att förbättra regeringens styrning. För att ta vara på möjligheterna bör regeringen beakta bland annat följande aspekter när den överväger att ta fram strategier.

---

- Använd strategier för prioriterade frågor. Om strategier används för ofta så markerar de inte längre att området är viktigt.
  - Använd begreppet med urskiljning. Abstrakta och svepande strategier utan tydlig koppling till konkreta åtgärder bidrar inte till styrningen.
  - Samordna kommunikationen och styrningen. En strategi kan vara lämplig vid horisontell styrning. En förutsättning är att de berörda aktörerna förstår sina roller och tar uppgiften på allvar.
  - Engagera myndigheterna. I många fall har de kompetens och resurser som kan utnyttjas när regeringen utformar strategier. När myndigheterna deltar aktivt så ökar deras förståelse och engagemang.
-



## Studiens syfte och genomförande

Regeringen har ett stort antal strategier och handlingsplaner inom vitt skilda områden. Det finns exempelvis en strategi för att motverka överskuld-sättning och en för att förebygga att unga blir gifta mot sin vilja, en handlingsplan för att stärka arbetet för mänskliga rättigheter i kommuner, landsting och regioner samt en för att förbättra konkurrenskraften inom sjöfartsnäringen.

I den här studien undersöker vi hur regeringen styr genom strategier och handlingsplaner samt hur denna styrning samspelar med regeringens formella styrning. Studien är den tredje delen i en serie om otraditionell statlig styrning. Den första gällde så kallade nationella samordnare, den andra handlar om överenskommelser med Sveriges kommuner och landsting.<sup>2</sup> Den här studien kompletterar kunskapen om regeringens styrning med otraditionella instrument.

### Regeringen styr på olika sätt

Regeringen använder sig av olika verktyg för att styra andra aktörer, det vill säga att på ett systematiskt sätt påverka hur de agerar. Den hårda kärnan i regeringens styrning är det mandat som regeringsformen ger. Formellt styr regeringen genom att besluta om bland annat statsförvaltningens organisation, regelverk och myndigheternas uppdrag. Denna styrning kallas ibland för traditionell styrning, vilket kan förklaras av att den är formstyrd och hierarkisk.

### Traditionell och otraditionell styrning

Om regeringen vill förändra samhället kan den föreslå riksdagen att lagstifta, men av olika skäl är det inte alltid en lämplig väg att gå. En del statsvetenskapliga forskare talar om en utveckling mot en mer nätverksbaserad styrning. I korthet går den ut på att regeringen strävar efter att nå politiska mål genom att påverka och samspela med andra aktörer i samhället. Styrningen betonar då frivillighet. Det vi kallar otraditionell styr-

---

<sup>2</sup> Statskontoret (2014) och (2015).

ning kan vara former av nätverksbaserad styrning, till exempel när regeringen tillsätter nationella samordnare eller gör överenskommelser med Sveriges kommuner och landsting.

Strategier och handlingsplaner kan också räknas som ett otraditionellt sätt att styra. Begreppet otraditionell betyder inte att denna typ av styrning aldrig har förekommit tidigare. Regeringen har under lång tid använt sig av liknande styrinstrument men med andra beteckningar, till exempel planer eller program. Men att styra med strategier och handlingsplaner är otraditionellt i meningen att de inte används schablonmässigt eller regelbundet.

### **Strategier har militärt ursprung**

Begreppet strategi kommer från det militära och betydde från början läran om staters användning av militära och övriga maktmedel för att nå övergripande mål. Inom företagsekonomin har begreppet strategi historiskt främst använts i betydelsen ”konsten att utnyttja företagets resurser i syfte att uppnå företagets mål”.<sup>3</sup> I en klassisk strategi ställer organisationens ledning upp mål som bryts ned i tidsatta delmål. Varje delmål anger vilka åtgärder som ska vidtas och vem som bär ansvaret för att genomföra dem.

Ett modernare förhållningssätt betonar en mer dynamisk syn på strategibegreppet. Det beror på att organisationen hela tiden behöver anpassa sina långsiktiga mål och aktiviteter till förändringar internt och i omvärlden.<sup>4</sup>

En vanlig definition av en handlingsplan är att det är en praktiskt inriktad plan som på kort sikt styr arbetet i företaget eller organisationen. Handlingsplanen kan således användas för att konkretisera strategins övergripande och långsiktiga inriktning.

### **Strategier är inte ett formellt styrinstrument**

Strategier och handlingsplaner är inte några formella styrinstrument. För att styrningen ska bli giltig måste regeringen i särskild ordning besluta om till exempel uppdrag till myndigheter eller kommittéer. Begreppen strategi och handlingsplan saknar formell status, det vill säga tvingar inte regeringen eller dess myndigheter att agera på något särskilt sätt. Det finns inga

---

<sup>3</sup> Samuelson m.fl. (2004), s. 200 f.

<sup>4</sup> Se t.ex. Mintzberg och Waters (1985).

särskilda riktlinjer eller någon mall för hur regeringens strategier eller handlingsplaner bör se ut.<sup>5</sup>

Vår studie visar att det inte finns några avgörande skillnader mellan dokument som benämns strategier respektive handlingsplaner. Strategier kan vara operativt inriktade och handlingsplaner kan vara mer allmänt hållna. I rapporten använder vi därför fortsättningsvis begreppet strategi för båda typerna av dokument.

## Genomförande

I dag saknas det kunskap om hur strategier fungerar, trots att det är ganska vanligt att regeringen tar fram strategier inom olika områden. Syftet med den här studien är att undersöka hur regeringen använder strategier i styrningen av myndigheter och andra aktörer. Avsikten är att vår genomgång också ska ge en grund för att diskutera vilka möjligheter och risker som finns när strategier används för att styra.

## Rapportens upplägg

Vi kartlägger ett antal strategier för att identifiera centrala aspekter på styrning i strategierna. Vi utgår från regeringens perspektiv, men vi belyser även andra aktörers syn på styrning genom strategier. När det är relevant använder vi oss av slutsatser från de uppföljningar av några strategier som Statskontoret gjort på regeringens uppdrag.

Rapporten inleds med en samlad kort presentation av samtliga strategier som har använts som underlag för studien.

I det följande kapitlet beskriver vi strategiernas form och innehåll.

- 
- Vilka är motiven för att ta fram en strategi?
  - Vilken betydelse har strategins form och beteckning?
  - Hur beskrivs genomförandet av strategin?
  - Vilka roller har strategins aktörer, och hur samordnas de?
- 

---

<sup>5</sup> Ett undantag är de så kallade *nationella handlingsplanerna* i olika EU-processer där medlemsstaterna gemensamt beslutat om att följa vissa rutiner och vilka moment som ska ingå i dessa handlingsplaner.

Därefter diskuterar vi strategier som styrinstrument med utgångspunkt i en traditionell styrkedja.



- 
- Hur formuleras målen för strategin?
  - Vilka styrformer och styråtgärder anges?
  - Vilka är strategiernas resultat, effekter och betydelse för det fortsatta arbetet på området?
- 

I det avslutande kapitlet sammanfattar och kommenterar vi våra iakttagelser. Här diskuterar vi också i vilka sammanhang strategier kan vara till nytta i styrningen, och vad regeringen bör tänka på när den använder sig av strategier.

### **Projektgrupp och kvalitetssäkring**

Studien har genomförts av en projektgrupp bestående av Michael Borchers (projektledare) och Charlotta Edholm. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

### **Urval av strategier**

Vår urvalsram är de dokument som vi funnit genom att söka på regeringens webbplats på begreppen ”strategier” och ”handlingsplaner”. För att ingå i vår undersökning ska strategin eller handlingsplanen tydligt ha dokumenterats i en proposition, riksdagsskrivelse, departementspromemoria eller något annat dokument som regeringen eller Regeringskansliet har offentliggjort. Det innebär att det kan finnas dokument med andra beteckningar men med motsvarande innehåll som kunde ha ingått i urvalet. Omvänt kan det också finnas dokument i urvalet vars rubrik visserligen innehåller något av orden ”strategi” eller ”handlingsplan”, men där innehållet har en annan karaktär.

Vi har enbart studerat ursprungsdokumentet. Det innebär att separata beslut som konkretiserar styrningsåtgärder inte kommer med i urvalet. Detta förekommer till exempel om regeringen använder strategidokumentet för

att kommunicera en övergripande viljeinriktning för att senare ange de konkreta styråtgärderna i separata beslut.

Vårt urval består av cirka 60 strategier och handlingsplaner som regeringen beslutade om under perioden 2010 till 2016. Nästan 70 procent av dokumenten har en titel där ordet ”strategi” ingår, medan ”handlingsplaner” ingår i resten av titlarna. En förteckning över dokumenten finns i bilaga 1.

### **Avgränsningar**

I denna studie vill vi undersöka regeringens styrning genom strategier och handlingsplaner när de används som ett alternativ eller komplement till att styra myndigheter och påverka andra aktörer i Sverige. Vi har därför valt bort strategier och handlingsplaner som har en tydlig internationell målgrupp, som strategier inom internationellt samarbete och försvar. Vi tar inte heller med övergripande strategier som uttrycker en politisk vilja utan att ange specifika åtgärder.

### **Materialinsamling**

Vi har studerat strategiernas innehåll i två steg. Först har vi gått igenom samtliga strategidokument, där vi bland annat har använt oss av digital textanalys för att identifiera hur regeringens styrning beskrivs i dokumenten.

Vi har också använt slutsatserna från följande utvärderingar av strategier och handlingsplaner som Statskontoret har genomfört under de senaste åren:

- 
- Utvärdering av samordningssekreteriatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande (Digisam)<sup>6</sup>
  - Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Utvärdering av en handlingsplan<sup>7</sup>
  - Utvärdering av regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Statskontoret (2014 b).

<sup>7</sup> Statskontoret (2015 b).

<sup>8</sup> Statskontoret (2015 c).

- Utvärdering av brobyggarsatsningen inom strategin för romsk inkludering<sup>9</sup>
  - Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder. Med fokus på resultaten<sup>10</sup>
  - Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck<sup>11</sup>
- 

Det andra steget är en serie intervjuer. Vi har intervjuat departements-tjänstemän om bland annat processen för att ta fram strategier och representanter för myndigheter om hur strategierna har påverkat deras planering och verksamhet.

För intervjuerna har vi valt strategier av olika karaktär för att få en så bred bild som möjligt. Vårt övergripande fokus har varit hur strategier används i regeringens styrning. Därför har vi särskilt sökt efter strategier som har ett någorlunda tydligt syfte att styra, det vill säga hänvisar till specifika uppdrag till utpekade myndigheter eller till andra styrinstrument. Av praktiska skäl har vi valt bort de äldsta dokumenten som ingår i kartläggningen, för att undvika problem med att hitta intervjupersoner som kan beskriva bakgrunden till och arbetet med strategin.

Intervjuerna rör följande strategier.

---

- Strategi för hållbar konsumtion
  - Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi
  - PRIO – psykisk ohälsa plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2016
  - Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation 2012–2015
  - En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster
  - Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism
- 

<sup>9</sup> Statskontoret (2016 a).

<sup>10</sup> Statskontoret (2016 b).

<sup>11</sup> Statskontoret (2016 c).

