

Med tillit följer bättre resultat

– tillitsbaserad styrning och ledning i staten

Betänkande av Tillitsdelegationen

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:43

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24970-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Micko

Tillitsdelegationen fick i december 2017 ett tilläggsdirektiv (dir. 2017:119) med uppdrag att stödja statliga myndigheter att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning. I uppdraget har ingått att genomföra projekt som syftar till att ge stöd till statliga myndigheter som vill utveckla verksamheten med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning vid myndigheten och projekt som syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet. I uppdraget har också ingått att organisera och driva nätverk där grupper av statliga myndigheter praktiskt söker och prövar konkreta förändringar i styrningen utifrån ett tillitsperspektiv. Delegationen har även haft i uppdrag att sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en mer tillitsbaserad styrning i den egna verksamheten och föreslå hur erfarenheter av idé- och verksamhetsutvecklingen inom statliga myndigheter ska kunna spridas inom hela den statliga förvaltningen även efter att delegationen har avslutat sitt arbete. Tillitsdelegationen ska enligt direktivet redovisa de nya delarna senast den 13 oktober 2019.

I arbetet med att stödja de statliga myndigheterna med att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning har Tillitsdelegationen haft en bred dialog och samarbetat med många olika aktörer i likhet med arbetsättet i vårt tidigare uppdrag (dir. 2016:51). Uppdraget med de statliga myndigheterna inleddes med att Tillitsdelegationen i april 2018 bjöd in alla statliga myndigheter till en uppstartskonferens. Vid denna konferens samlades närmare 200 personer från 100 statliga myndigheter.

Som ordförande för Tillitsdelegationen förordnades docenten i nationalekonomi Laura Hartman fr.o.m. den 16 juni 2016 t.o.m. den 29 mars 2019. Som ledamot i Tillitsdelegationen förordnades fr.o.m. den 4 september 2018 t.o.m. den 29 mars 2019 Christina Forsberg, generaldirektör vid Centrala studiestödsnämnden (CSN). Christina Forsberg förordnades därefter fr.o.m. den 29 mars 2019 som ny ord-

förande för Tillitsdelegationen. Som ledamöter i delegationen förordnades den 4 september 2018 Rikard Jermsten, generaldirektör vid Konkurrensverket (KKV) och docenten Shirin Ahlbäck Öberg den 29 mars 2019. Shirin Ahlbäck Öberg ingick i det vetenskapliga rådet fr.o.m. den 20 november 2018 t.o.m. den 28 mars 2019.

Som huvudsekreterare för Tillitsdelegationen anställdes Anna Lexelius fr.o.m. den 15 augusti 2016 t.o.m. den 12 mars 2019. Som ny huvudsekreterare anställdes Anna Pauloff fr.o.m. den 23 april 2019. Som utredningssekreterare anställdes Karin Ekdahl Wästberg den 15 augusti 2016. Hon avslutade sin anställning den 12 augusti 2019. Mattias Fogelgren anställdes som utredningssekreterare den 17 april 2017. Som utredningssekreterare anställdes Kristin Gunnarsson fr.o.m. den 23 januari 2018 t.o.m. den 14 juni 2018. Som utredningssekreterare anlidades Emma Sterky den 15 mars 2018 genom avtal om stabsbiträde med Statskontoret. Som utredningssekreterare anställdes Karin Hååg den 3 april 2018. Som administrativ assistent anställdes Lena Hamilton fr.o.m. den 16 april 2018 t.o.m. den 27 maj 2018 och Pernilla Fexdal fr.o.m. den 13 augusti 2018.

Tillitsdelegationen har haft ett nära samarbete med forskarsamhället i detta uppdrag. Fr.o.m. den 1 september 2018 t.o.m. den 20 september 2019 anställde Tillitsdelegationen tre forskningsledare. Det var docenten i företagsekonomi Johan Quist, doktorn i företagsekonomi Martin Fransson och filosofie doktor i design Katarina Wetter Edman. Forskningsledarnas uppdrag har varit att följa arbetet i de myndigheter som har ingått i Tillitsverkstaden och skriva en forskningsrapport om slutsatserna av detta arbete. Docenten Louise Bringselius anlidades av Tillitsdelegationen som vetenskaplig rådgivare fr.o.m. den 31 augusti 2018 t.o.m. den 31 december 2018. Fr.o.m. den 29 januari 2019 t.o.m. den 13 oktober 2019 anlidades Louise Bringselius som forskningsledare. Louise Bringselius uppdrag var att bidra som vetenskaplig rådgivare och författa ett antal texter och forskningsrapporter. Tillitsdelegationen har också inrättat ett vetenskapligt råd (se bilaga 6).

Till experter utsågs den 20 december 2016 kanslirådet Helena Cantú från Socialdepartementet, kanslirådet Hampus Strömberg från Utbildningsdepartementet, projektledaren Christine Feuk från Sveriges Kommuner och Landsting, utredaren Erik Magnusson från Socialstyrelsen, chefsstrategen Thord Redman från Inspektionen för vård och omsorg, projektdirektören Hanna Sjöberg från Myndig-

heten för vård och omsorgsanalys, organisationschefen Thomas Ericson från Arbetsförmedlingen, ställföreträdande generaldirektören Håkan Olsson från Arbetsmiljöverket och analytikern Christina Eklöf från Migrationsverket. Kanslirådet Karin Edin från Finansdepartementet utsågs till expert den 10 september 2018. Till experter utsågs också den 1 mars 2019 kanslirådet Emma Holstad från Finansdepartementet, stabschefen Karin Lönnheden från Datainspektionen, polismästaren Tomas Rosenberg från Polismyndigheten och ämnesrådet Eva Svensson från Infrastrukturdepartementet. Den 9 maj 2019 utsågs utvecklingsledaren Jakob Hellman från Vinnova som expert. Den 25 juni 2019 utsågs som expert enhetschefen Kristina Althoff från Statskontoret.

Till stöd för vårt arbete har vi också inrättat en bred referensgrupp med representanter från fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer, branschorganisationer, intresseorganisationer och representanter från kommuner och landsting (se bilaga 7).

De myndigheter som har ingått i vårt arbete, forskningsledarna, expertgruppen, referensgruppen och det vetenskapliga rådet har bidragit med värdefulla synpunkter på Tillitsdelegationens betänkande. Tillitsdelegationen svarar dock enligt kommittéförordningen (1998:1474) självständigt för det slutgiltiga innehållet i betänkandet.

Tillitsdelegationen överlämnar härmed betänkandet *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten* (SOU 2019:43).

Stockholm den 10 oktober 2019

Christina Forsberg

Shirin Ahlbäck Öberg
Rikard Jermsten

/Anna Pauloff
Emma Sterky
Karin Hååg
Mattias Fogelgren
Pernilla Fexdal

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
1 Uppdraget	25
1.1 Tillitsreformen ska stärka förtroendet för statsförvaltningen.....	25
1.2 Tillitsdelegationens uppdrag	26
1.3 Tillitsreformens syfte.....	27
1.4 Statliga myndigheter och statsanställda i fokus	28
1.5 Flera utmaningar i styrningen av statsförvaltningen.....	29
1.5.1 New public management och kritiken mot idéerna	29
1.5.2 Skillnaden mellan ideal och praktik.....	31
1.6 En komplex problembild.....	32
1.6.1 Bristande medborgarfokus.....	33
1.6.2 Frånvaro av helhetsperspektiv	35
1.6.3 Kortsiktig och ryckig styrning	39
1.6.4 Uppföljning och utvärdering som kan leda till onödig administration	41
1.6.5 Bristande ledarskap och stöd till medarbetarna.....	44
1.7 Tillitsdelegationens tidigare arbete och utgångspunkter.....	47
1.7.1 Tillitsbaserad styrning och ledning är ett förhållningssätt	48
1.7.2 Sammanfattning av vägledande principer för tillitsbaserad styrning och ledning.....	50

1.8	Vår tolkning av uppdraget.....	52
1.8.1	Så här har vi arbetat.....	52
1.8.2	Samverkan med myndigheter och andra.....	55
1.8.3	Disposition	56
2	Lärande exempel från statliga myndigheters arbete med tillitsbaserad styrning och ledning.....	57
2.1	Sammanfattning.....	57
2.2	Sex olika försöksverksamheter i Tillitsverkstaden	58
2.3	Polisen – snabbare lagföring	61
2.3.1	Vad har genomförts i försöksverksamheten?	61
2.3.2	Vad har försöksverksamheten lett till?	62
2.3.3	Vinster för medborgare, medarbetare och samhället	68
2.4	Säkerhetspolisen – kulturförändring.....	73
2.4.1	Vad har genomförts i försöksverksamheten?	73
2.4.2	Vad har försöksverksamheten lett till?	77
2.4.3	Vinster för medborgare, medarbetare och samhället	79
2.5	Trafikverket – bättre trafikinformation	82
2.5.1	Bakgrund till försöksverksamheten	82
2.5.2	Vad har genomförts i försöksverksamheten?	84
2.5.3	Vad har försöksverksamheten lett till?	87
2.5.4	Vinster för medborgare, medarbetare och samhället	88
2.6	Inspektionen för vård och omsorg – tillsyn av hem för vård eller boende (HVB).....	90
2.6.1	Vad har genomförts i försöksverksamheten?	90
2.6.2	Vad har försöksverksamheten lett till?	92
2.6.3	Vinster för medborgare, medarbetare och samhället	95
2.7	Arbetsförmedlingen – förverkliga tillitsbaserat ledarskap och medledarskap	99
2.7.1	Bakgrund till försöksverksamheten	99
2.7.2	Vad har genomförts i försöksverksamheten?	101

