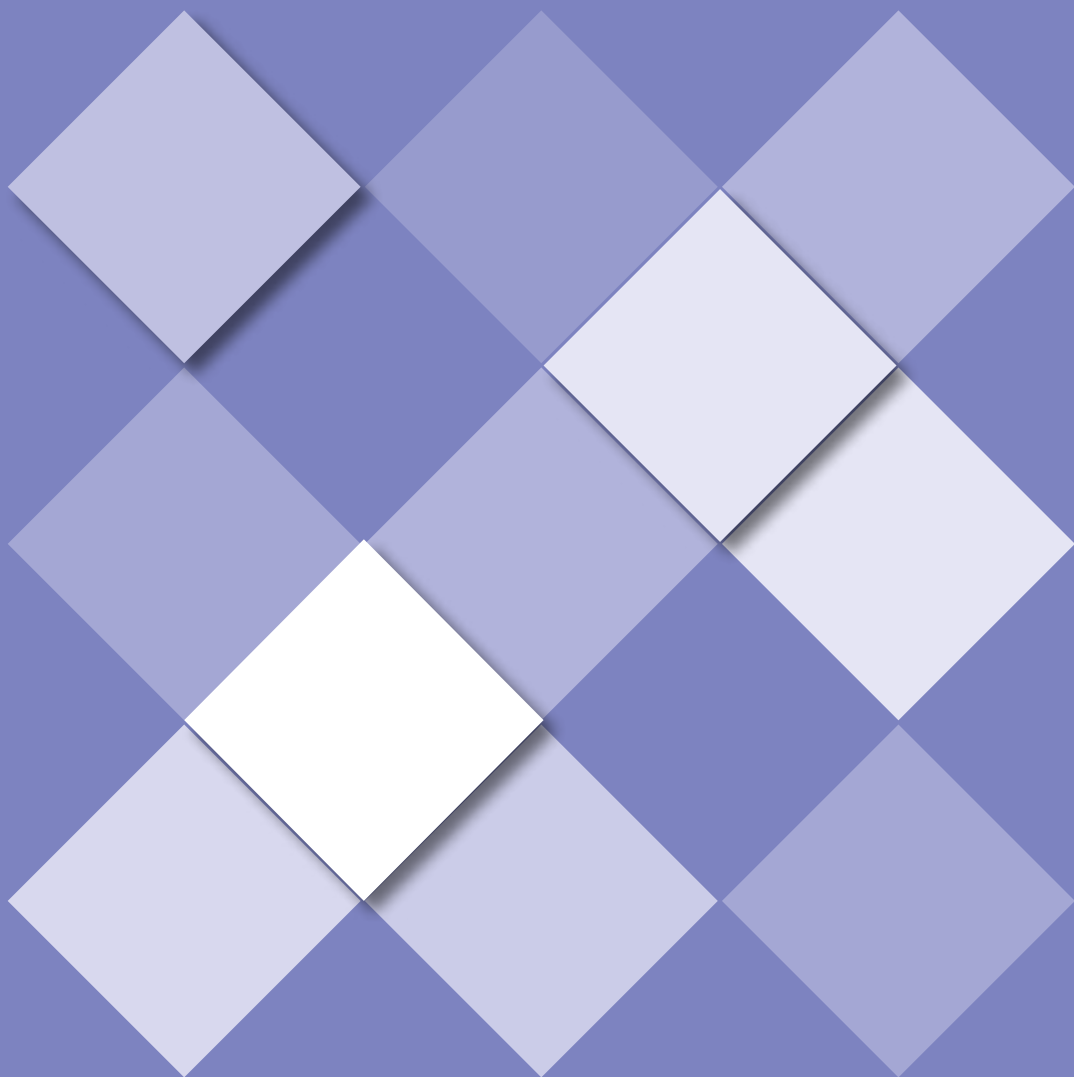


Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor

En studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter



Innehåll

Sammanfattning	5
1. Tvärsektoriella frågor är komplexa och kräver sammanhållen styrning	9
Vad är tvärsektoriella frågor?	9
Att regeringen har svårt att styra i tvärsektoriella frågor är välkänt	10
Välkända ”styrningsutmaningar” ställs på sin spets när regeringen ska styra tvärsektoriella frågor	12
Hur vi har genomfört vår studie	13
Läsanvisningar	13
2. Regeringens inriktning i tvärsektoriella frågor är ofta otydlig	15
Sammanfattande iakttagelser	15
Tydlig politisk prioritering leder till omfattande arbete med en tvärsektoriell fråga	15
Regeringens politik för tvärsektoriella frågor har sällan en tydlig inriktning	18
Regeringen kan ha flera skäl till att styra i tvärsektoriella frågor utan att ha en tydlig inriktning	21
När regeringen styr utan en tydlig inriktning får myndigheterna svårare att nå resultat	23
3. Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor försvårar för myndigheterna att arbeta långsiktigt	25
Sammanfattande iakttagelser	25
Ordinarie myndighetsstyrning skapar förutsättningar för myndigheterna att arbeta mer långsiktigt	25
Regeringen styr ofta myndigheterna kortsiktigt i tvärsektoriella frågor	27
Regeringens bristande återkoppling gör det svårare för myndigheterna att arbeta långsiktigt med tvärsektoriella frågor	30
4. Regeringens styrning av tvärsektoriella frågor lämnar ett tomrum som hanteras på olika sätt	33
Sammanfattande iakttagelser	33
Regeringens kortsiktiga och otydliga styrning skapar utrymme för tolkningar	34

Samordnande funktioner kan förmedla regeringens inriktning men saknar ofta tillräckliga resurser	35
Myndighetshandläggarna har en central roll men saknar rätt förutsättningar	38
Tvärmyndigheterna har en utmanande utgångspunkt för sitt arbete	39
Regeringen styr samverkan utan att ha tydliga mål och utan att vara tydlig med vem som ska göra vad	42
5. Hur regeringen kan utveckla sin styrning av tvärsektoriella frågor	49
Delar av regeringens styrning i tvärsektoriella frågor fungerar väl men det finns också många problem	49
Regeringen behöver vara medveten om det tomrum det nuvarande sättet att styra skapar	50
Regeringen kan förtydliga inriktningen för de tvärsektoriella frågorna	51
Regeringen kan skapa bättre förutsättningar för långsiktighet i arbetet med tvärsektoriella frågor	53
I Regeringskansliet finns funktioner och aktörer som kan stärkas för att bättre kunna hantera de tvärsektoriella frågorna	56
Referenser	59
Summary	63
Bilaga	67

Sammanfattning

Statskontoret har genomfört en studie av regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. Studien är initierad av Statskontoret och ingår i skriftserien *Om offentlig sektor*. Syftet med studien är att bidra till att förbättra regeringens förmåga att styra i tvärsektoriella frågor. Vi definierar tvärsektoriella frågor som frågor som kräver insatser inom flera olika verksamhetsområden och regelkomplex för att förverkliga politiken. Det kan till exempel vara insatser för att digitalisera förvaltningen eller insatser för hållbarhet.

Vi har genomfört studien genom att sammanställa vår kunskap om hur regeringen har styrt i tvärsektoriella frågor och analysera vad som har fungerat väl och vad som har fungerat mindre väl. Slutligen har vi presenterat våra slutsatser kring hur regeringen kan utveckla sin styrning i de tvärsektoriella frågorna.

Regeringen får genomslag för tvärsektoriella frågor genom att visa att frågan är prioriterad

Det finns aspekter av regeringens styrning i tvärsektoriella frågor som fungerar väl. När den politiska ledningen tydligt visar att en fråga är prioriterad så får den ett stort genomslag i förvaltningen. Regeringens strategier för olika tvärsektoriella frågor kan också hjälpa till att lyfta fram frågan, och ge en skjuts åt myndigheternas arbete. När regeringen styr tvärsektoriella frågor inom ramen för sin ordinarie myndighetsstyrning bidrar det till att frågan får genomslag i myndigheternas verksamhet.

Regeringens politik i tvärsektoriella frågor saknar ofta tydlig inriktning

Vi har identifierat flera utmaningar och brister i regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. Regeringens politik i frågorna saknar i många fall en tydlig inriktning. Med det menar vi att regeringen inte har uttryckt något tydligt behov eller några tydliga mål för arbetet med frågorna. De strategier som regeringen tar fram ger sällan myndigheterna den tydlighet

de behöver för att kunna hantera de tvärsektoriella frågorna på ett sätt som gör att de når resultat i sina verksamheter. Regeringsuppdragen om tvärsektoriella frågor till myndigheterna är ofta öppet formulerade, utan tydlig koppling till myndigheternas verksamhet.

Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor gör det svårt för myndigheterna att arbeta långsiktigt

Regeringens styrning av myndigheterna i tvärsektoriella frågor präglas i många fall av kortsiktighet. Det handlar bland annat om att styrningen ofta sker utanför ramarna för den ordinarie myndighetsstyrningen och att regeringen ger myndigheter uppdrag på kort varsel och med kort tidsfrist. Kortsiktigheten i regeringens styrning gör det svårt för myndigheterna att planera sin verksamhet, upparbeta kunskap och etablera samverkan med de aktörer som de behöver samarbeta med.

Regeringens nuvarande styrning genererar ett tomrum som Regeringskansliet och myndigheterna behöver hantera

När regeringen styr tvärsektoriella frågor på ett kortsiktigt och otydligt sätt lämnar det ett tomrum som Regeringskansliet och myndigheterna behöver hantera. Men de aktörer och funktioner som lämnas att hantera detta tomrum saknar ofta rätt förutsättningar för att göra det.

Vi kan bland annat se att myndighetshandläggarna saknar förutsättningar för att på ett ändamålsenligt sätt stödja och följa upp myndigheternas arbete i tvärsektoriella frågor, trots att de har en central roll i kontakten med myndigheterna. Vi kan också konstatera att de samordnande funktioner som ibland finns inom Regeringskansliet för tvärsektoriella frågor ofta saknar tillräckliga resurser för att klara de uppgifter som funktionen fått.

Regeringen har inrättat ett antal myndigheter som var och en har ett sammanhållet ansvar för en tvärsektoriell fråga, så kallade tvärmyndigheter. Vi kan se att regeringens styrning bidrar till att dessa tvärmyndigheter ofta har otydliga roller och oklara förväntningar på sig, både från regeringen och från andra myndigheter.

Vi kan även konstatera att regeringens styrning av samverkan mellan myndigheter i vissa fall inte utgår från ett tydligt behov och inte heller

pekar ut något gemensamt mål för samverkan. Ofta är även rollfördelningen otydlig. Detta försvårar för myndigheterna att arbeta tillsammans.

Regeringen kan utveckla sin styrning av tvärsektoriella frågor på flera sätt

Vi anser att regeringen kan utveckla sitt sätt att styra i tvärsektoriella frågor för att styrningen ska bli tydligare och mer långsiktig.

- Strategier för tvärsektoriella frågor behöver ha en tydlig inriktning och vara möjliga att konkretisera i exempelvis en handlingsplan. Regeringen behöver förtydliga vilka effekter i samhället den vill att strategin ska leda till, och vilka de centrala aktörerna är.
- Regeringen behöver anpassa styrningen efter myndigheternas förutsättningar. Det innebär bland annat att regeringen bör verksamhetsanpassa uppdrag till de myndigheter som saknar tidigare erfarenhet av att arbeta med en tvärsektoriell fråga, eller vars verksamhet saknar tydliga kopplingar till frågan.
- Regeringen bör i den utsträckning det är möjligt styra tvärsektoriella frågor inom ramarna för den ordinarie myndighetsstyrningen.
- Regeringen behöver redan när de inrättar en så kallad tvärmyndighet renodla myndighetens roll, för att ge myndigheten bättre förutsättningar att arbeta långsiktigt.
- Regeringen bör i sin styrning av samverkan förtydliga behovet av och målet med samverkan, samt vad respektive aktörs roll och ansvar är. Regeringen behöver inte ställa krav på samverkan när det finns goda förutsättningar för att myndigheterna ska initiera samverkan frivilligt, utan då snarare undanröja hinder för att myndigheterna ska kunna arbeta tillsammans.
- Regeringen behöver ge de samordnande funktionerna i Regeringskansliet en tydlig roll och tillräckliga resurser för att de ska ha goda förutsättningar att kunna utföra sitt uppdrag.

- Regeringskansliet behöver skapa bättre förutsättningar för myndighetshandläggarna att hantera tvärsektoriella frågor på ett ändamålsenligt sätt.
-

1 Tvärsektoriella frågor är komplexa och kräver sammanhållen styrning

Statskontoret ska enligt sin instruktion leverera underlag till regeringen för regeringens arbete med att utveckla förvaltningspolitiken. Inom ramen för detta uppdrag har vi genomfört en studie av regeringens styrning av tvärsektoriella frågor. Studien ingår i skriftserien *Om offentlig sektor*.

Det har många gånger visat sig att regeringen har särskilt svårt att styra i tvärsektoriella frågor. Syftet med den här studien är att bidra till att utveckla regeringens förmåga att styra i tvärsektoriella frågor. Det gör vi genom att sammanställa vår kunskap om hur regeringen styrt i tvärsektoriella frågor, och på så sätt identifiera hur regeringen kan styra dessa frågor på ett mer ändamålsenligt sätt.

För att uppfylla studiens syfte har vi utgått från följande två frågor:

-
- Vad har fungerat väl och vad har fungerat mindre väl när det gäller regeringens styrning i tvärsektoriella frågor?
 - Hur kan regeringen utveckla sin styrning för att på ett mer ändamålsenligt sätt styra tvärsektoriella frågor?
-

Vad är tvärsektoriella frågor?

Begreppet *tvärsektoriella frågor* beskriver frågor som kräver insatser inom flera olika verksamhetsområden och regelkomplex för att politiken ska förverkligas.¹

Det finns många frågor som i någon mening är tvärsektoriella, och olika tvärsektoriella frågor skiljer sig från varandra i flera avseenden. Det gäller exempelvis huruvida frågorna är av mer visionär eller av mer praktisk karaktär, i vilken utsträckning de är av värdegrundskaraktär samt

¹ Statskontoret (2006:13). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*.

hur stor del av förvaltningen de är riktade till.² Det gäller även om frågorna är ett mål i sig, exempelvis jämställdhet, eller om frågorna är ett medel för att uppnå någonting annat, exempelvis digitaliseringen av förvaltningen. Men de har alla gemensamt att de går på tvären genom flera sektorer i förvaltningen.

De frågor som ofta lyfts fram som typexempel på tvärsektoriella frågor är relativt nya frågor inom statsförvaltningen, exempelvis digitaliseringen av förvaltningen och hållbarhet. En anledning till att många uppfattar dem som typiska tvärsektoriella frågor är att förvaltningen inte hittat tillfredställande sätt att arbeta med dem än, och att de alltså fortfarande innebär särskilda utmaningar för förvaltningen.

Det finns även andra frågor som kräver insatser inom olika verksamhetsområden men som inte lika ofta lyfts fram som exempel på tvärsektoriella frågor. Hit hör exempelvis totalförsvaret. Dessa frågor har förvaltningen ofta hittat sätt att hantera, vilket gör att de inte på samma sätt är utmanande och att de inte behöver särskiljas från andra frågor i samma utsträckning.

Att regeringen har svårt att styra i tvärsektoriella frågor är välkänt

Att tvärsektoriella frågor är svåra för regeringen att styra är känt sedan tidigare. Det finns en rad utmaningar för regeringen att styra i frågor som går på tvären genom förvaltningen. Detta har beskrivits i tidigare forskning och i andra studier.

Att förvaltningen är sektoriserad är ett skäl till att det är svårt för regeringen att styra tvärsektoriella frågor

Den svenska förvaltningen är sektoriserad. Det innebär att både Regeringskansliet och de statliga myndigheterna är uppdelade och organiserade i olika sektorer och sakområden. Denna sektorisering av förvaltningen har ökat under de senaste decennierna. Ökningen beror bland annat på faktorer som att myndigheters uppgifter har renodlats, ett

² Statskontoret (2006:13). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*.

