

# Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten



**MISSIV**

DATUM  
2020-11-03  
ERT DATUM  
2019-11-14

DIARIENR  
2019/191-5  
ER BETECKNING  
Fi2019/03818/ESA

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Uppdrag att utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten**

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten utvecklats sedan mars 2002, då den senaste utvärderingen genomfördes.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (2020:20)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Madeleine Håkansson, Sami Soliman, föredragande, och Nejra Wiklund var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sami Soliman



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Statskontorets uppdrag, våra slutsatser och bedömningar</b>	<b>11</b>
1.1	Uppdragsfrågor och kapitlets disposition	12
1.2	Utgångspunkter för vår utvärdering	13
1.3	Genomförandet av arbetet	14
1.4	Delegeringen fungerar överlag väl	15
1.5	Arbetsgivarverket har legitimitet men behöver förbättra information och inkludering	19
1.6	Myndigheternas förmåga att ta det ansvar som delegeringen ger varierar	24
1.7	Regeringens uppföljning är inte helt ändamålsenlig	31
<b>2</b>	<b>Arbetsgivarverkets arbetsgivarpolitiska ansvar</b>	<b>35</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	36
2.2	Arbetsgivarverket – en förvaltningsmyndighet och en medlemsorganisation	36
2.3	Arbetsgivarverkets samordning av den statliga arbetsgivarpolitiken	50
<b>3</b>	<b>Myndigheternas arbetsgivarpolitiska ansvar</b>	<b>59</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	60
3.2	Förmågan att hantera de arbetsgivarpolitiska frågorna på myndigheterna	61
3.3	Myndigheternas förmåga att ta gemensamt ansvar för arbetsgivarpolitiken	68
<b>4</b>	<b>Myndigheternas arbete med kompetensförsörjning</b>	<b>81</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	82
4.2	Strategiskt arbete med kompetensförsörjning	82
4.3	En attraktiv och föredömlig arbetsgivare	91
4.4	Styrkor och svagheter med den svenska delegeringen i kompetensförsörjningsfrågor i ett internationellt perspektiv	95

<b>5</b>	<b>Lönebildning i staten</b>	<b>99</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	99
5.2	En delegerad förhandlingsrätt	100
5.3	Staten ska inte vara löneledande	100
5.4	Löneutvecklingen i staten sedan 2002	101
5.5	Löneutvecklingen inom olika delar av staten	104
5.6	Samordning av lönefrågor genom Arbetsgivarverket	105
5.7	Samordning av lönefrågor lokalt	108
5.8	Lönesättningen på myndigheterna	111
5.9	Lönesättning i ett internationellt perspektiv	114
<b>6</b>	<b>Regeringens uppföljning</b>	<b>115</b>
6.1	Sammanfattande iakttagelser	116
6.2	Regeringens mål för den statliga arbetsgivarpolitiken	116
6.3	Regeringens uppföljning av enskilda myndigheter	119
6.4	Regeringens aggregerade uppföljning och redovisning	125
<b>7</b>	<b>Delegeringens betydelse för förtroende och effektivitet i förvaltningen</b>	<b>129</b>
7.1	Sammanfattande iakttagelser	129
7.2	Delegering och decentralisering har både för- och nackdelar	130
	<b>Referenser</b>	<b>139</b>
Bilagor		
1.	Regeringsuppdraget	145
2.	Statskontorets uppdrag och tillvägagångssätt i arbetet	153
3.	Kompletterande uppgifter till huvudrapporten	167

# Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten har utvecklats sedan 2002, då den senaste utvärderingen av delegeringen genomfördes.

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen innebär att regeringen har delegerat rätten att sluta centrala kollektivavtal på det statliga området till Arbetsgivarverket, som i sin tur har delegerat rätten att sluta lokala löne- och villkorsavtal till de enskilda myndigheterna. I och med delegeringen har regeringen överlämnat ansvar och befogenheter åt myndigheterna för bland annat kompetensförsörjning, kompetensutveckling, löne- och andra anställningsvillkor, arbetsmiljö och arbetet med den statliga värdegrunden.

I rapporten analyserar vi hur Arbetsgivarverket och myndigheterna har tagit det ansvar som tilldelats dem inom det delegerade systemet. Vi undersöker också om regeringens uppföljning på området är ändamålsenlig. Vi belyser även delegeringens betydelse för förtroendet för statsförvaltningen och hur delegeringen har utvecklat statsförvaltningen och dess effektivitet.

## Delegeringen fungerar överlag väl

Statskontorets övergripande slutsats är att delegeringen överlag fungerar väl. Vi bedömer sammantaget att utvecklingen av arbetsgivarpolitiken sedan 2002 har varit positiv. Myndigheterna uppfattar att deras ansvar och befogenheter i arbetsgivarfrågor är tydliga. Det gemensamma ansvarstagandet och lojaliteten med den statliga helheten är större bland myndigheterna i dag än vid tiden för den förra utredningen. Sedan 2002 har statens lönebildning varit ansvarsfull och vi bedömer också att myndigheterna i högre grad än tidigare ser staten som en arbetsgivarpolitisk koncern.

## Delegeringen bidrar till effektivitet men har både för- och nackdelar för förtroendet

Statskontorets slutsats är att delegeringen har bidragit till en positiv utveckling av förvaltningen och dess effektivitet. De största styrkorna i en delegerad modell är möjligheterna till verksamhetsanpassning, flexibilitet och lokala lösningar. Vi bedömer att förvaltningen utnyttjar dessa möjligheter på ett sätt som främjar den statliga effektiviteten.

Den statliga värdegrunden ska genom en god förvaltningskultur bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för förvaltningen. Vi bedömer att delegeringen underlättar arbetet med att främja en god förvaltningskultur eftersom myndighetschefen ansvarar för bland annat frågor om ledarskap och organisation.

Delegeringen kan samtidigt innebära en nackdel när det gäller att upprätthålla förtroendet för statsförvaltningen, bland annat eftersom den försvårar förvaltningsgemensamma lösningar. Det har hittills varit svårt att få till stånd en fungerande organisation för gemensamma utbildningsinsatser samt att säkerställa att statsanställda får en likvärdig tillgång till utbildning i den statliga värdegrunden.

## Delegeringens styrkor kan bättre tas tillvara och svagheter överbryggas

Även om delegeringen överlag fungerar väl bedömer vi att aktörerna i den svenska statsförvaltningen kan bli bättre på att ta tillvara styrkorna med delegeringen och att de behöver överbrygga svagheter. I rapporten utvecklar vi vad vi anser krävs av Arbetsgivarverket, myndigheterna och regeringen för att delegeringen framöver ska värnas och utvecklas.

## Regeringen bör även i fortsättningen styra Arbetsgivarverket i begränsad omfattning

I likhet med den förra utvärderingen anser vi inte att Arbetsgivarverkets dubbla roller som förvaltningsmyndighet och medlemsorganisation påverkar myndigheternas förtroende för Arbetsgivarverket. För att även framgent bevara detta förtroende bedömer vi att regeringen bör fortsätta att styra myndigheten i begränsad utsträckning. Det vore därför olämpligt



att regeringen ger Arbetsgivarverket nya uppgifter såsom att tillhandahålla stöd till myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning, i enlighet med vad Tillitsdelegationen har föreslagit.

## Arbetsgivarverket har legitimitet men behöver förbättra information och inkludering

Arbetsgivarverkets samordning och utveckling av den statliga arbetsgivarpolitiken svarar överlag mot medlemmarnas behov. Men vi bedömer att Arbetsgivarverket behöver bli bättre på att inkludera samtliga medlemmar i samordningen, genom att anpassa kontaktvägarna och mötesformerna.

Vi bedömer också att Arbetsgivarverket behöver bli bättre på att informationsförsörja regeringen och andra myndigheter med särskilt ansvar i den delegerade modellen. Arbetsgivarverket och regeringen behöver ta ett gemensamt ansvar för att utveckla de informella kontakterna med varandra så att regeringen får den information som den behöver. Vidare behöver Arbetsgivarverket tillsammans med Statens tjänstepensionsverk respektive Statens servicecenter säkerställa att dialogen mellan dem fungerar.

## Myndigheterna kan stärka det gemensamma ansvarstagandet

Statskontorets analys visar att myndigheternas förmåga att hantera alla de delar som ingår i arbetsgivarpolitiken varierar. Myndigheterna har störst utmaningar inom området kompetensförsörjning och det varierar mycket i vilken grad myndigheterna hanterar dessa frågor på ett strategiskt sätt i den egna organisationen. Myndigheterna behöver säkerställa att det arbetsgivarpolitiska perspektivet finns med när de planerar och utvecklar den egna verksamheten.

Vi bedömer också att förvaltningen som helhet kan prioritera att samverka i arbetsgivarpolitiska frågor i högre grad än i dag för att skapa nytta för den egna verksamheten och för staten som helhet. Ett utvecklat samarbete i bland annat kompetensförsörjningsfrågor ökar också möjligheterna att marknadsföra både den enskilda myndigheten och staten som en attraktiv arbetsgivare.

Statskontoret bedömer också att myndigheterna bör ta ett större ansvar för att Arbetsgivarverket ska kunna fungera bättre som medlemsorganisation. Deltagandet i Arbetsgivarverkets årliga kollegium har varit lågt. Om deltagandet blir för lågt tar myndigheterna inte sitt mest grundläggande ansvar i delegeringsmodellen.

## Regeringens uppföljning har förbättrats men den kan utvecklas mer

Statskontorets slutsats är att regeringen har förbättrat sin uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken sedan 2002 års utredning presenterade sitt betänkande. Uppföljningen är i dag integrerad i den årliga budgetprocessen vilket skapar bättre möjligheter att överblicka arbetsgivarpolitiska förhållanden i hela staten. Men vi bedömer ändå att regeringen kan förbättra sin uppföljning av arbetsgivarpolitiken på flera sätt.

Vi anser att regeringen bör engagera sig mer i arbetsgivarfrågor i dialogen med myndigheterna och att uppföljningsarbetet kan bli mer systematiskt. Regeringen behöver i högre grad beakta delmålen för den statliga arbetsgivarpolitiken i dialogen och uppföljningen med enskilda myndigheter.

Vidare kan regeringens redovisning bli tydligare när det gäller hur väl det övergripande målet för den statliga arbetsgivarpolitiken är uppfyllt. Regeringen bör därför överväga att ge Arbetsgivarverket i uppdrag att, i samråd med myndigheterna i medlemsorganisationen, föreslå hur det övergripande målet bör analyseras och redovisas.

# 1 Statskontorets uppdrag, våra slutsatser och bedömningar

Riksdagen fattade 1994 beslut om den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten. Delegeringen är sedan dess en viktig del i regeringens styrning av statsförvaltningen. Statskontoret har haft regeringens uppdrag att göra en samlad utvärdering av hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen har utvecklats sedan 2002, då den senaste utvärderingen genomfördes.<sup>1</sup>

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen innebär att regeringen har delegerat rätten att sluta centrala kollektivavtal på det statliga området till Arbetsgivarverket, som i sin tur har delegerat rätten att sluta lokala löne- och villkorsavtal till de enskilda myndigheterna. I och med delegeringen har regeringen överlämnat ansvar och befogenheter åt myndigheterna för bland annat kompetensförsörjning, kompetensutveckling, löne- och andra anställningsvillkor, arbetsmiljö och arbetet med den statliga värdegrunden.

Eftersom det är regeringen som styr riket har regeringen inför riksdagen kvar det övergripande ansvaret för den statliga verksamhetens inriktning, omfattning och effektivitet. Detta gäller även efter att regeringen har delegerat vissa befogenheter och visst ansvar åt myndigheterna. Regeringen kan därför välja att vidta särskilda arbetsgivarpolitiska åtgärder när den anser att det behövs.

Regeringens roll är att utse myndigheternas högsta chefer, föreslå de finansiella ramarna för myndigheterna och i övrigt se till att myndighetscheferna har förutsättningar att ta ett arbetsgivarpolitiskt ansvar. Regeringen sätter upp mål för de statliga arbetsgivarna och följer upp och redovisar utvecklingen på området till riksdagen.

---

<sup>1</sup> Uppdraget i sin helhet finns i bilaga 1.

Myndigheter som har ett arbetsgivaransvar är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket, som är arbetsgivarorganisation för statliga arbetsgivare och en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor. Medlemmar är 250 myndigheter, affärsverk och andra arbetsgivare med anknytning till det statliga området. Arbetsgivarverket ansvarar för att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, utföra förhandlingsarbete för medlemmarna och att företräda dem i arbetstvister.

I detta kapitel redovisar vi våra slutsatser och bedömningar. I kapitel 2–7 redovisar vi vår analys av uppdragets frågor, inklusive vilka iakttagelser som ligger till grund för våra ställningstaganden.

## 1.1 Uppdragsfrågor och kapitlets disposition

I avsnitt 1.4 redogör vi för vår övergripande slutsats om hur delegeringen har utvecklats sedan 2002 och om fördelningen av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området är tydlig. I uppdraget ingår också att belysa delegeringens betydelse för förtroendet för statsförvaltningen och bedöma om delegeringen har medverkat till en utveckling av statsförvaltningen och dess effektivitet. Även dessa frågor besvarar vi i avsnitt 1.4 (se också kapitel 7).

I vårt uppdrag ingår att analysera hur Arbetsgivarverket och myndigheterna har tagit det ansvar som tilldelats dem inom det delegerade systemet. Vi ska också bedöma om regeringens årliga uppföljning är ändamålsenlig för att regeringen ska kunna ta sitt övergripande ansvar.

I avsnitt 1.5 redovisar vi våra slutsatser om och bedömningar av hur Arbetsgivarverket har tagit det arbetsgivarpolitiska ansvaret och hur myndigheten har hanterat sina dubbla roller som förvaltningsmyndighet under regeringen och medlemsorganisation (se också kapitel 2).

I avsnitt 1.6 redovisar vi våra slutsatser om och bedömningar av hur myndigheterna har tagit det arbetsgivarpolitiska ansvaret (se också kapitel 3).

I avsnitt 1.7 redovisar vi våra slutsatser om och bedömningar av regeringens årliga uppföljning (se också kapitel 6).

Myndigheternas kompetensförsörjning och lönebildning är så centrala delar av den delegerade arbetsgivarpolitiken att vi redogör närmare för dessa områden i kapitel 4 respektive 5.

## 1.2 Utgångspunkter för vår utvärdering

I detta avsnitt redogör vi kort för ett antal utgångspunkter för vår utvärdering och hur vi har genomfört arbetet. Vi beskriver vår tolkning av uppdraget, avgränsningar och metodologiska överväganden mer i detalj i bilaga 2.

### 1.2.1 Vi ska utvärdera utvecklingen sedan 2002

Enligt uppdraget ska Statskontoret utvärdera hur delegeringen har utvecklats sedan 2002. Vår övergripande slutsats i avsnitt 1.4 om hur delegeringen har utvecklats sedan dess bygger delvis på våra slutsatser och bedömningar av de underliggande uppdragsfrågorna. När vi har besvarat dem anser vi att vi också har besvarat den övergripande frågan.

Men vi förhåller oss också till läget 2002 genom att följa upp utvecklingen över tid där så är möjligt, exempelvis när det gäller myndigheternas arbete med kompetensförsörjningen och lönebildningen i staten. Vi relaterar genomgående våra iakttagelser och bedömningar till dem som utredningen från 2002 redovisade i sitt betänkande när jämförelser är möjliga att göra.

### 1.2.2 I vår analys av hur aktörerna tar det delegerade ansvaret utgår vi från ett antal förutsättningar

I vårt uppdrag ingår att undersöka hur Arbetsgivarverket och myndigheterna har tagit det ansvar som tilldelats dem inom det delegerade systemet samt om regeringen följer upp området på ett ändamålsenligt sätt. I dessa delar utgår vår analys ifrån ett antal förutsättningar som vi anser behöver vara uppfyllda för att delegeringen av den statliga arbetsgivarpolitiken ska vara framgångsrik. Vi redogör närmare för dessa förutsättningar i bilaga 2.

### 1.2.3 Vi jämför med andra länders modeller

För att kunna belysa styrkor och svagheter med den svenska modellen för organisering av arbetsgivarpolitiken har vi gjort jämförelser med motsvarande system i fem andra länder. Utöver Sverige har vi valt att

närmare studera organiseringen av arbetsgivarfrågorna i Danmark, Finland, Norge, Nederländerna och Österrike. Underlaget har bestått av dokumentstudier samt skriftliga svar på frågor som vi har ställt till myndigheter och departement med centralt ansvar för planering och styrning av arbetsgivarfrågor i dessa länder.

Den internationella utblicken har fungerat som en övergripande referensram i hela uppdraget, men den har varit till mer påtaglig nytta i några frågor. Förhållandena i Norge använder vi för att belysa vikten av att Arbetsgivarverket klarar av att förse regeringen med tillräcklig information i vårt delegerade system. Vi jämför med Danmark, Finland och Österrike när vi tittar på hur lönebildningen i staten fungerar. Nederländernas arbete med strategisk kompetensförsörjning belyser bland annat hur centraliserade modeller kan hantera kompetensfrågor för personer på ledande befattningar i staten.

### 1.3 Genomförandet av arbetet

Statskontorets undersökning bygger på en enkät till myndigheterna som är medlemmar i Arbetsgivarverket och intervjuer med berörda aktörer, såsom företrädare för Arbetsgivarverket, statliga myndigheter, Regeringskansliet och riksdagen. Vi har också träffat företrädare för andra arbetsmarknadsparter. Undersökningen har även omfattat dokumentstudier, viss statistikbearbetning och en internationell utblick (se bilaga 2 för en närmare redogörelse för hur arbetet har bedrivits).

Rapporten har utarbetats av Madeleine Håkansson, Sami Soliman (projektledare) och Nejra Wiklund. En intern och en extern referensgrupp har knutits till projektet. I den externa referensgruppen har följande personer ingått: Inger Ek (generaldirektör på Upphandlingsmyndigheten), Mats Sjöstrand (f.d. generaldirektör och f.d. ordförande för Arbetsgivarverket), Martin Sparr (enhetschef på ESV), Maria Svedberg (HR-chef på SCB) och Andreas Werr (professor på Handelshögskolan).

Vi har inledningsvis träffat referenspersonerna enskilt och därefter samlat gruppen vid två tillfällen. Vid båda tillfällen har referenspersonerna lämnat synpunkter på ett utkast av rapporten.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Berörda aktörer har också faktagranskat beskrivande delar av rapporten.

## 1.4 Delegeringen fungerar överlag väl

Statskontorets övergripande slutsats är att delegeringen överlag fungerar väl. Vi bedömer sammantaget att utvecklingen av arbetsgivarpolitiken sedan 2002 har varit positiv.

### 1.4.1 Fördelningen av ansvar och befogenheter är tydlig

Myndigheter och departement anser att det inte råder någon oklarhet i fråga om hur ansvarsfördelningen ser ut mellan regeringen och myndigheterna i de arbetsgivarpolitiska frågorna. Utredningen från 2002 bedömde att regeringens roll då var oklar bland de personer som intervjuades.

Företrädare för Regeringskansliet betonar samstämmigt att regeringens och Regeringskansliets roll är att övergripande följa de arbetsgivarpolitiska frågorna genom dialog och uppföljning. De anser att regeringen inte ska styra i detaljfrågor, utan snarare hålla sig informerad och uppdaterad genom att ställa rätt frågor samt indikera för myndigheterna vad som är intressant för regeringen. Företrädarna betonar att deras respektive departement är tydliga mot sina myndigheter när det gäller hur ansvarsfördelningen ser ut i de arbetsgivarpolitiska frågorna.

Vi konstaterar också att myndigheterna uppfattar att deras ansvar och befogenheter i arbetsgivarpolitiska frågor är tydliga. Vår analys visar också att myndigheterna har en helhetssyn på den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheterna anser även att inom de flesta områden finns det fördelar med att samordna arbetsgivarpolitiken. Vi bedömer att synen på staten som en koncern i arbetsgivarpolitiskt hänseende har en bredare förankring i statsförvaltningen i dag än 2002, då den senaste utvärderingen genomfördes.

### 1.4.2 Arbetsgivarverket fungerar som arbetsgivarorganisation och klarar överlag av sina dubbla roller

Vi bedömer att Arbetsgivarverket fungerar i sin roll som arbetsgivarorganisation för de statliga myndigheterna. Vår undersökning visar att Arbetsgivarverkets samordning och utveckling av den statliga arbetsgivarpolitiken överlag svarar mot medlemmarnas behov.

Detsamma gäller besluts- och inflytandestrukturen i medlemsorganisationen. Vi konstaterar att detta är förbättringar i förhållande till läget vid tiden för den förra utvärderingen.

Regeringens styrning av Arbetsgivarverket är relativt begränsad och det finns inga egentliga tecken på att Arbetsgivarverkets dubbla roller påverkar myndigheternas förtroende för sin medlemsorganisation. Myndigheterna har ett stort förtroende för Arbetsgivarverket, precis som vid den förra utvärderingen.

Det finns en förståelse i Arbetsgivarverkets ledning för de dubbla rollerna och att delegeringen innebär att myndigheten behöver hålla regeringen informerad i tillräcklig utsträckning för att regeringen ska kunna ta sitt övergripande ansvar.

### 1.4.3 Delegeringen har bidragit till en positiv utveckling av statsförvaltningen och dess effektivitet

Statskontorets slutsats är att delegeringen har gett förutsättningar för, och bidragit till, en positiv utveckling av förvaltningen och dess effektivitet. Styrkan i en delegerad modell är möjligheten till verksamhetsanpassning, flexibilitet och lokala lösningar och vi bedömer att förvaltningen utnyttjar dessa möjligheter på ett sätt som främjar den statliga effektiviteten.

Statskontoret konstaterar att de centrala kollektivavtal som Arbetsgivarverket sluter är utformade på ett sätt som gör att de enskilda myndigheterna kan tillvarata de möjligheter till lokal anpassning som delegeringen ger. Myndigheterna anser överlag att de centrala kollektivavtalen ger ett tillräckligt utrymme för lokal anpassning till sina behov och förutsättningar och de upplever få hinder för att sluta egna avtal.

### 1.4.4 Staten har lönebildat på en ansvarsfull nivå

En central del i delegeringen är att riksdagen och regeringen har lämnat över ansvaret för lönebildningen till Arbetsgivarverket och myndigheterna. En viktig utgångspunkt för de statliga arbetsgivarnas gemensamma agerande är att staten på sikt inte ska vara löneledande.

Statskontoret konstaterar utifrån en genomgång av löneutvecklingen i staten under perioden 2002–2018 att staten totalt sett inte legat över



märket under flera på varandra följande år. Vi anser också att det gemensamma ansvarstagandet och lojaliteten med den statliga helheten är större bland myndigheterna i dag än vid tiden för den förra utredningen. Vi ser till exempel i dag inga tendenser till systematiskt osund lönekonkurrens inom staten.

Men vi vill samtidigt betona att en väl fungerande lönebildning för staten som helhet som även ger utrymme för en effektiv lönebildning på myndighetsnivå fortsatt kräver att myndigheterna och Arbetsgivarverket upprätthåller och värnar en god dialog med varandra i lönebildningsfrågor. Vår undersökning visar att myndigheternas syn på om det finns behov av dialog med andra myndigheter om lön och lönekonkurrens varierar.

Regeringen har sedan delegeringens införande förbehållit sig rätten att ta arbetsgivarpolitiska initiativ när det är påkallat. Regeringen har också under senare år tagit en rad initiativ på det arbetsgivarpolitiska området.<sup>2</sup> Arbetsgivarpolitiska initiativ från regeringen är förenligt med delegeringen. Men vi bedömer att mer ingripande arbetsgivarpolitiska beslut av regeringen riskerar att stå i vägen för en väl fungerande samverkan mellan myndigheterna som tar sikte på att samordna den gemensamma arbetsgivarpolitiken för staten. Detta i synnerhet om politiken ger sig in i lönebildningsfrågor.

#### 1.4.5 Regeringens uppföljning har utvecklats i positiv riktning sedan 2002

Regeringens uppföljning är central för att delegeringen ska fungera effektivt. Statskontorets slutsats är att regeringen har förbättrat sin uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken sedan 2002 års utredning presenterade sitt betänkande. Uppföljningen är i dag integrerad i den årliga budgetprocessen och ger bättre möjligheter att överblicka arbetsgivarpolitiska förhållanden i hela staten än 2002. Både Regeringskansliet och myndigheterna anser att ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna är tydlig.

---

<sup>2</sup> En beskrivning av regeringens initiativ finns i bilaga 2.

#### 1.4.6 Delegeringen ger både för- och nackdelar vad gäller förtroendet för statsförvaltningen

Frågan om förtroende för förvaltningen är alltför komplicerad för att det ska vara möjligt att göra någon entydig bedömning. Delegeringen påverkar sannolikt förtroendet både positivt och negativt.

Statskontoret bedömer att delegeringen innebär vissa fördelar när det gäller förvaltningens möjligheter att upprätthålla allmänhetens förtroende. Den statliga värdegrunden ska komma till uttryck genom en god förvaltningskultur vid myndigheterna och därmed bidra till att upprätthålla förtroendet för förvaltningen.

Ledarskap och organisationsstruktur har visat sig vara avgörande faktorer för att åstadkomma en god förvaltningskultur. Båda dessa områden rör kärnan i delegeringen och att ansvaret är delegerat kan underlätta myndighetschefens arbete med att använda dem som verktyg för att främja en god förvaltningskultur. Delegeringen ger myndighetschefen kontroll över rekryteringen av sina chefer och eget ansvar för beslut om den interna organiseringen av myndigheten. Detta talar för att delegeringen bidrar till att upprätthålla allmänhetens förtroende.

Delegeringen gör det samtidigt svårare att använda förvaltningsgemensamma lösningar. Ett exempel är svårigheten att organisatoriskt hantera förvaltningsgemensamma utbildningsinsatser. Det finns också skillnader för statsanställda när det gäller tillgång till introduktion och utbildning i den statliga värdegrunden. Delegeringen kan därför även hämma allmänhetens förtroende för förvaltningen.

#### 1.4.7 Delegeringens styrkor kan bättre tas tillvara och dess svagheter behöver överbryggas

Även om Statskontorets övergripande slutsats är att delegeringen överlag fungerar väl visar internationella jämförelser att delegering som modell innebär både styrkor och svagheter.

Vår analys visar att aktörerna i den svenska statsförvaltningen kan ta tillvara styrkorna med delegeringen i högre utsträckning och att de behöver överbrygga svagheter. I våra slutsatser och bedömningar i följande avsnitt fokuserar vi därför på vad vi menar krävs av

Arbetsgivarverket, myndigheterna och regeringen för att delegeringen fortsättningsvis ska värnas och utvecklas.

## 1.5 Arbetsgivarverket har legitimitet men behöver förbättra information och inkludering

Statskontorets övergripande slutsats är att Arbetsgivarverket har legitimitet hos sina medlemmar och att rollen som stabsorgan inte nämnvärt påverkar myndigheternas förtroende för sin medlemsorganisation. Men detta förtroende bygger på att regeringens styrning av Arbetsgivarverket fortsätter att vara begränsad.

Vidare visar vår analys att Arbetsgivarverket behöver bli bättre på att informationsförsörja regeringen och andra myndigheter med särskilt ansvar i den delegerade modellen. Ytterligare en slutsats är att Arbetsgivarverkets behov bör bli bättre på att inkludera samtliga medlemmar i samordningen.

### **Statskontorets bedömningar:**

- Regeringen bör även fortsättningsvis värna Arbetsgivarverkets roll som medlemsorganisation genom att styra Arbetsgivarverket i begränsad utsträckning.
- Regeringen och Arbetsgivarverket bör utveckla de informella kontakterna med varandra för att säkerställa att regeringen får den information som regeringen behöver.
- Brister i informationsutbyte mellan Arbetsgivarverket och myndigheter med särskilt ansvar i systemet kan leda till sämre effektivitet. Statskontoret bedömer att Arbetsgivarverket tillsammans med Statens tjänstepensionsverk respektive Statens servicecenter behöver säkerställa att dialogen mellan dem fungerar.
- Arbetsgivarverket bör utforma kontaktvägar och mötesformer så att samtliga medlemmar blir lika inkluderade i samordningen av den statliga arbetsgivarpolitiken.

### 1.5.1 Regeringen bör fortsätta att värna Arbetsgivarverkets roll som medlemsorganisation

En förutsättning för att delegeringen ska fungera som det är tänkt och bidra till en effektiv förvaltning är att Arbetsgivarverket har legitimitet hos medlemmarna i sin roll som medlemsorganisation. Arbetsgivarverket måste kunna fullgöra sin roll som förvaltningsmyndighet utan att rubba förtroendet från medlemmarna.

Statskontorets slutsats är att Arbetsgivarverket har legitimitet hos sina medlemmar och att rollen som stabsorgan inte nämnvärt påverkar myndigheternas förtroende. Men vi bedömer också att förtroendet bygger på att regeringen fortsätter med att, som hittills, vara återhållsam i sin styrning av Arbetsgivarverket.

Statskontoret konstaterar att regeringens styrning av Arbetsgivarverket inte har förändrats i någon större utsträckning sedan 2002. Men till skillnad från utredningen 2002 visar ändå vår undersökning att en betydande andel av myndigheterna i dag uppfattar att Arbetsgivarverkets dubbla roller ibland hamnar i konflikt.

Utredningen från 2002 framhöll att så länge regeringens styrning av Arbetsgivarverket gäller administrativa stabsuppgifter bör styrningen inte störa Arbetsgivarverkets relation till myndigheterna. Utredningen ansåg därför att regeringen bör vara försiktig med att utöka Arbetsgivarverkets uppgifter.

Statskontoret bedömer att regeringen behöver fortsätta att värna Arbetsgivarverkets roll som medlemsorganisation genom att styra myndigheten i begränsad utsträckning. Vi anser att regeringen inte bör utöka Arbetsgivarverkets uppgifter, för att inte riskera att undergräva förtroendet hos medlemmarna. Det vore därför olämpligt att regeringen ger Arbetsgivarverket i uppdrag att tillhandahålla stöd till myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning, i enlighet med Tillitsdelegationens förslag.<sup>3</sup> Om däremot myndigheterna ser behov av ett sådant

---

<sup>3</sup> SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*, s. 213.

stöd är en möjlighet att de på eget initiativ driver frågan i sin medlemsorganisation.

### 1.5.2 Arbetsgivarverket och regeringen bör fortsätta att utveckla de informella kontakterna

En förutsättning för en fungerande delegering är att Arbetsgivarverket håller regeringen informerad i en utsträckning som gör det möjligt för regeringen att ta sitt övergripande ansvar. I länder med en lägre grad av delegering än Sverige uppstår inte samma behov av en fungerande informell informationsförsörjning av regeringen. I dessa länder finns den centrala arbetsgivarfunktionen närmare knuten till regeringen, vilket innebär att regeringen har direkt tillgång till mer information.

Delegeringen bygger alltså på att Arbetsgivarverket i sin roll som förvaltningsmyndighet klarar av att i tillräcklig utsträckning förse regeringen med information. Det är centralt för om Arbetsgivarverket klarar av att hantera sina dubbla roller.

Regeringen har påtalat att det är viktigt att Arbetsgivarverket säkerställer kvaliteten i den återrapportering och information som myndigheten lämnar till regeringen och Regeringskansliet. Vi tolkar det som ett uttryck för att Arbetsgivarverket bör försöka förbättra sin information till regeringen. Om regeringen uppfattar att Arbetsgivarverket inte klarar av att balansera rollerna som medlemsorganisation och förvaltningsmyndighet kan en konsekvens bli att regeringen väljer att styra myndigheten mer. Det riskerar i sin tur att undergräva medlemmarnas förtroende för sin arbetsgivarorganisation.

Det är viktigt att alla aktörer i systemet inser att det arbetsgivarpolitiska ansvaret är delegerat från regeringen och att det yttersta ansvaret därmed vilar på regeringen. Det gäller då även ledningen för varje enskild myndighet. Denna insikt ökar förutsättningarna för att en nära dialog mellan Arbetsgivarverket och regeringen inte ska minska medlemmarnas förtroende för Arbetsgivarverket.

Statskontoret bedömer att Arbetsgivarverket och regeringen behöver ta ett gemensamt ansvar för att utveckla de informella kontakterna med varandra. Det behöver finnas en fungerande ordning för de informella kontakterna för att de inte ska bli personberoende, utan fungera över tid.

Utifrån våra intervjuer konstaterar vi att Arbetsgivarverkets ledning är medveten om vad rollen kräver i dialogen med regeringen. Arbetsgivarverkets ledning och företrädare för Regeringskansliet är också överens om vikten av att säkerställa att de informella kontakterna fungerar väl. Statskontoret bedömer därför att det finns goda förutsättningar för att utveckla de informella kontakterna mellan myndigheten och regeringen.

### 1.5.3 Arbetsgivarverket och andra aktörer med särskilt ansvar behöver säkerställa en fungerande dialog

Arbetsgivarverkets centrala roll inom den statliga arbetsgivarpolitiken innebär att myndighetens informationsförsörjning även är viktig för andra aktörer med specifika ansvar i det delegerade systemet.

Statskontorets slutsats är att Arbetsgivarverkets roll som part till viss del gör det svårare att utbyta tillräckligt med information med Statens tjänstepensionsverk (SPV) respektive Statens servicecenter (SSC). Vår slutsats är att det inte föreligger några oklarheter kring roller och ansvar mellan dessa myndigheter, eller mellan myndigheterna och regeringen. Däremot har vi genom våra intervjuer kunnat se att det finns risker för ineffektivitet i respektive myndighets verksamhet när kommunikationen brister mellan myndigheterna.

Statskontoret bedömer att Arbetsgivarverket tillsammans med SPV respektive SSC behöver säkerställa att de är överens om hur en väl fungerande dialog och informationsutbyte mellan myndigheterna ska gå till. Exempelvis bör de hitta rutiner som tar hänsyn till vad varje aktörer behöver för information för att kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt, de olika rollerna och eventuell förhandlingssekretess.

Statskontoret konstaterar att Arbetsgivarverkets ledning även i denna fråga är medvetna om att det behövs ett fungerande informationsutbyte och att detsamma gäller ledningen för SPV och SSC. Därmed bedömer vi att det finns förutsättningar för myndigheterna att gemensamt komma fram till hur dialog och informationsutbyte ska gå till.

#### 1.5.4 Arbetsgivarverket bör utforma kontaktvägar och mötesformer så att samtliga medlemmar blir lika inkluderade i samordningen

En förutsättning för att samordningen av den statliga arbetsgivarpolitiken ska bidra till en effektiv statsförvaltning är att Arbetsgivarverket som företrädare för medlemmarna fångar upp och tar tillvara myndigheternas olika behov.

Statskontoret slutsats är att Arbetsgivarverkets samordning överlag svarar mot medlemmarnas behov. Men vi bedömer också att Arbetsgivarverket behöver bli bättre på att inkludera samtliga medlemmar i samordningen.

Vår undersökning visar att myndigheterna överlag är nöjda med besluts- och inflytandestrukturen i sin medlemsorganisation. De är också genomgående nöjda med Arbetsgivarverkets samordning och utveckling av den statliga arbetsgivarpolitiken.

Men våra intervjuer med myndighetsföreträdare och Arbetsgivarverkets egen medlemsundersökning ger en samstämmig bild av att myndigheter utanför Stockholmsområdet uppfattar att de har svårare att delta i Arbetsgivarverkets aktiviteter. Det beror på att aktiviteterna ofta kräver fysisk närvaro. Regeringens tydliga ambition om att statliga myndigheter ska vara spridda över landet understryker vikten av att myndigheter uppfattar att de kan delta i Arbetsgivarverkets aktiviteter och beslutsprocesser på lika villkor. Coronapandemin har inneburit att både förvaltningen och samhället i stort under 2020 har tvingats att ta plötsliga och stora steg framåt när det gäller digitala kontakter och kommunikation. Arbetsgivarverket har omprövat ett tidigare ställningstagande om att de måste genomföra fysiska sektormöten för att stödja tillitsfulla och förtroendefulla relationer mellan medlemmarna. De kommer därför att genomföra dessa möten digitalt tills vidare.

Statskontoret bedömer att Arbetsgivarverket bör utforma kontaktvägar och mötesformer så att samordningen av den statliga arbetsgivarpolitiken inkluderar samtliga medlemmar lika mycket. Kontakt- och kommunikationsvägarna gentemot myndigheterna bör därför vara utformade så att medlemmar som är lokaliserade utanför Stockholms-

området kan vara engagerade i samma utsträckning som Stockholms-baserade myndigheter.

## 1.6 Myndigheternas förmåga att ta det ansvar som delegeringen ger varierar

Statskontorets övergripande slutsats är att myndigheterna uppfattar att deras ansvar och befogenheter i arbetsgivarpolitiska frågor är tydliga. Men myndigheternas förmåga att hantera alla de delar som ingår i arbetsgivarpolitiken varierar. Det varierar också mycket i vilken grad olika myndigheter hanterar dessa frågor som strategiska.

Vår analys visar vidare att myndigheterna har en helhetssyn på den statliga arbetsgivarpolitiken och att de för de flesta områden ser vinster med att samordna arbetsgivarpolitiken. Men vi bedömer att förvaltningen som helhet kan prioritera att samverka i arbetsgivarpolitiska frågor i högre grad än i dag. Det gäller samverkan inom ramen för Arbetsgivarverket, men också att ta tillvara på samordningsvinster där olika myndigheter har liknande behov.

### **Statskontorets bedömningar:**

- Kompetensförsörjningsfrågor kan hanteras på ett mer strategiskt sätt inom stora delar av statsförvaltningen.
- Arbetet med att skapa möjligheter till karriärutveckling bör vara en tydlig del i myndigheternas strategiska arbete med sin kompetensförsörjning.
- Myndigheterna bör värna delegeringen genom att ta ett större ansvar för att Arbetsgivarverket ska kunna fungera som medlemsorganisation.
- Myndigheterna bör i större utsträckning kunna samverka i de arbetsgivarfrågor som är väsentliga för den egna verksamheten och för staten som helhet.
- Regeringen behöver tydligt och genomgående ta sitt arbetsgivarpolitiska ansvar när det gäller att säkerställa att myndighetscheferna har tillräcklig kunskap om delegeringen.



### 1.6.1 Myndigheterna uppfattar att deras ansvar och befogenheter är tydliga men förmågan varierar

En förutsättning för att delegeringen ska fungera är att myndigheterna uppfattar att deras ansvar och befogenheter är tydliga. De behöver också ha förmåga att hantera arbetsgivarpolitikens alla olika beståndsdelar. I detta ingår att organisera arbetsgivarfrågorna så att det främjar arbetsgivarperspektivet i verksamheten.

Statskontorets slutsats är att myndigheterna uppfattar att deras ansvar och befogenheter i arbetsgivarpolitiska frågor är tydliga. Vi konstaterar utifrån både vår enkät och våra intervjuer att mycket få myndigheter anser att det finns oklarheter kring ansvar och befogenheter.

Men vår analys visar också att myndigheternas förmåga att hantera de arbetsgivarpolitiska frågorna varierar. Bara drygt hälften av myndigheterna anser att de har tillräcklig förmåga och små myndigheter anser i lägre utsträckning att deras kapacitet är tillräcklig. Vår undersökning tyder på att arbetsgivarfrågorna har en tydligare förankring i myndigheter där HR-funktionen och ledningen har ett nära samarbete.

### 1.6.2 Myndigheterna bör hantera kompetensförsörjningsfrågor mer strategiskt

En annan förutsättning för att myndigheterna ska kunna ta sitt ansvar inom arbetsgivarpolitiken är att de klarar av att hantera arbetsgivarpolitiska frågor som strategiska frågor i den egna organisationen.

Statskontorets slutsats är att det varierar mycket i vilken grad myndigheter hanterar dessa frågor som strategiska.

Vi konstaterar att kompetensförsörjning är det arbetsgivarpolitiska område där myndigheterna anser sig ha mest utmaningar. Många myndigheter har inte tillräcklig kapacitet inom området strategisk kompetensförsörjning och fyra av tio myndigheter saknar dokumenterade strategier eller planer för sin kompetensförsörjning och kompetensutveckling. Vidare har drygt en tredjedel av myndigheterna valt att inte ha med HR-funktionen i sina respektive ledningsgrupper.

Statskontoret bedömer att statsförvaltningen kan hantera frågor om kompetensförsörjning på ett mer strategiskt sätt. En central del i detta bör vara att skapa bättre möjligheter till karriärutveckling (se avsnitt 1.6.3).

Statskontoret anser att dokumenterade strategier eller planer för kompetensförsörjning är viktiga verktyg som ledningen har till sitt förfogande. De ger myndigheterna förutsättningar att prioritera sina insatser för att utveckla den kompetens de behöver utifrån hur de vill utveckla verksamheten. Strategisk planering ger också myndigheterna en viss beredskap för att hantera oförutsedda situationer eller förändringar i sina uppdrag som kan leda till en för hög eller för låg personalrörlighet. På det sättet skapar strategier och planer för kompetensförsörjningen förutsättningar för myndigheterna att driva sin verksamhet effektivt.

Statskontoret anser vidare att myndigheterna måste säkerställa att det arbetsgivarpolitiska perspektivet finns med när de planerar och utvecklar den egna verksamheten. Det kan ske genom organisering, exempelvis genom att HR ingår i ledningsgruppen. Om det inte sker på detta sätt bör myndigheten på något annat sätt säkerställa att myndighetschefen och myndighetens företrädare i Arbetsgivarverket kan diskutera och förankra de arbetsgivarpolitiska frågorna.