2.7.3	Vad har försöksverksamheten lett till?	104
2.7.4	Vinster för medborgare, medarbetare och samhälle.....	108
2.8	Socialstyrelsen – organdonationer	111
2.8.1	Bakgrund till försöksverksamheten.....	111
2.8.2	Vad har genomförts i försöksverksamheten?	113
2.8.3	Vad har försöksverksamheten lett till?	115
2.8.4	Vinster för medborgare, medarbetare och samhälle.....	118
2.9	Fallstudier i Tillitsnätverket	120
2.10	Mälardalens högskola – tvärteam för verksamhetsutveckling.....	121
2.10.1	Vad har genomförts?	122
2.10.2	Vinster för studenter och medarbetare?	123
2.11	Riksgälden – verksamhetsplanering och uppföljning	125
2.11.1	Vad har genomförts?	125
2.11.2	Vad har arbetet lett till för verksamhetsplaneringen och medarbetarna?	126
3	Sammanfattande resultat av myndigheternas arbete med tillitsbaserad styrning och ledning	127
3.1	Sammanfattning	127
3.2	Ett brett arbete tillsammans med myndigheterna.....	129
3.3	Exempel på resultat av tillitsbaserad styrning och ledning	132
3.3.1	God kännedom om tillitsbaserad styrning och ledning.....	132
3.3.2	Tjänster som möter medborgarnas behov är en vinst	134
3.3.3	Bättre resultat när myndigheterna använder medarbetarnas kompetens	138
3.3.4	Bättre samverkan	141
3.3.5	Arbetet uppfattas som relevant och många vill fortsätta	144

3.4	Hinder och utvecklingsområden för mer tillitsbaserad styrning och ledning.....	145
3.4.1	Myndigheterna har stora möjligheter att utveckla sin verksamhet.....	146
3.4.2	Ett tydligare medborgarfokus utifrån en helhetssyn.....	148
3.4.3	En styrning och ledning som är förankrad och används.....	155
3.4.4	En gemensam förståelse för uppdraget.....	159
3.4.5	En styrning och uppföljning som bidrar till utveckling av verksamheten.....	162
3.4.6	Förutsättningar för ett ökat medledarskap.....	167
3.4.7	Mer dialog och kollegial samverkan.....	171
3.4.8	En utvecklad extern uppföljning och utvärdering.....	177
3.4.9	En utvecklad dialog med uppdragsgivaren.....	180
3.4.10	En utvecklad finansiell styrning.....	183
3.5	Iakttagelser inför det fortsatta arbetet.....	184
3.5.1	Det krävs ett långsiktigt arbete.....	185
3.5.2	Principerna utvecklas ytterligare.....	187
3.5.3	Det finns behov av externt stöd.....	191
4	Bedömningar och förslag till stöd för mer tillit i styrning och ledning.....	197
4.1	Offentlig sektor behöver fortsätta att utveckla tillitsbaserad styrning och ledning.....	198
4.2	Fortsatt stöd till utvecklingen av en mer tillitsbaserad styrning och ledning.....	202
4.2.1	Det ska finnas tillgång till ett stöd för tillitsbaserad styrning och ledning.....	202
4.2.2	Stödet ska bestå av flera delar.....	205
4.2.3	Arbetsgivarverket ska tillhandahålla stödet.....	213
4.3	Behov av ytterligare verktyg för att lösa samhällsutmaningar.....	223
4.4	Inrätta en regeringsnära utvecklingsmiljö inom kommittéväsendet.....	227

5	Konsekvensanalys.....	243
5.1	Intressenter som berörs.....	243
5.2	Kostnader och samhällsekonomiska konsekvenser	243
5.3	Andra konsekvenser	246
5.3.1	Konsekvenser för kvinnor och män, flickor och pojkar	247
5.3.2	Konsekvenser för företag.....	249
5.3.3	Övriga konsekvenser.....	249
5.4	Förslag till finansiering.....	249
	Referenser	251

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:51	261
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:119	279
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2019:6.....	283
Bilaga 4	Tillitsnätverket och de deltagande myndigheterna.....	291
Bilaga 5	Enkätundersökning	297
Bilaga 6	Vetenskapliga rådet.....	317
Bilaga 7	Referensgruppen.....	319

Sammanfattning

Tillitsdelegationen har haft ett främjande uppdrag. Under cirka ett års tid har vi arbetat med att stödja statliga myndigheter med att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. I enlighet med direktivet har vi genomfört projekt tillsammans med sex statliga myndigheter i det vi kallat Tillitsverkstaden. Syftet har varit att utveckla verksamheten för att uppnå en mer tillitsbaserad styrning vid myndigheterna och att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet. I uppdraget har även ingått att organisera och driva nätverk där grupper av statliga myndigheter praktiskt söker och prövar konkreta förändringar i styrningen utifrån ett tillitsperspektiv. Det har vi gjort tillsammans med 44 myndigheter i det vi kallat Tillitsnätverket.

Tillitsdelegationen har också haft i uppdrag att sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en mer tillitsbaserad styrning i den egna verksamheten. Det har vi gjort genom ett antal konferenser i Forum Tillit och genom olika seminarier och möten. I allt vårt arbete har vi haft en bred ansats och bjudit in medarbetare med olika funktioner inom myndigheterna och på olika nivåer, fackliga företrädare och forskare. Det främjande arbetet har utgått från de vägledande principerna som Tillitsdelegationen tidigare har presenterat i betänkandet *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* (SOU 2018:47).

Uppdraget har även inneburit att föreslå hur erfarenheter av och goda exempel på idé- och verksamhetsutveckling inom statliga myndigheter ska kunna spridas inom hela den statliga förvaltningen även efter att Tillitsdelegationen har avslutat sitt arbete.

Tillitsdelegationen lämnar här förslag om det fortsatta arbetet med en tillitsbaserad styrning och ledning för de statliga myndigheterna. Förslagen bygger på en analys av den omfattande empiri som Tillitsdelegationen har samlat in under uppdragets genomförande.

Tillitsdelegationen beskriver också ett antal lärande exempel på tillitsbaserad styrning och ledning från Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket. Vi presenterar exempel på konkreta resultat av tillitsbaserad styrning och ledning och tar, i enlighet med direktivet, upp vilka hinder och utvecklingsområden som finns för en mer tillitsbaserad styrning och ledning i myndigheterna.

Tillitsdelegationen lämnar två förslag – ett stöd till statliga myndigheter och en regeringsnära utvecklingsmiljö

Tillitsdelegationen lämnar två förslag. Ett förslag handlar om att inrätta ett stöd till statliga myndigheter och ett handlar om att inrätta en regeringsnära utvecklingsmiljö.

Tillgång till stöd till statliga myndigheter

Tillitsdelegationen föreslår att regeringen ska inrätta ett stöd till statliga myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Stödet ska bestå av information och kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning, en plattform för erfarenhetsutbyte och samarbete, processtöd samt kompetensutveckling. Vi föreslår att regeringen ger Arbetsgivarverket i uppdrag att tillhandahålla detta stöd riktat till statliga myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning inom myndigheterna. Arbetsgivarverket ska i genomförandet av uppdraget samverka med relevanta aktörer.

Tillitsdelegationen bedömer att stödet behövs för att bidra till ett långsiktigt och hållbart utvecklingsarbete inom den offentliga sektorn och för att faktiska förändringar ska kunna bestå över tid. Regeringen bör vidareutveckla sin styrning för att bidra till att myndigheter, kommuner och landsting får goda förutsättningar för att styra och leda mer tillitsbaserat. Regeringen bör också fortsätta att utveckla en tillitsbaserad dialog med myndigheterna.

Tillitsdelegationen bedömer även att myndigheterna bör uppmuntra det tillitsbaserade ledarskapet och medledarskapet samt skapa förutsättningar för det. Det bör ske utifrån ett medborgarfokus och en helhetssyn på verksamheten i syfte att utveckla bättre resultat för medborgare och företag.

Regeringsnära utvecklingsmiljö

Tillitsdelegationen föreslår att regeringen ska tillsätta en kommitté som får i uppdrag att skapa en arena för att kunna överväga och identifiera eventuella lösningar på komplexa samhällsutmaningar. Det ska vara en regeringsnära utvecklingsmiljö, i betänkandet kallat RUM, som under en längre tid ska ha i uppdrag att stimulera till lösningar på komplexa samhällsutmaningar tillsammans med berörda myndigheter och andra aktörer.

Förslaget om en regeringsnära utvecklingsmiljö utgår från Tillitsdelegationens bedömning om att det finns ett behov av en neutral och sektorsövergripande arena som kan bidra till att föra samman relevanta aktörer för en konstruktiv dialog, för att identifiera problem och möjliga lösningar och för att skapa en helhetssyn på den aktuella utmaningen.