ökat fokus på resultatstyrning samt att nya politikområden har vuxit fram.³

Tvärsektoriella frågor ställer krav på att regeringens styrning är sammanhållen, det vill säga att styrningen utgår från verksamhetsområden och ett helhetsperspektiv snarare än utifrån enskilda myndigheter. Styrningen av en myndighet eller verksamhet behöver alltså i dessa frågor vara samordnad med styrningen av andra berörda myndigheter och verksamheter.⁴ I och med att tvärsektoriella frågor per definition skär genom flera av förvaltningens sektorer är de särskilt svåra för regeringen att få en helhetsbild av och att styra på ett sammanhållet sätt.

Tvärsektoriella frågor är ofta komplexa och svåra för regeringen att följa upp

Många av de frågor som är tvärsektoriella är också så kallade komplexa frågor. Sådana frågor kännetecknas av att resultatet beror på vad många aktörer gör, och att dessa aktörer befinner sig på olika nivåer och i olika sektorer. Komplexa frågor kännetecknas dessutom ofta både av att mål och medel är otydliga och att sambanden mellan dem är det.⁵

Att resultatet i tvärsektoriella frågor ofta beror på vad många aktörer gör och att målen ofta är otydliga innebär bland annat att det är svårt för regeringen att följa upp resultatet av arbetet med frågorna.

Myndigheter prioriterar ofta mål inom sin egen sektor framför tvärsektoriella mål

Regeringen har inte kapacitet att fatta alla beslut som behöver fattas i förvaltningen utan behöver delegera vissa politiska överväganden till myndigheterna. Om regeringen inte gjorde detta skulle den bli

³ Se t.ex. Statskontoret (2019:103). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* och Statskontoret (2005:3). *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.

⁴ Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

⁵ Statskontoret (2006:13). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*.

överbelastad av beslutsfattande.⁶ När regeringen delegerar beslut inom ramen för tvärsektoriella frågor till myndigheter finns det en risk att myndigheterna prioriterar mål inom sin egen sektor framför tvärsektoriella mål.⁷

Myndigheterna har dessutom ofta svårt att tolka regeringens krav på hur de ska ta hänsyn till tvärsektoriella frågor. Statskontoret har tidigare sett att när en myndighet får sådana krav på sig så finns det en risk att myndigheten har svårt att förena kraven med den egna kärnverksamheten och att prioritera mellan olika krav. Det kan leda till så kallad perspektivträngsel, där flera perspektiv konkurrerar med varandra i myndigheternas verksamhet.⁸

Välkända ”styrningsutmaningar” ställs på sin spets när regeringen ska styra tvärsektoriella frågor

Många av de utmaningar regeringen har med att styra i tvärsektoriella frågor har den även när det gäller styrningen av andra mer sektors-specifika frågor. Exempel på problem som finns inom många olika områden inom förvaltningen är svårigheter med uppföljning, sammanhållen styrning, samordning och tolkning av politiska krav. Denna typ av problem är alltså inte något som bara finns vid regeringens styrning av tvärsektoriella frågor.

Men problemen ställs ofta på sin spets i frågor som spänner över flera sektorer i förvaltningen, vilket är anledningen till att vi har valt att genomföra denna studie. Genom att studera tvärsektoriella frågor hoppas vi kunna bidra med lärdomar som regeringen kan ha användning av även när den styr andra typer av frågor.

⁶ Sundström, G. (2016). Strategisk styrning bortom NPM. *Statsvetenskaplig tidskrift*. Årgång 118, 2016/1

⁷ Statskontoret (2006:13). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*.

⁸ Ibid.

Hur vi har genomfört vår studie

För att besvara våra frågor har vi genomfört vår studie i två steg. I ett första steg har vi gått igenom ett urval av Statskontorets rapporter som behandlar hur regeringen styr tvärssektoriella frågor. Denna genomgång (hädanefter kallad litteraturgenomgången) har varit vårt underlag för att besvara den första frågan, om vad som fungerat väl och vad som fungerat mindre väl när det gäller regeringens styrning av tvärssektoriella frågor.

I ett andra steg har vi förankrat iakttagelserna från litteraturgenomgången med hjälp av tre fokusgrupper, en med tjänstemän från myndigheter, en med tjänstemän från Regeringskansliet, och en med forskare. Fokusgrupperna har också hjälpt oss att analysera hur regeringen kan utveckla sin styrning i tvärssektoriella frågor. Vi har även gjort intervjuer med ett antal generaldirektörer för att förankra våra iakttagelser från litteraturgenomgången och fokusgrupperna.

I en bilaga har vi mer utförligt beskrivit hur vi genomfört studien, och våra avgränsningar.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen som har genomfört studien har bestått av Natalie Verständig Axelius (projektledare), Kristina Althoff, Madeleine Ehlin, Marcus Koch, Sanna Kyhlbäck och Karin Melldahl. Praktikanterna Vega Skott och Anton Karlsson har bistått i olika faser av projektet. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Vissa uppgifter har även faktagranskats av Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för digital förvaltning.

Läsanvisningar

I kapitel 2 och 3 redogör vi för hur regeringens styrning av tvärssektoriella frågor har fungerat. I kapitel 2 beskriver vi att regeringens inriktning för arbetet med tvärssektoriella frågor ofta är otydlig. I kapitel 3 presenterar vi ett antal faktorer som pekar på att regeringens styrning av myndigheter i tvärssektoriella frågor försvårar för myndigheterna att arbeta långsiktigt. I kapitel 4 visar vi hur förvaltningen hanterar det tomrum som uppstår på grund av att regeringens styrning ofta saknar tydlig inriktning samt är kortsiktig på olika sätt. I kapitel 5 presenterar vi våra slutsatser kring hur regeringen kan utveckla sin styrning i tvärssektoriella frågor.

2 Regeringens inriktning i tvärsektoriella frågor är ofta otydlig

I detta kapitel beskriver vi att regeringen ofta saknar en tydlig inriktning för hur förvaltningen ska arbeta med tvärsektoriella frågor.

Sammanfattande iakttagelser

- När den politiska ledningen tydligt signalerar att en tvärsektoriell fråga är prioriterad får styrningen stort genomslag. Det kan regeringen göra genom att aktivt förankra frågan i Regeringskansliet och genom att besluta om strategier eller andra styrdokument.
 - Regeringens politik för tvärsektoriella frågor saknar ofta en tydlig inriktning, det vill säga att regeringen inte har uttryckt ett tydligt behov eller tydliga mål för arbetet med frågan. Det visar sig i de strategier och handlingsplaner regeringen tar fram, som sällan ger myndigheterna den tydlighet de behöver. Det visar sig också i de uppdrag regeringen formulerar till myndigheterna i tvärsektoriella frågor, som ofta är öppet formulerade och saknar tydlig koppling till myndigheternas egen verksamhet.
 - Myndigheters förmåga att åstadkomma resultat är beroende av att regeringen har en tydlig inriktning för arbetet med tvärsektoriella frågor.
-

Tydlig politisk prioritering leder till omfattande arbete med en tvärsektoriell fråga

I vårt underlag kan vi se att när den politiska ledningen tydligt prioriterar en fråga får den också ett stort genomslag i förvaltningen. Regeringen kan välja att signalera detta till förvaltningen på olika sätt, genom att den politiska ledningen aktivt arbetar med att förankra frågan, eller genom att ta fram strategier eller andra styrdokument.

Regeringen kan signalera att en fråga är prioriterad genom aktivt förankringsarbete

Att statsråd eller statssekreterare tydligt kommunicerar att en fråga är prioriterad är en viktig faktor för att tjänstemännen inom Regeringskansliet ska ge företräde åt arbetet med frågan. Detta påverkar i sin tur hur de tar upp frågorna i kontakten med myndigheterna, och då även vilka frågor myndigheterna fokuserar på i sitt arbete.

Deltagarna i vår fokusgrupp med tjänstemän från Regeringskansliet påpekade hur viktigt det är med politiska prioriteringar i arbetet med tvärssektoriella frågor. De menade att viktiga faktorer i arbetet är vilka signaler statsråden skickar nedåt i organisationen, och att den politiska ledningen förmedlar hur de tvärssektoriella frågorna kan påverka respektive politikområde. Tjänstemännen i vår fokusgrupp menade att politikens prioriteringar är centrala för att de ska känna att de både kan och bör driva de tvärssektoriella frågorna i sitt arbete.

Ett exempel på när regeringen tydligt prioriterat en tvärssektoriell fråga är hur regeringen styrde utvecklingsprogrammet för jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM). I det fallet arbetade jämställdhetsministern med hjälp av sin statssekreterare aktivt för att förankra JiM inom Regeringskansliet. I den löpande kontakten med andra statsråd och statssekreterare lyfte de fram nyttan av att integrera ett jämställdhetsperspektiv. Jämställdhetsministern tog även egna, informella kontakter med cheferna för JiM-myndigheterna för att driva på deras arbete och informera dem om regeringens förväntningar.⁹ Statskontoret konstaterade i utvärderingen av JiM-programmet att det var just regeringens höga och konsekventa prioritering av jämställdhetspolitiken och jämställdhetsintegrering som bidrog till att styrningen fick så stort genomslag.¹⁰

⁹ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 45–46.

¹⁰ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 68.

Strategier kan signalera att regeringen prioriterar en fråga och kan ge skjuts åt pågående arbete

Regeringen tar ofta fram strategier eller andra typer av program för att styra myndigheters arbete med tvärssektoriella frågor. De flesta av de tvärssektoriella frågor som ingår i vår litteraturstudie har en strategi eller en handlingsplan kopplad till sig. Vårt underlag pekar på att en strategi på flera sätt kan bidra till att stärka myndigheters arbete med en viss fråga.

När regeringen tar fram en strategi kan det signalera till myndigheterna att regeringen prioriterar frågan. På så sätt kan regeringen styra myndigheterna mot att börja ta egna initiativ inom en viss fråga, och att prioritera arbetet med den.

Digitalt först, regeringens program för digital förnyelse för det offentliga Sverige, är ett exempel på en strategi som blev välkänd inom förvaltningen.¹¹ Ett stort antal myndigheter anammade principen om digitalt först, och har använt den både i sitt interna arbete och i sin externa kommunikation. Statskontoret kan utifrån sin samlade erfarenhet se att regeringens program satte i gång en rörelse inom förvaltningen mot digitalisering, och att det ledde till att myndigheterna genomförde en mängd olika satsningar och åtgärder.

Även Agenda 2030 och regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter bidrog till att myndigheter och andra aktörer förstod att regeringen prioriterade frågorna.¹²

Strategier kan också ge en skjuts till arbete som redan pågår hos myndigheterna med en fråga. Vår litteraturstudie visar att myndigheter som redan arbetar med en tvärssektoriell fråga ofta upplever att en strategi på området bidrar till att lyfta upp frågan på agendan och ge legitimitet till myndighetens arbete med den. Det kan även handla om att

¹¹ Regeringen (2017-10-09). *Digitalisering av offentlig sektor*. (Hämtad 2021-11-16). <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/digital-forvaltning/>.

¹² Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport och Statskontoret (2019:14)*, s. 36. *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 68.

myndigheter och andra aktörer genom strategin får ett gemensamt språk för att prata om en tvärsektoriell fråga och samverka kring den.

I utvärderingen av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck (hbt-strategin) konstaterade Statskontoret att strategins stora mervärde låg i att den legitimerade arbetet och förtydligade för myndigheterna som arbetade med strategin att de har ett ansvar för frågan.¹³

Ytterligare ett exempel är strategin för romsk inkludering. Statskontoret konstaterade i utvärderingen av den strategin att den fungerade som en plattform för arbetet med romsk inkludering. Utvärderingen visade att tjänstemän på myndigheter som arbetade med strategin ansåg att strategin hade bidragit till att ge legitimitet åt arbetet med att tillgodose romers rättigheter. Utvärderingen visade också att strategin hade lyft upp frågorna på den politiska agendan, vilket underlättade för tjänstemän som arbetade med frågan att få gehör för den.¹⁴

Regeringens politik för tvärsektoriella frågor har sällan en tydlig inriktning

Regeringens politik för tvärsektoriella frågor har sällan en tydlig inriktning. Med tydlig inriktning menar vi att det finns en tydlig bild både av *behovet* av att arbeta med en viss fråga, det vill säga vilka problem det ska lösa, och *målen* med arbetet, det vill säga vad regeringen vill att arbetet ska leda till. Många tvärsektoriella frågor saknar en tydlig inriktning, även när regeringen har signalerat att en fråga är prioriterad.

Denna brist på tydlig inriktning tar sig uttryck i att de strategier och andra program som regeringen tar fram för frågorna sällan möter de behov myndigheterna har beträffande tydlighet om vad som ska åstadkommas, av vem och varför. Bristen på tydlig inriktning visar sig även i de uppdrag regeringen ger myndigheterna inom tvärsektoriella frågor.

¹³ Statskontoret (2016:31). *Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck*, s. 47.

¹⁴ Statskontoret (2018:13). *Utvärdering av styrningen av strategin för romsk inkludering*, s. 19, 36, 64.

Uppdragen är ofta öppet formulerade och beskriver inte hur myndigheterna ska arbeta med frågan utifrån sin specifika verksamhet.

Strategier ger sällan myndigheterna den tydlighet de efterfrågar

Vårt resultat pekar på att regeringens strategier i tvärssektoriella frågor sällan uppfyller myndigheternas och Regeringskansliets behov av att få en tydlig inriktning för arbetet. Trots att regeringen ofta har som ambition att strategier ska bidra med en helhetsbild och en inriktning för en tvärssektoriell fråga ser vi i vår litteraturgenomgång flera exempel på att regeringen inte åstadkommer detta.

I arbetet med utvärderingen av Agenda 2030 kunde Statskontoret se att många myndigheter uppfattar handlingsplanen för Agenda 2030 som en uppräkningslista av genomförda eller planerade aktiviteter med koppling till agendan, snarare än en tydlig inriktning för regeringens politik.

I utredningen om digitaliseringspolitiken kunde Statskontoret konstatera att regeringens strategi för digitalisering saknade mätbara mål och utpekade insatser, och att många av områdena i strategin överlappar varandra. Det innebär att det inte är tydligt vilken aktör som ansvarar för vilket område inom strategin.¹⁵

Flera aktörer inom arbetet med att förebygga mäns våld mot kvinnor påpekar att de trots regeringens strategi på området inte upplever att regeringen har en tydlig inriktning för arbetet.¹⁶

Detta är även något som Statskontoret sett i en tidigare studie om strategier och handlingsplaner. Statskontoret pekade då på att abstrakta och svepande strategier utan koppling till konkreta åtgärder inte bidrar till att förbättra regeringens styrning.¹⁷

¹⁵ Statskontoret (2020:3). *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken. Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*, s. 28.

¹⁶ Statskontoret (2016:21). *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor, En analys av regeringens styrning*, s. 28.

¹⁷ Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner. Om offentlig sektor*, s. 8.

Att det ofta saknas en tydlig inriktning i arbetet med tvärsektoriella frågor avspeglar sig också i de förslag som Statskontoret presenterar i rapporterna som ingår i vår litteraturgenomgång. Flera av dessa förslag har att göra med just att regeringen saknar en tydlig inriktning för arbetet. Statskontoret har många gånger föreslagit att regeringen ska förtydliga inriktningen och syftet i sin strategi för det tvärsektoriella området ifråga, samt förtydliga hur målen i strategin ska uppnås.¹⁸

Regeringen styr ofta tvärsektoriella frågor med öppna regeringsuppdrag

Regeringen styr ofta arbetet med tvärsektoriella frågor med öppna och allmänt hållna uppdrag i regleringsbrev eller som särskilda regeringsuppdrag. Det kan handla om att myndigheterna ska redovisa på vilket sätt de har bidragit till frågan eller att de ska integrera arbetet med frågan i sin verksamhet. Öppna uppdrag är generellt inte anpassade till myndigheters specifika verksamhet.¹⁹ Styrning med öppna uppdrag kan fungera väl när en myndighet har kunskap, driv och en tydlig koppling till frågan. När myndigheten saknar det, fungerar denna typ av styrning sämre. Regeringens styrning av jämställdhetsintegrering i myndigheter och av Agenda 2030 är två exempel där myndigheterna styrdes med öppna uppdrag.