### 1.6.3 Karriärutveckling bör vara en central del i det strategiska arbetet med kompetensförsörjning

Vår slutsats är att de brister vad gäller möjligheter till karriärutveckling i staten som Statskontoret tidigare har påtalat alltså kvarstår.

Statskontoret har tidigare konstaterat att det är viktigt att myndigheterna förbättrar möjligheterna till karriärutveckling i staten.<sup>4</sup> Det är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna utveckla den kompetens som behövs på kort och lång sikt och för att vara attraktiva som arbetsgivare.

Drygt hälften av myndigheterna i vårt underlag erbjuder karriärvägar till medarbetare i ganska låg grad eller mycket låg grad. På vissa myndigheter kan det bero på att deras kompetensförsörjning fungerar ändå. Men vi vill

---

<sup>4</sup> Statskontoret. (2011). *Från trappa till spalje – myndigheternas arbete med karriärutveckling*. (Om offentlig sektor).

betona att kompetensförsörjningen ofta kan hanteras på ett mer strategiskt sätt i betydande delar av statsförvaltningen (se ovan).

Statskontoret bedömer att frågan om karriärutveckling behöver vara en central del i myndigheternas strategiska arbete med sin kompetensförsörjning.

Ett strategiskt arbete med denna fråga innebär att det behöver vara en för myndigheten gemensam verksamhetsfråga. En del i ett sådant arbete bör vara att analysera behovet av karriärutveckling utifrån verksamhetens mål, medarbetarnas önskemål och konkurrensen med andra arbetsgivare. Därefter kan det vara en intern fråga att identifiera möjligheter till fler karriärvägar, men det kan också ske i samverkan med andra myndigheter, som vi konstaterar nedan.

#### 1.6.4 Förvaltningen som helhet kan prioritera samverkan i högre utsträckning

En förutsättning för att myndigheterna ska kunna ta ett gemensamt arbetsgivarpolitiskt ansvar är att en helhetssyn på statlig arbetsgivarpolitik har bred förankring bland myndigheterna. De behöver också se att det finns vinster med samordning inom området. Ytterligare förutsättningar är att myndigheterna arbetar efter en gemensam inriktning och prioritering och att de prioriterar samverkan.

Statskontorets slutsats är att myndigheterna i dag har en helhetssyn på statlig arbetsgivarpolitik och ser vinster med samordning. Men myndigheter i stort kan prioritera samverkan i arbetsgivarpolitiska frågor i högre utsträckning för att skapa nytta för den egna verksamheten och för staten som helhet.

#### **Myndigheterna har en helhetssyn på statlig arbetsgivarpolitik och ser vinster med samordning**

Statskontorets slutsats utifrån våra intervjuer är att tanken om staten som en koncern i arbetsgivarhänseende är brett förankrad bland myndigheterna. Vi konstaterar också att myndigheterna ser samordningsvinster inom de flesta delar av arbetsgivarpolitiken, framförallt inom områdena god förvaltningskultur, kompetensutveckling och personalrörlighet.

Statskontoret bedömer att utvecklingen har varit positiv sedan 2002. Då noterade Arbetsgivarpolitikutredningen att många myndigheter ansåg att olikheterna mellan dem är för stora för att det ska vara möjligt att betrakta staten som en koncern.<sup>5</sup>

Statskontorets slutsats är vidare att det sker en större grad av gemensam inriktning och prioritering i dag jämfört med 2002, genom att myndigheterna i samverkan har tagit fram en gemensam strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken.

### **Myndighetscheferna bör ta ett större ansvar för att Arbetsgivarverket kan fungera som medlemsorganisation**

Statskontorets slutsats är att det låga deltagandet i kollegiet riskerar att leda till att Arbetsgivarverket inte kan fungera som medlemsorganisation.

Deltagandet i Arbetsgivarverkets årliga kollegium har varit lågt. Om deltagandet blir för lågt tar myndigheterna inte den mest grundläggande delen av sitt ansvar för att delegeringen ska fungera. Det skulle i förlängningen innebära att ansvaret återgår till regeringen.

Statskontoret bedömer att myndigheterna bör värna delegeringen genom att ta ett större ansvar för att Arbetsgivarverket ska kunna fungera som medlemsorganisation.

Det är en grundläggande del i ansvaret som myndighetschef att bidra till att Arbetsgivarverket kan verka som medlemsorganisation och till att samordna arbetsgivarpolitiken. Regeringens delegering till myndigheterna och Arbetsgivarverket bygger på att myndigheterna gemensamt kan fatta beslut som gäller Arbetsgivarverket.

Statskontoret vill inte föreslå förändringar av beslutsstrukturen för Arbetsgivarverket, eftersom vi bedömer att det är principiellt viktigt att alla obligatoriska medlemmar ingår i det beslutande organet. Men det understryker samtidigt vikten av att de obligatoriska medlemmarna axlar det ansvar och förtroende som har lämnats till dem.

---

<sup>5</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*, s. 319.

## **Myndigheterna kan utveckla samarbetet i arbetsgivarpolitiska frågor**

Statskontorets slutsats är att fler myndigheter än i dag bör kunna utnyttja det faktum att många andra myndigheter har liknande behov, såsom att kunna erbjuda fler karriärvägar och möjligheter till kompetensutveckling.

Vår undersökning visar att drygt en tredjedel av myndigheterna uppfattar att konkurrens med andra, främst statliga, arbetsgivare om samma kompetens påverkar deras kompetensförsörjning negativt. De flesta av myndigheterna ser också vinster med att i större utsträckning samordna frågor om kompetensutveckling och personalrörlighet än vad de gör i dag. Samverkan mellan myndigheter har även en framskjuten plats i den strategi som de statliga arbetsgivarna gemensamt tagit fram för att samordna den statliga arbetsgivarpolitiken.

Därmed borde det finnas outnyttjade synergier att ta vara på som innebär att konkurrens kan vändas till samarbete för att behålla och utveckla statligt anställda. Denna typ av samarbete skulle kunna öka möjligheterna att marknadsföra både den enskilda myndigheten och staten som helhet som en attraktiv arbetsgivare.

Den delegerade arbetsgivarpolitiken riskerar att möjligheter till stordriftsfördelar och synergier för staten som helhet går förlorade. Regeringen har sedan sent 1990-tal prövat ett antal olika organisatoriska lösningar för gemensamma åtgärder kring strategisk kompetensförsörjning. Åtgärderna har varit ett sätt att kompensera för att den delegerade modellen inte innehåller någon central styrning.

Men de olika organisatoriska lösningarna har varit kortlivade. Vi anser att det i sig visar att små organisationer med ett uppdrag om kompetensförsörjning vid sidan om myndigheternas kärnuppdrag inte har tillräckliga förutsättningar för att bli livskraftiga. Denna organisatoriska lösning har nu prövats tillräckligt för att vi ska kunna dra slutsatsen att det inte är effektivt att organisera dessa frågor genom olika särlösningar.

Vi anser att det enda sättet att kompensera för detta är att myndigheterna faktiskt samarbetar med varandra för att ta tillvara synergier och värden för staten som helhet.

Statskontoret bedömer att myndigheterna i större utsträckning bör kunna samverka i arbetsgivarfrågor som är väsentliga både för den egna verksamheten och för staten som helhet.

I den här rapporten lyfter vi fram exempel på former av operativ samverkan mellan myndigheter som har sin grund i gemensamma behov. Det kan handla om att dela resurs med andra myndigheter och att vidta gemensamma insatser för utbildning, rörlighet och karriärvägar. Vi anser att det finns anledning för de myndigheter som i dag inte ingår i något etablerat samarbete att ta intryck av dessa exempel, oavsett om samverkan tar sin utgångspunkt i exempelvis geografisk lokalisering eller verksamhetsinriktning.

### 1.6.5 Kunskapen om delegeringen är relativt god men regeringen behöver genomgående säkerställa den

Det ingår i Statskontorets uppdrag att undersöka myndighetschefernas kunskap om delegeringen.

Regeringen konstaterar i skrivelsen om utnämningpolitiken att en myndighetschef måste klara av att förvalta den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Det kräver kunskap om vad delegeringen innebär och vilka krav den ställer på myndigheten och dess chef.<sup>6</sup>

Statskontorets slutsats är att det gemensamma ansvarstagandet bland myndighetschefer och uppfattningen att alla myndigheter ingår i en statlig helhet är större i dag än vid tiden för den förra utredningen. Det tyder på att myndighetschefernas kunskap om delegeringen är bättre i dag än 2002.

Vår jämförelse med andra länder visar att de har olika system för att se till att denna kunskap finns hos personer på ledande befattningar, men utifrån den gemensamma insikten att personer på dessa nyckelpositioner är viktiga för att utveckla arbetsgivarpolitiken.

I Sverige har regeringen det arbetsgivarpolitiska ansvaret för myndighetscheferna och därmed ett ansvar för att se till att kunskapen om vad delegeringen kräver av en myndighetschef är tillräcklig i den kretsen. Vi

---

<sup>6</sup> Skrivelse 2009/10:43. *Utnämningpolitiken*, s. 26 ff.

bedömer att myndighetscheferna har en relativt god kunskap om delegeringen. Det kan vara en följd av regeringens introduktion och vidareutveckling av myndighetschefer, vilket ingår i regeringens chefspolicy för statliga myndighetschefer. Det kan också vara en följd av Arbetsgivarverkets arbete för att öka förståelsen hos myndighetschefer och medlemsföreträdare för det ansvar som den arbetsgivarpolitiska delegeringen medför.

Men vi anser ändå att det låga deltagandet vid Arbetsgivarverkets årsmöte visar att myndighetscheferna kan behöva höja kunskapen om vad delegeringen kräver av dem.

Statskontoret bedömer därför att regeringen tydligt och genomgående behöver ta sitt arbetsgivarpolitiska ansvar när det gäller att säkerställa myndighetschefernas kunskap om delegeringen. Detta gäller inte minst i ljuset av att allt fler myndighetschefer har rekryterats från andra delar av arbetsmarknaden sedan regeringen reformerade rekryteringsprocessen. Därför behöver regeringen i rekrytering, introduktion, fortlöpande utveckling och uppföljning av myndighetschefer inskräpa vikten av att myndighetschefen förstår delegeringens innebörd och krav.

## 1.7 Regeringens uppföljning är inte helt ändamålsenlig

Statskontorets övergripande slutsats är att regeringen har förbättrat sin uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken sedan 2002 års utredning presenterade sitt betänkande. Uppföljningen är i dag integrerad i den årliga budgetprocessen och ger bättre möjligheter att överblicka arbetsgivarpolitiska förhållanden i hela staten än 2002. Både Regeringskansliet och myndigheterna anser att ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna är tydlig.

Regeringen har även över tid gjort omformulerat vissa delmål för den statliga arbetsgivarpolitiken. Statskontoret anser att det är bra att regeringen löpande tar ställning till om delmålen är relevanta eller inte, så att de är långsiktigt hållbara och tillämpbara för enskilda myndigheter.

Men Statskontoret bedömer också att uppföljningen inte är tillräcklig i samtliga delar och att regeringen kan förbättra sin uppföljning av arbetsgivarpolitiken på flera sätt.

**Statskontorets bedömningar:**

- Regeringen bör mer systematiskt beakta delmålen för den statliga arbetsgivarpolitiken i dialogen och uppföljningen med enskilda myndigheter.
- Regeringen bör engagera sig mer i dialogen med myndigheterna i arbetsgivarfrågor, bland annat genom att ställa initierade och relevanta frågor.
- Regeringens redovisning av hur väl det övergripande målet för den statliga arbetsgivarpolitiken är uppfyllt kan bli tydligare. Regeringen bör därför överväga att ge Arbetsgivarverket i uppdrag att, tillsammans med myndigheterna i medlemsorganisationen, föreslå hur det övergripande målet bör analyseras och redovisas med hjälp av befintliga eller utvecklade indikatorer.

### 1.7.1 Delmålen relevans för enskilda myndigheter kan förstärkas

En förutsättning för att regeringens uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken ska vara ändamålsenlig är att den ger regeringen information om hur väl områdets mål är uppfyllda. Regeringen bör vara informerad om utvecklingen av myndigheternas arbete när det gäller att nå både det övergripande målet och delmålen för arbetsgivarpolitiken.

Även om delmålen överlag har bred acceptans och uppfattas som relevanta av myndigheterna är de inte särskilt levande i myndigheternas arbetsgivarfrågor. Detta beror bland annat på att enskilda myndigheter har svårt att förhålla sig till vissa av delmålen.

Statskontoret bedömer att regeringen behöver hålla delmålen levande genom att mer systematiskt beakta dem i dialogen och uppföljningen med enskilda myndigheter. Regeringen kan använda delmålen i dialogen och uppföljningen med de enskilda myndigheterna för att både förankra dem



bättre hos myndigheterna och för att öka regeringens förståelse för hur myndigheterna bedömer delmålens relevans för den egna verksamheten.

### 1.7.2 Regeringen kan engagera sig mer i uppföljningen av myndigheternas arbetsgivarpolitik

Regeringens uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken kan bara grundas på relevant information om dialogen mellan regeringen och myndigheterna fungerar. Statskontorets slutsats är att regeringen hittills inte har engagerat sig tillräckligt i uppföljningen av hur myndigheterna genomför arbetsgivarpolitiken.

Vi bedömer att det går att förbättra dialogen mellan myndigheter och regeringen i arbetsgivarfrågor, i synnerhet i frågor om löneutveckling. Regeringskansliet kan engagera sig mer genom att i dialogen ställa frågor till myndigheterna. Det är viktigt eftersom myndigheternas löneläge och löneutveckling inte bara är en fråga om att staten som helhet inte ska bli löneledande. Lönebildningen och löneutvecklingen behöver också hanteras så att det inte leder till osund lönekonkurrens mellan myndigheter, vilket skulle försämra effektiviteten inom staten. Därför kan regeringen i sin dialog med myndigheten behöva ta upp frågor som har att göra med att myndigheten inte bör bidra till en osund lönekonkurrens, även när riskerna är små för att det ska leda till att staten blir löneledande.

Myndigheter är samstämmiga i att delegeringen är avgörande för att de ska kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt. Vi anser att det innebär att arbetsgivarpolitiken bör kunna ta större utrymme i regeringens uppföljning.

Uppföljningen bör givetvis fokusera på resultaten i myndigheternas kärnverksamhet. Men eftersom förutsättningarna för kärnverksamheten är så tätt förknippade med arbetsgivarfrågorna anser vi att det inte behöver finnas någon motsättning mellan att följa upp de två. Vi bedömer snarare att arbetsgivarpolitiken är en så grundläggande förutsättning för myndigheternas verksamhet att regeringen i högre grad kan integrera den i uppföljningen av verksamhetens resultat.

### 1.7.3 Regeringens redovisning till riksdagen kan bli tydligare

En förutsättning för att uppföljningen av arbetsgivarpolitiken ska vara ändamålsenlig är att uppföljningen och redovisningen ger information om måluppfyllelsen på området.

Statskontorets slutsats är att regeringens redovisning till riksdagen inte ger ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma om det övergripande målet för den statliga arbetsgivarpolitiken är uppfyllt eller inte, eller i vilken grad det är det.

Liksom för övriga utgiftsområden och avsnitt i budgetpropositionen använder regeringen indikatorer och andra bedömningsgrunder för att följa upp arbetsgivarfrågorna i förhållande till målen för området. Statskontoret kan konstatera att regeringen i budgetpropositionen inte analyserar måluppfyllelsen för det övergripande målet för den statliga arbetsgivarpolitiken djupare. De uppgifter som regeringen redovisar om till exempel pensionsavgångar och personalomsättning, analyseras inte närmare. Det framgår därmed inte om regeringen anser att nivåerna och utvecklingen för dessa indikatorer är positiv eller negativ. Sammantaget är det oklart på vilka grunder regeringen bedömer hur kompetensförsörjningen i staten fungerar.

En möjlig åtgärd för att förbättra uppföljningen av det övergripande målet är att regeringen ger Arbetsgivarverket i uppdrag att föreslå hur det övergripande målet bör analyseras och redovisas utifrån befintliga eller nya indikatorer. Statskontoret bedömer att ett sådant enskilt uppdrag är förenligt med regeringens begränsade styrning av Arbetsgivarverket. Arbetsgivarverket bör genomföra ett eventuellt uppdrag i samråd med de myndigheter som ingår i medlemsorganisationen.

## 2 Arbetsgivarverkets arbetsgivarpolitiska ansvar

Arbetsgivarverket är både en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor och en medlemsorganisation för statliga arbetsgivare. I detta kapitel analyserar vi hur Arbetsgivarverket har tagit sitt arbetsgivarpolitiska ansvar.

I vår analys av hur Arbetsgivarverket uppfyller sin roll i systemet utgår vi från att följande krävs av Arbetsgivarverket för att delegeringen ska fungera som avsett och bidra till en effektiv statsförvaltning.

- Arbetsgivarverket måste ha legitimitet hos medlemmarna i sin roll som medlemsorganisation.
- Arbetsgivarverket måste i sin roll som förvaltningsmyndighet klara av att i tillräcklig utsträckning förse regeringen med information.
- Arbetsgivarverket måste genom sin centrala roll klara av att försörja även andra aktörer i systemet med information.
- Arbetsgivarverket måste genom sin samordning fånga upp och tillvarata sina medlemmars olika behov.

Det är i första hand medlemmarna som ska bedöma myndighetens resultat när det gäller Arbetsgivarverkets roll att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Därför redovisar vi även myndigheternas uppfattningar om sin medlemsorganisation.

## 2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen styr Arbetsgivarverket i relativt begränsad omfattning. En femtedel av myndigheterna uppfattar att Arbetsgivarverkets dubbla roller ibland hamnar i konflikt. Men vi ser inga egentliga tecken på att stabsrollen påverkar myndigheternas förtroende för sin medlemsorganisation.
- Det råder i dag samsyn mellan Arbetsgivarverkets ledning och företrädare för Regeringskansliet avseende vikten av att säkerställa väl fungerande informella kontakter.
- Myndigheterna är överlag nöjda med hur de har inflytande i medlemsorganisationen och hur beslutsstrukturen ser ut. Men det finns delade uppfattningar mellan myndigheterna om hur kollegiet fungerar som forum för beslut.
- Myndigheterna är genomgående nöjda med hur Arbetsgivarverket samordnar och utvecklar den statliga arbetsgivarpolitiken. Men myndigheterna vill också att Arbetsgivarverket ska förbättra sin omvärldsbevakning och bli bättre på att påverka och ta tillvara de statliga arbetsgivarnas intressen.

## 2.2 Arbetsgivarverket – en förvaltningsmyndighet och en medlemsorganisation

Myndighetens dubbla roller innebär att Arbetsgivarverket måste kunna fullgöra sin roll som förvaltningsmyndighet och samtidigt behålla förtroendet från sina medlemmar. De ska också företräda sina medlemmar som arbetsgivarorganisation samtidigt som de tar hänsyn till sin roll som myndighet under regeringen.

Arbetsgivarverket ansvarar för att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, utföra förhandlingsarbete för medlemmarna och att företräda dem i arbetstvister. Arbetsgivarverket ska även ge sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver. Vidare ska Arbetsgivarverket som förvaltningsmyndighet utföra vissa stabsuppgifter på beställning av regeringen.

## 2.2.1 Regeringens styrning av Arbetsgivarverket är begränsad

En följd av delegeringen är att regeringen inte ska detaljstyra vare sig Arbetsgivarverket eller myndigheternas arbetsgivarpolitik.

Regeringen anger inte några verksamhetsmål i regleringsbrevet för Arbetsgivarverket för att de inte ska inkräkta på delegeringen, förutom mål för de stabsuppgifter som myndigheten ska utföra åt regeringen. Enligt regleringsbrevet för 2020 ska Arbetsgivarverket inom ramen för sin stabsroll ge nödvändigt underlag för regeringens bedömningar inom det arbetsgivarpolitiska området. Målet har i princip varit detsamma sedan 2003.

Stabsuppgifterna är begränsade och har inte heller förändrats nämnvärt sedan 2003. Myndigheten ska bland annat ge ut Arbetsgivarverkets författningssamling (AgVFS), samla in och sammanställa statistikuppgifter för att följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik samt administrera utmärkelsen *För nit och redlighet i rikets tjänst* (NOR). Särskilda medel för dessa uppgifter har hela tiden funnits i statens budget, drygt 2 miljoner kronor varje år.

När det gäller Arbetsgivarverkets roll som medlemsorganisation och uppdrag att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken är det i första hand medlemmarna som ska bedöma myndighetens resultat. Regeringen styr då inte Arbetsgivarverket genom regleringsbrev eller särskilda uppdrag. Det är också Arbetsgivarverkets medlemmar som styr och finansierar denna verksamhet. I detta avsnitt analyserar vi styrningen och ledningen av arbetsgivarorganisationen och i avsnitt 2.3 beskriver vi medlemmarnas uppfattning om Arbetsgivarverket som arbetsgivarorganisation.

### **Regleringsbrevet innehåller ett fåtal krav på åiterrapportering**

I Arbetsgivarverkets regleringsbrev anger regeringen ett fåtal uppdrag och krav på åiterrapportering. Exempelvis ska Arbetsgivarverket rapportera om träffade kollektivavtal med en konsekvensbeskrivning, hur löneskillnaderna mellan kvinnor och män i staten utvecklas och vilka åtgärder som vidtas på det statliga avtalsområdet i förhållande till vissa av de övriga delmålen. Arbetsgivarverket ska också redovisa medlemmarnas

samlade bedömning av myndighetens verksamhet. Inte heller återrapporteringskraven har förändrats i någon större utsträckning över tid.<sup>7</sup>

### **Regeringen har ett begränsat inflytande över Arbetsgivarverkets ledning**

Regeringen har även ett begränsat inflytande när det gäller Arbetsgivarverkets ledning. Det är styrelsen för Arbetsgivarverket som anställer myndighetens generaldirektör. Arbetsgivarverket är därmed den enda myndigheten där regeringen inte anställer generaldirektören.

Regeringen utser dock ledamöterna i styrelsen samt ordförande och vice ordförande, men det sker efter förslag från Arbetsgivarkollegiet. Det är ovanligt att regeringen går emot kollegiets förslag.

### **2.2.2 De dubbla rollerna påverkar inte relationen till medlemmarna nämnvärt**

Arbetsgivarverkets konstruktion som både myndighet och medlemsorganisation är unik. Utredningarna och beredningen inför att Arbetsgivarverket skulle bildas betonade att arbetsgivarorganisationen bör kunna bedriva sin verksamhet självständigt i förhållande till regeringen och att verksamheten bör vara väl förankrad i myndigheternas intressen som arbetsgivare.<sup>8</sup>

Arbetsgivarpolitikutredningen från 2002 lyfte frågan om att rollen som stabsmyndighet skulle kunna leda till att Arbetsgivarverkets fristående ställning i förhållande till regeringen blir otydlig. Det skulle enligt utredningen kunna försämra Arbetsgivarverket förmåga att fungera som oberoende förhandlingspart. Men utredningen framhöll också att så länge det rör sig om begränsade stabsuppgifter av administrativ karaktär så borde det inte störa relationen, vare sig till myndigheterna eller mellan parterna.

---

<sup>7</sup> Arbetsgivarverkets regleringsbrev för perioden 2003 till 2020. Nya återrapporteringskrav har främst haft koppling till införandet av delmålen för de statliga arbetsgivarna och generella uppdrag som regeringen gett till samtliga myndigheter.

<sup>8</sup> SOU 1992:100. *Staten som arbetsgivarorganisation* s. 8; Proposition 1992/93:100. *Budgetpropositionen för 1993/94*, bilaga 8; Betänkande 1993/1994: KU19. *En ombyggnad av arbetsgivarorganisationen för det statliga området*.

## **Arbetsgivarverkets kansli värnar rollen som fristående arbetsgivarorganisation**

Företrädare för Arbetsgivarverkets kansli betonar i våra intervjuer att det är viktigt för Arbetsgivarverkets trovärdighet att hålla isär de båda rollerna som förvaltningsmyndighet och medlemsorganisation.

Arbetsgivarverket ska uppfattas som självständigt i förhållande till regeringen, både bland Arbetsgivarverkets medlemmar och bland övriga arbetsmarknadsparter. Kansliet anser att det ytterst handlar om att upprätthålla ett förtroendefullt samarbete mellan parterna och med de andra arbetsgivarorganisationerna. Detta samarbete är en central del i den svenska arbetsmarknadsmodellen.

I våra intervjuer beskriver företrädare för Arbetsgivarverkets kansli flera saker som är viktiga för att upprätthålla detta förtroende. De anser att stabsuppgifterna bör fortsätta att vara begränsade och inte strida mot medlemmarnas intressen. Vidare är det viktigt att Arbetsgivarverket är tydliga med att de medverkar som arbetsgivarorganisation i de sammanhang där regeringen kallar till sig arbetsmarknadens parter.

Men enligt kansliet är det samtidigt en utmaning att balansera de båda rollerna. Det har i olika sammanhang diskuterats att Arbetsgivarverket bör ha ett utvidgat, mer förvaltningspolitiskt, uppdrag än vad som följer av nuvarande instruktion. Det har då framför allt handlat om uppgifter som skulle innebära att Arbetsgivarverket fick ett mer övergripande förvaltningspolitiskt uppdrag, exempelvis att driva gemensamma IT-lösningar i staten, vilket flera myndigheter har föreslagit i våra intervjuer. Ett annat exempel är Tillitsdelegationens förslag om att regeringen ska ge Arbetsgivarverket i uppdrag att tillhandahålla ett stöd riktat till statliga myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning inom myndigheterna.<sup>9</sup>

Sådana uppdrag kan, enligt kansliet, skapa en otydlighet kring Arbetsgivarverkets ställning i förhållande till regeringen och skulle kunna innebära att kansliet får en mer styrande roll gentemot medlemmarna.

---

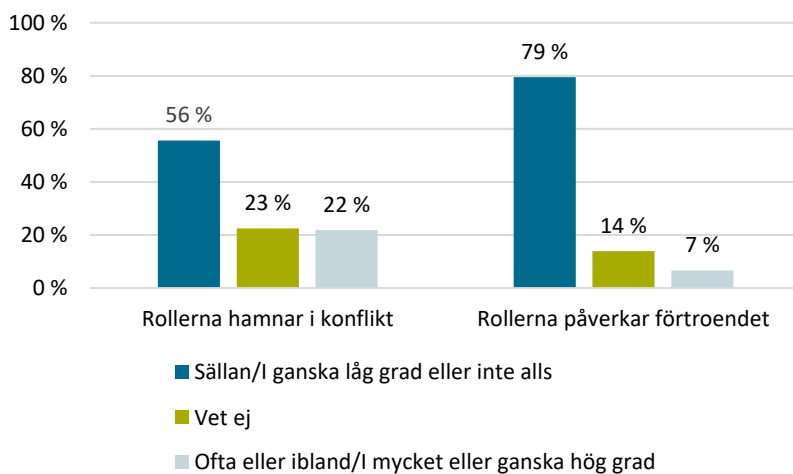
<sup>9</sup> SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*, s. 213.

I sitt yttrande över Tillitsdelegationens betänkande anför Arbetsgivarverket att myndigheten inte bör ha instrument eller medel som styr myndigheterna genom att specifikt tala om hur de ska agera.<sup>10</sup>

### De dubbla rollerna kan ibland hamna i konflikt

Drygt en femtedel av myndigheterna anser att Arbetsgivarverkets dubbla roller ofta eller ibland hamnar i konflikt, enligt resultaten från vår enkätundersökning. Endast en myndighet svarar att så ofta är fallet. Drygt hälften av myndigheterna bedömer att rollerna sällan eller aldrig hamnar i konflikt. Däremot är det en relativt stor andel som svarar vet ej på frågan, knappt en fjärdedel (figur 1).

**Figur 1. Andelen myndigheter som bedömer att Arbetsgivarverkets dubbla roller hamnar i konflikt respektive påverkar myndighetens förtroende för medlemsorganisationen (n=151).**



Ingen av de myndighetschefer och medlemsföreträdare som Statskontoret har intervjuat har haft synpunkter på hur Arbetsgivarverket hanterar de dubbla rollerna.

---

<sup>10</sup> Arbetsgivarverket. Dnr 2020/0098.



## **Rollen som stabsorgan påverkar inte nämnvärt myndigheternas förtroende**

Ett tydligt resultat från vår enkät är att Arbetsgivarverkets uppgift som stabsorgan åt regeringen inte nämnvärt försämrar myndigheternas förtroende för sin arbetsgivarorganisation (figur 1).

En stor majoritet av myndigheterna anser att myndighetens förtroende för medlemsorganisationen i ganska låg grad (35 procent) eller inte alls (44 procent) påverkas av Arbetsgivarverkets stabsuppgifter.

Endast 10 myndigheter uppger i vår enkät att förtroendet för Arbetsgivarverket i mycket eller ganska hög grad försämras av stabsrollen. Det motsvarar 7 procent av de 151 myndigheter som har svarat på frågan. Det är bara en myndighet som svarar att uppgiften försämrar förtroendet i mycket hög grad. Men även i denna fråga har en betydande andel av myndigheterna (14 procent) svarat vet ej.

På en övergripande nivå ligger resultaten i linje med utredningen från 2002. Utredningen konstaterade då att många av de intervjuade på Arbetsgivarverket var rädda för att stabsrollen skulle hamna i konflikt med rollen som företrädare för medlemmarna. Däremot bedömde myndigheterna att det inte fanns några rollkonflikter i praktiken. De bedömde därför att de dubbla rollerna inte var något problem.<sup>11</sup>

### **2.2.3 Delegering kräver fungerande informella kontakter**

De dubbla rollerna innebär också att Arbetsgivarverket i sin roll som förvaltningsmyndighet håller regeringen informerad i en utsträckning som gör det möjligt för regeringen att ta sitt övergripande ansvar. Regeringen behöver bland annat vara informerad för att kunna svara på frågor från riksdagen.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 understrukt vikten av att Arbetsgivarverket säkerställer kvaliteten i den återrapportering och information som myndigheten lämnar till regeringen och Regerings-

---

<sup>11</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*, s. 210.

kansliet.<sup>12</sup> Utifrån våra intervjuer med företrädare Regeringskansliet tolkar vi det som ett uttryck för Arbetsgivarverket bör försöka förbättra sin information till regeringen i frågor som rör verkets roll som förvaltningsmyndighet.

Våra intervjuer med företrädare för Arbetsgivarverkets medlemmar visar att medlemmarnas förtroende inte försämras av dialogerna mellan Arbetsgivarverket och Regeringskansliet. Däremot skulle medlemmarnas förtroende minska om regeringen skulle öka sin formella styrning.

Men för att Arbetsgivarverket ska kunna sägas klara av att hantera sina dubbla roller krävs att även regeringen har förtroende för sin myndighet. Vi bedömer att förtroendet mellan regering och Arbetsgivarverket har påverkats negativt vid tillfällen då myndigheten inte har lämnat information i den omfattning som regeringen anser sig behöva. Våra intervjuer visar att företrädare för Regeringskansliet och Arbetsgivarverkets ledning är eniga om det är viktigt att Arbetsgivarverket håller regeringen informerad och att det finns väl fungerande informella kontakter mellan dem. De informella kontakterna behöver bygga på förtroende och på förståelse för de olika rollerna.

#### 2.2.4 Det norska exemplet understryker vikten av att Arbetsgivarverket fungerar som informationsnod

I Norge ska den statliga arbetsgivarpolitiken på samma sätt som i Sverige göra det möjligt för myndigheterna att anpassa arbetsgivarfrågorna till den egna verksamheten och lokala förutsättningar. Samtidigt har regeringen i Norge ansvar för den strategiska planeringen inom området och får därmed ett betydande inflytande över frågorna.

Det är Kommunal- och moderniseringsdepartementet som i Norge ansvarar för den centrala arbetsgivarfunktionen i staten. Till skillnad från i Sverige är det departementet som ingår avtal med arbetsmarknadens parter om löne- och arbetsvillkor för statens medarbetare. Departementet tar även initiativ till och följer upp centrala arbetsgivarpolitiska satsningar och driver arbetet med omställning, kompetensutveckling, ledning samt arbetet med ett inkluderande arbetsliv med mångfald. Men precis som i Sverige

---

<sup>12</sup> Proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*, utgiftsområde 2.

ligger det praktiska arbetsgivaransvaret hos de norska myndigheterna. Den centrala arbetsgivarpolitiken anger mål och sätter ramar för det lokala arbetsgivaransvaret.

Norge har inte en lika långtgående delegering som Sverige, men betonar ändå vikten av lokal anpassning. Norge behöver därför formellt koppla samman myndigheterna och regeringskansliet för att förankra de arbetsgivarpolitiska beslut som departementet fattar. Därför inrättades det så kallade Arbeidsgivarrådet 2017.

Arbeidsgivarrådets uppgift är att ge råd till Kommunal- og moderniseringsdepartementet och främja myndigheternas intressen när det gäller både att utveckla och att genomföra arbetsgivarpolitiken i staten. Rådet ska också se till att regeringskansliets centrala arbetsgivarfunktion får bättre information och mer kunskap om verksamheterna.<sup>13</sup> Rådet består av femton myndighetschefer som utnämns av departementet för en period om tre år.

Arbeidsgivarrådet gör att regeringen kan se till att den centrala arbetsgivarfunktionen får information och kunskap om hur frågorna fungerar i de statliga verksamheterna. I och med att den centrala arbetsgivarfunktionen finns inom det norska regeringskansliet håller rådet även regeringen informerad om utvecklingen av frågorna.

Sverige har en större grad av delegering och det fristående Arbetsgivarverket som står för arbetsgivarfunktionen i staten. Därför behöver Sverige inte samma formella struktur för informationsförsörjning mellan myndigheter och regering i arbetsgivarfrågor. Men det kräver samtidigt att det finns en fungerande ordning för informella kontakter och att Arbetsgivarverket fungerar som en informationsnod som svarar för att föra över väsentlig information till regeringen.

---

<sup>13</sup> Arbeidsgiverportalen. *Arbeidsgivarrådet*. (Hämtad 2020-11-02).  
<https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgivarradet>.

## 2.2.5 Brister i kontakter mellan Arbetsgivarverket och myndigheter med särskilt ansvar kan leda till sämre effektivitet

Arbetsgivarverkets roll som avtalspart kan i praktiken inverka på dialogen med SPV och Statens servicecenter.

Genom våra intervjuer har vi kunnat konstatera att det har funnits tillfällen då SPV och Statens servicecenter har bedömt att en avsaknad av kontakter i samband med avtalsförhandlingar har lett till att det dessa myndigheter har fått det svårt att vidta rätt åtgärder med anledning av slutna avtal. När det sker riskerar konsekvensen att bli en lägre statlig effektivitet.

Under förhandlingar kan förhandlingssekretess råda. Men det är viktigt att berörda myndigheter har ett så fungerande samarbete att eventuell förhandlingssekretess ändå inte försämrar effektiviteten i den statliga verksamheten. Utifrån förutsättningarna behöver myndigheterna tillsammans utarbeta former för informationsförsörjning som både tar hänsyn till Arbetsgivarverkets roll som part och till övriga berörda myndigheters roll kopplat till de avtal som Arbetsgivarverket sluter.

## 2.2.6 Arbetsgivarverket har ett fungerande samarbete med övriga parter

När Statens arbetsgivarverk (SAV) ombildades till Arbetsgivarverket 1994 var tanken att myndigheten så långt det är möjligt skulle likna andra arbetsgivarorganisationer. Huvudsyftet med ombildningen var att skapa en arbetsgivarorganisation som var mer fristående än tidigare. Det nya Arbetsgivarverket skulle på ett jämbördigt sätt kunna samverka med andra arbetsgivarorganisationer och ta ansvar för en lönebildning som främjar samhällsekonomisk balans och ökad konkurrenskraft.<sup>14</sup>

Vi har intervjuat företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna centralt för att ta del av hur kontakterna med Arbetsgivarverket fungerar utifrån deras perspektiv. Vår bild är sammantaget att Arbetsgivarverket i dag fungerar och betraktas som en

---

<sup>14</sup> Se bland annat SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*, s. 41 och 196 ff.

självständig förhandlingspart och som arbetsgivarorganisation bland andra. Parterna anser överlag att samarbetet med Arbetsgivarverket fungerar väl, även om vissa organisationer lyfter fram utvecklingsområden för Arbetsgivarverkets verksamhet.

### **Kontakterna med andra arbetsgivarorganisationer fungerar överlag väl**

Företrädare från Sveriges kommuner och regioner (SKR) menar att de situationsanpassade kontakterna med Arbetsgivarverket fungerar.

Respektive organisation tar kontakt när det behövs och SKR anser att kunskapsutbytet mellan organisationerna i grunden fungerar.

Svenskt näringsliv betonar vikten av samarbete med den statliga och den kommunala sektorn för att hålla ihop helheten på arbetsmarknaden. Det sker framför allt genom en informell dialog med erfarenhets- och informationsutbyte. Delegeringen på den statliga sidan ger i de sammanhangen en stabilitet, anser Svenskt Näringsliv, eftersom arbetsgivarpolitiska ställningstaganden inte skiftar så snabbt utifrån politiska överväganden. Svenskt näringsliv anser att de har ett bra samarbete med Arbetsgivarverket.

### **Arbetsgivarorganisationerna ser olika utvecklingsområden för Arbetsgivarverkets verksamhet**

Företrädare för Seko upplever att kontakterna med Arbetsgivarverket är nära och täta i partsförhållandet. Man upplever därtill att kontakterna i regel fungerar bättre än kontakterna med andra arbetsgivarorganisationer. En anledning till detta kan, enligt företrädarna för Seko, vara att samarbetet inom Partsrådet innebär att man driver gemensamma utvecklingsfrågor och att man där mer ser varandra som kollegor än motparter.

Företrädare för Saco-S menar att arbetsgivarorganisationen genom åren har haft ett gott samtalsklimat med Arbetsgivarverket. Relationen med myndighetens företrädare som förhandlar fram kollektivavtalen anses överlag fungera väl. Men när det gäller den lokala lönebildningen anser Saco-S att Arbetsgivarverket skulle kunna ge myndigheterna bättre verktyg och hålla ihop myndigheternas arbete mer. I dagsläget anser Saco-S att vissa myndigheter är noga med att hålla sig till märket, vilket på sikt inte gynnar kompetensförsörjningen.

Företrädare för OFR/S,P,O påpekar att Arbetsgivarverkets dubbla roll som både medlemsorganisation och myndighet under regeringen kan innebära svårigheter. OFR/S,P,O anser att Arbetsgivarverket ibland för mycket betonar sin roll som myndighet, på bekostnad av rollen som arbetsgivarorganisation. Enligt OFR/S,P,O kan det i vissa fall leda till passivitet från Arbetsgivarverket och medföra att partsarbete inte kommer till stånd i tillräcklig utsträckning. Enligt OFR/S,P,O är arbetsmiljöområdet och ledarskaps- och kompetensutvecklingsfrågor exempel på områden där partsarbete saknas eller är otillräckligt.

### 2.2.7 Besluts- och inflytandestrukturen anses överlag vara ändamålsenlig

Arbetsgivarverkets medlemsorganisation är konstruerad som en förening.<sup>15</sup> Organisationen består av arbetsgivarkollegiet, styrelsen, två medlemsråd och fem sektorer. Kollegiet och styrelsen är beslutande organ medan medlemsråden och sektorerna är rådgivande till styrelsen respektive samverkande organ.<sup>16</sup> En närmare beskrivning av styrningen och ledningen av medlemsorganisationen finns i bilaga 3 till denna rapport.

Vår enkät och våra intervjuer visar att en majoritet av medlemmarna anser att besluts- och inflytandestrukturen i deras arbetsgivarorganisation överlag fungerar väl. Men representanter för myndigheterna har synpunkter på att indelningen av medlemmarna i sektorer inte är optimal. En relativt stor andel av myndigheterna kan inte heller ta ställning till om kollegiet fungerar bra som forum för beslut.

#### **Samordningen genom sektorer fungerar överlag väl**

Arbetsgivarverkets kansli anordnar möten för respektive sektor tre till fyra gånger per år. Syftet med mötena är att medlemmarna ska diskutera och förankra aktuella arbetsgivarfrågor, utbyta erfarenheter och i övrigt bidra till att utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken.

---

<sup>15</sup> Följande avsnitt bygger på vad som framgår av förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket och arbetsgivarkollegiets stadgar för Arbetsgivarverket om inget annat anges.

<sup>16</sup> Se även bilaga 3.

I vår enkät anser knappt 75 procent av myndigheterna att samordningen genom sektorer fungerar väl. Drygt 20 procent instämmer i mycket hög grad i att samordningen genom sektorer fungerar väl och drygt hälften i ganska hög grad. Det är knappt 15 procent som instämmer i ganska låg grad och ungefär en lika stor andel svarar vet ej.

Närmare 80 procent av myndigheterna instämmer också i att sektorerna är ett lämpligt sätt att organisera samverkan på. En tredjedel av myndigheterna instämmer i mycket hög grad och knappt hälften i ganska hög grad.