Många av regeringens strategier riktar sig direkt till kommuner och landsting. Därför har vi kompletterat intervjuerna inom Regeringskansliet och på myndigheterna med en intervju med en grupp tjänstepersoner på Sveriges kommuner och landsting (SKL).





## Stor variation bland strategierna

Detta kapitel innehåller en översiktlig presentation av de knappt 60 strategidokument från 2010 till 2016 som ingår i vårt urval.

Regeringens ambition i de flesta av strategierna är att påverka aktörer utanför statsförvaltningen i tvärsektoriella frågor. Strategierna är ojämnt fördelade mellan olika politikområden.

### Näringslivsfrågor och sociala frågor dominerar

De strategier som vi har studerat spänner över många områden, men är vanligare inom vissa. Två områden där det finns många strategier är näringslivsfrågor samt vård- och omsorgsfrågor. Därför sticker Näringsdepartementet och Socialdepartementet ut när vi fördelar strategierna på departement (tabell 1).

**Tabell 1 Strategier per departement 2010–2016**

Departement	Antal	Exempel
Kultur	8	Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturmaterial och kulturinformation
Näring	15	Sveriges exportstrategi
Social	18	Strategi för en god och mer jämlik vård 2012–2016
Miljö- och energi	6	Nationell handlingsplan för energi från förnybara energikällor
Justitie	2	Den svenska strategin mot terrorism
Finans	4	Strategi för hållbar konsumtion
Utbildning	1	Strategi för unga som varken arbetar eller studerar
Arbetsmarknad	2	En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020
Utrikes	1	Den nationella handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter
Totalt	57	

Anm. För jämförelsens skull är strategierna fördelade på de departement som ansvarade för frågorna hösten 2017. På grund av förändringar av Regeringskansliets organisation och ansvarsfördelning hörde vissa strategier till andra departement när de presenterades från början.

Om man utgår från den aktuella ansvarsfördelningen för olika sakfrågor inom Regeringskansliet så hör 18 av strategierna till Socialdepartementet och 15 till Näringsdepartementet. I andra änden av skalan finns Utbildningsdepartementet och Utrikesdepartementet, som tog fram var sin strategi under perioden.

Några strategier har flera statsråd som avsändare. Det gäller till exempel Nationell plan mot rasism (kultur- och demokratiministern, inrikesministern samt justitie- och migrationsministern) samt den maritima strategin (infrastrukturministern, närings- och innovationsministern, landsbygdsministern samt klimat- och miljöministern).

### Viktiga aktörer ofta utanför staten

Gemensamt för Socialdepartementet och Näringsdepartementet är att viktiga aktörer för respektive departement finns utanför den statliga förvaltningen. För Socialdepartementet handlar det om kommuner och lands-ting och för Näringsdepartementet om näringslivet. Regeringen kan i större utsträckning behöva använda sig av andra metoder än traditionell styrning för att påverka dessa aktörer.

En annan orsak till att vissa departement mer än andra använder sig av strategier kan vara att de har en tradition av att styra genom strategier. Det ligger då nära till hands att välja att ta fram en strategi för att kommunicera politikens inriktning och beskriva hur den ska genomföras.

### Strategier även på myndighetsnivå

En förklaring till varför vissa departement har färre strategier kan vara att de i stället uppdrar åt sina myndigheter att ta fram strategier. Det förekommer bland annat inom Miljö- och energidepartementets samt Justitiedepartementets områden. Exempelvis har Naturvårdsverket tagit fram en handlingsplan för att motverka så kallade invasiva arter och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har på regeringens uppdrag tagit fram en handlingsplan för att motverka skolbränder.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Naturvårdsverket (2014) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011).

## Flera strategier för ökad jämlikhet

Det är vanligt att regeringen tar fram strategier inom likabehandlings- och värderingsfrågor. Exempelvis har tre strategier jämställdhet som uttalat mål och ytterligare två är inriktade på frågor som handlar om ojämlika förhållanden mellan kvinnor och män (motverka våld mot kvinnor respektive hindra att unga personer blir gifta mot sin vilja). Två andra strategier syftar till ökad jämlikhet för särskilda grupper. Det är strategin för romsk inkludering och strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.

Det finns också strategier som riktas mot värderingsfrågor på en mer övergripande nivå. En gäller det nationella arbetet med mänskliga rättigheter, en annan avser företagande och mänskliga rättigheter. För frågor av den karaktären gäller närmast per definition att regeringen behöver påverka ett stort antal aktörer utöver de statliga för att få genomslag för att åstadkomma den önskvärda förändringen. Det kan vara en förklaring till att det finns relativt många strategier med denna inriktning.

## Strategierna kan sammankopplas med varandra

Inom några samhällsområden har regeringen valt att ta fram flera strategier som är länkande till varandra på olika sätt. Det gäller kanske i första hand områden som förändras snabbt och där problemen ofta debatteras i media. Strategierna – eller i vart fall delar av dem – är då sammankopplade på olika sätt. De kan till exempel komplettera, överlappa eller ersätta varandra.

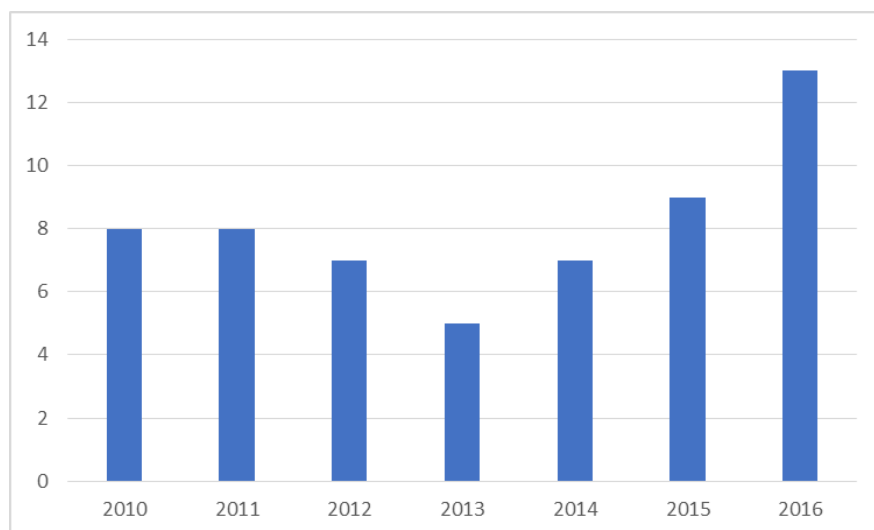
Ett exempel är IT-området, där regeringen under perioden 2010 till 2016 presenterade flera strategier. Utvecklingen av fasta och mobila bredbandsnät behandlas i två strategier som tidsmässigt följer på varandra. Regeringen har också tagit fram en samhällsövergripande strategi för digitalisering och en som avser den offentliga sektorn. Till det kommer en särskild strategi för digitalisering av kulturarvsinformation. Dessutom finns det flera sektorsvisa strategier om digitalisering, bland annat för hälso- och sjukvården. Digitaliseringen är också ett bärande tema i både den innovationsstrategi som beslutades av den förra regeringen och i den nyindustrialiseringsstrategi som den nuvarande regeringen står bakom.

Ett annat område där det finns flera strategidokument är samhällsskydd, närmare bestämt bekämpning av terrorism och andra former av extremistiskt våld. Regeringen har tagit fram en övergripande strategi mot terrorism och flera handlingsplaner inom delområden som riktas mot våldsbejakande extremism och rasism. Strategin mot penningtvätt kan också räknas hit. (Även den nationella samordnaren mot våldbejakande extremism har tagit fram en strategi. Eftersom regeringen formellt inte står bakom den så ingår den inte i vårt urval.)

### Antalet strategier har ökat

Antalet strategier har ökat under de senaste åren (se figur 1). Såväl nedgången under 2012 och 2013 som ökningen därefter skulle kunna förklaras av regeringsskiftet hösten 2014. Den regering som tillträdde hade en annan politisk inriktning än den föregående och behövde därför kommunicera sin politik och förändra styrningen. Men ökningen är liten i absoluta tal, vilket gör att den kan bero på tillfälligheter.

**Figur 1. Antal strategier fördelade efter publiceringsår**



Under perioden 2010 till 2016 finns det flera exempel på strategier som ersätter en tidigare inom samma område och med snarlik inriktning. Det gäller strategin för förbättrad arbetsmiljö (2010 respektive 2016), utbyggnad av bredband (november 2009 respektive 2016) samt motverkandet av

alkohol, narkotika, dopning och tobak (2010 och 2016). Hit kan man även räkna innovationsstrategin (2012) samt nyindustrialiseringsstrategin (2016) eftersom inriktningarna för dessa strategier påminner om varandra även om de har olika namn.

### **Sammanfattande iakttagelser**

Ett flertal av regeringens strategier är i någon utsträckning tvärsektoriella.

Flest strategier finns inom Näringsdepartementets respektive Socialdepartementets områden. Det kan bero på att regeringen ofta använder strategier när den vill nå aktörer utanför den statliga sektorn.

Det är vanligare att regeringen tar fram en strategi när det handlar om lika-behandlings- eller värderingsfrågor, jämfört med andra områden. Flera strategier fokuserar till exempel på jämställdhet.

En strategi är ibland sammanlänkad med andra, och därmed delar av ett större sammanhang. Det gäller exempelvis inom IT-området och bekämpning av extremistiskt våld.

Antalet strategier ökade något under de senare delen av den studerade perioden. Men i absoluta tal är ökningen för liten för att vi ska kunna utsluta att det beror på tillfälligheter.



## Planering och utformning av strategierna

Traditionellt genomför regeringen olika styråtgärder utan att koppla dem till ett särskilt strategidokument. Det kan till exempel vara att formellt ge ett särskilt uppdrag till en myndighet – med eller utan särskilda anslag – eller att besluta om att inrätta ett nytt organ. Det är således inte de konkreta åtgärderna som motiverar en strategi.

Frågan är således vad som utmärker en strategi och skiljer den från traditionell styrning. Är tanken att göra styrningen mer effektiv och träffsäker, och i så fall på vilket sätt? Finns det särskilda omständigheter som gör en strategi mer lämplig än traditionella styråtgärder? Eller finns det andra motiv till att ta fram en strategi för ett område?

Med hjälp av våra iakttagelser om de olika strategierna ska vi här belysa olika motiv till att använda strategier, och vad som avgör vilken form de har.

En strategi omfattar i stort sett alltid flera åtgärder och aktörer med olika roller. Här ska vi redogöra för olika faktorer som har betydelse för att genomföra strategierna, samt hur de olika åtgärderna, aktörerna och rollerna ska samordnas. Vårt fokus är att studera om och hur själva strategierna används och fungerar som styrinstrument, snarare än de konkreta styråtgärderna som är kopplade till dem.

### Motiven bakom strategierna

Till att börja med konstaterar vi att det ofta har funnits flera olika motiv till att ta fram en strategi, även om själva strategidokumentet i många fall saknar ett tydligt uttalat syfte. Här är några relativt vanliga exempel på motiv för att använda strategier.

- 
- Utforma och utveckla politiken genom nya åtgärder för att lösa ett specifikt problem.
  - Göra politiken tydlig genom att samla alla aktiviteter inom ett område, för att skapa ett sammanhang och ge en överblick.