Inom ramen för regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering gav regeringen öppna uppdrag till myndigheterna. Uppdragen innebar att myndigheterna skulle utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering så att verksamheten bättre skulle bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Uppdragen beskrev alltså inte vad

¹⁸ Statskontoret (2016). *Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck*; Statskontoret (2016:21). *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor. En analys av regeringens styrning*; Statskontoret (2019:12). *Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar. Slutrapport*; Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*. Statskontoret (2021:17). *Vision E-hälsa 2025 – att försöka styra genom samverkan*.

¹⁹ Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*, s. 31; Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 69; Statskontoret (2020:3). *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*, s. 13.

respektive myndighet skulle arbeta med för område, eller vilket särskilt problem myndigheten skulle lösa inom sin verksamhet. Statskontorets utvärdering visade att några myndigheter i hög grad klarade av att anpassa uppdragen till sin egen verksamhet och visa att myndigheten tog ett tydligt ansvar för detta arbete, på det sätt som regeringen hade avsett. Men de flesta JiM-myndigheter hade svårt att göra detta. Det resulterade i att myndigheterna formulerade vaga mål för arbetet, eller mål som saknade koppling till faktiska jämställdhetsproblem i verksamheten.²⁰

Även inom ramen för Agenda 2030 styrde regeringen myndigheterna med öppna och generellt formulerade uppdrag. Statskontorets analys visade att majoriteten av myndigheterna fått ospecificerade uppdrag om att exempelvis redovisa hur myndighetens verksamhet bidragit till att uppnå målen i Agenda 2030. Statskontoret bedömde att detta riskerade att leda till att myndigheternas ambitionsnivå varierade och att myndigheterna inte alltid prioriterade insatser där de kunde bidra mest.²¹

Samtidigt finns det fall där regeringens styrning med öppna uppdrag fungerar väl. I utvärderingen av regeringens styrning av strategin för romsk inkludering gav Statskontoret ett par exempel på när regeringen med framgång styrts med öppna uppdrag. Arbetsförmedlingen och Skolverket fick i uppdrag att vidareutveckla arbetet med romsk inkludering i sin verksamhet. Myndigheterna i fråga arbetade då redan med romsk inkludering, och regeringsuppdragen gav dem möjlighet att ta ett helhetsgrepp kring frågan utifrån respektive myndighets verksamhet.²²

Regeringen kan ha flera skäl till att styra i tvärsektoriella frågor utan att ha en tydlig inriktning

Det kan finnas flera skäl till att regeringen styr tvärsektoriella frågor utan en tydlig inriktning, som vi har sett indikationer på i vårt underlag. Det

²⁰ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 37–38.

²¹ Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*, s. 9, 56.

²² Statskontoret (2018:13). *Utvärdering av styrningen av strategin för romsk inkludering*, s. 29–30.

kan vara så att regeringen saknar kunskap för att utforma en tydlig inriktning, eller att processerna för gemensam beredning inom Regeringskansliet gör det svårt för regeringen att styra mer detaljerat. Det kan även vara så att regeringen vill värna myndigheternas mandat och ansvar för frågorna.

Regeringen saknar tillräcklig kunskap i frågan för att utforma en tydlig inriktning

I vissa frågor saknar regeringen och Regeringskansliet tillräcklig kunskap om hur förvaltningen ska arbeta för att uppnå effekter när det gäller en tvärsektoriell fråga, eftersom frågorna ofta är komplexa och relativt nya för förvaltningen. Detta kan vara ett skäl till att regeringen väljer att formulera strategier som inte pekar ut en tydlig inriktning för hur förvaltningen ska arbeta för att uppnå förändring inom en viss fråga, eller formulerar uppdrag som inte specificerar vad myndigheten ska göra i förhållande till sin verksamhet.

Att styra med verksamhetsspecifika uppdrag till myndigheterna kräver en större insats både av regeringen och av tjänstemännen i Regeringskansliet. Det krävs mycket förarbete för att kunna uttrycka i uppdragen hur respektive myndighet kan arbeta med den tvärsektoriella frågan på ett sätt som relaterar till myndighetens specifika verksamhet. Det kräver särskilt mycket arbete av regeringen och Regeringskansliet om regeringen vill ge ett stort antal myndigheter i uppdrag att arbeta med frågan. Då kan det vara mindre krävande för regeringen att formulera liknande, öppna uppdrag till samtliga myndigheter. Det är mindre vanligt att regeringen i stället väljer att peka ut ett litet antal myndigheter som ska arbeta med en tvärsektoriell fråga, och att ge dessa verksamhetsspecifika uppdrag.

Det kan även vara så att regeringen bedömer att myndigheterna har bäst förutsättningar att själva identifiera och utforma de mest effektiva åtgärderna inom ramarna för sina respektive verksamhetsområden, och därför formulerar öppna uppdrag.

Det kan vara svårt att få igenom mer detaljerad styrning i den gemensamma beredningen

Regeringskansliet är en förhandlingsorganisation som ska avspegla olika intressen. Processerna för gemensam beredning av regeringsärenden gör att det kan vara svårt för ett departement att få igenom strategier och beslut som är alltför detaljerade eller specifika. Alla departement som berörs av ett regeringsärende ska delta i beredningsprocessen, vilket innebär att ärenden ofta förhandlas tills man kan komma överens om en formulering.

Statskontoret konstaterade till exempel i utvärderingen av regeringens program för jämställdhetsintegrering att jämställdhetsenheten fokuserade mer på att få in uppdrag i myndigheternas regleringsbrev överhuvudtaget, än på hur detaljerade uppdragen var.²³

Regeringen vill uppmuntra myndigheterna att känna ett eget ansvar för frågan

Regeringen kan också vilja ge myndigheterna öppna uppdrag för att de ska känna ett tydligare eget ansvar för frågan. När myndigheterna själva får formulera vilka utmaningar som finns i deras verksamhet, och hur de ska lösa dessa, kan det bidra till att myndigheterna känner att de både har mandat och ansvar i större utsträckning än om de får ett detaljerat uppdrag från regeringen.

När regeringen styr utan en tydlig inriktning får myndigheterna svårare att nå resultat

I de fall där regeringen styr utan en tydlig inriktning för arbetet påverkar det myndigheternas förmåga att arbeta med frågan och att nå resultat.

När regeringen styr utan en tydlig inriktning innebär det ofta att det inte finns konkreta mål för arbetet, att det inte är tydligt vilka myndigheter och åtgärder som är centrala, eller vilken tidsram arbetet ska ha. I våra tidigare utredningar ser vi exempel på när bristen på inriktning gjort det

²³ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 38.

svårt för myndigheterna att bedriva ett effektivt arbete inom den tvärssektoriella frågan.

Statskontoret konstaterade i utredningen om Agenda 2030 att en avgörande anledning till att agendan bara i liten utsträckning påverkat myndigheternas hållbarhetsarbete är att regeringen inte hade en tydlig inriktning för arbetet.²⁴ Ett ytterligare exempel är regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar. Där konstaterade Statskontoret att strategin involverade många aktörer och insatser, men att den saknade en tydlig idé om hur de olika delarna skulle hänga ihop och komplettera varandra. Detta gjorde det svårt för myndigheterna att arbeta med målgruppen på ett effektivt sätt.²⁵

Det är särskilt svårt att hantera öppet formulerade regeringsuppdrag för de myndigheter vars verksamhet saknar en tydlig koppling till den tvärssektoriella frågan. De har svårt att se sin roll i arbetet med frågan, och det är svårare för dem att förstå vad regeringen har för förväntningar när det gäller arbetet med den tvärssektoriella frågan.

Styrning med öppna uppdrag kan fungera väl om myndigheterna har en tydlig koppling till frågan, det vill säga att myndigheten sedan tidigare har kunskap om frågan eller redan arbetar inom området. I de fall myndigheten inte har en tydlig koppling till frågan kan öppna uppdrag även vara ett sätt för regeringen att få myndigheten att närma sig frågan, och arbeta med den. Men regeringen kan genom denna typ av styrning inte förvänta sig att myndigheter som inte tidigare har någon erfarenhet av den tvärssektoriella frågan snabbt ska åstadkomma resultat.

²⁴ Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*, s. 7.

²⁵ Statskontoret (2019:12). *Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar. Slutrapport*.

3 **Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor försvårar för myndigheterna att arbeta långsiktigt**

I detta kapitel beskriver vi att regeringens styrning i tvärsektoriella frågor ofta är kortsiktig. Samtidigt ser vi att det finns verktyg inom den ordinarie myndighetsstyrningen som regeringen kan använda sig av för att ge myndigheterna bättre förutsättningar att arbeta mer långsiktigt med tvärsektoriella frågor.

Sammanfattande iakttagelser

- Genom att styra en tvärsektoriell fråga inom den ordinarie myndighetsstyrningen så signalerar regeringen att frågan är viktig och skapar samtidigt förutsättningar för myndigheterna att arbeta långsiktigt.
 - Trots att regeringen har verktyg att styra myndigheternas arbete med tvärsektoriella frågor långsiktigt är styrningen ofta kortsiktig. Detta gör det svårt för myndigheterna att planera sitt arbete och nå resultat.
 - Regeringen behöver styra myndigheterna mer långsiktigt i tvärsektoriella frågor, eftersom frågornas karaktär ofta innebär att det tar tid för myndigheterna att samla på sig kunskap och skapa samarbeten.
 - Regeringen följer sällan upp myndigheternas arbete med tvärsektoriella frågor tillräckligt bra.
-

Ordinarie myndighetsstyrning skapar förutsättningar för myndigheterna att arbeta mer långsiktigt

Tvärsektoriella frågor är ofta nya och komplexa frågor för förvaltningen som kräver att myndigheter arbetar på nya sätt eller ser frågor på nya sätt. Därför krävs också att regeringen skapar förutsättningar för myndigheterna att arbeta långsiktigt och sammanhållet för att de ska nå resultat. Regeringen har verktyg för att styra myndigheternas arbete med

tvärsektoriella frågor på ett långsiktigt sätt, och det är verktyg som regeringen redan använder inom den ordinarie myndighetsstyrningen.

Detta innebär att regeringen använder sig av ordinarie styrmedel, som myndighetsinstruktioner, regleringsbrev och myndighetsdialog. Det handlar också om att styrningen följer den rådande ansvarsfördelningen. Med det menar vi att en fråga hanteras av det departement som myndigheten ligger under och dess myndighetshandläggare. Det handlar dessutom om att regeringen integrerar frågan i resultatstyrningen, det vill säga att den anger mål, följer upp resultaten och utvärderar dem.²⁶

Att regeringen styr en tvärsektoriell fråga inom ordinarie myndighetsstyrning kan vara ett sätt att både signalera att frågan är viktig, och att skapa förutsättningar för att knyta tvärsektoriella frågor till myndigheternas verksamheter, och därmed för myndigheterna att bedriva ett långsiktigt arbete.

I styrningen av tvärsektoriella frågor är det ofta andra departement än det departement myndigheten ligger under som tar initiativ till en fråga. Detta medför att styrningen inte är anpassad efter myndighetens mål och verksamhet i lika hög grad som om myndighetens eget departement tagit initiativet. Det leder också till sämre uppföljning och till att myndigheterna inte får den återkoppling de skulle behöva.

Från vår litteraturstudie kan vi dra slutsatsen att regeringen har bättre förutsättningar att få genomslag för sin styrning av myndigheterna i tvärsektoriella frågor om regeringen i högre utsträckning arbetar genom de ordinarie processerna för myndighetsstyrning. I styrningen av jämställdhetsintegrering i myndigheterna hade de departement respektive myndighet låg under, departementens politiska ledning och departementets myndighetshandläggare en central roll. På detta sätt signalerade regeringen att de såg jämställdhetsarbetet som en självklar del

²⁶ Ekonomistyrningsverket (2003:30). *Att styra med generella krav i staten. Ett regeringsuppdrag*; Ekonomistyrningsverket (2019-09-26). *Resultatstyrning*. (Hämtad 2021-11-11). <https://www.esv.se/statlig-styrning/ekonomisk-styrning/resultatstyrning/>.

av myndigheternas ordinarie verksamhet. Myndighetshandläggarna uppfattade detta som att regeringen prioriterade frågan högt.²⁷

Deltagarna i vår fokusgrupp med tjänstemän från Regeringskansliet påpekade att det är viktigt att huvudmän och myndighetshandläggare får in den tvärsektoriella frågan i den ordinarie myndighetsstyrningen, och hittar kopplingar till myndighetens mål. De menar att frågan annars lätt faller mellan stolarna. Tjänstemännen inom Regeringskansliet upplever ofta att tvärsektoriella frågor ”kommer in från sidan”, vilket gör det svårt för dem att prioritera frågorna och känna att de har mandat och ansvar att agera.

Vi kan se att regeringens styrning i de tvärsektoriella frågorna ofta faller utanför ramarna för den ordinarie myndighetsstyrningen. Det kan handla om att uppdragen initieras av andra departement än de departement som myndigheten ligger under, eller att regeringen inte använder sig av ordinarie styrmedel och uppföljningsprocesser. Detta gör det svårt för myndigheterna att arbeta med frågorna, och gör det svårare för dem att nå resultat.

Regeringen styr ofta myndigheterna kortsiktigt i tvärsektoriella frågor

Ett av våra mer påfallande resultat både från litteraturstudien och fokusgrupperna är att regeringens styrning av tvärsektoriella ofta är kortsiktig. Med det menar vi att regeringen tenderar att styra med uppdrag i regleringsbrev, eller uppdrag i enskilda regeringsbeslut, som ofta kommer med kort varsel, och ofta ger myndigheterna kort tid på sig att rapportera uppdragen till regeringen.

Utifrån vårt underlag bedömer vi att kortsiktigheten i regeringens styrning skapar problem för myndigheterna. Styrningen ger inte myndigheterna förutsättningar att planera sitt arbete eller tid att samla på sig den kunskap de behöver, vilket påverkar myndigheternas förmåga att nå varaktiga resultat.

²⁷ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 43–44.

Detta är inte en utmaning enbart för tvärsektoriella frågor. Men eftersom frågorna ofta ligger utanför myndigheternas kärnuppdrag och ofta kräver samverkan ställer kortsiktigheten till större problem när det gäller myndigheternas arbete med tvärsektoriella frågor än annars.

Regeringens kortsiktighet gör det svårare för myndigheterna att planera sitt arbete och att nå resultat

I vår litteraturgenomgång kan vi se flera exempel på att regeringens kortsiktiga styrning i tvärsektoriella frågor gör det svårare för myndigheterna att planera sitt arbete.