Det resultat som regeringen kan hoppas på genom att placera en samhällsutmaning i den nya utvecklingsmiljön ska komplettera det som i dag produceras av det övriga kommittéväsendet. Den stora skillnaden finns i möjligheten att genomföra förändringar snabbare. Deltagande myndigheter kan direkt tillämpa nya samarbetsformer eller förändringar i arbetet utan att behöva vänta in utredningar, remisshantering eller regeringsbeslut när sådana inte krävs. Det skapar möjligheter till snabbare agerande inom befintliga ramar, men också tydligare uttalat från aktörerna om vad som inte kan genomföras inom nuvarande ramar. Både i fråga om kvalitet och kostnader kan betydande samhällsekonomiska vinster då uppstå.

Resultat av tillitsbaserad styrning och ledning

Tillitsdelegationens förslag bygger på att vi bedömer att det finns vinster för medarbetare och medborgare med en tillitsbaserad styrning och ledning. Vi har kunnat konstatera detta både i vårt tidigare och nuvarande uppdrag samt tillsammans med aktörerna vi har samarbetat med. Det stämmer även väl överens med vad forskningen säger om resultat av att styra med ökad tillit.

Tillitsdelegationen har funnit flera konkreta resultat av arbetet hos de myndigheter som har prövat att utveckla mer tillitsbaserad styrning och ledning. Arbetet har i vissa fall lett till kortare handläggningstider, större handlingsutrymme och ökad motivation bland

medarbetarna. Andra resultat är att myndigheterna har utvecklat förbättrade tjänster och förbättrad service utifrån medborgarnas efterfrågan. De har också stärkt sitt kunskapsutbyte med andra aktörer. Det går att förvänta sig goda resultat när medarbetare i statliga myndigheter får större möjligheter att använda sitt professionella omdöme.

De flesta av de totalt 47 myndigheter som har ingått i Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden har fått ökade insikter om hur den egna organisationen fungerar och fått bättre möjligheter att styra och leda med tillit som grund. Många myndigheter har också påbörjat att styra och leda på detta sätt, medan andra fortsätter vidareutveckla arbetet.

De statliga myndigheternas ledningsgrupper har god kännedom om tillitsbaserad styrning och ledning och uppfattar att det är relevant för myndigheten. Den högsta ledningens stöd har stor betydelse för om myndigheterna ska kunna gå mot en mer tillitsbaserad styrning och ledning och om förändringarna ska kunna ge resultat för medborgarna. En viktig slutsats från vårt arbete är också att myndigheterna själva har stora möjligheter att påverka den interna styrningen och ledningen. Samtidigt vill vi framhålla att regeringen även framöver har en viktig roll för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning som når genom hela styrkedjan.

Hinder och utvecklingsområden för en mer tillitsbaserad styrning och ledning

Flera av de hinder och utvecklingsområden som vi har funnit är kända från tidigare studier och bekräftas även i Tillitsdelegationens arbete. De handlar exempelvis om bristande medborgarfokus, frånvaro av helhetsperspektiv, kortsiktig och ryckig styrning samt detaljerad och administrativt betungande uppföljning. Vi bedömer att myndigheterna kan identifiera åtgärder för att bättre lösa dessa problem med stöd av våra vägledande principer. Vi anser dessutom att både myndigheter med direkt och indirekt kontakt med medborgarna behöver ha ett medborgarfokus. Det gynnar resultaten för både medborgarna och företagen. Till våra vägledande principer lägger vi också en princip om långsiktighet för att betona vikten av att det som myndigheterna gör ska vara hållbart över tid.

Myndigheterna behöver i högre grad diskutera och förankra ramarna och innehållet i det statliga ledarskapet och medledarskapet och

förutsättningar behöver skapas. Tillitsdelegationen har sett att dialog som förs både vertikalt och horisontellt, kollegialt lärande samt kollegial samverkan, är viktiga verktyg i förändringsarbetet.

Myndigheternas förutsättningar för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning påverkas också av andra myndigheter och av regeringen. Tillitsdelegationen bedömer att deras uppföljning och utvärdering kan utvecklas bland annat genom bättre dialog.

Summary

The Delegation of Trust-Based Governance has been engaged in work on a promotional remit. For about a year, we have been working on supporting central government agencies in the development of a more trust-based system of governance and management. In accordance with the directive, we have conducted projects in association with six central government agencies via what we called the Trust Workshop. The object has been to develop operations in order to achieve a more trust-based system of governance at the agencies and create a more coordinated public sector. The remit also included organising and operating networks in which groups of central government agencies in a practical way seek out and test tangible changes in governance from a trust perspective. This was done in association with 44 agencies via what we called the Trust Network.

The Delegation of Trust-Based Governance was also tasked with disseminating knowledge about how central government agencies can develop a more trust-based system of governance in their organisation. This was done via a number of conferences in the Trust Forum and via a series of seminars and meetings. In all our work we maintained a broad approach and invited the participation of public servants with differing functions and at different levels of the agencies, along with trade union representatives and researchers. The starting-point for the promotional remit was the guiding principles that the Delegation of Trust-Based Governance presented earlier in its report *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* (Trust as a way of increasing freedom of action – trust-based governance and management for the welfare sector) (SOU 2018:47).

The remit also comprised proposing how experiences and good examples of conceptual and organisational development in central government agencies can be shared throughout central government administration, including after the Delegation has completed its work.

Here, the Delegation of Trust-Based Governance offers proposals as to further work on trust-based governance and management in the central government agencies. The proposals are based on an analysis of the extensive empirical data that the Delegation gathered during performance of the remit.

The Delegation of Trust-Based Governance also presents several instructive examples of trust-based governance and management from the Trust Workshop and the Trust Network. We present examples of tangible outcomes from trust-based governance and management and, in accordance with the directive, identify the obstacles and areas of development that exist in order to achieve a more trust-based system of governance and management at the agencies.

The Delegation of Trust-Based Governance presents two proposals: a support system for central government agencies and a government-based development environment

The Delegation of Trust Based Governance presents two proposals. One is to set up a support system for central government agencies. The other is to create a government-based development environment.

Access to support system for central government agencies

The Delegation of Trust-Based Governance proposes that the Government set up a system of support for central government agencies to enable the development of a more trust-based system of governance and management. The support system shall consist of information and knowledge about trust-based governance and management; a platform for experience-sharing and cooperation; process support; and competence development. We propose that the Government commissions the Swedish Agency for Government Employers to provide this support to enable central government agencies to develop a

more trust-based system of governance and support within the agencies. The Swedish Agency for Government Employers shall cooperate with relevant actors in the performance of the project.

In the Delegation's view, the support system is needed to help bring about long-term sustainable development in the public sector and to enable actual changes to endure over time. The Government should continue to develop its governance to help ensure that government agencies, municipalities and county councils acquire favourable conditions for governing and managing in a more trust-based way. The Government should also continue to develop a trust-based dialogue with the government agencies.

Furthermore, it is the view of the Delegation that the government agencies should encourage trust-based management and should create the conditions for it. This should be done with a focus on the citizen and an all-inclusive view of the organisation, in order to develop better outcomes for citizens and businesses.

Government-based development environment

The Delegation of Trust-Based Governance proposes that the Government appoint a committee tasked with creating an arena to enable consideration and identification of solutions to complex societal challenges. This shall be a government-based development environment, in the report referred to as *RUM*, whose purpose long term shall be to stimulate the creation of solutions to complex social challenges in partnership with the government agencies concerned and other stakeholders.

The proposal of a government-based development environment is based on the Delegation's conclusion that there is a need for a neutral, multi-sectoral arena that may help to bring together the stakeholders concerned for a constructive dialogue, in order to identify problems and possible solutions and to create an all-inclusive view of the challenge in question.

The outcome that the Government may hope to achieve by placing a societal challenge in the new development environment should complement what is today produced by other areas of the committee

system.¹ The major difference lies in the ability to implement changes over a shorter timeframe. Participating government agencies and other stakeholders can immediately apply new modes of cooperation or changes to their work without having to await the results of government inquiries, consultation procedures or government decisions, when such are not essential. This creates opportunities for quicker action within existing frameworks, but also clearer statements from the stakeholders about what is not feasible within existing frameworks. In terms of both quality and costs, major socio-economic gains can then be made.

Outcomes of trust-based governance and management

The Delegation's proposals are based on our judgement that there are potential gains for public sector employees and citizens from a trust-based system of governance and management. This has been our conclusion in both our previous and current remit, and from the stakeholders with whom we have worked. It also coincides closely with what research says about the outcomes from governing with a higher degree of trust.

The Delegation of Trust-Based Governance has identified several tangible results at the government agencies that aspired to develop a more trust-based system of governance and management. In some cases, this work has led to shorter processing times, more freedom of action and greater motivation among employees. Other tangible results include improved services and servicing developed by the government agencies in response to the demands of citizens. They have also boosted knowledge-sharing with other stakeholders. Good outcomes are to be anticipated when employees of central government agencies obtain greater opportunities to exercise their professional judgement.

¹ In contrast to countries with ministerial rule, there is an organisational divide between the government ministries and central government agencies in Sweden. This executive dualism consists of two parts: firstly, since the Swedish Constitution prohibits ministerial control, i.e., when individual ministers influence or instruct administrative agencies, the Cabinet of ministers acts and is accountable collectively. Secondly, the Constitution guarantees the independence of the central government agencies. This means that setting [RUM] up as part of the committee of inquiries it will enjoy the independence granted Swedish central government agencies at the same time as it will be in close proximity to the Government Offices. (Ahlbäck Öberg, S. & Wockelberg, H. (2015) *The Public Sector and the Courts.*)

Most of the total of 47 government agencies included in the Trust Network and the Trust Workshop have improved their understanding of how their own organisation functions and have established better ways of governing and managing in a trust-based way. Many government agencies have also started governing and managing in this way, while others are continuing to develop this work.

