

God förvaltningskultur i praktiken

En studie av myndigheternas arbetssätt,
utmaningar och möjligheter



Innehåll

Sammanfattning	5
Myndigheternas arbete för att skapa samsyn är brett och varierande	5
Myndigheterna använder interna styrdokument för att skapa en god förvaltningskultur	5
Det behövs ledarskap och engagerade medarbetare för att skapa en god förvaltningskultur	6
Introduktionsutbildning är vanligt, men fortbildning ovanligt	6
Inledning	9
Bakgrund	9
En god förvaltningskultur är principerna i den statliga värdegrunden institutionaliserade	9
Syfte och frågeställningar	10
Centrala faktorer i arbetet för en god förvaltningskultur	11
Kort om studiens underlag och genomförande	15
Disposition	16
Myndigheternas arbete för att skapa samsyn är brett och varierande	17
Ledningen behöver tolka uppdraget och arbeta brett för att skapa samsyn	17
Öppenhet och diskussion om uppdraget är viktigt för att skapa samsyn	18
Ledningsgruppen måste både rymma olika perspektiv och dra åt samma håll	20
Organisationsförändringar kan bidra till att stärka samsynen	21
Arbetet som leder fram till egna värdeord upplevs bidra till samsyn, men det finns flera risker	23
Myndigheterna använder interna styrdokument för att skapa en god förvaltningskultur	27
Verksamhetsplaneringen kan tydliggöra och konkretisera arbetet med att skapa en god förvaltningskultur	27
Tydliga, relevanta och levande styrdokument gör det lättare att göra rätt	28
Ett juridiskt stöd gör det enklare att göra rätt, men små myndigheter saknar ofta sådana resurser	30
Interna riktlinjer om jäv och bisysslor kan motverka intressekonflikter och korruption	31

Riktlinjer och strukturer för hur man anmäler oegentligheter kan bidra till en god förvaltningskultur	33
Det behövs ledarskap och engagerade medarbetare för att skapa en god förvaltningskultur	35
En god förvaltningskultur behöver vara en integrerad del av ledarskapet	36
Närvarande chefer har bättre förutsättningar att främja en god förvaltningskultur	37
Cheferna behöver stöd, kunskap och utrymme för att driva arbetet	37
Medarbetarna behöver involveras i verksamhetens utveckling och ta ansvar för arbetsuppgifterna	40
Ett öppet samtalsklimat och involverade medarbetare får inte hämma ledningens beslutsförmåga	42
Introduktionsutbildning är vanligt, men fortbildning ovanligt	43
De flesta myndigheters introduktionsutbildningar omfattar kunskaper om den statliga värdegrunden	43
Introduktionsutbildningarna måste ge medarbetarna tillräckligt med kunskap om rollen som statsanställd	46
Fortbildning om rollen som statsanställd ovanlig, men andra utbildningar kan behandla den statliga värdegrunden	47
Dilemmaövningar kan vara nyttigt, men är inte ett mål i sig	48
Summary	52
Referenser	55
Bilagor	
1 Den statliga värdegrunden	59
2 Genomförande och avgränsningar	61

Sammanfattning

Statskontoret har undersökt hur myndigheterna arbetar för att uppnå en god förvaltningskultur och vilka utmaningar och möjligheter som myndigheterna ställs inför i det arbetet. Utgångspunkten är att en god förvaltningskultur är den statliga värdegrunden institutionaliserad. Studien är ett led i Statskontorets uppdrag att främja arbetet för en god förvaltningskultur i staten och bidra med kunskap för att utveckla förvaltningspolitiken. Syftet är att samla erfarenheter, dra lärdomar och sprida kunskap om hur myndighetsledningarna kan arbeta för en god förvaltningskultur.

I studien har vi undersökt myndigheternas arbete utifrån fyra faktorer som enligt vår samlade erfarenhet är centrala för arbetet för en god förvaltningskultur. Faktorerna är *samsyn om uppdraget*, *intern styrning*, *ledarskap* och *medarbetarskap* samt *utbildning* och *fortbildning*.

Myndigheternas arbete för att skapa samsyn är brett och varierande

Myndighetsledningen, chefer och medarbetare måste ha en gemensam förståelse för myndighetens uppdrag. Vår studie visar att myndigheterna använder diskussioner mellan ledning och medarbetare för att skapa samsyn om uppdraget. De använder även verksamhetens organisation som ett verktyg för att öka enhetlighet i verksamheten. Vissa myndigheter ser också arbetet med att ta fram egna värdeord som ett sätt att skapa samsyn om uppdraget. Men vår lärdom är att det finns flera risker med egna värdeord, till exempel att principerna i den statliga värdegrunden trängs undan.

Myndigheterna använder interna styrdokument för att skapa en god förvaltningskultur

Myndighetsledningen är ytterst ansvarig för de interna styrdokumenterna, bland annat för att verksamheten ska bedrivas effektivt och enligt gällande rätt. Vår studie visar att vissa myndigheter konkretiserar aktiviteter för en god förvaltningskultur i sin verksamhetsplan. Men det

finns en risk att sådana aktiviteter blir engångsföreteelser. En annan lärdom är att riktlinjer om till exempel jäv, bisysslor och om hur chefer och medarbetare ska hantera misstankar om korruption och oegentligheter kan motverka intressekonflikter och främja en god förvaltningskultur. Men för att sådana interna styrdokument ska kunna bidra till en god förvaltningskultur måste de även vara välkända, lättillgängliga, enkla att förstå samt anpassade till den specifika verksamheten.

Det behövs ledarskap och engagerade medarbetare för att skapa en god förvaltningskultur

Myndighetens ledning och chefer har stora möjligheter att påverka förvaltningskulturen. Vår studie visar att en god förvaltningskultur måste vara en integrerad del av ledarskapet. Närvarande chefer som kan stötta medarbetare i deras arbete har också bättre förutsättningar att motverka korruption. En av våra lärdomar är att chefer behöver tid och kunskap för att kunna vara närvarande. Vissa chefer anser också att de inte har tillräckliga resurser till arbetet för en god förvaltningskultur, exempelvis för att diskutera den statliga värdegrunden med medarbetarna.

En god förvaltningskultur kräver att medarbetarna är involverade i verksamhetens utveckling och att de har förtroende för ledningen. Vår lärdom är att ledningen kan främja detta bland annat genom att vara öppna om viktiga beslut. Samtidigt får inte öppenheten hämma ledningens beslutsförmåga, eftersom det riskerar att minska medarbetarnas engagemang.

Introduktionsutbildning är vanligt, men fortbildning ovanligt

Det är viktigt att alla medarbetare har förståelse för lagstiftningens krav på myndigheter och på rollen som statsanställd. Två verktyg för att åstadkomma detta är utbildning och fortbildning.

De flesta myndigheter har en introduktionsutbildning. Nästan samtliga av dessa omfattar den statliga värdegrunden. Men vår studie visar att introduktionsutbildningarnas kvalitet inte alltid motsvarar de anställdas behov. Vår lärdom är därför att myndigheterna måste säkerställa att introduktionsutbildningarna ger medarbetarna den kunskap och redskap

de behöver för att vara trygga i rollen som statsanställd. Vi ser också att relativt få myndigheter erbjuder utbildning som rör rollen som statsanställd, trots att det går att inkludera den statliga värdegrunden i andra utbildningar där medarbetare kan fördjupa sin kunskap.

Alla statsanställda kan ställas inför situationer där principerna i den statliga värdegrunden står mot varandra. Vår studie visar att en del myndigheter regelbundet använder dilemmaövningar som ett verktyg för att förbereda sig på sådana situationer. Men vår lärdom är att övningarna måste vara anpassade till verksamheten och de konkreta situationer som medarbetarna kan ställas inför för att vara meningsfulla.

Inledning

Bakgrund

Den svenska förvaltningsmodellen innebär att myndigheterna har ett stort ansvar för att tolka sina uppdrag och utforma sina verksamheter. En central del i arbetet är att skapa en god förvaltningskultur utifrån den statliga värdegrunden. För att lyckas med denna uppgift behöver myndigheterna arbeta aktivt och kontinuerligt på flera olika sätt. Men många myndigheter behöver också mer kunskap om hur man gör för att skapa en god förvaltningskultur. Ett sätt att få sådan kunskap är att lära sig av hur andra myndigheter har arbetat med denna uppgift.

I denna studie kommer vi därför att undersöka hur några myndigheter gör för att skapa en god förvaltningskultur och utifrån detta och annan befintlig kunskap dra lärdomar som vi tror andra myndigheter kan ha nytta av i sitt arbete. Studien är ett led i Statskontorets uppdrag att främja arbetet för en god förvaltningskultur i staten och bidra med kunskap för att utveckla förvaltningspolitiken.

En god förvaltningskultur är principerna i den statliga värdegrunden institutionaliserade

God förvaltningskultur handlar om att myndigheterna genomför sina uppdrag på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt. Detta kan i sin tur skapa, upprätthålla och stärka medborgarnas förtroende för myndigheterna, staten och det offentliga i stort.

Att arbeta för en god förvaltningskultur innebär att myndigheterna utgår från de rättsliga principerna i *den statliga värdegrunden* när de genomför sina uppdrag. Värdegrunden består av centrala principer som ska råda i staten och är hämtade från grundlag, lag och förordning.¹ Principerna är: demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt för allas lika

¹ De fem första principerna är hämtade från regeringsformen och tryckfrihetsförordningen, medan den sista har sitt ursprung i budgetlagen (2011:203), förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515).

värde, den enskildes frihet och värdighet och effektivitet och service.² Dessa principer gäller all verksamhet vid myndigheterna, det vill säga både vid handläggning av ärenden som innebär myndighetsutövning och så kallade förvaltningsuppgifter. De sammanfattar de rättsliga krav som riksdagen och regeringen ställer på hur myndigheterna och de statsanställda ska agera.

Man kan säga att en god förvaltningskultur finns när samtliga principer i den statliga värdegrunden genomsyrar allt en myndighet gör och till slut blir institutionaliserade. Myndigheterna behöver alltså omsätta principerna i sina verksamheter. Bland annat genom att skapa och arbeta enligt interna riktlinjer och rutiner, och att informella arbetssätt och praktiker präglas av principerna. Det kan exempelvis handla om hur en handläggare ger service och svarar på frågor från en medborgare, hur medarbetare och chefer hanterar sin saklighet och opartiskhet i en jävssituation eller om hur medarbetare hanterar en förfrågan om att få ta del av allmänna handlingar.

Men statsförvaltningen är heterogen och därför behöver arbetet med den statliga värdegrunden anpassas efter olika verksamheter. Myndigheterna måste göra avvägningar i arbetet med principerna och hitta balansen mellan principerna utifrån uppdraget. Exempelvis kan en myndighet med mycket medborgarkontakt behöva lägga mer resurser för att leva upp till serviceskyldigheten.

Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att samla erfarenheter och dra lärdomar utifrån myndigheternas arbete. Studien riktar sig till myndighetsledningar och staber och kan ge inspiration och idéer om hur de kan arbeta för en god förvaltningskultur. Vi har utgått från fyra centrala faktorer för att undersöka myndigheternas arbete. Dessa har Statskontoret och andra aktörer i tidigare studier framhållit som viktiga i arbetet.³

² Läs mer om vad varje princip innebär i bilaga 1. Se även Statskontoret (2019) *Den statliga värdegrunden – Gemensamma principer för en god förvaltning*.

³ Läs mer om utgångspunkterna och vårt urval och tillvägagångssätt i bilaga 2.

Faktorerna är:

- Samsyn om uppdraget
 - Intern styrning
 - Ledarskap och medarbetarskap
 - Utbildning och fortbildning
-

Det är dessa fyra centrala faktorer som har guidat oss i vår kartläggning och som ligger till grund för studiens frågeställningar och rapportens struktur. Vårt val utesluter dock inte att det kan finnas fler faktorer som har betydelse i arbetet för en god förvaltningskultur eller att det går att göra annan indelning dem emellan.

Utifrån dessa faktorer besvarar studien följande frågor:

- Hur ser myndigheternas arbete med dessa faktorer ut?
 - Vilka utmaningar och möjligheter finns för myndigheternas arbete för en god förvaltningskultur?
-

Utifrån en beskrivning och analys av myndigheternas arbetssätt med respektive faktor och vilka utmaningar och möjligheter som finns med dessa, drar vi också lärdomar om arbetet.