Statskontoret konstaterar bland annat att regeringen när det gäller de centrala insatserna inom styrningen av strategin för romsk inkludering har haft kort framförhållning och kortsiktiga perspektiv. Det har inneburit att kommuner och berörda myndigheter inte haft tillräckligt med tid för att planera och förankra utvecklingsarbetet i förvaltningarna och inom den romska minoriteten. Statskontoret menade att regeringens alltför kortsiktiga perspektiv i styrningen innebar att det fanns en risk för att insatser för romsk inkludering bara leder till kortsiktiga projekt. Kortsiktigheten gör det svårt att skapa varaktiga förändringar.²⁸

Även i regeringens styrning av det jämställdhetspolitiska delmålsområdet mäns våld mot kvinnor har Statskontoret pekat på de problem det lett till att regeringen lagt alltför kortsiktiga uppdrag på myndigheterna. Länsstyrelserna har sammantaget haft nationella uppdrag om prostitution och människohandel i närmare tio år, men uppdragen har varit kortsiktiga och kommit med kort varsel. Det har enligt länsstyrelserna påverkat deras möjligheter att planera och arbeta strategiskt med frågorna.²⁹

I styrningen av jämställdhetsintegrering i myndigheter har regeringen valt att styra genom uppdrag i regleringsbrev, vilket Statskontoret bedömde delvis bidrog till att myndigheternas arbete blev kortsiktigt. Myndigheterna hade även förhållandevis kort tid på sig att planera och

²⁸ Statskontoret (2018:13). *Utvärdering av styrningen av strategin för romsk inkludering*, s. 7.

²⁹ Statskontoret (2016:21). *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor. En analys av regeringens styrning*, s. 80.

genomföra JiM-arbetet. Detta ledde till att myndigheterna främst fokuserade på att snabbt genomföra åtgärder för att kunna redovisa resultat till regeringen, delvis på bekostnad av att analysera jämställdhetsproblem i verksamheten, identifiera lämpliga åtgärder och förankra arbetet internt.³⁰

Det tar tid för myndigheterna att samla på sig kunskap och etablera samverkan

Deltagarna i fokusgrupperna menade också att regeringsuppdragen ofta var för korta för att myndigheterna skulle hinna samla kunskap i en fråga och förstå hur den tvärssektoriella frågan hängde ihop med den övriga verksamheten. Det är även svårt för myndigheterna att knyta till sig rätt kompetens på kort tid.³¹

En annan försvårande omständighet är att tvärssektoriella frågor ofta kräver att flera olika aktörer samverkar, det vill säga att de på olika sätt, och i olika utsträckning, koordinerar verksamheten mellan myndigheterna. Denna samverkan kan handla om att utbyta information, föra dialog, få samsyn eller utveckla gemensamma arbetssätt. När uppdragen är kortsiktiga finns det sällan tid för myndigheterna att hinna koordinera verksamheten på det sätt som uppdraget kräver. I fokusgruppen med myndighetsrepresentanter beskriver de att det kan ta lång tid bara att förstå vilken del av den egna myndigheten som ska samverka med vilken del av den andra myndigheten. Statskontoret har också tidigare pekat på att det inte är ovanligt att det kan ta upp mot tio år att etablera en fungerande samverkan.³²

Allt detta gör att vi bedömer att om regeringen vill skapa långsiktiga förändringar genom arbetet med tvärssektoriella frågor så behöver

³⁰ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 33, 36–37.

³¹ Statskontoret (2018:13). *Utvärdering av styrningen av strategin för romsk inkludering*; Statskontoret (2016:18). *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet*; Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*.

³² Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*. Om offentlig sektor, s. 255.

regeringen anpassa styrningen till respektive myndighets förutsättningar. Regeringen kan behöva ta hänsyn till vilken kunskap myndigheten har, om den tidigare har arbetat med frågan, samt eventuella befintliga samverkansstrukturer. Regeringen behöver också ta hänsyn till att tvärssektoriella frågor ofta är relativt nya för förvaltningen att hantera och ofta kräver att myndigheter arbetar tillsammans. Vilka tidshorisonter som behövs kommer vara olika från fall till fall, eftersom det till stor del beror på frågans karaktär. Men Statskontoret konstaterade exempelvis att myndigheternas arbete med Agenda 2030 fortfarande befann sig i en uppstartsfas 2020, trots att FN-resolutionen antogs 2015. Så ibland behöver tidshorisonterna vara långa.

Regeringens bristande återkoppling gör det svårare för myndigheterna att arbeta långsiktigt med tvärssektoriella frågor

Vårt underlag pekar på att regeringens uppföljning av myndigheternas arbete med tvärssektoriella frågor ofta brister. Detta innebär att myndigheterna i dessa fall inte får tillräcklig återkoppling från regeringen på sitt arbete i tvärssektoriella frågor.

Vi menar att en följd av den bristande uppföljningen och återkopplingen är att det blir svårare för myndigheterna att arbeta långsiktigt med frågorna. Det blir exempelvis svårare för myndigheterna att planera sitt arbete, eftersom de på grund av den bristande återkopplingen inte vet om de är på rätt väg eller inte. Den bristande återkopplingen kan också leda till att myndigheterna tappar motivation, vilket inte gynnar långsiktigheten i deras arbete.

Otydliga strategier utan mätbara mål leder till bristande uppföljning

Till viss del hänger regeringens bristande uppföljning ihop med att de strategier som regeringen tar fram för att styra i olika tvärssektoriella frågor ofta saknar tydliga mål, som vi konstaterade i kapitel 2. Utan tydliga mål är det svårt att följa upp på ett strukturerat sätt.

Ett exempel på detta är i arbetet med hbt-strategin. Statskontoret konstaterade i utvärderingen att Regeringskansliet inte hade utarbetat några särskilda verktyg för att följa upp arbetet med strategin, och att myndigheterna till stor del själva fick avgöra vad de skulle följa upp och

redovisa till regeringen. Det blev därför svårt för regeringen att bedöma vilket resultat och vilka effekter myndigheternas arbete fått. Statskontoret rekommenderade i utvärderingen att regeringen borde följa upp strategin på ett tydligare och mer enhetligt sätt för att myndigheternas arbete med strategin skulle bli mer effektivt.³³

Myndighetsdialogen ger sällan myndigheterna tillräcklig återkoppling när det gäller arbetet med tvärssektoriella frågor

När det gäller flera av de tvärssektoriella frågor som ingått i vår litteraturstudie har vi konstaterat att myndigheterna fått liten eller ingen återkoppling på sitt arbete i den årliga myndighetsdialogen.³⁴ I myndighetsdialogen träffar statsråd eller statssekreterare myndighetsledningen för att följa upp myndighetens verksamhet under det gångna året och ge myndighetsledningen återkoppling på verksamhetens resultat.

I vår utvärdering av regeringens program för jämställdhetsintegrering i myndigheter visade Statskontoret att regeringen pekat ut myndighetsdialogen som ett viktigt verktyg för att förtydliga myndigheternas uppdrag inom området. Trots detta fick många myndigheter i praktiken ingen eller liten återkoppling på sitt JiM-arbete i myndighetsdialogen.³⁵

Statskontoret konstaterade även i utvärderingen av Agenda 2030 att det är svårt att ta upp Agenda 2030 i myndighetsdialogen på ett relevant sätt eftersom agendan är så omfattande – den innefattar 17 mål och 169 delmål. Tjänstemän på Regeringskansliet påpekade i intervjuer att det därför var svårt att veta vad de skulle ta upp i dialogen.³⁶

³³ Statskontoret (2016). *Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck*, s. 50, 70.

³⁴ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 44; Statskontoret (2020:15), *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*, s. 44.

³⁵ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 44.

³⁶ Statskontoret (2020:15), *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*, s. 44.

För att förbättra uppföljningen i myndighetsdialogen av arbetet med en del av de tvärssektoriella frågorna har Regeringskansliet utökat de cirkulär som finns som stöd för myndighetshandläggarna när de förbereder sig inför myndighetsdialogen, med frågor kring hållbarhet respektive jämställdhet. Men vi kan inte bedöma om detta påverkat i vilken utsträckning myndigheterna faktiskt får återkoppling på sitt arbete med dessa tvärssektoriella frågor.

Vi har i vår litteraturstudie även sett exempel på hur Regeringskansliet tagit initiativ för att förbättra uppföljningen av de tvärssektoriella frågorna, utanför ramarna för myndighetsdialogen. Statskontoret konstaterade i sin utvärdering av hbt-strategin att hbtq-frågorna sällan kommer med i de ordinarie myndighetsdialogerna. Därför tog Kulturdepartementet initiativ till så kallade minidialoger med ansvariga handläggare och ibland även den ansvarige enhetschefen inom varje strategisk myndighet.³⁷

Bristande återkoppling signalerar till myndigheter att regeringen inte prioriterar tvärssektoriella frågor

När regeringen brister i sin återkoppling till myndigheterna skickar det en signal om att regeringen inte prioriterar arbetet med tvärssektoriella frågor. Det kan också bidra till att sänka myndigheternas motivation och ambitionsnivå inom frågan. Detta blev tydligt i våra fokusgrupper med myndigheter och i våra intervjuer med generaldirektörer. Där framkom det att bristande uppföljning och återkoppling från regeringen inom tvärssektoriella frågor leder till att myndigheter inte prioriterar arbetet med sådana frågor särskilt högt. En representant från en myndighet i vår fokusgrupp uttrycker det som ”att veta att man mäts på ett särskilt område skapar tryck i frågan”.

³⁷ Statskontoret (2016:31). *Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck*, s. 42.

4 Regeringens styrning av tvärsektoriella frågor lämnar ett tomrum som hanteras på olika sätt

I detta kapitel beskriver vi att regeringens otydliga och kortsiktiga styrning i de tvärsektoriella frågorna lämnar ett tomrum där förvaltningen på olika sätt får tolka och konkretisera politiken. De funktioner, aktörer och processer som hanterar detta tomrum saknar ofta rätt förutsättningar för att utföra sitt arbete på ett ändamålsenligt sätt.

Sammanfattande iakttagelser

- Regeringens kortsiktiga och otydliga styrning av tvärsektoriella frågor skapar ett tomrum. Regeringskansliet och myndigheterna har funktioner, aktörer och processer för att hantera detta tomrum.
 - Inom Regeringskansliet finns olika funktioner för att samordna arbetet med tvärsektoriella frågor. Dessa kan bidra med att sätta regeringens politik i ett sammanhang och att kommunicera den inom Regeringskansliet samt till myndigheterna. Samtidigt saknar dessa funktioner ofta tillräckliga resurser och deras roll är ofta otydlig.
 - Myndighetshandläggarna är centrala aktörer i arbetet med tvärsektoriella frågor, men de saknar ofta rätt förutsättningar för att arbeta strategiskt med tvärsektoriella frågor.
 - Myndigheter med sammanhållet ansvar i förvaltningen i arbetet med en tvärsektoriell fråga, så kallade tvärmyndigheter, får ofta hantera de utrymmen för tolkning och konkretisering av politiken som regeringens styrning i de tvärsektoriella frågorna lämnar. Men de har en svår utgångspunkt eftersom både deras roll och regeringens förväntningar på dem är otydliga.
 - För att kunna hantera tvärsektoriella frågor krävs det ofta att myndigheter samverkar med varandra. Samtidigt har regeringen sällan tydliga mål eller en tydlig rollfördelning när det gäller denna samverkan, vilket leder till att myndigheternas arbete inte blir så effektivt som det skulle kunna vara.
-

Regeringens kortsiktiga och otydliga styrning skapar utrymme för tolkningar

I tidigare kapitel har vi konstaterat att regeringens styrning i tvärsektoriella frågor är kortsiktig och i många fall otydlig. De brister som finns i styrningen skapar tomrum, både när det gäller att tolka politiken, vem som har ansvar för vad, och hur myndigheterna ska prioritera arbetet med den tvärsektoriella frågan. Det är ett utrymme som både Regeringskansliet och de övriga myndigheterna får hantera. För myndigheterna handlar det om att de själva måste tolka politiken och vad regeringen har för förväntningar på dem, och konkretisera vad de faktiskt ska göra. Tomrummen som uppstår när regeringen styr otydligt fylls medvetet eller omedvetet av tolkningar och verksamhet inom förvaltningen.

Vi ser att det finns funktioner, aktörer och processer som Regeringskansliet och myndigheterna har till sitt förfogande för att hantera detta tomrum. Inom Regeringskansliet hanteras tomrummet av de samordnande funktioner som regeringen har inrättat i arbetet med vissa tvärsektoriella frågor, men även av myndighetshandläggarna, som har en central roll som länk mellan regeringens politik och myndigheterna.

I nästa led faller uppgiften att uttolka regeringens politik i tvärsektoriella frågor ofta på de så kallade tvärmyndigheterna som regeringen inrättat. Dessa myndigheter är myndigheter som regeringen inrättat och som fått ett särskilt ansvar i förvaltningen när det gäller arbetet med en tvärsektoriell fråga, exempelvis Jämställdhetsmyndigheten.

Myndigheter hanterar även förväntningar och uppdrag inom tvärsektoriella frågor genom att samverka med varandra på olika sätt.

Regeringen styr däremot inte alltid dessa funktioner, aktörer och processer med tydliga förväntningar och utifrån en helhetsbild av området. Ofta har de heller inte tillräckliga resurser och förutsättningar för att kunna hantera de tvärsektoriella frågorna på ett ändamålsenligt sätt.

Samordnande funktioner kan förmedla regeringens inriktning men saknar ofta tillräckliga resurser

I styrningen av vissa tvärsektoriella frågor har regeringen inrättat olika typer av samordnande funktioner, enheter eller råd. Vi ser detta som en konsekvens av att tvärsektoriella frågor ofta är nya och komplexa frågor för förvaltningen, och att Regeringskansliet därför behöver en funktion som både ska ge stöd och samordna arbetet. Vi kan se att dessa samordnande funktioner får fylla delar av det tomrum som vi beskrivit ovan som uppstår på grund av regeringens otydliga styrning. De får bidra med att förmedla regeringens inriktning i frågan för de delar av Regeringskansliet som ska arbeta med den. Samtidigt saknar dessa samordnande funktioner ofta tillräckliga resurser och deras roll är ofta otydlig.

Samordnande funktioner inom Regeringskansliet kan konkretisera regeringens politik

Regeringen har ibland inrättat en särskild samordningsfunktion eller ett råd som får ansvar för att samordna och följa upp arbetet med en tvärsektoriell fråga inom Regeringskansliet. I vissa fall har Regeringskansliet utsett en enhet inom linjeorganisationen som får ett särskilt uppdrag att samordna arbetet med en tvärsektoriell fråga. Men Regeringskansliet har inte alltid en särskilt utpekad funktion som arbetar med att samordna arbetet med en tvärsektoriell fråga.

Vi ser att någon form av samordnande funktion eller enhet kan vara ett bra sätt för regeringen och Regeringskansliet att sprida kunskap om en tvärsektoriell fråga inom organisationen. Detta gäller särskilt i frågor som är nya för förvaltningen. De samordnande funktionerna kan även fungera som en brygga mellan regeringens politik och myndighetshandläggarna, genom att förmedla hur regeringens politik i tvärsektoriella frågor kan hanteras i förhållande till olika verksamhetsområden. Med tanke på att det ofta är otydligt vad regeringen vill uppnå inom tvärsektoriella frågor, och varför, ser vi att dessa funktioner har fått en roll i att sätta regeringens politik i ett sammanhang.

I styrningen av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) hade jämställdhetsenheten vid Arbetsmarknadsdepartementet en viktig roll för att stötta och utbilda

myndighetshandläggare för JiM-myndigheterna. Jämställdhetsenheten hjälpte även myndighetshandläggarna att analysera myndigheternas arbete, och kunde även trycka på för att få handläggarna att integrera jämställdhetsperspektiv i myndighetsstyrningen.³⁸

Ett annat exempel på en sådan samordnande funktion är Digitaliseringsrådet. I samband med att regeringen antog den nya digitaliseringsstrategin tillsatte de Digitaliseringsrådet, som dels skulle samordna regeringens arbete med digitalisering, dels skulle bidra till att utveckla och genomföra regeringens strategiska arbete med digitalisering. Statskontorets utvärdering av Digitaliseringsrådet visade att rådet fyllde en roll genom att stötta Regeringskansliet i digitaliseringsrelaterade frågor. Tjänstemän vid Regeringskansliet uppfattade att rådet hade bidragit med att öka deras förståelse för digitaliseringsrelaterade frågor och deras och möjligheter att hantera dessa frågor.³⁹

Samordnande funktioner har ofta många uppgifter men inte tillräckliga resurser

Utifrån vår litteraturgenomgång kan vi konstatera att regeringen ofta ger dessa samordnande funktioner många uppgifter men relativt små resurser. Vi menar att regeringen behöver ge dessa funktioner resurser utifrån vilka uppgifter de förväntar sig att funktionerna ska utföra. När regeringen ger dessa funktioner resurser måste den också vara medveten om att dessa funktioner kan ha en viktig roll i att förmedla regeringens politik, till berörda aktörer.