- Kommunera och övertyga för att skapa samsyn mellan eller ge vägledning till olika aktörer.
  - Höja statusen på en fråga genom att ge den ökad uppmärksamhet.
  - Markera att politiken på ett område är långsiktig och varaktig.
- 

Var för sig kan motiven vara mer eller mindre betydelsefulla, men tillsammans har de varit tillräckligt starka för att ta fram en strategi.

Det är rimligt att förvänta sig att nyttan med en strategi blir särskilt tydlig på ett område som är nytt eller komplicerat, frågorna långsiktiga och aktörerna många. Den beskrivningen passar in på flera av de strategier som vi har studerat. Men motsatsen förekommer också, det vill säga strategier som gäller avgränsade frågor och få aktörer.

### **Utforma och utveckla politiken**

En strategi kan användas som ett verktyg för att ta ett samlat grepp för att formulera mål och utforma åtgärder inom ett nytt område som regeringen bedömer bli någorlunda varaktigt. En sådan strategi kan redan från början innehålla en plan för att följa upp och utvärdera den, som ett led i att utveckla verksamheten och som en eventuell fortsättning på strategin. Av de strategier vi har studerat närmare är *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* ett tydligt exempel som har det motivet.

### **Göra politiken tydlig**

Ett annat motiv kan vara att skapa en tydligare struktur och bättre ordning bland de åtgärder som har genomförts, påbörjats eller planerats för ett område med många aktörer och åtgärder. Det kan gälla åtgärder av olika slag som har genomförts eller påbörjats vid skilda tidpunkter och lagrats på varandra tills överblicken har gått förlorad. Risker är då att sambandet mellan målen och de olika åtgärderna blir otydligt eller inte längre finns. En annan orsak kan vara att omvärlden eller problemen har förändrats så att de befintliga styråtgärderna behöver ses över och omprövas. Ett exempel där det motivet har spelat en viktig roll är de två dokument som beskriver *Strategin mot våldsbejakande extremism*.

Men strategier förekommer också på mer avgränsade områden med ett begränsat antal åtgärder och aktörer. Det kan vara svårt att se skillnaden



mellan en strategi och traditionell styrning när strategin i stort sett bara beskriver enstaka uppdrag som riktar sig till en eller några myndigheter. Ett exempel är *Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation 2012–2015*.

### **Kommunicera och övertyga**

En strategi kan vara till god hjälp för att på ett tydligt och samlat sätt presentera politikens syfte, mål och olika åtgärder inom ett område. Strategin kan vara ett mer effektivt sätt att förklara och kommunicera budskapet än att bara genomföra en åtgärd – till exempel ett uppdrag till en myndighet – utan att ge en bakgrund och förklara sammanhanget.

En strategi kan sätta en fråga på kartan, om politiken avser ett nytt område, eller ett område där ambitionerna och målen har förändrats påtagligt. Det kan vara en viktig funktion när det är av stor betydelse att frågan och de politiska ambitionerna uppmärksammas också av andra aktörer än de som berörs direkt av de konkreta åtgärderna. Också ett begränsat uppdrag till en specifik myndighet kan indirekt få stor betydelse för andra myndigheter, kommuner eller privata organisationer. Den beskrivningen passar bland annat in på *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi* och *Strategi för hållbar konsumtion*.

I de fall regeringen väljer att lägga fram strategin i form av en proposition eller en skrivelse till riksdagen är ett syfte att förankra en viss politisk inriktning eller att rapportera till riksdagen hur ett område utvecklas.

### **Höja statusen**

Att presentera ett särskilt dokument där titeln innehåller begreppet strategi eller handlingsplan kan vara ett sätt att markera att frågan är särskilt viktig och öka uppmärksamheten, även om dokumentet inte innehåller några särskilt omfattande konkreta styråtgärder. *Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation 2012–2015* signalerade tydligt till olika kulturmyndigheter att behövde öka sina insatser för att digitalisera kulturarvet. Den enda konkreta styråtgärden som ingick var ett uppdrag till Riksarkivet att organisera ett kansli med uppgiften att stödja och samordna myndigheternas arbete.

## Markera kontinuitet och långsiktighet

Själva begreppet strategi väcker i sig tankar om översikt, helhetssyn och långsiktighet. De strategier som vi har studerat anger oftast ett tidsintervall inom vilket strategin ska genomföras, eller i vart fall en start- eller sluttid.

Ett sätt att väcka nytt liv i frågan och markera att området fortfarande är intressant kan vara att ersätta en tidigare strategi med en ny när sluttiden börjar närma sig. Om det har gått lång tid sedan den ursprungliga strategin utformades kan det finnas skäl att ompröva målen och de konkreta åtgärderna, även om de övergripande ambitionerna inte har ändrats. Samma sak gäller för strategier inom områden där förutsättningarna har förändrats, till exempel på grund av förändringar i omvärlden eller snabb teknisk utveckling. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi* är ett exempel där den typen av skäl hade stor betydelse.

## Strategiernas beteckning och form

Som vi har konstaterat finns det en stor variation mellan de strategier som vi har studerat. Det gäller såväl formen som innehållet.

Det kortaste strategidokumentet är en webbaserad informationsbroschyr på två sidor – *Handlingsplan för bild och form*. Detta kan jämföras med det textmässigt mest omfattande dokumentet som är på nästan 200 sidor – propositionen *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*.

När det gäller de strategier som vi har studerat närmare tycks valet av beteckning sällan vara resultatet av några närmare överväganden. Beteckningen strategi dominerar.

När vi diskuterade valet av begrepp under våra intervjuer framkom att valet i vissa fall kan ha betydelse för hur dokumentet uppfattas, men att frågan sällan uppfattas som särskilt viktig.

Om begreppet inte spelar någon större roll så kan valet av form däremot ha stor betydelse.

Vanligast är att strategier presenteras i en informationsbroschyr (se tabell 2). Drygt hälften av strategierna är utgivna av respektive departement som informationsbroschyrer. Propositioner och skrivelser utgör sammantaget

knappt 40 procent. Några är promemorior som beslutats av regeringen och några få är utdrag ur budgetpropositioner.

**Tabell 2 Formell utgivningsform för strategier 2010–2016**

Form	Antal
Proposition	3
Skrivelse till riksdagen	16
Informationsbroschyr	29
PM (bilaga till regeringsbeslut)	7
Utdrag ur budgetpropositioner	2
Totalt	57

Tre av strategidokumenterna är propositioner och sexton är skrivelser till riksdagen. Huvudsaklig mottagare av propositioner och skrivelser är riksdagen, inte myndigheter och andra aktörer. En strategi som presenteras i en proposition eller skrivelse kan därmed få en bredare politisk förankring och större uppmärksamhet än om den enbart ges ut i form av en informationsbroschyr.

Både propositioner och skrivelser till riksdagen ska vara uppställda enligt vissa formkrav. Det påverkar framställningen som blir stramare, men också rikare på beskrivningar och bakgrundsinformation. I en skrivelse till riksdagen är det vidare naturligt att rapportering av genomförda åtgärder får stort utrymme.

I åtta fall har förslagen till strategi remissbehandlats. I de fallen får framställningen en särskild utformning eftersom remissinstansernas synpunkter ska redovisas. Regeringen måste då motivera sina ställningstaganden.

När strategidokumentet presenteras i form av en informationsbroschyr kan stilen vara betydligt friare och grafik och bilder kan stödja framställningen. Detta innebär att dokumenten ofta är relativt kortfattade och redigerade för att vara lätta att ta till sig. Den fria formen ger utrymme för detaljerade resonemang och beskrivningar, samtidigt som texten inte får bli så omfattande att den skymmer det övergripande budskapet. Att de är formgivna och redigerade för att vara lätta att ta till sig är ett uttryck för att en viktig funktion för strategin är att kommunicera det övergripande budskapet snarare än att fungera som skarpa styrinstrument.

Som påpekades vid flera av våra intervjuer finns samtidigt risken att de blir tandlösa om de saknar en tydlig koppling till konkreta åtgärder och utpekade aktörer.

En strategi som presenteras i en särskild proposition eller skrivelse får troligen större tyngd än en broschyr. Mot det ska ställas att den formella formen är mindre tillgänglig, vilket gör det svårare att sprida budskapet i breda kretsar. Ett sätt att undvika den risken är att komplettera en strategi som ursprungligen presenterats som en del av en budgetproposition eller en sakpolitisk proposition med ett särtryck i form av en broschyr. Där kan texten bearbetas för att bli mer tillgänglig. Några sådana exempel finns bland de strategier som vi har studerat.

Bland de strategier som var underlag för våra intervjuer finns en skrivelse (*Strategin mot våldsbejakande extremism*) och en särskild proposition (*En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*). I båda fallen var det ett medvetet val av form. Syftet var att utnyttja den formella beredningsprocessen för att förankra strategierna i andra delar av Regeringskansliet och med riksdagen. För långsiktiga frågor kan det ha stor betydelse att strategin är beslutad av riksdagen. Det ökar förutsättningarna för att den ligger fast också efter mandatperioden.

En förutsättning för att kunna presentera en strategi i form av en särskild proposition är att den innehåller förslag till lagstiftning. De lagändringar som föreslogs i strategin om mångfald och ekosystemtjänster hade dock inte någon avgörande betydelse för möjligheterna att genomföra strategin.

Ett sätt att höja statusen ytterligare kan vara att presentera en strategi i budgetpropositionen – som var fallet med *Strategi för hållbar konsumtion*. Men det förutsätter att strategin innehåller nya eller ökade anslag. En nackdel med den formen är att det begränsade utrymmet kan göra det svårt att presentera innehållet så utförligt som är önskvärt. Dessutom finns risken att den hamnar i skuggan av all annan information som ingår i budgetpropositionen.

## Genomförande av strategierna

Många strategier innehåller mer eller mindre utförliga beskrivningar av hur strategierna ska genomföras. De har i olika utsträckning drag av den klassiska mål-medel-modellen för strategier. Vissa strategier följer då en läroboksmässig uppställning, med angivna mål och delmål som ska nås inom en viss tid och som har koppling till specifika aktiviteter. Det är inte ovanligt att strategierna har en mer eller mindre komplex indelning i fokusområden, strategiområden eller ”pelare”.

Ungefär hälften av strategierna anger ingen tidpunkt för när målen ska vara uppnådda. Därmed innehåller de ingen begränsning för hur länge insatserna inom ramen för strategin ska pågå.

Framställningen i strategierna är i vissa fall rak och teknisk och i andra fall mer ideologisk och allmänt hållen. I det första fallet är regeringen tydlig och uttrycker sig i termer av att den ”avser” att göra saker och att saker ”ska” ske. I det andra fallet gör regeringen bedömningar och formulerar önskemål om att saker ”bör” bli på ett visst sätt.

Ett par exempel illustrerar hur olika strategier kan skilja sig i det här avseendet.