### **Gemenskap med den egna sektorn är viktigt för samverkan**

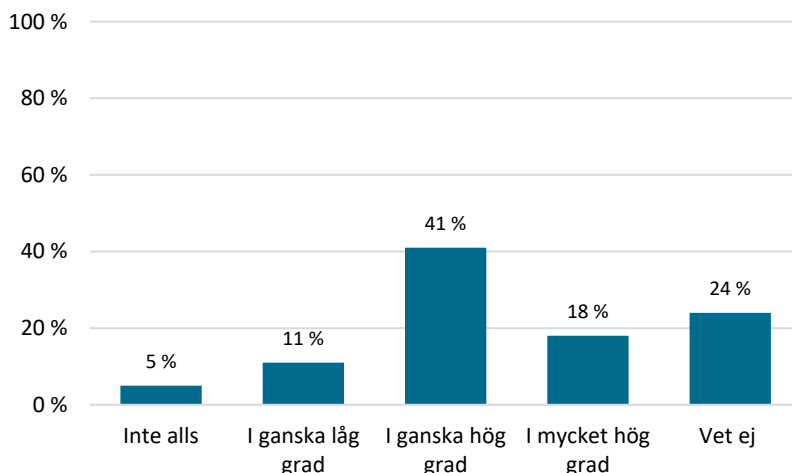
Flera myndighetschefer och medlemsföreträdare som vi har talat med ifrågasätter att den egna myndigheten verkligen borde tillhöra den sektor som den räknas till. De upplever att samhörigheten med sektorn är svag eftersom medlemmarna kan skilja sig ganska mycket åt vad gäller storlek, typ av verksamhet och var i verksamhetsutvecklingen de befinner sig.

Exempelvis anser företrädare för CSN och Pensionsmyndigheten att de borde ingå i den sektor som samlar de stora servicemyndigheterna. Som det är nu ingår de i samma sektor som kulturmyndigheter, myndigheter som finansierar forskning och olika stiftelser. De menar att vinsterna av arbetsgivarsamverkan för såväl myndigheten som för sektorn som helhet skulle vara större om medlemmarna var mer lika. Men de förstår samtidigt att det är svårt att hitta en indelning som är optimal, just för att de statliga myndigheterna skiljer sig så pass mycket åt.

### **Delade åsikter om hur arbetsgivarkollegiet fungerar som forum för beslut**

I vår enkät instämmer omkring 60 procent av myndigheterna i påståendet att arbetsgivarkollegiet fungerar väl som forum för beslut. Knappt 20 procent instämmer i mycket hög grad, medan drygt 15 procent uppger att de i ganska låg grad eller inte alls instämmer i att kollegiet fungerar väl som beslutsforum (figur 2). Bland dessa myndigheter finns inga tydliga mönster när det gäller storlek, typ av verksamhet eller var i landet de finns.

**Figur 2. Andelen medlemmar som instämmer i att arbetsgivarkollegiet fungerar bra som forum för beslut (n= 152).**



En relativt stor andel av myndigheterna (24 procent) uppger att de inte vet hur kollegiet fungerar som forum för beslut. Av dessa är 12 universitet eller högskolor, vilket motsvarar drygt 40 procent av de universitet och högskolor som finns i vårt material. Bland övriga som har svarat vet ej finns 6 av de 17 kulturmyndigheter som har svarat på vår enkät.

### **De medlemmar som har en uppfattning är positiva till medlemsråden**

Närmare 60 procent av myndigheterna instämmer i att samordningen genom medlemsråden fungerar väl, varav knappt 20 procent instämmer i mycket hög grad. Drygt 10 procent instämmer i ganska låg grad i att samordningen fungerar väl. Samtidigt har nästan en tredjedel av myndigheterna svarat vet ej på frågan.

Men ändå anser nästan samtliga av de myndighetschefer och medlemsföreträdare som i våra intervjuer har kunnat uttala sig i frågan att samordningen genom både medlemsråd och sektorer är ett ändamålsenligt sätt att organisera arbetsgivarsamverkan.



## 2.2.8 Arbetsgivarverket arbetar för att öka kunskapen om vad delegeringen kräver av medlemmarna

Arbetsgivarverket har tidigare konstaterat att medlemmar kan uppleva att innebörden av medlemskapet i Arbetsgivarverket är otydligt. Det kommer bland annat till uttryck i att många inte prioriterar att delta i kollegiets årsmöte, medlemsrådsmöten och sektormöten.<sup>17</sup> Exempelvis deltar inte två av fem medlemmar på kollegiets beslutande årsmöte (se även kapitel 3).

Arbetsgivarverkets kansli har sedan 2016 genomfört olika insatser för att öka förståelsen hos myndighetschefer och medlemsföreträdare för det ansvar som den arbetsgivarpolitiska delegeringen medför.<sup>18</sup> Exempelvis har både de gemensamma och de individuella introduktionerna som kansliet ordnar för nya medlemschefer och medlemsföreträdare utvecklats utifrån detta behov. Syftet har varit att säkerställa att både nya medlemmar och de som varit med en tid känner till det ansvar som följer av delegeringen. Arbetsgivarverkets kansli medverkar också på Regeringskansliets introduktionsprogram för nya medlemschefer.

Delegeringen har också varit ett återkommande tema för gemensamma sektormöten med samtliga medlemmar som Arbetsgivarverket anordnar.

### **Möjligheter att delta på distans och ökad tillgänglighet bidrar till en ökad närvaro**

I våra intervjuer nämner medlemsföreträdare för flera myndigheter att Arbetsgivarverket bör utveckla former för att delta på distans i sektormöten och på nätverksträffar. De anser också att myndigheten ska vara mer tillgänglig i hela landet för att göra det möjligt för myndigheter som är lokaliserade i andra delar av landet än Stockholm, och som i dag inte medverkar av tids- eller resursskäl, att delta i större utsträckning.

Denna synpunkt har också medlemmarna tidigare fört fram i Arbetsgivarverkets medlemsundersökning.<sup>19</sup> Undersökningen visar att myndigheterna också anser att Arbetsgivarverket i större utsträckning behöver ha ett regionalt perspektiv på sitt arbete. Det kan exempelvis

---

<sup>17</sup> Arbetsgivarverket. *Medlemsundersökning 2016*, s. 6–7.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Arbetsgivarverket. *Medlemsundersökning 2017*.

handla om att förlägga olika aktiviteter till befintliga nätverk och arenor ute i landet.

Företrädare för Arbetsgivarverkets kansli uppger i våra intervjuer att vissa möten och träffar lämpar sig bättre för fysisk närvaro, exempelvis förhandlingar eller möten om särskilt känsliga ärenden hos medlemmar. Coronapandemin har inneburit att Arbetsgivarverket har omprövat ett tidigare ställningstagande om att det behövs fysiska sektormöten för att stödja tillitsfulla och förtroendefulla relationer mellan medlemmarna. Omprövningen har medfört att dessa möten tillsvidare kommer att genomföras digitalt.

## **2.3 Arbetsgivarverkets samordning av den statliga arbetsgivarpolitiken**

Arbetsgivarpolitiken utvecklas i samverkan mellan myndigheterna. Arbetsgivarverket har i uppgift att samordna denna samverkan mellan de olika arbetsgivarna. I följande avsnitt redovisar och analyserar vi vad medlemmarna anser om hur väl Arbetsgivarverkets lyckas med detta arbete.

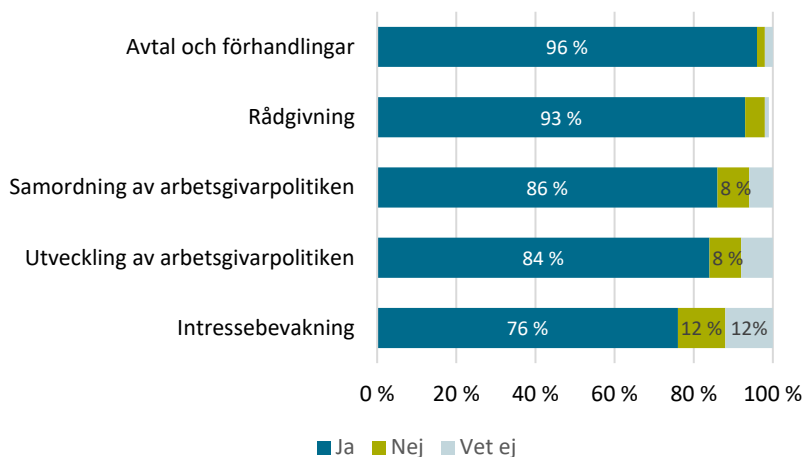
Samverkan sker främst i sektorer, medlemsråd och de nätverk som Arbetsgivarverket tillhandahåller. Vi beskriver sektorerna och medlemsråden utförligare i bilaga 3. Arbetsgivarverkets samordning sker också genom myndighetens kärnverksamheter förhandling och tvister, rådgivning och utbildning samt intressebevakning för medlemmarna.

### **2.3.1 Medlemmarna anser att Arbetsgivarverkets samordning är till nytta**

På en övergripande nivå svarar 86 procent av myndigheterna att Arbetsgivarverkets samordning av den statliga arbetsgivarpolitiken är till nytta för den egna myndigheten. Ungefär en lika stor andel, 84 procent,

uppger att Arbetsgivarverkets arbete med att utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken är till nytta för dem (figur 3).<sup>20</sup>

**Figur 3. Andelen myndigheter som uppfattar att Arbetsgivarverket är till nytta för den egna myndigheten inom olika områden (n=153).**



Nästan alla myndigheter (96 procent) svarar att de har nytta av Arbetsgivarverkets förhandlingsverksamhet och nästan lika många (93 procent) att de har nytta av Arbetsgivarverkets rådgivning. Resultatet stämmer överens med vår intervjuundersökning. De flesta myndighetsföreträdare som vi har talat med säger sig vara nöjda med Arbetsgivarverkets förhandlingsarbete och att de får ett bra stöd när de vänder sig till Arbetsgivarverkets rådgivare.

Något färre myndigheter, men fortfarande en stor majoritet, uppger att de har nytta av Arbetsgivarverkets arbete med att påverka och ta tillvara de statliga arbetsgivarnas intressen. Samtidigt svarar en betydande andel att de inte vet om denna verksamhet är till nytta för den egna myndigheten.

---

<sup>20</sup> I Arbetsgivarverkets medlemsundersökning 2019 uppger 70 procent av medlemmarna att de är *nöjda* med Arbetsgivarverkets arbete med att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken.

### 2.3.2 Arbetsgivarverket arbetar aktivt med att ge stöd till lokala parter arbete med lönebildning

Som vi redovisar ovan är anser nästan alla myndigheter att Arbetsgivarverkets arbete med avtal och förhandlingar är till nytta för den egna myndigheten.<sup>21</sup> Vi konstaterar också att Arbetsgivarverket tillhandahåller ett lättillgängligt stöd för lokala parter lönebildningsarbete.

På Arbetsgivarverkets webbplats finns Arbetsgivarguiden som stöd för statliga arbetsgivare. Under olika ämnesområden har Arbetsgivarverket samlat information, råd och skrifter utifrån centrala kollektivavtal och regler. Där finns också samlat vanliga frågor och svar om exempelvis lönebildning, lönestatistik och löneanalys. Arbetsgivarverket tillhandahåller även ett webbaserat utbildningsmaterial i form av fem olika moduler varav, två handlar om anställningsvillkor i staten respektive grundläggande arbetsrätt.

Arbetsgivarverket tar också årligen fram partsgemensam lönestatistik för det statliga avtalsområdet som underlag för centrala och lokala parter förhandlingar. Vidare har Arbetsgivarverkets medlemmar sedan hösten 2017 tillgång till ett webbaserat löneanalysverktyg kallat Analyskraft. Verktöget ska fungera som ett stöd för medlemmarnas lokala lönebildning och på så sätt bidra till en effektiv lönebildning och verksamhetsutveckling lokalt. Antalet anslutna har ökat stadigt, från knappt 60 i slutet av 2017 till 154 användare 2019.<sup>22</sup>

### 2.3.3 Antalet tvister och domstolsprocesser har ökat något över tid

Arbetsgivarverket har så kallad processbehörighet för staten. Det innebär att de får företräda staten i arbetstvister inom och utom domstol.

Antalet domstolsprocesser som Arbetsgivarverket hanterar årligen varierar över tid, men de har blivit något fler under de senaste åren. Under

---

<sup>21</sup> Vi behandlar samordning av lönefrågor inom ramen för Arbetsgivarverket utförligare i kapitel 6.

<sup>22</sup> Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2019*.

perioden 2002 till 2014 varierade antalet mål mellan 13 och 20, medan antalet mål för perioden 2015 till 2019 varierade mellan 20 och 27.<sup>23</sup>

Mellan 2017 och 2019 hanterade Arbetsgivarverket i snitt 25 domstolsprocesser årligen. Den största delen gäller anställningsskyddslagen följt av lagen om offentlig anställning och brott mot diskrimineringslagen. Arbetsgivarverket har varit ombud i de flesta av processerna. Det vanligaste är att processerna drivs av en facklig motpart eller en enskild arbetstagare med stöd av ombud, men även Diskrimineringsombudsmannen kan vara motpart.

### 2.3.4 Medlemmarna är genomgående positiva till Arbetsgivarverkets rådgivning

Utöver den generella information och det stödmaterial som finns på Arbetsgivarverkets webbplats har medlemmarna tillgång till rådgivning från en utsedd rådgivare.

I vår enkät uppger en majoritet av myndigheterna (76 procent) att de i mycket eller ganska hög grad använder Arbetsgivarverket för råd och stöd. Närmare en fjärdedel (23 procent) svarar däremot att de i låg grad gör det.

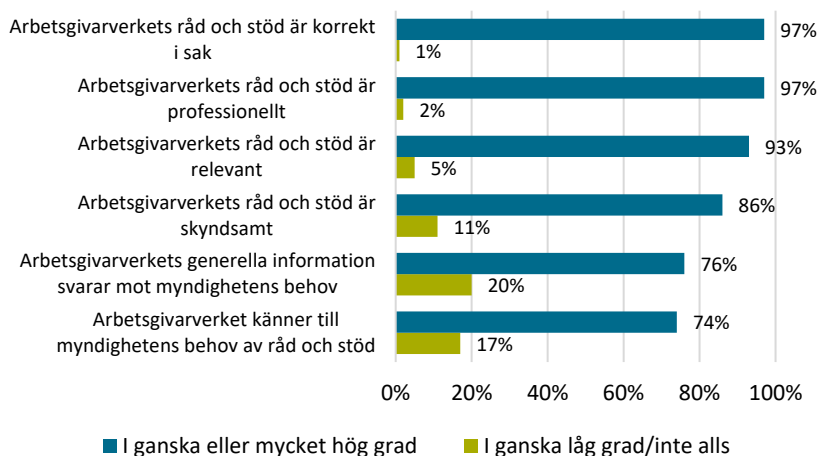
Vårt enkätunderlag tyder på att det kan bero på att Arbetsgivarverkets generella information svarar mot dessa myndigheters behov av råd och stöd. Ytterligare ett skäl som framkommer i våra intervjuer med myndighetsföreträdare kan vara att en del myndigheter har motsvarande kompetens på plats som kan ge stöd. Det betyder i så fall att dessa myndigheter bedömer att de inte behöver vända sig till Arbetsgivarverket i specifika frågor.

Medlemmarna är genomgående positiva till Arbetsgivarverkets rådgivning ur flera olika aspekter (figur 4). Nästan alla myndigheter anser att Arbetsgivarverkets råd och stöd är professionellt, korrekt i sak och relevant. En stor majoritet upplever också att det går snabbt att få råd och stöd.

---

<sup>23</sup> Arbetsgivarverkets årsredovisningar för perioden 2002 till 2019.

**Figur 4. Myndigheternas uppfattningar om Arbetsgivarverkets rådgivning och stöd (n=152).**



En femtedel av myndigheterna instämmer i ganska låg grad (19 procent) eller inte alls (1 procent) i att Arbetsgivarverkets generella information och stödmaterial är väl anpassat till myndighetens behov. Här finns inget mönster utifrån storlek på myndigheter eller lokalisering.

Något färre anser att Arbetsgivarverket i ganska låg grad (14 procent) eller inte alls (3 procent) känner till myndighetens behov av råd och stöd. Av dessa 26 myndigheter är 8 universitet och högskolor. Bland övriga 18 myndigheter finns 12 små myndigheter med färre än 100 anställda.

### **Större myndigheter verkar i större utsträckning kontakta Arbetsgivarverket för rådgivning**

Utifrån vår enkät kan vi inte se att mindre och större myndigheter skiljer sig åt när det gäller i vilken grad de uppger att de använder Arbetsgivarverket för råd och stöd. Men under 2019 och 2020 har Arbetsgivarverket vid flera tillfällen gjort veckovisa mätningar av medlemsärenden i rådgivningen.<sup>24</sup> Sammantaget tyder uppgifterna på att de största myndigheterna och universitet och högskolor är mest benägna

<sup>24</sup> Uppgifter från Arbetsgivarverket 26-08-2020.

att kontakta Arbetsgivarverket för att få råd. En fördjupad redovisning av resultaten av veckomätningarna finns i bilaga 3.

### **Arbetsgivarverket erbjuder både öppna och medlemsanpassade utbildningar**

Arbetsgivarverket erbjuder en mängd olika utbildningar inom bland annat kärnområdena arbetsrätt, anställningsvillkor och lönebildning. Syftet är att stärka arbetsgivarnas företrädare i deras roll som arbetsgivare.

Utöver ett tiotal öppna schemalagda utbildningar erbjuder Arbetsgivarverket utbildningsinsatser på efterfrågan av enskilda medlemsföreträdare. Innehållet i dessa utbildningar anpassas efter verksamhetens behov och önskemål. Utifrån de uppgifter vi har kunnat ta del av verkar Arbetsgivarverket genomföra mellan 30 och 40 medlemsanpassade utbildningar per år.<sup>25</sup> Exempelvis genomförde Arbetsgivarverket 30 medlemsanpassade utbildningar under 2002, där de mest efterfrågade inriktningarna var lönepolitik och lönesamtal. Under 2012 respektive 2015 genomförde Arbetsgivarverket 35 medlemsanpassade utbildningar och under 2019 var antalet 37. Då var Chef i staten den mest efterfrågade utbildningen.

Under 2019 lanserade Arbetsgivarverket också sina två första webb-utbildningar: en grundutbildning för statliga ledare med eller utan personalansvar och en utbildning för statliga arbetsgivare om aktivt medarbetarskap.

Genom åren har Arbetsgivarverket följt upp medlemmarnas uppfattningar om utbildningsverksamheten via den årliga medlemsundersökningen. Resultaten visar att en stor majoritet av medlemmarna är nöjda.<sup>26</sup> De senaste åren har Arbetsgivarverket också följt upp varje utbildningstillfälle inom ramen för de öppna utbildningarna. Även här är en stor majoritet av deltagarna nöjda med de olika utbildningarna.

Medlemmarna är däremot något mindre nöjda med Arbetsgivarverkets utbud av utbildningar. Andelen som uppger att de är nöjda med utbudet varierar mellan 53 och 58 procent under perioden 2017 till 2019.

---

<sup>25</sup> Arbetsgivarverkets årsredovisningar för perioden 2002 till 2019.

<sup>26</sup> Ibid.

### **Arbetsgivarverket stödjer flera nätverk mellan medlemmarna**

Arbetsgivarverket tillhandahåller ett antal nätverk och forum för medlemmarna. Nätverken är en form av arbetsgivarverkan som bidrar till att bredda kontakterna mellan myndigheterna i arbetsgivarfrågor. Det finns både nätverk som samlar medlemmar med liknande intressen och nätverk som är inriktade på specifika frågor.

Antalet och typ av nätverk har varierat över tid utifrån medlemmarnas behov och önskemål. Under 2019 drev Arbetsgivarverket bland annat följande nätverk och forum<sup>27</sup>:

- Nätverk för arbetsmiljö och rehabilitering
- Arbetsrättsligt nätverk
- Nätverk för förhandlingschefer
- Forum för mindre arbetsgivare
- Utvecklingsforum inom universitetssektorn

### **2.3.5 Myndigheterna efterfrågar ett utvecklat arbete med omvärldsbevakning och påverkan**

Arbetsgivarverkets ska ta tillvara de statliga arbetsgivarernas intressen genom att värna om den arbetsgivarpolitiska delegeringen och främja den statliga sektorns kompetensförsörjning.<sup>28</sup> I sin årsredovisning lyfter Arbetsgivarverket fram att de verkar för detta bland annat i referensgrupper till statliga utredningar, i remissvar och genom samarbete inom EU och OECD.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2019*, s. 14f.

<sup>28</sup> Ibid, s. 20 f.

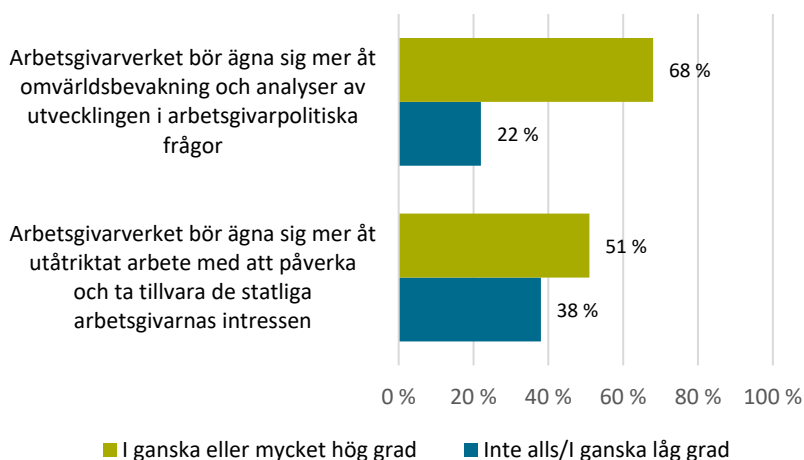
<sup>29</sup> Ibid, s. 20 f.



76 procent av myndigheterna uppger att de har nytta av Arbetsgivarverkets arbete med att påverka och ta tillvara de statliga arbetsgivarnas intressen (se även avsnitt 2.3.1).<sup>30</sup>

Men en majoritet av myndigheterna svarar i vår enkät att Arbetsgivarverket bör ägna sig mer åt omvärldsbevakning och analyser av utvecklingen i arbetsgivarpolitiska frågor. Omkring hälften vill också att myndigheten arbetar mer utåtriktat med att påverka och ta tillvara de statliga arbetsgivarnas intressen (figur 5).

**Figur 5. Myndigheternas uppfattningar om Arbetsgivarverkets arbete med intressebevakning (n=151).**



Anmärkning: 15 myndigheter (10 procent) Har angett alternativet Vet ej.

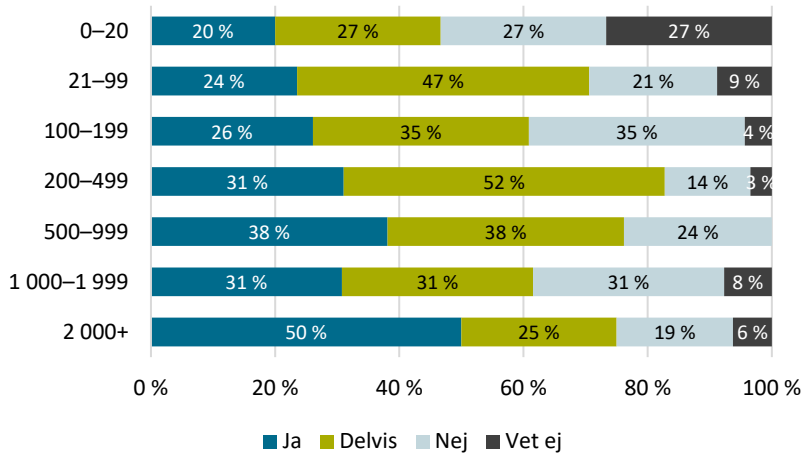
Vidare uppger 30 procent av myndigheterna att Arbetsgivarverket bör förbättra sin verksamhet genom att arbeta mer proaktivt. Nästan 40 procent av myndigheterna anser delvis att Arbetsgivarverket behöver göra det. Större myndigheter uppger i regel i större utsträckning än mindre

---

<sup>30</sup> Arbetsgivarverkets årliga medlemsundersökningar under perioden 2017 till 2019 visar att en något lägre andel av medlemmarna, 61 procent i snitt, är nöjda med Arbetsgivarverkets arbete med att bevaka, påverka och tillvarata de statliga arbetsgivarnas intressen.

myndigheter att Arbetsgivarverket behöver bli bättre på att arbeta mer proaktivt (Figur 6).

**Figur 6. Andelen myndigheter som anser att Arbetsgivarverket behöver bli bättre på proaktivt arbete, efter storlek (n=151).**



### 3 Myndigheternas arbetsgivarpolitiska ansvar

Myndigheterna ska ha förmåga att driva arbetsgivarpolitiska frågor på den egna myndigheten och att i samverkan med varandra utveckla och samordna den gemensamma arbetsgivarpolitiken för staten.<sup>31</sup> I detta kapitel analyserar vi myndigheternas förmåga att ta det arbetsgivarpolitiska ansvaret.

I vår analys av hur myndigheterna uppfyller sin roll i systemet utgår vi från följande förutsättningar, eller krav som kan ställas på myndigheterna, för att delegeringen ska fungera som avsett och bidra till en effektiv statsförvaltning.

Det egna ansvaret:

- Myndigheterna bör uppfatta att ansvar och befogenheter är tydliga.
- Myndigheterna behöver ha förmåga att hantera arbetsgivarpolitikens alla olika beståndsdelar. Det inkluderar organisatorisk förmåga, det vill säga att arbetsgivarfrågorna är organiserade så att arbetsgivarperspektivet främjas i verksamheten.
- Myndigheterna behöver hantera kompetensförsörjningsfrågor som strategiska verksamhetsfrågor.

---

<sup>31</sup> Skrivelse 2009/10:43. *Utnämningpolitiken*, s. 26 ff.

Det gemensamma ansvaret:

- Myndigheterna bör uppfatta att det finns vinster med att samordna sig med varandra.
- Det bör finnas en gemensam inriktning och prioritering för samordningen, som myndigheterna följer i sin verksamhet.
- Myndigheterna bör prioritera samverkan både inom och utanför Arbetsgivarverket.
- Myndigheterna behöver ha ett helhetsperspektiv på den statliga arbetsgivarpolitiken och se sig själva som en del av en statlig helhet.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

Statskontoret gör följande iakttagelser om myndigheternas förmåga att ta det arbetsgivarpolitiska ansvaret på den egna myndigheten och i samverkan med andra myndigheter:

- Mycket få myndigheter anser att det finns oklarheter i deras ansvar och befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området.
- Myndigheternas HR-funktioner arbetar i regel med alla delar av den delegerade arbetsgivarpolitiken, men bara drygt hälften av myndigheterna anser att de har tillräcklig förmåga. Små myndigheter anser i lägre utsträckning att kapaciteten är tillräcklig.
- Arbetsgivarfrågorna tycks ha en tydligare förankring i myndigheter där HR-funktionen och ledningen har ett nära samarbete.
- Nästan alla myndigheter ser samordningsvinster inom de flesta delar av arbetsgivarpolitiken, framför allt inom områdena god förvaltningskultur, kompetensutveckling och personalrörlighet.
- Myndigheterna har tagit fram en gemensam strategi med en inriktning och prioritering för samordningen. Men strategin har inte en tydlig ställning på myndigheterna.
- Myndigheterna samverkar i arbetsgivarfrågor både inom ramen för och utanför Arbetsgivarverket. Men två av fem medlemmar deltar inte på arbetsgivarkollegiets beslutande årsmöte.

- Mycket tyder på att myndigheterna ser sig själva som en del av en statlig helhet och att tanken på staten som en koncern har en bred förankring bland myndigheterna.

## 3.2 Förmågan att hantera de arbetsgivarpolitiska frågorna på myndigheterna

I detta avsnitt belyser vi myndigheternas förmåga att hantera de arbetsgivarpolitiska frågorna på den egna myndigheten utifrån tre aspekter:

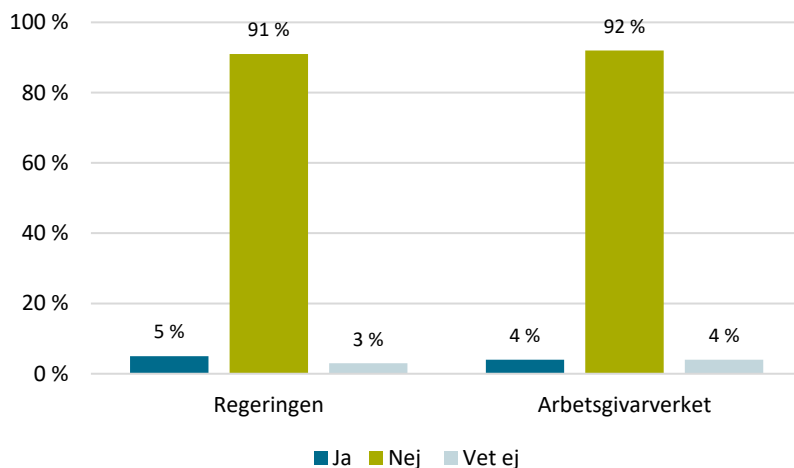
- Myndigheternas uppfattningar om det ansvar och de befogenheter de har inom ramen för den delegerade arbetsgivarpolitiken.
- Hur myndigheterna har valt att organisera och driva de arbetsgivarpolitiska frågorna på den egna myndigheten.
- Uppfattningen hos myndigheterna om den egna förmågan.

Myndigheterna behöver också se till att kompetensförsörjningsfrågor hanteras som strategiska frågor i verksamheten. En förutsättning för det, som vi redogör för närmare i avsnitt 3.2.2, är hur myndigheterna har valt att organisera arbetsgivarfrågorna på den egna myndigheten. Andra aspekter av myndigheternas strategiska arbete med kompetensförsörjning behandlar vi samlat i kapitel 4.

### 3.2.1 Få myndigheter ser att det finns oklarheter i ansvar och befogenheter

Få myndigheter uppfattar att det finns några otydligheter när det gäller vad som är deras ansvar och befogenheter inom ramen för den delegerade arbetsgivarpolitiken. I vår enkät uppger nästan samtliga myndigheter att det inte finns några oklarheter kring befogenheter, vare sig i förhållande till regeringen eller till Arbetsgivarverket (figur 7).

**Figur 7. Andelen myndigheter som uppger att det finns oklarheter i befogenheter i förhållande till regeringen och Arbetsgivarverket, (n=150).**



Våra intervjuer med myndighetschefer och medlemsföreträdare (HR-chefer) bekräftar bilden av att det inte finns några formella oklarheter kring myndighetens befogenheter och ansvar. De flesta linjechefer uppfattar att de har tillräckligt mandat och tillräckliga befogenheter i arbetsgivarfrågor.

### **Myndigheterna ser delegeringen som en förutsättning för verksamheten**

Arbetsgivarpolitikutredningen bedömde 2002 att det delegerade arbetsgivaransvaret stimulerar myndighetsledningarna att ta helhetsansvar för den egna verksamheten.<sup>32</sup>

Även i dag bedömer myndigheterna genomgående att det finns fördelar med en delegerad arbetsgivarpolitik. I stort sett alla chefer på olika nivåer som vi har intervjuat anser att den delegerade arbetsgivarpolitiken är en grundförutsättning för verksamheten. De säger att delegeringen gör det möjligt för myndigheten att arbeta med exempelvis verksamhets-

---

<sup>32</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten - en samlad utvärdering*, s. 213.

utveckling, kompetensförsörjning, lönesättning och arbetsmiljö på ett sätt som är anpassat efter myndighetens verksamhet. På så sätt bidrar delegeringen till att myndigheten kan fullgöra sitt uppdrag.

Myndighetsföreträdare anser att de viktigaste nycklarna för att kunna ta det arbetsgivarpolitiska ansvaret på ett bra sätt handlar om faktorer som knyter an till de möjligheter som delegeringen ger. De beskriver teman som vikten av att vara en tydlig arbetsgivare i bemärkelsen att det finns ett tydligt ledarskap som har en förmåga att kommunicera prioriteringarna för verksamheten och att utgå från den statliga värdegrunden i rollen som arbetsgivare. Ytterligare nyckelfaktorer som många lyfter fram är att arbeta aktivt med arbetsmiljöfrågor och att medarbetarna har inflytande och är delaktiga i verksamheten.

### 3.2.2 Organiseringen av arbetsgivarfrågorna vid myndigheterna

Hur myndigheterna har valt att internt organisera och driva arbetsgivarfrågor kan ha betydelse för myndigheternas förmåga att ta sitt arbetsgivarpolitiska ansvar. Arbetsgivarpolitikutredningen bedömde 2002 att delegeringen fungerar bäst på större myndigheter med en väl utvecklad personalfunktion.<sup>33</sup>

I detta avsnitt belyser vi HR-funktionernas mandat och roll på myndigheterna.

#### **De allra flesta myndigheter har en HR-funktion**

En övervägande majoritet av myndigheterna har en HR-funktion. Mer än nio av tio myndigheter i vår enkät uppger att de har en sådan funktion.

De 12 myndigheter i vårt material som inte har en HR-funktion är små, med färre än 50 anställda, och de flesta har inte fler än 20 anställda. Bland dessa finns olika kultur- och nämndmyndigheter.

---

<sup>33</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten - en samlad utvärdering*, s. 213.

## HR-funktionerna arbetar ofta brett med arbetsgivarpolitiska frågor

HR-funktionerna på myndigheterna arbetar i regel med samtliga delar av den delegerade arbetsgivarpolitiken (tabell 1).

Ett område som mer sällan hanteras av myndigheternas HR-funktioner är lönehantering. Det skulle kunna bero på att en majoritet av myndigheterna numera är anslutna till Statens servicecenters lönerelaterade tjänster. Men det kan också bero på att lönehanteringen på en del myndigheter sköts av andra funktioner än HR-funktionen. Andra områden som funktionen hanterar ibland är arbete med god förvaltningskultur och den statliga värdegrunden och kompetensförsörjningsanalyser.

**Tabell 1. HR-funktionernas uppgifter på myndigheterna, antal och andel myndigheter.**

HR-funktionens uppgifter	Antal myndigheter	Andel myndigheter
Arbetsmiljöfrågor	137	98 %
Rekrytering	136	97 %
Personaladministration	134	96 %
Lönebildningsfrågor	133	95 %
Rehabilitering	133	95 %
Kompetensutveckling	119	85 %
Chefsutveckling	116	83 %
Kompetensförsörjningsanalys- och planering	110	79 %
God förvaltningskultur och den statliga värdegrunden	99	71 %
Lönehantering	98	70 %

## HR-funktionen är ofta representerad i ledningsgruppen

Oftast är det inte myndighetschefen utan myndighetens HR-funktion som företräder myndigheten i Arbetsgivarverkets samverkande och beredande organ där mycket av arbetet med att utveckla och förankra arbetsgivarfrågor sker. Det är därför viktigt att ledningen har en nära och fungerande kommunikation med HR-funktionen.



Det är ganska vanligt att HR-funktionen ingår i myndigheternas ledningsgrupper. I vår enkät uppger 64 procent av de 140 myndigheter som har en HR-funktion att så är fallet. Det är ungefär samma andel som i Statskontorets undersökning från 2013.<sup>34</sup> Men eftersom svarspopulationerna inte överensstämmer helt kan vi inte dra någon säker slutsats kring om det har blivit mer eller mindre vanligt att HR-funktionen är representerad i myndigheters ledningsgrupper.

Vi ser inga tydliga mönster utifrån myndigheternas storlek. Men det tycks vara något mindre vanligt att HR-funktionen ingår i ledningsgruppen på myndigheter med fler än 2 000 anställda än på mindre myndigheter. På hälften av de 16 stora myndigheter som ingår i vårt material är HR-funktionen representerad i ledningsgruppen.

HR-funktionens formella ställning på myndigheten är en indikator på hur väl förankrade arbetsgivarfrågorna är i ledningen och hur nära dialog det finns mellan myndighetschef och HR-funktion. Att HR-funktionen ingår i ledningsgruppen kan sända en signal om vikten av att säkerställa att ledningen har ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv när de fattar beslut om planering och utveckling av verksamheten.<sup>35</sup> Det är givetvis ingen garant för förankring och dialog och det är inte heller det enda sättet som myndigheter kan skapa sådana förutsättningar.

Företrädare för myndigheter där HR-funktionen ingår i ledningsgruppen framför att de arbetsgivarpolitiska frågorna är tydligt närvarande i ledningsgruppens diskussioner. På myndigheter som exempelvis i samband med en organisationsförändring har valt att inte längre ha med HR-funktionen i ledningsgruppen framför myndighetsföreträdare däremot i några fall att det arbetsgivarpolitiska perspektivet därför har fått en mer undanskymd roll på myndigheten.

Vi anser att de myndigheter som av något skäl har valt att inte inkludera HR-funktionen i ledningsgruppen behöver säkerställa att arbetsgivarfrågorna hanteras som strategiska frågor på något annat sätt, så att de

---

<sup>34</sup> Statskontoret. (2013). *Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare*. (Om offentlig sektor).

<sup>35</sup> *Ibid*, s. 46–47.

förankras och får tillräckligt utrymme på ledningsnivå. I våra intervjuer har vi mött myndigheter som just uppger att de har hittat andra sätt att få till ett nära samarbete med sina HR-funktioner. Det kan handla om att bjuda in HR-funktionen till ledningsgruppens möten, att ha regelbundna avstämningar med HR-funktionen i andra forum eller att ge HR-funktionen i uppdrag att i ett tidigt skede involvera ledningen i olika viktiga processer.

### 3.2.3 Drygt hälften av myndigheterna anser att de har tillräcklig förmåga

Bland myndigheterna som har svarat på vår enkät anger 57 procent att de har tillräcklig kapacitet för att hantera alla de frågor som omfattas av delegeringen (tabell 2). Ytterligare 34 procent av myndigheterna anser sig delvis ha sådan kapacitet. Knappt en av tio myndigheter svarar däremot att de inte har tillräcklig kapacitet.

**Tabell 2. Myndigheter som har tillräcklig kapacitet att hantera de frågor som omfattas av den arbetsgivarpolitiska delegeringen, antal och andel.**

Kapaciteten är tillräcklig	Antal myndigheter	Andel myndigheter
Ja	86	57 %
Delvis	52	34 %
Nej	13	9 %
Totalt	151	100 %

Stora myndigheter upplever i större utsträckning att de har tillräcklig kapacitet att hantera de frågor som omfattas av delegeringen (tabell 3). Bland de 49 myndigheter i vårt material som har fler än 500 årsarbetskrafter uppger 65 procent att kapaciteten är tillräcklig. Detta kan jämföras med att knappt 50 procent av de 49 myndigheter som har färre än 100 årsarbetskrafter anser sig ha tillräcklig kapacitet.

**Tabell 3. Andel myndigheter som har tillräcklig kapacitet, efter storlek (n=151).**

Årsarbetskrafter 2019	Ja	Delvis	Nej
0–99	49 %	39 %	12 %
100–499	57 %	36 %	8 %
500+	65 %	29 %	6 %

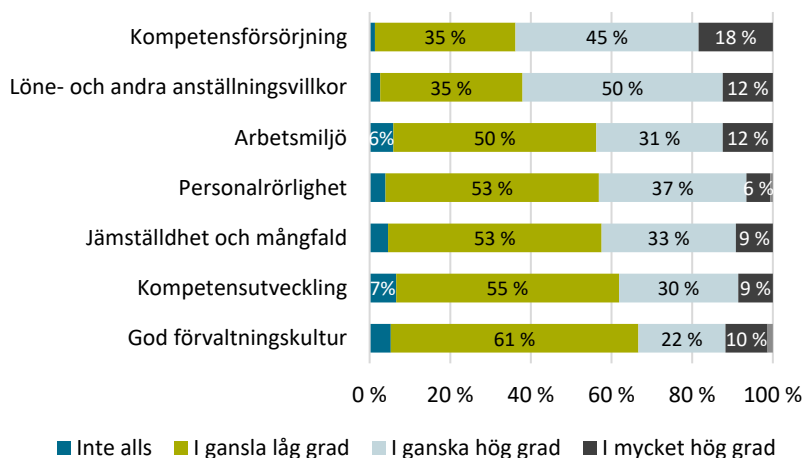
Av de 13 myndigheter som svarar att de inte har tillräcklig kapacitet är 10 små eller medelstora myndigheter med upp till 500 anställda. Drygt hälften av dem har färre än 100 anställda.

I fritextsvar i enkäten från myndigheterna är de områden som flest myndigheter uppger att kapaciteten brister inom strategisk kompetensförsörjning respektive chefsstöd och chefsutveckling. Det kan hänga ihop med att det är områden som relativt sett i mindre utsträckning innebär uppgifter för myndigheternas HR-funktioner. Den bristande kapaciteten kan också möjligen förklaras av att myndigheterna anser att de behöver prioritera områden som är mer omedelbart nödvändiga för att verksamheten ska fungera, som rekrytering och lönesättning.

### Myndigheterna ser störst utmaningar i frågor om kompetensförsörjning och löne- och anställningsvillkor

Det finns en relativt stor spridning bland myndigheterna när det gäller vilka områden av arbetsgivarpolitiken som de ser störst utmaningar inom (figur 8). De svåraste områdena är kompetensförsörjning (63 procent) och löne- och andra anställningsvillkor (62 procent). Vi behandlar kompetensförsörjning respektive lönebildning i kapitel 4 och 5.

Figur 8. Myndigheternas uppfattning om utmaningar i arbetsgivarpolitiken (n=152–153).



Fler myndigheter bedömer att det i låg grad finns utmaningar inom övriga områden än myndigheter som bedömer att det i hög grad gör det. Minst allvarliga utmaningar verkar finnas inom områdena god förvaltningskultur och den statliga värdegrunden samt kompetensutveckling. Men det är inom dessa områden och inom området personalrörlighet som myndigheterna i stor utsträckning bedömer att det finns samordningsvinster och behov av ytterligare samordning (se avsnitt 3.3.1).

### **3.3 Myndigheternas förmåga att ta gemensamt ansvar för arbetsgivarpolitiken**

Frågan om myndigheternas förmåga att ta gemensamt ansvar för att samordna den statliga arbetsgivarpolitiken bör ses utifrån flera perspektiv.