Nedan motiverar vi varför faktorerna samsyn om uppdraget, den interna styrningen, ledarskap och medarbetarskap samt utbildning och fortbildning är centrala för att skapa en god förvaltningskultur.

Centrala faktorer i arbetet för en god förvaltningskultur

De fyra centrala faktorerna har vi identifierat genom att ta del av befintlig kunskap om hur myndigheterna arbetar med den statliga värdegrunden, vad som kan bidra till eller motverka att en god förvaltningskultur uppstår samt vilka faktorer som är viktiga för att myndigheterna ska fullgöra sina uppdrag. En viktig utgångspunkt är att frågan om god *kultur* handlar lika mycket om styrning, organisation och regelverk, som det handlar om vad

som ibland kallas för ”mjuka aspekter”.⁴ Arbetet för en god förvaltningskultur handlar alltså inte om en enskild faktor och uppgiften kan sällan utföras av en specifik funktion på en myndighet.

Bristande samsyn om uppdraget kan orsaka flera problem

Myndighetsledningen, chefer och medarbetare måste ha en gemensam förståelse för myndighetens roll i samhället och verksamhetens mål. Samsyn om myndighetens uppdrag och roll ger också bättre förutsättningar för att stärka ledarskapet, vilket är en annan central faktor för en god förvaltningskultur.⁵

Statskontoret har i flera rapporter uppmärksammat hur en bristande samsyn om uppdraget har fått negativa effekter för den berörda myndigheten. Vi har exempelvis noterat att bristen på samsyn kan leda till att en verksamhet inte använder sina resurser på bästa sätt och att det blir svårare att få genomslag för gemensamma prioriteringar.⁶ Vi har också sett att bristande samsyn om uppdraget kan leda till att personalen drar åt olika håll, vilket kan medföra svaga resultat, arbetsmiljöproblem och lågt förtroende för ledningen.⁷ Vi har också sett exempel på inslag av en informell regelkultur på en myndighet. Det yttrade sig i att olika delar av myndigheten hade utvecklat egna tolkningar av uppdraget, som i vissa fall stred mot det som slagits fast i interna styrdokument.⁸

Bristande samsyn om uppdraget kan alltså vara roten till flera problem, som i sin tur kan försvåra arbetet för en god förvaltningskultur. Men bristande samsyn kan också vara ett symptom på andra problem. Vi har exempelvis visat att när den interna styrningen i en myndighet brister,

⁴ Bringselius, Louise (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv*, s. 30.

⁵ Statskontoret. (2016:10). *Utvecklat ledarskap och medarbetarskap i staten*, s. 29 och 55.

⁶ Statskontoret. (2016:18). *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet*.
Statskontoret. (2018:25). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen*.

⁷ Statskontoret. (2016:18). *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet*.

⁸ Statskontoret. (2017:12). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*. Se även Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*.

kan detta resultera i oklara befogenheter och att medarbetare saknar en tydlig bild av sin roll i organisationen.⁹

I kapitel 2 analyserar vi hur myndigheterna arbetar för att skapa och upprätthålla en samsyn om uppdraget.

Hur ledningen hanterar formella styrsignaler påverkar förvaltningskulturen

I tidigare analyser har Statskontoret konstaterat att utformningen och förvaltningen av interna styrdokument, policyer och riktlinjer i hög grad påverkar förvaltningskulturen.¹⁰ Det är en myndighets ledning som är ytterst ansvarig för att fastslå sådana centrala rutiner och arbetsprocesser för verksamheten, exempelvis genom att besluta om arbetsordningen, verksamhetsplanen och andra interna styrdokument.¹¹ Myndighetsledningen ska härigenom säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.¹² Myndighetens övriga chefer och medarbetare kan medverka i arbetet med att ta fram interna styrdokument.

En enkät som Statskontoret nyligen genomfört visar att myndigheterna lyfter olika aspekter av intern styrning för att leva upp till principerna i den statliga värdegrunden, bland annat att det är viktigt att planera, styra och följa upp sina verksamheter.¹³ En utmaning är att skapa tydliga och välkända styrdokument. Flera myndigheter har i tidigare studier vittnat

⁹ Statskontoret. (2015:24). *Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur*, s. 50–54.

¹⁰ Statskontoret. (2017:12). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur* och Statskontoret. (2019:16). *Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning*.

¹¹ Enligt 2 § myndighetsförordningen avses myndighetschefen, styrelsen eller nämnden beroende på myndighetens styrform.

¹² 3 och 4 §§ myndighetsförordningen.

¹³ Statskontoret. (2020:20). *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*.

om att otydliga styrdokument kan göra det svårt för medarbetarna att veta hur de ska bete sig i olika situationer.¹⁴

I kapitel 3 analyserar vi den interna styrningens betydelse för att skapa en god förvaltningskultur. Vår analys fokuserar på hur myndigheterna arbetar med att utforma och förvalta interna styrdokument samt hur man kan hålla dem levande i verksamheten.

Ledarskap och medarbetarskap påverkar förvaltningskulturen

Forskning visar att det inte går att ge ett allmängiltigt svar på vad som är ett bra ledarskap. Ledarskapet uppstår i specifika situationer och myndigheter, mellan chefer och medarbetare.¹⁵ Samtidigt har myndighetens ledare stora möjligheter att påverka förvaltningskulturen. Det är ledningen som ansvarar för att skapa och upprätthålla en god förvaltningskultur, genom interna riktlinjer, fungerande arbetssätt och som förebilder. Men ledningen är också beroende av medarbetarnas involvering och förtroende. Förtroendet mellan ledning och medarbetare kan beskrivas som smörjmedlet som gör att ledningen får genomslag för sina styrsignaler. Ett högt förtroende underlättar också för både chefer och medarbetare att lyfta och diskutera problem och svåra dilemman.¹⁶ Erfarenheten är att förtroende uppstår när medarbetarna kan påverka och ta ansvar för verksamheten och förändringsprocesser i en myndighet och när det finns ett öppet samtalsklimat.¹⁷

I kapitel 4 analyserar vi hur myndigheterna hanterar ledarskaps- och medarbetarfrågor i arbetet med en god förvaltningskultur.

¹⁴ Riksrevisionen. (2013:2). *Statliga myndigheters skydd mot korruption*. Statskontoret (2017:12).

¹⁵ Statskontoret. (2016:20). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, s. 37.

¹⁶ Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*.

¹⁷ Statskontoret. (2017:12) *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*, s. 25.

Utbildning och fortbildning – de mest grundläggande faktorerna i myndigheternas arbete

Myndighetsledningen har ett ansvar för att hjälpa medarbetarna att förstå och verka i sin roll som statsanställd. Medarbetarna måste dels ha den kompetens som uppdraget ställer krav på, dels en förståelse för lagstiftningens grundläggande krav på myndigheter och rollen som statsanställd.¹⁸ Detta kan myndigheterna åstadkomma bland annat genom att utbilda sina medarbetare i vad rollen som statsanställd innebär. De flesta myndigheter anser att utbildning av medarbetare och chefer om grundläggande rättsprinciper och rollen som statsanställd är ett viktigt verktyg i arbetet. Myndigheterna menar också att utbildning och introduktion av nyanställda är viktiga inslag i arbetet med att skapa en god förvaltningskultur.¹⁹

Kunskap och förståelse för rollen är också grundläggande för att kunna hantera situationer där principerna i den statliga värdegrunden ställs mot varandra. Exempelvis kan medarbetare behöva väga låg kostnad och snabb leverans mot rättssäkerhet och effektivitet. Den här sortens konflikter kan alla som arbetar på en myndighet ställas inför och därför behöver myndigheterna uppmärksamma och ge möjlighet att diskutera tänkbara dilemman.

I kapitel 5 analyserar vi hur myndigheterna arbetar med utbildning och fortbildning.

Kort om studiens underlag och genomförande

Studien bygger dels på befintligt kunskapsunderlag i form av tidigare rapporter från Statskontoret, dels intervjuer med representanter för myndighetsledningarna i sex myndigheter. Myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Musikverket, Myndigheten för delaktighet (MFD), Rättsmedicinalverket (RMV), Sjöfartsverket och Skolinspektionen.²⁰ Vi har också tagit del av material och resultat från en enkät till myndigheter

¹⁸ Statskontoret. (2016:20). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, s. 34.

¹⁹ Statskontoret. (2020:20). *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*.

²⁰ Läs mer om urvalet av myndigheter i Bilaga Bakgrund, genomförande och avgränsningar.

som genomfördes i samband med arbetet med Statskontorets uppdrag att utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen.²¹

Disposition

I kapitel 2–5 beskriver och analyserar vi hur myndigheterna arbetar med faktorerna samsyn om uppdraget, den interna styrningen, ledarskap och medarbetarskap samt utbildning och fortbildning. Vi redovisar exempel på arbetssätt och vilka utmaningar och möjligheter myndigheterna ställs inför.

Kapitel 2 handlar om hur myndigheterna arbetar för att skapa samsyn om uppdraget.

Kapitel 3 handlar om hur myndigheterna arbetar med sina styrdokument.

Kapitel 4 handlar om myndighetens arbete med ledarskap och medarbetarskap.

Kapitel 5 handlar om hur utbildning och fortbildning kan användas för att skapa en god förvaltningskultur.

Bilaga 1 innehåller mer information om den statliga värdegrunden.

Bilaga 2 beskriver studiens genomförande och avgränsningar.

²¹ Statskontoret. (2020:20). *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*.

Myndigheternas arbete för att skapa samsyn är brett och varierande

Som framgick i föregående kapitel så är det viktigt att de anställda på myndigheten har en likartad syn på uppdraget. Om samsynen på uppdraget brister så riskerar det att leda till olika tolkningar och prioriteringar av myndighetens huvudsakliga uppgifter och mål. Detta kan i sin tur vara en grogrund för normer och beteenden som motverkar eller försvårar möjligheterna att skapa en god förvaltningskultur.

I detta kapitel beskriver och analyserar vi hur myndigheterna arbetar för att skapa en samsyn om uppdraget. Våra lärdomar från analysen är att:

-
- *Myndighetsledningen behöver tolka uppdraget och sprida den i myndigheten.*
 - *Ledningen måste hitta former för en öppen diskussion gentemot resten av organisationen.*
 - *Ledningsgruppen behöver vara samspelt men också ha högt i tak för att rymma olika perspektiv.*
 - *Organisationsförändringar kan skapa eller stärka samsynen. Men det kan vara en svår balansgång att hitta en organisations- och styrmodell som leder till en ökad samsyn, enhetlighet eller samarbete.*
 - *Arbetet med att ta fram egna värdeord upplevs bidra till samsyn, men det finns risker och det är oklart vilket nytta en egen värdegrund eller liknande produkt har för verksamheten.*
-

Ledningen behöver tolka uppdraget och arbeta brett för att skapa samsyn

Det är lättare att åstadkomma samsyn om uppdraget från regeringen är tydligt, något som inte alltid är fallet.²² Men ett tydligt uppdrag räcker

²² Bl.a. Statskontoret. (2015:24), (2016:18).

inte. Myndighetsledningen har alltid ett ansvar för att tolka uppdraget, konkretisera det och involvera medarbetarna.²³

Våra intervjuer visar att samsyn om uppdraget skapas genom att man arbetar med många olika delar av myndighetens styrning, organisering, arbetssätt, rutiner och ledarskap. Det är inte en enskild eller avgränsad aspekt som skapar förutsättningar för samsyn om uppdraget, utan snarare summan av att arbeta med olika delar. För att skapa samsyn om uppdraget kan det förstas krävas mer arbete med vissa delar, och hur det arbetet kan se ut varierar mellan myndigheterna. Skolinspektionen lyfter till exempel fram att deras utbildning för inspektörer är ett viktigt tillfälle att diskutera den statliga värdegrunden, uppdraget och konkreta arbetssätt. Musikverket å sin sida betonar arbetet med att besluta om ett gemensamt tema i sin verksamhetsplanering, som alla avdelningar på myndigheten ska ta fram aktiviteter kring. På så sätt förväntas man hitta projekt som kan skära över avdelningarna, och bygga en känsla av att det finns ett mervärde att arbeta tillsammans.

Öppenhet och diskussion om uppdraget är viktigt för att skapa samsyn

Samsyn om uppdraget kan vara mycket viktigt för att en myndighet ska kunna leverera resultat och bedriva en fungerande verksamhet. Samtidigt är det viktigt att uppmuntra diskussion och kritiska frågor om hur myndigheten löser sitt uppdrag. Öppenhet och diskussion, såväl mellan medarbetare och chefer som inom grupperna, kan därför ses som en viktig del i arbetet för att skapa samsyn om uppdraget.