Inom ramen för styrningen av Agenda 2030 finns en nationell samordningsfunktion som idag ligger vid klimatenheten på Miljödepartementet. I utvärderingen av Agenda 2030 bedömde Statskontoret att denna funktion hade en central roll i att stödja arbetet med Agenda 2030 i Regeringskansliets olika delar. Men Statskontoret bedömde också

³⁸ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 45.

³⁹ Statskontoret (2020:3). *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken. Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*, s. 56.

att samordningsfunktionen inte hade tillräckligt med resurser för att fylla de olika roller som uppdraget krävde.⁴⁰

Även jämställdhetsenheten hade med de resurser enheten hade svårt att ge ett tillräckligt stöd när JiM utökades och antalet JiM-myndigheter blev fler. Det blev också svårare för jämställdhetsenheten att samordna arbetet eftersom det blev svårare att upprätthålla personliga kontakter med alla berörda myndighetshandläggare när de blev fler. Enheten hade också svårt att ha kunskap om varje enskild myndighets förutsättningar och resultat.⁴¹

När det gäller Digitaliseringsrådet visade Statskontorets utvärdering att rådet hade svårt att hantera sitt breda uppdrag och mängden av uppgifter med de begränsade resurser rådet hade. Rådet har haft uppdrag både att ge råd, att främja, samordna, analysera och utvärdera arbetet inom digitaliseringspolitiken. Regeringens styrning gav inte någon tydlig prioritering mellan uppgifterna. Istället lämnade regeringens styrning av rådet ett stort utrymme för rådet själv att tolka sitt uppdrag, till exempel när det gällde hur de underlag rådet levererade till regeringen skulle se ut.⁴²

Statskontoret pekade också på att Digitaliseringsrådet bara i begränsad utsträckning kunnat bidra till att samordna regeringens arbete. Rådets kansli var placerat vid Post- och Telestyrelsen (PTS), vilket gjorde det svårt för rådet att påverka och samordna Regeringskansliets interna arbete.⁴³

⁴⁰ Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*, s. 9.

⁴¹ Statskontoret (2019:14). *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport*, s. 45.

⁴² Statskontoret (2020:3). *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken. Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*, s. 48–49.

⁴³ Statskontoret (2020:3). *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken. Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning*, s. 54.

Myndighetshandläggarna har en central roll men saknar rätt förutsättningar

Myndighetshandläggarna inom Regeringskansliet har en nyckelroll i styrningen av tvärsektoriella frågor, eftersom de är en konkret länk mellan regeringens politik och myndigheterna. I praktiken är det myndighetshandläggarnas roll att sätta regeringens politik i de tvärsektoriella frågorna i ett sammanhang och att bidra med underlag för att myndigheterna ska kunna knyta frågorna till sin specifika verksamhet. Samtidigt kan vi konstatera att det är en svår roll, eftersom de måste hantera det tomrum regeringens otydliga styrning ger upphov till.

Vi kan se att myndighetshandläggarna inte alltid har rätt förutsättningar att arbeta strategiskt med tvärsektoriella frågor inom ramen för myndighetsstyrningen. I många fall är myndighetshandläggningen en uppgift bland flera som tjänstemännen har. Samtidigt är det också en relativt stor personalomsättning bland myndighetshandläggarna. Det innebär att de sällan får möjlighet att utveckla en strategisk och långsiktig styrning av den myndighet de handlägger. Detta påverkar särskilt arbetet med de tvärsektoriella frågorna, eftersom de ofta ”kommer in från sidan” i styrningen, på så vis att initiativet till frågorna kommer från ett annat departement. Det handlar också ofta om frågor som är nya för både Regeringskansliet och myndigheterna, och som inte alltid har en tydlig koppling till myndigheternas kärnverksamhet.

I vår fokusgrupp med representanter från Regeringskansliet lyfter de deltagande tjänstemännen att de ofta saknar den kunskap och kompetens som krävs för att de ska kunna hantera de tvärsektoriella frågorna. Vi ser att det inte nödvändigtvis bara handlar om att myndighetshandläggarna behöver mer kunskap i de specifika sakfrågorna. Myndighetshandläggarna behöver vara generalister för att kunna hantera olika typer av frågor som är relevanta för myndigheten i fråga. Vi menar att det också handlar om att myndighetshandläggarna saknar förutsättningar för att kunna arbeta strategiskt med tvärsektoriella frågor inom ramen för myndighetsstyrningen, som vi beskrivit i stycket ovan.

Tvärmyndigheterna har en utmanande utgångspunkt för sitt arbete

Regeringen har i flera fall inrättat myndigheter som tilldelas ett sammanhållet ansvar i förvaltningen i arbetet med en tvärsektoriell fråga (hädanefter tvärmyndigheter). Några exempel på sådana myndigheter är Jämställdhetsmyndigheten som ansvarar för jämställdhetspolitikens genomförande, Myndigheten för digital förvaltning som ansvarar för digitaliseringen av förvaltningen, och Myndigheten för delaktighet som ansvarar för funktionshinderpolitiken.

Vi kan se att de särskilda tvärmyndigheterna ofta får hantera de utrymmen för att tolka och konkretisera politiken som regeringens styrning i de tvärsektoriella frågorna lämnar. Men tvärmyndigheterna har svårt att konkretisera regeringens politik inom tvärsektoriella frågor. Politiken är ofta på en övergripande nivå och är många gånger otydlig om vilka behov som ska styra arbetet med frågan, och om vad som ska uppnås. Regeringen styr också tvärmyndigheterna på ett sätt som gör att de får svårt att hitta sin roll inom förvaltningen. Tillsammans bidrar detta till att tvärmyndigheterna får en svår utgångspunkt för sitt arbete, eftersom både tvärmyndigheternas roll och regeringens förväntningar på dem är otydliga.

Tvärmyndigheterna har svårt att konkretisera regeringens inriktning

I vår litteraturgenomgång och i våra fokusgrupper blir det tydligt att det ofta uppstår ett glapp mellan regeringens övergripande mål för området och tvärmyndigheternas roll. Tvärmyndigheterna behöver hantera det tomrum som uppstår med anledning av de ofta otydliga och övergripande mål som regeringen satt upp. Myndighetstjänstemän som deltog i vår fokusgrupp menade att de förväntas agera översättare av regeringens politik, trots att det inte är deras roll.

Tvärmyndigheterna har ofta otydliga roller i förvaltningen

Vi kan också se att flera av tvärmyndigheterna har haft svårt att förstå vilken roll de ska ta i förvaltningen, i förhållande till andra myndigheter och till regeringen. Detta beror på att regeringen ofta ger dessa myndigheter en mängd olika uppgifter, som ibland är motstridiga, och som är svåra att få ihop inom en myndighet. Det kan också vara så att

myndighetens uppdrag överlappar andra myndigheters uppdrag. Det kan även handla om att de resurser myndigheten får inte ger myndigheten förutsättningar att leva upp till regeringens förväntningar på vad de ska uträtta.

I Statskontorets myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet (MFD) kunde vi se att regeringens styrning av myndigheten gjorde det möjligt för myndigheten att göra olika tolkningar av vad deras uppdrag var, vilket bidrog till att göra myndighetens roll otydlig. Statskontoret pekade i analysen på att MFD får hantera uppgifter och uppdrag som är både sektorsövergripande och sektorsspecifika, samtidigt som myndighetens instruktion både uttrycker att myndigheten ska arbeta främjande mot personer med funktionsnedsättning, och att myndighetens arbete ska rikta sig mot allmänheten. Detta har sin grund i att regeringens uppdrag till MFD inte är tillräckligt tydligt och avgränsat.⁴⁴

Statskontoret konstaterade att MFD under de första åren efter att myndigheten bildades inte hade kunnat nå någon samsyn internt om hur uppdraget skulle tolkas. Det innebar i sin tur att myndighetens verksamhet inte kunde bedrivas på ett effektivt sätt. Statskontoret konstaterade också att instruktionen i ett fall som detta, där myndigheten ska verka inom ett tvärsektorielt område som omfattar många myndigheter, kommuner och regioner blir ett extra viktigt styrverktyg. Om det är tydligt vilka uppgifter och vilken roll myndigheten ska ha i relation till andra blir det också tydligt vilka förväntningar andra kan ha på myndigheten.⁴⁵

Även Jämställdhetsmyndigheten har haft svårt att få ihop de olika roller och uppdrag de har i förhållande till andra myndigheter. Exempelvis har Jämställdhetsmyndigheten både i uppdrag att stödja andra myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering och att följa upp samma

⁴⁴ Statskontoret (2016:18). *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet*, s. 24–25, 30 och 81.

⁴⁵ Statskontoret (2016:18). *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet*, s. 24–25, 30 och 81.

myndigheters arbete med detta.⁴⁶ Detta innebär att myndigheten har dubbla och delvis motstridiga roller gentemot andra myndigheter. Myndigheten ska främja, stödja och samordna andra myndigheters arbete med jämställdhetsintegrering, samtidigt som de även ska bedöma och följa upp hur dessa myndigheter arbetar med frågan. Statskontorets bedömning är att det blir särskilt svårt för myndigheten att hantera dessa roller när de samtidigt behöver tolka regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken.

För Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) handlade utmaningarna om att DIGG inledningsvis både fick många och ganska olika uppdrag och uppgifter. Bland annat fick DIGG i uppdrag att bygga ut digital infrastruktur och att stödja digitaliseringen av förvaltningen, samtidigt som de skulle fungera som analysmyndighet åt regeringen i frågor om digitalisering. De fick också främjande uppdrag, exempelvis att ta över expertgruppen för digitala investeringars verksamhet.⁴⁷

Resurserna räckte inte för att DIGG skulle kunna genomföra alla sina instruktionsenliga uppgifter, så myndigheten var tvungen att prioritera bland dessa. DIGG hade bland annat en dialog med regeringen om att myndighetens etableringsfas till viss del skulle kunna genomföras med hjälp av särskilda regeringsuppdrag. Med dessa regeringsuppdrag följde i vissa fall finansiering, vilket gav bättre förutsättningar för myndigheten att utföra sitt uppdrag.

Detta visar att det i vissa fall är svårt för regeringen att till en början bedöma hur mycket resurser en ny tvärmyndighet behöver för att genomföra sitt uppdrag. Det blir särskilt påtagligt när regeringen har förväntningar på myndigheten att fylla en mängd olika roller.

Sammantaget kan vi konstatera att regeringen hittills har haft svårt att fullt ut dra nytta av nya tvärmyndigheter. Till viss del kan det bero på att

⁴⁶ Arbetsmarknadsdepartementet. 2020-10-01. *Uppdrag om att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter*. Regeringsbeslut. A2020/02041. (Hämtad 2021-11-23)
<https://www.regeringen.se/4a7fde/contentassets/8aaae8d293e9419294cb7103de75848d/uppdrag-om-att-stodja-arbetet-med-jamstalldhetsintegrering-i-statliga-myndigheter.pdf>

⁴⁷ Förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

myndigheterna är nyinrättade och att det tar tid för myndigheten att etablera sig och sin roll. På samma sätt verkar det även ta tid för regeringen att förstå hur de kan använda myndigheten på bästa sätt. Även andra myndigheter kan till en början ha svårt att hitta sin roll. Men vi menar att tvärmyndigheterna ställs inför särskilda utmaningar eftersom regeringens politik i tvärssektoriella frågor ofta är otydlig, och för att regeringens styrning av tvärmyndigheterna präglas av otydliga förväntningar på vad de ska åstadkomma och ibland även av motstridiga roller.

Regeringen styr samverkan utan att ha tydliga mål och utan att vara tydlig med vem som ska göra vad

För att kunna hantera tvärssektoriella frågor krävs det ofta att myndigheter samverkar med varandra eller med andra aktörer. Det innebär att myndigheter och andra aktörer som har olika syften, på olika sätt behöver koordinera vad de gör. I vissa fall kan det handla om relativt enkla saker som att utbyta information och kunskaper, men det kan också handla om mer ingående koordination i form av att ta fram nya arbetsätt eller gemensamma processer, vilket kan vara mycket resurskrävande.

I vår fokusgrupp med myndighetsrepresentanter framkommer det att myndigheterna ser samverkan som en självklar del av sin verksamhet. För myndigheterna handlar det inte om huruvida de *ska* samverka kring tvärssektoriella frågor eller inte, utan snarare om *hur* de ska samverka med varandra.

Vår undersökning visar att den samverkan som myndigheterna själva tar initiativ till kring tvärssektoriella frågor ofta fungerar väl, men när regeringen styr samverkan gör de ofta det utan ett tydligt definierat behov, utan tydliga mål och utan att vara tydlig med vem som ska göra vad. Vi bedömer att detta är en följd av att regeringen i flera fall saknar en tydlig inriktning för arbetet med tvärssektoriella frågor.

Samverkan myndigheterna själva tar initiativ till fungerar ofta väl

Myndigheter kan och bör ta egna initiativ till samverkan. I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) står det att alla statliga myndigheter ska samarbeta för att ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Även i 8 § förvaltningslagen (1986:223) finns

krav på att myndigheterna ska samverka. Samverkan är också en del av det förvaltningspolitiska målet.⁴⁸

Statskontoret har tidigare konstaterat att den samverkan som myndigheterna själva tar initiativ till i de flesta fall fungerar väl.⁴⁹ Detta kan vi även se i vårt material. En fördel med den samverkan som myndigheterna själva tar initiativ till som vi har identifierat i vår litteraturstudie är att den utgår från de behov som respektive myndighet har.⁵⁰ Det förekommer även att myndigheter själva identifierar att de behöver samverka och frågar regeringen om de kan få ett uppdrag om att samverka.

När det gäller tvärssektoriella frågor kan vi se att den samverkan myndigheterna själva tar initiativ till är ett sätt för myndigheter att hantera det utrymme för tolkning som regeringens styrning i flera fall lämnar.

GD-Forum är ett exempel där myndigheterna själva tagit initiativ till samverkan. Det är en plattform där myndigheter samverkar för att genomföra Agenda 2030 i statsförvaltningen. Genom forumet kan myndigheterna ta initiativ på bredare områden än den egna myndighetens sakområde.⁵¹ GD-Forum har antagit en samverkansplan som ska vägleda arbetet, och där står lärande, erfarenhetsutbyte och smarta lösningar i fokus för arbetet.⁵²

⁴⁸ Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 27.

⁴⁹ Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

⁵⁰ Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport*; Statskontoret (2020:102). *Styrning av digitala investeringar. Delrapport*; Statskontoret (2017:15). *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

⁵¹ GD-Forum (2021). *GD-Forum*. (Hämtad 2021-11-09). <https://www.folkhalsomyndigheten.se/gd-forum-agenda-2030/>.

⁵² GD-Forum (2021). *Om oss*. (Hämtad 2021-12-13). <https://www.folkhalsomyndigheten.se/gd-forum-agenda-2030/om-oss/>

Ett annat exempel där myndigheterna själva tagit initiativ till att arbeta tillsammans är E-sam. E-sam är sedan 2015 ett medlemsdrivet och medlemsfinansierat samverkansprogram för att digitalisera förvaltningen. Idag består E-sam av 35 myndigheter som samverkar kring tillgängliga och rättssäkra digitala lösningar. Syftet med samverkansprogrammet är att underlätta myndighetskontakter och också att använda medlemmarnas gemensamma resurser på ett effektivare sätt.⁵³ Styrgruppen består av generaldirektörer från de ingående myndigheterna, och de har mandat och resurser att genomföra initiativ utifrån en gemensamt beslutad agenda.