För det första bör myndigheterna uppfatta att det finns vinster med att samordna de arbetsgivarpolitiska frågorna. Vidare bör det finnas en gemensam inriktning och prioritering av samordningen, som myndigheterna följer.

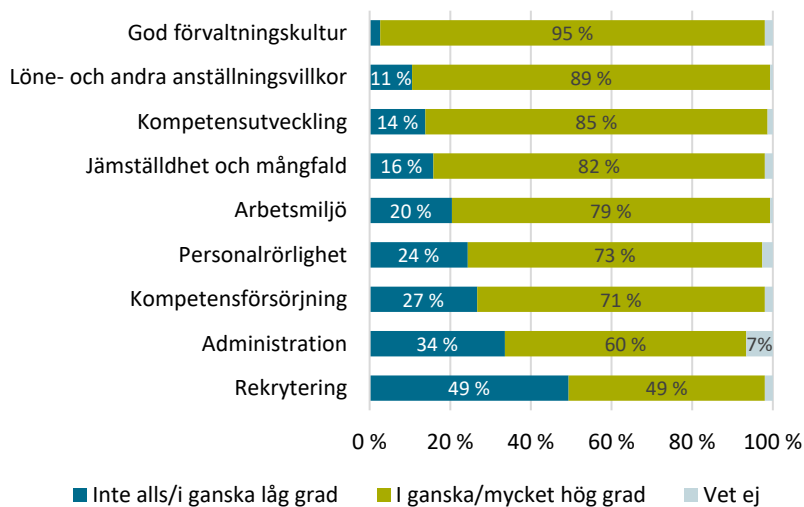
För att samordningen ska fungera behöver samverkan också prioriteras av myndigheterna. Mycket av samverkan mellan myndigheterna i arbetsgivarfrågor sker inom ramen för Arbetsgivarverket, men samverkan kan också ske utanför Arbetsgivarverkets strukturer.

Det här förutsätter att myndigheterna har ett helhetsperspektiv på statlig arbetsgivarpolitik och betraktar sig som en del av en statlig helhet.

#### **3.3.1 En majoritet av myndigheterna ser i hög grad samordningsvinster inom arbetsgivarpolitiken**

En majoritet av myndigheterna anser att det finns samordningsvinster inom de flesta områden av den statliga arbetsgivarpolitiken (figur 9).

**Figur 9. Myndigheternas syn på samordningsvinster inom ramen för arbetsgivarpolitiken, andel myndigheter (n=152)**



De områden som flest myndigheter anser att det i mycket eller ganska hög grad finns i samordningsvinster inom är:

- god förvaltningskultur och den statliga värdegrunden
- löne- och andra anställningsvillkor
- kompetensutveckling
- jämställdhet och mångfald
- arbetsmiljö.

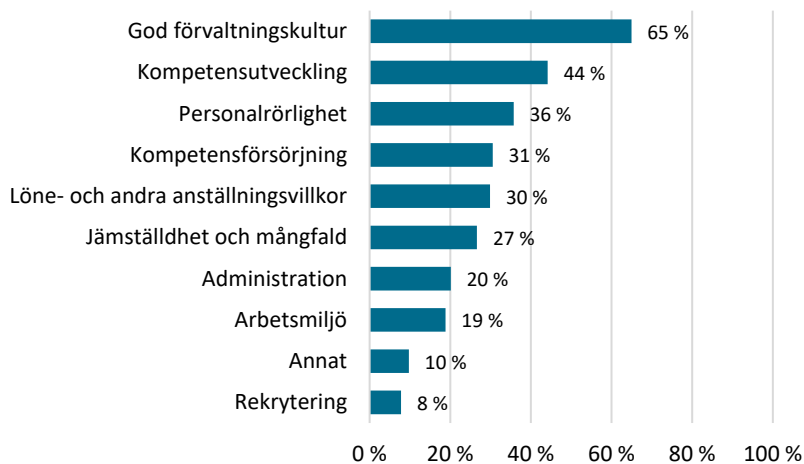
Knappt 10 procent av myndigheterna anger också andra områden som de i ganska eller mycket hög grad ser samordningsvinster inom. Dessa myndigheter nämner bland annat erfarenhetsutbyte generellt i arbetsgivarpolitiska frågor och samordningsvinster kring ledarskapsutveckling samt gemensamma mallar, dokument och verktyg inom det arbetsgivarpolitiska området.

## Ytterligare behov av samordning kring den statliga värdegrunden och kompetensutveckling

Myndigheterna har överlag något splittrade uppfattningar när det gäller om det finns arbetsgivarpolitiska frågor som i högre grad än i dag bör hanteras gemensamt i staten (figur 10).

För de allra flesta områdena anser en majoritet av myndigheterna att det inte finns ytterligare behov av samordning. Undantaget är frågor om god förvaltningskultur och den statliga värdegrunden som 65 procent av myndigheterna anser i högre grad bör hanteras gemensamt i staten.

**Figur 10. Myndigheternas syn på ytterligare behov av samordning i arbetsgivarpolitiska frågor, andel myndigheter (n=154).**



Drygt 40 procent av myndigheterna anser att kompetensutvecklingsfrågor i högre grad bör hanteras gemensamt. Omkring en tredjedel anser att det finns ytterligare samordningsbehov inom områdena personalrörlighet, kompetensförsörjning (personal- och chefsförsörjning) samt löne- och andra anställningsvillkor.

Rekrytering och administration är de områden som myndigheterna sammantaget i lägst grad uppfattar rymmer samordningsvinster och att samordningen bör öka inom området. Rekrytering utmärker sig i båda dessa avseenden. Bara 8 procent av myndigheterna vill se mer samordning i rekryteringsfrågor.

Sammantaget finns ett antal områden där myndigheterna i relativt hög grad både bedömer att det finns samordningsvinster och att området behöver mer samordning, även om de inte pekar ut dem som särskilt utmanande: god förvaltningskultur och den statliga värdegrunden, kompetensutveckling samt personalrörlighet. Just kompetensutveckling och personalrörlighet är områden som många myndigheter har valt att samverka kring utanför Arbetsgivarverkets strukturer och som tenderar att dominera sådan samverkan, vilket vi återkommer till senare i kapitlet.

### 3.3.2 Myndigheterna har enats kring en gemensam arbetsgivarpolitisk strategi om inriktning och prioritering för samordningen

Sedan 2007 har de statliga arbetsgivarna i samverkan tagit fram en arbetsgivarpolitisk strategi för att prioritera arbetet med att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken.<sup>36</sup> Det är myndigheternas högsta chefer som beslutar om strategin inom ramen för arbetsgivar-kollegiet i Arbetsgivarverket.

Myndigheterna har vid flera tillfällen reviderat strategin utifrån nya utmaningar som de gemensamt har identifierat. Den senaste strategin från 2020 utgår från den gemensamma visionen *Arbetsgivare för framtiden – statens kompetens utvecklar samhället*.<sup>37</sup> Målen Attraktiv arbetsgivare, Utveckling och innovation och Ledarskap anger riktningen för utvecklingsarbetet. Till varje målbild finns delstrategier som beskriver vad myndigheterna enskilt och tillsammans ska arbeta med för att nå målen.

Strategin ska fungera som ett verktyg i arbetet med att prioritera och utveckla effektiva verksamheter. Genom att medlemsmyndigheterna omsätter strategin till konkret handling ska den leda till en önskvärd utveckling av den statliga sektorns arbetsgivarpolitik.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2019*, s. 10.

<sup>37</sup> Arbetsgivarverket. 2020, *Arbetsgivare för framtiden – Statens kompetens utvecklar samhället. Strategi för statliga arbetsgivare*.

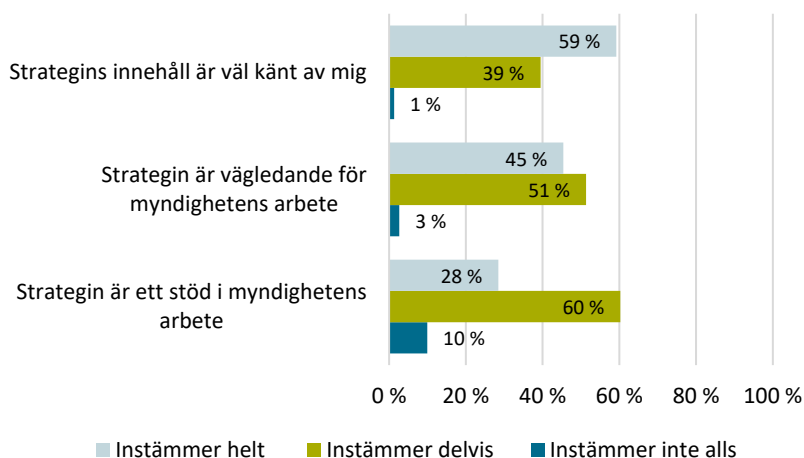
<sup>38</sup> *Ibid.*

## Strategin är känd bland myndigheterna men utgör i varierande grad ett verktyg

Omkring 60 procent av myndigheterna uppger att de känner väl till innehållet i strategin, medan nästan 40 procent svarar att de delvis känner till innehållet (figur 11).

Nästan alla myndigheter anser att strategin i någon utsträckning vägleder myndighetens arbetsgivarpolitik. Knappt hälften instämmer helt i att strategin är vägledande för myndigheten. Vidare anser en majoritet av myndigheterna att strategin i någon utsträckning stödjer deras arbete med att utveckla verksamheten. Men här är spridningen relativt stor bland myndigheterna. Knappt 30 procent instämmer helt i att strategin är ett stöd medan andelen som inte instämmer alls är 10 procent.

Figur 11. Myndigheternas uppfattning om den arbetsgivarpolitiska strategin, andel myndigheter (n=151).



En möjlig förklaring till att myndigheterna inte använder strategin som ett konkret verktyg är att den är allmänt formulerad och uttrycker en önskad riktning snarare än tydliga mål. Strategin innehåller inte heller några prioriteringar eller avvägningar mellan olika insatser.

Våra intervjuer med myndighetschefer och medlemsföreträdare visar att myndigheterna inte ser strategin som ett särskilt centralt dokument för deras arbetsgivarpolitik. Det är exempelvis få myndighetsföreträdare som



självmant nämner strategin när vi frågar om vad som vägleder myndighetens arbetsgivarpolitik.

När vi ställer närmare frågor om strategin säger några myndighetsföreträdare att den har en viktig roll och att myndigheten har utformat sin arbetsgivarpolitik utifrån det som är formulerat i strategin. Vi bedömer därför att de allra flesta myndigheter som mest använder strategin som en av flera utgångspunkter. I några fall framför myndighetsföreträdare att strategin är så generell formulerad att arbetsgivarpolitiken på myndigheten inte präglas av den på ett tydligt sätt.

### **Strategin fyller en oklar funktion**

Vi kan konstatera att strategin inte har någon tydlig ställning på myndigheterna och att dess funktion därmed är oklar. Det är inte entydigt vad myndigheternas svar om den gemensamma strategin sammantaget ger uttryck för. En möjlig tolkning är de anser att innehållet i dokumentet är så grundläggande för arbetsgivarpolitiken att det sammanfattar sådant som myndigheterna redan gör.

Ett exempel på det gäller målet om utveckling och innovation. Målet anger bland annat att myndigheterna ska samverka för att utveckla nya och effektiva lösningar. En majoritet av myndigheterna samverkar också med andra myndigheter för att uppnå samordningsvinster i arbetsgivarfrågor.

Ett annat exempel gäller målet om att vara en attraktiv arbetsgivare som attraherar den kompetens som verksamheten behöver. Nästan alla myndigheter genomför också åtgärder för att vara attraktiva arbetsgivare (se även kapitel 4). Åtgärderna är alltså inriktade på de områden som flest myndigheter uppfattar har en positiv betydelse för deras kompetensförsörjning.

Det är möjligt att själva processen med att ta fram strategin har mer betydelse för att utveckla myndighetsgemensamma arbetsgivarpolitiska insatser än det färdiga dokumentet.

### **3.3.3 Samverkan i arbetsgivarfrågor sker både inom ramen för och utanför Arbetsgivarverket**

En stor del av samverkan mellan myndigheter för att ta tillvara samordningsvinster inom den statliga arbetsgivarpolitiken sker i

Arbetsgivarverkets regi, där samtliga myndigheter under regeringen är obligatoriska medlemmar. Men myndigheterna kan också välja att samverka utanför Arbetsgivarverkets strukturer för att uppnå samordningsvinster.

### **En medlemsorganisation kräver aktiva medlemmar**

För att en myndighetschef ska kunna företräda arbetsgivarintresset behöver den ha kunskap om vad delegeringen innebär och vilka krav den ställer på myndigheten. Vi anser att denna kunskap även bör finnas hos de personer som företräder myndigheten i samverkansforum och beredande organ inom Arbetsgivarverkets medlemsorganisation.

Flera av de myndighetschefer och medlemsföreträdare som vi har intervjuat kritiserar att en del medlemmar inte engagerar sig tillräckligt i samordningen och utvecklingen av den statliga arbetsgivarpolitiken. De uppger bland annat att deltagandet i gemensamma möten kan vara förhållandevis lågt.

Men företrädare för Arbetsgivarverkets kansli understryker att närvaron på möten och träffar bara är en av flera indikationer på engagemanget. Enligt Arbetsgivarverket är medlemmarnas engagemang överlag bra.

### **Två av fem medlemmar deltar inte på kollegiets årsmöten**

För att arbetsgivarcollegiet ska vara beslutsfört krävs att minst hälften av ledamöterna är närvarande. Uppgifter i Arbetsgivarverkets årsredovisning visar att mindre än 60 procent av ledamöterna deltog på kollegiets årsmöten under 2017–2019. På årsmötet 2017 var antalet deltagare 134. Något fler, 147 medlemschefer, deltog på årsmötet nästföljande år. Antalet deltagare minskade något 2019. Då närvarade 144 av 244 medlemschefer, vilket motsvarar 59 procent.<sup>39</sup>

Deltagandet är särskilt lågt bland rektorer, det vill säga från medlemmar inom universitets- och högskolesektorn. Drygt 40 procent av de universitet och högskolor som har svarat på vår enkät uppger också att de inte vet hur kollegiet fungerar som forum för beslut (se även kapitel 2).

---

<sup>39</sup> Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2019*, s. 14.

Även arbetsgivarpolitikutredningen från 2002 konstaterade att deltagandet i det beslutande kollegiet var lågt. Vid den tiden bestod kollegiet av 80 ledamöter, och trots att det bara krävdes 55 närvarande för att kollegiet skulle vara beslutsfört var deltagandet ett problem. Det ledde också till utredningens förslag om att avskaffa kollegiet (se vidare bilaga 2).

### **En tredjedel av medlemmarna svarar inte på Arbetsgivarverkets medlemsundersökning**

En ytterligare indikation på medlemmarnas engagemang är andelen medlemmar som väljer att svara på Arbetsgivarverkets årliga medlemsundersökning.<sup>40</sup>

Under 2014 och 2015 var svarsfrekvensen bland medlemschefer låg, 40 respektive 57 procent. Den sviktande svarsfrekvensen var en anledning till att Arbetsgivarverket omarbetade undersökningen under 2016.<sup>41</sup> Åren därpå ökade andelen svarande stadigt, från 67 procent 2016 till 77 procent 2018. Men för 2019 sjönk andelen svarande igen, till 68 procent.<sup>42</sup> Under 2019 var svarsfrekvensen lägst i universitets- och högskolesektorn.<sup>43</sup>

### **3.3.4 Många myndigheter deltar i olika former av samverkan utanför Arbetsgivarverkets strukturer**

Myndigheterna kan välja att samverka i arbetsgivarfrågor utanför Arbetsgivarverkets strukturer för att uppnå samordningsvinster. Vår kartläggning visar att en majoritet av myndigheterna ingår i olika former av sådan samverkan.

---

<sup>40</sup> Arbetsgivarverket använder resultaten från medlemsundersökningen som underlag för att redovisa medlemmarnas samlade bedömning av verksamheten till regeringen samt för att utveckla verksamheten.

<sup>41</sup> Syftet var bland annat att göra undersökningen mer lättillgänglig. Det innebar att webbenkäten kortades och varje medlem fick besvara en enkät mot tidigare två (en avsåg medlemschefen och en medlemsföreträdaren). Arbetsgivarverket. *Medlemsundersökning 2016*.

<sup>42</sup> Arbetsgivarverkets årsredovisningar för perioden 2015 till 2019.

<sup>43</sup> Arbetsgivarverket 2020. *Årsredovisning 2019*.

## Erfarenhetsutbyten och nätverk mellan myndigheter är den vanligaste formen av samverkan

Det är mycket vanligt att myndigheterna ägnar sig åt erfarenhetsutbyten och kontakter med andra myndigheter i arbetsgivarpolitiska frågor. Nästan alla myndigheter (95 procent) uppger att de har sådana samarbeten med andra myndigheter (tabell 4).

Enligt våra intervjuer med myndighetsföreträdare kan det handla om bilaterala kontakter med relevanta myndigheter i frågor om kompetensförsörjning och lönebildning. Men erfarenhetsutbyten sker också inom ramen för olika nätverk.

**Tabell 4. Olika former av samverkan mellan myndigheter utanför Arbetsgivarverkets regi, andel myndigheter (n=150–152)**

Former av samverkan	Ja	Nej	Vet ej
Erfarenhetsutbyte/kontakter med andra myndigheter	95 %	5 %	0 %
Nätverk med andra myndigheter	82 %	18 %	1 %
Delar resurs med annan myndighet	48 %	50 %	3 %
Insatser för rörlighet/karriärvägar	35 %	60 %	5 %

Anmärkning: Avrundade procentandelar innebär att summan inte alltid adderas till 100.

En majoritet av myndigheterna (82 procent) uppger att de ingår i nätverk med andra myndigheter som i mer eller mindre utsträckning gäller arbetsgivarfrågor (tabell 4). Vissa av nätverken samlar myndigheter inom en viss sektor eller med liknande uppdrag, medan andra nätverk har sin grund i ett geografiskt område där det finns ett kluster av myndigheter. Det finns också nätverk som samlar vissa funktioner vid myndigheterna, exempelvis HR-chefer och HR-specialister.

## Operativ samverkan i arbetsgivarfrågor är mindre vanligt på små myndigheter

Nära hälften av myndigheterna uppger att de även samverkar mer operativt genom att dela resurs med andra myndigheter (tabell 4). Enligt de öppna svaren i vår enkät gäller det främst olika stöd- och administrativa funktioner inom IT, juridik, ekonomi och registratur. Men det kan också gälla olika specialistfunktioner.

Denna form av samverkan sker i ungefär samma utsträckning oavsett myndigheters storlek. Trots att mindre myndigheter kan tänkas ha större behov av att dela resurs är det något mindre vanligt bland myndigheter med färre än 100 årsarbetskrafter (tabell 5).

**Tabell 5. Andel myndigheter som samverkar genom att dela resurs respektive kring insatser för ökad rörlighet, efter storlek (n=151).**

Årsarbetskrafter 2019	Delar resurs	Insatser för ökad rörlighet
0–99	41 %	20 %
100–499	50 %	37 %
500–1 999	53 %	59 %
2 000+	50 %	25 %

Vidare uppger drygt en tredjedel av myndigheterna att de samverkar med andra myndigheter kring gemensamma insatser för ökad rörlighet eller karriärvägar mellan myndigheterna (tabell 4). Sådana insatser sker bland annat inom ramen för nätverk mellan myndigheter. Medelstora myndigheter svarar i betydligt högre grad än både stora och små myndigheter att de samverkar med andra myndigheter kring gemensamma insatser för ökad rörlighet (tabell 5).

En möjlig förklaring är att samverkan för ökad rörlighet kräver resurser och att myndigheter i mellansegmentet har både resurser och behov av sådan samverkan. Mindre myndigheter kan sakna resurser för att prioritera sådan samverkan. Men det kan också vara så att mindre myndigheter är mer sårbara och ser risker med att samverka för att öka rörligheten i en annan utsträckning än vad mellanstora myndigheter gör.

Stora myndigheter (över 2 000 årsarbetskrafter) kan uppfatta att de har mindre behov av att samverka i samma utsträckning för ökad rörlighet,

eftersom de kan ha tillräckliga förutsättningar för både rörlighet och karriärvägar internt.

### 3.3.5 Arbetsgivarverket ser positivt på att myndigheter samordnar sig utanför medlemsorganisationen

De flesta av myndigheterna i vår undersökning ägnar sig alltså åt någon form av samverkan utanför Arbetsgivarverkets strukturer. Inom statsförvaltningen finns ytterligare exempel på mer formaliserade och operativa samarbeten mellan myndigheter i kompetensförsörjningsfrågor. Två av dessa är nätverken Rörlighet i staten och Myndighetsnätverket i Sundsvall. Närmare beskrivningar av dessa nätverk finns i bilaga 3 till denna rapport.

Företrädare för Arbetsgivarverket ser positivt på att myndigheter engagerar sig i dessa och liknande former av samverkan. De bedömer att inte alla frågor lämpar sig för samordning inom ramen för Arbetsgivarverket. Enligt uppgifter från Arbetsgivarverket har myndigheten också tät kontakt med flera av dessa nätverk. De bidrar då bland annat med utbildningsinsatser och är adjungerade till styrelsen för nätverket Rörlighet i staten.

### 3.3.6 Tanken om staten som en koncern har bred förankring

Arbetsgivarpolitikutredningen noterade 2002 att många myndigheter anser att olikheterna mellan dem är för stora för att det ska gå att betrakta staten ur ett koncernperspektiv.

Men redovisningen i detta kapitel visar delvis en annan bild. En majoritet av myndigheterna ser samordningsvinster inom de flesta områden av den statliga arbetsgivarpolitiken. En majoritet av myndigheterna väljer dessutom att delta i olika former av samverkan med andra myndigheter utanför Arbetsgivarverkets regi. Denna samverkan är ofta geografiskt grundad och ibland mer inriktad på att genomföra gemensamma insatser inom kompetensutveckling och personalrörlighet. Det tyder på att myndigheterna både ser nyttan av och prioriterar denna form av samverkan.

Våra intervjuer bekräftar också att tanken om staten som en koncern är brett förankrad bland myndigheterna. Myndighetsföreträdare betonar visserligen ofta att olika myndigheter har mycket skilda förutsättningar och att de mer omedelbara intressena som arbetsgivare inte alltid sammanfaller. Men samtidigt betonar de i regel att staten ändå fungerar som en koncern när det gäller arbetsgivarpolitiken.





## 4 Myndigheternas arbete med kompetensförsörjning

Myndigheterna ska arbeta strategiskt med sin kompetensförsörjning för att uppnå regeringens övergripande mål om en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att de har kompetens för att nå verksamhetens mål. De bör även utveckla formerna för att marknadsföra staten som en attraktiv och föredömlig arbetsgivare.<sup>44</sup>

En förutsättning för att delegeringen ska fungera och bidra till en effektiv statsförvaltning är att myndigheterna hanterar frågor om kompetensförsörjning som strategiska verksamhetsfrågor (se kapitel 3). I detta kapitel redogör vi närmare för myndigheternas arbete med sin kompetensförsörjning.

Statskontoret har tidigare undersökt hur myndigheterna arbetar strategiskt med sin kompetensförsörjning och med att vara attraktiva och föredömliga arbetsgivare.<sup>45</sup> I det här kapitlet återknyter vi till resultaten från de tidigare studierna.

---

<sup>44</sup> Proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020*, utgiftsområde 2.

<sup>45</sup> Se bland annat Statskontoret. (2011). *Från trappa till spaljé – myndigheternas arbete med karriärutveckling* (Om offentlig sektor) och Statskontoret. (2013). *Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare*. (Om offentlig sektor). Studierna har Statskontoret genomfört inom ramen för den instruktionsenliga uppgiften att följa och analysera den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.

## 4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Många myndigheter saknar dokumenterade strategier eller planer för kompetensförsörjning och kompetensutveckling. Stora myndigheter har oftare dokumenterade strategier eller planer än mindre myndigheter.
- Sammantaget ser myndigheterna inga större svårigheter med sin kompetensförsörjning. Vi bedömer att universitet och högskolor samt myndigheter utanför storstadsområdena har störst utmaningar.
- Många myndigheter bedömer att möjligheten för medarbetarna att utvecklas, en god arbetsmiljö och att allmänheten har en god uppfattning om myndigheten gynnar kompetensförsörjningen. Många myndigheter bedömer att konkurrens med andra myndigheter, rörlighet inom staten, myndighetens löneläge och myndighetens geografiska läge försämrar kompetensförsörjningen.
- Myndigheterna genomför i varierande grad åtgärder för att vara attraktiva arbetsgivare, men riktar då in sig på de faktorer som myndigheterna bedömer gynnar kompetensförsörjningen. Vi bedömer att möjligheterna till karriärutveckling i staten är begränsade och kan konstatera att myndigheterna anser att de gemensamt behöver marknadsföra staten som arbetsgivare.
- Styrkan i mer centraliserade system än det svenska ligger inte i möjligheterna till ett strategiskt perspektiv i inriktnings- och prioriteringsarbetet. Däremot kan ett centraliserat system innebära fördelar när det gäller mer konkreta åtgärder av strategisk betydelse för hela förvaltningen, vilket en jämförelse med Nederländerna illustrerar.

## 4.2 Strategiskt arbete med kompetensförsörjning

Ansvar för arbetet med strategisk kompetensförsörjning ligger hos myndigheterna, genom delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna.

I föregående kapitel framgår att kompetensförsörjning är det arbetsgivarpolitiska område där myndigheterna anser sig ha mest utmaningar.

Myndigheternas förmåga att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens på kort och lång sikt är avgörande för deras möjligheter att

fullgöra sina uppdrag och uppnå sina verksamhetsmål. Viktiga aspekter av ett strategiskt arbete är långsiktighet och en helhetssyn på verksamheten.

#### 4.2.1 Omkring 60 procent har dokumenterade strategier för sin kompetensförsörjning

Ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning handlar om att systematiskt analysera vilken kompetens myndigheten behöver på kort och på lång sikt för att klara sina nuvarande och framtida uppgifter och mål. Dokumenterade strategier eller planer för kompetensförsörjning fyller en viktig funktion för att genomföra denna analys.<sup>46</sup>

I vår enkät uppger 59 procent av myndigheterna att de har en dokumenterad strategi eller plan för sin kompetensförsörjning. Ungefär en lika stor andel, 61 procent, anger att de har en samlad strategi eller plan för sin kompetensutveckling.

Vi har inte kunnat hitta helt jämförbara uppgifter för tidigare år. Därför kan vi inte med säkerhet säga att myndigheterna i dag använder sig av strategier eller planer i större utsträckning än tidigare. Men en av våra studier från 2013 visar att knappt 55 procent av myndigheterna då hade en dokumenterad strategi eller plan för sin kompetensförsörjning.<sup>47</sup> Vidare visar en undersökning som ST genomförde 2008 att 30 procent av myndigheterna då hade en dokumenterad strategi som stöd för rekryteringsarbetet. Undersökningen beskriver också att det fanns ett samband mellan att det saknas en dokumenterad strategi och att personalansvariga upplevde att rekryteringsinsatserna ska ha misslyckats i någon del.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Statskontoret. (2009:103). *Den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen*, s. 7; Statskontoret. (2011). *Från trappa till spaljé – myndigheternas arbete med karriärutveckling*, s. 46. (Om offentlig sektor); Statskontoret. (2013). *Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare*, s. 46. (Om offentlig sektor).

<sup>47</sup> Statskontoret. (2013). *Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare*, s. 40. (Om offentlig sektor).

<sup>48</sup> Statskontoret. (2011). *Från trappa till spaljé – myndigheternas arbete med karriärutveckling*, s. 63–64. (Om offentlig sektor).

## Dokumenterade strategier för kompetensförsörjning och kompetensutveckling är vanligare på stora myndigheter

Myndigheter med fler än 1 000 årsarbetskrafter har dokumenterade strategier för både kompetensförsörjning och kompetensutveckling i större utsträckning än andra storlekskategorier.

Små myndigheter med upp till 20 årsarbetskrafter uppger i betydligt mindre utsträckning än övriga att de har en dokumenterad strategi eller plan för sin kompetensförsörjning. Däremot finns det inga tydliga mönster utifrån storlek när det gäller myndigheter som har en samlad strategi eller plan för sin kompetensutveckling (tabell 6).

**Tabell 6. Andel myndigheter med en dokumenterad strategi/plan för sin kompetensförsörjning respektive samlad plan för sin kompetensutveckling, efter storlek (n=152–153).**

Årsarbetskrafter 2019	Dokumenterad strategi för kompetensförsörjning	Samlad strategi för kompetensutveckling
0–20	27 %	67 %
21–99	67 %	56 %
100–199	52 %	61 %
200–499	60 %	60 %
500–999	64 %	50 %
1 000–1 999	69 %	77 %
2 000+	69 %	75 %

## Strategiska arbetssätt bygger på aktiva ställningstaganden

Myndigheterna kan ha valt andra lösningar än en dokumenterad strategi eller plan för att säkerställa långsiktighet i och en helhetssyn på sin kompetensförsörjning. Av de 57 myndigheter som i vår enkät uppger att de inte har någon dokumenterad strategi eller plan för sin kompetensförsörjning anger 37 stycken att planeringen sker på avdelningsnivå eller motsvarande. Det kan vara så att dessa myndigheter bedömer att arbetet med kompetensförsörjning bäst sker närmare kärnverksamheten.

Vi bedömer att ledningen aktivt och medvetet måste ta ställning till hur kompetensförsörjningsfrågorna bäst hanteras för att vi ska kunna räkna med att myndigheten har strategisk förmåga inom det här området. Det skulle för vissa myndigheter kunna innebära att kompetensförsörjningen inte planeras centralt. Men vi bedömer ändå att det faktum att fyra av tio

myndigheter saknar en dokumenterad strategi för sin kompetensförsörjning är en indikation på att stora delar av statsförvaltningen kan hantera kompetensförsörjningen på ett mer strategiskt sätt än vad de gör i dag.

#### 4.2.2 En majoritet av myndigheterna ser inga större svårigheter med sin kompetensförsörjning

Omkring två tredjedelar av myndigheterna möter utmaningar i kompetensförsörjningsfrågor i ganska eller mycket hög grad (se avsnitt 3.2.3). I konjunkturbarometern för den statliga sektorn från våren 2020 uppgav 55 procent av myndigheterna att de hade brist på arbetskraft.<sup>49</sup> Bristen var störst inom IT-systemutveckling och IT-drift och stigande inom kriminalvårdsarbete och medicinskt arbete. En fjärdedel av medlemmarna uppgav att de hade svårt att behålla personal.<sup>50</sup>

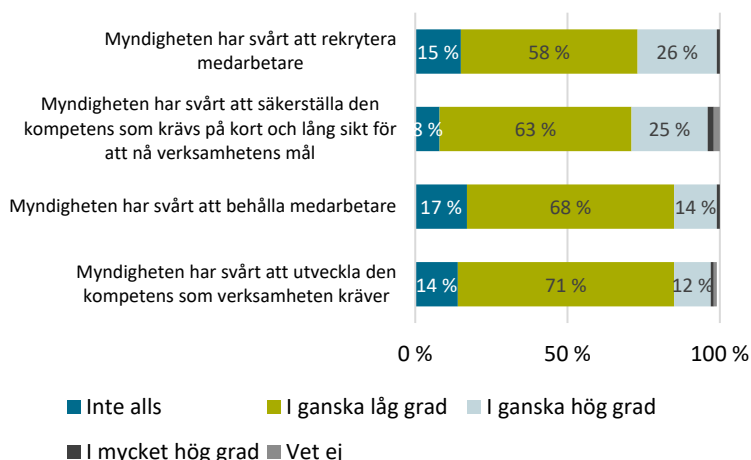
Men vår enkätundersökning visar samtidigt att en majoritet av myndigheterna inte ser några större svårigheter med att rekrytera, behålla eller utveckla den kompetens som verksamheten kräver (figur 12).

---

<sup>49</sup> Enkäten till Konjunkturbarometern för den statliga sektorn genomförs av Konjunkturinstitutet på uppdrag av Arbetsgivarverket. De svarande myndigheterna ingår i Arbetsgivarverkets medlemsorganisation.

<sup>50</sup> Arbetsgivarverket. *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn. Medlemmarnas makroekonomiska förutsättningar, ekonomi och kompetensförsörjning – en uppdaterad prognos för år 2020.* (Dnr 2020/0467).

**Figur 12. Andelen myndigheter som upplever svårigheter med att rekrytera, behålla och utveckla den kompetens som krävs (n=153)**



Drygt en fjärdedel av myndigheterna uppger att de i ganska eller mycket hög grad har svårt att rekrytera medarbetare samt att säkerställa att den kompetens som krävs på kort och lång sikt finns på plats.

Vår enkät visar att svårigheterna är minst när det gäller att behålla medarbetare och att utveckla den kompetens som verksamheten kräver. Här är det 85 procent som uppger att de i ganska låg grad eller inte alls upplever svårigheter.

Statskontorets undersökning 2013 visade liknande resultat. Då uppgav något färre, ungefär en femtedel av myndigheterna, att de hade svårt att rekrytera och utveckla den kompetens som de behöver. Vidare uppgav en högre andel än i dag att de överhuvudtaget inte upplever svårigheter inom något av områdena. Frågan om myndigheten har svårt att säkerställa den kompetens som behövs på kort och lång sikt för att nå verksamhetens mål fanns inte med i undersökningen från 2013, så vi kan inte jämföra dessa svar med 2013.

## Universitet och högskolor upplever större svårigheter att rekrytera än övriga myndigheter

Universitet och högskolor uppger i större utsträckning än övriga myndigheter att de har svårt att rekrytera medarbetare. Av de 28 universitet och högskolor som finns i vårt material anger 17 att de i ganska eller mycket hög grad har svårt att rekrytera, vilket motsvarar 57 procent. Bland övriga 125 myndigheter är motsvarande andel 19 procent (tabell 7).

**Tabell 7. Andel myndigheter som uppger att de har svårt att rekrytera medarbetare, universitet och högskolor respektive övriga myndigheter.**

Kategori	Inte alls	I ganska låg grad	I ganska hög grad	I mycket hög grad
Universitet och högskolor	7 %	32 %	57 %	4 %
Övriga myndigheter	17 %	64 %	19 %	0 %

På en övergripande nivå ser vi också mönster utifrån storlek. Ju större myndigheterna är, desto större svårigheter upplever de att de har. Men det mönstret försvinner när vi exkluderar svaren från universitet och högskolor från analysen.

## Det finns ett samband mellan lokalisering och rekryteringssvårigheter

Myndigheter som inte ligger i storstadsområden uppger i större utsträckning än övriga myndigheter de har svårt att både rekrytera och att säkerställa den kompetens som verksamheten kräver på kort och lång sikt (tabell 8).

**Tabell 8. Andel myndigheter som uppger att de har svårt att rekrytera medarbetare respektive att säkerställa kompetens, efter lokalisering (n=153).**

Lokalisering	Svårt att rekrytera	Svårt att säkerställa kompetens
Storstadsområden	17 %	22 %
Inte storstadsområden	55 %	43 %

I vårt material finns 40 myndigheter som inte ligger i något av storstadsområdena<sup>51</sup>. Över hälften av dessa uppger att de har svårt att rekrytera medarbetare och drygt 40 procent har svårt att säkerställa kompetensen på kort och lång sikt. Bland övriga 113 myndigheter uppger omkring 20 procent att de har svårt att rekrytera respektive säkerställa sin kompetens.

Mönstret kvarstår även när vi analyserar svaren utan universitet och högskolor. Då är det 26 myndigheter som inte ligger i något av storstadsområdena. Av dessa uppger 9 att de har svårt att rekrytera medarbetare och 11 att de har svårt att säkerställa sin kompetens, vilket motsvarar 35 procent respektive 42 procent. Bland övriga 99 myndigheter är motsvarande andelar 15 procent respektive 23 procent.

#### 4.2.3 Faktorer som påverkar myndigheternas kompetensförsörjning

Vi har frågat myndigheterna hur de uppfattar att olika faktorer i dag påverkar deras möjligheter att rekrytera, utveckla och behålla den kompetens som myndigheten behöver (figur 13).

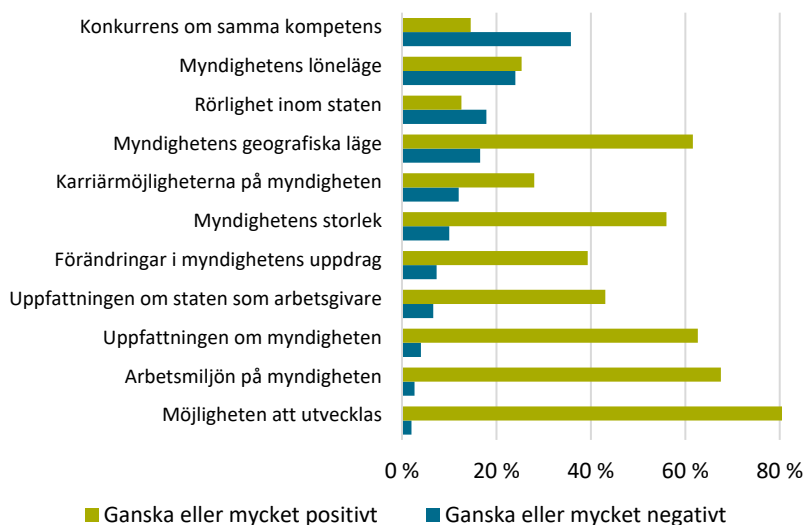
Den faktor som flest myndigheter uppfattar har en ganska eller mycket positiv betydelse för kompetensförsörjningen är möjligheten för medarbetarna att lära sig nya saker och att utvecklas (79 procent). Därefter kommer myndighetens arbetsmiljö (65 procent) och allmänhetens uppfattning om myndigheten (61 procent).

---

<sup>51</sup> Statistiska centralbyrån. *Funktionella regioner och kommungrupper*. (Hämtad 2020-11-02). <https://www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/funktionella-regioner-och-kommungrupper/>.



**Figur 13. Myndigheternas uppfattningar om hur olika faktorer i dag påverkar deras kompetensförsörjningsarbete (n=150–151).**



Faktorer som flest myndigheter uppger försämrar kompetensförsörjningen ganska mycket eller mycket är konkurrens med andra arbetsgivare om kompetens (36 procent), följt av myndighetens löneläge (24 procent). Därefter kommer rörligheten inom staten (18 procent) och myndighetens geografiska läge (17 procent).

Resultaten ligger i linje med Statskontorets undersökning 2013. Men då upplevde en större andel att karriärmöjligheterna på myndigheten försämrade kompetensförsörjningen, 31 procent jämfört med 12 procent i vår undersökning.<sup>52</sup>

### **Konkurrens med andra arbetsgivare om samma kompetens**

Statskontorets intervjuer med myndighetsföreträdare och de öppna svaren i vår enkät tyder på att svårigheterna att rekrytera personal med önskad kompetens särskilt berör viss expert- och specialistkompetens. Exempel på detta är medarbetare med IT-kompetens, juridisk kompetens samt

<sup>52</sup> Alternativen *myndighetens löneläge* och *rörlighet inom staten* fanns inte med i Statskontorets undersökning 2013.

handläggare och utredare med viss spetskompetens inom myndighetens sakområden. Här upplever många myndigheter att konkurrensen mellan dem och andra myndigheter kan vara stor. I vissa fall kan det också vara svårt att konkurrera med såväl kommunal som privat sektor.

Vidare uppger många av de universitet och högskolor som har svarat på vår enkät att det kan vara svårt att rekrytera lärare och disputerade inom vissa områden. Konkurrensen är inte bara stor mellan lärosätena nationellt, utan även internationellt.

### **Myndighetens löneläge och rörlighet inom staten**

I våra intervjuer uppger företrädare för flera myndigheter att löneskillnader mellan myndigheter kan vara stora för medarbetare med likvärdig kompetens. Myndigheter som har ett relativt lågt löneläge kan därför ha sämre förutsättningar att attrahera och rekrytera den kompetens som de behöver. Men även skillnader i andra anställningsförmåner mellan myndigheter gör att medarbetare söker sig till vissa myndigheter, till andra myndigheters nackdel. Det handlar exempelvis om betald grundutbildning, betald restid eller nivån på friskvårdsbidrag.

Enligt några myndigheter kan statsanställda därför göra lönekarriär inom staten, vilket ökar rörligheten mellan myndigheter. För enskilda myndigheter kan det medföra att det är svårt att behålla den kompetens som verksamheten behöver.

Men de allra flesta myndighetsföreträdare som i våra intervjuer har berört frågan anser att rörlighet inom staten generellt är positivt för de statliga arbetsgivarna. De anser att rörligheten ger medarbetarna större möjligheter till kompetensutveckling än vad som kan vara fallet på en enskild myndighet. Ytterst kan det vara viktigt för att staten ska ses som en attraktiv arbetsgivare och därmed att fler ska välja att söka sig till och stanna i staten.

### **Myndighetens geografiska läge**

Företrädare för myndigheter som geografiskt finns i andra regioner än i storstadsregionerna uppfattar hur den geografiska placeringen påverkar deras förmåga att rekrytera personal på olika sätt.

Å ena sidan anser vissa av dem att en mindre arbetsmarknad gör det svårt att hitta personer med rätt kompetens. Om myndigheterna lokalt dessutom konkurrerar med varandra med lön ökar det svårigheterna. Å andra sidan finns det myndigheter som anser att det är fördelaktigt med en mindre arbetsmarknad. De anser att rörligheten då är mindre än i storstadsregionerna, vilket innebär att det är lättare för dem att behålla personal.

Myndigheter som finns på flera orter menar även att deras geografiska spridning är en fördel, eftersom de då har flera orter som de kan rekrytera kompetens från.