Kommunikation med medarbetare i stora och utspridda organisationer

I större myndigheter kan storleken i sig innebära en utmaning för ledningen att skapa fungerande kanaler för intern kommunikation. Detta kan försvåra arbetet med att skapa en gemensam syn på uppdraget i myndigheten och få medarbetarna att dra åt samma håll. I vår undersökning har vi sett några exempel som kan illustrera hur myndigheterna

²³ Statskontoret. (2016:20). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, s. 29.

arbetar för att främja öppenhet och diskussion i syfte att skapa eller upprätthålla samsyn om uppdraget.

Ett exempel som visar hur ledningen i geografiskt utspridda organisationer kan arbeta kan hämtas från RMV. Efter ledningsgruppsmötena gör myndigheten en kort film med någon av deltagarna för att sprida information om mötets innehåll. Filmen läggs ut på intranätet. Från strategiska längre möten görs även minnesanteckningar som också de publiceras på intranätet.

Ett annat exempel hämtar vi från KTH, en stor myndighet där personalen sällan samlas. Där har myndighetschefen bland annat en blogg. I bloggen tar hon upp frågor om etik och förvaltningskultur. Hon har också en separat mejladress för frågor från medarbetarna och hennes svar publiceras på myndighetens intranät.²⁴

Skolinspektionen har också en geografisk utmaning, och menar att man ständigt måste arbeta för att leva upp till objektivitetsprincipens krav på likabehandling. De menar att diskussioner om vad myndigheten gör och varför samt vilka beslut som ska fattas är en inbyggd del i verksamheten. Detta sker genom ett flertal bedömningsmöten inför att ett beslut ska fattas i en granskning, vilket blir ett sätt att ”gnugga och kalibrera” de bedömningar som myndigheten till slut gör.²⁵

Ytterligare ett exempel hämtar vi från Arbetsförmedlingen där arbetet för en god förvaltningskultur handlat mycket om att skapa strukturer och former för samarbete och kvalitetssäkring på myndigheten. Myndigheten har bland annat arbetat med olika råd för att fånga upp brister och behov i verksamheten som kan lyftas till en mer strategisk nivå. Exempelvis finns ett informationssäkerhetsråd, ett regelefterlevnadsråd och ett kompetensförsörjningsråd. I vår intervju med Arbetsförmedlingen framkom att råden har en styrande funktion samtidigt som de möjliggör utrymme för diskussioner. Myndigheten konstaterar också att deras fokus på service

²⁴ Intervju med Sigbritt Karlsson, rektor KTH, november 2017, www.statskontoret.se.

²⁵ Intervju med Skolinspektionen.

succesivt börjat vägas mer mot legalitet när fler jurister anställts och arbetet för ökad rättssäkerhet blivit mer samordnat.

Ledningsgruppen måste både rymma olika perspektiv och dra åt samma håll

Inom en ledningsgrupp är det särskilt viktigt att kunna balansera ett klimat präglat av öppenhet och högt i tak med samsyn och tydlig kommunikation i organisationen. Ett dåligt samarbete i ledningsgruppen kan till exempel leda till att cheferna skickar motstridiga styrsignaler till medarbetarna. Ledningen tappar då i praktiken den viktigaste kanalen för att kommunicera i myndigheten. Ett bra samarbete och samsyn i ledningsgruppen kan å andra sidan bidra till att motverka subkulturer i organisationen eller motsättningar mellan avdelningar.²⁶

En viktig utgångspunkt är att ledningsgruppen behöver ha utrymme för avvikande åsikter för att säkerställa att svåra frågor eller problem inom myndigheten kommer fram och tas om hand.²⁷ Detta underlättas om centrala stödfunktioner som juridik, ekonomi och HR finns representerade i ledningsgruppen. Statskontoret konstaterade exempelvis i analysen efter korruptionshärvan på Statens fastighetsverk att ledningsgruppen präglades av en tystnadskultur och att chefsjuristens placering på en lägre nivå i organisationen bidrog till detta.²⁸

I våra intervjuer pekar även Arbetsförmedlingen och Sjöfartsverket på att det varit viktigt för arbetet för en god förvaltningskultur att ha den juridiska funktionen placerad direkt under myndighetschefen. Enligt Arbetsförmedlingen är detta dessutom betydelsefullt för att visa vikten av att myndigheten arbetar enhetligt med rättsliga frågor och ger juristfunktionen möjlighet att aktivt kunna stödja verksamheten.

²⁶ Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten* s. 29 och Statskontoret. (2017:8). *Myndighetsanalys av Forum för levande historia*.

²⁷ Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten* s. 30.

²⁸ Statskontoret. (2017:12).

Organisationsförändringar kan bidra till att stärka samsynen

Vår studie visar att flera myndigheter motiverat förändringar i organisationen med att dessa stärker förutsättningarna för en god förvaltningskultur i myndigheten. Flera av de intervjuade myndigheterna lyfter fram att genom att förändra organisationsstrukturen vill man åstadkomma mer samarbete och enhetlighet, vilket kan öka samsynen om uppdraget. I vissa fall har man minskat antalet avdelningar, samlat fler i ledningsgruppen, eller på andra sätt försökt få rakare linjer uppifrån och ner.

Organisationsförändringar förväntas skapa bättre enhetlighet

En metod för att öka samhörigheten och samsynen är att försöka skapa ”en myndighet”. Två exempel som kan illustrera detta kommer från RMV och KTH. RMV beskriver att det är en utmaning att få till *en* myndighet med samhörighet över de olika verksamhetsdelarna., bland annat på grund av att organisationen är geografiskt utspridd. De olika verksamhetsdelarna har också få arbetsrelaterade beröringspunkter och bemannas med medarbetare som dessutom i stor utsträckning har olika utbildningsbakgrunder och professioner. RMV menar att den geografiskt utspridda verksamheten delvis är en utmaning i arbetet för större enhetlighet i bedömningar och beslut. I syfte att skapa ”ett RMV” har myndigheten därför samlat verksamheten i tre avdelningar samt placerat avdelningscheferna vid huvudkontoret. RMV menar att denna organisatoriska struktur även skapar bättre förutsättningar för att arbeta enhetligt.

Även KTH har centraliserat och arbetat med konceptet ”ett KTH”. Ett uttalat syfte med detta var att lättare kunna följa upp arbetet med de etiska frågorna. Ett annat var att befästa tanken på att KTH är en myndighet och att alla ska göra på samma sätt, vilket i sin tur förväntas göra det enklare att få genomslag för arbetet för en god förvaltningskultur.²⁹

Skolinspektionen är en annan myndighet som har gjort en organisationsförändring i syfte att skapa ett mer gemensamt förhållnings- och arbets-sätt. Genom att minska antalet avdelningar i kärnverksamheten har man

²⁹ Intervju med Sigbritt Karlsson, rektor KTH, november 2017, www.statskontoret.se.

velat skapa bättre förutsättningar för likvärdighet³⁰ och enhetlighet, till exempel i de granskningar myndigheten gör.

Svår balansgång att hitta en organisations- och styrmodell som stärker samsynen om uppdraget

Modellen med rakare linjer uppifrån och ner kan innebära både möjligheter och utmaningar. Det kan tolkas som ledningens sätt att ta sitt ansvar att styra, leda och påverka resten av organisationen. Detta kan dels ge ledningen möjlighet att hålla ihop styrningen, dels skapa tydlighet för medarbetarna. Men strävan mot att hålla ihop styrningen måste vägas mot det faktum att det kan finnas olika uppgifter som kan skilja sig från varandra inom en och samma myndighet. Exempelvis kan uppgiften att handlägga ansökningar om bidrag skilja sig från myndighetens övriga uppgifter. De olika verksamhetsgrenarna kan ha olika risker och olika svårigheter att hantera. Då måste också styrningen kunna anpassas till alla de uppgifter som verksamheterna utför.³¹

Även om en myndighet förändrar sin styrning och organisering av verksamheten i syfte att skapa en ökad samsyn, samhörighet eller enhetlighet är det inte säkert att detta uppnås. Statskontorets utvärderingar av Migrationsverkets nya organisation visade till exempel att förutsättningarna för en enhetlig hantering av ärenden till och med försämrades i myndighetens nya organisation. Utvärderingen pekade på att det centralt placerade stödet till regionerna saknade tillräcklig kapacitet för att säkerställa att tillämpningen blev lika genom organisationen.³²

I våra intervjuer med myndighetsföreträdare ger de också några exempel på att en organisationsförändring inte kan ses som en enskild punktinsats,

³⁰ Enligt 1 § förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion ska myndigheten genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning. I detta sammanhang synes det handla om att leva upp till objektivitetsprincipens krav på likabehandling.

³¹ Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*, s. 20.

³² Statskontoret. (2017:6) *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*. Statskontoret. (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

utan i stället kräver att man även i efterhand gör justeringar i organisationen. Musikverket anger att deras differentierade verksamhet gör att de alltid kommer att behöva fortsätta med att justera sin organisation. Så länge uppdraget ser ut som det gör kommer det alltid att finnas utmaningar i organiseringen av verksamheten.

Arbetet som leder fram till egna värdeord upplevs bidra till samsyn, men det finns flera risker

Det är inte ovanligt att myndigheter tar fram egna värdeord.³³ Ett motiv till att göra detta är enligt vår studie att arbetet med att ta fram värdeorden ses som ett tillfälle att diskutera myndighetens uppdrag samlat och att staka ut riktningen för verksamheten.

Flera myndigheter har positiva erfarenheter av att arbeta fram egna värdeord

Nästan samtliga myndigheter som vi har intervjuat har egna värdegrunder, värdeord, ledstjärnor eller motsvarande.³⁴ Värdeorden beskrivs generellt i positiva ordalag. Framför allt är flera av myndigheterna nöjda med själva arbetet med att ta fram värdeorden, och vissa fall en tillhörande vision eller liknande. Arbetet kan vara ett tillfälle att diskutera det övergripande uppdraget samlat i myndigheterna. Andra myndigheter och även flera regioner och kommuner vittnar också om betydelsen av värdegrundsarbete för att öka helhetstänket i verksamheten, skapa gemenskap och arbetsglädje, förbättra kvaliteten i sina tjänster och våga delegera beslut.³⁵

RMV genomförde exempelvis ett visionsarbete för några år sedan. Arbetet pågick under drygt ett års tid och involverade chefer och medarbetare på flera olika nivåer och avdelningar runt om i landet. Det utgick bland annat från den statliga värdegrunden, och resulterade i en

³³ Statskontoret. (2010). *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*. Statskontoret. (2014:22). *Utvärdering av projektet offentligt etos*. Värdegrundsdelegationens slutbetänkande (2016). *Att säkerställa en god statsförvaltning*.

³⁴ Sjöfartsverket. *Sjöfartsverkets etiska kod* s. 6, Skolinspektionen. *Att vara medarbetare eller chef på Skolinspektionen. Medarbetar- och chefspolicy*, Rättsmedicinalverket. *Verksamhetsplan 2020* s.2, Myndigheten för delaktighet. *Årsredovisning 2019* s.41.

³⁵ Bringselius, Louise (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv*, s. 26.

vision med egna värdeord. Eftersom RMV har olika verksamheter med olika professioner, som dessutom är geografiskt utspridda, innebar visionsarbetet en värdefull professions- och avdelningsöverskridande aktivitet som resulterade i något gemensamt för hela myndigheten.³⁶

Även på Skolinspektionen har myndighetens egna värdeord upplevts som en framgång. Värdeorden, som ska spegla stora delar av den statliga värdegrunden, var en viktig del i att skapa en ny och egen kultur när myndigheten bildades som en utbrytning från Skolverket. Idag lever värdeorden kvar även om den statliga värdegrunden som helhet har fått mer plats i takt med att myndigheten har funnits längre.³⁷

Fler myndigheter har alltså upplevt att arbetet med att ta fram värdeord varit värdefullt.³⁸ En aspekt som större myndigheter lyfter fram är att arbetet kan innebära ett sällsynt tillfälle för hela myndigheten att samlas och diskutera det övergripande uppdraget. Egna värdeord kan också vara ett sätt att konkretisera och verksamhetsanpassa den statliga värdegrunden till verksamheten.³⁹ Samtidigt får arbetet inte stanna vid dessa sällsynta tillfällen. Enligt tidigare studier och erfarenheter kan det finnas risker med att behandla arbetet för en god förvaltningskultur som ett extraspår.⁴⁰ Risken finns att arbetet blir en egen verksamhet som sköts vid sidan av kärnverksamheten. Då kan det bli svårare för den ordinarie verksamheten att förstå vad arbetet för en god förvaltningskultur syftar till. På andra områden har vi sett att det i sin tur kan leda till att sådant arbete kan upplevas ske på bekostnad av den ordinarie verksamheten.⁴¹

³⁶ Rättsmedicinalverket. *Verksamhetsplan 2020* s.2.