In the central government agencies, management teams have good knowledge of trust-based governance and management and are of the view that trust-based governance and management are relevant to the agency. Support from top management plays a highly important role in determining whether the government agencies can develop a more trust-based system of governance and management and whether the changes involved can deliver results for citizens. Another important conclusion from our work is that the agencies themselves have major opportunities to shape their systems of governance and management. At the same time, we wish to emphasise that going forward the Government has an important role to play in developing a trust-based system of governance and management that extends throughout the chain of governance.

Obstacles and areas for development in creating a more trust-based system of governance and management

Several of the obstacles and areas for development that we have identified are known from earlier studies and are also confirmed through the work of the Delegation. These include insufficient focus on the citizen, absence of an all-inclusive perspective, short-term and inconsistent governance and over-detailed and administratively onerous follow-up. Our conclusion is that the government agencies can identify actions to better resolve these problems on the basis of our guiding principles. We also consider that agencies with both direct and indirect contact with citizens need to employ a closer focus on the citizens. This would benefit outcomes for both citizens and businesses. To our guiding principles, we also add a principle of long-termism to emphasise the importance of actions taken by the government agencies being sustainable over time.

According to the Delegation, the government agencies need to step up discussion of, and establish frameworks and content for leadership and co-leadership in central government and conditions need to be created. In this regard, the Delegation has established that dialogue conducted both vertically and horizontally, collegial learning and collegial cooperation are important tools in the process of change.

The conditions under which the government agencies can develop a more trust-based system of governance and management are also affected by other government agencies and by the Government. The Delegation of Trust-Based Governance concludes that the external follow-up and the evaluation performed by the agencies may be developed *inter alia* through improved dialogue.

1 Uppdraget

1.1 Tillitsreformen ska stärka förtroendet för statsförvaltningen

Sveriges välfärd håller i stora delar världsklass och medborgarna har i internationella jämförelser ett högt förtroende både för institutionerna och för varandra.¹ I Sverige kombinerar medborgarna sitt starka förtroende för staten med en vilja till individuellt oberoende, vilket är nära kopplat till hög social tillit och ett starkt förtroende för lagbunden ordning och gemensamma institutioner.² Det innebär att det höga förtroendet för förvaltningen också påverkar förtroendet mellan människor positivt. Även OECD har lyft fram förtroendets avgörande betydelse för att samhället ska fungera.³

Även om förtroendet för den svenska förvaltningen är högt saknas det inte utmaningar. Sverige ligger fortfarande högt i senare års internationella rankningar av den offentliga sektorns effektivitet och lågt i den skattade graden av korruption, men resultaten har försämrats något jämfört med tidigare år.⁴ Regeringen har under senare år tagit flera förvaltningspolitiska initiativ som gäller förtroendet för statsförvaltningen. Det handlar bland annat om utvecklingen av en mer tillitsbaserad styrning av den offentliga förvaltningen i allmänhet och myndigheternas interna verksamhet i synnerhet. För att stärka förtroendet för statsförvaltningen har regeringen sett ett behov av att minska detaljstyrningen till förmån för en mer strategisk styrning som kännetecknas av tillit och förtroende. På så sätt kan den offentliga

¹ Rothstein, B. m.fl. (2016). *Mellanmänsklig tillit i Sverige* och Trägårdh, L. (2009). *Tilliten i det moderna Sverige – Den dumme svensken och andra mysterier*.

² Trägårdh, L. m.fl. (2013). *Den svala svenska tilliten – Förutsättningar och utmaningar*.

³ OECD (2013). *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda*. I *Government at a Glance 2013*.

⁴ Prop. 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019*, utg.omr. 2. Uppgiften gäller Sveriges placering i Världsbankens index Government Effectiveness (GE) och i Transparency Internationals Corruption Perceptions Index (CPI).

förvaltningen bli mer effektiv och medborgarnas förtroende öka. Regeringen anförde i budgetpropositionen för 2017 att den avser att se över vilka ytterligare åtgärder som kan genomföras för att medarbetarnas kompetens ska tas tillvara i de statliga myndigheterna. Regeringen framhöll att det är viktigt att myndighetsledningarna verkar för en kultur som är lyhörd, både inåt och utåt, och där medarbetarna uppmuntras att tänka innovativt.⁵

I budgetpropositionen för 2020 anger regeringen att en hög tillit till och ett stort förtroende för den offentliga sektorn är viktiga framgångsfaktorer i arbetet med att utveckla och förnya den statliga förvaltningen till nytta för medborgare och företag.

1.2 Tillitsdelegationens uppdrag

Regeringen beslutade den 16 juli 2016 att inrätta en delegation med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet. Under perioden juni 2016 till juni 2018 arbetade Tillitsdelegationen för att främja en mer tillitsbaserad styrning och ledning av kommuner och lands-ting inom välfärdstjänsterna vård, omsorg och skola. Vi har avrapporterat denna del av uppdraget i fyra betänkanden, varav ett var en forskningsantologi.⁶

I december 2017 fick Tillitsdelegationen ett utvidgat uppdrag (dir. 2017:119) om att stödja även statliga myndigheter med att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning.⁷ Det är detta uppdrag som vi nu avrapporterar. I uppdraget ingår att genomföra projekt som stödjer statliga myndigheter som vill utveckla verksamheten med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning vid myndigheten. I uppdraget ingår också att genomföra projekt som syftar till att samordna offentliga verksamheter, till exempel olika statliga myndigheter eller statliga myndigheter och kommuner. Delegationen ska också anlita forskare som ska följa samtliga projekt.

I uppdraget ingår även att organisera och driva nätverk där grupper av statliga myndigheter praktiskt prövar att förändra sin styrning ut-

⁵ Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*, utg.omr. 2.

⁶ SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*, SOU 2018:38 *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik*, SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn* och SOU 2018:48 *En lärande tillsyn – Statlig granskning i vård, skola och omsorg*.

⁷ Av bilaga 2 framgår Tillitsdelegationens tilläggsdirektiv (dir. 2017:119).

ifrån ett tillitsperspektiv. Tillitsdelegationen ska sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en mer tillitsbaserad styrning i den egna verksamheten. Delegationen ska även föreslå hur erfarenheter av och goda exempel på idé- och verksamhetsutveckling inom statliga myndigheter ska kunna spridas inom hela den statliga förvaltningen även efter att Tillitsdelegationen har avslutat sitt arbete.

Tillitsdelegationen fokuserar i sitt nuvarande uppdrag på myndigheternas interna verksamhet. Statliga myndigheter ska bjudas in i arbetet och delta på frivillig basis, särskilt de som tillhandahåller medborgarnära tjänster eller har nära koppling till kommunal verksamhet. Målet med projekten är att långsiktigt förbättra förutsättningarna för de statliga myndigheterna att styra sin verksamhet, så att verksamheten kan resultera i betydande förbättringar för medarbetare, privatpersoner och företag.

Tillitsdelegationen ska bland annat identifiera områden inom myndigheternas interna verksamhet som har särskilt stor utvecklingspotential och som till exempel kan minska onödig administration, utveckla medarbetarskap och ledarskap samt höja kvaliteten och effektiviteten i de statliga myndigheternas verksamhet. Om delegationen identifierar övergripande slutsatser och goda exempel i regeringens styrning av myndigheterna ska vi även presentera dessa. Tillitsdelegationen ska redovisa uppdraget om de statliga myndigheterna i en rapport senast den 13 oktober 2019.

I mars 2019 utvidgades uppdraget ytterligare (dir. 2019:6). Delegationen fick då i uppdrag att kartlägga och analysera de introduktionsutbildningar som de statliga myndigheterna ger sina anställda samt att lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas. Det uppdraget ska Tillitsdelegationen avrapportera senast den 2 maj 2020.

1.3 Tillitsreformens syfte

Tillitsreformen syftar enligt regeringen till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Reformen är ett led i regeringens arbete för att skapa mer effektiva offentliga verksamheter och större nytta för medborgarna.⁸

⁸ www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/

Om medarbetarna i den offentliga sektorn får ett större utrymme att använda sin professionella kompetens ställer det krav på cheferna att se till att medarbetarna förstår ramarna för det egna uppdraget.⁹ Det ställer också krav på medarbetarna att vara aktiva och använda sitt utrymme på ett professionellt sätt samt att de anpassar sitt arbete till de rammar som finns.

Tillitsreformen bygger på att ökad tillit i styrningen inom den egna myndigheten förbättrar medarbetarnas förutsättningar att utföra sitt arbete på ett professionellt sätt. Medarbetarna får då större möjligheter att möta medborgarna på ett förtroendefullt sätt. På så sätt kan myndigheterna bedriva sin verksamhet mer effektivt till större nytta för medborgarna, vilket i sin tur kan leda till bättre resultat och ett högre förtroende för staten som helhet.

Tillitsreformen grundar sig bland annat på den omfattande forskning som finns i dag om betydelsen av tillit i samhällen och organisationer. Tillitsdelegationen har sedan starten arbetat nära forskningen (se avsnitt 1.7 och 1.8).