### 4.3 En attraktiv och föredömlig arbetsgivare

Ett led i att kunna attrahera, utveckla och behålla den kompetens som verksamheten kräver är att myndigheterna uppfattas som attraktiva arbetsgivare. Regeringen har flera gånger betonat att myndigheterna bör bli bättre på att framstå som en attraktiv arbetsgivare.<sup>53</sup> En attraktiv arbetsgivare är även en av tre målbilder i den arbetsgivarpolitiska strategin som myndigheterna gemensamt har tagit fram inom ramen för Arbetsgivarverket (se kapitel 3).

I det här avsnittet redogör vi för de åtgärder och insatser som myndigheterna gör och som kan kopplas till deras attraktivitet som arbetsgivare.<sup>54</sup>

#### 4.3.1 Myndigheterna genomför i varierande grad åtgärder för att vara attraktiva arbetsgivare

En del av det arbete som bedrivs på myndigheterna och som kan kopplas till deras attraktivitet som arbetsgivare sker inom ramen för myndigheternas ordinarie arbete med att utveckla verksamheten.

Vi bedömer att myndigheternas åtgärder för att vara attraktiva arbetsgivare är inriktade på de områden som de också i störst utsträckning uppfattar har

---

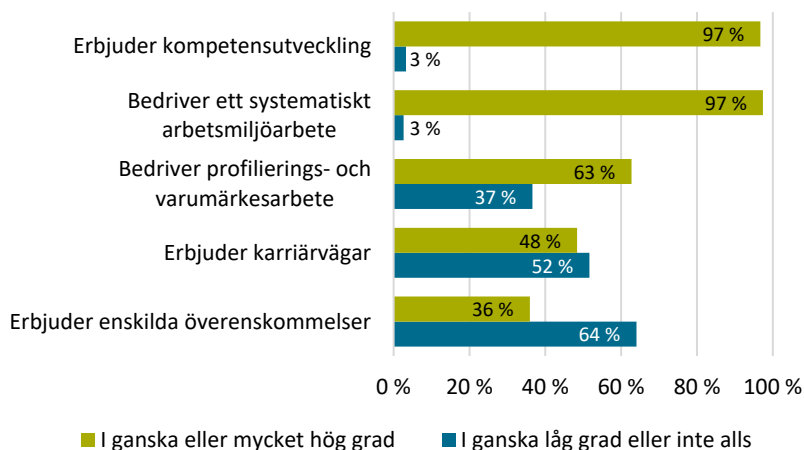
<sup>53</sup> Se exempelvis Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning, för demokrati, delaktighet och tillväxt*; Skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*; Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 2.

<sup>54</sup> Statskontoret. (2013). *Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare*. (Om offentlig sektor).

en positiv betydelse för deras kompetensförsörjning (se avsnitt 4.2.3). Denna bedömning grundar vi på svaren i vår enkätundersökning.

I vår enkät uppger 97 procent av myndigheterna att de i ganska eller mycket hög grad erbjuder medarbetarna kompetensutveckling (figur 14). Detta kan sannolikt omfatta många olika typer av aktiviteter. Men ett exempel är att 95 procent av myndigheterna svarar att de erbjuder medarbetarna utbildningstillfällen, utöver eventuell introduktionsutbildning, som är särskilt utvecklade för kärnverksamheten. De allra flesta myndigheter uppger också att de bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete.

**Figur 14. Myndigheternas åtgärder kopplat till deras attraktivitet som arbetsgivare, andel myndigheter (n=153)**



Vidare uppger drygt 60 procent av myndigheterna att de i ganska eller mycket hög grad bedriver ett profilerings- och varumärkesarbete.

### **Åtgärder för att attrahera och behålla unga medarbetare**

Utöver svårigheterna att attrahera viss expert- och specialistkompetens uppger flera myndigheter i våra intervjuer att det även generellt kan vara svårt för dem att attrahera och behålla unga och nyutexaminerade medarbetare. Det beror på att de ofta är mer rörliga än andra på arbetsmarknaden.

Ett sätt att synas som arbetsgivare är att bedriva ett profilerings- och varumärkesarbete. Drygt 60 procent av myndigheterna uppger att de i mycket eller ganska hög grad bedriver ett sådant arbete. Motsvarande andel bland myndigheterna 2013 var 40 procent.

Andra insatser för att vara en attraktiv arbetsgivare bland unga kan vara att erbjuda praktikplatser, traineeprogram eller motsvarande. I vår enkät uppger 73 procent av myndigheterna att de erbjuder sådana möjligheter. Andelen är densamma som 2013.

Betydligt färre, 36 procent av myndigheterna, uppger att de erbjuder medarbetarna enskilda överenskommelser utöver lokala anställningsvillkor.

### **Begränsade möjligheter till karriärutveckling i staten**

Arbete med karriärutveckling är en viktig del i ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning.<sup>55</sup>

Knappt hälften av myndigheterna uppger i vår enkät att de i ganska eller mycket hög grad erbjuder medarbetare karriärvägar (figur 14). Detta ligger i linje med resultaten från Statskontorets undersökning 2013.<sup>56</sup>

Vi ser ett tydligt mönster utifrån storlek. Större myndigheter erbjuder i regel oftare karriärvägar än mindre myndigheter.

**Tabell 9. Andelen myndigheter som erbjuder karriärvägar, efter storlek (n=153).**

Erbjuder karriärvägar	I ganska låg grad eller inte alls	I ganska eller mycket hög grad
2 000+	19 %	81 %
1 000–1 999	8 %	92 %
500–999	27 %	73 %
200–499	37 %	63 %
100–199	70 %	30 %
0–99	86 %	14 %

<sup>55</sup> Statskontoret. (2011). *Från trappa till spaljé – myndigheternas arbete med karriärutveckling*, s. 45. (Om offentlig sektor).

<sup>56</sup> Statskontoret. (2013). *Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare*, s. 40 ff. (Om offentlig sektor).

Statskontoret har tidigare har pekat på vikten av att förbättra möjligheterna till karriärutveckling i staten för att myndigheterna ska kunna attrahera och behålla kompetens.<sup>57</sup> Det är särskilt viktigt för myndigheter som verkar i en hård konkurrens med andra arbetsgivare.

Såväl chefer på olika nivåer som lokala fackliga företrädare på myndigheterna lyfter i våra intervjuer fram vikten av att kunna erbjuda karriärvägar för att medarbetare ska välja att stanna på myndigheten och ytterst inom staten.

### **Myndigheterna ser behov av mer samverkan för att marknadsföra staten**

Drygt 60 procent av myndigheterna i vår enkät uppfattar alltså att allmänhetens uppfattning om myndigheten förbättrar deras kompetensförsörjning ganska mycket eller mycket. I våra intervjuer lyfter flera myndighetsföreträdare fram myndighetens samhällsnyttiga uppdrag som en aspekt av att vara en attraktiv arbetsgivare. De anser att hur nuvarande och potentiellt nya medarbetare ser på myndighetens uppdrag påverkar myndighetens attraktivitet.

Samtidigt säger flera myndighetsföreträdare att myndigheterna borde samverka mer med varandra om att lyfta fram staten som en attraktiv arbetsgivare. De anser att Arbetsgivarverket skulle kunna driva denna samverkan mer aktivt. Detta konstaterade Statskontoret även i studien från 2013.<sup>58</sup>

Sedan 2013 har Arbetsgivarverket dock bedrivit ett utvecklingsarbete för att profilera staten som attraktiv arbetsgivare. År 2016 fastställdes ett s.k. gemensamt arbetsgivarerbjudande genom projektet *Jobba statligt*, som bland annat utgörs av en webbplats med samma namn. På webbplatsen finns sedan 2019 blanda annat särskilda sidor för prioriterade målgrupper, såsom inom IT, juridik och naturvetenskap, med information om statliga

---

<sup>57</sup> Se bland annat Statskontoret. (2013). *Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare*, s. 24 ff. (Om offentlig sektor); Statskontoret. (2011). *Från trappa till spaljé – myndigheternas arbete med karriärutveckling*, s. 45 ff. (Om offentlig sektor).

<sup>58</sup> Statskontoret. (2013). *Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare*, s. 65. (Om offentlig sektor).

karriärmöjligheter och stöd till medlemmar som vill använda profileringsmaterial. Arbetsgivarverket har under 2017 och 2020 uppmärksammat för arbetet med att profilera staten som attraktiv arbetsgivare.<sup>59</sup>

## 4.4 Styrkor och svagheter med den svenska delegeringen i kompetensförsörjningsfrågor i ett internationellt perspektiv

Vi har jämfört Nederländernas centraliserade modell för kompetensförsörjning för att illustrera vissa aspekter av statsförvaltningens förutsättningar att ha en gemensam strategisk kompetensförsörjning i Sveriges delegerade modell.

### 4.4.1 Centralisering är inte bättre för inriktning och prioritering

I Nederländerna sker viss planering av kompetensförsörjningen inom staten centralt, genom att regeringen utarbetar en generell strategi för rekrytering till och marknadsföring av staten.

I Sverige är den gemensamma strategin framtagen av de som ska följa och tillämpa den, medan den i Nederländerna är mer av en uppifrån-och-ned-produkt. Den här typen av inriktnings- och prioriteringsarbete genom en gemensam strategi är ett exempel på en fråga som visserligen kan hanteras gemensamt, men där behoven av lokal anpassning ändå blir så uppenbara att centrala lösningar inte blir effektivare än i en delegerad modell.

Vi bedömer också att själva processen att utarbeta den svenska strategin kan vara lika viktig som slutprodukten i sig (se även kapitel 3). Detta är något som riskerar att gå förlorat i ett centraliserat system.

Styrkan i mer centraliserade system än det svenska ligger därmed inte i möjligheter till ett strategiskt perspektiv i inriktnings- och prioriteringsarbetet. Däremot kan ett centraliserat system innebära fördelar när det gäller mer konkreta åtgärder av strategisk betydelse för hela förvaltningen, vilket vi beskriver i nästa avsnitt.

---

<sup>59</sup> Företaget Universum utsåg Arbetsgivarverket till årets nykomling 2017 för arbetet med Jobba statligt och har inför 2021 nominerat Arbetsgivarverket till årets hederspris.

#### 4.4.2 Centralisering kan underlätta konkreta strategiska kompetensförsörjningsåtgärder

Utveckling och rörlighet på chefsnivå är exempel på utmaningar inom kompetensförsörjning som ett centraliserat system kan hantera strategiskt.

Nederländerna anser att myndigheterna särskilt behöver fokusera på att utveckla kompetenser på chefs- och ledarnivå. Landets regeringskansli ansvarar därför för att behålla kompetensen och mobiliteten bland personer på denna befattningsnivå.

Bureau Algemene Bestuursdienst är en avdelning inom det ministerium i Nederländerna som ansvarar för arbetsgivarfrågor. De har uppdrag att rekrytera personer på chefsnivå i staten samt att agera som arbetsgivare åt personer med de allra högsta befattningarna, motsvarande generaldirektörer.<sup>60</sup> Avdelningen tillhandahåller även karriärrådgivning, och kan omplacera chefer i statsförvaltningen för att möta olika individers preferenser och utvecklingssteg. De erbjuder också utbildning och olika utvecklingsprogram med bland annat peer review-inslag till samtliga chefer på olika nivåer inom staten.

Karriärrådgivningen syftar till att nå en rörlighet bland chefer utifrån en så kallad 3-5-7-modell. Modellen innebär att varje person ska börja fundera på sin nästa tjänst efter tre år i nuvarande tjänst. Tanken är att de i idealfallet ska byta till den nya tjänsten efter fem år, men som mest efter sju år.

Det svenska systemet som är mer delegerat har sämre förutsättningar för att hantera utvecklings- och rörlighetsfrågor inom förvaltningen på ett sådant här strategiskt sätt.

I Sverige ansvarar regeringen för försörjning och utveckling av myndighetschefer och överdirektörer. Regeringens chefspolicy för myndighetschefer beskriver regeringens förväntningar på en myndighetschefs förmågor när det gäller att ta ansvar inom den delegerade

---

<sup>60</sup> Algemene Bestuursdienst. *Organisation (English)*. (Hämtad 2020-11-02).  
<https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/organisation>.



arbetsgivarpolitiken.<sup>61</sup> En chef ska bland annat ha förmåga och intresse av att arbeta strategiskt med kompetensförsörjningsfrågor. Vidare ska en myndighetschef kunna företräda arbetsgivarintresset så att statsförvaltningen uppfattas som en attraktiv arbetsgivare.

Statskontoret har tidigare konstaterat att det kan finnas anledning för regeringen att se över hur den använder sin utnämningssmakt och vilka egenskaper och vilken kompetens som framtidens myndighetschefer behöver ha. Statskontoret har föreslagit att Statskontoret eller någon annan aktör i förvaltningen ska analysera framtidens kompetensbehov och hur regeringen kan utveckla sitt sätt att använda sig av utnämningssmakten som en central del i sin styrning.<sup>62</sup>

Men på lägre nivå bygger strategisk utveckling och rörlighet på att myndigheterna själva hittar samverkansformer som stimulerar exempelvis rörlighet, inom ramen för vad lagstiftning och avtal medger. Då måste myndigheterna hitta samarbeten som är relevanta och strategiska. Behovet av samordning av kompetensförsörjning.

Mer centraliserad statlig arbetsgivarpolitik ger således förutsättningar för en viss typ av åtgärder och för att möta vissa behov som är svårare i en delegerad modell.

Statskontoret har tidigare konstaterat att allt fler ser att staten behöver hitta gemensamma lösningar för kompetensförsörjningen. För att skapa bättre förutsättningar för myndigheternas kompetensförsörjning på IT-området har Statskontoret föreslagit att regeringen tillsätter en kommitté med uppdrag att ta fram förslag på hur förvaltningens försörjning av relevant IT-kompetens kan stödjas. Statskontoret har också pekat på att staten kan behöva utveckla ett gemensamt arbetsgivarvarumärke, gemensamma lösningar inom kompetensförsörjningsområdet och gemensamma karriärvägar.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Regeringen. *Regeringens chefspolicy för myndighetschefer, Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet.*

<sup>62</sup> Statskontoret. (2019:103). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov.*

<sup>63</sup> Ibid.

Sedan Sverige genomförde den arbetsgivarpolitiska delegeringen har regeringen prövat olika organisatoriska lösningar för gemensam strategisk kompetensförsörjning i staten. Den senaste myndigheten med ett särskilt uppdrag inom området var Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus), men myndigheten avvecklades 2012. I bilaga 3 visar vi hur frågan om strategisk kompetensförsörjning inom staten har varit föremål för avvägningar mellan behovet av centralisering och decentralisering i Sverige sedan slutet av 1990-talet.

Att regeringen under en stor del av perioden sedan besluten om delegeringen har sett behov av att särskilt adressera gemensamma åtgärder som har att göra med strategisk kompetensförsörjning visar att frågorna befinner sig någonstans mellan regeringens övergripande ansvar och myndigheternas enskilda ansvar. Tidigare utredningar har försökt tydliggöra ansvarsförhållandena mellan regering och myndigheter i denna fråga.<sup>64</sup>

Regeringens hantering kan sägas vara ett sätt att svara mot att en delegerad modell kräver att decentraliseringen kompletteras eller kompenseras för.

---

<sup>64</sup> Se bland annat SOU 2008:22. *Ett stabsstöd i tiden*.

## 5 Lönebildning i staten

Inom ramen för delegeringen har Arbetsgivarverket och myndigheterna ett delat ansvar för lönebildningen i staten. En viktig utgångspunkt för delegeringen och för att bilda Arbetsgivarverket är att staten på sikt inte ska vara löneledande. Detta är också ett gemensamt delmål för de statliga arbetsgivarna. Därtill ska de centrala löne- och villkorsavtalen tillåta myndigheterna att anpassa dem till lokala förhållandena.

I detta kapitel redogör vi för löneutvecklingen inom staten sedan 2002 jämfört med övriga sektorer. Vi analyserar också hur myndigheterna och Arbetsgivarverket har tagit sina respektive ansvar för att samordna lönebildningen inom statsförvaltningen.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

- De centrala parternas principer för lönebildningen tar hänsyn till kravet på att staten inte ska vara löneledande.
- Vår sammantagna bild är att staten varken har varit löneledande sedan delegeringen infördes eller sedan den förra utvärderingen. Men mellan 2013 och 2018 har löneutvecklingen i staten varit något högre än i den privata sektorn.
- Löneutvecklingen sedan 2002 har varit relativt jämn inom olika delar av staten. På senare år har myndigheter inom verksamhetsinriktningarna *Samhällsskydd och rättsskipning* respektive *Försvaret* haft en något snabbare löneutveckling.
- Myndigheterna ser vinster med att samordna förhandlingsarbetet centralt. Generellt anser de också att de centrala avtalen ger tillräckligt utrymme för lokal anpassning. Men myndigheterna anser att de inte i tillräcklig utsträckning kan påverka Arbetsgivarverkets förhandlingar och de avtal de resulterar i.
- En tredjedel av myndigheterna anser att de påverkas av avtal om löne- och anställningsvillkor som andra arbetsgivare sluter. Men

myndigheterna har olika syn på om de behöver föra dialog med andra myndigheter om lön och lönekonkurrens.

- Stora myndigheter upplever i större utsträckning än små myndigheter att de klarar av utmaningarna som gäller lön och andra anställningsvillkor. Sammantaget bedömer hälften av samtliga myndigheter att löneläget inte påverkar deras förmåga att rekrytera eller behålla kompetens.
- Sverige har decentraliserat lönesättningen mer än andra länder. Länder där lönesättningen är mer centraliserad behöver ändå anpassa lönerna till lokala förhållanden.

## 5.2 En delegerad förhandlingsrätt

Centralt i den arbetsgivarpolitiska delegeringen är den delegerade förhandlingsrätten, det vill säga att regeringen har delegerat rätten att sluta centrala kollektivavtal på det statliga området till Arbetsgivarverket.<sup>65</sup> Ansvaret för en samordnad statlig lönebildning ligger därmed på Arbetsgivarverket sedan 1994.

Arbetsgivarverket har genom delegeringen mandat att sluta i princip alla centrala kollektivavtal på statens vägnar utan regeringens godkännande.<sup>66</sup> Verket har i sin tur delegerat rätten att sluta lokala löne- och villkorsavtal till de enskilda myndigheterna. Det är myndigheterna och Arbetsgivarverket som ska bära ansvaret för alla kostnader som följer av kollektivavtal.<sup>67</sup>

## 5.3 Staten ska inte vara löneledande

Den svenska lönebildningsmodellen förutsätter att den internationellt konkurrensutsatta sektorn är lönenormerande. För staten som arbetsgivare innebär det att lönekostnaderna inte ska växa snabbare inom staten som

---

<sup>65</sup> Förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m.

<sup>66</sup> Undantaget är huvudavtal och avtal om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden som ska godkännas av regeringen. Se 2 och 9 §§ förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal.

<sup>67</sup> De sju AP-fonderna är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket men har regeringens bemyndigande att själva sluta kollektivavtal för arbetstagare hos fonderna.

helhet och på sikt än inom den konkurrensutsatta sektorn. Det innebär att samtliga parter inom lönebildningen måste ta hänsyn till kravet på att den statliga sektorn totalt sett inte ska vara löneledande. Det gäller alltså Arbetsgivarverket, de statliga myndigheterna och de fackliga motparterna.

Ordningen innebär ett stort ansvar för parterna att agera så att den övergripande principen om att staten inte ska vara löneledande efterlevs.

Denna ordning kan kontrasteras med det danska statliga lönesystemet, som har ett inbyggt anpassningssystem för lönerna. Det danska Skatteministeriet, som är den centrala arbetsgivarparten, justerar härigenom de statsanställdas grundlöner<sup>68</sup> årligen i förhållande till löneutvecklingen i den privata sektorn året innan. Justeringen räknas fram med utgångspunkt i den noterade löneskillnaden mellan den privata och den statliga sektorn.

Samtliga tre centrala avtal för löner (RALS) tar hänsyn till kravet på att den statliga sektorn totalt sett inte ska vara löneledande. Av avtalen framgår att parterna är överens om att utfallet av löneförhandlingarna ska bidra till samhällsekonomisk balans och inte störa den konkurrensutsatta sektorns strävan att utveckla kostnaderna i nivå med omvärlden.

Principen om att staten inte ska vara löneledande är också ett av regeringens delmål för den statliga arbetsgivarpolitiken. Nästan alla myndighetsföreträdare som vi har intervjuat anser att detta delmål både är relevant att följa upp och vägledande för myndighetens arbetsgivarpolitik.

## 5.4 Löneutvecklingen i staten sedan 2002

Principen att staten inte ska vara löneledande gäller staten som helhet och på sikt. Det innebär att staten som helhet behöver ha en högre löneutveckling under mer än enstaka år för att det ska räknas som att staten är löneledande.

---

<sup>68</sup> I Danmark består de statsanställdas lön till 90 procent av en centralt fastställd grundlön. De resterande 10 procenten utgörs av en del som administreras lokalt.

Den första utredningen av den arbetsgivarpolitiska delegeringen konstaterade 1997 att staten vid tidpunkten för det betänkandet inte hade blivit löneledande.<sup>69</sup>

Utredningen från 2002 konstaterade då att lönebildningen inom staten sedan 1990 hade skett på ett ansvarsfullt sätt utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utredningen bedömde att det inte gick att se att delegeringen av lönebildningen och lönesättningen i sig skulle vara lönedrivande. Därmed hade lönebildningen i staten inte heller påverkat den konkurrensutsatta sektorn på ett negativt sätt.<sup>70</sup>

Vår analys visar att löneutvecklingen i staten har uppgått till i genomsnitt 2,9 procent per år under 2002–2018 (se bilaga 3).

#### 5.4.1 Löneutvecklingen i staten har i stort följt övriga sektorer

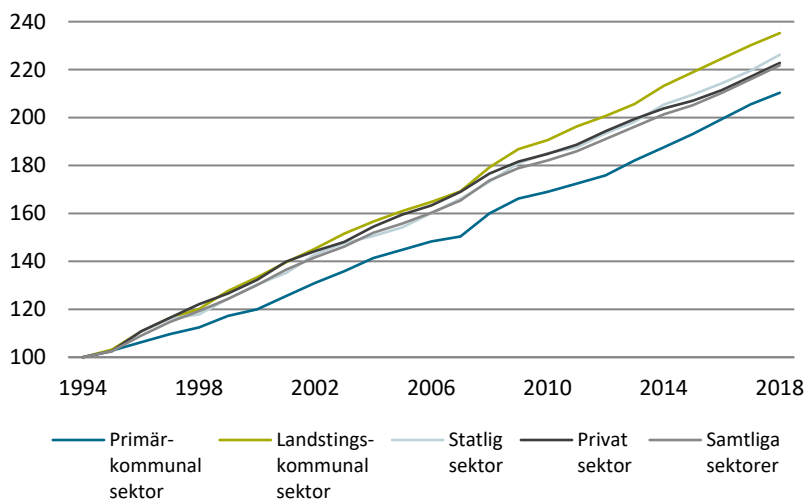
Regeringen konstaterar i budgetpropositionerna under hela perioden sedan 2002 att löneutvecklingen i staten relativt väl följer utvecklingen på arbetsmarknaden i stort. Som underlag för den bedömningen använder regeringen SCB:s lönestrukturstatistik som gäller hela ekonomin. Den statistiken visar att löneutvecklingen i staten sedan tidpunkten för reformens genomförande i stort har följt utvecklingen för såväl privat sektor som arbetsmarknaden som helhet (figur 15).

---

<sup>69</sup> SOU 1997: 48. *Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat*, s. 85.

<sup>70</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*, kap. 6.

**Figur 15. Löneutvecklingen på arbetsmarknaden 1992–2018, totalt och per sektor.**

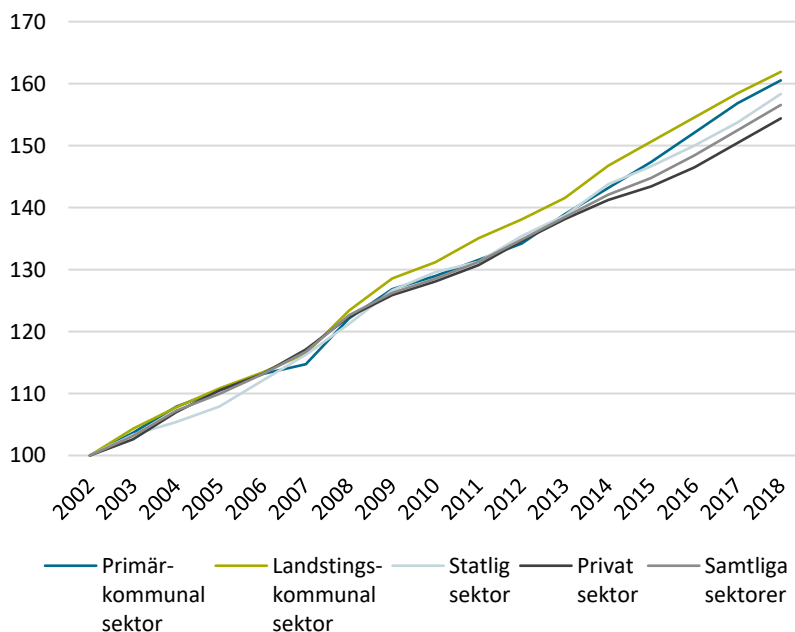


Källa: SCB, Lönestrukturstatistik, hela ekonomin, Löneutveckling 1992–2018.

När vi tittar närmare på perioden 2002–2018 är den övergripande bilden att staten i stort har följt löneutvecklingen på den övriga arbetsmarknaden (figur 16). Men mot slutet av perioden har staten sammantaget haft en löneutveckling som är något högre än den privata sektorn och arbetsmarknaden som helhet. Däremot har löneutvecklingen under samma period varit ännu högre inom övriga offentliga sektorn. Mellan 2013 och 2018 ökade lönerna i staten med 14 procent, jämför med 12 procent inom den privata sektorn och 13 procent på arbetsmarknaden som helhet. Skillnaderna mellan dessa sektorer försvinner helt när vi jämför löneutvecklingen i staten med löneutvecklingen bland enbart tjänstemän inom den privata sektorn.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Medlingsinstitutet. *Konjunkturlönestatistik*. (Hämtad 2020-11-02).  
<https://www.mi.se/lon-loneutveckling/konjunkturlonestatistik/>.

Figur 16. Löneutvecklingen på arbetsmarknaden 2002–2018, totalt och per sektor.



Källa: SCB, Lönestrukturstatistik, hela ekonomin, Löneutveckling 2002–2018.

## 5.5 Löneutvecklingen inom olika delar av staten

En löneutveckling som är särskild hög inom enskilda delar av statsförvaltningen eller vid enskilda myndigheter kan få negativa konsekvenser för andra delar av förvaltningen, även om staten som helhet inte är löneledande. Spridningseffekter kan då försvåra kompetensförsörjningen för andra myndigheter genom större svårigheter att rekrytera och behålla personal. Det skulle i sin tur kunna leda till en lägre statlig effektivitet.

Vi har tittat närmare på löneutvecklingen inom olika statliga verksamheter under den period då staten totalt sett hade en snabbare löneutveckling än den privata sektorn. Men vi kan inte se att någon enskild statlig verksamhet sticker ut på något anmärkningsvärt sätt.



Två slags verksamheter har på senare år haft en marginellt högre löneutveckling än övriga delar av staten: *Samhällsskydd och rättsskipning* respektive *Försvaret*. Inom dessa områden har den genomsnittliga årliga löneutvecklingen varit 0,2 respektive 0,1 procent snabbare än för staten som helhet under perioden 2014–2019.<sup>72</sup>

## 5.6 Samordning av lönefrågor genom Arbetsgivarverket

Den mest grundläggande samordningen av arbetsgivarpolitiska frågor i staten gäller Arbetsgivarverkets förhandlingar om centrala ramavtal om lön och andra villkor. Utöver principen om att staten inte ska vara löneledande ska de centrala avtalen även ge stor möjlighet till lokal anpassning.

Utredningen från 2002 konstaterade att delegeringen i sig innebär en risk för löneglidning och förhandlingsuppställningar som innebär stora kostnader för staten. Den konstaterade att det inte fanns några effektiva sanktioner mot myndigheter som i sin lönebildning inte var lojala mot övriga myndigheter. Men utredningen ansåg ändå att risken skulle gå att hantera genom mer samordning av förhandlingsarbetet på arbetsgivar sidan. Genom att Arbetsgivarverket förbättrar arbetsgivar samverkan och helhetssynen bland myndigheterna skulle de kunna hindra osund lönekonkurrens mellan myndigheterna.<sup>73</sup>

### 5.6.1 Myndigheterna ser vinsterna av att samordna förhandlingsarbetet

En indikation på om myndigheterna har ett helhetsperspektiv på lönebildningen i staten är att de ser vinsterna av att förhandlingar om avtal och lön hanteras samordnat i staten.

I vår enkät uppger en övervägande majoritet av myndigheterna att det finns samordningsvinster för staten som helhet inom området löne- och

---

<sup>72</sup> Arbetsgivarverket. *Löneutveckling på det statliga avtalsområdet*, för perioden 2015 till 2020.

<sup>73</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten - en samlad utvärdering*, kap. 6.

andra anställningsvillkor. Nära hälften av myndigheterna (48 procent) svarar att det i mycket hög grad finns samordningsvinster och 41 procent av myndigheterna svarar i ganska hög grad.

Det är bara 16 myndigheter (11 procent) som anser att det i låg grad finns samordningsvinster inom området. Av dessa är 4 universitet och högskolor. Övriga 12 är specialiserade i relativt avgränsade frågor och alla utom en är medelstora myndigheter med färre än 1 000 anställda.

### **En tredjedel av myndigheterna anser att löne- och anställningsvillkor i högre grad bör hanteras gemensamt**

Vidare svarar 30 procent av myndigheterna att löne- och andra anställningsvillkor i högre grad än i dag bör hanteras gemensamt i staten. Ungefär lika många anser att Arbetsgivarverket i större utsträckning bör ta ansvar för att samordna den statliga lönepolitiken och ta ansvar för att staten inte blir löneledande. Knappt hälften (46 procent) instämmer i ganska låg grad med det påståendet, medan 13 procent inte instämmer alls.

### **5.6.2 Myndigheterna anser att de centrala avtalen ger tillräckligt utrymme för lokal anpassning**

De centrala löne- och villkorsavtalen ska ge stor möjlighet till lokal anpassning. Syftet med det är att lönebildningen ska fungera som ett styrmedel för verksamhetsutveckling vid myndigheterna och att lönesättningen ska bidra till goda resultat.

I vår enkät uppger knappt två tredjedelar av myndigheterna att de centrala kollektivavtalen ger tillräckligt utrymme för lokal anpassning till myndighetens behov och förutsättningar. En tredjedel av myndigheterna anser att de centrala avtalen delvis ger tillräckligt utrymme för lokal anpassning. Det är bara ett par myndigheter som svarar att avtalen inte ger tillräckligt utrymme för lokal anpassning.

### **5.6.3 Många myndigheter har svårt att påverka förhandlingarna**

Inför och under förhandlingar bereder Arbetsgivarverket frågor med medlemmarna, inom ramen för både sektorer och medlemsråd samt i styrelsen. På en övergripande nivå är en majoritet av myndigheterna nöjda med Arbetsgivarverkets förhandlingsverksamhet. I vår enkät uppger till exempel bara 8 procent av myndigheterna att Arbetsgivarverket behöver förbättra sin förhandlingsverksamhet.

Samtidigt uppger färre än hälften av myndigheterna (44 procent) att de i tillräcklig utsträckning kan påverka Arbetsgivarverkets förhandlingar och de avtal som förhandlingarna resulterar i. Majoriteten av myndigheterna anser alltså att de inte i tillräcklig utsträckning (30 procent) eller inte alls (26 procent) kan påverka Arbetsgivarverkets förhandlingar och de centrala avtalen.

Små myndigheter anser i lägre utsträckning än stora myndigheter att de kan påverka Arbetsgivarverkets förhandlingar och de avtal de resulterar i (tabell 10). Bara 3 av de 29 myndigheter i vårt material som har fler än 1 000 anställda svarar att de inte alls kan påverka förhandlingarna, vilket motsvarar 10 procent. Motsvarande andel för de 49 myndigheter med färre än 100 anställda är 41 procent.

**Tabell 10. Myndigheter som upplever att de kan påverka förhandlingar och avtal, efter storlek (n=151).**

Årsarbetskrafter 2019	Ja, i tillräcklig utsträckning	Ja, men inte i tillräcklig utsträckning	Nej, inte alls
0–99	45 %	14 %	41 %
100–499	50 %	27 %	23 %
500–999	43 %	38 %	19 %
1 000+	34 %	55 %	10 %

### Minskad nöjdhet med dialogen inför förhandlingar

Enligt Arbetsgivarverkets egna medlemsundersökningar har andelen som uppger att de är nöjda med dialogen inför förhandlingar av centrala kollektivavtal minskat stadigt, från 82 procent 2017 till 55 procent 2019. Arbetsgivarverket anser att den främsta förklaringen till det är att andelen som uppger att de inte har någon uppfattning har ökat. Det kan i sin tur bero på att Arbetsgivarverket inte har slutit några nya centrala avtal har under perioden.<sup>74</sup>

Vår enkätundersökning bland myndigheterna under våren 2020 visar liknande resultat. Där uppger hälften av myndigheterna att de anser att

---

<sup>74</sup> Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2019*. Under 2017 tecknade Arbetsgivarverket treåriga löne- och villkorsavtal med två av de tre parterna. Med den tredje parten har man slutit ett tillsvidareavtal.

Arbetsgivarverket i förhandlingar och avtal i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till olika myndigheters behov och intressen. Knappt en femtedel av myndigheterna svarar nej (18 procent) och nästan en tredjedel (31 procent) uppger att de inte har någon uppfattning.

## 5.7 Samordning av lönefrågor lokalt

Det finns inga tydliga indikationer på att vissa myndigheter eller delar av den statliga förvaltningen har haft en löneutveckling som markant avviker från övriga förvaltningen (se avsnitt 5.5). Samtidigt bygger den statliga lönebildningen på att myndigheter ska låta verksamhetens mål och behov styra den lokala lönesättningen.

Utredningen från 2002 konstaterade att detta utrymme för myndigheterna att sluta lokala löneavtal innebär att det blir allt viktigare att samordna arbetsgivarpolitiken lokalt. Utredningen ansåg att det mellan åklagarväsendet och domstolsväsendet hade pågått en uppenbart osund lönekonkurrens där lönebildningen inte skett på sakliga grunder. Lönesättningen på lokal nivå gav därigenom ett resultat som stred mot det som arbetsgivarkretsen kommit överens om. Det hade gett upphov till smittoeffekter hos andra statliga arbetsgivare.<sup>75</sup>

### 5.7.1 En tredjedel av myndigheterna ser att de påverkas av avtal som andra arbetsgivare sluter

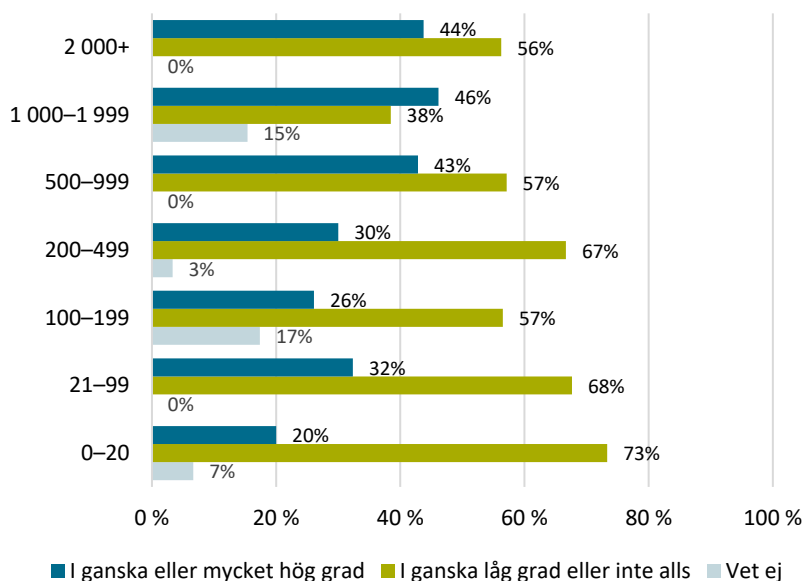
En tredjedel av myndigheterna uppger i vår enkät att de i mycket (7 procent) eller ganska hög (27 procent) grad påverkas av andra statliga arbetsgivares avtal om löne- och anställningsvillkor. Knappt hälften (47 procent) svarar att de påverkas i ganska låg grad och 14 procent att de inte påverkas alls.

Stora myndigheter uppger i regel i större utsträckning än små myndigheter att de påverkas av avtal som andra statliga arbetsgivare sluter (figur 17).

---

<sup>75</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*, kap. 5.

**Figur 17. Andelen myndigheter som uppger att de påverkas avtal om lön- och andra anställningsvillkor som andra statliga arbetsgivare sluter, efter storlek (n=152).**



Bland de allra största myndigheterna uppger omkring 45 procent att de i ganska eller mycket hög grad påverkas av lokala avtal om löne- och anställningsvillkor som andra statliga arbetsgivare sluter. Motsvarande andel bland de minsta myndigheterna är 20 procent (figur 17).

Vi ser också ett mönster utifrån var myndigheterna ligger. Närmare hälften av de 40 myndigheter i vårt material som inte ligger i något av storstadsområdena uppger att de i ganska eller mycket hög grad påverkas av andra statliga arbetsgivares avtal. Bland övriga 114 myndigheter är andelen knappt 30 procent.

## 5.7.2 Splittrad bild i fråga om dialog mellan myndigheter om lön och andra villkor

Delegering och lokal lönebildning kräver mer samordning än den samordning som sker genom att Arbetsgivarverket förhandlar gemensamt för de statliga arbetsgivarna.

Utifrån våra intervjuer med företrädare för myndigheterna konstaterar vi att det är en utmaning för arbetsgivarverkan när lönebildningen vid enskilda myndigheter avviker från det som arbetsgivarkretsen kommit överens om. Enskilda myndigheter kan ha skäl att under en viss period eller för vissa grupper av anställda ha en snabbare löneutveckling än vad som är samhällsekonomiskt försvarbart för staten som helhet. Men det kan samtidigt leda till att kompetensförsörjningen vid andra myndigheter blir lidande och därmed till att den samlade statliga effektiviteten blir lägre.

I vår enkät instämmer tre fjärdedelar av myndigheterna helt (36 procent) eller delvis (40 procent) i påståendet att de behöver ta hänsyn till hur den egna lönesättningen påverkar andra myndigheter. En femtedel av myndigheterna uppger att de inte alls behöver ta hänsyn till det. Vi ser inget tydligt mönster utifrån myndighetens storlek eller var de ligger.

Samtidigt uppger bara 30 procent av myndigheterna att de informerar andra myndigheter om lokala löneförhandlingar eller när den lokala lönesättningen kan få konsekvenser för dessa andra myndigheter. Två tredjedelar svarar att de inte informerar andra (38 procent) eller att det inte är relevant för myndigheten att göra det (30 procent). Universitet och högskolor uppger i större utsträckning än övriga myndigheter att de informerar andra myndigheter om sådana lokala förhandlingar. Av de 27 universitet och högskolor som finns i vårt material uppger 15 att de gör det, vilket motsvarar 56 procent.

## 5.7.3 Bland myndigheterna finns en medvetenhet om risken för osund lönekonkurrens

I våra intervjuer konstaterar flera myndighetsföreträdare att det förekommer lokal lönekonkurrens mellan myndigheter. Oftast bedömer dessa företrädare att andra myndigheter har bättre förutsättningar att konkurrera med lön och att det försämrar den egna myndighetens kompetensförsörjning. Vissa myndigheter anser i stället att de själva har

ett högre löneläge än andra geografiskt närliggande myndigheter, och att det har lett till att de har kunnat rekrytera kompetens från de andra myndigheterna.

Våra intervjuer bekräftar bilden av att dialog mellan myndigheter i lönesättningsfrågor kan vara ett sätt att hindra lönekonkurrensen att försämra enskilda myndigheters kompetensförsörjning. Men de intervjuade beskriver också att sådan dialog endast förekommer i begränsad omfattning.

Sammantaget tyder våra undersökningar på att lönekonkurrens mellan myndigheter inte är ett utbrett problem. Vi kan inte heller se att det förekommer någon osund lönekonkurrens mellan enskilda myndigheter på det sätt som utredningen från 2002 beskriver. Vi bedömer att det i dag finns en utbredd medvetenhet om denna risk bland myndigheterna.

## 5.8 Lönesättningen på myndigheterna

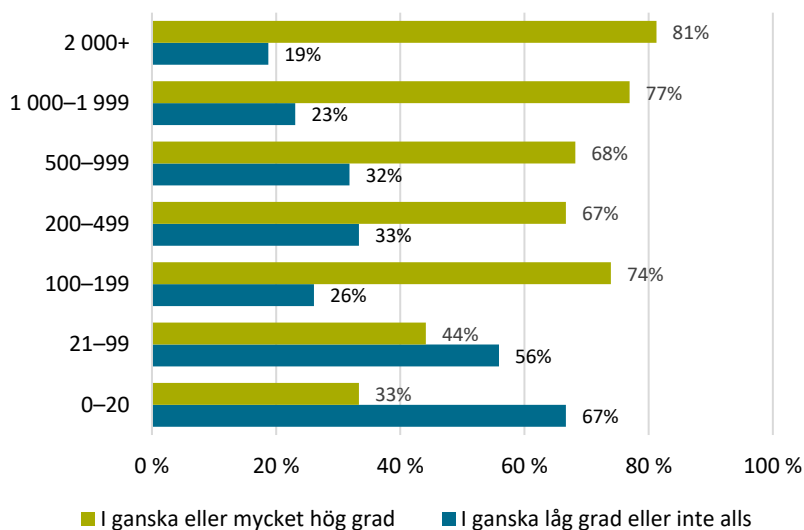
Det är myndighetscheferna som ansvarar för lönebildningen på den egna myndigheten. Den lokala lönebildningen på myndigheterna ska enligt de centrala ramavtalen om lön mellan Arbetsgivarverket och de centrala parterna medverka till att verksamheten når sina mål och till att bedriva verksamheten effektivt och rationellt.