Statskontoret har tidigare pekat på att regeringen kan göra det lättare för myndigheter att själva ta initiativ till samverkan framför allt genom att undanröja hinder. Det handlar bland annat om att tydliggöra vem som ska stå för kostnader kopplade till samverkan, se över motstridiga regelverk, och att minska regeringens detaljstyrning som annars kan skapa oklara ansvarsförhållanden i komplexa frågor.⁵⁴

Myndigheterna har i vissa fall behov av att regeringen styr samverkan

Som vi konstaterat ovan fungerar samverkan som myndigheterna själva tar initiativ till ofta väl. Men vi ser också i vårt underlag att det ibland behövs att regeringen styr samverkan. Statskontoret har tidigare konstaterat att det är särskilt viktigt att regeringen ställer krav på samverkan inom tvärsektoriella områden, eftersom myndigheter kan ha svårt att prioritera när det gäller tvärsektoriella frågor och att på egen hand identifiera hur de ska bidra till förändring i frågan.⁵⁵

Ett uppdrag om samverkan kan också skapa bättre förutsättningar för i första hand mindre myndigheter att delta i samverkan. I Statskontorets rapport om styrningen av digitala investeringar kunde vi se att myndigheter med större resurser har större utrymme att delta i

⁵³ E-sam (2021). *Om E-sam*. (Hämtad 2021-12-13) <https://www.esamverka.se/om-esam/om-esam.html>

⁵⁴ Statskontoret (2016:26) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 52–53.

⁵⁵ Statskontoret (2021:3) *Mäns våld mot kvinnor En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin*, s. 39–40.

samverkansprojekt än myndigheter med mindre resurser. Statskontoret menar att detta pekar på att mindre myndigheter har större behov av att regeringen skapar förutsättningar för samverkan genom att regeringen är med och finansierar det merarbete det medför för myndigheten och genom att ge regeringsuppdrag som ställer krav på samverkan.⁵⁶

Men när regeringen ska styra insatser där flera organisationer är inblandade ser vi att det särskilt finns några faktorer som är viktiga för att skapa goda förutsättningar för de berörda parterna. Det handlar om att myndigheterna behöver ha en gemensam förståelse för vilket behov samverkan ska fylla och gemensamma övergripande mål för vad samverkan ska uppnå, samt att roll- och ansvarsfördelningen behöver vara tydlig. Vi kommer att beskriva det närmare i avsnitten nedan.

En gemensam bild av behovet och det övergripande målet är en förutsättning för samverkan

Vårt underlag tyder på att samverkan fungerar bra när myndigheterna har samma syn på varför de ska samverka och vilket övergripande mål deras samverkan ska uppnå, något Statskontoret även tidigare konstaterat.⁵⁷

Men i vårt underlag ser vi att regeringen ofta styr samverkan inom tvärssektoriella frågor utan ett tydligt definierat behov och utan tydliga mål.

Att myndigheterna saknar en gemensam syn på varför de ska samverka och vad samverkan ska leda till kan bero på att de har olika perspektiv och ingångar i frågan. Detta försvåras av att regeringen ofta saknar en tydlig inriktning för sin politik i de tvärssektoriella frågorna.

I arbetet med strategin om mäns våld mot kvinnor ser vi exempel på det, då myndigheterna hade olika syn på bland annat vad förebyggande arbete innebär. De inblandade myndigheterna uppfattade dessa skillnader som målkonflikter som försvårade samverkan.⁵⁸ Denna problematik lyfts

⁵⁶ Statskontoret (2020:102). *Styrning av digitala investeringar*. Delrapport.

⁵⁷ Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter*. Om offentlig sektor, s. 255.

⁵⁸ Statskontoret (2016:21). *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor. En analys av regeringens styrning*, s. 74.

också av deltagarna i vår fokusgrupp med myndighetsrepresentanter. De menar att det är viktigt att hela Regeringskansliet med alla inblandade departement har samma bild av vilket mål arbetet ska uppnå för att även myndigheterna ska kunna hitta gemensamma drivkrafter i arbetet.

I linje med detta ser vi att regeringen skulle kunna få till stånd mer effektiv samverkan om regeringen skulle förtydliga för de samverkande parterna vad behovet och målet med samverkan är och hur respektive myndighets verksamhet och perspektiv på frågan är tänkt att bidra till målet. Det hjälper också myndigheterna att förstå vilken typ av samverkan som kommer krävas, och hur mycket resurser det kommer ta i anspråk.

En tydlig rollfördelning är avgörande när myndigheterna ska arbeta tillsammans över organisatoriska gränser

I våra intervjuer, fokusgrupper och i vår litteraturstudie ser vi också att en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de samverkande myndigheterna är en förutsättning för ett väl fungerande arbete över organisatoriska gränser. I de fall där regeringen väljer att styra samverkan är det därför viktigt att regeringen är tydlig med vilka roller och vilket ansvar de förväntar sig att olika aktörer ska ta.

I vårt underlag kan vi se att de regeringsuppdrag som gäller samverkan mellan myndigheter ofta saknar tydliga beskrivningar av vilka roller och ansvar de inblandade myndigheterna ska ta.⁵⁹

I vår fokusgrupp med myndigheter beskriver deltagarna att det förekommer att de får uppdrag att samverka kring en fråga där de själva inte kan se sin roll, där de saknar tydligt mandat, eller där andra myndigheter inte har en tydligt utpekad roll. Deltagarna menar också att eftersom samverkan kräver resurser så är det lätt att myndigheterna inte prioriterar samverkan när det inte finns tydligt utpekade roller och ansvar.

I Statskontorets utredning av styrning av digitala investeringar pekade vi på att det kan vara svårt för myndigheter att hantera asymmetriska

⁵⁹ Statskontoret (2016:31). *Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck*, s. 69; Statskontoret (2020:102). *Styrning av digitala investeringar*. Delrapport, s. 50.

samverkansuppdrag. Det handlar om att en myndighet får i uppdrag att genomföra en insats som kräver samverkan med andra aktörer, men där de andra aktörerna inte fått motsvarande uppdrag.⁶⁰

I utvärderingen av hbt-strategin konstaterade Statskontoret att regeringen bara hade gett ett fåtal av de utpekade strategiska myndigheterna specifika uppdrag till följd av strategin. Detta innebar att myndigheterna själva fick stort utrymme att tolka sin roll och sitt ansvar. Vissa myndigheter ansåg att detta var bra eftersom det gav dem frihet att själva utforma arbetet, medan andra menade att det var svårt att veta vad regeringen förväntade sig.⁶¹

Vi menar att regeringen bör ha en övergripande bild av området innan de ger myndigheter uppdrag att samverka, samt att departementen bör ha en gemensam uppfattning om hur uppdragen om samverkan ska utformas. Om regeringen har en tydlig bild av vilka uppgifter som redan ligger på myndigheterna och som har med den tvärspektoriella frågan att göra så underlättar det för regeringen när den ska förtydliga vilka roller myndigheterna har i uppdragen som innefattar samverkan.

Vi kan också konstatera att myndigheterna som ska samverka behöver få gott om tid att etablera sina samarbeten. Resultatet från vår fokusgrupp med myndigheter pekar på att det kan ta lång tid för en myndighet att förstå sin roll och identifiera vilken del av myndigheten som ska delta i samverkan, och att knyta rätt kontakter med de andra myndigheter de ska samverka med. I vår utvärdering av strategin för att förebygga mäns våld mot kvinnor konstaterade vi exempelvis att de aktörer som arbetat med strategin behövt tid för att klargöra vem som gör vad, och att roller och ansvar har förtydligats genom att aktörerna har arbetat tillsammans över tid.⁶²

⁶⁰ Statskontoret (2020:102). *Styrning av digitala investeringar*. Delrapport, s. 50.

⁶¹ Statskontoret (2016:31). *Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck*, s. 47.

⁶² Statskontoret (2021:3) *Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin 2021*, s. 68–69.

Regeringen har tillsatt flera GD-råd för att främja samverkan men nyttan är begränsad

Regeringen har inom flera tvärssektoriella frågor tillsatt särskilda råd som består av generaldirektörer för ett antal myndigheter (hädanefter GD-råd). Regeringens syfte med dessa GD-råd är ofta att underlätta för myndigheter att samordna sig och samverka, samt att verka för att sprida erfarenheter och kunskap mellan myndigheterna. GD-råden har ofta i uppgift att ta fram råd och rekommendationer till regeringen i dessa frågor, samt att genomföra regeringens politik på området.⁶³ Regeringen har bland annat tillsatt Rådet för hållbara städer, Miljömålsrådet, och ett råd för att främja innovativ och klimatfokuserad standardisering.⁶⁴

I våra intervjuer pekar flera generaldirektörer på att de inte anser att regeringen använder deras tid på ett effektivt sätt genom GD-råden. Även om regeringens syfte med råden ligger i linje med de utmaningar som myndigheten har så blir det svårt för generaldirektörerna att medverka i så många råd. Det kan även vara så att en viss fråga hanteras bättre på en annan nivå i myndigheten än av just generaldirektören.

Att medverka i många råd blir särskilt problematiskt för generaldirektörer för de större myndigheterna. De sitter ofta med i flera råd samtidigt som de har en stor organisation att leda. Samtidigt är det viktigt att notera att generaldirektörer för mindre myndigheter kan uppskatta att delta i GD-råd på ett annat sätt, eftersom det kan ge dem möjligheter att få inflytande och att kunna samverka med andra myndigheter.

⁶³ Bl.a. Näringsdepartementet. 2021-08-26. *Uppdrag att inrätta ett rådgivande organ för att främja innovativ och klimatfokuserad standardisering*. Regeringsbeslut. N2021/02244; Miljö- och energidepartementet 2017-12-18. *Inrättande av ett Råd för hållbara städer och utseende av de myndigheter som ingår i rådet*. Regeringsbeslut. M2017/03234/Mm.; Miljödepartementet 2014-12-18. *Inrättande av Miljömålsråd och förordnande av rådets ledamöter*. Regeringsbeslut. M2015/213/Mm.

⁶⁴ Näringsdepartementet. 2021-08-26. *Uppdrag att inrätta ett rådgivande organ för att främja innovativ och klimatfokuserad standardisering*. Regeringsbeslut. N2021/02244.

5 Hur regeringen kan utveckla sin styrning av tvärsektoriella frågor

Vi inleder detta kapitel med en kort sammanfattning av vad som har fungerat väl, och vilka problem vi ser i hur regeringen idag styr i tvärsektoriella frågor. Därefter beskriver vi utifrån vårt underlag vilka konsekvenser regeringens nuvarande styrning får, och åtgärder som regeringen kan genomföra om den vill förbättra Regeringskansliets och myndigheternas förutsättningar att arbeta med tvärsektoriella frågor.

Delar av regeringens styrning i tvärsektoriella frågor fungerar väl men det finns också många problem

Det finns flera aspekter av regeringens styrning i tvärsektoriella frågor som har fungerat väl. När den politiska ledningen tydligt visar att en fråga är prioriterad så får den ett stort genomslag i förvaltningen. Regeringens strategier för olika tvärsektoriella frågor kan också hjälpa till att sätta fokus på frågan, och ge en skjuts åt myndigheternas arbete. När regeringen har styrt tvärsektoriella frågor inom ramen för ordinarie myndighetsstyrning har det också bidragit till att frågan får genomslag i myndigheternas verksamhet.

Samtidigt har vi identifierat flera problem med regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. Styrningen saknar ofta en tydlig inriktning, på så vis att regeringen inte uttrycker ett tydligt behov av att arbeta med frågan eller tydliga mål för arbetet. Det syns bland annat i att de strategier regeringen tar fram sällan ger myndigheter den tydlighet de behöver för att arbeta med frågorna. Även uppdragen som regeringen ger till myndigheter är ofta öppet formulerade och sällan anpassade efter myndigheternas specifika verksamhet.

Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor gör det ofta svårt för myndigheterna att arbeta långsiktigt. Det handlar bland annat om att styrningen ofta sker utanför den ordinarie myndighetsstyrningen, och att regeringen ger myndigheter uppdrag på kort varsel och att myndigheten får kort tid på sig att genomföra uppdraget. Kortsiktigheten i regeringens

styrning gör det svårt för myndigheter att planera sin verksamhet, och att hinna samla på sig kunskap och etablera samverkan.

Regeringen behöver vara medveten om det tomrum det nuvarande sättet att styra skapar

Regeringens styrning i de tvärssektoriella frågorna lämnar ett tomrum som Regeringskansliet och myndigheterna på olika sätt behöver hantera. Men de aktörer och funktioner som får hantera detta tomrum saknar ofta rätt förutsättningar för att göra det.

Vi menar att det är viktigt att regeringen är medveten om vilka konsekvenser det sätt regeringen idag styr i tvärssektoriella frågor får, där styrningen ofta saknar en tydlig inriktning och är kortsiktig. Som vi har visat innebär detta att myndigheterna får svårt att nå resultat i arbetet med de tvärssektoriella frågorna. Regeringen kan välja om den vill stärka styrningen eller justera sina förväntningar på vilka resultat myndigheterna ska nå. Oavsett vilken av dessa vägar regeringen följer är det viktigt att den politiska ledningen tydligt signalerar till tjänstemännen inom Regeringskansliet och till myndigheterna vilka frågor som regeringen anser de ska prioritera.

Vi vill även påpeka att det inte är önskvärt att regeringen detaljstyr myndigheterna i de tvärssektoriella frågorna. Regeringen behöver ge myndigheterna utrymme att själva forma sin verksamhet. Men regeringen behöver samtidigt peka ut en tydlig inriktning för sin politik, som utgår från en tydlig idé om behovet av att arbeta med frågan, och vad regeringen vill att arbetet ska leda till. Regeringen behöver även styra på ett sätt som skapar förutsättningar för myndigheterna att arbeta långsiktigt med frågorna.

Nedan presenterar vi några områden där vi ser att regeringen kan utveckla sin styrning i de tvärssektoriella frågorna. Vi redogör även för hur Regeringskansliet kan stärka processer, funktioner och aktörer för att bättre kunna hantera de tvärssektoriella frågorna.

Regeringen kan förtydliga inriktningen för de tvärssektoriella frågorna

Regeringen kan förtydliga inriktningen för arbetet med de tvärssektoriella frågorna genom att ta fram strategier eller andra styrdokument som tydligt visar på regeringens inriktning, det vill säga vad behovet av att arbeta med frågan är, och vad regeringen vill att arbetet ska leda till. Regeringen kan också förtydliga inriktningen genom att i större utsträckning styra myndigheterna med verksamhetsanpassade uppdrag.

Strategier behöver ha en tydlig inriktning med mål som kan översättas till myndigheternas verksamhet

Vår studie visar att regeringen ofta styr i tvärssektoriella frågor med hjälp av en strategi. Strategierna kan bland annat bidra till att en fråga får ökad legitimitet och signalera till förvaltningen att frågan är viktig och bör prioriteras. Samtidigt saknar strategierna ofta en tydlig inriktning för vad myndigheterna ska uppnå och hur de ska arbeta med en fråga. Vi bedömer att strategierna ofta ställer stora krav på andra delar av förvaltningen att tolka och konkretisera strategin, vilket leder till att myndigheterna är osäkra på vilka insatser de ska prioritera inom de olika tvärssektoriella frågorna.

Mot bakgrund av det anser Statskontoret att regeringen när den styr i tvärssektoriella frågor behöver förtydliga inriktningen för hur förvaltningen ska arbeta. En strategi behöver peka ut en tydlig riktning och även förtydliga vilka effekter i samhället regeringen vill uppnå inom den tvärssektoriella frågan. Strategier bör även peka ut vilka aktörer som behöver bidra för att effekterna ska uppnås. Det ska vara möjligt att utifrån strategin ta fram en handlingsplan eller annat styrdokument med verksamhetsnära mål och insatser, samt en tidplan för när insatserna ska genomföras.