1.4 Statliga myndigheter och statsanställda i fokus

I detta betänkande står de statliga myndigheterna och deras anställda i fokus. Det finns i dag 340 statliga myndigheter.¹⁰ Antalet anställda i staten har generellt sett ökat de senaste 10 åren. År 2018 uppgick antalet statsanställda till närmare 261 000.¹¹ De statsanställda motsvarar drygt 5 procent av samtliga sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden. Staten har en jämn fördelning mellan kvinnor och män, 52 procent är kvinnor och 48 procent är män. Enligt Statskontoret stod de 10 största myndigheterna 2018 för över hälften (52 procent) av årsarbetskrafterna.¹²

Statsanställda har generellt sett relativt hög utbildning. Av de anställda inom den statliga sektorn 2018 hade 78 procent eftergymnasial utbildning.¹³ På hela arbetsmarknaden i stort var andelen med eftergymnasial utbildning 50 procent.

⁹ Statskontoret (2016). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten* och Statskontoret (2016). *Häktningstider och forensiska undersökningar. Förslag för en snabbare forensisk process*.

¹⁰ www.statskontoret.se. Uppgiften gäller antalet myndigheter den 1 januari 2019.

¹¹ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2, bilaga 1.

¹² Statskontoret (2019). *Statsförvaltningen i korthet*.

¹³ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2, bilaga 1.

En viktig fråga för statliga arbetsgivare är att attrahera och behålla rätt kompetens. Andelen myndigheter som uppgav att de hade brist på lämpliga sökanden uppgick våren 2019 till 73 procent enligt enkätundersökningen Konjunkturbarometern för den statliga sektorn.¹⁴ Det är ett av de högsta bristtalen som har noterats i statsförvaltningen. Andelen myndigheter som upplever svårigheter att behålla personal har ökat från 41 procent hösten 2018 till 48 procent i den senaste undersökningen. Svårast att behålla kompetens har myndigheterna inom försvarssektorn och socialt skydd inklusive hälso- och sjukvård. Särskilt svårt att behålla personal är det inom it-systemförvaltning och systemutveckling. Samtidigt har personalrörligheten i statsförvaltningen varit relativt stabil de senaste åren och uppgick 2018 till 13 procent.¹⁵

Sjukfrånvaron i de statliga myndigheterna var i genomsnitt 3,9 procent av den ordinarie arbetstiden under 2018.¹⁶ Sjukfrånvaron har minskat något under de senaste åren, men är mer än dubbelt så hög hos kvinnor som hos män (5,4 procent jämfört med 2,5 procent).

1.5 Flera utmaningar i styrningen av statsförvaltningen

De utmaningar som finns i styrningen av svensk statsförvaltning är mångfacetterade och har flera orsaker. Debatten om styrningen har till stor del kretsat kring begreppet New Public Management och den kritik som har följt på dessa idéer.

1.5.1 New public management och kritiken mot idéerna

Dagens engagemang i tillit som idé springer delvis ur en kritik mot de värderingar och arbetssätt som har präglat de gångna decennierna.¹⁷ Många har talat om dessa värderingar och arbetssätt som New Public Management (NPM), ett begrepp som introducerades 1991

¹⁴ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2.

¹⁵ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2, bilaga 1.

¹⁶ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 2.

¹⁷ Avsnittet är hämtat ur Bringselius, L., Tillitsdelegationens rapportserie (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning. Ett ramverk*. För en historisk återblick se Tillitsdelegationens huvudbetänkande SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

av forskaren Christopher Hood.¹⁸ De bärande tankarna bakom NPM kan sammanfattas i följande punkter:¹⁹

1. Offentliga organisationer ska ledas av särskilda opolitiska förvaltningschefer med omfattande handlingsutrymme.
2. I styrningen av förvaltningen ska det vara centralt att mäta prestationer i tydliga, kvantifierbara mått.
3. Inom myndigheter ska man delegera resultatansvar till lokala enheter.
4. Det offentliga uppdraget ska vara fördelat på en mängd mer eller mindre självständiga organisationer.
5. Man ska sträva efter konkurrens mellan organisationer i förvaltningen.
6. Styrning och ledning i den privata sektorn ska fungera som förebild för offentliga verksamheter.
7. Ekonomisk återhållsamhet och arbetsdisciplin ska prioriteras.

Den debatt som har följt på denna forskningsartikel har varit omfattande, men under de första två decennierna ägde den rum främst inom forskningen. I den allmänna debatten i Sverige fick den fäste på allvar först 2013, då författaren och journalisten Maciej Zaremba publicerade en omtalad artikelserie med titeln Vad var det som dödade herr B?²⁰ Den följdes av en lång rad inlägg där forskare och medarbetare vittnade om en omfattande detaljstyrning som förlamade verksamheter i den offentliga sektorn, som ökade den administrativa bördan och som underminerade flexibiliteten, kvaliteten och arbetsglädjen. Många menade att NPM försvagar de klassiska professionernas roll och position, alltså leder till en så kallad avprofessionalisering.

En central del av kritiken mot NPM gäller granskningens omfattning, former och konsekvenser. Vissa forskare talar om ett granskningssamhälle.²¹ I Sverige beskrivs utvecklingen ibland som ett ut-

¹⁸ Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?*.

¹⁹ Bringselius, L. (2015). *New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta?*.

²⁰ Dagens Nyheter 2013-02-17. *Vad var det som dödade Herr B?*.

²¹ Power, M. (2003). *The Audit Society: Rituals of Verification*.

värderingsmonster.²² En del av problemet är den ökade administration som granskningen leder till.²³ Det har föranlett vissa forskare att tala om ett administrationssamhälle.²⁴ Kritiken omfattar även marknadslösningarna, som kritikerna anser förklarar den accelererande administrationen.²⁵

De två forskarna Christopher Pollitt och Geert Bouckaert har jämfört olika styrningsreformer. De anser att införandet av resultatstyrningen och inriktningen mot alltmer uppföljning och granskning är centrala komponenter för att NPM skulle breda ut sig så långt i Sverige.²⁶ När resultatstyrningen infördes i början av 1990-talet var ett syfte att styrformen skulle öka effektiviteten i styrningen, bland annat genom att politikerna skulle formulera mål, följa upp resultat och utkräva ansvar. Myndigheterna skulle få större frihet att välja medel för att nå de uppsatta målen. På så sätt skulle detaljstyrningen minska. I vissa avseenden ökade också frihetsgraderna genom införandet av rambudgeteringen. Att gå från många små anslagsposter till stora ramanslag gav myndighetsledningarna möjlighet att själva prioritera och fördela medel utifrån de uppdrag de hade. Samtidigt ställdes krav på redovisning av medelsanvändningen. Att resultatstyrningen har lett till ökad detaljstyrning strider således mot den ursprungliga tanken bakom modellen.²⁷

1.5.2 Skillnaden mellan ideal och praktik

Den som kritiserar de idéer som går att sortera in under NPM bör skilja mellan ideal och praktik.²⁸ I teorin bygger NPM på en idé om decentralisering, men i praktiken blev det i många fall precis tvärtom. I många offentliga verksamheter har en centralisering ägt rum bakvägen genom resultatstyrning med åiterrapporteringskrav formulerade centralt.

²² Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*.

²³ Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*.

²⁴ Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*.

²⁵ Andersson, C. m.fl. (2014). *Marknadsstaten*. Björkman, J., Fjæstad, B. & Alexius, S. (2014), *Alla dessa marknader*.

²⁶ Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*.

²⁷ Statskontoret (2006). *Effektiv styrning? Mål- och resultatstyrning och sektoriseringsproblem*.

²⁸ För ett mer utförligt resonemang, se SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet*.

Målet med NPM-reformerna var att effektivisera den offentligt finansierade verksamheten. Forskningen har hittills inte kunnat svara entydigt på om detta har uppnåtts. Det finns resultat som visar på effektivisering och andra som pekar på att det inte har skett någon effektivisering. Inom flera områden finns än i dag kunskapsluckor.²⁹ Trots att målet var det motsatta har den förändrade styrningen i praktiken resulterat i ökad byråkratisering och detaljstyrning på sina håll. Genom att leva upp till kraven på resultatrapportering och självdokumentation ägnar till exempel lärare och läkare – men även många andra grupper – en stor andel av sin tid åt att berätta vad de har gjort i stället för att ägna sig åt själva kärnverksamheten.³⁰

1.6 En komplex problembild

Regeringen pekar i Tillitsdelegationens uppdrag om den statliga sektorn på att de statliga myndigheterna behöver uppmuntran i och starkare stöd till det interna arbetet med att utveckla en styrning som baseras mer på tillit och förtroende för medarbetarnas kompetens och förmåga. Regeringen menar att myndigheternas möjligheter att utveckla verksamheten varierar. I direktivet hänvisar regeringen till flera rapporter från Statskontoret, som visar att tillitsbaserad styrning endast fungerar om den omfattar hela statsförvaltningen, att en stor del av de statliga myndigheternas administration är egeninitierad och att ett starkt ledarskap motverkar onödig administration.