Bredbandsstrategin *Sverige helt uppkopplat 2025* är uppbyggd kring en vision, mål och tre strategiska områden (inriktningsmål). Målen anger hastighet för fast respektive mobilt bredband för olika delar av Sverige. De strategiska områdena ger en struktur till strategin. För varje strategiskt område finns ett avsnitt med en förklarande del som ger sammanhang samt en del med aktiviteter. För de flesta aktiviteter anges ett eller flera uppdrag (eller motsvarande) och vem som har ansvar för att genomföra dem. Strategin avslutas med ett avsnitt som ger bakgrundsinformation. Strategin följer en mål-medel-utformning och har ett relativt högt styrningssinnehåll. Framställningen är rak och teknisk.

Strategin för hållbar konsumtion har inget specifikt mål, men den anknyter till det konsumentpolitiska målet, till miljömålen och till FN:s globala hållbarhetsmål. Strategin räknar upp sju allmänt hållna processinriktade punkter och tar därmed sikte på vad staten kan göra för att bidra till en mer hållbar konsumtion. Utan inbördes rangordning räknar regeringen också upp pågående och kommande insatser inom en rad olika områden, till

exempel skola, transporter, avfallshantering, boende och skuldsättning. Framställningen är argumenterande och ideologisk, men med relativt högt styrningsinnehåll.

En komplex struktur i en strategi kan också vara en följd av att strategin fokuserar på en delfråga som ingår i ett större sammanhang. Det gäller exempelvis strategin för en giftfri miljö, där en giftfri miljö i sin tur är ett delmål bland miljö kvalitetsmålen.

I några strategier är det en myndighet som har huvuduppdraget för att genomföra strategin. Det gäller till exempel för bredbandsstrategin, där Post- och telestyrelsen har uppdraget. Detsamma gäller för strategin för en hållbar konsumtion där samordningsuppdraget finns hos Konsumentverket.

### **Aktörer som strategin riktar sig till**

Oftast riktar sig strategierna till flera olika aktörer. En strategi kan omfatta specifika uppdrag till en utpekad myndighet men samtidigt rikta budskap till flera andra aktörer som på olika sätt berörs av eller kan bidra till att genomföra strategin. Det förekommer också att en strategi saknar en specifik målgrupp. Här skiljer det sig mellan områdena, vilket beror på strategins syfte och hur uppgifterna och ansvaret fördelas mellan olika aktörer.

I cirka en femtedel av strategierna finns styråtgärder som riktar sig direkt till statliga myndigheter. Några få strategier berör specifika myndigheters huvudsakliga kärnverksamhet. Det gäller exempelvis för upphandlingsstrategin (Upphandlingsmyndigheten), arbetsmiljöstrategin (Arbetsmiljöverket) samt strategin för ett levande hav (Havs- och vattenmyndigheten).

Kommunerna är direkt eller indirekt målgrupp i flera strategier. Cirka en femtedel av strategierna innehåller styrning där kommuner eller landsting är den huvudsakliga mottagaren. Det gäller framför allt inom Socialdepartementets områden, det vill säga inom vård och omsorg. Där är det i första hand kommunerna och landstingen som svarar för att utföra verksamheten. Ett fåtal strategier syftar till att påverka näringslivet.

De flesta strategier spänner dock över mer än en enskilda sektor eller sakfråga, och några är utpräglad sektorsövergripande. Det gäller bland annat

handlingsplanen för mänskliga rättigheter och strategin för hållbar konsumtion. Den senare innehåller mål som rör exempelvis miljöfrågor, utbildning och näringsliv.

Cirka en femtedel av strategierna har en relativt smal inriktning. Men trots att en strategi är avgränsad till en specifik fråga kan den i själva verket vara bred, eftersom den berör myndigheter inom alla sektorer och indirekt även näringslivet. Det gäller till exempel upphandlingsstrategin. Det finns några enstaka strategier som i princip rör en enda sektor. Ett exempel är strategin om digitalisering av kulturarvsinformation, där regeringsuppdraget begränsade sig till myndigheter inom Kulturdepartementets område.

Styrning inom vissa sakfrågor berör myndigheter och andra aktörer inom flera sektorer. Exempel på sådana tvärspektoriella frågor är jämställdhet och likabehandling samt frågor relaterade till miljö, hållbarhet och digitalisering. Då ligger det nära till hands att samla styrningen i en strategi, vilket kan vara svårare att motivera när frågorna bara berör en sektor.

*Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation 2012–2015* riktade sig till alla statliga myndigheter och organisationer som samlar, bevarar och tillgängliggör kulturarvsmaterial och -information. Men den enda konkreta åtgärden var ett uppdrag till Riksarkivet att inrätta ett särskilt kansli med uppgift att samordna och stödja verksamheten.

*Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi* förtydligar Post- och telestyrelsens roll att förvalta strategin och att följa utvecklingen. Ett annat syfte med strategin är att ge en tydlig signal till kommunerna, regionerna och de privata aktörerna som svarar för det konkreta arbetet med att planera och bygga ut bredbandsnäten.

Det första dokumentet som ingår i strategin mot våldsbejakande extremism är *Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*. Handlingsplanen riktade sig i första hand till riksdagen med syftet att förankra frågan. I sin utvärdering pekade Statskontoret på att handlingsplanen saknade en analys av målgrupperna för de olika åtgärderna. Enligt Statskontoret medförde det att det var otydligt vad åtgärderna skulle upp-

nå.<sup>13</sup> Den åtgärdsplan för området som lämnades senare omfattar flera uppdrag till specifika statliga myndigheter. Också kommunerna och det civila samhället pekas ut som viktiga aktörer.

*Strategi för hållbar konsumtion* vänder sig direkt till Konsumentverket. Myndigheten fick i uppdrag att inrätta ett särskilt forum för hållbar konsumtion som finansieras med ett extra anslag. Forumets uppgift är att med utgångspunkt i strategin samla olika aktörer för att diskutera och sprida erfarenheter. Aktörerna representerar kommunerna, näringslivet och det civila samhällets organisationer som är verksamma på området.

*En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* riktade sig till riksdagen, med ett tydligt syfte att etablera frågorna och förankra politikens långsiktiga inriktning. Men propositionen aviserade också vissa kommande uppdrag till myndigheter, bland annat att följa upp och redovisa utvecklingen i förhållande till de olika målen. Indirekt och på lång sikt riktar sig strategin till hela samhället, eftersom dess utgångspunkt är att den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna i hög grad påverkar vår långsiktiga överlevnad.

*PRIO psykisk ohälsa – plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2016* togs fram i samarbete med Sveriges kommuner och landsting (SKL). Strategin vände sig till kommunerna och landstingen. Den hade inget brukarperspektiv, och hänvisade bara till begränsade uppgifter för statliga myndigheter.

### **Förankringen hos aktörerna**

Någon form av förankring med aktörerna har förekommit i de flesta fall, men formerna varierar. Vanligt är att informera de viktigaste aktörerna om arbetet med strategin och om de åtgärder som planeras. Om aktörerna är många kan det behövas omfattande insatser för att informera om och förankra strategin.

I flera fall har statliga myndigheter haft i uppdrag att bidra med fakta och annat underlag till strategierna. Myndigheterna uppger att de har varit väl informerade om arbetet med strategierna. På så sätt har de fått goda möjligheter att planera sitt arbete med de kommande uppdragen.

---

<sup>13</sup> Se Statskontoret (2015 b).



Däremot har myndigheterna sällan haft en aktiv roll i själva arbetet. I vissa fall har de haft i uppdrag att bidra med olika typer av underlag, i andra fall har de lämnat underlag i andra former. Ett exempel är när Post- och telestyrelsen på eget initiativ lämnade en promemoria om vad som borde ingå i den kommande bredbandsstrategin. Enligt myndigheten tog regeringen fasta på flera av förslagen.

Relativt många strategier avser områden där kommunerna och landstingen har ett betydande ansvar för att utföra verksamheten. Det gäller framför allt sjukvården, den sociala omsorgen och skolan. I de fallen har SKL i många fall haft ett betydande inflytande över utformningen av strategierna. Ett tydligt exempel är *PRIO psykisk ohälsa – plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2016*, som togs fram i samarbete med SKL.

De överenskommelser som SKL har ingått med regeringen utgör ofta de tydligaste styråtgärderna i de strategier som främst berör kommunernas och landstingens verksamheter. Det är vanligt att sådana strategier tas fram i samarbete mellan SKL och regeringen. När strategin anger de gemensamma mål som regeringen och SKL har enats om fungerar de som en bra utgångspunkt för att träffa en överenskommelse. Men det omvända förekommer också, det vill säga att en överenskommelse träffas innan det finns en strategi. I sådana fall underlättar överenskommelsen arbetet med att ta fram en strategi, vilken i sin tur kan resultera i en ny överenskommelse. Så var det bland annat med strategin om mänskliga rättigheter.

Det finns exempel på strategier som har utformats i nära samarbete med någon eller några av de centrala aktörerna.

### **Beredningen i Regeringskansliet**

Till förankringen hör också att bereda strategin i Regeringskansliet, vilket i vissa fall har varit en omfattande procedur. Det gällde till exempel *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* och *Strategi för hållbar konsumtion*.

Kravet på gemensam beredning gäller alla ärenden eller texter som innehåller förslag eller överväganden om sådant som ska beslutas av riksdagen eller regeringen och som rör flera departement. En strategi som omfattar styrning av myndigheter utanför det egna departementet kräver att de berörda departementen godkänner strategin. Ärenden som påverkar

ekonomi, budget eller organisation ska alltid beredas med Finansdepartementets budgetavdelning.<sup>14</sup> Den gemensamma beredningen fungerar som en process för att finna en balans mellan regeringens olika mål och prioriteringar.<sup>15</sup>

Behovet av en sådan balans är en möjlig förklaring till varför vissa strategier innehåller mer raka ställningstaganden, medan andra snarare pekar ut en riktning. Strategier inom ett mer ”färdigt” politikområde kan vara mer direkta, jämfört med strategier inom andra områden. Det gäller till exempel områden där politiken inte hunnit mogna eller där ett ställningstagande i en fråga av något skäl måste avvakta hur en annan fråga utvecklas.

### **Roller och samordning**

En del strategier handlar i första hand om att samordna de olika åtgärderna och aktörerna på ett område. Strategin kan i så fall ange den myndighet som ansvarar för samordningen, i vissa fall genom att inrätta ett särskilt organ för uppgiften. Det gäller bland annat för strategin för insatser mot våldsbejakande extremism och strategin för psykisk ohälsa. I båda dessa fall har regeringen gett uppdrag till nationella samordnare inom ramen för kommittéväsendet.<sup>16</sup>

En näraliggande form är när regeringen väljer att placera det särskilda organet hos en myndighet. Det tydligaste av våra exempel är *Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation 2012–2015*. Där utgjordes strategin i stort sett helt av uppdraget till Riksarkivet att stödja och samordna andra statliga myndigheters arbete.

Strategier som berör verksamheter som sköts av kommunerna och landstingen kan på ett övergripande plan peka ut roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunerna och landstingen å ena sidan och de statliga myndigheterna å den andra. På så sätt begränsas och förtydligas samarbetet till de frågor där staten respektive kommunerna och landstingen har ett gemensamt intresse.

---

<sup>14</sup> Statsrådsberedningen (2017), s. 8.

<sup>15</sup> Premfors m.fl. (2007), s. 186 f.

<sup>16</sup> Kommittédirektiv 2014:103 respektive 2015:138.