³⁷ Skolinspektionen. *Att vara medarbetare eller chef på Skolinspektionen. Medarbetar- och chefspolicy.*

³⁸ Se även Norén, Kerstin & Wallin, Margareta. (2018). *Akademisk chef – hur funkar det?* s. 99

³⁹ Värdegrundsdelegationens slutbetänkande (2016). *Att säkerställa en god statsförvaltning*, s. 14.

⁴⁰ Statskontoret. (2010). *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*, s. 52.

⁴¹ Statskontoret. (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport* s. 62.

Forskare och praktiker pekar också på risker

Det är inte helt riskfritt att försöka att ”bryta” ner den statliga värdegrunden genom att lägga till ord. Både forskare och praktiker har under de senaste åren riktat allt mer kritik mot myndigheters, regioners och kommuners arbete med att ta fram organisations specifika värdegrunder.⁴² En del av kritiken handlar om att värdegrundsarbete kan ses som ett tecken på ledningens misstro mot professionerna och deras förmåga att själva avgöra vad som är ett effektivt och bra sätt att arbeta. Arbetet kan också bli överflödigt och ha en oklar nytta för verksamheten.⁴³ Det kan också skapa en slags målträngsel där den statliga värdegrundens principer skymms av egna värdeord.⁴⁴ Om det finns uppenbara problem i organisationen som inte adresseras eller om ledningen inte föregår med gott exempel kan värdegrundsarbetet också uppfattas som missriktat där syftet främst är att stärka arbetsgivarvarumärket. I ett sådant läge kan det framstå som ett spel för gallerierna att genomföra ett arbete med en egen värdegrund, vilket kan underminera den interna tilliten.⁴⁵

⁴² Bringselius, Louise (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv*, s. 26.

⁴³ Sannerholm, Richard (2020). *Rättsstaten Sverige: skandaler, kriser, politik*, s. 224–225.

⁴⁴ *Ibid* s. 221.

⁴⁵ Bringselius, Louise (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv* s. 27.

Myndigheterna använder interna styrdokument för att skapa en god förvaltningskultur

Den formella interna styrningen i en myndighet är ett centralt instrument för att skapa en god förvaltningskultur. Myndighetsledningen påverkar förvaltningskulturen genom hur den utformar och förvaltar interna styrdokument. I dokumenten säkerställer myndighetsledningen bland annat att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

I detta kapitel beskriver och analyserar vi hur myndigheterna arbetar med formella styrsignaler i arbetet för en god förvaltningskultur. Våra lärdomar från analysen är att:

-
- *Verksamhetsplaneringen kan tydliggöra och konkretisera arbetet för en god förvaltningskultur.*
 - *Tydliga, relevanta och levande styrdokument gör det lättare att göra rätt.*
 - *Ett juridiskt stöd underlättar arbetet, men små myndigheter saknar ofta sådana resurser.*
 - *Interna riktlinjer om jäv och bisysslor kan motverka intressekonflikter och korruption.*
 - *Riktlinjer och strukturer för hur man anmäler oegentligheter kan bidra till en god förvaltningskultur.*
-

Verksamhetsplaneringen kan tydliggöra och konkretisera arbetet med att skapa en god förvaltningskultur

Att använda verksamhetsplaneringen som ett verktyg för att arbeta med principerna i den statliga värdegrunden kan sätta värdegrunden i fokus och skapa samling kring frågorna. Men myndigheterna måste vara tydliga med att principerna i den statliga värdegrunden och de lagar och regler som följer av detta alltid gäller i alla delar av verksamheten. Annars finns

det risk för att arbetet för en god förvaltningskultur reduceras till en punktinsats i verksamhetsplaneringen för ett specifikt år.

Arbetsförmedlingen har ett mål om god förvaltning i sin verksamhetsplanering. Detta ska konkretiseras i aktiviteter på avdelningarna och inom verksamhetsområdena.⁴⁶ Enligt Arbetsförmedlingen är det viktigt att aktiviteterna dokumenteras så att det går att se en förflyttning mot målet. Den juridiska funktionen på myndigheten har ett samordningsansvar för detta, och kan uppmärksamma när aktiviteter saknas. Även Skolinspektionen följer upp arbetet med legalitet och effektivitet i verksamhetsuppföljningen för att säkerställa att resultaten av myndighetens arbete lever upp till dessa krav.

Tydliga, relevanta och levande styrdokument gör det lättare att göra rätt

I våra intervjuer har vi fått exempel på hur myndigheterna använder sig av vissa interna styrdokument i sitt arbete med principerna i den statliga värdegrunden. På MFD har den statliga värdegrunden varit en del i myndighetens utvecklingsarbete för styrnings- och ledningsfrågor. MFD:s ledning har lagt in den statliga värdegrunden i styrkedjan för verksamheten för att tydliggöra att den är en viktig del av att vara en myndighet och något som alla måste förhålla sig till när man utför sina arbetsuppgifter. Motivet har främst varit att skapa förståelse för varför myndigheten gör vissa formella saker och varför vissa rutiner finns.

Men det räcker inte att myndigheten tydliggör den statliga värdegrundens relation till verksamheten i centrala styrdokument. Dessa dokument måste också vara relevanta och levande. En viktig allmän aspekt är att det är ”ordning och reda” bland styrdokument och att interna riktlinjer är tydliga och kända internt.⁴⁷ Otydlighet om vad som gäller eller regler som inte är anpassade till verksamheten kan också leda till att det uppstår en informell regelkultur där medarbetaren inte följer regler och i stället gör

⁴⁶ Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2020, s.18.

⁴⁷ Myndigheterna benämner sina dokument på olika sätt. Vi använder begreppen styrdokument för exempelvis arbetsordningen och riktlinjer för vägledande dokument.

egna tolkningar. Detta kan öka risken för påverkansförsök och korruption.⁴⁸

Myndigheterna kan tydliggöra vad som gäller

I våra intervjuer lyfter flera myndigheter fram att de på olika sätt försökt att öka kännedomen om och tillgängligheten till de formella styrdokumenterna, exempelvis genom intranätet. Det kan vara en utmaning att undvika att de interna riktlinjerna blir så kallade papperstigrar. På MFD har man samlat information om myndighetens styrmodell, verksamhetsplanering, ledstjärnor för medarbetarskap, bisysslor, diarieföring och hur ärenden bereds på myndigheten i ett paket, som man ger till alla nya medarbetare. Detta för att ge en grundkunskap om vad det innebär att vara statsanställd.

För att hantera risken för otydlighet om vad som gäller menar Arbetsförmedlingen att det är viktigt att sortera styrdokumenterna utifrån vad som *ska* göras och vad som *kan* göras. Detta eftersom det är mycket information i omlopp på myndigheten. Myndighetens ledning och chefer måste vara tydliga och säkra på vad som gäller. Det handlar mycket om att kommunicera innebörden i och betydelsen av styrdokumenterna, till exempel hur chefer uttrycker sig och beskriver myndighetens riktlinjer med ska eller bör.

Ett annat exempel som kan illustrera hur kommunikation kan användas för att signalera och betona vad som gäller kommer från Sjöfartsverket. Myndigheten har tagit fram en affisch med budskapet ”diarieföring är lika viktigt som lotsning”. Affischen sitter på olika platser på Sjöfartsverkets arbetsplatser runt om i landet, allt från toalettdörrar till entréer.

För att hålla styrdokumenterna uppdaterade behöver de också ses över och vid behov sållas och revideras för att säkerställa att de ger medarbetarna den kunskap de behöver om myndighetens uppdrag, arbetssätt och om de lagar som gäller. Men det är också viktigt att se vilka andra sätt man har att sprida den kunskapen. Allt kan inte regleras och alltför detaljerade

⁴⁸ Brå. (2017). *Att förebygga och hantera påverkansförsök – en handbok*, s. 26. Se även Brå (2014:4) och Brå 2016:13.

regler kan ge en uppfattning av att sådant som ligger utanför reglerna per automatik är tillåtet.⁴⁹

Ett juridiskt stöd gör det enklare att göra rätt, men små myndigheter saknar ofta sådana resurser

I våra intervjuer menar några myndigheter att det är viktigt att den juridiska funktionen på myndigheten erbjuder ett konkret och lättillgängligt stöd till resten av organisationen. Ett exempel är Sjöfartsverket som skapat en särskild kanal, så kallade ”etikmejl”, som medarbetarna kan utnyttja för att ställa frågor till myndighetens jurister. Syftet är att devisen ”det ska vara lätt att göra rätt” alltid ska gälla samt att signalera ödmjukhet inför att alla kan ställas inför svåra etiska avvägningar. För att signalera betydelsen av frågorna har juristerna ambitionen att prioritera etiska frågeställningar framför andra arbetsuppgifter.

Små myndigheter har generellt mindre ledningsstöd i form av juridiska eller ekonomiadministrativa resurser. Musikverket beskriver exempelvis att möjligheten att ha en jurist på myndigheten är begränsade. Därför har myndigheten satsat på att rekrytera en stab som har kunskap och erfarenhet av att arbeta i statsförvaltningen, bland annat för att styrdokumenterna ska bli korrekta. Staben har gjort en systematisk genomgång av styrdokumenterna och gjort förändringar i dessa. Enligt Musikverket har detta varit viktigt för att undvika personberoende i arbetssätt och rutiner.

En myndighet kan också av andra skäl, till exempel en omorganisation, flytt, minskade resurser eller ändrat uppdrag ha svårt att hålla fast vid rutiner och arbetssätt som fungerade väl tidigare. Till exempel har Justitieombudsmannen tidigare noterat en ökning av antalet anmälningar om långa handläggningstider och bristande service i samband med större omorganisationer och när vissa typer av ärenden flyttas från en myndighet till en annan.⁵⁰

⁴⁹ Björklund, Lars. (2017). *Att vilja göra rätt – 9 steg för ledare att stoppa korruption*.

⁵⁰ Statskontoret. (2010). *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*, s. 50.

Interna riktlinjer om jäv och bisysslor kan motverka intressekonflikter och korruption

Myndigheterna ska ta hand om vissa typer av intressekonflikter, till exempel jävssituationer och anställdas bisysslor. Men intressekonflikter kan uppstå i alla verksamheter och riskerar att leda till korruption och oegentligheter.

I våra intervjuer nämner myndigheterna att de har riktlinjer mot bisysslor och jäv. Myndigheterna beskriver det närmast som en självklarhet att ha dessa dokument på plats, trots att det inte är ett specifikt lagkrav. Den bilden stöds också av våra tidigare studier som visat att nästan alla myndigheter har riktlinjer om bisysslor för samtliga anställda och att många myndigheter har riktlinjer om jäv.⁵¹

Samtidigt kan myndigheterna inte lita blint på att korrekta, uppdaterade och relevanta riktlinjer helt undanröjer riskerna för felaktiga beteenden, eller i extremfallet korruption. I stället kan brister i skyddet mot korruption handla om att korruptionsrisker undervärderas eller att ett aktivt ledarskap saknas.⁵²

Det behövs kunskap om risker för intressekonflikter och samtal om riktlinjerna

För att riktlinjerna ska fungera som praktiskt verktyg för anställda bör de identifiera riskområden och hur de kan undvikas.⁵³ Chefer och medarbetare måste också känna till riskerna, vilka regler som gäller och varför det är viktigt att löpande hantera potentiella intressekonflikter. Det räcker inte med att ha riktlinjer på plats för att undvika jäv eller att anställda hamnar i intressekonflikter på grund av en bisyssla. Arbetet kan

⁵¹ Statskontoret. (2019). *Offentligt anställdas bisysslor*, s. 40. Statskontoret. (2019). *Myndighetsnätverket mot korruption – redovisning av uppdraget*.

⁵² Sannerholm, Richard. (2020). *Rättsstaten Sverige*, s. 210–211.