Regeringen behöver anpassa styrningen efter myndigheternas förutsättningar

Vi har i vår studie visat att regeringen ofta styr myndigheternas arbete med tvärssektoriella frågor genom öppet formulerade uppdrag. Samtidigt pekar vårt underlag på att detta sällan är det mest ändamålsenliga sättet för regeringen att styra på. Regeringen behöver i högre utsträckning anpassa utformningen av uppdragen efter myndighetens specifika

förutsättningar. I många fall handlar det om att uppdragen behöver bli mer anpassade till den verksamhet myndigheten i vanliga fall bedriver.

Det är extra viktigt att regeringen styr med uppdrag som är anpassade till myndighetens verksamhet när myndigheten saknar tidigare erfarenhet av att arbeta med tvärsektoriella frågor, eller om dess verksamhet inte har tydliga och uppenbara kopplingar till den tvärsektoriella frågan.

Regeringen behöver då i uppdraget mer specifikt peka på vad de vill att myndigheten ska uträtta, om det finns mål för arbetet, och när det ska vara utfört.

Om regeringen inte kan identifiera några uppenbara kopplingar till myndighetens verksamhet, eller om frågan ligger långt från myndighetens kärnverksamhet, bör regeringen överväga om den faktiskt ska lägga uppdrag på myndigheten ifråga. I många fall kan styrningen bli mer ändamålsenlig om den riktas till en mindre grupp myndigheter som har bättre förutsättningar att arbeta med frågan och få genomslag för den.

I vissa fall kan det finnas anledning för regeringen att styra i tvärsektoriella frågor genom generella, öppet formulerade uppdrag. Öppna uppdrag kan fungera väl när myndigheternas verksamhet har en tydlig koppling till den tvärsektoriella frågan, och när myndigheten redan arbetar eller är engagerade i frågan. Det kan också vara motiverat för regeringen att ge öppna uppdrag till myndigheter när det handlar om en ny fråga, där regeringen vill inhämta kunskap från en eller flera myndigheter för att kunna utforma en inriktning för sin politik.

Myndigheternas storlek och resurser kan också ha betydelse för hur regeringen bäst kan styra myndigheten när det gäller tvärsektoriella frågor. Eftersom tvärsektoriella frågor ofta är komplexa frågor kräver det mycket resurser för myndigheter att starta upp ett arbete med en tvärsektoriell fråga. Det kan bli särskilt betungande för en liten myndighet att samla kunskap och kompetens inom ett nytt område. När regeringen ger dessa myndigheter öppna uppdrag utan någon ytterligare vägledning kan det bli svårt för myndigheten att motivera denna insats. Så om regeringen inte har ett tydligt syfte med att en liten resurssvag myndighet ska arbeta med en tvärsektoriell fråga så menar vi att det är bättre att inte ge myndigheten uppdraget.

Regeringen kan skapa bättre förutsättningar för långsiktighet i arbetet med tvärsektoriella frågor

Regeringen kan med olika medel skapa bättre förutsättningar för att myndigheterna ska kunna arbeta långsiktigt med de tvärsektoriella frågorna. Regeringen bör utgå från den ordinarie myndighetsstyrningen i den utsträckning det är möjligt. Regeringen behöver även ge tvärmyndigheterna bättre förutsättningar för att arbeta långsiktigt. Till sist bör regeringen överväga när och hur den ska ställa krav på att myndigheterna arbetar tillsammans.

Regeringen bör i den utsträckning det är möjligt styra tvärsektoriella frågor inom den ordinarie myndighetsstyrningen

Tvärsektoriella frågor, liksom andra frågor, har bäst förutsättningar att få genomslag när de styrs inom ramen för den ordinarie myndighetsstyrningen, särskilt eftersom det ofta rör komplexa och relativt nya frågor för myndigheterna. Vi anser därför att regeringen i den mån det är möjligt bör använda ordinarie styrmedel även i styrningen av tvärsektoriella frågor, följa upp myndigheternas resultat i arbetet med dessa frågor, och utgå från den rådande ansvarsfördelningen. I en förvaltning som är uppdelad i sektorer är det svårt att styra och få genomslag för frågor utanför de ordinarie processerna.

Eftersom tvärsektoriella frågor täcker flera verksamhetsområden kan uppdrag till en myndighet oftare än när det gäller andra frågor initieras av ett annat departement än departementet myndigheten ligger under. Detta blir sällan lika effektivt som när initiativet kommer från det departement myndigheten ligger under.

När regeringen styr en fråga genom de ordinarie processerna för myndighetsstyrning signalerar det till myndigheterna att frågan är viktig för myndighetens verksamhet. Om regeringen dessutom ställer krav på myndigheten att redovisa resultat, och följer upp dessa krav i exempelvis myndighetsdialogen, så visar det för myndigheterna att frågan är prioriterad och relevant för myndighetens verksamhet.

Genom att myndigheternas ägardepartement och myndighetshandläggare får en större roll i hanteringen av de tvärsektoriella frågorna kommer de behöva förtydliga hur den tvärsektoriella frågan knyter an till den

specifika myndighetens verksamhet. Även det signalerar till myndigheterna att frågan är prioriterad.

Regeringen behöver ge tvärmyndigheterna bättre förutsättningar för att arbeta långsiktigt med tvärsektoriella frågor

Regeringen har i flera fall inrättat så kallade tvärmyndigheter.

Myndigheterna har inrättats med ansvar för att driva och hålla samman arbetet med en tvärsektoriell fråga i förvaltningen. Vi har visat att tvärmyndigheterna har haft svårigheter att ta ett tydligt och sammanhållet ansvar för sina frågor. De har i flera fall fått många och kortsiktiga uppdrag av regeringen utöver att de har det strategiska långsiktiga ansvaret för frågan.

Vi har också sett att tvärmyndigheterna i flera fall får rollen att tolka regeringens politik åt andra myndigheter, eftersom regeringens inriktning inte ger tillräcklig vägledning. Detta blir svårt för tvärmyndigheterna, som inte har ett uttalat mandat att tolka och anpassa regeringens styrning till verksamheten i enskilda myndigheter.

Vi menar att det är viktigt för regeringen att redan från början renodla tvärmyndigheternas roll. Det är inte uppdragen i sig som skapar problem för myndigheterna, utan mängden uppdrag, variationen mellan dem, och ibland även vilka resurser tvärmyndigheten får för att genomföra sitt uppdrag. Vi anser att regeringen i större utsträckning borde styra tvärmyndigheterna långsiktigt och i mindre utsträckning styra dessa myndigheter genom korta och detaljerade uppdrag. Vårt underlag tyder på att regeringen skulle kunna dra större nytta av tvärmyndigheterna om dessa fick bättre förutsättningar att utveckla sin roll och sin expertis. Detta skulle också ge tvärmyndigheterna större utrymme att arbeta främjande inom sina respektive områden, vilket vi uppfattat ofta är regeringens syfte med tvärmyndigheterna.

Regeringen bör överväga när och hur de ska styra samverkan

Tvärsektoriella frågor kräver ofta att myndigheter arbetar tillsammans. Vi kan se att den samverkan myndigheterna själva tar initiativ till när det gäller tvärsektoriella frågor ofta fungerar väl. När myndigheterna tar egna initiativ till samverkan är utgångspunkten vanligtvis att de har en gemensam bild av vilka problem de behöver arbeta samt vet vad de vill

uppnå. De ser också på vilket sätt deras roll och deras ansvar är kopplat till frågan.

Vi menar att om regeringen ser att det finns goda förutsättningar för att myndigheterna själva ska ta initiativ till att arbeta tillsammans inom en tvärssektoriell fråga så finns det sällan anledning för regeringen att ställa krav på samverkan. I dessa fall behöver regeringen tydligt peka ut vilken riktning den vill att förvaltningen ska ta i arbetet med en tvärssektoriell fråga. Regeringen kan också behöva undanröja eventuella finansiella hinder för samverkan eller regler som hindrar myndigheterna att samverka.

När myndigheterna inte ser vilken roll eller vilket ansvar de har och inte har en gemensam bild av vilka problem de ska arbeta med och vilka mål de har med att samverka så ser vi att det finns större anledning för regeringen att ställa krav på samverkan. Då är det också viktigt att regeringen gör just dessa aspekter tydliga i sin styrning. Regeringen bör därför i uppdragen till de myndigheter som ska samverka redogöra för varför myndigheterna behöver samverka, vad myndigheterna ska uppnå genom att arbeta tillsammans, och vara tydlig med vad varje aktörs roll och ansvar är.

Vi anser också att det är viktigt att regeringen är tydlig med vilken grad av koordinering mellan myndigheterna de förväntar sig när de ställer krav på samverkan. Högre grad av koordinering kräver mer resurser och tar lång tid att åstadkomma. Det är därför viktigt att regeringen är noga med att betrakta samverkan som ett medel och inte ett mål i sig, och att alltid överväga om det är det mest effektiva sättet att åstadkomma förändring i en fråga.

Om regeringen saknar tillräcklig kunskap i den tvärssektoriella frågan för att formulera uppdrag där det ingår att myndigheterna ska samverka så kan regeringen ta myndigheterna till hjälp. Regeringen kan då ge en eller flera myndigheter som har kunskap och erfarenhet inom den tvärssektoriella frågan i uppdrag att kartlägga området och identifiera vilka aktörer som behöver arbeta tillsammans. I detta uppdrag kan det även ingå att föreslå vilka insatser samverkan ska bestå av.

I Regeringskansliet finns funktioner och aktörer som kan stärkas för att bättre kunna hantera de tvärsektoriella frågorna

Inom Regeringskansliet finns funktioner och aktörer som hanterar det tomrum som regeringens styrning i tvärsektoriella frågor lämnar. För att underlätta hanteringen ser vi dels att regeringen behöver förtydliga vilken roll de samordnande funktionerna inom Regeringskansliet har, dels ge dem resurser i förhållande till uppgifterna. Vi ser även att Regeringskansliet behöver arbeta med att stärka myndighetshandläggarnas roll och ge dem bättre förutsättningar att utföra den.

Samordnande funktioner inom Regeringskansliet behöver få en tydligare roll och resurser som motsvarar uppdraget

Vår studie pekar på att samordnande funktioner kan ha en viktig roll i att samordna och ge stöd till arbetet inom Regeringskansliet.

När det handlar om en särskild samordnande funktion eller råd som inrättas av regeringen är det viktigt att regeringen ger funktionen en tydlig roll, och att den får resurser som motsvarar omfattningen på uppgifterna. Det är också viktigt att regeringen är tydlig med om funktionens huvudsakliga roll är att stödja och följa upp myndigheters arbete inom ett visst område, eller om det är att samordna arbetet med en fråga inom Regeringskansliet. Om den huvudsakliga uppgiften är att samordna Regeringskansliets interna arbete så är det bättre om regeringen placerar funktionen internt på Regeringskansliet.

I de fall då det är en enhet inom Regeringskansliets linjeorganisation som får en samordnande funktion är det på samma sätt viktigt att Regeringskansliet ger funktionen ett tydligt uppdrag, samt ger funktionen resurser så att den kan hantera de samordnande uppgifterna parallellt med enhetens ordinarie uppgifter.

Samtidigt är det inte rimligt att alla tvärsektoriella frågor ska ha en egen enhet eller funktion, både av resursskäl och för att den formella styrningen inte bör förskjutas från de ansvariga enheterna till samordnande funktioner. Ju bredare, komplexare och högre prioriterad en fråga är, desto mer kan det finnas behov av en samordnande funktion.

Myndighetshandläggare behöver få bättre förutsättningar

Myndighetshandläggarna på Regeringskansliet har en strategisk position i styrningen av myndigheterna, som länken mellan regeringens politik och myndigheternas verksamhet.

Vi bedömer att myndighetshandläggarna behöver bättre förutsättningar för att hantera de tvärsektoriella frågorna på ett ändamålsenligt sätt. Dels handlar det om att de behöver få mer tid till uppgifterna som rör myndighetshandläggning, som de i dagsläget ofta har som en uppgift bland flera. Dels handlar det om att Regeringskansliet behöver arbeta för att myndighetshandläggarna ska vara kvar längre på sin tjänst, för att ge dem förutsättningar att arbeta långsiktigt och bygga upp kompetens och erfarenhet.

Myndighetshandläggarna kan även öka sin kompetens och dra nytta av varandras erfarenhet inom tvärsektoriella frågor genom att i högre grad utbyta erfarenheter och lärdomar med varandra. Ett sätt att åstadkomma det är att inrätta nätverk för styrningsfrågor vid de olika departementen. Där kan myndighetshandläggarna stödja varandra i att hantera svåra styrningsfrågor, exempelvis att hantera de tvärsektoriella frågorna. Utmaningarna är ofta gemensamma för olika tvärsektoriella frågor, och handlar inte alltid om att tjänstemännen behöver mer kunskap i de specifika sakfrågorna. Därför ser vi att ett ökat utbyte i form av ett nätverk både skulle kunna bidra till att öka myndighetshandläggarnas förmåga att hantera tvärsektoriella frågor, och leda till en mer ändamålsenlig och strömlinjeformad styrning.

Referenser

Arbetsmarknadsdepartementet. 2020-10-01. *Uppdrag om att stödja arbetet med jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter*. Regeringsbeslut. A2020/02041. (Hämtad 2021-11-23). <https://www.regeringen.se/4a7fde/contentassets/8aaae8d293e9419294cb7103de75848d/uppdrag-om-att-stodja-arbetet-med-jamstalldhetsintegrering-i-statliga-myndigheter.pdf>.

Ekonomistyrningsverket. 2019-09-26. *Resultatstyrning*. (Hämtad 2021-11-11). <https://www.esv.se/statlig-styrning/ekonomisk-styrning/resultatstyrning/>.

Ekonomistyrningsverket (2003:30). Att styra med generella krav i staten. Ett regeringsuppdrag.

E-sam (2021). Om E-sam. (Hämtad 2021-12-13). <https://www.esamverka.se/om-esam/om-esam.html>.

GD-Forum (2021). *GD-Forum*. (Hämtad 2021-11-09). <https://www.folkhalsomyndigheten.se/gd-forum-agenda-2030/>.

GD-Forum (2021). *Om oss*. (Hämtad 2021-12-13). [Om oss - GD-Forum \(folkhalsomyndigheten.se\)](https://www.folkhalsomyndigheten.se/om-oss).

Infrastrukturdepartementet. 2021-01-28. *Uppdrag att tillhandahålla rättsligt stöd till offentlig förvaltning avseende digitalisering*. Regeringsbeslut. I2021/00288. (Hämtad 2021-11-23). <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2021/01/uppdrag-att-tillhandahalla-rattsligt-stod-till-offentlig-forvaltning-avseende-digitalisering/>.

Miljödepartementet. 2014-12-18. *Inrättande av Miljömålsråd och förordnande av rådets ledamöter*. Regeringsbeslut. M2015/213/Mm.

Miljö- och energidepartementet. 2017-12-18. *Inrättande av ett Råd för hållbara städer och utseende av de myndigheter som ingår i rådet.* Regeringsbeslut. M2017/03234/Mm.

Näringsdepartementet. 2021-08-26. *Uppdrag att inrätta ett rådgivande organ för att främja innovativ och klimatfokuserad standardisering.* Regeringsbeslut. N2021/02244.

Proposition 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Regeringen. 2017-10-09. *Digitalisering av offentlig sektor.* (Hämtad 2021-11-16). <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/digitaliseringspolitik/digital-forvaltning/>.

Statskontoret (2021:17). *Vision E-hälsa 2025 – att försöka styra genom samverkan.*

Statskontoret (2021:3). *Mäns våld mot kvinnor En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin.*

Statskontoret (2020). *En innovativ och samverkande förvaltning – 10 år med det förvaltningspolitiska målet.* Om offentlig sektor.