Flera av Statskontorets utvärderingar av strategier behandlar frågan om samordning och rollfördelning. I utvärderingen av handlingsplanen mot våldsbejakande extremism hänvisar Statskontoret till tidigare studier som visar hur svårt det är för en samordnande myndighet att få legitimitet från de myndigheter som ska samordnas. Det beror på att myndigheten saknar formella möjligheter att styra de andra myndigheternas verksamhet.<sup>17</sup> Samordningen begränsas därför ofta till ren uppmuntran. Samma begränsning gäller de nationella samordnarna. I utvärderingen konstaterade Statskontoret att handlingsplanens uppdrag till utpekade myndigheter var ett effektivare sätt att samordna verksamheten än det hade varit att ge ett övergripande samordningsansvar till en myndighet eller nationell samordnare.

I utvärderingen av strategin för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken ansåg Statskontoret att regeringen borde överväga att utvidga och förtydliga Folkhälsomyndighetens roll som samordnare.<sup>18</sup> Också i utvärderingen av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck föreslog Statskontoret att rollerna borde förtydligas.<sup>19</sup> Det gällde såväl mellan Regeringskansliet och myndigheterna som mellan de olika berörda myndigheterna. Statskontoret föreslog dessutom att regeringen borde utse en myndighet med ett särskilt ansvar för samordningen. Syftet var att stärka kontinuiteten och att främja en mer enhetlig uppföljning av myndigheternas arbete.

I några fall har regeringen markerat att Regeringskansliet har ett särskilt samordningsansvar. Det gäller bland annat för *Strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck* samt för *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*.

Samordningen inom Regeringskansliet hanteras av det departement som ansvarar för strategin. Den kan organiseras på olika sätt och mer eller mindre formellt, till exempel inom ramen för befintliga arbetsgrupper eller via den reguljära beredningsprocessen. I utvärderingen av handlingsplanen mot våldsbejakande extremism pekade Statskontoret på att samordningen inom Regeringskansliet hade varit svag. Trots att handlingsplanen berörde

---

<sup>17</sup> Se Statskontoret (2015 b).

<sup>18</sup> Statskontoret (2015 c).

<sup>19</sup> Statskontoret (2016 c).

många departement så bildades ingen interdepartemental arbetsgrupp, och det inrättades inget forum för att samla myndighetshandläggarna från de berörda fackdepartementen.<sup>20</sup>

### Sammanfattande iakttagelser

Det finns ofta flera olika motiv till och syften med att ta fram en strategi.

Ett vanligt syfte är att göra politiken tydlig. Att samla alla aktiviteter inom ett område i en strategi skapar sammanhang och ger överblick. Strategin kan användas för att kommunicera och förankra politiken.

Strategier kan fungera som ett verktyg för att utforma och utveckla politiken. Processen med att ta fram strategin blir en arena för att ta fram förslag till nya eller ändrade åtgärder. Den fungerar också som ett forum för att samordna och förankra åtgärder och aktörer på olika områden. Också den färdiga strategin kan spela en viktig roll för att samordna olika styråtgärder och aktörer.

Oftast presenteras strategier i form av en informationsbroschyr, men i vissa fall utgörs de av en proposition eller skrivelse. Valet av form har betydelse. Att en strategi i form av en proposition är beslutad av riksdagen ökar förutsättningarna för att den ligger fast under en längre tid. Det kan vara viktigt om frågorna är långsiktiga.

Vilka och hur många aktörer som strategierna riktar sig till varierar mellan olika områden. Ofta riktar de sig till en eller flera statliga myndigheter. Strategier på området vård och omsorg har oftast kommunerna och landstingen som viktiga målgrupper. De strategierna är ofta kopplade till en överenskommelse mellan regeringen och Sveriges kommuner och landsting.

---

<sup>20</sup> Se Statskontoret (2015 b).

## Strategier som styrinstrument

Här diskuterar vi hur strategierna förhåller sig till en klassisk styrkedja, det vill säga från mål via åtgärder till resultat. Vi undersöker hur målen formuleras i strategierna, vilka styråtgärder som anges för att nå målen och vilka resultat som har uppnåtts till följd av strategierna.

### Strategiernas mål

Alla strategier anger någon form av mål. Hur de är formulerade varierar. Inom vissa områden är det svårt att uttrycka mer precisa mål än en önskan om utvecklingens riktning, till exempel att värna, öka kunskapen, främja, beakta. Den typen av mål förekommer bland annat i *PRIO psykisk ohälsa – plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2016*. Statskontoret pekar i flera av sina utvärderingar av strategier på att målen och målstrukturen bör förtydligas och kopplas bättre till åtgärderna. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för resultatstyrningen och att underlätta uppföljningen. Där det är svårt att mäta utfallet i förhållande till målen har Statskontoret lämnat förslag till indikatorer som kan användas för uppföljningen.

Inom områden där strategins åtgärder är av teknisk karaktär är det enklare att formulera tydliga mål och att ange hur de ska mätas. I de studerade strategierna finns exempel på kvantitativa och tidsatta mål, som i siffror anger vad som bör ha förändrats till ett visst årtal. Det gäller framför allt *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. Andra konkreta mål kan vara att en myndighet till en viss tidpunkt ska ta fram riktlinjer eller planer. Sådana mål finns bland annat i *Strategin mot våldsbejakande extremism*.

### Styråtgärder i strategierna

Ett kriterium för vårt urval av strategier att studera närmare var att de åtminstone delvis skulle syfta till att styra myndigheter. Alla innehåller således någon form av styråtgärd.

## Uppdrag till myndigheter

Den vanligaste åtgärden är att avisera kommande uppdrag till myndigheter. Men strategidokumentet är inget formellt styrdokument i sig, om inte strategin presenteras i en proposition som beslutas av riksdagen. För att styrningen ska bli giltig krävs särskilda regeringsbeslut om uppdragen. Där emot hänvisar strategierna till olika formella styråtgärder, både redan beslutade och planerade.

Ofta använder regeringen strategierna för att sätta sin styrning i ett sammanhang. Regeringen relaterar den förändring som den vill åstadkomma i en sakfråga till de uppdrag som regeringen har gett till myndigheter, till vad andra aktörer gör inom området och till existerande regelverk. I beskrivningen kan regeringen samtidigt betona vad som är viktigt och peka ut vilka aktörer som bör samverka.

I vissa fall kan uppdraget vara att inrätta en särskild organisation med uppgift att samordna en verksamhet eller fungera som forum för dialog eller utbyte av information. Sådana exempel finns i hälften av de strategier som ingår i vår studie (*Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation 2012–2015*, *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi* och *Strategi för hållbar konsumtion*). Sådana uppdrag har följts av ett utökat anslag till myndigheten, åtminstone när uppdraget gäller en verksamhet som myndigheten inte redan bedriver, eller när en pågående verksamhet ska utvidgas.

De uppdrag som är knutna till de olika strategierna anknyter mer eller mindre tydligt till myndigheternas ordinarie uppgifter. I flera fall har en myndighet fått ett nytt eller tydligare ansvar för att förvalta strategin och bidra till att den genomförs. Det kan innebära att samordna arbetet samt ge stöd och råd till andra aktörer.

Strategin fungerar också som ett stöd i samordningen, eftersom den pekar ut myndighetens särskilda ansvar och beskriver dess roll i förhållande till de övriga aktörerna. Det ger myndigheten ökad kraft i rollen som samordnare, vilket har varit viktigt i flera fall.

Ett skäl till att en viss myndighet får den samordnande rollen är att den redan tidigare har kompetens på området. Men den nya uppgiften kan kräva

att organisationen anpassas, och i vissa fall ingår i uppdraget att inrätta ett särskilt organ i myndigheten. Eftersom myndigheterna får ett extra anslag för att utföra den nya uppgiften så behöver de inte prioritera om eller dra ned på den övriga verksamheten.

För myndigheter som redan förut fick många olika uppdrag inom området är det en fördel att de uppdragen som tillkommit inom ramen för strategin aviseras samtidigt. Även om de formella uppdragen inte beslutas förrän senare så underlättar det myndighetens planering jämfört med om de får ett uppdrag i taget. Strategin gör det enklare att hålla samman och samordna arbetet med de olika uppdragen. Den ger en ram och en riktning för hur myndigheten ska anpassa sin verksamhet och organisation på lång sikt. För myndigheter som bara har fått enstaka uppdrag som är knutna till strategin innebär den ingen påtaglig skillnad i förhållande till andra uppdrag.

### **Nationella samordnare och överenskommelser**

Till de styråtgärder som brukar kopplas till en strategi hör också de båda andra styrformerna som vi kallar otraditionella, det vill säga att tillsätta nationell samordnare för en fråga eller att träffa en överenskommelse med SKL.<sup>21</sup>

En samordnare eller en överenskommelse kan vara den huvudsakliga åtgärden som omfattas av strategin. I enstaka fall ingår båda åtgärderna, som i *PRIO psykisk ohälsa – plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2016*. Också här gäller att strategin antingen kan avisera planerna på en kommande samordnare respektive överenskommelse eller hänvisa till att sådana redan finns och utgör en väsentlig del av strategin.

En handfull strategier är nära förknippade med överenskommelser med SKL. En av dessa gäller mänskliga rättigheter och de övriga avser vård och omsorg. Ytterligare några strategier inom vård- och omsorgsområdet innehåller hänvisningar till överenskommelser med SKL. Strategier som omfattar en överenskommelse med SKL innehåller inte några formella uttågelse om finansiering av kommunernas och landstingens verksamhet, utan finansieringen beslutas alltid via budgetpropositionen. Men om en

---

<sup>21</sup> Se Statskontoret (2014 a) och (2015 a) för en närmare beskrivning av styrning genom nationella samordnare respektive överenskommelser.

strategi saknar särskild finansiering går det i vissa fall att finansiera verksamheten via tidigare överenskommelser som är finansierade av staten. Det gäller exempelvis Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom vård och omsorg.

Nationella samordnare ingår som en del i några strategier. Det gäller till exempel för strategierna mot våldsbejakande extremism respektive psykisk ohälsa. Flera strategier inom vård och omsorg anknuter också till nationella samordnare. Men de nationella samordnarnas uppdrag inom vård och omsorg sammanfaller inte exakt med strategierna. Det förekommer också att samordnaren har tillsatts i efterhand, som i fallet med strategin mot psykisk ohälsa.<sup>22</sup>

### **Nya pengar ingår bara ibland**

I drygt hälften strategidokumentet framgår det att regeringen har avsatt särskilda medel för att genomföra strategin. I till exempel bredbandsstrategin och i strategin för insatser för att motverka psykisk ohälsa handlar det framför allt om bidrag till konkreta aktiviteter. När det gäller strategin för hållbar konsumtion fick Konsumentverket ett utökad förvaltningsanslag för att utveckla en funktion för hållbar konsumtion inom myndigheten.

I några fall anger regeringen tydligt att den förväntar sig att åtgärderna i strategin ska genomföras inom ramen för redan avsatta medel. Så var till exempel fallet med strategin för digitalisering av kulturarvsinformation.