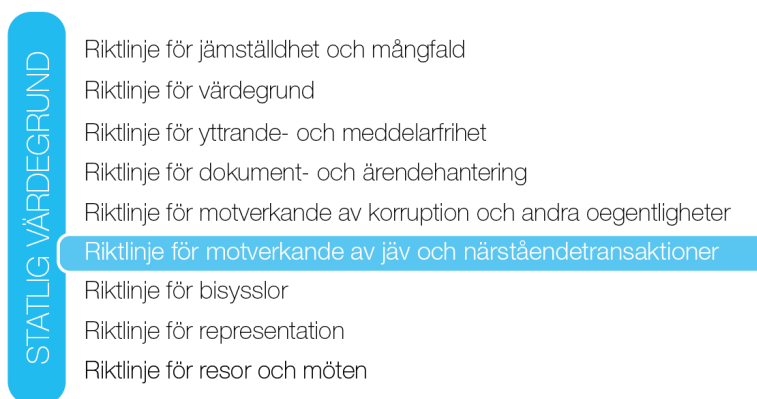
⁵³ Riksrevisionen. (2013:2).

stärkas av samtal och diskussioner inom ramen för introduktions- utbildningar, medarbetarsamtal och dilemmaövningar.⁵⁴

Musikverket betonar vikten av detta när de ger bidrag till det fria musik- livet. Rutinerna för jäv är grunden, men avdelningen som ansvarar för bidragsgivning för också en aktiv diskussion. Enligt vår intervju med Musikverket är handläggarna noggranna med att inte handlägga ärenden som de själva har koppling till för att undvika jävssituationer eller misstankar om jäv och korruption.

Sjöfartsverket inleder interna riktlinjer som är kopplade till den statliga värdegrunden med en allmän bakgrundsbeskrivning för att öka kunskapen om värdegrunden och dess betydelse. Som exempel kan nämnas att riktlinjer om jäv och närståendetransaktioner inleds med en förklaring av värdegrunden som också beskriver hur just jäv förhåller sig till och passar in i värdegrunden. Detta illustreras också med en bild (Figur 1).

Figur 1. Sjöfartsverkets illustration av riktlinjernas förhållande till den statliga värdegrunden.



Anledningen till att Sjöfartsverket har gjort på detta sätt är att myndigheten såg ett behov av att tydliggöra vad den statliga värdegrunden handlar om och att skilja den från andra värdegrunder.

⁵⁴ Statskontoret. (2019). *Offentligt anställdas bisysslor*. Statskontoret. (2020). *Jäv i offentlig tjänst*.

Tanken är att när en medarbetare eller chef läser om jäv, läser de också om ”grundfundamentet”.

Att på detta och andra sätt underlätta för medarbetarna att göra rätt är viktigt. Men hanteringen av jäv och bisysslor är ett delat ansvar mellan arbetsgivaren och den anställde som kräver balans mellan kontroll och tillit. Förutom att informera och utbilda bör myndigheterna även göra det lätt för medarbetare att anmäla jäv till sin chef. Medarbetaren måste å sin sida vara transparenta när det kan finnas intressekonflikter. Myndigheterna bör dessutom ha en organisatorisk beredskap för att flytta ansvaret för ett ärende när det finns risk för jäv.⁵⁵ Kontroller av exempelvis anställdas bisysslor kan också vara en del av myndigheternas arbete för en god förvaltningskultur, men dessa får inte kränka medarbetarnas integritet eller vara alltför administrativt betungande. Enligt vår tidigare studie är det sällsynt att myndigheter granskar medarbetarnas bisysslor.⁵⁶

Riktlinjer och strukturer för hur man anmäler oegentligheter kan bidra till en god förvaltningskultur

Genom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarfrihet och repressalieförbud har offentligt anställda i Sverige i internationell jämförelse ett starkt skydd om de avslöjar korruption eller oegentligheter i sina verksamheter. Här finns ett inbyggt arbetssätt att hantera misstankar. Det kan ändå vara motiverat att myndigheterna skapar riktlinjer för hur sådana misstankar ska hanteras, till vem en anmälan ska göras och vad som i så fall ska ske.

Vissa myndigheter har gått längre och valt att inrätta en visselblåsarfunktion för att ta emot anmälningar om misstänkt korruption och oegentligheter. År 2016 uppgav cirka 15 procent av de svarande myndigheterna i en enkät från Statskontoret att de inrättat en sådan funktion. Ytterligare cirka 15 procent uppgav att de hade övervägt att göra det.⁵⁷ Majoriteten har alltså ingen visselblåsarfunktion, men många

⁵⁵ Statskontoret. (2020). *Jäv i offentlig tjänst*.

⁵⁶ Statskontoret. (2019). *Offentligt anställdas bisysslor*.

⁵⁷ Statskontoret. (2016:30). *Visselblåsarfunktioner i staten*.

har ändå riktlinjer för hur misstankar ska hanteras. När det så kallade visseblåsardirektivet⁵⁸ ska genomföras i svensk rätt kan det dock komma att bli obligatoriskt att inrätta en sådan funktion för myndigheter av en viss storlek.⁵⁹

En av de myndigheter som har inrättat en visseblåsarfunktion är Sjöfartsverket. I vår intervju beskriver myndigheten att det inledningsvis inte har kommit in så många reella misstankar om oegentligheter, men de bedömer att systemet behövs som en ventil. Vi har lyft fram liknande erfarenheter från andra myndigheter i våra tidigare studier.⁶⁰

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

⁵⁹ SOU 2020:38. *Ökad trygghet för visseblåsare.*

⁶⁰ Statskontoret. (2015:23). *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption.* Statskontoret. (2016:30). *Visseblåsarfunktioner i staten.*

Det behövs ledarskap och engagerade medarbetare för att skapa en god förvaltningskultur

Myndighetens ledning har det yttersta ansvaret för att skapa och upprätthålla en god förvaltningskultur, bland annat genom interna rutiner och riktlinjer. Det behövs också fungerande arbetssätt och att chefer och ledning agerar förebild. En god förvaltningskultur kräver också att medarbetarna tar ansvar, involveras i verksamheten och att de har förtroende för ledningen.

I detta kapitel beskriver och analyserar vi framförallt hur myndigheterna arbetar med ledarskapet. Vi redovisar också hur myndigheterna arbetar för att skapa en miljö där medarbetarna blir involverade i utvecklingen av verksamheten, känner sig engagerade och tar ansvar för genomförandet av arbetsuppgifterna. Våra lärdomar är att:

-
- *En god förvaltningskultur behöver vara en integrerad del av ledarskapet.*
 - *Ett närvarande ledarskap kan bidra till en god förvaltningskultur och kan förebygga korruption.*
 - *Cheferna behöver stöd, kunskap och utrymme för att driva arbetet för en god förvaltningskultur.*
 - *Medarbetarna behöver involveras i verksamhetens utveckling och ta ansvar för arbetsuppgifterna.*
 - *Ett öppet samtalsklimat och involverade medarbetare får inte hämma ledningens beslutsförmåga.*
-

En god förvaltningskultur behöver vara en integrerad del av ledarskapet

[Det är] alltid en utmaning att hålla [den statliga värdegrunden] levande. Och på något sätt är det ju alltid cheferna som har ansvar för att göra det.⁶¹

I våra intervjuer lyfter myndigheterna fram att en god förvaltningskultur måste vara en integrerad del i alla chefers ledarskap. Både genom att ledarskapet präglas av en uttalad ambition att efterleva den statliga värdegrunden och ett föredömligt praktiskt agerande, den så kallade ”tonen i toppen”. Eftersom ledning och chefer är förebilder för resten av organisationen är det extra viktigt att de är medvetna om sina roller och vad uppdraget innebär. Om ledningen agerar i strid med gällande regler och styrning, det vill säga både de interna reglerna och den styrning som riksdag och regering formulerar, sänder det signaler till den övriga personalen att det är acceptabelt.⁶²

Ett exempel kommer från Skolinspektionen, som betonar betydelsen av att myndighetschefen pratar om till exempel legalitetsprincipen, även om alla redan förväntas följa den. Ett annat exempel är det viktiga ledarideal som Sjöfartsverket lyfter fram, att ”veta att man är en av demokratins funktionärer”. Ett sätt för chefer att visa på medvetenhet om sin roll kan vara att prata öppet om misstag. Detta är något som MFD lyfter fram. Chefers sätt att hantera misstag kan ses som en viktig del i att vara förebild för medarbetare och andra chefer. Enligt MFD kan det också vara ett enkelt sätt att verka för ett öppet samtalsklimat.

För att chefer ska kunna leda arbetet för en god förvaltningskultur betonar Musikverket vikten av att cheferna på myndighetens avdelningar har en grundkompetens inom området som myndigheten verkar inom. Musikverkets medarbetare har, precis om många andra myndigheter, starka professioner och expertkunskap och därför är chefernas kompetens

⁶¹ Intervju med en myndighetsföreträdare.

⁶² Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten* s. 28, Statskontoret. (2015:23). *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption*.

inom området central för att de ska kunna vara länken mellan olika krav och förväntningar.

Närvarande chefer har bättre förutsättningar att främja en god förvaltningskultur

Chefer som befinner sig nära verksamheten är nyckelpersoner i arbetet för en god förvaltningskultur. Detta gäller inte minst i arbetet för att motverka korruption. Chefer som uppfattas som tillgängliga och har tid och resurser att stödja sina medarbetare i svåra ärenden kan bättre se och belöna goda beteenden samtidigt som de uppmärksammar sådant som är problematiskt. Det kan också handla om att upptäcka förändringar hos enskilda medarbetare eller på arbetsplatsen i stort.⁶³

En myndighet som har försökt att stärka förutsättningarna för ett mer närvarande ledarskap är MFD, som inrättat ett chefsled i form av sektionschefer. I intervjun beskriver myndigheten att förändringen förväntas underlätta för cheferna att till exempel ha en löpande dialog med medarbetarna och ett mer kommunikativt ledarskap.

Cheferna behöver stöd, kunskap och utrymme för att driva arbetet

De myndigheter vi har intervjuat anser att chefer i kärnverksamheten behöver kunskap, tid och ibland även praktiskt stöd av stödfunktioner för att löpande driva arbetet för en god förvaltningskultur.

Upparbetat samarbete mellan stödfunktioner och kärnverksamheten kan underlätta för cheferna

I våra intervjuer pekar några myndigheter på vikten av ett fungerade samarbete mellan stödfunktioner och kärnverksamheten för att chefer ska få ett konkret stöd. På RMV har man försökt att underlätta ett sådant samarbete genom att låta avdelningscheferna ingå i den myndighetsövergripande ledningsgruppen. Ytterligare ett exempel kommer från Arbetsförmedlingen. Som vi nämnt tidigare har deras juridiska funktion

⁶³ Riksrevisionen. (2013:2). *Statliga myndigheters skydd mot korruption*. Brå. (2017). *Att förebygga och hantera påverkansförsök*. Statskontoret. (2017:12). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*.

placerats på central nivå. Enligt vår intervju är den centrala placeringen viktig för att ge ett mer enhetligt rättsligt stöd och handgripligen kunna stödja verksamheten.

I små myndigheter är resurserna för att ge chefer relevant stöd ofta mer begränsade än i större myndigheter, vilket är en utmaning. Det kan påverka chefernas möjlighet att arbeta för en god förvaltningskultur. Samtidigt har små myndigheter en fördel genom korta avstånd mellan myndighetsledning och medarbetare, vilket borde ge bättre förutsättningar för dialog och förståelse för varandras roller och kompetens.⁶⁴

Musikverket är en relativt liten myndighet. De anger som ett exempel på stöd till chefer att vissa interna rutiner formuleras med utgångspunkt i den statliga värdegrunden. På så sätt stärker man kopplingen mellan verksamheten och värdegrunden och bidrar till en ökad förståelse och kunskap för den hos cheferna. Cheferna, som både sitter i Musikverkets ledningsgrupp och leder verksamheten, förväntas sedan föra vidare kunskapen till medarbetarna.

Skapa tid för diskussion om värdegrunden är en utmaning

Att chefer diskuterar den statliga värdegrunden med medarbetarna är en viktig insats för att öka medarbetares kunskap om värdegrunden (mer om detta nedan sid. 44). Men det kan upplevas som en svår utmaning att få tiden att räcka till detta när resurserna är begränsade. Detta beskriver bland annat RMV som menar att möjligheten att arbeta med strategiska och tvärsektoriella frågor är begränsade. Även andra vittnar om motstridiga eller komplexa krav på chefsrollen.⁶⁵ En chef i statsförvaltningen ska inte bara vara kunnig inom sitt område, hen ska också vara närvarande, leda med tillit och ge utrymme för medarbetarna att ta eget ansvar.⁶⁶ Statskontoret har tidigare pekat på att administrativa sysslor kan

⁶⁴ Statskontoret. (2016:20). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, s. 47.