### 5.8.1 Drygt 60 procent av myndigheterna möter utmaningar i frågor om löne- och anställningsvillkor

I vår enkät uppger 62 procent av myndigheterna att de i mycket (12 procent) eller ganska (50 procent) hög grad möter utmaningar inom området löne- och andra anställningsvillkor. En dryg tredjedel (35 procent) svarar att de i ganska låg grad möter sådana utmaningar. Endast ett fåtal anger att de inte möter några utmaningar alls inom området.

Det finns ett tydligt mönster utifrån storlek. Stora myndigheter uppger i större utsträckning än små myndigheter att de möter utmaningar i frågor om löne- och andra anställningsvillkor (figur 18).

**Figur 18. Andelen myndigheter som möter utmaningar inom området löne- och andra anställningsvillkor, efter storlek (n=153).**



Fritextsvaren i vår enkät visar att utmaningarna framför allt handlar om att kunna erbjuda konkurrenskraftiga löner till de yrkesgrupper som är attraktiva på arbetsmarknaden. Många gånger kan det vara svårt för myndigheten att matcha de löner som den privata och i vissa fall den kommunala sektorn kan erbjuda. Flera myndigheter anser också att det är ett problem att myndighetens löneläge generellt är för lågt. De anser också att det är svårt att höja löneläget, bland annat på grund av att det är svårt att skapa karriärvägar. Ytterligare några myndigheter uppger att det är en utmaning att omförhandla gamla avtal om löne- och anställningsvillkor som inte längre gynnar verksamhetens effektivitet.

Vi har också uttryckligen frågat myndigheterna om hur de uppfattar att löneläget påverkar deras förmåga att rekrytera, utveckla och behålla kompetens. Andelarna som uppfattar att löneläget påverkar i positiv eller negativ riktning är jämnstora (26 respektive 24 procent). Hälften av myndigheterna uppger däremot att löneläget varken påverkar i positiv eller negativ riktning.



## 5.8.2 Individuell lönesättning och lönesättande samtal är de vanligaste formerna

Utredningen från 2002 konstaterade att den individuella lönesättningen hade slagit igenom och bedömde då att delegeringen hade lett till att myndigheterna hade anpassat lönebildningen bättre än tidigare till sina respektive verksamheter.<sup>76</sup> I vår undersökning kan vi konstatera att individuell lönesättning och lönesättande samtal i dag är de helt dominerande formerna för lönesättning på myndigheterna.

Av de 152 myndigheter som har svarat på frågan i vår enkät uppger samtliga att de har lönesättande samtal mellan medarbetare och chef. Därtill uppger 53 procent att de även har förhandlingar mellan arbetsgivaren och de lokala fackliga organisationerna.

Vidare uppger 86 procent av myndigheterna att de tillämpar individuell lönesättning för samtliga anställda. Resterande myndigheter tillämpar individuell lönesättning för delar av de anställda.

## 5.8.3 Generellt uppfattas lönen fungera som styrmedel

Vår enkät visar att samtliga myndigheter uppfattar att lönesättningen helt (48 procent) eller delvis (52 procent) speglar medarbetarnas prestation och resultat i förhållande till verksamhetens mål. Vidare instämmer knappt en tredjedel (32 procent) helt i påståendet att lönesättningen på ett tydligt sätt bidrar till att nå målen för verksamheten. Två tredjedelar instämmer delvis i påståendet.

Våra intervjuer visar också att en majoritet av myndigheterna anser att lönesättningen på den egna myndigheten generellt sett speglar de anställdas kompetens och bidrag till verksamheten, och att lönesättningen motiverar de anställda.

Flera myndighetsföreträdare uppger däremot att det är svårt att tillämpa individuell lönesättning fullt ut, bland annat eftersom anställda kan förvänta sig att de ska få likvärdiga löner. Det kan då vara svårt att använda lönen för att belöna särskilt kompetenta anställda.

---

<sup>76</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*, kap. 8.

## 5.9 Lönesättning i ett internationellt perspektiv

Sverige är det enda av de länder i vår internationella jämförelse som inte har någon central funktion som är inblandad i beslut om löne- och bonusnivåer inom staten, eller som åtminstone fattar beslut om hur lönesystemet ska se ut i stort.

Till skillnad från Sverige har till exempel Danmark och Finland inrättat enheter inom sina finansministerier som hanterar de statliga arbetsgivarfrågorna. Dessa enheter förhandlar självständigt om centrala kollektivavtal, men med överinseende från en minister. I Österrike arbetar den centrala arbetsgivarfunktionen med att klassificera tjänsterna inom olika statliga organisationer samtidigt som särskild lagstiftning definierar lönenivåerna.

Vi bedömer att den delegering och decentralisering av lönebildningsfrågor som Sverige har svarat mot ett behov som även finns i länder med högre grad av centralisering. Representanter för Danmark, Finland och Österrike lyfter fram att länderna har fått anpassa sina mer centraliserade lönemodeller för att till exempel underlätta rekryteringar av nyckelpersoner eller för att kunna öka lönerna mer för att kunna rekrytera vid personalbrist.

## 6 Regeringens uppföljning

I det här kapitlet redogör vi för hur regeringen följer upp den statliga arbetsgivarpolitiken. Vi belyser hur myndigheter och departement bedömer uppföljningssystemets relevans och hur dialogen mellan departement och myndigheter fungerar. Vi redogör även för utvecklingen av målet och delmålen för området samt regeringens redovisning till riksdagen.

I vår analys av om regeringens uppföljning av delegeringen är ändamålsenlig och tillräcklig utgår vi från att uppföljningen ska möjliggöra för regeringen att ta sitt övergripande ansvar att styra myndigheterna och underrätta riksdagen om den förda politiken inom området.

Vi utgår från att följande krävs av regeringens uppföljning av delegeringen:

- Uppföljningen ska ge information om måluppfyllelsen inom området.
- Regeringen ska föra en fungerande dialog om myndigheternas arbete för att nå de mål som har formulerats för den statliga arbetsgivarpolitiken.
- Uppföljningen ska uppfattas som relevant och legitim av både regeringen och myndigheterna.

## 6.1 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget gör vi följande iakttagelser om regeringens uppföljning och redovisning av de arbetsgivarpolitiska frågorna:

- Delmålen är inte formulerade på ett sätt som gör det tydligt hur deras utveckling bidrar till att nå det övergripande målet för området.
- Arbetsgivarpolitiken har inte någon framträdande plats i dialogen mellan myndigheter och departement. Regeringskansliet uppfattar mer entydigt än myndigheterna att frågorna får tillräckligt med utrymme i dialogen. Frågor om sjukfrånvaro och jämställdhet vid myndigheterna får mest utrymme, medan löneutvecklingsfrågor får mindre utrymme.
- Bland myndigheterna finns en bred acceptans för delmålen och de anser överlag att det är relevant att följa upp de områden som delmålen gäller.
- Delmålen har uppfyllts i allt högre grad under de senaste åren. Men den utvecklingen ger ingen tydlig bild av hur väl det övergripande målet uppfylls.

## 6.2 Regeringens mål för den statliga arbetsgivarpolitiken

Regeringen följer upp myndigheternas arbetsgivarpolitik både enskilt och aggregerat. Uppföljningen utgår från det övergripande målet och delmålen för myndigheterna. Vi konstaterar att målet och delmålen inte ingår i en traditionell målhierarki. Delmålen är snarare en särskild styrning inom den statliga arbetsgivarpolitiken, vid sidan om det övergripande målet.

### 6.2.1 Regeringen har ett övergripande mål för arbetsgivarpolitiken

Det övergripande målet för den statliga arbetsgivarpolitiken är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att myndigheterna har kompetens för att fullgöra sina uppgifter. Målet för arbetsgivarpolitiken är med andra ord tänkt att direkt understödja de verksamhetsmål som finns inom statsförvaltningen.

Att regeringen har ett mål för den statliga arbetsgivarpolitiken som ligger på en övergripande nivå ligger i linje med att regeringen har delegerat det praktiska ansvaret för genomförandet av arbetsgivarpolitiken till myndigheterna.

## 6.2.2 Regeringen har sex delmål för arbetsgivarpolitiken

Regeringen har formulerat sex delmål för arbetsgivarpolitiken. Delmålen anger ett antal mål för den statliga verksamheten.

De sex delmålen är:

- Den statliga sektorn ska totalt sett inte vara löneledande.
- En jämn könsfördelning på ledande befattningar i staten ska eftersträvas.
- Löneskillnaderna mellan kvinnor och män i staten ska minska.
- Andelen anställda i staten med utländsk bakgrund ska öka på alla nivåer.
- Arbetsmiljön i staten ska vara god.
- De statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statsanställd.

I bilaga 3 till denna rapport redogör vi för hur väl det övergripande målet och delmålen har uppfyllts sedan 2002. Vi konstaterar att de flesta delmålen för arbetsgivarpolitiken har haft samma formulering i över ett decennium. Målet att eftersträva en jämn könsfördelning på ledande befattningar inom staten är ny sedan budgetpropositionen för 2021. Fram till budgetpropositionen 2020 lydte detta delmål att andelen kvinnor på ledande befattningar ska öka.

### **Delmålen är styrning utöver det övergripande målet**

Styrning innehåller ofta målhierarkier, med ett antal mål och delmål som ska nås inom en viss tid. Denna modell är exempelvis vanlig då regeringen utarbetar strategier för att styra ett visst område.<sup>77</sup>

I budgetpropositionen för 2006 fick delmålen sin status som delmål inom arbetsgivarpolitiken. Samma ambitioner fanns även innan dess men då kallade regeringen inte dem för delmål. I samma budgetproposition beskrev regeringen också att delmålen har satts upp för att understödja det övergripande målet.

Vi konstaterar att målet och delmålen inom den statliga arbetsgivarpolitiken inte är en traditionell målhierarki. En sådan hierarki innebär att det övergripande målet anses vara uppfyllt om delmålen sammantaget är uppfyllda.

Delmålen är snarare en särskild styrning inom den statliga arbetsgivarpolitiken, vid sidan om det övergripande målet. Delmålen blir ett slags villkor som myndigheterna har att förhålla sig till i arbetet med att nå det övergripande målet.

I andra sammanhang har Statskontoret konstaterat att regeringens styrning av förvaltningen präglas av två delvis motstående tendenser. Det handlar dels om att regeringen vill minska detaljstyrningen för att ge myndigheterna utrymme att strategiskt och långsiktigt utveckla sin verksamhet, dels om att regeringen tar tillbaka viss beslutsmakt som tidigare har varit delegerad till myndigheterna.<sup>78</sup> Delmålen inom den statliga arbetsgivarpolitiken passar in i den bilden. Regeringens övergripande mål bygger på att delegeringen har givit myndigheterna ett stort utrymme att utveckla sin verksamhet, samtidigt som delmålen ska säkerställa att myndigheterna inte kan kringgå vissa principiellt viktiga värden.

---

<sup>77</sup> Statskontoret behandlat frågan om styrning genom mål och delmål i en skrift om strategier och handlingsplaner, se Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra? (Om offentlig sektor)*. Exempel från senare år är bl.a. miljömålsarbetet och handlingsplanen för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism.

<sup>78</sup> Se Statskontoret. (2019:103). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

## 6.3 Regeringens uppföljning av enskilda myndigheter

Vi har undersökt i vilken utsträckning de mål som regeringen har formulerat för arbetsgivarpolitiken används i regeringens uppföljning av enskilda myndigheters arbete med arbetsgivarfrågor. Våra intervjuer visar att målen inte används systematiskt i uppföljningen. I stället tas delar av arbetsgivarpolitiken upp i bland annat Regeringskansliets myndighetsdialoger när Regeringskansliet anser att frågorna behöver uppmärksammas närmare. Myndigheterna anser att delmålen är relevanta att följa upp, även om vissa myndigheter anser att det är svårt att förhålla sig till vissa av delmålen.

### 6.3.1 Delar av arbetsgivarpolitiken följs upp i dialogen mellan departement och myndighet

Våra intervjuer tyder på att sjukfrånvaro är det område inom arbetsgivarpolitiken som tydligast får utrymme i dialogen mellan Regeringskansliet och myndighetsledningen. Även jämställdhet är ett område som får ganska stort utrymme.

Löneutvecklingsfrågor verkar däremot följas upp i mindre utsträckning. Enligt våra intervjuer med företrädare för flera departement tar de upp frågor om löneutveckling när de anser att de behöver det. Det vanligaste är att departementen ställer frågor om myndighetens löneutveckling om de har fått några tecken på att löneutvecklingen sticker ut i förhållande till övriga staten. Ett underlag för detta är den statistik som Enheten för statlig arbetsgivarpolitik på Finansdepartementet tillhandahåller till de ansvariga enheterna inom Regeringskansliet. De företrädare för olika departement som vi har intervjuat anser att de oftast får rimliga förklaringar från myndigheten när det gäller löneutvecklingen.

En femtedel av myndigheterna uppger i vår enkät att de inte vet om frågorna får tillräckligt utrymme i dialogen (figur 19). Det kan bero på att frågorna inte har någon framskjuten plats. Men det kan också förklaras av att de personer som har svarat för dessa myndigheter inte själva deltar i myndighetsdialogen.

Samtidigt visar våra intervjuer att de arbetsgivarpolitiska frågorna kan få ett relativt omfattande utrymme i de löpande kontakterna och i dialogen

mellan myndigheten och departementet, när myndigheten och departementet är överens om frågornas vikt.

### 6.3.2 Arbetsgivarpolitik har inte någon framträdande plats i den årliga myndighetsdialogen

I vår analys av hur regeringen följer upp myndigheternas arbete med arbetsgivarfrågor har vi även tittat på i vilken mån den årliga myndighetsdialogen används för denna uppföljning.

#### **Myndigheterna anser att frågorna följs upp för lite i dialogen**

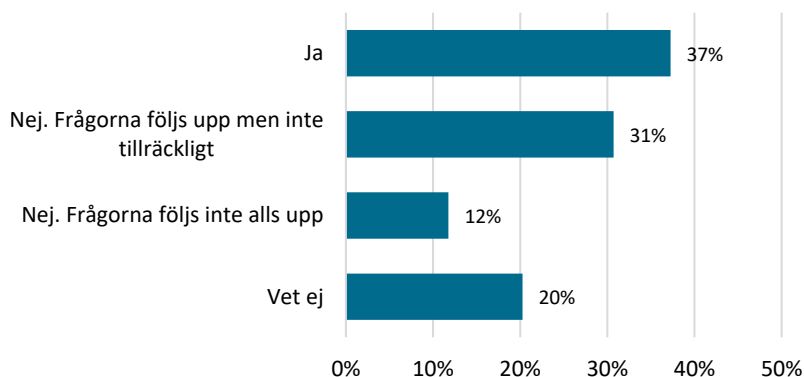
Regeringskansliets cirkulär för den årliga myndighetsdialogen innehåller stöd och anvisningar för hur departementen ska analysera myndigheternas arbetsgivarpolitik samt ett formulär för bedömning av uppfyllelsen av delmålen.

Vår bild är ändå att de arbetsgivarpolitiska frågorna får förhållandevis litet utrymme i myndighetsdialogerna, vilket bland annat framgår av resultatet av vår enkätundersökning (figur 19). Det förekommer att de endast hanteras vid förmöten inför den årliga myndighetsdialogen, då den politiska ledningen inte medverkar.

Men det varierar relativt mycket mellan olika myndigheter när det gäller frågan om de arbetsgivarpolitiska frågorna får tillräckligt med utrymme i myndighetsdialogen med den politiska ledningen i departementet. Resultaten från enkät- respektive intervjuundersökningen bekräftar varandra i denna del.



**Figur 19. Myndigheternas syn på om de arbetsgivarpolitiska frågorna får tillräckligt utrymme i den årliga myndighetsdialogen (n=153).**



Ungefär en tredjedel (36 procent) av myndigheterna uppger i vår enkät att frågorna får tillräckligt utrymme i dialogen. I våra intervjuer med myndigheterna betonar de som anser att frågorna får tillräckligt utrymme bland annat att Regeringskansliet har en gemensam systematik och struktur för vilka frågor som ska tas upp.

Drygt fyra av tio myndigheter anser i vår enkät att frågorna antingen får för litet utrymme (31 procent) eller inget utrymme alls (12 procent).

De myndigheter som vi har intervjuat förklarar att det handlar om att Regeringskansliet inte är intresserade av frågorna så länge allt går bra vid myndigheten. Frågorna tas då ofta upp i ett förmöte, där tjänstemän på lägre nivåer deltar, snarare än i huvuddialogen. Vår bild utifrån intervjuerna är att myndigheterna uppfattar att den politiska ledningen blir intresserad av de arbetsgivarpolitiska frågorna först när det är någonting som sticker ut, exempelvis sjukfrånvaro.

Ett annat skäl som myndigheter lyfter fram till att de arbetsgivarpolitiska frågorna inte behandlas tillräckligt är att Regeringskansliet saknar kompetens för att följa upp området. Statskontoret har inte undersökt kompetensen i arbetsgivarfrågor inom Regeringskansliet. Men vi konstaterar att tillräckliga kunskaper om den statliga arbetsgivarpolitiken är en förutsättning för att dialogen mellan departementen och myndigheterna ska vara ändamålsenlig.

### **Företrädare för Regeringskansliet anser att frågorna följs upp tillräckligt**

Den generella bilden från departementen är däremot att de följer upp de arbetsgivarpolitiska frågorna, både inom ramen för den årliga myndighetsdialogen och inom ramen för andra löpande kontakter och löpande uppföljning. Företrädare för departementen anser att olika arbetsgivarpolitiska frågor tas upp när de blir aktuella för en viss myndighet.

Generellt anser företrädarna för departementen också att de politiska ledningarna visar intresse för frågorna.

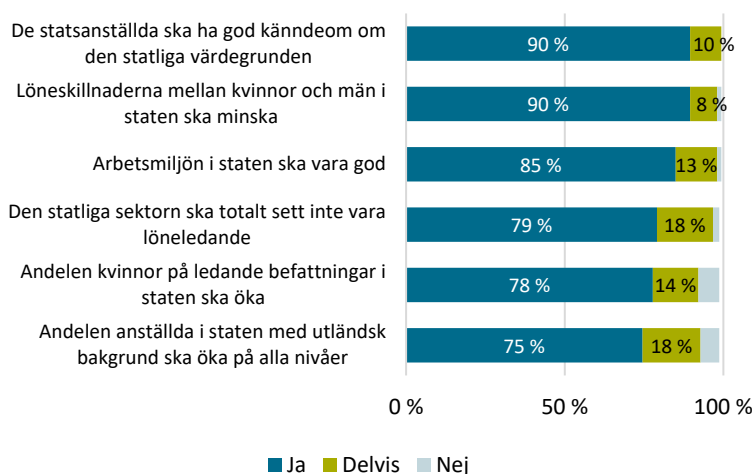
### **6.3.3 Myndigheterna anser överlag att delmålen är relevanta och vägledande**

Även om delmålen inte systematiskt följs upp för enskilda myndigheter anser myndigheterna överlag att delmålen är relevanta och vägledande.

#### **Enkätsvaren indikerar bred acceptans av delmålen**

Delmålen verkar överlag ha hög relevans för myndigheternas arbetsgivarpolitik (figur 20). Mellan 75 och 90 procent av myndigheterna anser att respektive delmål är formulerat på ett sätt som gör det relevant och vägledande för myndigheten. Vi vill betona att vi skickade ut enkäten till myndighetsföreträdare under våren 2020, det vill säga före budgetpropositionen för 2021 som presenterade formuleringen av målet om jämn könsfördelning på ledande befattningar inom staten. Myndighetsföreträdarna gav därför i vår enkät sin syn på delmållets tidigare formulering, det vill säga att andelen kvinnor på ledande befattningar ska öka.

**Figur 20. Myndigheternas syn på om delmålen är relevanta och vägledande för myndighetens arbetsgivarpolitik (n=153).**



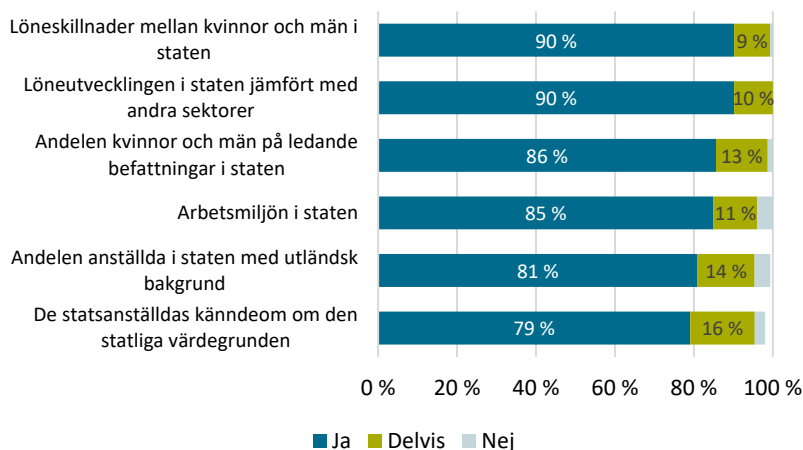
De delmål som flest myndigheter (90 procent) bedömer som relevanta och vägledande är att löneskillnaderna mellan kvinnor och män i staten ska minska samt att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statsanställd. De delmål som myndigheterna bedömer som minst relevanta och vägledande är att andelen kvinnor på ledande befattningar respektive andelen anställda i staten med utländsk bakgrund ska öka på alla nivåer (78 respektive 75 procent).

Vissa områden tar flera myndigheter upp som exempel på områden som borde följas upp men som de uppfattar att Regeringskansliet inte följer upp i dag. Det gäller kompetensförsörjning, ledarskap, samverkan mellan myndigheter och andelen statsanställda med funktionsnedsättning.

### **Myndigheterna anser överlag att de områden som delmålen rör är relevanta att följa upp**

Myndigheterna anser genomgående att de områden som delmålen rör är relevanta att följa upp för att regeringen ska kunna bedöma hur myndigheterna tar sitt arbetsgivarpolitiska ansvar (figur 21).

**Figur 21. Myndigheternas syn på om de områden som delmålen berör är relevanta att följa upp för att regeringen ska kunna bedöma myndigheternas arbetsgivarpolitik (n=153).**



De högsta andelarna finns inom områdena löneutvecklingen inom staten jämfört med andra sektorer samt löneskillnader mellan kvinnor och män i staten (90 procent), tätt följda av andelen kvinnor och män på ledande befattningar i staten (86 procent). Ingen myndighet svarar att löneutvecklingen inom staten jämfört med andra sektorer inte är relevant att följa upp.

Lägst andel finns inom områdena andelen med utländsk bakgrund respektive kändedomen bland de anställda om grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statsanställd. Det är 4 procent som svarar nej på frågan om andelen med utländsk bakgrund i staten respektive arbetsmiljön i staten är relevanta att följa upp.

Det är möjligt att den marginellt högre andelen nej-svar på frågan om det är relevant att följa upp andelen med utländsk bakgrund respektive arbetsmiljön har att göra med att det kan vara praktiskt svårt att följa upp, exempelvis på grund av att det är svårt att få tillgång till data.

Det skiljer sig med andra ord något åt när det gäller om myndigheterna bedömer att ett delmål är relevant och vägledande respektive om de bedömer att området som delmålet rör är relevant att följa upp.

## **Intervjuerna indikerar att delmålen inte är levande på myndigheterna**

Våra intervjuer med myndighets- och HR-chefer visar att delmålen har acceptans och uppfattas som relevanta av myndigheterna. Däremot verkar de inte vara styrande för enskilda myndigheters arbetsgivarpolitik eftersom de inte är särskilt levande på myndigheterna.

I våra intervjuer ser vi exempel på myndigheter som uppfattar att det är svårt att förhålla sig till vissa av delmålen. Ett sådant tydligt exempel gällde det tidigare målet att andelen kvinnor på ledande befattningar ska öka. Små myndigheter där majoriteten av medarbetarna är kvinnor hade svårt att förhålla sig till detta delmål.

## **6.4 Regeringens aggregerade uppföljning och redovisning**

Regeringen redovisar den statliga arbetsgivarpolitiken i budgetpropositionen, under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning. Redovisningen i budgetpropositionen utgår från det överordnade målet och de sex delmålen. Tidigare skedde en särskild redovisning av arbetsgivarpolitiken. Sedan budgetpropositionen 2021 redovisas dock arbetsgivarpolitiken som en del av den statliga förvaltningspolitiken.

I bilagan Statsförvaltningens utveckling finns en övergripande redovisning av personalstrukturen m.m. inom staten och kompletterande information om uppföljningen av regeringens delmål för de statliga arbetsgivarna.

I detta avsnitt redovisar vi kort hur redovisningen i budgetpropositionen är utformad och vilken återrapportering som regeringen därmed lämnar till riksdagen rörande den statliga arbetsgivarpolitiken. Redogörelsen utgår från redovisningen i budgetpropositionen för 2021. Men de uppgifter som regeringen återkommande lämnar i budgetpropositionen har varit desamma under en längre tid.

Vi konstaterar att måluppfyllelsen på delmålens område inte ger en tydlig bild av det övergripande målet är på väg att bli uppfyllt. Regeringen analyserar inte heller måluppfyllelsen för det övergripande målet för arbetsgivarpolitiken.

I bilaga tre till denna rapport redogör vi kortfattat för hur regeringens uppföljning av arbetsgivarpolitiken har förändrats sedan delegeringen infördes.

#### 6.4.1 Utvecklingen av måluppfyllelsen på delmålens områden ger ingen tydlig bild av måluppfyllelsen för det övergripande målet

Regeringen använder i huvudsak följande indikatorer för att följa upp arbetsgivarfrågor i förhållande till regeringens mål och delmål:

- kompetensförsörjningsläget i staten
- utvecklingen av genomsnittliga löner i olika sektorer på arbetsmarknaden
- andelen kvinnor och män på ledande befattningar i staten
- löneskillnaden mellan kvinnor och män i staten
- andelen anställda med utländsk bakgrund på olika nivåer i staten
- den genomsnittliga sjukfrånvaron i staten
- utvecklingen av nybeviljad sjukersättning och aktivitetsersättning för anställda i staten
- utvecklingen av antalet anmälningar enligt det statliga personskadeavtalet (PSA)
- arbetsmiljöundersökningar (genomförs vartannat år).

Regeringen har redovisat indikatorerna för de olika delmålen under lång tid. Indikatorn löneutveckling har regeringen redovisat sedan budgetpropositionen för 2003. Indikatorerna kvinnor och män på ledande befattningar samt sjukfrånvaro har regeringen redovisat sedan budgetpropositionen för 2004. Indikatorn andel med utländsk bakgrund i staten har redovisats sedan budgetpropositionen för 2005. Indikatorn löneskillnader mellan kvinnor och män har redovisats sedan delmålet infördes i budgetpropositionen för 2007.

Därmed finns det i dag långa tidsserier för de indikatorer som regeringen redovisar för riksdagen. Redan när indikatorerna började användas redovisades de dessutom med tidsserier bakåt, vilket innebär att

redovisningen tidsmässigt sträcker sig ännu längre än till de år då de först presenterades i budgetpropositionen.

Regeringen redovisar måluppfyllelsen för respektive delmål för de statliga arbetsgivarna inom ramen för huvudredovisningen av utgiftsområde två och i den bilaga som kompletterar budgetpropositionen, som kallas Statsförvaltningens utveckling.

Vi redogör översiktligt för hur de indikatorer som används för att följa delmålen har förändrats i Bilaga 3. Sammantaget har de indikatorer som används för att följa upp delmålen utvecklats positivt, vilket innebär att de har gått mot att uppfylla målen.

Vi konstaterar att förändringarna inom delmålen områden ändå inte ger något tydligt underlag för att bedöma måluppfyllelsen av det övergripande målet för den statliga arbetsgivarpolitiken.

#### 6.4.2 Regeringens analys och bedömning avseende det övergripande målet är inte tydlig

Regeringens redovisning av det övergripande målet utgår från följande rubriker:

- En samordnad statlig arbetsgivarpolitik
- En attraktiv och föredömlig arbetsgivare
- En strategisk kompetensförsörjning i staten

Under rubriken En samordnad statlig arbetsgivarpolitik redovisar regeringen myndigheternas och Trygghetsstiftelsens vidtagna åtgärder inom området. Regeringen anser att avsnittet beskriver hur verksamheterna har bidragit till målet att den statliga arbetsgivarpolitiken ska vara samordnad. Stort fokus ligger på Arbetsgivarverket, där ett återkommande inslag är resultaten från Arbetsgivarverkets årliga medlemsundersökning.

Under rubriken En attraktiv och föredömlig arbetsgivare tar regeringen upp exempel på stöd som Arbetsgivarverket har givit till myndigheterna i deras strategiska arbete med kompetensförsörjning.

Under rubriken En strategisk kompetensförsörjning i staten redogör regeringen för resultaten från Konjunkturbarometern för den statliga sektorn.

Bilagan Statsförvaltningens utveckling redogör mer detaljerat för den statliga förvaltningens organisation och utveckling. Vidare redovisar den övergripande bland annat personalstrukturen inom staten. Bilagan kompletterar den redovisning på området som lämnas i budgetpropositionen.

Regeringen analyserar inte måluppfyllelsen för det övergripande målet för den statliga arbetsgivarpolitiken. Uppgifter som regeringen lyfter fram från Konjunkturbarometern, som pensionsavgångar och personalomsättning, analyseras inte närmare. Det framgår därmed inte om regeringen betraktar nivåerna och utvecklingen inom sådana indikatorer som positiva eller negativa. Det blir sammantaget oklart på vilka grunder regeringen bedömer att kompetensförsörjningen i staten fungerar väl.

En mer utvecklade analys skulle göra det möjligt för regeringen att lämna en tydligare redovisning och bedömning av den övergripande måluppfyllelsen till riksdagen. Statskontoret bedömer att principen om en begränsad styrning av Arbetsgivarverket ger utrymme för att lämna ett enskilt uppdrag till myndigheten att lämna förslag till hur det övergripande målet bör analyseras och redovisas utifrån befintliga eller nya indikatorer. I ett sådant uppdrag bör Arbetsgivarverket samråda med medlemsmyndigheterna.



## 7 Delegeringens betydelse för förtroende och effektivitet i förvaltningen

I detta kapitel analyserar vi delegeringens betydelse för allmänhetens förtroende för statsförvaltningen och på vilket sätt delegeringen bidrar till effektivitet och utveckling i de statliga verksamheterna. Analysen utgår från våra iakttagelser i övriga delar av uppdraget, tidigare studier och vår internationella jämförelse av organiseringen av de statliga arbetsgivarfrågorna i fem andra länder.

### 7.1 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget gör vi följande iakttagelser om delegeringens betydelse för förtroende och effektivitet i förvaltningen:

- Det som bygger förtroende för offentlig förvaltning återfinns i den gemensamma statliga värdegrunden som ska komma till uttryck som en god förvaltningskultur på myndigheterna.
- Delegeringen har sannolikt både en positiv och negativ betydelse för allmänhetens förtroende.
- Ledarskap, rekrytering och intern organisering är viktiga verktyg för att främja god förvaltningskultur. Att myndighetschefen genom delegeringen förfogar över dessa verktyg är en styrka i sammanhanget.
- Delegeringen innebär samtidigt att förvaltningsgemensamma lösningar försvåras och medför utmaningar med att upprätthålla en gemensam offentlig värdegrund.
- Delegeringen skapar förutsättningar för effektiv statlig verksamhet genom möjligheter till verksamhetsanpassning med flexibla och lokala lösningar. Myndigheterna ser därför rätten att förfoga över arbetsgivarfrågor som positiv för effektiviteten i verksamheten.

- Myndigheterna tar överlag tillvara de möjligheter som delegeringen ger, genom att bland annat använda möjligheter till lokal anpassning av kollektivavtal och individuell lönesättning.

## 7.2 Delegering och decentralisering har både för- och nackdelar

Forskningen kring delegering av arbetsgivarfrågor i offentlig förvaltning betonar att förvaltningen kan nå måluppfyllelse både genom decentraliserade och centraliserade lösningar. Det är då graden av decentralisering som ger upphov till olika risker och fördelar, där styrkan i den ena lösningen ofta utgör svagheten i den andra.

Delegerade system anses ha fördelen att de leder till allmänt högre effektivitet genom att beslut kan fattas snabbare, rekrytering kan verksamhetsanpassas och processer förenklas. Chefer i förvaltningen ges ett större mandat som innebär att de kan rekrytera, befordra, skapa incitament, kompetensutveckla och kommunicera med medarbetarna utifrån lokala behov.

De fördelar som framhålls med centralisering handlar om att de är mer kostnadseffektiva genom sina stordriftsfördelar där bland annat kompetens och expertis inom rekrytering kan samlas på ett ställe, samtidigt som likriktning kan säkerställas där detta behövs.<sup>79</sup>

### 7.2.1 Delegeringens betydelse för förtroendet

Frågan om allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen är komplex med många faktorer som påverkar. Statskontoret är en av flera aktörer som har visat på detta.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Meyer R. E. & Hammerschmid G., The degree of decentralization and individual decision making in decision making in central government human resource management: a European comparative perspective, *Public Administration* Vol. 88, No. 2, 2010 (455–478).

<sup>80</sup> Statskontoret. (2017:103). *Förtroende för staten. Förvaltningspolitiska utvecklingsområden och prioriteringar 2017–2018*. (PM); Statskontoret (2015) *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* (Om offentlig sektor).

Vi anser att frågan om förtroende för den offentliga förvaltningen till stor del är avhängig om allmänheten uppfattar att förvaltningen förmår att leva upp till de värden som ramar in av den statliga värdegrunden och ambitionen om en god förvaltningskultur. Vi belyser därför hur delegeringen av arbetsgivarfrågorna påverkar myndigheternas möjligheter att nå mål som formulerats för dem i detta avseende. Vår analys grundar sig även i de faktorer som internationell forskning och Statskontorets tidigare analyser har identifierat som relevanta när det gäller förtroendeskapande. I detta kapitel redogör vi därför kort både för dessa faktorer och hur de samspelar med de principer som ligger till grund för den statliga värdegrunden.

### **Det som bygger förtroende för offentlig förvaltning återfinns i den gemensamma statliga värdegrunden**

Inom forskningen om förtroende för institutioner har fem faktorer föreslagits som förklaringar till hur förtroende uppstår och förändras: förmåga/kompetens, integritet, empati, transparens och värdegemenskap.<sup>81</sup>

OECD har föreslagit ett ramverk för hur man kan analysera förtroendet för offentlig förvaltning utifrån vad medborgarna kan antas förvänta sig av förvaltningen för att de ska ha förtroende för den.<sup>82</sup> Följande delar finns i OECD:s ramverk:

---

<sup>81</sup> Holmberg, S. och Weibull, L., Det viktiga institutionsförtroendet. I Weibull, L., Oscarsson, H. och Bergström, A. (red.). (2013). *Vägskäl. En antologi från SOM-institutet*.

<sup>82</sup> OECD. (2017). *Trust and Public Policy. How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, s. 24.

- *Pålitlighet.* Förvaltningens förmåga att minimera de ekonomiska, sociala och politiska osäkerheter som medborgarna kan ha i förhållande till förvaltningen och att förvaltningen agerar konsistent och förutsägbart.
- *Beredvillighet.* Förvaltningens förmåga att leverera tillgängliga och effektiva tjänster som är anpassade till medborgarnas förväntningar och behov.
- *Öppenhet och ett inkluderande förhållningssätt.* Förvaltningens förmåga att upprätthålla en tvåvägskommunikation med berörda medborgare. Kommunikationen ska underlätta transparens, ansvarsutkrävande och engagemang.
- *Integritet.* Förvaltningens förmåga att upprätthålla etiska principer som innebär att man värnar allmänintresset och hindrar korruption.
- *Rättvisa.* Förvaltningens förmåga att behandla alla likvärdigt.

De faktorer som lyfts fram i forskningen och de faktorer som OECD arbetar med bedömer vi som snarlika varandra. Faktorn förmåga/kompetens motsvarar ungefär OECD:s faktor beredvillighet samtidigt som faktorn integritet kan sägas innefatta OECD:s faktorer integritet, pålitlighet och rättvisa.

De faktorer som bygger förtroende överensstämmer till stor del med de värden och principer som återfinns i regeringsformen och andra författningar, och som har fått sitt samlade uttryck i den statliga värdegrunden, det vill säga demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service. Det är också rimligt att principerna i den statliga värdegrunden, med sin grund i de författningar som styr förvaltningen, svarar mot de grundläggande krav och förväntningar som allmänheten har på sin offentliga förvaltning.

Regeringen har betonat att statsanställdas kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och för rollen som statsanställd

är viktiga förutsättningar för allmänhetens förtroende och för förvaltningens effektivitet.<sup>83</sup>

### **Den statliga värdegrunden ska få genomslag genom en god förvaltningskultur**

God förvaltningskultur handlar i grunden om hur myndigheterna ser till att genomföra sina uppdrag på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt.

När Statskontoret studerade det förvaltningspolitiska målets status tio år efter dess införande kunde vi också konstatera att både regeringen och många myndigheter betonar vikten av att arbeta med den statliga värdegrunden som ett sätt att uppfylla målet för förvaltningen. Myndighetscheferna kopplar i den undersökningen frågan om en rättssäker och effektiv förvaltning till tjänstemännens kunskaper om den statliga värdegrunden.<sup>84</sup>

Den statliga värdegrunden ska komma till uttryck genom en god förvaltningskultur vid myndigheterna och därmed bidra till att upprätthålla förtroendet för förvaltningen. Hur myndigheter arbetar för en god förvaltningskultur ger därför en bild av vilka möjligheter som står till buds för förvaltningen inom ramen för den delegerade modellen.

### **Faktorer som är viktiga i arbetet för en god förvaltningskultur**

Statskontoret har tidigare konstaterat att en första utgångspunkt är att ledarskapet påverkar förvaltningskulturen.<sup>85</sup> I vår enkätundersökning inom ramen för denna rapport lyfter myndigheterna också fram ett aktivt ledarskap som en viktig faktor för arbetet med en god förvaltningskultur. Myndigheterna anger också utbildning och introduktion av nyanställda som viktiga inslag i arbetet.

---

<sup>83</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. s. 37. Syftet med att ge Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) i uppdrag att under 2010 och 2011 leda och samordna regeringens satsning på ett offentligt etos, var att stärka just allmänhetens förtroende för statsförvaltningen och att öka effektiviteten i förvaltningen.

<sup>84</sup> Statskontoret. (2020). *En innovativ och samverkande förvaltning. 10 år med det förvaltningspolitiska målet*, s. 18. (Om offentlig sektor).

<sup>85</sup> Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*. (Om offentlig sektor).

Därtill har Statskontoret tidigare dragit slutsatsen att organiseringen av en myndighet är ett viktigt styrverktyg i fråga om förvaltningskultur. Myndighetsföreträdare ser att de kan använda organisationsstrukturen för att skapa en god förvaltningskultur.<sup>86</sup>

I samma studie konstaterade Statskontoret att rekrytering är ett centralt verktyg för myndigheter att hitta ledningskompetens med värderingar som överensstämmer med den statliga värdegrunden och förvaltningskulturen på myndigheten. Lönesättningen lyftes också fram i rapporten som ett sätt att verka för en god förvaltningskultur genom att lönekriterier ger ledningen möjlighet att markera vilka egenskaper de värdesätter i verksamheten.

Statskontoret såg också att myndigheters storlek och organisering innebär att myndighetsledning har olika förutsättningar att arbeta med förvaltningskultur och att myndighetskulturen i stor utsträckning bestäms av medarbetarnas kompetens och bakgrund.

### **Delegeringen kan vara en styrka för vissa av faktorerna**

Varje myndighet behöver tolka principerna i förvaltningskulturen utifrån myndighetens uppdrag för att de ska kunna omsättas i verksamheten. I det sammanhanget är delegeringen en styrka. Delegeringen innebär att myndighetschefen äger verktygen organisering och rekrytering, vilket ger förutsättningar för att på ett verksamhetsanpassat sätt främja en god förvaltningskultur.

Statskontoret har tidigare kunnat konstatera att ledarskapet på myndigheten spelar stor roll för möjligheterna att åstadkomma en god förvaltningskultur.<sup>87</sup> Just att myndighetschefen helt förfogar över rekryteringen av sina chefer kan därför tala för att delegeringen gynnar förvaltningskulturen.

Likaså kan delegeringen vara till fördel eftersom organisationsförändringar är ett verktyg för att åstadkomma en god förvaltningskultur.

---

<sup>86</sup> Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*. (Om offentlig sektor.)

<sup>87</sup> Ibid.

Det hänger ihop med att delegeringen ger myndighetschefen eget ansvar att besluta om den interna organiseringen.

Vi bedömer även att delegeringen bör kunna främja involvering av medarbetare och förtroendefullt förhållande mellan ledning och medarbetare, till exempel genom att delegeringen ger möjlighet till lokal samverkan.