### **Koppling till andra strategier**

Det förekommer att strategin anger hur den är kopplad till andra strategier som behandlar frågor med någon typ av anknytning till det aktuella området. Ett exempel är *Strategin mot våldsbejakande extremism*.

### **Graden av styrning**

Vår utgångspunkt har varit att studera strategier som styrinstrument. Men som vi har konstaterat kan det finnas olika motiv till att ta fram en strategi. Det är svårt att mäta graden av styrning i strategierna. Vi har försökt göra det genom att undersöka i vilken utsträckning olika strategier återger uppdrag från regeringen.

---

<sup>22</sup> Det fanns dock en samordnare under en period före strategins tillkomst.



Vårt tillvägagångssätt innebär att vi har räknat antalet gånger ordet ”uppdrag” nämns och relaterat detta till dokumentets sidantal.<sup>23</sup> Det är ett trubbigt mått, bland annat eftersom det bara mäter vad som formuleras i själva dokumentet. Skillnader i styrningsgrad mellan strategier skulle kunna förklaras av när de har tillkommit. En strategi som tagits fram i inledningsskedet av en politikutveckling inom ett område nämner i allmänhet relativt få uppdrag. En uppföljningsstrategi inom ett område med en väl etablerad politisk inriktning redovisar ibland en lång rad av genomförda uppdrag.

Beräkningarna visar att åtta av de tio strategier som vi bedömer har en hög styrningsgrad är tvärsektoriella och behandlar likabehandlings- eller värderingsfrågor. Kännetecknande för dem är att de ofta gäller områden som saknar en myndighet som kan pekas ut som huvudmottagare av strategin. För att genomföra dessa strategier behöver regeringen dela ut uppdrag till flera myndigheter. Sju av strategierna med hög styrningsgrad har fått särskilda budgetmedel som är kopplade strategin.

Det är svårare att finna gemensamma drag hos de strategier som har ett relativt lågt antal uppdrag, eftersom de har olika form och är spridda över flera områden. Av de tio strategierna med lägst styrningsgrad berör fyra sådana verksamhetsområden där kommuner eller landsting har huvudansvar och som regeringen inte kan styra formellt genom att ge uppdrag. För sju av dem finns det inte särskilda medel avsatta för att genomföra strategin.

## Resultaten av strategierna

Det är svårt att bedöma och mäta några konkreta effekter av själva strategin. En strategi kan i allmänhet inte kategoriseras som ett eget styrinstrument, utan är snarare ett sätt att presentera de konkreta styråtgärderna på ett tydligt och systematiskt sätt. Effekterna är därför främst ett resultat av de konkreta åtgärder som hör ihop med strategin snarare än av strategin i sig.

Av våra intervjuer med företrädare för Regeringskansliet och de berörda myndigheterna framgick att strategierna i flera fall har bidragit till att öka

---

<sup>23</sup> Vi har korrigerat sidantalet för propositioner och andra dokument med omfattande innehåll som inte direkt relaterar till själva strategin.

uppmärksamheten på och intresset för ett område. Det gäller både, såväl inom Regeringskansliet som hos de berörda aktörerna. Det har bidragit till ökad samverkan, såväl mellan olika departement som mellan Regeringskansliet och andra aktörer. I några fall har strategin ersatts av permanenta uppgifter för olika myndigheter.

Strategier som har presenterats i form av propositioner eller skrivelser har bidragit till att engagera riksdagen, vilket har hjälpt till att förankra de olika insatserna. I flera fall har anslagen till området ökat, och strategierna har varit ett bra underlag för förankringen och samordningen i Regeringskansliet.

Det förekommer att strategier utvärderas, till exempel genom uppdrag till Statskontoret. I Statskontorets utvärderingar har resultaten och effekterna av de olika åtgärder som omfattas av strategin stått i fokus, snarare än av strategin i sig. De slutsatser som presenteras om effekterna och resultaten skiljer sig inte från utvärderingar av sådana åtgärder som inte är kopplade till någon strategi. I flera fall pekar Statskontoret på att det krävs tydligare och mätbara mål eller indikatorer för att det ska gå att fastställa effekterna, en tydligare prioritering mellan målen och en mer utvecklad uppföljning.<sup>24</sup>

I flera fall konstaterar Statskontoret att det ännu så länge är svårt att se några tydliga effekter av åtgärderna, men att de verkar i rätt riktning och i vart fall på sikt har förutsättningar att bidra till målen.

### **Hur används strategin i den fortsatta styrningen?**

Våra intervjuer vittnar om att strategierna används också sedan de har presenterats. De används främst för att kommunicera politiken i olika sammanhang, för att på ett samlat sätt följa utvecklingen på ett område, för att följa upp de åtgärder som har genomförts eller påbörjats och vid behov för att förändra inriktningen och åtgärderna. I en strategi som gäller för en längre tidsperiod kan redan från början ingå en eller flera kontrollstationer, det vill säga bestämda tidpunkter när resultaten och effekterna ska följas upp och åtgärderna omprövas. Strategierna kan också användas som underlag för samordningen mellan olika områden i Regeringskansliet.

---

<sup>24</sup> Se till exempel Statskontoret (2014 b), (2015 b), (2015 c), (2016 c).

Ett strategidokument revideras sällan till en ny version, även om åtgärderna förändrats. I något fall finns en webbplats med information om utvecklingen och eventuella förändringar. Däremot förekommer att en strategi som gällde för en bestämd period följs av en ny, med mer eller mindre förändrad inriktning. I andra fall har strategin ersatts av ett nytt reguljärt uppdrag till en myndighet, antingen inom ramen för den vanliga organisationen eller genom en särskild organisatorisk lösning.

### **Sammanfattande iakttagelser**

De flesta strategier beskriver någon form av styrkedja, det vill säga anger olika typer av mål, åtgärder av olika slag samt beskriver vilka resultat de förväntas leda till.

På vissa områden är det svårt att formulera tydliga mål som går att mäta och följa upp. Det gäller bland annat för olika sociala frågor. På mer tekniska områden är det enklare att utforma tydliga mål, och att följa upp dem.

Uppdrag till myndigheter är den vanligaste styråtgärden i strategierna. Men eftersom själva strategidokumentet sällan är ett formellt styrinstrument måste uppdragen beslutas inom ramen för de reguljära rutinerna. Det gäller också beslut om ökade anslag för att genomföra åtgärderna. Nästan varannan strategi saknar dock utfästelser om särskilda pengar.

I de fall där regeringen har utsett en nationell samordnare för ett område eller gjort en överenskommelse med Sveriges kommuner och landsting är de åtgärderna ofta centrala delar av strategiernas åtgärder.

Strategierna kan användas för att samla flera åtgärder i en strategi, och på så sätt visa hur de är kopplade till varandra samt vem som ansvarar för att genomföra och samordna dem.

Ett resultat av strategierna är att uppmärksamheten på ett område ökar. Ett annat resultat är mer samverkan, såväl inom Regeringskansliet som med andra aktörer. Regeringskansliet kan använda strategierna för att följa upp och utveckla politiken. Det förekommer att en strategi inom ett område tas fram för att ersätta en tidigare, när tidsperioden för den tidigare börjar närma sig slutet.

Det är svårt att utvärdera de direkta effekterna av strategier. Statskontorets utvärderingar av olika strategier fokuserar på de olika styråtgärderna som ingår, snarare än på strategin i sig. Några påtagliga effekter märks sällan, även om flera av utvärderingarna visar att utvecklingen är på väg åt rätt håll.

## Att styra med strategier – erfarenheter och möjligheter

Begreppet strategi är svårt att fånga och beskriva på ett entydigt sätt. På det sättet skiljer sig strategierna från de ”otraditionella” styrinstrument som Statskontoret har behandlat i sina tidigare studier, det vill säga nationella samordnare respektive överenskommelser med SKL. Såväl samordnare som överenskommelser är relativt tydligt definierade och renodlade styrinstrument. Som vår genomgång visar kan strategier däremot ha vitt skilda former och betydelser. De kan användas för en rad olika syften, och skillnaderna är så stora att det inte är meningsfullt att betrakta strategier som ett generellt otraditionellt styrinstrument med specifika egenskaper. Det hindrar inte att de kan ha en betydelsefull roll i styrningen, även om den är indirekt och inte går att passa in i en traditionell styrkedja.

I detta avslutande kapitel pekar vi på exempel där strategier kan ha en funktion i styrningen som är svår att åstadkomma med traditionella styrinstrument. Vi ger också exempel på hur strategier kan användas som stöd eller komplement till andra styrformer. Vi avslutar med några aspekter som regeringen bör tänka på när den utformar strategier.

### Tre exempel där strategier har ett särskilt värde

Vi har identifierat några sammanhang där strategier kan spela en särskild roll i styrningen, som sällan finns med i den traditionella styrkedjan. Här tar vi upp tre exempel som åtminstone delvis kan illustreras med en del av de strategier som vi har studerat. Vi har visserligen inte sett någon strategi där den här typen av funktion lyfts fram som ett uttalat motiv till att ta fram den. Det utesluter inte att det i några fall kan ha varit ett medvetet syfte, även om det samtidigt har funnits andra motiv som haft större betydelse.

### Strategier som ”reformberättelser”

De förvaltningspolitiska forskarna Bengt Jacobsson, Jon Pierre och Göran Sundström har lyft fram att regeringen använder sig av så kallade reformberättelser för att rama in styrningen och skapa legitimitet för de förändringar som den vill åstadkomma.<sup>25</sup> Begreppet syftar på regeringens

---

<sup>25</sup> Jacobsson m.fl. (2015).

beskrivningar av hur den uppfattar ett visst problem, vad som har gjorts tidigare och vad som behöver göras nu och vilka aktörer som är berörda.

Som vi har konstaterat använder sig regeringen ofta av strategier för att förklara och sätta sin styrning i ett bredare sammanhang. Ett sätt att formulera det är att regeringens strategier åtminstone i vissa fall är tydliga exempel på reformberättelser.

### **Strategier för att styra horisontellt**

De ovannämnda forskarnas utgångspunkt är att regeringen framför allt styr genom organisering.<sup>26</sup> Regeringen skapar därigenom en infrastruktur av sakområden för att hantera olika samhällsproblem. Denna indelning innebär att vissa aspekter av frågor uppmärksammas, men inte andra. Inom olika politikområden finns etablerade organisationer och arbetssätt som regeringen kan utgå från och stödja sig på för att genomföra sin politik.

Här kan vi knyta an till diskussionen om statens sektorisering, som har pågått under många år.<sup>27</sup> Kritiken mot sektorisering går ut på att många frågor i dag spänner över flera sektorer, vilket ställer nya krav på regeringens styrning. Ett exempel på ett sådant horisontellt politikområde är frågor om likabehandling, där det är svårt att peka ut särskilda myndigheter som självklara mottagare av regeringens styråtgärder.

Då kan det behövas andra typer av styrning. Om vi utgår från att allt fler politiska frågor skär över flera sektorer kan det förklara varför en förhållandevis stor del av de senaste årens strategier är tvärspektoriella. Ett annat sätt att anpassa styrningen till den utvecklingen kan vara att använda nationella samordnare. Det kan vara ett skäl till att antalet samordnare har ökat.