De problem med styrning och ledning som Tillitsdelegationen identifierade i sitt tidigare betänkande gällde hela den offentliga sektorn, men fokuserade på hälso- och sjukvård, skola och omsorg.³¹ Den problembild för de statliga myndigheterna som vi presenterar nedan bygger på Tillitsdelegationens tidigare erfarenheter och resultat, forskning och utredningar om styrningen av statsförvaltningen och de problem som regeringen lyfter fram i Tillitsdelegationens direktiv. De problem som vi utgår från är följande:

²⁹ Se t.ex. Hartman, L. (2011). *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?*, Andersson, C. m.fl. (2014). *Marknadsstaten*, Bergman, M. m.fl. (2014). *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen* och Holmlund, H. m.fl. (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor – resultat och likvärdighet i svenska skola*.

³⁰ Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssambället*, jämför Statskontoret (2016). *Tillit på jobbet*.

³¹ SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

1. bristande medborgarfokus
2. frånvaro av helhetsperspektiv
3. kortsiktig och ryckig styrning
4. uppföljning och utvärdering som kan leda till onödig administration
5. bristande ledarskap och stöd till medarbetarna.

Det är främst styrningen och ledningen inom myndigheterna som står i fokus för Tillitsdelegationens arbete, men för att öka förståelsen för myndigheternas interna styrningsproblem behöver vi också ta hänsyn till den kontext som omger myndigheterna. I den problembild som delegationen tecknar tar vi upp vissa förutsättningar i den svenska förvaltningsmodellen och i regeringens och riksdagens styrning som vi anser är relevanta för att förstå de problem som myndigheterna brottas med internt och som är kopplade till tillitsfrågorna. Betydelsen av de externa faktorerna kan dock variera och bilden av den statliga styrningen är därför inte heltäckande.

1.6.1 Bristande medborgarfokus

En utgångspunkt i delegationens arbete är att ta reda på vad som skapar värde i mötet mellan medborgare och medarbetare och att identifiera hinder för detta möte.³² I Tillitsdelegationens arbete med tillitsbaserad styrning och ledning står det goda mötet mellan medborgarna och medarbetarna i fokus. Det betyder att de offentliga verksamheterna ska utnyttja medborgarnas och medarbetarnas kunskap i större utsträckning än i dag. Medborgarens möte med offentlig verksamhet kan vara ett direkt möte då medborgaren interagerar med verksamheten, till exempel vid ett besök hos Försäkringskassan. Men det kan också vara indirekta kontakter då medborgaren mer eller mindre aktivt kommunicerar med verksamheten via digitala kanaler.

³² För ett mer utförligt resonemang, se SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*. I detta betänkande använder vi begreppet medborgare som ett samlingsnamn för myndigheternas mottagare av bland annat tjänster och myndighetsbeslut. Det kan till exempel handla om kunder, klienter, brukare, försäkrade och arbetsökande. Begreppet är inte kopplat till det rättsliga begreppet medborgarskap.

För medborgaren är det viktigast att stödet från det offentliga anpassas så långt som möjligt och att det motsvarar medborgarens behov, förutsättningar och förväntningar, utifrån lagens ramar.

Sedan en lång tid tillbaka har målet med att styra de statliga myndigheterna varit att fokusera mer på vad medborgaren behöver.³³ Det finns också en rad framgångsrika exempel på hur ett tydligt fokus på medborgaren skapar nytta, men trots detta finns det också tydliga tecken på att de statliga myndigheternas fokus på medborgaren brister i flera avseenden. Det gäller också de myndigheter som inte har direkta medborgarkontakter. Flera tidigare utredningar har visat att offentliga verksamheter inte i tillräckligt hög utsträckning lyckas ta tillvara medborgarnas erfarenheter och kunskaper.³⁴ Det traditionella tankesättet är att en myndighets medarbetare ska åtgärda medborgarens problem och att medborgaren främst tar emot insatser eller behandling. Detta synsätt finns fortfarande kvar hos både myndigheter och medborgare. Om myndigheterna saknar en gemensam förståelse för medborgarnas skilda förutsättningar och behov riskerar de att förändra eller bygga upp strukturer som är rationella för dem själva, men inte nödvändigtvis för medborgarna. Därför är frågan om att öka fokus på medborgarens behov en utmaning som myndigheterna själva kan styra över.

Alltför tillmötesgående myndigheter kan orsaka andra problem

Att ha medborgarens fokus innebär inte uteslutande att medborgaren har inflytande. Ett alltför stort inflytande eller anpassning till medborgarens önskemål skulle kunna medföra att statliga myndigheter riskerar att åsidosätta lagar och andra regler eller att resursstarka individer oftare får sin vilja igenom.³⁵

³³ Det var en av ambitionerna med NPM. Se Ahlbäck Öberg, S. (2018). *Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningsamballet* eller SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymme* för en närmare beskrivning.

³⁴ Se SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*, SOU 2016:2 *Effektiv vård* och SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likevärdighet*.

³⁵ Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?*.

1.6.2 Frånvaro av helhetsperspektiv

Förvaltningsmodellen försvårar horisontell samordning

Den svenska förvaltningsmodellen är ur ett internationellt perspektiv unik, eftersom förvaltningen har en fristående roll i förhållande till de politiska beslutsfunktionerna. Denna tudelning kallas för administrativ dualism och innebär att Sverige har ett relativt litet regeringskansli och fristående myndigheter.³⁶ Till skillnad från länder med ministerstyrelse har Sverige en organisatorisk uppdelning mellan departement och förvaltningsmyndigheter. Enligt den svenska regeringsformen krävs det att regeringsbesluten fattas kollektivt av regeringens ledamöter. Enskilda statsråd kan inte som i länder med ministerstyrelse ingripa i de beslut som myndigheterna fattar. Denna organisatoriska gräns har avgörande betydelse för relationen mellan regeringen och statsförvaltningen.³⁷ Den svenska förvaltningsmodellen skulle i detta perspektiv kunna räknas som en tillitsbaserad modell i sig.

Att myndigheterna är fristående betyder bland annat att de enligt regeringsformen självständigt fattar beslut i enskilda ärenden som handlar om myndighetsutövning och om att tillämpa lagar.³⁸ I det avseendet är gränsen mellan regeringen och myndigheterna relativt tydlig. Men samtidigt lyder myndigheterna under regeringen, vilket innebär att regeringen i princip kan välja att styra sina myndigheter på det sätt man finner lämpligt i olika frågor som inte berör myndighetsutövningen och lagtillämpningen. Det innebär att regeringens styrningsrelation med fristående myndigheter som samtidigt lyder under regeringen i ett bredare perspektiv inte är helt klar.³⁹ En rad utredningar har försökt att förtydliga de svenska myndigheternas ställning i förhållande till regeringen, såsom till exempel Ansvarskommittén, Styretredningen och Förvaltningskommittén.⁴⁰ Det finns trots dessa utredningar fortfarande kritik mot att förvaltningens ställning gentemot regeringen är otydlig.⁴¹

³⁶ Ahlbäck Öberg, S. & Wockelberg, H. (2015). *The Public Sector and the Courts*.

³⁷ Ahlbäck Öberg, S. (2015). *Förvaltningen*.

³⁸ 12 kap. 2 § regeringsformen.

³⁹ Ahlbäck Öberg, S. (2015). *Förvaltningen*.

⁴⁰ SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Styretredningen, SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning* och SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

⁴¹ Ahlbäck Öberg, S. (2015). *Förvaltningen*.

Den svenska förvaltningsmodellen har en rad fördelar, men medför också en del utmaningar. En sådan är att det kan vara svårt att organisera horisontella förvaltningspolitiska frågor på ett effektivt sätt. Det kan till exempel handla om att hantera komplexa samhällsutmaningar som ungdomsbrottslighet eller vård av multisjuka äldre, som kräver samverkan mellan flera myndigheter, kommuner, lands-ting och andra aktörer.

Det kollektiva beslutsfattandet ökar behovet av samordning

Regeringens kollektiva beslutsfattande ställer höga krav på samordning inom Regeringskansliet, vilket även det svenska EU-medlemskapet gör.⁴² Inom Regeringskansliet finns därför en omfattande gemensamberedning om frågan berör flera departement. Det är också vanligt att organisera kontakter mellan departement eller ansvarsområden i olika arbetsgrupper inom Regeringskansliet.

Regeringskansliets indelning i olika departement ökar också behovet av samordning mellan olika departement och mellan statsrådets olika ansvarsområden, vilket påverkar även myndigheternas verksamhet. Huvuddelen av kontakterna mellan regeringen och förvaltningen sker mellan departementen och de myndigheter som sorterar under respektive departement. Departementsindelningen gör det svårare att lösa frågor som är horisontella, det vill säga frågor som spänner över flera departement eller ansvarsområden.⁴³

En organisatorisk uppdelning av olika sakfrågor, så kallad specialisering eller sektorisering, har fördelar när det gäller effektivitet, men kan samtidigt leda till andra problem med samordning. Det är väl känt inom forskningen att en ökad specialisering leder till ett större behov av koordinering.⁴⁴

⁴² Wockelberg, H. & Ahlbäck Öberg, S. (2018). *Public administration characteristics and performance in EU28*.

⁴³ Statskontoret (2006). *Effektiv styrning? Mål- och resultatstyrning och sektoriseringsproblem*.

⁴⁴ Thompson, J.D. (1967). *Organizations in action. Social science bases of administrative theory* och Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*.