### **Delegering innebär risker för en svagare gemensam värdegrund**

Risker som har uppmärksammats i system som i hög grad är decentraliserade är att professionalismen kan försvagas, en gemensam offentlig värdegrund kan försvinna och att ett strategiskt perspektiv på arbetsgivarpolitiska policyfrågor kan försvåras.<sup>88</sup>

OECD har varnat för att individualisering av arbetsgivarfrågor kan ha negativa effekter på gemensamma värden och etik inom förvaltningen. Men de betonar också att individualisering av arbetsgivarfrågor utgör kärnan i reformer som syftar till att öka förvaltningens möjlighet att anpassa sig.<sup>89</sup>

Enligt Tillitsdelegationen har de gemensamma statstjänstemannaidealerna i svensk förvaltning försvagats. Ett exempel är att delegationens utredning och Statskontorets kartläggning inom ramen för utredningen visade att likvärdigheten i dagens introduktionsutbildningar för statsanställda är låg och att det är stor skillnad på vilken utbildning som anställda på olika myndigheter får.<sup>90</sup>

Ett tecken på hur svårt det är att upprätthålla en gemensam värdegrund i en delegerad modell är att vår enkät visar att god förvaltningskultur och den statliga värdegrunden utmärker sig som det område som klart flest

---

<sup>88</sup> Meyer R. E. & Hammerschmid G., The degree of decentralization and individual decision making in decision making in central government human resource management: a European comparative perspective, *Public Administration* Vol. 88, No. 2, 2010 (455–478).

<sup>89</sup> OECD. *Government at a glance 2009*, s 76.

<sup>90</sup> SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen*, s. 85.

myndigheter anser både rymmer samordningsvinster och behöver ytterligare samordning.

Regeringen planerar att införa en gemensam introduktionsutbildning för statsanställda, vilket är en åtgärd som syftar till att skapa större samordning.<sup>91</sup>

### 7.2.2 Delegeringens betydelse för förvaltningens effektivitet och utveckling

Effektivitet var ett grundläggande syfte med delegeringen. Det avgörande motivet för reformen var att riksdag och regering ville lämna över ansvaret för lönebildningen till Arbetsgivarverket och de statliga myndigheterna. I och med rambudgeteringen fick myndigheterna ett samlat ansvar för sina utgifter och för att klara av löneutvecklingen inom på förhand givna ramar.

Men inom ramen för vårt uppdrag har vi valt att koppla frågan om delegeringens betydelse för effektiviteten och utvecklingen inom förvaltningen till hur myndigheterna tar tillvara de förutsättningar som delegeringen ger för att bedriva en effektiv verksamhet.

#### **Verksamhetsanpassning, flexibilitet och lokala lösningar genom delegering ska leda till effektiv verksamhet**

Delegeringen innebär att myndigheterna ansvarar för att utforma inre organisation, arbetsprocesser, lönebildning och kompetensförsörjning med hänsyn till verksamhetens krav.

I Sverige var tanken att delegeringen skulle leda till en effektivare förvaltning genom verksamhetsanpassning, flexibilitet och möjligheter till lokala lösningar. Andra länders erfarenheter visar också att tydlighet i befogenheter och utrymme för lokal anpassning är grundläggande för att uppnå effektivitet i staten.<sup>92</sup>

Våra intervjuer med myndighetsföreträdare visar att delegeringen ses som en förutsättning för att myndigheterna ska kunna fatta beslut om

---

<sup>91</sup> Kommittédirektiv 2019:6. *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen.*

<sup>92</sup> Deloitte. (2015). Gjennomgang av den statlige arbeidsgiverfunksjonen – Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



arbetsgivarfrågor som underlättar myndigheternas arbete med deras kärnuppdrag. Vår enkät till myndigheterna visar därtill att arbetsgivarpolitiken spelar en avgörande roll i myndigheternas effektiviseringsarbete. Av de knappt 60 myndigheter som i vår enkät har valt att beskriva hur myndigheten använder arbetsgivarpolitiken som en del i sitt effektiviseringsarbete uppger en fjärdedel att de använder arbetsgivarpolitiken i mycket hög grad medan övriga bedömer att detta sker i ganska hög grad.

Myndigheterna lyfter fram följande aspekter som viktiga i sammanhanget: chefernas roll, att kompetensförsörjning och kompetensutveckling används för att attrahera och utveckla personalen, lönesättning, den statliga värdegrunden, lokala avtal och arbetsmiljö.

### **Modellen ger förutsättningar men framgången bygger på att möjligheter tas tillvara**

En delegerad modell skapar alltså förutsättningar för effektiv statlig verksamhet genom möjligheter till verksamhetsanpassning med flexibla och lokala lösningar. Men det förutsätter att myndigheterna, som fått ansvar delegerat till sig, tar tillvara dessa möjligheter.

Tydlighet i befogenheter, lönen som styrmedel samt lokala avtal och ytterst enskilda överenskommelser kan fungera som indikatorer för hur väl potentialen i den delegerade modellen tas tillvara av myndigheterna. Statskontoret bedömer att myndigheterna överlag gör detta.

Mycket få myndigheter anser att deras ansvar och befogenheter är otydliga inom det arbetsgivarpolitiska området (se kapitel 3). Det innebär att delegeringen är tydlig, vilket är en förutsättning för en effektiv verksamhet.

Relativt få myndigheter ser några hinder för att sluta lokala avtal (se kapitel 5). En majoritet av myndigheterna har också lokala avtal för samverkan, lön, arbetstid respektive restid. Få myndigheter uppger egna kapacitetsbrister som ett hinder för att sluta lokala avtal. Detta pekar mot att myndigheterna tar tillvara möjligheter att anpassa kollektivavtal till de egna verksamheterna, även det är mer ovanligt att myndigheter erbjuder medarbetare enskilda överenskommelser (se kapitel 4).

Individuell lönesättning genom lönesättande samtal är ett tydligt utslag av långtgående arbetsgivarpolitisk delegering. Det är också en förutsättning för att lönen ska kunna fungera som styrmedel. Utredningen från 2002 uppmärksammade att individuell lönesättning redan då hade slagit igenom. Nu kan vi konstatera att det har fått fullt genomslag (se vidare kapitel 5). Därtill tillämpar samtliga myndigheter åtminstone delvis lönesättande samtal.

Vår undersökning visar också att nästan alla myndigheter anser att lönen åtminstone delvis fungerar som styrmedel (kapitel 5). Ungefär hälften av myndigheterna anser att lönesättningen speglar medarbetarnas prestation och resultat i förhållande till verksamhetens mål. Resten bedömer att detta delvis gäller. Dessa resultat är inget direkt mått på om lönen verkligen fungerar som styrmedel, men det ger en indikation om att myndigheterna bedömer att lönesättningen kan leda till bättre effektivitet.

# Referenser

## Offentligt tryck

Kommittédirektiv 1996:2. *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna.*

Kommittédirektiv 2019:6. *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1993/1994: KU19. *En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området.*

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

Proposition 1992/93:100. *Budgetpropositionen för 1993/94.*

Proposition 2005/06:1. *Budgetpropositionen för 2006.*

Proposition 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007.*

Proposition 2007/08:1. *Budgetpropositionen för 2008.*

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

Proposition 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020.*

Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021.*

Regeringen. *Regeringens chefspolicy för myndighetschefer, Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet.*

Skrivelse 2000/01:151. *Regeringens förvaltningspolitik.*

Skrivelse 2009/10:43. *Utnämningsspolitiken.*

Skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsgivarverket.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsgivarverket.*

*SOU 1992:100. Staten som arbetsgivarorganisation.*

*SOU 1997: 48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat.*

*SOU 2002:32. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering.*

*SOU 2004:23. Från verksförordning till myndighetsförordning.*

*SOU 2005:32. Regeringens stabsmyndigheter.*

SOU 2008:22. *Ett stabsstöd i tiden.*

SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten.*

SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen.*

## Rapporter och dokument från myndigheter/organisationer

Arbetsgivarverket. (2007:3). *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten.*

Arbetsgivarverket. *Konjunkturbarometern för den statliga sektorn. Medlemmarnas makroekonomiska förutsättningar, ekonomi och kompetensförsörjning – en uppdaterad prognos för år 2020.* (Dnr 2020/0467).

Arbetsgivarverket. *Löneutveckling på det statliga avtalsområdet 2015-2016.*

Arbetsgivarverket. *Löneutveckling på det statliga avtalsområdet 2016-2017.*

Arbetsgivarverket. *Löneutveckling på det statliga avtalsområdet 2017-2018.*

Arbetsgivarverket. *Löneutveckling på det statliga avtalsområdet 2018-2019.*

*Arbetsgivarverkets stadgar för Arbetsgivarverket.* Fastställt 2008-11-13, reviderad vid årsmötet 2019-11-13.

Arbetsgivarverket. *Medlemsundersökning 2016.*

Arbetsgivarverket. *Medlemsundersökning 2017.*

Arbetsgivarverket. *Medlemsundersökning 2018.*

Arbetsgivarverket. *Medlemsundersökning 2019.*

Arbetsgivarverket. 2020, *Arbetsgivare för framtiden – Statens kompetens utvecklar samhället. Strategi för statliga arbetsgivare.*

Arbetsgivarverket. *Veckomätning av medlemsärenden i rådgivningen Q1 2019.* PM 2020-08-26.

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2002.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2003.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2004.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2005.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2006.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2008.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2010.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2011.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2012.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2013.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2014.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2015.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2016.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2017.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2018.*

Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2019.*

OECD. *Government at a glance 2009.*

OECD. *Government at a glance 2017.*

OECD. (2017). *Trust and Public Policy. How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust.*

Deloitte. (2015). *Gjennomgang av den statlige arbeidsgiverfunksjonen – Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.*

Statskontoret. (2009:103). *Den strategiske kompetensforsörjningen i statsförvaltningen.*

Statskontoret. (2011). *Från trappa till spalje – myndigheternas arbete med karriärutveckling.* (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2013). *Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare.* (Om offentlig sektor).

Statskontoret (2015) *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten.* (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2017:103). *Förtroende för staten. Förvaltningspolitiska utvecklingsområden och prioriteringar 2017–2018.* (PM).

Statskontoret. (2018). *Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?* (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2019:103). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov.*

Statskontoret. (2020). *En innovativ och samverkande förvaltning. 10 år med det förvaltningspolitiska målet.* (Om offentlig sektor).

Holmberg, S. och Weibull, L., Det viktiga institutionsförtroendet. I Weibull, L., Oscarsson, H. och Bergström, A. (red.). (2013). *Vägsäl. En antologi från SOM-institutet.*

## Tidningar/tidskrifter

Meyer R. E. & Hammerschmid G., The degree of decentralization and individual decision making in decision making in central government human resource management: a European comparative perspective, *Public Administration* Vol. 88, No. 2, 2010 (455–478).

## Webbplatser

Algemene Bestuursdienst. *Organisation (English)*. (Hämtad 2020-11-02).  
<https://www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/organisation>.

Arbetsgiverportalen. *Arbeidsgivarrådet*. (Hämtad 2020-11-02).  
<https://arbeidsgiver.difi.no/strategisk-hr-og-ledelse/arbeidsgivarradet>.

Medlingsinstitutet. *Konjunkturlönestatistik*. (Hämtad 2020-11-02).  
<https://www.mi.se/lon-loneutveckling/konjunkturlonestatistik/>.

Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen. Start (Hämtar 2020-11-02).  
<https://myndighetsnatverket.se/>.

Rörlighet i staten. *Deltagande myndigheter*. (Hämtad 2020-11-02).  
<https://rorlighetistaten.se/kontakter/>.

Statistiska centralbyrån. *Funktionella regioner och kommungrupper*.  
(Hämtad 2020-11-02). <https://www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/funktionella-regioner-och-kommungrupper/>.

Statistiska centralbyrån. *Lönestrukturstatistik, hela ekonomin*. (Hämtad 2020-11-02). <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/lonestrukturstatistik-hela-ekonomin/>.



# Bilaga 1

## Regeringsuppdraget



Regeringen

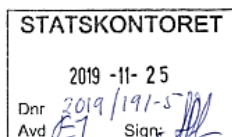
Regeringsbeslut

III 2

2019-11-14  
Fi2019/03818/ESA

Finansdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Stockholm



Uppdrag att utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten utvecklats sedan mars 2002, då den senaste utvärderingen genomfördes.

Statskontoret ska bl.a. analysera hur myndigheterna och Arbetsgivarverket har tagit det arbetsgivarpolitiska ansvaret, delegeringens betydelse för förtroendet för statsförvaltningen och hur den bidragit till utvecklingen av den statliga verksamheten, samt kartlägga och redovisa eventuella oklarheter i fråga om fördelningen av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området.

Utvärderingen syftar däremot inte till att leda till någon förändring av vare sig ramanslagsmodellen eller den därtill hörande ordningen för den s.k. pris- och löneomräkningen (PLO). När det gäller lönebildningen i staten ska parternas befintliga ansvar på såväl den centrala som den lokala nivån utifrån gällande regelverk i form av författningar och kollektivavtal samt givna ekonomiska ramar ligga fast. Dessa områden omfattas således inte av utvärderingen.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 15 november 2020.

Telefonväxel: 08-405 10 00

Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Jakobsgränd 24  
E-post: [fi.registrator@regeringskansliet.se](mailto:fi.registrator@regeringskansliet.se)

## Bakgrund

### Den arbetsgivarpolitiska delegeringen

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten utgör en viktig komponent i regeringens styrning av statsförvaltningen och beslutades av riksdagen 1994 (prop. 1993/94:77, bet. 1993/94:KU19, rskr. 1993/94:264, bet. 1994/95:KU3, rskr. 1994/95:7 och 8).

En myndighet ska enligt 8 § myndighetsförordningen (2007:515) i samverkan med andra myndigheter utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten, skapa goda arbetsförhållanden samt ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet. Det är således myndigheten där medarbetaren har sin anställning snarare än regeringen eller någon annan central myndighet som utövar huvuddelen av arbetsgivarfunktionen.

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen är unik i en internationell jämförelse genom att Arbetsgivarverket har mandat att, med två undantag (se vidare nedan), ingå kollektivavtal på statens vägnar utan regeringens godkännande. Myndigheterna och Arbetsgivarverket ska som utgångspunkt bära ansvaret för alla kostnader som följer av kollektivavtal. För att möjliggöra detta tilldelas myndigheterna ramanslag som ska användas för förvaltningsutgifter. Det finns ingen omedelbar koppling mellan eventuella kostnader som följer av ett kollektivavtal och nivån på ramanslaget.

Myndigheterna ska aktivt kunna använda arbetsgivarpolitiken som ett medel för att med högre effektivitet nå sina mål. Arbetsgivarrollen ska formas utifrån verksamheten vid den enskilda myndigheten och i samverkan med andra arbetsgivare. Genom delegeringen ges parterna på det statliga avtalsområdet möjlighet att själva ingå kollektivavtal i frågor som är av betydelse för såväl verksamhetens effektivitet och resultat som för arbetstagarnas villkor.

Arbetsgivarverket ska vara en från regeringen i betydande utsträckning fristående arbetsgivarorganisation som på likartade villkor kan samverka med andra arbetsgivarorganisationer och ta ansvar för en lönebildning som främjar samhällsekonomisk balans och ökad konkurrenskraft. Detta ska bidra till att skapa en tydlig gräns mellan å ena sidan riksdagens och regeringens

ansvar för den totala utgiftsutvecklingen och å andra sidan parternas ansvar för en ändamålsenlig lönebildning inom den statliga sektorn.

Riksdagen och regeringen har kvar det övergripande ansvaret för den statliga verksamhetens inriktning, omfattning och effektivitet, och kan besluta om mål och riktlinjer för hur myndigheterna ska agera som arbetsgivare, samt följa upp och utvärdera hur arbetsgivarrollen utvecklas. En skarp gräns går emellertid vid kollektivavtalsfrågor. Sådana frågor ska endast myndigheterna och Arbetsgivarverket som arbetsgivarorganisation hantera. Riksdagen och regeringen kan dock meddela föreskrifter och fatta andra beslut som påverkar arbetsgivare på hela arbetsmarknaden. I sådana situationer behandlas myndigheterna som vilka andra arbetsgivare som helst.

#### Kollektivavtalsförordningen

I förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m. anges bl.a. att kollektivavtal på statens vägnar sluts av Arbetsgivarverket med begränsningen att huvudavtal och avtal om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden ska slutas med förbehåll för regeringens godkännande. I förordningen regleras även Arbetsgivarverkets uppgift att företräda staten i vissa tvister.

#### Arbetsgivarverket, dess ledning och dubbla roller

Myndigheter som har ett arbetsgivaransvar är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket. Chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen och som anställts av regeringen är automatiskt ledamöter i arbetsgivarkollegiet, Arbetsgivarverkets högsta beslutande organ. De obligatoriska medlemmarna uppgår till ca 200. Därutöver utser regeringen årligen, inför arbetsgivarcollegiets årsmöte, övriga ledamöter (drygt 40) i kollegiet, däribland företrädare för icke-obligatoriska medlemmar och respektive AP-fond. AP-fonderna är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket, men har regeringens bemyndigande att själva ingå kollektivavtal avseende arbetstagare hos fonderna (Fi 2000/1609).

Av förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket framgår bl.a. att Arbetsgivarverkets styrelse anställer verkets generaldirektör, tillika myndighetschef. Arbetsgivarverket är den enda förvaltningsmyndigheten under regeringen för vilken regeringen inte anställer myndighetschefen.

Arbetsgivarverket är både en förvaltningsmyndighet under regeringen och en medlemsorganisation. Myndigheten har i uppgift att utföra stabsuppgifter åt regeringen, bl.a. att utge en författningssamling. Särskilda medel avsätts i statens budget för detta ändamål.

I betänkandet Arbetsgivarpolitik i staten För kompetens och resultat (SOU 1997:48) behandlades frågan om Arbetsgivarverket, i sin roll som intresseorganisation, bör utföra uppgifter som inte helt eller delvis gillas av medlemmarna. En första utgångspunkt är enligt betänkandet att en underställd myndighet inte ska agera i direkt strid mot regeringens intentioner eller vågra utföra en uppgift som regeringen begär. Regeringens formella rätt att ge uppdrag till Arbetsgivarverket bör emellertid användas med viss försiktighet så att inte medlemmarnas förtroende för sin arbetsgivarorganisation påverkas negativt. Risker för att skada detta förtroende och alternativa sätt att utforma ett uppdrag bör diskuteras mellan företrädare för Regeringskansliet och Arbetsgivarverket. Om det handlar om ett uppdrag som förutsätter kompetens som finns hos Arbetsgivarverket, bör det i de flesta fall ligga i medlemmarnas intresse att uppdraget utförs av deras egen organisation.

#### Delegeringen och den statliga lönebildningen

Den svenska lönebildningsmodellen baseras på att den internationellt konkurrensutsatta sektorn är lönenormerande. Lönekostnadsutvecklingen inom staten som helhet får på sikt inte överstiga den konkurrensutsatta sektorn.

En förutsättning för den långtgående delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna är ramanslagen, för vilka en årlig uppräknings av anslagsnivåerna enligt PLO sker utifrån kostnadsutvecklingen för arbetskraft, lokalhyresutvecklingen, konsumentprisindex och med ett produktivitetsavdrag.

#### Regeringens utnämningsspolitik och chefsfrågor

Regeringens utnämningsspolitik har reformerats och sedan 2006 ska varje rekrytering av en statlig myndighetschef göras med utgångspunkt i en kravprofil. Regeringen ställer bl.a. krav på myndighetschefernas förmåga att leda verksamheten, att företräda verksamheten internt och externt samt att företräda arbetsgivarintresset.

Regeringens uppföljning av utvecklingen på det arbetsgivarpolitiska området och återkopplingen till riksdagen

Regeringen redovisar årligen i budgetpropositionen utvecklingen för området Statliga arbetsgivarfrågor utifrån dels regeringens mål om en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att kompetens finns för att nå verksamhetens mål, dels regeringens delmål för de statliga arbetsgivarna som bl.a. rör arbetsmiljö, jämställdhet och utländsk bakgrund (se t.ex. prop. 2019/20:1 utg.omr. 2 avsnitt 5). Vidare har en sammanfattande redovisning av utvecklingen på området lämnats till riksdagen i dels propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175), dels skrivelsen Regeringens förvaltningspolitik (skr. 2013/14:155).

#### Behovet av en utvärdering

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen utvärderades 1997 och 2002 (se SOU 1997:48 och SOU 2002:32). Utvärderingarna resulterade i bedömningen att delegeringen skulle ligga fast (prop. 2003/04:1 utg.omr. 2 avsnitt 6, bet. 2003/04:FiU2, rskr. 2003/04:125).

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen har funnits i sin nuvarande form under ca 25 år. Delegeringen är långtgående och det framstår som naturligt att nu genomföra en ny utvärdering. Sedan 2002 har stora förändringar skett, bl.a. till följd av den fortsatta utveckling som Sveriges medlemskap i EU inneburit, en utvecklad styrning av de statliga myndigheterna och det pågående digitaliseringsarbetet i statsförvaltningen. Därutöver har Statens servicecenter inrättats för att tillandahålla tjänster som gäller administrativt stöd till myndigheterna, bl.a. vad gäller myndigheternas löneadministration. Möjligheterna att utveckla en effektiv och modern statsförvaltning påverkas även av bristen på it-kompetens på arbetsmarknaden. Även enskilda händelser inom statsförvaltningen, som i vissa fall kan ha lett till rättsliga åtgärder, kan ha betydelse för allmänhetens förtroende för förvaltningen och dess anställda.

#### Närmare om uppdraget

Statskontoret ska göra en samlad utvärdering av hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten har utvecklats sedan den förra utvärderingen 2002. Statskontoret ska bl.a.

- analysera hur myndigheterna och Arbetsgivarverket har tagit det arbetsgivarpolitiska ansvaret och belysa delegeringens betydelse för förtroendet för statsförvaltningen,
- bedöma om delegeringen har medverkat till en utveckling av den statliga verksamheten och dess effektivitet, med beaktande av de mål som gäller för statliga arbetsgivarfrågor, där kompetensförsörjningen är central, samt
- kartlägga och redovisa eventuella oklarheter i fråga om fördelningen av befogenheter inom det arbetsgivarpolitiska området dels mellan regeringen, Arbetsgivarverket och myndigheterna, dels mellan Arbetsgivarverket och Statens tjänstepensionsverk, samt lämna förslag till eventuella åtgärder och nödvändig författningsreglering.

Statskontoret ska bl.a. undersöka kunskapen om delegeringen hos myndighetscheferna och Arbetsgivarverket samt hur verket har hanterat sina dubbla roller som förvaltningsmyndighet under regeringen och som medlemsorganisation. Statskontoret ska vidare bedöma om regeringens årliga uppföljning av utvecklingen på området utifrån mål och delmål är ändamålsenlig och tillräcklig för att regeringen ska kunna ta sitt övergripande ansvar för arbetsgivarpolitiken. Statskontoret ska göra jämförelser med andra sektorer på arbetsmarknaden där så är möjligt. Det står myndigheten fritt att, inom den ram som angetts ovan, behandla ytterligare delar av det arbetsgivarpolitiska området.

Statskontoret ska inhämta uppgifter från Arbetsgivarverket och dess medlemmar, särskilt, utifrån myndigheternas specifika ansvarsområden, från Medlingsinstitutet, Statistiska centralbyrån, Statens servicecenter och Statens tjänstepensionsverk. De centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga avtalsområdet bör hållas informerade om arbetet och ges tillfälle att framföra synpunkter. Vidare ska Statskontoret ta del av erfarenheter från Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Landsting.

På regeringens vägnar

  
Lena Micko

  
Mari Svensson

Kopia till

Statsrådsberedningen  
Finansdepartementet/BA, K och SFÖ  
Arbetsmarknadsdepartementet/ARM  
Samtliga departement  
Arbetsgivarverket  
Medlingsinstitutet  
Statens tjänstepensionsverk  
Statistiska centralbyrån  
Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR/S,P,O)  
Seko, Service- och kommunikationsfacket  
Svenskt Näringsliv  
Sveriges akademikers centralorganisation (Saco-S)  
Sveriges Kommuner och Landsting

7 (7)





## Bilaga 2

# Statskontorets uppdrag och tillvägagångssätt i arbetet

I denna bilaga beskriver vi hur vi har tolkat och genomfört uppdraget. Uppdraget finns i sin helhet i bilaga 1.

## Utgångspunkter för Statskontorets uppdrag

Regeringen gav den 14 november 2019 Statskontoret i uppdrag att göra en samlad utvärdering av hur den arbetsgivarpolitiska delegeringen har utvecklats sedan 2002, då den senaste utvärderingen genomfördes.

Den senaste utvärderingen av delegeringen heter Arbetsgivarpolitikutredningen och genomfördes 2002. Enligt vårt uppdrag ska vi utvärdera hur delegeringen har utvecklats sedan 2002. Detta gör vi genom att följa upp iakttagelser och överväganden från Arbetsgivarpolitikutredningen där det är relevant och möjligt.

## Avgränsningar

Av uppdraget framgår att Statskontorets utredning inte syftar till att förändra ramanslagsmodellen eller den pris- och löneomräkning av myndigheternas anslag som ingår i modellen. Enligt uppdraget kommer parternas ansvar på central och lokal nivå utifrån författningar och kollektivavtal också att ligga fast, liksom de ekonomiska ramar som gäller. Däremot anser vi att vi i analysen kan behandla frågor om exempelvis hur myndigheterna hanterar lönebildning.

## Arbetsgivarpolitik och delegering

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten beslutades av riksdagen 1994 och är en viktig del i hur regeringen styr statsförvaltningen. Delegeringen av de statliga arbetsgivarfrågorna till myndigheterna i Sverige är långtgående jämfört med andra länder. Myndigheterna har

genom delegeringen ett självständigt arbetsgivaransvar som ger dem en stor frihet att utforma arbetsgivarpolitiken. Ansvaret omfattar bland annat organisering av den egna myndigheten, kompetensförsörjning och lönebildning. Före 1994 ansvarade regering och riksdag för exempelvis lönebildningen inom det statliga området.

Delegeringen innebär samtidigt att varje myndighet också ska utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken i samverkan med andra myndigheter. De ska då huvudsakligen samverka inom ramen för Arbetsgivarverket, som är medlemsorganisation för de statliga arbetsgivarna. Regeringen i sin tur har konstaterat att den anger mål och delmål för de statliga arbetsgivarna och styr arbetsgivarpolitiken genom uppföljning.<sup>93</sup>

Med utgångspunkt i regeringens ställningstaganden och tidigare utredningar anser vi att följande områden omfattas av den statliga arbetsgivarpolitiken:

- kompetensförsörjningsfrågor (personal- och chefsförsörjning)
- kompetensutveckling
- personlörlighet
- löne- och andra anställningsvillkor
- arbetsmiljö
- värdegrundsarbete.<sup>94</sup>

När vi säger att arbetsgivarpolitiken är delegerad till myndigheterna gäller det alltså det ansvar och de befogenheter som regeringen har lämnat åt myndigheterna inom dessa områden.

Den mest centrala delen i delegeringen är det delegerade ansvaret för lönebildningen. Det innebär att Arbetsgivarverket har ansvar för att sluta centrala kollektivavtal om lön och andra villkor med de centrala fackliga

---

<sup>93</sup> Skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*.

<sup>94</sup> Kommittédirektiv 1996:2. *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen till myndigheterna*; SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning*; Proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, utgiftsområde 2.

parterna. Arbetsgivarverket har i sin tur delegerat vidare till myndigheterna att lokalt ansvara för lönebildningen genom avtal med de lokala fackliga parterna.

## Delegeringens syfte

Syftet med delegeringen var att höja effektiviteten i förvaltningen genom att minska detaljstyrningen och öka långsiktigheten.<sup>95</sup> Genom delegeringen ska myndigheterna använda arbetsgivarpolitiken som ett medel för att uppnå verksamhetens mål. Det ska ske med hög effektivitet och på ett sätt som skapar förtroende hos medborgarna.<sup>96</sup>

Regeringen ansåg att en verksamhetsanpassad arbetsgivarpolitik var en förutsättning för att den enskilda myndigheten skulle ha framgång i arbetet med att utveckla en effektiv verksamhet.<sup>97</sup>

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen byggde på föreställningen att arbetsgivarpolitiken är ett medel, inte en del av den demokratiska processen. Arbetsgivarfrågor såsom löne- och anställningsvillkor sågs med andra ord inte som politiska frågor utan som verkställighetsfrågor som ska hanteras mellan parterna på arbetsmarknaden.<sup>98</sup>

Därmed var en viktig del i den arbetsgivarpolitiska reformen att Statens arbetsgivarverk 1994 ombildades till Arbetsgivarverket och blev myndigheternas arbetsgivarorganisation. Syftet med ombildningen var att skapa en arbetsgivarorganisation för de statliga myndigheterna som var mer fristående från regeringen än tidigare. Arbetsgivarverket skulle också kunna samverka med andra arbetsgivarorganisationer på lika villkor och ta

---

<sup>95</sup> Arbetsgivarverket. (2007:3). *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*.

<sup>96</sup> SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning*, s. 57; Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 117.

<sup>97</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten - en samlad utvärdering*, s. 196 f.; Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 117.

<sup>98</sup> Arbetsgivarverket. (2007:3). *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*, s. 11. Uppfattningen kommer bland annat till uttryck i den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop.1997/98:136).

ansvar för en lönebildning som främjar samhällsekonomisk balans och ökad konkurrenskraft.<sup>99</sup>

En förutsättning för reformen var beslutet att införa ramanslag för myndigheterna och att ta bort den tidigare fulla kompensationen för myndigheternas kostnadsökningar. Därmed fick också myndigheterna fullt ansvar för de kostnader som följer av kollektivavtalen.<sup>100</sup>

## Regeringen har bedömt att delegeringen ska ligga fast

Regeringen har återkommande bedömt att delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna till myndigheterna och Arbetsgivarverket ligger fast.<sup>101</sup> Regeringen har bland annat konstaterat att delegeringen i grunden är rätt, att den påtagligt har bidragit till att öka effektiviteten i staten och att kompetensförsörjningen i huvudsak fungerar väl.<sup>102</sup>

Men regeringen har också konstaterat att den fortsättningsvis kommer att ta arbetsgivarpolitiska initiativ inom prioriterade områden.<sup>103</sup> Regeringen har också under senare år tagit en rad sådana initiativ. Det gäller till exempel frågor som ohälsa, värdegrund, praktikplatser och moderna beredskapsjobb i staten. Även förvaltningspolitiska initiativ som beslut om lokalisering av myndigheter och att myndigheterna ska ansluta sig till

---

<sup>99</sup> Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94: KU19. *En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga områden*; SOU 2002:32. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 197.

<sup>100</sup> Till ramanslagsmodellen hör pris- och löneomräkningen av myndigheternas förvaltningsanslag inklusive ett produktivitetsavdrag som syftar till att skapa ett effektiviseringsstryck på myndigheterna.

<sup>101</sup> Proposition 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*, utgiftsområde 2, s. 46; Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 116; Skrivelse 2013/14:155, *Regeringens förvaltningspolitik*, s. 7.

<sup>102</sup> Se till exempel proposition 2009/10:1. *Budgetpropositionen för 2010*, utgiftsområde 2, avsnitt 5.3.3; proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 117; Skrivelse 2013/14:155. *Regeringens förvaltningspolitik*, s. 49.

<sup>103</sup> Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 116.

Statens servicecenter för sin löneadministration får arbetsgivarpolitiska konsekvenser för myndigheterna.<sup>104</sup>

## Statskontorets analys

Vi delar in våra uppdragsfrågor i två huvuddelar. Den första delen handlar om hur aktörerna har tagit sitt ansvar inom det delegerade systemet, det vill säga

- hur myndigheterna har tagit sitt ansvar
- hur Arbetsgivarverket har tagit sitt ansvar
- hur regeringen har tagit sitt uppföljningsansvar.

Den andra delen handlar om delegeringen har bidragit till att uppnå sitt syfte eller inte – alltså en effektiv förvaltning som skapar förtroende hos medborgarna.

### Hur aktörerna har tagit sitt ansvar inom systemet

I samband med analysen i denna del uttalar vi ett antal förutsättningar som vi anser ska vara uppfyllda för att delegeringen av den statliga arbetsgivarpolitiken ska vara framgångsrik. Dessa förutsättningar utgår från det ansvar som Arbetsgivarverket respektive myndigheterna har fått inom området samt regeringens uppföljningsansvar.

### **Hur Arbetsgivarverket har tagit det arbetsgivarpolitiska ansvaret**

Arbetsgivarverket är både en förvaltningsmyndighet för statliga arbetsgivarfrågor och en medlemsorganisation för statliga arbetsgivare. Myndighetens dubbla roller innebär att Arbetsgivarverket måste kunna fullgöra sin roll som förvaltningsmyndighet och samtidigt behålla förtroendet från sina medlemmar. De ska också företräda sina medlemmar som arbetsgivarorganisation och samtidigt ta hänsyn till sin roll som myndighet under regeringen.

---

<sup>104</sup> Enligt Arbetsgivarverket syns också en ökad statlig och politisk inblandning i lönebildningen genom bland annat satsningen på förstelärare, rätt till heltid och förändrade ingångslöner. Arbetsgivarverket. (2014). *Omvärldsanalys oktober 2014*, s. 9.

I vår analys av hur Arbetsgivarverket uppfyller sin roll i systemet utgår vi från att följande krävs av Arbetsgivarverket för att delegeringen ska fungera som avsett och bidra till en effektiv statsförvaltning.

- Arbetsgivarverket måste ha legitimitet hos medlemmarna i sin roll som medlemsorganisation.
- Arbetsgivarverket måste i sin roll som förvaltningsmyndighet klara av att i tillräcklig utsträckning förse regeringen med information.
- Arbetsgivarverket måste genom sin centrala roll klara av att försörja även andra aktörer i systemet med information.
- Arbetsgivarverket måste genom sin samordning fånga upp och tillvarata sina medlemmars olika behov.

### **Hur myndigheterna har tagit det arbetsgivarpolitiska ansvaret**

Myndigheterna har ett tudelat ansvar. De ska både ta arbetsgivarpolitiskt ansvar på den egna myndigheten och samverka med övriga myndigheter för att ta ett helhetsansvar för den statliga arbetsgivarpolitiken.

I vår analys av hur myndigheterna uppfyller sin roll i systemet utgår vi från att följande är förutsättningar för att delegeringen ska fungera som avsett och bidra till en effektiv statsförvaltning.

Det egna ansvaret:

- Myndigheterna bör uppfatta att ansvar och befogenheter är tydliga.
- Myndigheterna behöver ha förmåga att hantera arbetsgivarpolitikens alla olika beståndsdelar. Det inkluderar organisatorisk förmåga, det vill säga att arbetsgivarfrågorna är organiserade så att arbetsgivarperspektivet främjas i verksamheten.
- Myndigheterna behöver hantera kompetensförsörjningsfrågor som strategiska verksamhetsfrågor.

Det gemensamma ansvaret:

- Myndigheterna bör uppfatta att det finns vinster med att samordna sig med varandra.
- Det bör finnas en gemensam inriktning och prioritering för samordningen, som myndigheterna följer i sin verksamhet.
- Myndigheterna bör prioritera samverkan både inom och utanför Arbetsgivarverket.
- Myndigheterna behöver ha ett helhetsperspektiv på den statliga arbetsgivarpolitiken och se sig själva som en del av en statlig helhet.

### **Hur regeringen har tagit sitt uppföljningsansvar**

Regeringen följer upp delar av den statliga arbetsgivarpolitiken utifrån det övergripande målet och delmålen för myndigheterna.

Vid analysen av om regeringens uppföljning av delegeringen är ändamålsenlig och tillräcklig utgår vi från regeringens övergripande ansvar att styra myndigheterna och underrätta riksdagen om den förda politiken inom området. Vi analyserar om uppföljningen i dag gör att regeringen kan fullgöra detta ansvar.

I vår analys av hur regeringen tar sitt uppföljningsansvar utgår vi från att följande krävs av regeringens uppföljning för att delegeringen ska fungera som avsett och bidra till en effektiv statsförvaltning.

- Uppföljningen ska ge information om måluppfyllelsen inom området.
- Regeringen ska föra en fungerande dialog om myndigheternas arbete för att nå de mål som har formulerats för den statliga arbetsgivarpolitiken.
- Uppföljningen ska uppfattas som relevant och legitim av både regeringen och myndigheterna.

### **Oklarheter i fråga om ansvar och befogenheter inom systemet**

För att besvara frågan om det finns oklarheter när det gäller befogenheter och ansvar inom området har vi kartlagt hur aktörerna inom systemet ser på sina respektive ansvar, det vill säga regeringen, myndigheterna och

Arbetsgivarverket. Vi har undersökt bland annat om de berörda aktörer har samsyn när det gäller befogenheter och ansvar. Om de inte har det kan det innebära att det råder oklarheter i praktiken, oavsett hur den formella fördelningen av befogenheter ser ut. Frågan om hur Arbetsgivarverket har hanterat sina dubbla roller är också relevant för om det finns oklarheter inom systemet eller inte.

## Har delegeringen bidragit till att uppnå sitt syfte?

Enligt uppdraget ska vi bedöma om delegeringen har medverkat till att förbättra statsförvaltningen och dess effektivitet samt belysa vilken betydelse delegeringen har för förtroendet. Vi har behandlat dessa frågor som syntesfrågor. Det innebär att vår samlade kartläggning och våra slutsatser i övriga delar av uppdraget har fungerat som utgångspunkt för vår analys av delegeringens betydelse för förtroende och effektivitet.

## Delegering ur ett internationellt perspektiv

Vi har tittat närmare på hur organiseringen av arbetsgivarfrågorna ser ut i fem andra länder. Utöver Sverige har vi tagit fram underlag som beskriver graden av delegering av arbetsgivarfrågorna i Danmark, Finland, Norge, Nederländerna och Österrike. Vi har gjort det för att sätta den svenska modellens styrkor och svagheter i ett bredare perspektiv.

OECD konstaterar i en jämförelse från 2016 att Sverige står ut i mängden bland organisationens medlemsländer när det gäller graden av delegering i arbetsgivarfrågor.<sup>105</sup> Regeringarna i de övriga länder som vi har valt att titta på har alltså delegerat dessa frågor i lägre utsträckning än Sverige. Det är komplicerat att ge en heltäckande bild av hur delegeringen av arbetsgivarfrågorna i de övriga länderna skiljer sig från situationen i Sverige. Vår ansats har snarare varit att illustrera att det finns flera möjliga modeller för delegering på området.

Tabell B1 visar hur ett antal centrala arbetsgivarpolitiska frågor hanteras av de fem länderna. Tabellen visar på vilken nivå i förvaltningen frågorna hanterades 2016, det vill säga graden av delegering av frågorna inom länderna.

---

<sup>105</sup> OECD. *Government at a glance 2017*, s. 138.



**Tabell B1. Nivå för beslutsfattande i centrala statliga arbetsgivarfrågor i Sverige, Danmark, Finland, Norge, Nederländerna och Österrike 2016.**

	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Nederländerna	Österrike
Övergripande hantering av lönenivåer och löneutveckling	■	○	●■	○	●	●
Flexibilitet i arbetsvillkor, t.ex. arbetstid	■□	●■	○	○	●■	●
Fördelning av budgeten mellan löner och andra utgifter	■	●	■	●■	●	■
Beslut om system för utvärdering av prestationer	■□	■□	○	■□	●	●
Hantering av den rörliga delen av löneförmåner; prestationsbaserad lön	■□	■	■	■□	●	■
Beslut om antal/typer av tjänster inom organisationer	■	■	■	■	■	●
Rekrytering till statliga tjänster	■□	■□	■	□	■	■

■ Uppgiften handhas av ministerier/myndigheter.

□ Uppgiften handhas på avdelnings-/enhetsnivå inom ministerier/myndigheter.

● Uppgiften handhas av en central HR-ansvarig funktion för staten.

○ Uppgiften handhas av en central HR-ansvarig funktion för staten men med visst handlingsutrymme för ministerier/myndigheter.

Källa: OECD, Government at a glance 2017.

Av tabellen framgår att länderna har valt olika modeller för organisering av de arbetsgivarpolitiska frågorna. Det varierar från land till land när det gäller vilken nivå som har mandat att fatta beslut som påverkar bland annat lönesättning, kompetensförsörjning och arbetsvillkor för statligt anställda.

En faktor som i hög grad påverkar delegeringen av arbetsgivarfrågorna är förvaltningsstrukturen i landet i övrigt, något som även påverkar möjligheten att göra jämförelser länder emellan. En artikel från 2010 i tidskriften *Public Administration* redovisar en kartläggning av graden av decentralisering och individualisering i statliga arbetsgivarfrågor i europeiska länder. Författarna har bland annat sett att graden av centralisering i länderna generellt är hög<sup>106</sup> även om länderna har moderniserat genom att genomföra åtgärder för att öka graden av decentralisering.<sup>107</sup> Dessutom beror organiseringen av de statliga arbetsgivarfrågorna i hög grad på olika kulturella och institutionella förhållanden i respektive land.

Vi har inte analyserat de olika ländernas institutionella kontexter och deras betydelse för graden av delegering när det gäller de arbetsgivarpolitiska frågorna. Vi har i stället analyserat de andra ländernas lösningar för att belysa den svenska modellens styrkor och svagheter.

## Det finns både styrkor och svagheter med en högre grad av delegering

OECD anser att arbetsgivarpolitisk delegering under rätt förutsättningar ger arbetsgivare möjligheten att ta hänsyn till den egna organisationens unika förutsättningar och individuella anställdas förmågor.<sup>108</sup> Detta kan göra att arbetsgivarrollen på arbetsplatsen kan utformas så att den bättre motsvarar organisationens verksamhetsmål.

---

<sup>106</sup> Kartläggningen mätte graden av decentralisering 2010.