Statskontoret (2020). *Förvaltningsmodellen under coronapandemin.* Om offentlig sektor.

Statskontoret (2020:102). *Styrning av digitala investeringar.* Delrapport.

Statskontoret (2020:15). *Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner.* Slutrapport.

Statskontoret (2020:3). *Fortsatta former för digitaliseringspolitiken. Utvärdering av Digitaliseringsrådet och kartläggning av regeringens styrning.*

Statskontoret (2019:103). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov.*

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

Statskontoret (2019:12). Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar. Slutrapport.

Statskontoret (2018). *Strategier och handlingsplaner*. Om offentlig sektor.

Statskontoret (2018:13). *Utvärdering av styrningen av strategin för romsk inkludering*.

Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*. Om offentlig sektor.

Statskontoret (2017:15). *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar*. Delrapport.

Statskontoret (2017:13). *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*.

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

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

Statskontoret (2016:21). *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor. En analys av regeringens styrning*.

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

Statskontoret (2006:13). *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*.

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

Sundström, G. (2016). Strategisk styrning bortom NPM. *Statsvetenskaplig tidskrift*. Årgång 118, 2016/1.

Summary

Statskontoret has carried out a study of the Government's governance of cross-sectoral issues. The study was initiated by Statskontoret and is included in the series of publications called *About the public sector*. The purpose of the study is to contribute to improving the Government's ability to govern cross-sectoral issues. We define cross-sectoral issues as issues that require action in several different areas of activity and regulatory complexes to realise policy. Examples can include action to digitalise public administration and action for sustainability.

We have carried out our study by bringing together our knowledge about how the Government has governed cross-sectoral issues and analysing what has worked well and what has worked less well. Finally, we have presented our conclusions about how the Government can develop its governance of cross-sectoral issues.

The Government gets an impact for cross-sectoral issues by showing that the particular issue has priority

There are aspects of the Government's governance of cross-sectoral issues that work well. When the political leadership clearly shows that an issue has priority, the issue has a great impact on central government administration. The Government's strategies for different cross-sectoral issues can also help to highlight the particular issue, and boost the work of government agencies. When the Government governs cross-sectoral issues as part of its normal governance of agencies, this contributes to the issue having an impact on the activities of the agencies.

The Government's policy on cross-sectoral issues often lacks a clear direction

We have identified several challenges and deficiencies in the Government's governance of cross-sectoral issues. In many cases, the Government's policy on these issues lacks a clear direction. By saying so, we mean that the Government has not expressed any clear need or any clear objectives for work on these issues. The strategies produced by the

Government seldom give agencies the clarity they need to be able to deal with cross-sectoral issues in a way that means that they achieve results in their activities. Government commissions to agencies on cross-sectoral issues are often formulated in an open-ended way, without any clear link to the agencies' activities.

The Government's governance of cross-sectoral issues makes it difficult for agencies to take a long-term approach in their work

In many cases, the Government's governance of agencies in cross-sectoral issues is characterised by a short-term approach. For instance, this governance often takes place outside the framework of normal agency governance and the Government often gives agencies commissions at short notice and with short deadlines. A short-term approach in the Government's governance makes it difficult for agencies to plan their activities, develop knowledge and establish collaboration with the actors they need to cooperate with.

The Government's present governance generates a vacuum that the Government Office and agencies need to deal with

When the Government governs cross-sectoral issues in a short-term and unclear way, this leaves a vacuum that the Government Offices and agencies need to deal with. But the actors and functions left to deal with this vacuum often do not have the right conditions to do so.

We can, for instance, see that officers responsible for agencies in the Government Offices are often not in a position to support and follow up the work of agencies on cross-sectoral issues in an appropriate way, even though they have a central role in contacts with agencies. We can also note that the coordinating functions that are sometimes in place in the Government Offices for cross-sectoral issues often do not have sufficient resources to be able to perform the tasks that the function has been given.

The Government has established a number of agencies, called cross-sectoral agencies here, that each have a coordinating responsibility for a cross-sectoral issue. We can see that the Government's governance often contributes to these cross-sectoral agencies often having unclear roles and

unclear expectations of them, on the part both of the Government and of other agencies.

We can also note that, in some cases, the Government's governance of collaboration between agencies does not start from a clear need, and does not identify any common objective for their collaboration either. The division of roles is often also unclear. This is an obstacle to joint working by agencies.

The Government can develop its governance of cross-sectoral issues in various ways

We consider that the Government can develop how it governs cross-sectoral issues to make its governance clearer and more long-termist.

-
- Strategies for cross-sectoral issues need to have a clear direction and to be capable of being set out in detail in, for example, an action plan. The Government needs to clarify what effects in society it wants a particular strategy to lead to, and who the central actors are.
 - The Government needs to adapt its governance to the circumstances of agencies. This means, for example, that the Government should adapt commissions to the activities of the agencies that do not have previous experience of working on a cross-sectoral issue or whose activities do not have clear links to the issue concerned.
 - To the extent possible, the Government should govern cross-sectoral issues within the framework of its normal governance of agencies.
 - When it establishes a cross-sectoral agency, the Government needs to also clearly specify the role of the agency so as to make the agency better able to take a long-term approach in its work.
 - In its governance of collaboration, the Government should clearly state the need for and objective of collaboration, as well as the role and responsibilities of each actor. The Government should not set out any requirements concerning collaboration when there are good prospects that the agencies will initiate collaboration voluntarily, and should instead clear away barriers, thereby enabling agencies to work together.

- The Government should give the coordinating functions in the Government Offices a clear role and sufficient resources to put them in a good position to be able to perform their missions.
 - The Government Offices needs to improve the ability of officers responsible for agencies in the Government Offices to deal with cross-sectoral issues in an appropriate way.
-

Bilaga

I denna bilaga beskriver vi hur vi har genomfört vår studie. Vi presenterar vårt syfte och de frågeställningar som legat till grund för studien. Vi redogör därefter för våra metoder för datainsamling samt för studiens avgränsningar.

Syfte och frågeställningar

Syftet med den här studien att bidra till att stärka regeringens förmåga att hantera utmaningarna som är förknippade med att styra arbetet med tvärsektoriella frågor. Det har vi gjort vi genom att sammanställa vår kunskap om hur regeringen har styrt i tvärsektoriella frågor. På så sätt har vi identifierat hur styrningen av dessa frågor kan bli mer ändamålsenlig.

För att uppfylla studiens syfte har vi utgått från följande två frågor:

-
- Vad har fungerat väl och vad har fungerat mindre väl när det gäller regeringens styrning av tvärsektoriella frågor?
 - Hur kan regeringen utveckla sin styrning för att på ett mer ändamålsenligt sätt styra i tvärsektoriella frågor?
-

För att besvara våra frågor har vi genomfört en litteraturgenomgång och diskussioner i tre fokusgrupper. Nedan beskriver vi våra metodval närmare, i synnerhet hur våra urvalsprocesser har sett ut. Vi redogör därefter för vilka avgränsningar som vi har gjort.

Litteraturgenomgång

I ett första steg har vi gått igenom ett urval av Statskontorets rapporter som behandlar styrning i olika tvärsektoriella frågor. Syftet med litteraturgenomgången var att utifrån de tidigare rapporterna sammanställa de iakttagelser som Statskontoret har gjort och med hjälp av dem besvara vår första fråga.

Urval av rapporter

Med hänsyn till vår tidsram för studien hade vi som ambition att välja ut drygt tio rapporter för vår litteraturgenomgång.

De rapporter som har publicerats nyligen ger en mer aktuell beskrivning av hur regeringen styr i tvärsektoriella frågor än de rapporter som är äldre. Vi började därför i nutid och arbetade oss bakåt i vårt urval av rapporter.

När vi gjorde urvalet utgick vi från den definition av tvärsektoriella frågor som vi presenterar i kapitel 1. De rapporter som handlar om en fråga som överensstämmer med definitionen fick ingå i den första urvalsgruppen.

Därefter gjorde vi en översyn av rapporterna för att det slutliga urvalet skulle omfatta en bredd av styrmedel och tvärsektoriella frågor. Vi såg också till att rapporternas innehåll var av sådan karaktär att de kunde hjälpa oss att besvara våra frågor, och exempelvis inte främst hade fokus på effekter och resultat. Vi avslutade arbetet med urvalet när vi hade 14 rapporter som kunde ingå i litteraturstudien (tabell 1).

Tabell 1. Rapporter som ingår i vår litteraturgenomgång.

Rapportnummer	Titel
2021:13	<i>Mäns våld mot kvinnor – En analys av myndigheternas arbete med den nationella strategin</i>
2020:102	<i>Styrning av digitala investeringar. Delrapport</i>
2020:15	<i>Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Slutrapport</i>
2020:3	<i>Fortsatta former för digitaliseringspolitiken</i>
2019:15	<i>Agenda 2030 i myndigheter, kommuner och regioner. Delrapport</i>
2019:14	<i>Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport</i>
2019:12	<i>Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar. Slutrapport</i>
2018:17	<i>Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Delrapport</i>
2018:13	
2017:13	<i>Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor</i>

2017:15	<i>Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar. Delrapport</i>
2016:31	<i>Utvärdering av strategin för lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck</i>
2016:21	<i>Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor. En analys av regeringens styrning</i>
2016:18	<i>Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet</i>

Våra tidigare egeninitierade rapporter i skriftserien *Om offentlig sektor* har inte ingått i urvalet eftersom de sällan behandlar hur regeringen har styrt i enskilda frågor. Men vi har ändå använt oss av dem för att hämta kunskap när vi har analyserat vårt material. De utgör således också ett viktigt underlag för vår studie.

Analysen av rapporterna

När vi var färdiga med urvalet gick vi systematiskt igenom respektive rapport för att söka svar på bland annat följande frågor:

-
- Vilka olika styrverktyg/metoder har regeringen använt sig av i styrningen av denna fråga?
 - Vilka för- och nackdelar med denna styrning har Statskontoret identifierat?
 - Var i styrkedjan har det uppstått problem/utmaningar?
 - Vilka förslag och rekommendationer har Statskontoret lämnat i samband med olika styrverktyg?
-

Vi sammanställde sedan resultatet från vår genomgång av rapporterna. Utifrån sammanställningen analyserade vi materialet genom att utgå från följande frågor:

-
- Vilka styrverktyg använder regeringen?
 - Är regeringens inriktning och prioriteringar generellt tydliga gällande tvärssektoriella frågor?
 - Ser vi något mönster kring hur Regeringskansliets interna processer fungerar?

- Finns det något mönster i myndigheternas reaktioner på styrningen?
 - Vilka fördelar och nackdelar med regeringens styrning har vi identifierat?
 - Var i styrkedjan uppstår utmaningarna kopplat till tvärssektoriella frågor?
-

Fokusgrupper

I ett andra steg genomförde vi fokusgrupper för att förankra våra iakttagelser från litteraturstudien, men även för att hjälpa oss i analysen av vår andra fråga om hur regeringen kan utveckla och effektivisera styrningen i tvärssektoriella frågor. Vi genomförde tre olika fokusgrupper för att belysa vårt material från tre olika perspektiv. Vi genomförde fokusgrupper med:

- tjänstemän på myndigheter som arbetar med tvärssektoriella frågor
 - tjänstemän i Regeringskansliet som arbetar med styrningen i tvärssektoriella frågor
 - forskare som är inriktade på den svenska förvaltningsmodellen.
-

Vi har hållit dessa tre fokusgrupper separat från varandra. Vi började med tjänstemännen på myndigheterna och avslutade med forskarna. Därmed kunde vi ta med oss iakttagelser från de tidigare fokusgrupperna in i de senare. Detta tillvägagångssätt gjorde att vi kunde diskutera de utmaningar och lösningar som tidigare grupper hade föreslagit ur ett annat perspektiv. I fokusgrupperna med tjänstemän från Regeringskansliet och myndigheterna utgick vi från följande frågor:

- Känner ni igen er i de utmaningar som vi har identifierat i vår litteraturgenomgång? Saknas någon?
 - Vad skulle behöva förändras för att förbättra era förutsättningar kopplat till dessa utmaningar?
 - Har ni några exempel på när det, trots utmaningarna, har fungerat bra eller lösts ut på ett bra sätt?
-

I fokusgruppen med forskare tog vi med iakttagelserna från de två tidigare fokusgrupperna för att höra vad forskningen säger om de utmaningar och lösningar som vi redan hade diskuterat.

Urval av personer som ska ingå i fokusgrupperna med tjänstemän

Vi utgick från det urval av rapporter vi har gjort för vår litteraturgenomgång för att välja ut personer till våra fokusgrupper med tjänstemän på myndigheter och i Regeringskansliet. Syftet med att utgå från rapporterna var att fokusgrupperna skulle bestå av personer som kan och har arbetat med frågorna och därmed också stött på de utmaningar som vi söker lösningar på. Vi bad Statskontorets projektledare för respektive utredning att rekommendera personer på myndigheterna och inom Regeringskansliet som har arbetat med den fråga som projektledarna har utrett.

Vi eftersträvade att varje tvärspektoriell fråga som fanns representerad i litteraturstudien skulle representeras av minst två personer. Vi har alltså försökt att få med en representant för myndighetsperspektivet i fokusgruppen med tjänstemän från myndigheter, och minst en som representerade hur man har arbetat med frågan inom Regeringskansliet och därför skulle ingå i fokusgruppen med tjänstemän från Regeringskansliet. Men vi fick vara lite flexibla beroende på vilka personer vi kom i kontakt med och som kunde delta i fokusgruppen det givna datumet. Vi fick också några sena avhopp vilket gjorde att antalet deltagare blev något lägre än tänkt.

I fokusgruppen med tjänstemän för myndigheter deltog sex personer. I fokusgruppen för tjänstemän från Regeringskansliet deltog fem personer. Fokusgrupperna genomfördes digitalt under september 2021.

Urval av personer som ingick i fokusgruppen med forskare

I vår fokusgrupp med forskare ingick Bengt Jacobsson (Södertörns högskola), Marja Lemne (Södertörns högskola), Lena Marcusson (Uppsala universitet), och Helena Wockelberg (Uppsala universitet). Dessa var tillfrågade utifrån sin kompetens om den svenska förvaltningsmodellen, Regeringskansliets interna processer eller tvärspektoriell styrning. Fokusgruppen var digital och genomfördes i september 2021.

Kompletterande intervjuer

Vi genomförde också intervjuer med fyra generaldirektörer för att få myndighetsledningarnas perspektiv på hur regeringen styr i tvärsektoriella frågor och hur myndigheterna hanterar styrningen. Dessa intervjuer genomfördes digitalt under september och oktober 2021.

Vi har även intervjuat tjänstemän på enheten för statlig förvaltning vid Finansdepartementet.

Avgränsningar

Eftersom vi har analyserat Statskontorets tidigare rapporter är vårt empiriska material till viss del avgränsat till de frågor som regeringen har formulerat i sina tidigare uppdrag till oss. Till exempel berör vårt material sällan Regeringskansliets interna processer, eftersom det är ovanligt att vi får i uppdrag att belysa dessa i våra utredningar. Men vi har också använt oss av fokusgrupper och intervjuer för att komplettera vår litteraturstudie.

En ytterligare avgränsning är att de rapporter som ingår i vårt urval är publicerade mellan 2016 och 2021. Regeringen kan ha förändrat eller utvecklat sin styrning sedan vissa av rapporterna släpptes. Dessa eventuella förändringar har vi inte undersökt närmare.

Slutligen har vi avgränsat oss genom att enbart studera hur regeringen styr myndigheter. Men tvärsektoriella frågor berör inte sällan även andra aktörer, som exempelvis kommuner och regioner. Regeringen är ofta beroende av dem för att nå sina mål inom ett tvärsektoriellt område. Vi har ändå valt att inte studera hur regeringen styr dessa aktörer.