⁶⁵ Sveningsson, Stefan & Alvesson, Mats (2014). *Chefsliv – det ska fan vara chef*, s. 41–43.

⁶⁶ Statskontoret 2020. *Statlig förvaltningspolitisk för 2020-talet* s.21.

vara ett hinder för chefers möjlighet att utveckla och leda verksamheten.⁶⁷

Men enligt vår intervju med MFD kan det också krävas att cheferna uppmuntras att ta sig tid att diskutera etiska dilemman med medarbetare och andra chefer, och ibland också att de blir pushade att göra det. Ett sätt kan vara att använda vardagliga uppgifter, till exempel diarieföring och prata om varför det är viktigt.

Resursbrist ses som ett hinder

I våra underlag anger myndigheterna resursbrist som ett hinder för att den statliga värdegrunden ska få genomslag i verksamheten. Ett exempel som nämns är chefers begränsade möjligheter att avsätta tid för att prioritera arbetet.

På ett sätt kan vi tolka det som att myndigheterna menar att mer resurser i form av tid eller medel hade kunnat resultera i bättre verksamhet, exempelvis mer rättssäkra myndighetsbeslut. På ett annat sätt kan vi tolka det som att vissa myndigheter har en idé om att arbetet för en god förvaltningskultur är något extra som ska läggas till det som utgör kärnverksamheten, och som därför kräver mer resurser. Detta kan tolkas som att det för vissa myndigheter kan vara en utmaning att se och göra arbetet för en god förvaltningskultur till en del av kärnverksamheten.

Extra utrymme för att stötta och utbilda cheferna i förvaltningsrätt och den statliga värdegrunden

Ett verktyg som vissa myndigheter använder för att stötta cheferna i sin roll är chefs- och myndighetsdagar med diskussioner om de förvaltningsrättsliga grundkraven och den statliga värdegrunden. Detta gör myndigheter bland annat för att de anser att det inte räcker med att prata om den statliga värdegrunden vid introduktionsutbildningar.⁶⁸ Även utökade ledningsgrupper och chefsmöten är exempel på forum där det kan finnas utrymme för samtal om den statliga värdegrunden och en god förvaltningskultur. Ytterligare ett sätt som myndigheterna stöttar sina

⁶⁷ Statskontoret. (2016:19). *Mer tid till kärnverksamheten*.

⁶⁸ Statskontoret. (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*, s.50.

chefer på är genom kompetensutveckling, till exempel i form av chefsutvecklingsprogram.

Läkemedelsverket är ett exempel på en myndighet som har använt sina så kallade verksamhetsdagar åt att prata om den statliga värdegrunden. De har även erbjudit chefer och medarbetare att delta i seminarier om dessa frågor ledda av föreläsare från olika universitet.⁶⁹

Medarbetarna behöver involveras i verksamhetens utveckling och ta ansvar för arbetsuppgifterna

Med medarbetarskap menas ofta att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet i verksamhetens planering, utveckling, genomförande och uppföljning. Det kan också innebära att medarbetare får större frihet att bestämma över sin arbetssituation och ansvar för genomförandet av sina arbetsuppgifter.⁷⁰ Både MFD och Musikverket betonar att medarbetarnas engagemang för myndighetens frågor bidrar till att man lever upp till uppdraget. Till exempel menar Musikverket att engagemanget är en av orsakerna till att de lyckas med målet att nå ut till fler grupper i samhället.

Våra intervjuer visar att vissa myndigheter associerar medarbetarskap med tillitsbaserad styrning, och att man strävar efter att tillämpa en sådan styrning. En myndighet beskriver tillit som en förutsättning för effektivitet, och menar att en kunskapsintensiv verksamhet kräver medarbetarnas delaktighet. Samtidigt betonar myndigheten att det måste finnas en ordning som säkerställer att beslut fattas på ett korrekt sätt.

En annan myndighet menar att tillitsbaserad styrning kräver en fungerande beredningskultur för att medarbetarna ska veta vilka mandat och ramar de har att förhålla sig till. Dessa två exempel illustrerar en av principerna i tillitsbaserad styrning, att styrningen ger tydliga uppgifter samtidigt som det finns ett handlingsutrymme för medarbetarna.⁷¹

⁶⁹ Intervju med Catarina Andersson Forsman, generaldirektör Läkemedelsverket, september 2019, www.statskontoret.se.

⁷⁰ Statskontoret. (2016:20). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, s. 23.

⁷¹ Statskontoret. (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen* s. 9.

En erfarenhet av att arbeta på detta sätt kommer från Arbetsförmedlingen. År 2014 lanserade myndigheten ”självledarskap” som ny ledningsfilosofi. Avsikten var att minska detaljstyrningen och ge chefer och medarbetare större ansvar. Enligt Statskontorets utvärdering av Arbetsförmedlingens förändringsarbete var detta ett uppskattat arbetssätt bland chefer och medarbetare, men begreppet ”självledarskap” förblev relativt vagt och ändrades över tid till tillitsbaserad styrning. Utvärderingen konstaterade dock att tilliten mellan chefer och medarbetare inom Arbetsförmedlingen låg på samma nivå som hos andra myndigheter.⁷²

Former för att ta tillvara medarbetares idéer och kunskap

I våra intervjuer framkommer några exempel på arbetssätt som kan illustrera hur man kan ta tillvara medarbetarnas idéer, kunskap och erfarenhet i verksamheten. Ett exempel kommer från Arbetsförmedlingen, som har skapat en särskild sida på intranätet om god förvaltning som kallas växthuset. Där kan medarbetare dela med sig av sina idéer kring arbetet för en god förvaltning. Även de råd som myndigheten har inrättat (se ovan sid. 17) kan ses som former för att fånga upp behov och idéer från medarbetare. Ett annat exempel kommer från Skolinspektionen, vars tematiska kvalitetsgranskningar bygger på omvärldsanalyser, som bland annat hämtas in från medarbetarna.

Oavsett vilka forum som myndigheterna använder är ett öppet samtalsklimat och transparens om viktiga beslut en förutsättning för ett fungerande medarbetskap. Motsatsen till ett öppet klimat, en tyst arbetsplatskultur, kan till och med öka risken för korruption. Om kritik konsekvent tystas ned och normer som ”sköt dig själv” eller ”ifrågasätt inte” tillåts att prägla kulturen kan det leda till att misstankar om oegentligheter inte förs vidare från medarbetare till ansvarig chef eller funktion. Därför måste öppenheten förankras och spridas via myndigheternas chefer, och betydelsen av öppenhet internt och insyn utifrån måste löpande diskuteras med de anställda.⁷³

⁷² Statskontoret (2016:5), (2018:5), (2019:3).

⁷³ Statskontoret. (2015:23) *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption*. Statskontoret. (2017:12). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*.

Ett öppet samtalsklimat och involverade medarbetare får inte hämma ledningens beslutsförmåga

Samtidigt som det är viktigt för ledning och chefer att vara öppna och att involvera medarbetarna, kan öppenheten behöva vägas mot ledningens ansvar att fatta beslut, ibland i tidiga skeden. En myndighet beskriver i våra intervjuer att det finns en risk att ledning och chefer kan bli ”beslutsrädda” i en kultur som kännetecknas av transparens och konsensus. Det kan innebära att beslut som är nödvändiga, men svåra att fatta, tar mycket tid och resurser i anspråk. Detta kan i sin tur leda till att medarbetarnas engagemang för att involvera sig i myndighetens utveckling minskar. I vår tidigare utvärdering av Migrationsverkets omorganisation iakttog vi exempelvis att processen blev så utdragen att flera medarbetare uppfattade det som att farten i arbetet avtog och att de ”tappade gnistan”.⁷⁴

⁷⁴ Statskontoret. (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

Introduktionsutbildning är vanligt, men fortbildning ovanligt

Det är viktigt att alla medarbetare har kompetens för uppdraget och förståelse för lagstiftningens krav på myndigheter och på rollen som statsanställd. Ett av de mest grundläggande verktygen för att åstadkomma detta är utbildning och fortbildning.

I detta kapitel beskriver och analyserar vi hur myndigheterna utbildar sina medarbetare för att leva upp till den statliga värdegrunden. Våra lärdomar är att:

-
- *De flesta myndigheters introduktionsutbildningar omfattar kunskaper om den statliga värdegrunden.*
 - *Myndigheterna behöver säkerställa att introduktionsutbildningarna ger medarbetarna den kunskap och de redskap de behöver för att vara trygga i rollen som statsanställd.*
 - *Fortbildning om rollen som statsanställd är ovanligt, men det går att inkludera den statliga värdegrunden i andra utbildningar.*
 - *Dilemmaövningar kan vara nyttigt, men är inte ett mål i sig.*
-

De flesta myndigheters introduktionsutbildningar omfattar kunskaper om den statliga värdegrunden

Statskontorets kartläggning av myndigheternas introduktionsutbildningar från 2019 visade att 92 procent av myndigheterna har en introduktionsutbildning för nyanställda. Det är främst små myndigheter med få anställda som saknar introduktionsutbildning. Nästan alla som 2018 påbörjade en anställning i staten anställdes på en myndighet med introduktionsutbildning.⁷⁵

⁷⁵ Statskontoret (2019) *Myndigheternas introduktionsutbildningar – en kartläggning och analys*. Dnr 2019/107-5.

Så gott som alla myndigheter anordnar åtminstone delar av utbildningen själva. Utbildningarna leds också helt eller delvis av handledare. Det finns även ett tydligt samband mellan myndigheternas spridning på flera verksamhetsorter och om myndigheten anordnar delar av utbildning digitalt. Ett liknande samband finns mellan storlek på myndigheten och förekomsten av digitala moment. Ju fler verksamhetsorter och ju större myndighet, desto vanligare med digital utbildning.⁷⁶

I våra underlag betonar många myndigheter att behovet av grundutbildning är stort, till exempel på grund av att rörligheten på arbetsmarknaden ökat och att fler nyanställda därför saknar erfarenheter av att arbeta i staten. Samtliga myndigheter som vi har intervjuat uppger också att de har en introduktionsutbildning eller ett program för nyanställda som innefattar grundläggande kunskap om rollen som statsanställd. Sjöfartsverket har till exempel en webbutbildning där man bland annat tar upp jäv och dokumenthantering. Enligt myndigheten har majoriteten av de anställda genomfört utbildningen, inklusive medarbetare med arbetsuppgifter som inte kräver tillgång till dator.

RMV har förutom introduktion vid respektive avdelning även regelbundet återkommande introduktionsdagar då nyanställda samlas på huvudkontoret. Generaldirektören medverkar och brukar bland annat prata om vad en förvaltningsmyndighet är.

Ett annat exempel är E-hälsomyndigheten som haft särskilda skäl att fokusera på introduktion i rollen som statsanställd eftersom de nyligen har omlokaliserats och nyanställt många medarbetare på kort tid. Myndigheten har genomfört en utbildningssatsning där generaldirektören träffar alla nya medarbetare för att diskutera värdegrundsfrågor och svara på deras frågor.⁷⁷

Det finns ett par exempel på grupper av myndigheter som genomför gemensamma introduktionsutbildningar. Ett sådant samarbete finns i Uppsala där Institutet för språk och folkminnen tagit initiativ till att

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen.*

samverka med andra myndigheter i närområdet om gemensam utbildning.⁷⁸ Även i Sundsvall samverkar myndigheter kring introduktionsutbildning inom ramen för ett myndighetsnätverk baserat på orten.⁷⁹

De flesta introduktionsutbildningar omfattar den statliga värdegrunden

I princip samtliga myndigheter med introduktionsutbildning uppger att den omfattar grundläggande rättsprinciper och sju av tio svarar att de inkluderar den statliga värdegrunden i sin helhet i utbildningarna. Myndigheter med omfattande service till och kontakt med medborgare respektive tillsynsmyndigheter har oftare än andra utbildningar i rollen som statsanställd. Dessa myndigheter inkluderar också i större utsträckning information i utbildningarna om hur staten styrs.⁸⁰ En grov uppskattning är att medarbetarna lägger cirka fyra timmar på utbildning som rör rollen som statsanställd. Det motsvarar en tredjedel av introduktionsutbildningen.⁸¹

För många myndigheter är dock gränsdragningen otydlig mellan moment om rollen som statsanställd och moment som gäller myndighetens uppdrag och verksamhet. I praktiken väver myndigheterna ofta samman dessa delar. Innehållet i utbildningarna varierar därför också.⁸²

Försäkringskassan är ett exempel på en myndighet med relativt omfattande utbildning om den statliga värdegrunden. Utbildningen är på en och en halv dag och omfattar handledda dilemmadiskussioner, föreläsningmoment och filmer.⁸³

⁷⁸ Statskontoret. (2018:25). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen*.