### **Strategier för att påverka andra aktörer**

Flera strategier som ingår i vår studie har målgrupper både inom och utanför den statliga sektorn. Med strategierna kan regeringen rikta sig till både

---

<sup>26</sup> Det finns vissa inskränkningar i regeringens möjligheter att styra statsförvaltningens organisation, bland annat när det gäller Försvarmakten.

<sup>27</sup> Se till exempel Statskontoret (2005).

offentliga och privata aktörer på samma gång. De kan komplettera den traditionella styrningen av statliga aktörer och samtidigt stimulera ett frivilligt engagemang hos aktörer som regeringen inte kan styra direkt.

Många politiska frågor är komplexa och har lösningar som delvis ligger utanför statens direkta påverkan. Regeringen behöver därför samverka med och engagera andra aktörer för att nå resultat och kan då välja att göra det i mer nätverksbaserade och lösa former. Ofta ingår inslag av någon form av förhandling. Ett tydligt exempel är de strategier som helt eller delvis har tagits fram i samverkan med SKL och mynnat ut i en överenskommelse. Vår studie omfattar både exempel på strategier som tillkommit som ett resultat av en förhandling och sådana som kan ses som ett inspel i ”förhandlingen” mellan staten och de övriga delarna av samhället, genom att klargöra regeringens position i en aktuell fråga.

### **Strategier kan förstärka styrningen**

Vi konstaterar att strategier knappast ska ses som ett specifikt generellt styrinstrument som kan användas i stället för de traditionella styrformerna. Däremot kan de komplettera styrningen på olika sätt för att göra den mer effektiv och träffsäker. Här tar vi upp de exempel som lyftes fram i våra intervjuer inom Regeringskansliet och på myndigheterna. Vi knyter också an till iakttagelserna i Statskontorets utvärderingar av några strategier.

### **Strategier kan visa sammanhang**

En strategi kan vara ett bra verktyg när regeringen vill fånga upp nya utmaningar eller ta ett samlat grepp över ett område som spänner över flera sektorer. Det gäller särskilt på områden där frågorna är varaktiga och aktörerna många. Där förekommer ofta en rik flora av åtgärder, och en strategi kan vara till god hjälp för att förklara komplexa problem och den övergripande strukturen, beskriva hur de olika delarna hänger ihop och klargöra de olika aktörernas roller och hur de kan samordnas.

Strategin blir då ett sätt att samla och paketera olika delar av den formella styrningen. Tanken är att styrinsatserna på så sätt ger större utväxling än om uppdragen till olika myndigheter och andra åtgärder presenteras var och en för sig och utan tydligt sammanhang.

### **Strategier kan höja statusen**

Strategier kan vara ett sätt att sätta fokus på ett politikområde och markera att regeringen prioriterar frågorna. För de berörda myndigheterna signalerar det att de inom sina verksamheter förväntas bidra till att genomföra strategin.

En strategi kan också ge en viss status till en myndighet eller ett specifikt organ som tilldelas en särskild roll som genomförare eller samordnare. Även om strategin inte ändrar den formella rollfördelningen så kan den fungera som ett stöd för den utpekade samordnaren i förhållande till andra aktörer som berörs av strategin.

### **Strategier för att förankra och samordna**

Strategier kan fungera som ett instrument för att förankra politiken. Arbetet med att ta fram dem tillsammans med berörda aktörer bidrar till en samsyn som förkortar steget från planering till genomförande. Det gäller särskilt om strategin är tänkt att resultera i en överenskommelse med SKL eller andra aktörer utanför staten.

Arbetet med att ta fram en strategi kan användas för att utveckla och samordna Regeringskansliets arbete inom ett politikområde eller för att förankra en fråga i riksdagen. Här kan själva processen vara väl så betydelsefull som det konkreta innehållet i det slutliga strategidokumentet. Också strategins form kan ha stor betydelse i sammanhanget. Strategier som ska presenteras i formella dokument som propositioner och skrivelser kräver en mer omfattande beredning än strategier som publiceras som informationsbroschyrer.

### **Strategier för att följa upp och utveckla politiken**

Ett strategidokument som samlar politik och styrning kan underlätta för regeringen att följa utvecklingen inom ett politikområde. Ju tydligare kopplingen är mellan syfte, mål och åtgärder desto enklare blir det att avgöra om strategin får avsedd effekt och att upptäcka var det var det kan behövas nya eller förändrade insatser. Strategin kan i så fall fungera som ett verktyg för Regeringskansliets att utveckla styrningen.



## Aspekter att tänka på

Vi vill avslutningsvis peka på några aspekter som regeringen bör ta hänsyn till när den överväger att ta fram en strategi, bestämmer formen och utformar innehållet. Syftet är att undvika vissa problem som annars kan begränsa nyttan med strategierna.

### **Använd strategier för prioriterade frågor**

Om strategier används i allt fler sammanhang kommer de så småningom inte längre att höja statusen, markera att frågan är särskilt viktig eller skapa uppmärksamhet bland olika aktörer. Därför finns det skäl att hushålla med begreppet, och reservera det för tillfällen då det verkligen är viktigt att frågan får så stor uppmärksamhet som möjligt.

### **Använd begreppet med urskiljning**

Strategier som är svepande och i stort sett bara innehåller övergripande visioner och önskemål om utvecklingen på ett område men saknar löften om konkreta åtgärder får sannolikt en begränsad effekt. I värsta fall riskerar de att motverka sitt syfte. En abstrakt och tandlös strategi kan ge intryck av handlingsförklaring snarare än handlingskraft.

Ett sätt att motverka det är att undvika begreppet strategi i de fallen, och hellre använda till exempelbegreppet vision. Begreppet strategi bör reserveras för fall där det är viktigt att kommunicera att målen är långsiktiga, verksamheten varaktig och det finns en tydlig koppling mellan målen, de konkreta åtgärderna och resurserna.

### **Risk för att åtgärder försenas**

Ett syfte med att samla alla åtgärder inom ett område och presentera dem i ett särskilt strategidokument är att ge de berörda aktörerna en tydlig bild av politikens inriktning. Strategin kan beskriva hur olika åtgärder hänger ihop, hur styrningen ska gå till, hur ansvaret fördelas samt vilka resurser som kommer att satsas. Eftersom det tar relativt lång tid att utforma en sådan heltäckande strategi kan det innebära att regeringen tvingas skjuta onödigt länge på en åtgärd som skulle kunna genomföras tidigare.

Men vi ska inte överdriva risken. En av de viktigaste poängerna med strategier är just att sätta de specifika åtgärderna i ett sammanhang för att den samlade effekten ska bli större än om de införs var för sig. Men om

enstaka åtgärder är akuta så finns det inget som hindrar att de genomförs innan den kompletta strategin presenteras. De får dock inte bli så många att strategin, när den väl kommer, i stort sett bara består av en redovisning av redan genomförda åtgärder. En del av de strategier som vi har studerat har den karaktären, och vi bedömer att deras styrande effekt är mycket begränsad.

### **Samordna kommunikationen och styrningen**

En strategi som spänner över flera departement kan påverka hur de berörda myndigheterna förhåller sig till och hanterar regeringens styrning. Grundprincipen är att en myndighet får uppdrag av och kommunicerar med sitt ansvariga departement. Myndighetens kommunikation med Regeringskansliet kan därför bli krångligare och ansvarsfördelningen otydlig om uppdraget är en del av en strategi som ett annat departement ansvarar för.

Därför behöver Regeringskansliet samordna sin styrning och göra den tydlig för de berörda myndigheterna. Det gäller särskilt när myndigheterna ska prioritera mellan sina uppgifter och fördela resurser på olika uppdrag. En strategi som anknuter tydligt till myndighetens kärnuppdrag får sannolikt större genomslag i myndigheten än om den förutsätter stora avsteg från de ordinarie uppgifterna och arbetssätten samt att myndigheten påtagligt ändrar sina prioriteringar.

### **Engagera myndigheterna**

Utformning av strategier kan kräva resurser och detaljkunskaper på en nivå som det inte är rimligt att Regeringskansliet ska ha tillgång till. Vår studie visar att myndigheterna ofta bidrar med olika typer av underlag till strategierna, men sällan deltar aktivt med att utforma dem. Undantaget är strategier på vård- och omsorgsområdet, som i många fall utformas i samarbete mellan Regeringskansliet och SKL.

Ett sätt att effektivisera arbetet med att ta fram strategier och att öka deras kvalitet kan vara att i högre grad utnyttja de statliga myndigheternas kunskaper och resurser. Det bidrar samtidigt till att förankra strategin hos de centrala aktörerna, öka myndigheternas förståelse för strategiernas syfte och deras engagemang för att genomföra dem.

### **Viktigt att finna rätt detaljnivå**

Strategier ha olika syften. Syftet har betydelse för hur strategin bör utformas. Om det främsta syftet är att förklara politikens inriktning, kommunicera visioner och förankra långsiktiga mål för ett nytt eller komplicerat område är det klokt att beskriva strategins syften och åtgärdernas inriktning på ett övergripande och tydligt sätt. Då kan det vara olämpligt att tynga innehållet med detaljer som riskerar att rikta mottagarnas fokus på enskildheter snarare än helheten, eller i onödan begränsar myndigheternas handlingsfrihet. Men övergripande strategier kan uppfattas som vaga och intetsägande. De kan också vara svåra för myndigheterna att använda som utgångspunkt för sina konkreta aktiviteter.

I strategier som ska fungera som skarpa styrinstrument är det tvärtom klokt att tydligt lyfta fram de direkta styråtgärderna och sambanden mellan dem. Strategin bör också markera de olika aktörernas roller och hur de ska samverka. Då kan det vara lämpligt att tona ned de övergripande beskrivningarna och visionerna.

Utmaningen är att från fall till fall hitta en bra balans mellan det visionära och de skarpa styråtgärderna. I vissa fall är det säkert möjligt att på ett rimligt sätt kombinera olika syften i en strategi, och ta med såväl övergripande resonemang som konkreta åtgärder. Men ibland är det troligen nödvändigt att välja inriktning och avgränsa innehållet med utgångspunkt i ett bestämt syfte. Strategibegreppet är visserligen otydligt, men det blir ett mindre problem om syftet med en strategi förklaras tydligt. Dessutom underlättar det när strategin ska utvärderas.



## Referenser

Jacobsson, B. m.fl. (2015), *Governing the Embedded State. The Organizational Dimensions of Governance*. Oxford University Press.

Kommittédirektiv 2014:103, *En nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism*.

Kommittédirektiv 2015:138, *Nationell samordnare för utveckling och samordning av insatser inom området psykisk hälsa*.

Mintzberg, H. och Waters, J. A. (1985), Of Strategies, Deliberate and Emergent. *Strategic Management Journal* 6, s. 257–272.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011), *Nationell handlingsplan för att stärka arbetet mot bränder i skolmiljö. Redovisning av uppdrag*. Dnr 2010-7743, 2011-05-24.

Naturvårdsverket (2014), *Invasiva främmande arter – ett regeringsuppdrag, handlingsplan*. Dnr NV-00684-14, 2014-12-18.

Premfors, R. m.fl. (2007), Regeringskansliet. Liber.

Samuelson, L. A., m.fl. (2004), *Controllerhandboken*. Industrilitteratur AB.

Statskontoret (2005), *Sektorisering inom offentlig förvaltning*. Rapport 2005:3.