<sup>107</sup> Meyer R. E. & Hammerschmid G., The degree of decentralization and individual decision making in central government human resource management: a European comparative perspective, *Public Administration* Vol. 88, No. 2, 2010 (455–478).

<sup>108</sup> OECD. *Government at a glance 2017*, s. 138.

Samtidigt menar OECD att delegering utan någon form av gemensamma HR-standarder och centrala perspektiv kan leda till ojämna lönenivåer samt begränsa möjligheterna till strategisk planering av HR-frågor på övergripande nivå inom staten.<sup>109</sup>

Ytterligare risker som OECD har identifierat med delegering är risken för varierande arbetsvillkor, försämrad rörlighet av anställda samt svårigheter att upprätthålla ett statsövergripande perspektiv och gemensamma värderingar inom staten.<sup>110</sup>

## Underlag för vår analys

### Enkät

Vi har skickat ut en enkät till de 207 myndigheter som är obligatoriska medlemmar i Arbetsgivarverket, det vill säga statliga myndigheter med eget arbetsgivaransvar.

Konsulten Action Dialog Partner har administrerat enkäten för Statskontorets räkning och varit mottagare för myndigheternas svar.

### Svarsfrekvens och bortfallsanalys

Enkäten skickades till den funktion vid myndigheterna som företräder myndigheten i Arbetsgivarverket. Myndigheterna hade möjlighet att besvara frågorna mellan den 24 mars 2020 och den 10 maj 2020. Totalt 154 av myndigheterna besvarade vår enkät, vilket innebär en svarsfrekvens på drygt 73 procent.

Bortfallsanalysen visar att det inte är några större skillnader mellan gruppen av myndigheter som har besvarat enkäten och gruppen som inte har besvarat enkäten. Myndigheter med verksamhetsinriktning *utbildning* har besvarat enkäten i något högre utsträckning än andra grupper av myndigheter.

De minsta myndigheterna, med upp till 49 anställda, har besvarat enkäten i något lägre utsträckning än myndigheter i andra storlekskategorier. Men

---

<sup>109</sup> OECD. *Government at a glance 2017*, s. 138.

<sup>110</sup> OECD. *Government at a glance 2009*.

samtidigt har myndigheter med mellan 50 och 99 anställda besvarat enkäten i högst utsträckning.

Det finns inga nämnvärda skillnader mellan myndigheter som har besvarat respektive ej besvarat enkäten när det gäller lokalisering i landet.

## Intervjuer

Vi har genomfört knappt 90 intervjuer med aktörer inom området. Syftet med de flesta av intervjuerna har varit att kartlägga hur olika aktörer ser på och agerar utifrån sitt ansvar på området. De intervjuade har i huvudsak kunnat delas in i nedanstående kategorier.

### **Arbetsgivarverket**

Vi har intervjuat företrädare för Arbetsgivarverkets kansliorganisation och styrelse för att få en bild av hur myndigheten hanterar sitt ansvar på området.

### **Myndigheter**

I ett första skede hade vi orienterande samtal med fyra myndigheter för att bland annat fördjupa våra frågeställningar.

Därefter har vi intervjuat företrädare för 14 myndigheter för att kartlägga hur de tar sitt arbetsgivarpolitiska ansvar. I vårt urval av myndigheter har vi en spridning bland annat i fråga om storlek (mätt i årsarbetskrafter), verksamhetsinriktning, departementstillhörighet, lokalisering och om verksamhet bedrivs på flera orter.

Vi har samtalat med myndighetschefer, HR-chefer, linjechefer och representanter för arbetstagarorganisationerna på de flesta av de myndigheter som vi har intervjuat. Följande myndigheter har ingått i vårt urval:

- Centrala studiestödsnämnden
- Fastighetsmäklarinspektionen
- Försvarsmakten
- Göteborgs universitet
- Havs- och vattenmyndigheten
- Kriminalvården

- Länsstyrelsen i Västernorrland
- Medlingsinstitutet
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
- Pensionsmyndigheten
- Polismyndigheten
- Post- och telestyrelsen
- Skatteverket
- Universitets- och högskolerådet

Vi har även intervjuat företrädare för Ekonomistyrningsverket, Statens servicecenter och Statens tjänstepensionsverk.

### **Regeringskansliet**

Vi har intervjuat medarbetare på flera enheter på Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Miljödepartementet och Socialdepartementet. Dessa enheter har bland annat valts ut eftersom de ansvarar för uppföljning av arbetsgivarpolitiken i de myndigheter som har ingått i vårt intervjuurval.

### **Arbetsmarknadens parter**

Vi har haft samtal med arbetstagarorganisationernas centrala organisationer Saco, Seko och ST. Även representanter för Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt Svenskt näringsliv har intervjuats.

### **Internationell utblick**

För att kunna bedöma styrkor och svagheter med den svenska modellen för organisering av arbetsgivarpolitiken har vi jämfört med motsvarande system i andra länder (se ovan). Vi har låtit centrala funktioner med ansvar för arbetsgivarpolitiken i Danmark, Norge, Finland, Nederländerna och Österrike svara på frågor om hur de ser på styrkorna och svagheterna i deras system. Detta underlag samlade vi in under september 2020. Kompletterande underlag har hämtats från webbplatser som mer ingående beskriver de olika ländernas arbetsgivarpolitiska lösningar.

Den internationella utblicken har fungerat som en övergripande referensram i hela uppdraget, men den har varit till mer påtaglig nytta i några frågor. Förhållandena i Norge använder vi för att belysa vikten av

att Arbetsgivarverket klarar av att förse regeringen med tillräcklig information i vårt delegerade system. Vi jämför med Danmark, Finland och Österrike när vi tittar på hur lönebildningen i staten fungerar. Nederländernas arbete med strategisk kompetensförsörjning belyser bland annat hur centraliserade modeller kan hantera kompetensfrågor för personer på ledande befattningar i staten.

Inom ramen för den internationella utblicken har vi även tagit del av rapporter och forskningsartiklar inom området, däribland OECD:s analyser av arbetsgivarfrågor i organisationens medlemsländer.

## Statistikbearbetning

När vi i rapporten redovisar löneutvecklingen i staten använder vi oss av SCB:s lönestrukturstatistik och Medlingsinstitutets konjunkturlönestatistik.

## Budgetpropositioner, betänkanden och annat skriftligt underlag

Ett omfattande skriftligt underlag har använts i rapporten. Det handlar bland annat om följande:

- Budgetpropositioner och andra propositioner samt skrivelser från regeringen som berör arbetsgivarpolitiska frågor.
- Betänkanden från statliga utredningar som berör arbetsgivarpolitiska frågor.
- Arbetsgivarverkets årsredovisningar för perioden, medlemsundersökningar och rapporter.
- Den gemensamma strategin för de statliga arbetsgivarna.
- Statskontorets tidigare rapporter som berör arbetsgivarpolitiska frågor.

## Bilaga 3

# Kompletterande uppgifter till huvudrapporten

I denna bilaga finns kompletterande uppgifter som utvecklar och fördjupar vår kartläggning. Uppgifterna är strukturerade efter kapitel tillhörighet.

## Kompletterande uppgifter till kapitel två

Dessa kompletterande uppgifter omfattar styrning och ledning av medlemsorganisationen inom Arbetsgivarverket och resultaten av Arbetsgivarverkets veckomätningar av myndighetens rådgivning.

### Styrning och ledning av arbetsgivarorganisationen

Arbetsgivarorganisationerna inom den privata sektorn har stått som förebild för Arbetsgivarverkets organisation. Det innebär att medlemsorganisationen är konstruerad som en förening.<sup>111</sup> Organisationen består av arbetsgivarkollegiet, styrelsen, två medlemsråd och fem sektorer. Kollegiet och styrelsen är beslutande organ medan medlemsråden och sektorerna är rådgivande till styrelsen och fungerar också som samverkande organ.<sup>112</sup>

Arbetsgivarpolitikutredningen från 2002 föreslog en ny ledningsstruktur för Arbetsgivarverket. Förslaget innebar att det beslutande organet arbetsgivarkollegiet, som då bestod av 80 ledamöter, skulle utmönstras. I stället skulle styrelsen ha fullt ansvar för verksamheten.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Följande avsnitt bygger på vad som framgår av förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket och arbetsgivarkollegiets stadgar för Arbetsgivarverket om inget annat anges.

<sup>112</sup> Se vidare i avsnitt 3.2.1.

<sup>113</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*. s. 223 ff.

I budgetpropositionen för 2004 meddelade regeringen förändringar mot bakgrund av utredningens betänkande. Men regeringen valde att inte genomföra utredningens förslag. I stället för att utmönstra kollegiet beslutade regeringen att utvidga kollegiet till att från och med den 1 juli 2005 omfatta alla chefer för myndigheter som lyder direkt under regeringen. Regeringens förändring av ledningsstrukturen för Arbetsgivarverket innebar också att styrelsen för Arbetsgivarverket, som tidigare utsågs av kollegiet, framöver skulle utses av regeringen efter förslag från kollegiet.

### **Arbetsgivarverkets besluts- och inflytandestruktur**

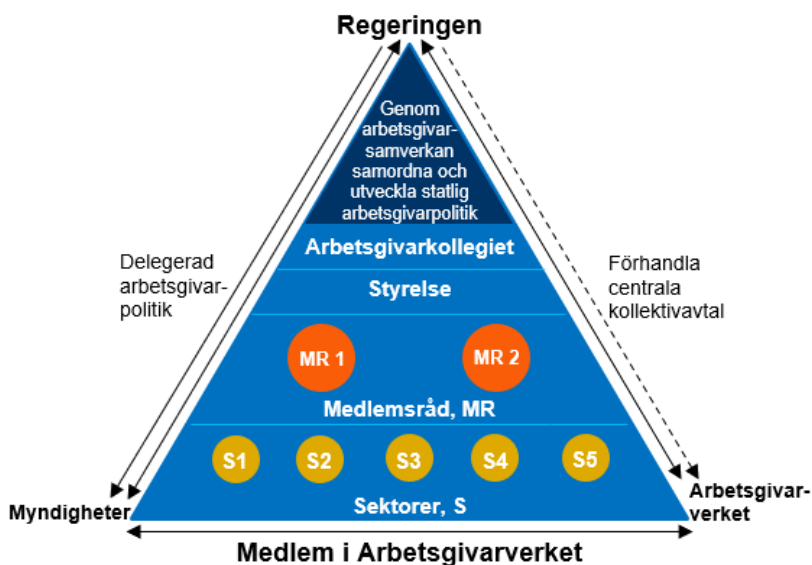
Arbetsgivarverkets högsta beslutande organ är *arbetsgivarkollegiet* som sammanträder en gång per år. Alla myndighetschefer som regeringen utser är obligatoriska medlemmar av kollegiet. Det är de obligatoriska medlemmarna som sedan 1994 formellt omfattas av den arbetsgivarpolitiska delegeringen.<sup>114</sup> Kollegiet beslutar bland annat om inriktningen för förhandlingsarbetet och om grunderna för de statliga arbetsgivarnas gemensamma agerande. Kollegiet fastställer även medlemsavgiften.

---

<sup>114</sup> Arbetsgivarverket. *Årsredovisning 2019*, s. 9. Andra arbetsgivare än statliga myndigheter med anknytning till det statliga området kan bli frivilliga medlemmar i Arbetsgivarverket. För dessa utser Regeringen årligen ledamöter inför arbetsgivarkollegiets årsmöte.



Figur B1. Arbetsgivarverkets besluts- och inflytandestruktur.



Källa: Arbetsgivarverkets årsredovisning för 2019.

*Styrelsen* utses av regeringen efter förslag från kollegiet och består av högst 15 medlemschefer inklusive generaldirektören för Arbetsgivarverket. I styrelsen finns samtliga sektorer representerade. Enligt arbetsgivar-kollegiets stadgar för Arbetsgivarverket finns det ingen begränsning för hur länge rikspolischefen och överbefälhavaren kan vara ledamöter. I praktiken har det kommit att innebära att dessa myndigheter har en stående representation i styrelsen.

Styrelsen svarar för verksamheten enligt kollegiets beslut och beslutar bland annat om arbetsordning och verksamhetsplan för Arbetsgivarverket samt utgör förhandlingsdelegation. Det är styrelsen som anställer Arbetsgivarverkets generaldirektör.

Medlemmarna i Arbetsgivarverket delas vidare in i fem *sektorer* (tabell B2). Det är i dessa forum som merparten av arbetsgivar-samverkan sker. Indelningen sker främst utifrån inriktningen på den verksamhet som myndigheten bedriver. Det är myndighetschefen för respektive medlem

som utser en företrädare för den egna verksamheten, oftast en HR-chef eller motsvarande.<sup>115</sup>

Medlemsföreträdaren förväntas bidra både till strategisk utveckling och samordning i arbetsgivarpolitiska frågor samt förankra arbetsgivarfrågorna hos den egna myndighetens ledning.

**Tabell B2. Indelningen av Arbetsgivarverkets medlemmar i sektorer 2019.**

Sektor	Medlemmar
1. Allmän offentlig förvaltning, Försvar samt Samhällsskydd och rättskipning	71
2. Näringslivsfrågor, Miljöskydd samt Bostads- och samhällsutveckling	55
3. Hälsa- och sjukvård, Kultur, Utbildning och Socialt skydd	67
4. Universitet och högskolor	36
5. De stora myndigheterna	19

Källa: Arbetsgivarverkets årsredovisning för 2019.

Anmärkning: I sektor 4 ingår även fyra lärosätesanknutna bolag.

Medlemscheferna i respektive sektor nominerar i sin tur ledamöter till de två *medlemsråden* som utses av styrelsen. Dessa är rådgivande till Arbetsgivarverket och dess styrelse, och består av tjugo ledamöter vardera. Råden ska bidra till att ta fram bra beslutsunderlag och ge medlemmarna en direkt påverkan inför beslut i arbetsgivarpolitiska frågor. Ledamöterna i råden ska bidra med samlade kunskaper och erfarenheter och agera utifrån ett arbetsgivarpolitiskt helhetsperspektiv. De träffas inför styrelsens möten åtta till tio gånger per år.

---

<sup>115</sup> I några fall är det myndighetens administrativa chef eller myndighetschef som företräder verksamheten.

## Resultaten från Arbetsgivarverkets veckomätningar av medlemsärenden i myndighetens rådgivning

Arbetsgivarverkets erbjuder medlemmarna tillgång till rådgivning genom en utsedd rådgivare. Myndigheten har under 2019 och 2020 vid flera tillfällen gjort manuella veckomätningar av medlemsärenden i rådgivningen.

Tabell B3 nedan visar resultaten av veckomätningen under första kvartalet 2019 och första kvartalet 2020. Mätningstillfället för 2019 visar att 108 av 249 medlemmar kontaktade Arbetsgivarverkets rådgivning, vilket motsvarar 43 procent av medlemmarna. För veckomätningen 2020 var motsvarande andel 50 procent, eller 123 medlemmar.

**Tabell B3. Veckomätningar av medlemsärenden i Arbetsgivarverkets rådgivning. Antal och andel medlemskontakter totalt och utifrån sektorstillhörighet.**

Period	Antal medlemmar	Antal medlemmar som tagit kontakt	Andel medlemmar som tagit kontakt	Antal kontakter sammanlagt	Andel kontakter av totalt antal kontakter
<b>Q1 2019</b>					
Sektor 1	71	24	34%	47	20%
Sektor 2	57	22	39%	45	19%
Sektor 3	67	24	36%	38	16%
Sektor 4	36	25	69%	62	26%
Sektor 5	18	13	72%	49	20%
<b>Summa</b>	<b>249</b>	<b>108</b>	<b>43%</b>	<b>241</b>	<b>100%</b>
<b>Q1 2020</b>					
Sektor 1	71	27	38%	65	23%
Sektor 2	55	30	55%	54	19%
Sektor 3	67	28	42%	38	21%
Sektor 4	36	25	69%	57	20%
Sektor 5	19	13	68%	48	17%
<b>Summa</b>	<b>248</b>	<b>123</b>	<b>50%</b>	<b>282</b>	<b>100%</b>

Anmärkning: Antalet kontakter sammanlagt är fler än antalet medlemmar som tagit kontakt eftersom en medlem i regel kontaktar Arbetsgivarverket flera gånger i ett och samma ärende.

Andelen medlemmar som kontaktat rådgivningen är vid båda mätningarna störst inom sektor 4 och sektor 5, det vill säga de sektorer som samlar universitet och högskolor respektive de största myndigheterna. Totalt från samtliga sektorer var antalet kontakter sammanlagt 241 under veckomätningen 2019, och för veckomätningen 2020 var de något fler, totalt 282. Antalet kontakter sammanlagt från respektive sektor varierar mellan både sektorer och de två mättillfällena.

## Kompletterande uppgifter till kapitel tre

Kompletterande uppgifter till kapitel tre omfattar beskrivningar av myndighetsnätverk utanför ramen för Arbetsgivarverkets medlemsorganisation.

### Exempel på nätverk mellan myndigheter i arbetsgivarfrågor

En majoritet av myndigheterna i Statskontorets undersökning ägnar sig åt någon form av samverkan utanför Arbetsgivarverkets strukturer. Inom statsförvaltningen finns det ytterligare exempel på mer formaliserade och operativa samarbeten mellan myndigheter i kompetensförsörjningsfrågor. I det följande belyser vi två befintliga nätverk för myndighetssamverkan: Rörlighet i staten och Myndighetsnätverket i Sundsvall.

#### Rörlighet i staten

Rörlighet i staten är ett samarbete mellan 16 små och medelstora myndigheter med visionen att genom gränslös utveckling göra staten till Sveriges bästa arbetsplats. De anställda får utvecklings- och karriärmöjligheter, vilket nätverket anser ger verksamhetsutveckling för organisationerna i samarbetet. Rörlighet i staten drivs gemensamt av myndigheterna genom att varje myndighet har en representant i den gemensamma styrelsen och en person på sin HR- eller personalfunktion<sup>116</sup> som på en del av sin arbetstid arbetar med programmet.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Det kan även vara personer från andra delar av organisationen, med inriktning mot t.ex. juridik eller verksamhetsutveckling.

<sup>117</sup> Rörlighet i staten. *Deltagande myndigheter*. (Hämtad 2020-11-02).  
<https://rorlighetistaten.se/kontakter/>.

En viktig beståndsdel i nätverkets verksamhet är att skapa möjligheter för medarbetare på de medverkande myndigheterna att röra sig mellan de olika arbetsplatserna. Detta kan ske både genom kortare praktik och längre in- och utlåningar. Nätverket bedömer att möjligheten till rörlighet mellan myndigheterna ger utveckling för den enskilde och är ett sätt för arbetsgivarna att hitta ny kompetens.<sup>118</sup>

Samarbetet har även upprättat professionella nätverk samt mentorskap- och ledarskapsprogram.

Enligt företrädare för Rörlighet i staten som vi har talat med lämpar sig samarbetet främst för små och medelstora myndigheter. Större myndigheter har ofta resurser för att anordna egna lösningar när det gäller de tjänster som nätverket tillhandahåller.

### **Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen**

Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen består av nitton myndigheter och tre kommuner som tillsammans samverkar i frågor om kostnads- effektivitet, kompetensutveckling och kompetensförsörjning. Nätverket arbetar utifrån ett antal gemensamma principer och har upprättat en organisation för nätverksarbetet med en gemensam budget. Myndighetsnätverket verkar även för utveckling inom ett antal verksamhetsområden, såsom it, e-arkiv och rekrytering.

Den övergripande målbilden för nätverket är att tillse en långsiktig kompetensförsörjning i regionen, etablering av statlig verksamhet och kostnadseffektiv utveckling av befintlig verksamhet. Visionen är att skapa attraktionskraft för regionen och bidra till regionens utveckling.<sup>119</sup>

Enligt företrädare för Myndighetsnätverket är kompetensförsörjning en central del i den samverkan som sker. Inom ramen för nätverket arrangeras därför ett stort antal utbildningar. Merparten av dessa har anknytning till verksamhetsutveckling, statstjänstemannarollen och arbetsgivarfrågor.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Rörlighet i staten. *Deltagande myndigheter*. (Hämtad 2020-11-02).

<https://rorlighetistaten.se/kontakter/>.

<sup>119</sup> Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen. *Start*. (Hämtad 2020-11-02).

<https://myndighetsnatverket.se/>.

<sup>120</sup> Ibid.

Nätverket har under 2020 inlett en pilotverksamhet med in- och utlåning av personal mellan myndigheter. Programmet kommer att utvärderas efter pilotårets slut.<sup>121</sup> Genom att upprätta strukturer för in- och utlåning av nyckelkompetens bedömer företrädare för nätverket att samverkande myndigheter kan hjälpa varandra att överbygga brister i kompetensbehov, snarare än att konkurrera om medarbetare med viktiga kompetenser. Det gäller bland annat medarbetare med kompetenser inom juridik och IT.

## Kompletterande uppgifter till kapitel fyra

De kompletterande uppgifterna till kapitel fyra beskriver ett antal myndigheter som sedan 1999 har haft i uppdrag att samordna statens strategiska kompetensförsörjning.

### Organisatoriska lösningar för samordning av statens kompetensförsörjning

Sedan genomförandet av den arbetsgivarpolitiska delegeringen har regeringen haft olika organisatoriska lösningar för frågan om gemensamma initiativ inom strategisk kompetensförsörjning i staten. I det följande beskriver vi dessa lösningar och de överväganden som har legat till grund för dem.

1999 inrättades Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) med uppgift att i medborgarnas intresse stödja och stimulera arbetet med kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom den statliga förvaltningen.<sup>122</sup> Myndigheten bedrev sin verksamhet fram till 2005, då utredningen Regeringens stabsstöd bland annat föreslog att KKR skulle avvecklas och att verksamheten skulle övergå till en ny förvaltningspolitisk myndighet. Denna myndighet blev Verket för förvaltnings-utveckling (Verva).<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Myndighetsnätverket i Sundsvallsregionen. *Start*. (Hämtad 2020-11-02).

<https://myndighetsnatverket.se/>.

<sup>122</sup> Förordning (1998:1647) med instruktion för Statens kvalitets- och kompetensråd.

<sup>123</sup> SOU 2005:32. *Regeringens stabsmyndigheter*.

Verva hade bland annat i uppdrag att stödja och utveckla den strategiska kompetensförsörjningen i staten.<sup>124</sup> Men efter förslag från Stabsutredningen avvecklades myndigheten 2008.<sup>125</sup> Utredningen ansåg bland annat att regeringens ansvar är att bestämma den politiska inriktningen och prioriteringen. Ansvaret för den konkreta kompetensförsörjningen ligger på myndigheterna. Enligt utredningen kan inte regeringen ta över detta ansvar, och inte heller någon annan myndighet. Stabsutredningen ansåg även att det är "[...] alldeles uppenbart att en av de viktigaste uppgifterna för myndighetsledningarna är att fullt ut ta ansvaret för rekrytering, kompetensutveckling och allt det som hänger samman med den långsiktiga kompetensförsörjningen. Regeringens roll i sammanhanget är att med kraft understryka detta i den myndighetsdialog som sannolikt kommer att spela en avsevärt mycket viktigare roll i framtiden. Ett avgörande urvalskriterium vid rekrytering av statliga chefer bör också vara förmågan att arbeta strategiskt med rekryterings- och personalutvecklingsfrågor."<sup>126</sup>

I budgetpropositionen för 2009 meddelade regeringen att ett råd för stöd i strategiska kompetensförsörjningsfrågor skulle inrättas. Viss utbildning som genomförts av Verva avvecklades och medel fördes till Regeringskansliet som i framtiden i stället skulle kunna upphandla utbildningar på marknaden. Krus hade i uppgift att bistå regeringen i frågor om den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen.<sup>127</sup> Myndigheten skulle bland annat öka kunskapen i statsförvaltningen inom områden som ansågs prioriterade för den strategiska kompetensförsörjningen. Krus skulle även uppmärksamma regeringen på behov av samlade stödinsatser för kompetensförsörjningen i statsförvaltningen, tillhandahålla vissa utbildningar och administrera och informera om nordisk och europeisk utbytestjänstgöring. Regeringen ansåg även att Krus skulle underlätta samverkan och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter i de frågor som

---

<sup>124</sup> Förordning (2007:828) med instruktion för Verket för förvaltningsutveckling.

<sup>125</sup> SOU 2008:22. *Ett stabsstöd i tiden*.

<sup>126</sup> Ibid. s. 145–146.

<sup>127</sup> Förordning (2008:1085) med instruktion för Kompetensrådet för utveckling i staten.

rådet ansvarar för, bland annat genom att erbjuda nätverk och mötesplatser.

Regeringen meddelade i budgetpropositionen för 2013 att Krus skulle avvecklas. Regeringen konstaterade att Krus hade haft en förhållandevis begränsad basfinansiering, som över tid hade kompletterats med ett antal komplexa tidsbegränsade uppdrag med särskild finansiering. Regeringen ansåg att en myndighet av Krus storlek har begränsade möjligheter att verka. Bland annat hade Krus egen kompetensförsörjning varit påtagligt sårbar. Regeringen ansåg därmed att Krus inte hade förutsättningar för att bedriva en resursmässigt effektiv verksamhet.

### **Ett nätverk för kompetensförsörjning har bestått**

Nätverket för strategisk kompetensförsörjning i staten bildades inom ramen för KKR och togs därefter över av Verva. I samband med att Verva avvecklades övergick nätverket till att ha ett roterande värdskap. Krus bidrog som en av flera myndigheter till att stå värd för nätverkets möten samt publicera information om nätverkets aktiviteter på nätverkets webbplats. Uppsala universitet har sedan 2014 en administrativ roll i nätverket och står värd för nätverkets webbplats.

Nätverket ordnar bland annat utbildningar och nätverksträffar. Syftet med nätverket är skapa ett forum för erfarenhetsutbyte, dialog och samverkan mellan statliga myndigheter i kompetensförsörjningsfrågor.

## **Kompletterande uppgifter till kapitel fem**

De kompletterande uppgifterna till kapitel fem redogör för löneutvecklingen i staten mellan 2002 och 2018.

### **De centrala parterna sätter principerna för lönebildningen**

Arbetsgivarverket företräder som central part på den svenska arbetsmarknaden ca 250 medlemmar med omkring 270 000 anställda. Motparterna i de centrala förhandlingarna på det statliga avtalsområdet är de fackliga organisationerna OFR/S,P,O samt Saco-S och Seko. De tre ramavtal om löner m.m. för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet som parterna förhandlar fram reglerar vilka principer som ska gälla för lönebildningen och hur den lokala lönebildningen ska gå till.



De tre ramavtalen har något olika karaktär. Avtalet mellan Arbetsgivarverket och Saco-S är ett tillsvidareavtal som gäller från och med den 1 oktober 2010. Avtalet är sifferlöst, vilket innebär att det inte innehåller några garantier för löneökningar.

De senaste avtalen med OFR/S,P,O respektive Seko är tidsbegränsade och gäller mellan den 1 oktober 2017 till och med den 30 september 2020.<sup>128</sup> Men den 12 maj 2020 kom Arbetsgivarverket överens med OFR/S,P,O och Seko om en avtalsförlängning till den 30 november 2020. Det är en följd av att parterna inom industrin beslutat att återuppta sina förhandlingar den 31 oktober 2020. Båda avtalen är sifferlösa, men innehåller bestämmelser om vilka löneökningar som ska gälla vid oenighet mellan de lokala parterna, så kallat oenighetsutrymme. Bestämmelserna anger procentökningar för varje revisionsperiod, med ett lägsta belopp angivet i kronor.

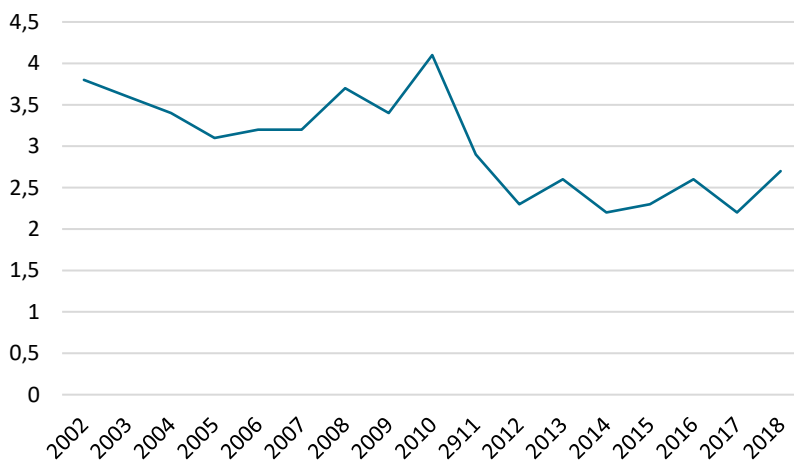
### Löneutvecklingen i staten mellan 2002 och 2018

Under perioden 2002–2018 har löneutvecklingen i staten varit i genomsnitt 2,9 procent per år.<sup>129</sup> Mellan 2002 och 2009 låg löneutvecklingen, omräknat till årstakt, på mellan 3,1 och 3,8 procent. År 2010 skedde den största ökningen under hela perioden, 4,1 procent. Sedan 2010 har den årliga ökningen legat på mellan 2,2 och 2,9 procent (Figur B2).

---

<sup>129</sup> Löneutveckling avser den kollektiva löneutvecklingen omräknad till årstakt.

Figur B2. Löneutvecklingen inom staten 2002–2018, procent.



Källa: Arbetsgivarverket.

## Kompletterande uppgifter till kapitel sex

De kompletterande uppgifterna till kapitel sex beskriver utvecklingen av regeringens uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken, regeringens förändringar av arbetsgivarpolitikens delmål och utvecklingen inom delmålsområdena.

### Utvecklingen av regeringens uppföljning

Utvecklingen av regeringens uppföljning av den statliga arbetsgivarpolitiken har i huvudsak haft sin grund i de två större utredningarna inom området, från 1997 och 2002.

#### **1997 års utredning lämnade förslag till ett uppföljningssystem**

Den första utredning som hade i uppdrag att utvärdera delegeringen, Utredningen angående den arbetsgivarpolitiska delegeringen från 1997, lämnade förslag till ett uppföljningssystem för arbetsgivarpolitiken. Den bärande tanken i förslaget var att uppföljningen skulle vara flexibel och kunna anpassas till olika förutsättningar och situationer. Utredningen förordade att regeringen skulle ställa allmänt hållna krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik, med anpassade krav på redovisning vid behov. Men utredningen förordade ändå gemensam och standardiserad

uppföljning av myndigheternas lönepolitik. Det berodde på att utredningen ansåg att lönepolitikens effekter på samhällsekonomin och statsfinanserna var sådana att det är särskilt viktigt att regeringen får redovisning av både den samlade löneutvecklingen och hur enskilda myndigheter utformar sin lönepolitik.<sup>130</sup>

Utredningen ansåg att en samlad uppföljning bör göras av några strategiska frågor. Utöver lönefrågor gällde det särskilt rörlighet och ledarskap. Utredningen ansåg att uppföljningen i vissa fall kunde hanteras inom ramen för det som i dag kallas den årliga myndighetsdialogen och i andra fall genom redovisningskrav i regleringsbrev. Förslagen från utredningen när det gäller uppföljning genomfördes i huvudsak.

I regeringens förvaltningspolitiska skrivelse från 2001 beskrev regeringen det dåvarande uppföljningssystemet. Enligt regeringen omfattade det samtliga myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Det byggde på att regeringen årligen begärde in uppgifter från myndigheterna om deras arbetsgivarpolitik och deras mål för denna. Uppgifterna låg enligt regeringen till grund för departementens löpande uppföljning av sina myndigheter, bland annat i de årliga mål- och resultatdialogerna och för regeringens övergripande bedömningar av den statliga arbetsgivarpolitiken.<sup>131</sup>

### **2002 års utredning föreslog förenklingar av uppföljningssystemet**

Arbetsgivarpolitikutredningen från 2002 beskrev hur det uppföljningssystem som infördes efter utredningen från 1997 byggde på att regeringen årligen begärde in uppgifter om myndigheternas kompetensförsörjning genom ett särskilt regeringsbeslut. Den informationen användes sedan både till att ge riksdagen en samlad bild av kompetensförsörjningen inom hela statsförvaltningen, och till att följa upp enskilda myndigheters arbetsgivarpolitik. Utredningen ansåg att uppföljningen därmed var ett viktigt komplement till regeringens övriga resultatuppföljning.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> SOU 1997:48. *Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat*, kap. 8.

<sup>131</sup> Skrivelse 2000/01:151. *Regeringens förvaltningspolitik*, s. 43–44.

<sup>132</sup> SOU 2002:32. *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering*, kap. 11.

Den redovisning som regeringen då krävde gällde fyra områden som, ur ett övergripande perspektiv, bedömdes ha särskild strategisk betydelse för kompetensförsörjningen. Områdena var åldersstruktur, könsfördelning, personalrörlighet och löneutveckling.

Utredningen invände inte mot de principer som det dåvarande uppföljningssystemet byggde på, men bedömde att det var alltför detaljerat och omfattande samtidigt som det inte gav en tillräcklig bild av kompetensförsörjningsläget i enskilda myndigheter. Därmed fungerade inte heller uppföljningen som underlag för den årliga myndighetsdialogen med myndighetscheferna. Utredningen bedömde att den övergripande principen i stället bör vara att det delegerade systemet kräver djupare utvärdering på myndighetsnivå.

Vidare konstaterade utredningen att myndigheterna ansåg att den årliga uppföljningen medförde ett relativt omfattande merarbete samtidigt som de ansåg att återkopplingen från regeringen var bristfällig. Utredningen hade också fått uppfattningen från myndigheterna att det dåvarande uppföljningssystemet inte hade integrerats i den årliga statliga budgetprocessen.

Utredningen föreslog att uppföljningen skulle förändras så att den årliga uppföljningen begränsades till ett fåtal variabler baserade på tillgängliga data samt en redovisning av myndigheternas mål för kompetensförsörjningen tillsammans med en behovsanpassad utvärdering av enskilda myndigheter vart tredje till vart femte år.

I budgetpropositionen för 2004 meddelade regeringen att uppföljningssystemet för myndigheternas kompetensförsörjning skulle förändras. Förändringarna innebar att krav på redovisning av mål och måluppfyllelse som gäller kompetensförsörjning infördes i samtliga myndigheters regleringsbrev från och med 2004. Sedan tidigare hade regeringen beslutat att kompetensförsörjningen ska redovisas i årsredovisningen.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Proposition 2003/04:1. *Budgetpropositionen för 2004*, utgiftsområde 2.

## Förändringar över tid av delmålen för arbetsgivarpolitiken

År 2002 fanns redan det övergripande målet för den statliga arbetsgivarpolitiken. Målet var då formulerat marginellt annorlunda jämfört med i dag: ”Målet för verksamhetsområdet är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att relevant kompetens finns för att åstadkomma efterfrågat resultat”. Men i sak är målet väsentligen detsamma som i dag. Den nuvarande målformuleringen användes första gången i budgetpropositionen för 2007.<sup>134</sup>

Delmål för området användes uttryckligen av regeringen första gången i budgetpropositionen för 2006.<sup>135</sup> Delmålen var då följande:

- De statliga arbetsgivarna skall totalt sett inte vara löneledande.
- De statliga arbetsgivarna skall öka andelen kvinnor på ledande befattningar.
- Den etniska och kulturella mångfalden bland de anställda i statsförvaltningen skall öka på alla nivåer.
- De statliga arbetsgivarna skall verka för en god arbetsmiljö i syfte att minska sjukfrånvaron.

Dessa ambitioner hade uttryckts av regeringen sedan budgetpropositionen för 2003, men det var från och med budgetpropositionen för 2006 som de fick status som delmål. I samma budgetproposition sade regeringen också att delmålen har satts upp för att understödja det övergripande målet.<sup>136</sup>

I budgetpropositionen för 2007 lade regeringen till ett delmål – att de statliga arbetsgivarna ska minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män.<sup>137</sup>

Regeringen lade i budgetpropositionen för 2008 till delmålet att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden

---

<sup>134</sup> Proposition 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007*, utgiftsområde 2.

<sup>135</sup> Proposition 2005/06:1. *Budgetpropositionen för 2006*, utgiftsområde 2.

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Proposition 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007*, utgiftsområde 2.

i statsförvaltningen och rollen som stats tjänsteman.<sup>138</sup> Mellan åren 2008 och 2020 hade delmålen samma utformning. I budgetpropositionen för 2021 konstaterade regeringen att andelen kvinnor på ledande befattningar har ökat och uppgår till 49,2 procent, om Försvarsmakten exkluderas.<sup>139</sup> Det tidigare delmålet om att andelen kvinnor på ledande befattningar ska öka har därför justerats och är numera formulerat som att en jämn könsfördelning på ledande befattningar i staten ska eftersträvas.

Sammanfattningsvis var det i budgetpropositionerna för åren 2006 till 2008 som dagens delmål fick status som delmål och sina allti jämt gällande formuleringar. Den enda ändringen i sak sedan dess har varit omformuleringen av målet rörande könsfördelningen på ledande befattningar.

## Utvecklingen inom delmålens områden

I det följande beskriver vi kort hur utvecklingen har sett ut när det gäller uppfyllelsen av delmålen för den statliga arbetsgivarpolitiken.

### **Den statliga sektorn ska inte vara löneledande**

Som underlag för uppföljningen av delmålet används utvecklingen av de genomsnittliga lönerna i olika sektorer. Regeringen redovisar utvecklingen av löner inom primärkommunal sektor, landstingskommunal sektor, statlig sektor och privat sektor sedan 1994. Någon sammanvägning av de olika sektorerna sker inte i redovisningen.

### **En jämn könsfördelning på ledande befattningar i staten ska eftersträvas**

Som underlag för uppföljningen av delmålet används i första hand statistik över andelen kvinnor respektive män med uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet och som har personalansvar (ledningskompetens).

Skillnaden vad gäller andelen kvinnor och män på ledande befattningar inom staten har minskat under hela perioden sedan 2002. Andelen minskade mellan 2018 och 2019, då den uppgick till 43,4 procent. Men

---

<sup>138</sup> Proposition 2007/08:1. *Budgetpropositionen för 2008*, utgiftsområde 2.

<sup>139</sup> Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021*, utgiftsområde 2.

vid en exkludering av Försvarsmakten uppgick andelen kvinnor på ledande befattningar till 49,2 procent 2019, vilket var en ökning med 0,3 procentenheter jämfört med 2018.

### **Löneskillnaderna mellan kvinnor och män ska minska**

Som underlag för uppföljningen av delmålet att löneskillnaderna mellan kvinnor och män i staten ska minska används den partsgemensamma lönestatistiken. Regeringen redovisar utvecklingen av den genomsnittliga löneskillnaden mellan kvinnor och män i staten och den oförklarade löneskillnaden mellan könen under de senaste tio åren. Den oförklarade löneskillnaden är den skillnad i lön som kvarstår efter att man har tagit hänsyn till mätbara faktorer som kan påverka löneutfall.

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män i staten har minskat årligen sedan delmålet infördes i budgetpropositionen för 2007. Mellan 2007 och 2019 minskade löneskillnaden från 14,3 till 6,3 procent. Den oförklarade löneskillnaden har inte sjunkit varje år under denna period, men den har haft en tydlig nedåtgående trend och sjunkit från 1,5 procent 2007 till 0,7 procent 2019.

### **Andelen anställda med utländsk bakgrund ska öka på alla nivåer**

Som underlag för uppföljningen av delmålet att andelen anställda i staten med utländsk bakgrund ska öka på alla nivåer används statistik över hur stor andel av de statsanställda som har utländsk bakgrund. Med utländsk bakgrund avses i enlighet med Statistiska centralbyråns definition personer som är utrikes födda eller personer som är födda i Sverige och där båda föräldrarna är utrikes födda.

Regeringen redovisar utvecklingen av andelen med utländsk bakgrund bland de anställda i staten (totalt, respektive nyanställda), bland samtliga förvärvsarbetande och i befolkningen som helhet (i åldern 20–64 år).

Andelen anställda med utländsk bakgrund har ökat varje år sedan delmålen infördes i budgetpropositionen för 2006. Mellan 2006 och 2019 ökade andelen från 11,6 till 21,1 procent. Andelen personer med utländsk bakgrund bland de nyanställda har inte ökat varje enskilt år under samma period, men har haft en tydligt uppåtgående trend. Mellan 2006 och 2019 ökade andelen nyanställda med utländsk bakgrund i staten från 16,9 till

28,3 procent. Den totala andelen med utländsk bakgrund i befolkningen 20–64 år uppgick till 29,3 procent 2019.

### **Arbetsmiljön i staten ska vara god**

Som underlag för uppföljningen av delmålet att arbetsmiljön i staten ska vara god används uppgifter om sjukfrånvaro, sjukpension enligt det statliga tjänstepensionsavtalet och anmälningar enligt det statliga personskadeavtalet (PSA).

Sjukfrånvaron har minskat marginellt sett över hela perioden från arbetsmiljömålets införande i budgetpropositionen för 2006. År 2006 uppgick sjukfrånvaron i staten till 4,1 procent jämfört med 3,8 procent 2019. Under perioden 2006 till 2011 sjönk sjukfrånvaron årligen, för att som lägst ligga på 2,9 procent. Kvinnors sjukfrånvaro på 5 procent var dubbelt så hög som männens 2019.

### **Grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statsanställd**

Som underlag för uppföljningen av delmålet att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statsanställd redovisar regeringen utvecklingen av antalet ärenden vid myndigheternas personalansvarsnämnder.

Antalet ärenden som lett till åtgärder i personalansvarsnämnderna har inte haft någon tydlig riktning på utvecklingen sedan delmålet infördes i budgetpropositionen för 2008. Antalet ärenden har varierat relativt kraftigt, med som högst 355 stycken 2012 och som lägst 180 stycken 2019.