⁷⁹ SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen*.

⁸⁰ Statskontoret (2019) *Myndigheternas introduktionsutbildningar – en kartläggning och analys*. Dnr 2019/107-5.

⁸¹ SOU 2020:40 *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen*.

⁸² Statskontoret (2019) *Myndigheternas introduktionsutbildningar – en kartläggning och analys*. Dnr 2019/107-5.

⁸³ SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen*.

Utbildning är särskilt viktigt när medarbetarna har annan yrkesbakgrund

Utbildning om den statliga värdegrunden är särskilt viktigt på myndigheter där det är en utmaning att få alla medarbetare att i första hand se sig som statsanställda. Sjöfartsverket är till exempel som affärsverk präglad av å ena sidan en bolagskultur, där drivkraften är intresset för att göra affärer och å andra sidan en förvaltningskultur, där alla medarbetare måste acceptera spelplanen som sätts av lagarna och instruktionen. Myndigheten har dessutom en del personal som är utspridd på olika arbetsställen i landet och i huvudsak har operativa arbetsuppgifter som inte är typiska för en förvaltningsmyndighet. I denna del är korrekt dokumenthantering och diarieföring en utmaning.

Även MFD och Musikverket beskriver att uppdragets och personalens starka koppling till en annan sektor än den statliga innebär en utmaning i strävan efter att få alla att förstå rollen som statsanställd. Enligt MFD har de fått jobba mycket med att medarbetarna ska agera objektivt och hålla sig inom ramarna för uppdraget. Detta försvåras även av att man som medarbetare på MFD inte blir påmind om rollen lika naturligt som i andra verksamheter med traditionell myndighetsutövning. Myndigheten har därför fokuserat på att stärka grundläggande förvaltningskunskap hos medarbetarna. MFD menar också att nyrekryteringar på senare tid har bidragit till att öka kunskapen bland medarbetarna och att fler nu har rätt förväntningar på uppdraget från start.

Introduktionsutbildningarna måste ge medarbetarna tillräckligt med kunskap om rollen som statsanställd

Enligt Tillitsdelegationen finns en risk att vissa myndigheter rapporterar uppgifter om utbildningar om rollen som statsanställd och den statliga värdegrunden som uttrycker ett önskat läge snarare än hur utbildningen ser ut i verkligheten. Delegationens förslag för en gemensam obligatorisk utbildning inom statsförvaltningen omfattar också betydligt fler timmar än de fyra som man uppskattat att myndigheternas utbildningar i genomsnitt tillägnar rollen som statsanställd.⁸⁴

⁸⁴ Ibid.

Förslaget kan därmed tolkas som att man anser att myndigheternas utbildningar inte är tillräckliga för att möta kunskapsbehoven. Utbildningar måste även hålla tillräcklig kvalitet, annars finns risk att de inte uppnår sitt syfte samtidigt som de skapar felaktiga förställningar hos ledningen om personalens kunskap. Därför räcker det inte att de flesta myndigheter har introduktionsutbildning. De bör också säkerställa att rollen som statsanställd får tillräckligt med utrymme så att utbildningen ger medarbetarna den kunskap och de redskap de behöver för att vara trygga i rollen som statsanställd.

Fortbildning om rollen som statsanställd ovanlig, men andra utbildningar kan behandla den statliga värdegrunden

Statskontorets kartläggning av utbildningar visar att bara ungefär en tredjedel av myndigheterna anordnar fortbildningstillfällen om rollen som statsanställd. I våra intervjuer framkommer dock två exempel på hur värdegrunden inkluderas i andra typer av interna utbildningar som riktas till särskilda målgrupper inom respektive myndighet.

RMV har interna utbildningar för till exempel läkare som ska utbilda sig till specialister (ST-läkare). Utbildningarna är obligatoriska och tar bland annat upp statsrätt och förvaltningsrätt. Principerna i den statliga värdegrunden diskuteras på utbildningarna och ger därmed deltagarna fördjupad kunskap i ämnet. RMV menar att medarbetarna som går utbildningen sedan bidrar till att sprida kunskap om till exempel värdegrundsfrågor inom myndigheten.

Ett annat exempel är Skolinspektionens inspektörsprogram, som innehåller seminarier om den statliga värdegrunden där medarbetare som genomgår utbildningen bidrar med dilemman från sina respektive enheter. Seminariedeltagarna redogör sedan för innehållet i seminarierna för sina respektive enheter vilket enligt myndigheten skapar ett lärande genom organisationen. Programmet bidrar även till att skapa samsyn om Skolinspektionen uppdrag och metoder. Enligt vår intervju med Skolinspektionen har en framgångsfaktor varit att enhetscheferna har visat engagemang för att leda seminarierna och delat med sig av sina erfarenheter av att hantera dilemman.

Dilemmaövningar kan vara nyttigt, men är inte ett mål i sig

Utbildning är inte det enda verktyget som myndigheterna använder för att underhålla medarbetarnas kunskap om rollen som statsanställd. Många beskriver att kunskapen även underhålls genom andra typer av informationsinsatser och diskussioner, ofta på enhets- eller avdelningsnivå.⁸⁵ Våra underlag ger en relativt samstämmig bild av att dilemmaövningar och dialog anses vara viktiga verktyg för myndigheterna i detta arbete. Flera lyfter även att det är viktigt med ett klimat där man mer eller mindre dagligen diskuterar svåra avväganden eller krockar mellan principer.

På alla myndigheter kan det uppstå situationer där principerna i den statliga värdegrunden ställs mot varandra och dilemmaövningar kan vara ett verktyg för att träna och förbereda sig på sådana situationer. Det finns exempel på när myndigheter inte har klarat av att balansera principerna mot varandra. Ett sådant exempel som fick allvarliga konsekvenser var Transportstyrelsen upphandling av it-drift. I den efterföljande utredningen konstaterade man att lämpligheten att outsourca it-driften och lagkrav på it-säkerhet nedprioriterades till förmån för effektivitet, kostnad och utvecklingspotential när myndigheten beslutade att göra avsteg från lagar som skyddar känsliga uppgifter.⁸⁶

Hos en del myndigheter verkar det finnas en viss systematik i att genomföra dilemmaövningar. Skolinspektionen beskriver exempelvis att deras arbete med den statliga värdegrunden handlar mycket om ett dilemmabaserat arbete kopplat till deras verksamhet. Ett specifikt dilemma kan exempelvis handla om jävsituationer där inspektörer stöter på gamla kollegor vid inspektion, vilket inte är ovanligt eftersom inspektörerna kan ha en bakgrund som pedagoger eller rektorer. Sjöfartsverket lyfter också betydelsen av att verksamhetsanpassa dilemman och att man i en uppstartsfas genomför övningar relativt ofta för att vänja organisationen vid formen.

⁸⁵ Statskontoret (2019) *Myndigheternas introduktionsutbildningar – en kartläggning och analys*. Dnr 2019/107-5.

⁸⁶ Ds 2018:6. *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift*, s. 225.

Men även när det finns vilja att föra en kontinuerlig dialog och diskussion om etiska dilemman kan det vara svårt att genomföra i praktiken. Som vi nämnt i tidigare kapitel beskriver några myndigheter till exempel att det är svårt att få tid för att genomföra regelbundna dilemmaövningar. En myndighet lyfter även att det kan vara känsligt att diskutera frågor som har med verkliga händelser att göra. Men för att övningarna ska vara meningsfulla måste de vara anpassade till verksamheten och de konkreta situationer som medarbetarna kan ställas inför. Därför är det viktigt att myndigheterna reflektera över varför övningarna används och hur de kompletterar andra insatser. Annars kan själva genomföranden bli ett mål i sig som är lätt att bocka av.

Ett exempel på en myndighet som använder just verkliga händelser i myndighetens omvärld som diskussionsunderlag är Riksantikvarieämbetet. Där har man diskuterat olika fall av mutbrott och korruption på statliga myndigheter. Myndigheten menar att diskussionerna blir mer meningsfulla genom att utgå från verkliga situationer och sedan reflektera över hur den egna beredskapen ser ut om man skulle råka ut för något liknande.⁸⁷

⁸⁷ Intervju med Lars Amréus, riksantikvarie Riksantikvarieämbetet, november 2017, www.statskontoret.se.

Summary

Government agencies' work to promote a good administrative culture

The Swedish Agency for Public Management (Statskontoret) has investigated how government agencies work to achieve a good administrative culture and what challenges and opportunities they face in this work. The starting point is that a good administrative culture is the institutionalisation of central government's basic values. The study is part of Statskontoret's remit to promote a good central government administrative culture and contribute knowledge to develop administrative policy. The aim is to gather experiences, learn lessons and spread knowledge about how agency managements can work for a good administrative culture.

In the study, we examined the agencies' work based on four factors that, according to our collective experience, are central to promoting a good administrative culture. The factors are *consensus on the mission, internal control, leadership and employeeship* as well as *education and continuing training*.

The agencies' work to create consensus is broad and varied

The agency management, managers and co-workers must have a common understanding of the agency's mission. Our study shows that the agencies use discussions between management and co-workers to create consensus on the mission. They also use the organisation of operations as a tool to increase operational consistency. Some agencies also see the development of their own values as a way of creating consensus on the mission. But the lesson we learned is that there are several risks associated with own values, such as the displacement of the principles of central government basic values.

The agencies use internal policy documents to create a sound administrative culture

The agency management is ultimately responsible for the internal policy documents, including ensuring that the operations are conducted efficiently and effectively in accordance with applicable law. Our study shows that some agencies concretise activities for a good administrative culture in their operational plans. But there is a risk that such activities will become one-off occurrences. Another lesson learned is that guidelines on, for example, conflicts of interest, secondary employment and how managers and co-workers should handle suspicions of corruption and fraud can counteract conflicts of interest and promote a good administrative culture. However, in order for such internal policy documents to contribute to a good administrative culture, they must also be well-known, easily accessible, easy to understand and adapted to the specific operations.

Leadership and committed co-workers are needed to create a good administrative culture

The agency's management and managers have great potential to influence the administrative culture. Our study shows that a good administrative culture must be an integral part of the leadership. Managers that are present who can support co-workers in their efforts also have better prospects of counteracting corruption. One of our lessons learned is that managers need time and knowledge to be present. Some managers also believe that they do not have sufficient resources to work for a good administrative culture, for example to discuss the central government basic values with co-workers.

We learned that management can promote this, for example by being open about important decisions. At the same time, openness must not inhibit the management's decision-making capacity, as this risks reducing co-workers' commitment.

Introductory training is common, but continuing training rare

It is important that all co-workers have an understanding of the statutory requirements of a government agency and the role of a government

employee. Two tools to achieve this are education and continuing training.

Most agencies have introductory training programmes. Almost all of these include the central government basic values. But our study shows that the quality of introductory training does not always meet the needs of employees. Consequently, what we have learned is that agencies must ensure that introductory training gives co-workers the knowledge and tools they need to be secure in the role of government employee. We also see that relatively few agencies offer continuing training in the role of government employee, despite the fact that it is possible to include the central government basic values in other training programmes where co-workers can deepen their knowledge.

All government employees can be faced with situations where the principles of the central government basic values are in opposition. Our study shows that some agencies regularly use dilemma exercises as a tool to prepare for such situations. But the lesson we drew is that to be meaningful, the exercises must be adapted to the operations and the specific situations the co-workers may be faced with.

Referenser

Arbetsförmedlingen. *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2020*.
Diarienummer: Af-2019/0017 2992.

Björklund, Lars 2017. *Att vilja göra rätt – 9 steg för ledare att stoppa korruption*.

Bringselius, Louise. 2019 *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv*.

Brottsförebyggande rådet 2014:4. *Korruption i Myndighetsverige. Otillåten påverkan mot insider*.