Myndigheterna har ett ansvar för att samverka

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheterna verka för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet genom att samarbeta med myndigheter och andra. Myndigheterna har även krav på sig att fortlöpande utveckla verksamheten. Krav på samverkan finns också i förvaltningslagen (2017:900). Även om det finns många lyckade exempel på att myndigheterna samverkar med varandra⁴⁵ uppstår det ofta problem med att myndigheterna saknar helhetsperspektiv och långsiktighet.⁴⁶ Det är inte ovanligt att regeringen försöker möta problemen med samverkan mellan myndigheterna genom till exempel specialagstiftning eller genom att besluta om gemensamma uppdrag till flera myndigheter i sektorsövergripande frågor.

Komplexa samhällsutmaningar som myndigheterna inte enkelt kan lösa

De brister som finns med en styrning som saknar helhetsperspektiv och långsiktighet inom och mellan myndigheterna blir allt tydligare i takt med att komplexiteten och svårigheten i samhällsutmaningarna ökar. Fler samhällsutmaningar har i dag ofta karaktären av så kallade wicked problems, det vill säga komplexa problem utan enkla lösningar eller tydliga slutresultat. Samordningsproblemen kan visa sig genom att myndigheternas verksamhet överlappar varandra och då kan det uppstå dubbelarbete och oklara ansvarsförhållanden. Problemen kan också visa sig genom att uppgifter faller mellan stolarna när flera berörda myndigheter inriktar sig på sina egna kärnuppgifter. Flera utredningar beskriver denna brist och det finns en stor medvetenhet om problemet.⁴⁷ Samtidigt har det varit svårt att få till konkreta och bestående förändringar när det gäller samverkan mellan olika myndigheter. De förändringsprojekt som har genomförts har oftast hamnat som ett lager ovanpå den tidigare styrningen. Den

⁴⁵ Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*.

⁴⁶ Detta har konstaterats i en lång rad utredningar och rapporter om myndigheternas styrning. Se exempelvis Innovationsrådets slutbetänkande SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

⁴⁷ SOU 2014:30 *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet*, SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, Statskontoret (2016). *Kommunal avtalsamverkan. Behövs ökade möjligheter?* och SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

underliggande strukturen är ofta den som försvårar samverkan, och den har i regel inte förändrats. Detta är troligtvis en förklaring till den långsamma takten i att utveckla samverkan.⁴⁸

Frånvaron av grundläggande helhetsperspektiv och långsiktighet ger upphov till en rad symptom som blir synliga i mötet mellan medborgaren och medarbetaren i de statliga myndigheterna. Samtidigt som medvetenheten om problemet med samverkan har ökat så har efterfrågan på samverkan ökat. Medborgare behöver i högre utsträckning än tidigare stöd från fler aktörer, förändringstakten i omvärlden är hög och utvecklingen inom en rad teknikområden är snabbare än någonsin. De behov som uppstår genom dessa trender är ofta både komplexa och tvärssektoriella och kräver bättre samverkan för att myndigheterna ska kunna möta dem.⁴⁹

Helhetsperspektivet brister även inom olika delar av en myndighet

Problemet med samordning och helhetsperspektiv gäller inte bara mellan myndigheter och organisationer, utan också mellan olika delar av en och samma myndighet. I dag delar ofta de statliga myndigheterna in sin verksamhet i stöd- respektive kärnverksamhet. Det finns flera rapporter och utredningar som visar att det finns generella brister i samarbetet mellan dessa delar, både när det gäller att förstå och att utföra uppdraget. Det handlar främst om brister i samarbetet mellan medarbetarna som jobbar med sakfrågorna och funktionerna för it, upphandling och HR.⁵⁰ Problemen handlar främst om att stödfunktionerna och de som arbetar med sakfrågorna inte har samma bild av uppdraget, vilket bland annat leder till onödig administration. Om samsyn och tillit saknas kan det orsaka administrativa tidstjuvar och ibland till och med inbördes konkurrens mellan stödverksamheten och kärnuppdraget om resurser.

⁴⁸ SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*.

⁴⁹ Dir. 2018:85 *Samordnad och accelererad policyutveckling kopplad till den fjärde industriella revolutionens teknologier*.

⁵⁰ Se till exempel Statskontoret (2019). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*, Riksrevisionen (2016). *Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?* och SOU 2019:06 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*.

1.6.3 Kortsiktig och ryckig styrning

Syftet med resultatstyrningen i staten är att myndigheternas verksamhet ska bedrivas så effektivt som möjligt. Resultatstyrningen består av två huvudsakliga delar, mål för vad verksamhet ska uppnå och uppföljning av verksamhetens resultat i förhållande till målen.

Resultatstyrningen behöver bli mer långsiktig

Trots att syftet med resultatstyrningen var att effektivisera verksamheten visar flera utredningar och rapporter att styrningen av myndigheterna behöver bli mer långsiktig och strategisk.⁵¹ Kortsiktig styrning innebär att styrningen prioriterar kortsiktiga perspektiv framför de långsiktiga. Detta leder till att styrningen blir ryckig, det vill säga att den ändrar riktning alltför ofta. Det kan till exempel handla om inriktningen på verksamheten och vad myndigheterna ska prioritera. Statskontorets myndighetsanalyser visar bland annat att det saknas ett tillräckligt konsekvent agerande från regeringens sida när det gäller styrningen av enskilda myndigheter och verksamheter.⁵²

Den kortsiktiga styrningen kan också medföra problem inom myndigheterna. Myndigheterna lyder under regeringen. Därför måste de agera efter regeringens styrning, men de behöver samtidigt förhålla sig till de krav och ibland kortsiktiga signaler som kommer från regeringen. De problem som kan följa på en kortsiktig styrning är att myndighetens verksamhet blir svår att planera, utrymmet för innovation krymper och resurserna används inte lika effektivt.

Den finansiella styrningen och andra faktorer har också betydelse

Det finns en rad faktorer och händelser i omvärlden som bidrar till att regeringen behöver prioritera vissa frågor och krav, som ibland leder till en oönskad kortsiktighet i styrningen. När det gäller den finansiella styrningen är det riksdagen som fattar beslut om statens

⁵¹ Se Innovationsrådets slutbetänkande SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiftet i offentlig verksamhet*, Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanbällning och tillit i förvaltningen*, Riksrevisionen (2019). *Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor – ett viktigt arbete som kan förbättras* och Statskontoret (2018). *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

⁵² Statskontoret (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

budget enligt budgetlagen (2011:203) efter förslag från regeringen. Detta sätter ramarna för myndigheternas budgetar och därmed för myndigheternas verksamhet. Den årliga budgetprocessen har kritiserats av tidigare utredningar, eftersom den bidrar till kortsiktigheten i styrningen och till att ställa orimliga informationskrav på myndigheterna.⁵³ I en senare utredning om universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning finns förslag om en resursfördelningsmodell för denna sektor som i högre grad bygger på de principer som Tillitsdelegationen förordar.⁵⁴

Det kan också finnas en politisk vinning i att agera kortsiktigt för att som regering verka handlingskraftig eller för att tillgodose en politisk opinion.⁵⁵ Följande citat från en myndighetschef illustrerar problemet:

Jag skulle önska att regeringen kunde visa mer tillit och minska detaljregleringen. Styr på mål och uppdrag! I en enskild fråga kan detaljstyrning vara bra, men ofta blir det fråga om att springa på enskilda ”puckar” ofta drivna av massmedia... och det försvårar överblick och sammanhållning av frågor.⁵⁶

Internt utvecklingsarbete inom Regeringskansliet

Regeringen uttalade i budgetpropositionen för 2020 att det är angeläget att regeringens styrning av statsförvaltningen även fortsättningsvis är långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad.⁵⁷ Det pågår sedan flera år tillbaka ett utvecklingsarbete i Regeringskansliet med målet att utveckla departementens förmåga och kompetens i styrningsfrågor. Ambitionen är att regeringen, när det är möjligt, ska styra på en mindre detaljerad nivå och följa upp rätt saker. Utvecklingsarbetet har bland annat medfört en ökad betoning på att myndigheternas instruktioner är det huvudsakliga styrdokumentet för den långsiktiga styrningen av myndigheterna och att myndigheternas regleringsbrev har färre åiterrapporteringskrav. Regeringskansliet har också vidtagit åtgärder för att utveckla

⁵³ Till exempel i Styretredningens betänkande SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

⁵⁴ SOU 2019:6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*.

⁵⁵ Se exempelvis Jacobsson, B. (2001). *Hur styrs Regeringskansliet? Om procedurer, prat och politik*.

⁵⁶ Citat från myndighetschef ur de Fine Licht, P.J. (2016). *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning*, s. 33.

⁵⁷ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020* utg.omr. 2.

dialogen med myndigheterna och professionalisera arbetet med myndighetsstyrelser.

Brister i myndigheternas interna styrning

En kortsiktig och ryckig styrning av myndigheterna från regeringens sida kan leda till problem i myndigheternas interna styrning. Men myndigheterna har också ett stort eget ansvar för att omsätta och balansera de krav som regeringen, riksdagen och andra externa aktörer har på dem. Statskontorets myndighetsanalyser visar till exempel att många myndigheter har svårt att operationalisera de politiska målen för verksamheten. I vissa fall saknar myndigheten nedbrutna mål eller indikatorer, vilket gör att det också blir svårt att följa upp och redovisa verksamheten. En generell iakttagelse är att myndigheterna ofta utarbetar alltför många styrdokument och ägnar för lite tid och uppmärksamhet åt att genomföra planer och strategier.⁵⁸

Myndigheternas problem med styrning och uppföljning varierar beroende på en rad omständigheter, till exempel myndighetens storlek och karaktär. De stora myndigheterna med en geografiskt spridd verksamhet har en särskild utmaning att få till en väl fungerande intern styrning, planering och uppföljning.⁵⁹ De små myndigheterna har ofta behov av stöd och gemensamma lösningar för att kunna leva upp till de krav som ställs på alla myndigheter.