Statskontoret (2014 a), *Nationella samordnare – statlig styrning i otraditionella former? Om offentlig sektor*.

Statskontoret (2014 b), *Utvärdering av samordningssekreteriatet för digitalisering, digitalt bevarande och digitalt tillgängliggörande (Digisam)*. Rapport 2014:16.

Statskontoret (2014 c), *Överenskommelser som styrmedel*. Om offentlig sektor.

Statskontoret (2015 a), *Överenskommelser som styrmedel. Om offentlig sektor.*

Statskontoret (2015 b), *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Utvärdering av en handlingsplan.* Rapport 2015:6.

Statskontoret (2015 c), *Utvärdering av regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken.* Rapport 2015:9.

Statskontoret (2016 a), *Utvärdering av brobyggarsatsningen inom strategin för romsk inkludering.* Rapport 2016:3.

Statskontoret (2016 b), *Uppföljning av regionala tillväxtåtgärder. Med fokus på resultaten.* Rapport 2016:28.

Statskontoret (2016 c), *Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck.* Rapport 2016:31.

## Summary

### **Strategies and action plans – A way for the Government to govern?**

The Swedish Agency for Public Management has studied how the Government uses strategies and action plans to govern and how these interact with other forms of governance.<sup>28</sup> The purpose, among other things, has been to investigate the motives for developing a strategy or action plan and how these can contribute to effective governance.

We have studied almost 60 strategy documents from the period 2010 to 2016. In addition, we have selected six different kinds of strategies for in-depth study where we have interviewed the relevant representatives of the Government Offices and other government agencies. We have, for example, posed questions about the process of developing strategies and how they have influenced the activities of the government agencies. Furthermore, we have used the conclusions from six evaluations of varying strategies and action plans carried out by the Swedish Agency for Public Management in recent years.

#### **Wide variation between strategies**

The Governments strategies differ in terms of both form and content. Some are comprehensive and detailed, and others are short and provide an outline. The variation makes it difficult to describe the strategies in general terms and categorise them into clear groups.

#### **The form is important**

Most often, the strategy documents are published as information brochures, but in some cases strategies are presented in government bills or communications to the Swedish Parliament. A strategy is not a formal policy instrument in itself, but it can function as such if it constitutes a government bill decided on by the Swedish Parliament. The choice of form

---

<sup>28</sup> The report indicates that there is no difference between how the Government uses the terms strategy and action plan. In order to facilitate the reading, we therefore tend to only use the term strategy for both types of documents.

can be influenced by the nature of the content and those to which the strategy is directed.

### **Strategies are often cross-sectoral**

Many of the strategies relate to issues that concern several different areas. In those cases, they often target a variety of actors. But strategies can also be narrowly focused, and only encompass a few measures and actors.

### **Business matters and social issues dominate**

Strategies are used for almost all policy areas, but are more common within certain ones. In particular, they often address business matters or social issues where non-governmental actors in many cases play a major role in the development of the area.

### **Several motives for developing a strategy**

There are often several motives for developing a strategy, although they are seldom outlined clearly in the documents. Here are examples of relatively common motives.

- Formulate and develop the policy.
- Clarify the policy, create an overview and context.
- Communicate, convince and anchor.
- Denote a long-term undertaking.
- Raise the status of an area.

### **Strategies are not formal policy instruments**

Most strategies are not formal policy instruments. Certainly, they usually include several concrete policy measures, such as commissions to government agencies. However, these must be decided within the framework of the Government's regular routines.

### **It is difficult to measure the results**

A traditional chain of governance consists in its simplest form of goals, measures and results. For our in-depth study we have chosen strategies that contain relatively many policy measures. It is then possible to examine them based on the chain of governance.



All strategies indicate some kind of goal, but they are different in nature. In some areas it is difficult to formulate specific goals. This applies in many cases to the area of social issues. Instead, a preference is outlined for what direction that development should take. With this type of goal, it is difficult to evaluate the results of the efforts, something which the Swedish Agency for Public Management has pointed out in several of its evaluations of different strategies. It is easier to specify clear and measurable targets in areas that are more technical in nature, as well as in cases where the goal is to produce plans or statistics.

The most common policy measure in the strategies is to notify government agencies of commissions or to refer to previous commissions. Appointing a national coordinator or signing an agreement with the Swedish Association of Local Authorities and Regions are elements sometimes included in strategies in areas where this is relevant.

It is seldom possible to highlight any measurable results or effects of the strategy itself, as they are linked to the concrete measures. On the other hand, a strategy can help raise awareness in an area. In some cases, the most important outcome is often that the process of developing the strategy has helped to anchor the issue in the Swedish Parliament or with the most important actors.

Strategies can also be used to communicate, follow up and develop policies. They can also serve as a supporting documentation when the Government Offices are coordinating measures within different areas.

### **Strategies can strengthen the Governments governance**

The question is how strategies can complement and strengthen traditional governance. We have identified three contexts where strategies can play a special role.

They can function as so-called “reform narratives”. The Government can use them to describe a social problem in a broader context and increase the understanding and legitimacy of their goals and measures in an area.

Strategies may also be appropriate in what is known as horizontal governance. When a problem cuts across multiple policy areas, the strategy

can be used to steer and coordinate measures, resources and actors from different sectors.

The third example concerns areas where the state has no direct influence, and therefore has to interact with other actors. Here, a strategy can serve as the basis for negotiations and agreements, for example, on how to allocate responsibility and finance the measures.

We conclude that, under certain conditions, strategies can help improve the Government's governance. In order to take advantage of opportunities, the Government should take into account, inter alia, the following aspects when considering strategies.

- Use strategies for priority issues. If strategies are used too often, they no longer draw attention to the importance of the area.
- Use the term judiciously. Abstract and sweeping strategies without a clear link to concrete measures do not contribute to governance.
- Coordinate communication and governance. A strategy may be appropriate for horizontal governance. A prerequisite is that the actors concerned understand their roles and take the assignment seriously.
- Engage the governmental agencies. In many cases, they have competencies and resources that can be utilised when the Government is formulating strategies. When the agencies participate actively, their understanding and commitment increase.

## Bilaga

### Förteckning över de strategier och handlingsplaner som har använts som underlag för studien

Dokumenterna är sorterade i bokstavsordning. Efter titeln anges det departement som ansvarade för frågan hösten 2017 (inom parentes det departement som ansvarade vid publiceringen) och datum för publicering.

Bredbandsstrategi för Sverige. Näringsdepartementet, november 2009

Den maritima strategin. Näringsdepartementet, augusti 2015

Den nationella handlingsplanen för företagande och mänskliga rättigheter. Utrikesdepartementet, augusti 2015

Den nationella innovationsstrategin. Näringsdepartementet, oktober 2012

Den svenska strategin mot terrorism. Justitiedepartementet, augusti 2015

En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020. Arbetsmarknadsdepartementet, februari 2016

En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan 2010–2015. Arbetsmarknadsdepartementet, september 2010

En nationell strategi för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Finansdepartementet, juni 2014

En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken. Socialdepartementet, december 2010

En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020. Socialdepartementet, februari 2016

En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032. Kulturdepartementet, februari 2012

En strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken 2011–2016.  
Socialdepartementet, juni 2011

En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.  
Miljödepartementet, mars 2014

Handlingsplan 2016–2018 till skydd för barn mot människohandel,  
exploatering och sexuella övergrepp. Socialdepartementet, juni 2016

Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin  
vilja. Socialdepartementet, maj 2010

Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.  
Kulturdepartementet, december 2011

Handlingsplan för bild och form. Kulturdepartementet, november 2016

Handlingsplan för en jämställd regional tillväxt 2012–2014.  
Näringsdepartementet, april 2012

It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige.  
Näringsdepartementet, oktober 2011

Jämställdhetsstrategin för skogsbrukssektorn. Näringsdepartementet, april  
2011

Med medborgaren i centrum – regeringens strategi för en digitalt  
samverkande statsförvaltning. Näringsdepartementet, december 2012

Nationell eHälsa – strategin för tillgänglig och säker information inom  
vård och omsorg. Socialdepartementet, juni 2010

Nationell handlingsplan för energi från förnybara energikällor.  
Miljödepartementet (Näringsdepartementet), juni 2010

Nationell handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel för  
perioden 2013–2017. Näringsdepartementet (Landsbygdsdepartementet),  
juni 2013

Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott.  
Kulturdepartementet, november 2016

Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation. Kulturdepartementet, december 2011

Nationell strategi för att förebygga och behandla kroniska sjukdomar 2014–2017. Socialdepartementet, februari 2014

Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Socialdepartementet, november 2016

Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd – en vinst för alla. Socialdepartementet, september 2013

Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Näringsdepartementet, oktober 2015

Nationell strategi om våld mot äldre personer inom vård och omsorg. Socialdepartementet, juni 2014

Nationella läkemedelsstrategin 2016–2018. Socialdepartementet, december 2015

Nationella upphandlingsstrategin. Finansdepartementet, juni 2016

Nyindustrialiseringsstrategin. Näringsdepartementet, januari 2016

PRIO psykisk ohälsa – plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2012–2016. Socialdepartementet, maj 2012

Regeringens strategi för att uppnå det jämställdhetspolitiska målet. Socialdepartementet (Utbildningsdepartementet), september 2011

Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet. Justitiedepartementet, april 2010

Strategi för att motverka överskuldssättning. Finansdepartementet, september 2016

Strategi för att nå miljökvalitetsmålet giftfri miljö och generationsmålet. Miljödepartementet, november 2013

Strategi för att stärka barnets rättigheter. Socialdepartementet, oktober 2011

Strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. Kulturdepartementet, oktober 2016

Strategi för en god och mer jämlik vård 2012–2016. Socialdepartementet, december 2012

Strategi för hållbar konsumtion. Finansdepartementet, september 2016

Strategi för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Kulturdepartementet, januari 2014

Strategi för unga som varken arbetar eller studerar. Utbildningsdepartementet, november 2015

Strategi för utveckling och export av miljöteknik 2011–2014. Näringsdepartementet, september 2011

Svensk handlingsplan för det internationella havsmiljösamarbetet samt åtgärder för minskad övergödning, ett rent och giftfritt hav och bevarande och hållbart nyttjande av havet och dess biologiska resurser. Miljödepartementet, maj 2010

Svensk sjöfartsnäring – Handlingsplan för förbättrad konkurrenskraft. Näringsdepartementet, mars 2013

Svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens. Socialdepartementet, april 2016

Sverige helt uppkopplat. Näringsdepartementet, december 2016

Sveriges exportstrategi. Näringsdepartementet, september 2015

Sveriges mineralstrategi. Näringsdepartementet, februari 2013

Sveriges tredje nationella handlingsplan för energieffektivisering. Miljödepartementet (Näringsdepartementet), april 2014

Vägen till nära-nollenergibyggnader. Miljödepartementet  
(Näringsdepartementet), mars 2012

Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande  
extremism. Kulturdepartementet, augusti 2015

Öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården – handlingsplan för 2014–  
2015. Socialdepartementet, april 2014

Öppna jämförelser inom socialtjänsten och hemsjukvården –  
handlingsplan 2015–2018. Socialdepartementet, december 2015