Brottsförebyggande rådet 2016:13. *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning*.

Brottsförebyggande rådet 2017. *Att förebygga och hantera påverkansförsök*.

Ds 2018:6. *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift*.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

Myndigheten för delaktighet. *Styrmodell för myndigheten för delaktighet*.
Dnr. 2018/0234.

Myndigheten för delaktighet 2020. *Årsredovisning 2019*. Diarienummer 2020/0060.

Norén, Kerstin & Wallin, Margareta 2018. *Akademisk chef – hur funkar det?*

Riksrevisionen 2013:2. *Statliga myndigheters skydd mot korruption*.

Rättsmedicinalverket. *Verksamhetsplan 2020*. Dnr X20-90126.

- Sannerholm, R. 2020. *Rättsstaten Sverige: skandaler, kriser, politik.*
- Sjöfartsverket 2018. *Sjöfartsverkets etiska kod.*
<http://www.sjofartsverket.se/pages/111577/Sj%c3%b6fartsverkets%20etiska%20kod.pdf> Hämtad 2020-10-20.
- Skolinspektionen. *Att vara medarbetare eller chef på Skolinspektionen. Medarbetar- och chefspolicy.*
- SOU 2020:38. *Ökad trygghet för visselblåsare.*
- SOU 2020:40. *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen.*
- Statskontoret 2010. *Värdegrunden i staten – en nulägesbild.*
- Statskontoret 2014:22. *Utvärdering av projektet offentligt etos.*
- Statskontoret 2015:23. *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption.*
- Statskontoret 2015:24 *Myndighetsanalys av Statens museer för världskultur.*
- Statskontoret 2016:5. *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.*
- Statskontoret 2016:18 *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet.*
- Statskontoret 2016:19. *Mer tid till kärnverksamheten.*
- Statskontoret 2016:20. *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten.*
- Statskontoret 2016:26. *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen.*
- Statskontoret 2016:30. *Visselblåsarfunktioner i staten.*
- Statskontoret 2017. Intervju med Sigbritt Karlsson, rektor KTH, november 2017, www.statskontoret.se.
- Statskontoret 2017. Intervju med Lars Amréus, riksantikvarie Riksantikvarieämbetet, november 2017, www.statskontoret.se.

Statskontoret 2017. Intervju med Maria Larsson, landshövding i Örebro län, november 2017, www.statskontoret.se.

Statskontoret 2017. *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten.*

Statskontoret 2017:6. *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation.*

Statskontoret 2017:8, *Myndighetsanalys av Forum för levande historia.*

Statskontoret 2017:12 *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur.*

Statskontoret 2018. *En visselblåsarfunktion – överväganden och praktiska råd.*

Statskontoret 2018:5. *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Statskontoret 2018:25 *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen.*

Statskontoret 2019. *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning.*

Statskontoret 2019. *Myndigheternas introduktionsutbildningar – en kartläggning och analys.* Dnr 2019/107-5.

Statskontoret 2019. *Offentligt anställdas bisysslor.*

Statskontoret 2019. *Myndighetsnätverket mot korruption – redovisning av uppdraget.*

Statskontoret 2019:3. *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Statskontoret 2019:14. *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport.*

Statskontoret 2019:16. *Nationalmuseums interna ledning, styrning och uppföljning.*

Statskontoret 2019:19. *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

Statskontoret 2020. *Jäv i offentlig tjänst.*

Statskontoret 2020. *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet.*

Statskontoret 2020:20 *Utvärdering av den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten.*

Sveningsson, Stefan & Alvesson, Mats 2014. *Chefsliv – det ska fan vara chef.*

Värdegrundsdelegationen 2016. *Att säkerställa en god statsförvaltning. Slutbetänkande.*

Bilaga 1

Den statliga värdegrunden

Principerna i den statliga värdegrunden

- **Demokrati.** De statsanställda är en del av den offentliga maktordningen och utövar offentlig makt genom beslut och åtgärder, ytterst på medborgarnas uppdrag och för samhällsgemensamma mål. Det särskiljer rollen som statsanställd från den som privatanställd.
 - **Legalitet.** Myndigheternas verksamhet måste ha stöd i lagar och förordningar. Medborgarna ska kunna lita på att myndigheterna och alla statsanställda följer reglerna.
 - **Objektivitet.** Myndigheterna och deras anställda är skyldiga att i alla lägen agera sakligt och opartiskt. Jäv och intressekonflikter ska undvikas. Beslut och åtgärder ska grundas på de regler som gäller i det specifika fallet.
 - **Fri åsiktsbildning.** Den svenska demokratin bygger på opinionsfriheterna, till exempel yttrandefrihet och informationsfrihet. Anställda i staten har också meddelarfrihet och ett särskilt skydd mot efterforskning och repressalier. Offentlighetsprincipen säkrar rätten till insyn för myndigheterna ska kunna granskas.
 - **Respekt för allas lika värde, den enskildes frihet och värdighet.** Myndigheternas verksamhet ska respektera den enskilda människan och uppfylla kraven på bland annat ickediskriminering och hänsyn till den personliga integriteten. Jämlikhet, jämställdhet, medmänsklighet och integritet är nyckelord för att uppfylla dessa krav.
 - **Effektivitet och service.** Effektivitet handlar inte bara om att göra något till en så låg kostnad som möjligt, utan även om att handlägga ärenden snabbt, enkelt och med tillräcklig kvalitet. Service-skyldigheten är nära förknippad med detta. För lite service kan i slutändan leda till mindre effektivitet.
-

Bilaga 2

Genomförande och avgränsningar

Studiens genomförande

Utgångspunkt i Statskontorets rapporter

Vårt främsta underlag för studien har varit tidigare Statskontorsrapporter och utredningar inom ämnet. Det handlar dels om rapporter som behandlar myndigheternas arbete med en god förvaltningskultur och värdegrunder, vad som kan bidra till eller motverka att en god förvaltningskultur uppstår, dels om rapporter som redogör för vilka faktorer som är viktiga för att myndigheterna ska fullgöra sina uppdrag. Våra myndighetsanalyser behandlar exempelvis såväl interna som extra faktorer till en myndighets verksamhet och resultat.

Utifrån dessa rapporter och utredningar har vi identifierat ett antal faktorer som är viktiga i arbetet med att skapa förutsättningar för en god förvaltningskultur. Det finns givetvis även andra faktorer som kan ha betydelse, men det är dessa som har guidat vår kartläggning av myndigheternas arbete och utgör rapportens struktur.

Intervjuer med företrädare för ett antal myndigheter

Vi har genomfört åtta intervjuer på sex myndigheter: MFD, RMV, Skolinspektionen, Sjöfartsverket, Musikverket och Arbetsförmedlingen. I urvalet av myndigheterna har vi utgått från tidigare genomförda myndighetsanalyser av Statskontoret. På så sätt har vi fått tillgång till befintlig kunskap om myndigheterna och deras uppdrag. Vi har också valt myndigheter vars verksamheter skapar olika förutsättningar i arbetet för en god förvaltningskultur: verksamhet med korrupsionsrisk, verksamhet med medarbetare med en stark professionsidentitet eller expertkunskap, verksamhet som har genomgått en större förändring samt medborgarnära

verksamhet.⁸⁸ De myndigheter som vi har valt ut har också olika storlekar och sorterar under olika departement.

Tabell B1. Urval och beskrivning av myndigheter.

Myndighet	Uppdrag	Utmaningar
Myndigheten för delaktighet	<ul style="list-style-type: none"> • Utvecklar och tar fram kunskap om hinder för delaktighet • Följer och analyserar utvecklingen av arbetet inom funktionshinderområdet 	Verksamhet som genomgått en större förändring och liten myndighet.
Rättsmedicinalverket	<ul style="list-style-type: none"> • Expertmyndighet inom rättsväsendet • Gör analyser och bedömningar som hjälper polis, åklagare och domstolar i olika brottsutredningar 	Verksamhet med medarbetare med en stark professionsidentitet eller expertkunskap.
Skolinspektionen	<ul style="list-style-type: none"> • Granskar skolor och bedömer ansökningar om att driva fristående skola • Tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet 	Verksamhet inom tillsyn och tillståndsgivning, ett område där det finns kända risker för korruption.
Sjöfartsverket	<ul style="list-style-type: none"> • Ett av tre affärsverk med ansvar att utveckla transport- och sjöfartspolitiken • Ansvarar för att sjövägarna är framkomliga, tillgängliga och säkra 	Myndighet med viss affärsverksamhet och geografiskt utspridd organisation.

⁸⁸ Se Statskontoret (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten* s. 14.

Musikverket	<ul style="list-style-type: none"> • Främjar ett varierat musikaliskt utbud i hela landet som är präglad av konstnärlig förnyelse och hög kvalitet • Dokumenterar, bevarar, främjar, bygger upp kunskap om och tillgängliggör teaterns, dansens och musikens kulturarv 	Verksamhet med medarbetare med en stark professionsidentitet eller expertkunskap.
Arbetsförmedlingen	<ul style="list-style-type: none"> • Ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och • verkar för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt • Kontrollerar att de arbetsgivare som får anställningsstöd följer det regelverk som finns 	Medborgarnära verksamhet och myndighet som genomgått en större förändring.

På dessa myndigheter har vi intervjuat personer som representerar myndighetsledningen och har funktioner som myndighetschef, chefsjurist, stabschef, utvecklingsstrateg och HR-ansvarig. Ledningen har det yttersta ansvaret för frågor som rör arbetet för en god förvaltningskultur. Därför kan representanter för ledningen förväntas ge oss en god bild av myndigheternas utmaningar kopplat till förvaltningskulturen och hur myndigheterna arbetar för en god förvaltningskultur utifrån dessa utmaningar.

Dokument från myndigheterna

Vi har studerat vissa dokument för att fördjupa bilden som vi får från våra intervjuer. Det har varit interna styrdokument som verksamhetsplan, policyer, centrala riktlinjer och årsredovisningar. Dessa dokument har gett oss en mer konkret bild av insatser som myndigheterna gör eller har gjort när det gäller frågor om förvaltningskultur.

Enkät till myndigheterna

Vårt underlag består också av en enkät som skickades ut till samtliga myndigheter i samband med Statskontorets arbete med uppdraget om att utvärdera den delegerade arbetsgivarpolitiken.⁸⁹ Vi har endast tagit del av

⁸⁹ Statskontoret. (2020:20). *Utvärdering av den delegerade arbetsgivarpolitiken*.

de frågor och svar i enkäten som rör den statliga värdegrunden och myndigheternas arbete med denna. Detta har gett oss en lite bredare bild av vilka hinder myndigheterna ser för att den statliga värdegrunden ska få genomslag och vilka faktorer som anses vara viktiga i arbetet för en god förvaltningskultur.

Studiens avgränsningar

Vi har ingen ambition att bedöma eller analysera förvaltningskulturen i respektive myndigheter och undersöker således inte det i sig.

Även om vi använder flera olika källor kan vi inte ge en heltäckande bild av myndigheternas arbete för en god förvaltningskultur. Statsförvaltningen är också heterogen, och därför har vi ingen ambition att beskriva eller täcka alla de exempel som kan finnas i statsförvaltningens arbete för en god förvaltningskultur. Däremot vill vi med vårt urval av myndigheter som vi undersöker spegla arbetet för en god förvaltningskultur utifrån myndigheters olika uppdrag, storlek och utmaningar. På så sätt skapar vi förutsättningar för att studiens resultat kan vara användbart för olika myndigheter.

I våra intervjuer har vi valt att undersöka hur arbetet för en god förvaltningskultur beskrivs utifrån ledningens perspektiv på ett urval av myndigheter. Detta innebär att våra intervjuer ger en begränsad bild av hur arbetet för en god förvaltningskultur bedrivs och de utmaningar som är kopplade till arbetet, även om de befintliga kunskapsunderlagen baseras på intervjuer och enkäter med fler än representanter för ledningen. Det är också ledningen som är ytterst ansvarig för att en myndighet följer den statliga värdegrunden, exempelvis genom att skapa förutsättningar för medarbetare att göra rätt. Vårt fokus på ledningens perspektiv på myndigheternas arbete är motiverat givet studiens syfte och målgrupp.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen som har genomfört studien har bestått av Lovisa Boström (projektledare), Joel Degols och Karl Malm. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

De myndigheter som vi har studerat närmare har fått möjlighet att faktagranska delar av rapporten.