1.6.4 Uppföljning och utvärdering som kan leda till onödig administration

De nya sätten att organisera, styra och driva den offentliga sektorn har tillsammans med en ökad efterfrågan från politiken på mätbara framsteg ökat behoven av att kunna kontrollera, följa upp och utvärdera verksamheter. Tillsyn, granskning, uppföljning och kontroll av den statliga verksamheten kan sammantaget bidra till att stärka legitimiteten och förtroendet för statsförvaltningen. Men betraktar

⁵⁸ Statskontoret (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

⁵⁹ Se till exempel Statskontoret (2016). *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*, Statskontoret (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*, Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet* och Statskontoret (2018). *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

man denna granskning och uppföljning sammantaget bidrar den också till ökad administration för myndigheterna. Resultatstyrningen har flera informationskällor, till exempel myndigheternas årsredovisningar, löpande återrapportering av särskilda regeringsuppdrag och utredningar eller utvärderingar av myndigheternas resultat. En utredning från Statskontoret visar också att uppgiftslämnande till andra myndigheter i relativt stor utsträckning skapar administration. Det handlar om att svara på enkäter från andra myndigheter och att följa andra myndigheters föreskrifter. För ett antal myndigheter innebär återrapportering till EU:s institutioner också en stor administrativ börda.⁶⁰

Uppföljningen behövs bland annat för att säkerställa legitimiteten i de offentliga verksamheterna och för att underlätta ansvarsutkrävande. Men det finns också risker med uppföljning, till exempel om den inte visar en korrekt bild av verkligheten eller om den leder till onödig detaljstyrning. Uppföljning är ofta en förutsättning för tillit, men om den inte är väl utformad riskerar uppföljningen i stället att försämra tilliten.⁶¹

Syftet har ofta varit att renodla myndigheternas uppgifter

Många av de förändringar i myndighetsstrukturen som regeringen har genomfört under senare år har syftat till att renodla myndigheternas uppgifter. Under senare år har trenden med renodling framför allt handlat om att hitta en ansvars- och rollfördelning som fungerar mellan myndigheter. En del i denna trend har varit att inrätta oberoende tillsyns- och analysmyndigheter.⁶² Till exempel föreslog Analys- och utvärderingsutredningen (Fi 2017:06) 2018 att analys- och utvärderingsmyndigheterna behöver täcka in samtliga utgiftsområden i statsbudgeten och att regeringen behöver omorganisera resurserna.

⁶⁰ Statskontoret (2016). *Mer tid till kärnverksamheten*.

⁶¹ Bringselius, L., Tillitsdelegationens rapportserie (2019). *Uppföljning ur ett tillitsperspektiv*.

⁶² Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

Tillsyn och revision bidrar till ökat förtroende men innebär också mer administration

Det finns en rad myndigheter som utövar någon form av tillsyn. Det främsta syftet med tillsyn är att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.⁶³ En fungerande tillsyn kan därför bidra till att skapa förtroende för staten.⁶⁴ Men den medför också ökad administration för myndigheterna.

Många myndigheter omfattas också av internrevisionsförordningen och är därmed skyldiga att ha en process för intern styrning och kontroll. Statskontoret har kritiserat denna process för att den orsakar alltför mycket administration för myndigheterna.⁶⁵ Regeringen har efter denna kritik beslutat om att ändra i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt internrevisionsförordningen (2006:1228). Ändringarna ger bland annat myndigheterna större möjligheter till verksamhetsanpassning när de tillämpar förordningarna och lägre krav på dokumentation. Reglerna trädde i kraft den 1 januari 2019.⁶⁶

Riksrevisionen har en särskild roll när det gäller att granska den statliga verksamheten och myndigheterna. Riksrevisionen lyder under riksdagen och är en del av riksdagens kontrollmakt. Myndigheten ska bland annat svara för årlig revision och effektivitetsrevision. Riksrevisionen har rollen som oberoende revision av staten och kan därigenom bidra till att stärka den demokratiska insynen och en effektiv statsförvaltning. Granskningen kan således bidra till att stärka förtroendet för statsförvaltningen. Samtidigt orsakar Riksrevisionens verksamhet en hel del administrativt arbete för myndigheterna.

Den förvaltningspolitiska forskningen har under lång tid problematiserat utvecklingen mot mer granskning och kontroll. Vissa forskare beskriver tillväxten av myndigheter och verksamheter med uppgifter som kontroll, inspektion, tillsyn, uppföljning och utvärdering

⁶³ För regeringens definition av begreppet tillsyn, se skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

⁶⁴ Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*.

⁶⁵ Statskontoret (2016). *Mer tid till kärnverksamheten*.

⁶⁶ Prop. 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019*, utg.omr. 2.

som att det har växt fram ett granskningsamhälle.⁶⁷ De anser att granskning ger olika snedvridande effekter och att den signalerar misstro mot medarbetarna och verksamheterna som granskningen gäller.⁶⁸ Kritiken mot granskning har kommit från flera olika håll, men det finns ingen samsyn om hur granskning, revision och tillsyn bör se ut för att åstadkomma en så ändamålsenlig styrning och ledning som möjligt.

Myndigheternas interna uppföljning kan också orsaka problem

Det finns flera indikationer på att myndigheternas egna uppföljningar är problematiska. Som nämnts tidigare så saknar ibland myndigheterna nedbrutna mål eller indikatorer, vilket gör att det blir svårt att följa upp och redovisa verksamheten. Enligt Statskontorets myndighetsanalyser finns det ett behov av att utveckla myndigheternas resultatredovisningar, eftersom det är svårt att utifrån den information som förekommer i redovisningen avgöra vilka resultat som en enskild myndighet åstadkommer.⁶⁹ När uppföljningen och resultatredovisningen brister blir det svårt för regeringen att avgöra om en myndighet bedriver verksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, eller om regeringen behöver förändra sin styrning av myndigheten. Myndighetsanalyserna visar sammantaget att det finns en förbättringspotential i myndigheternas resultatredovisning.

1.6.5 Bristande ledarskap och stöd till medarbetarna

Den svenska förvaltningsmodellen och den arbetsgivarpolitiska delegeringen ställer höga krav på myndighetsledningen

Den svenska förvaltningsmodellen har en rad fördelar, men den ställer också höga krav på utövandet av regeringens utnämningssmakt och ett väl utvecklat ledarskap. Regeringens utnämningssmakt innebär att det är regeringen som tillsätter myndighetsledningen för de myndigheter som lyder under regeringen. Det betyder att regeringens

⁶⁷ Jacobsson, B. & Ivarsson Westerberg, A. (2013). *Staten och granskningsamhället*, Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret* och Power, M. (1997). *The Audit Society*.

⁶⁸ SOU 2018:48 *En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*.

⁶⁹ Statskontoret (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

förmåga att rekrytera har stor strategisk betydelse för det statliga ledarskapet.

Ett annat utmärkande drag i den svenska statsförvaltningen är den arbetsgivarpolitiska delegeringen, som i sin nuvarande form har funnits sedan 1994. Syftet med den arbetsgivarpolitiska delegeringen är att öka effektiviteten och långsiktigheten i statsförvaltningen och minska detaljstyrningen.⁷⁰ Den innebär att regeringen har delegerat ansvaret för att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, inklusive rätten att teckna centrala kollektivavtal, till Arbetsgivarverket.⁷¹ Den innebär också att myndighetscheferna tillsammans och enskilt har ansvaret för att utforma arbetsgivarpolitiken i statsförvaltningen. Denna grundläggande förutsättning påverkar i hög grad myndighetsledningarna i den svenska statsförvaltningen. I myndighetsförordningen anger regeringen bland annat att myndigheterna ska:

- utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken i samverkan med andra myndigheter
- se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten
- skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.⁷²

Det omfattande ansvar som regeringen har delegerat till myndighetsledningen gör att tillsättningen av ledningen är av stor betydelse för regeringen, för myndigheterna och för deras medarbetare. Myndigheterna verkställer riksdagens och regeringens politik och det kräver chefer som har förmåga att hantera en mängd parallella frågor. Myndighetsledningarna har därför en nyckelroll i styrningen av statliga myndigheter, eftersom de är länken mellan politiken och förvaltningen. Om styrningen av myndigheten inte är tillitsfull så kommer troligen inte heller styrningen inom myndigheten att bli det. Om myndighetsledningen tvingas balansera kortsiktiga mål med det som långsiktigt är bäst för myndigheten för att sedan utvärderas på de kortsiktiga leveranserna ökar sannolikheten för att ledningen prioriterar de kortsiktiga målen. En sådan styrning kommer att främja och

⁷⁰ Arbetsgivarverket (2007). *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*.

⁷¹ Förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

⁷² 8 § myndighetsförordningen (2007:515).

behålla kortsiktigheten även om andra viktiga förändringar genomförs.

Regeringen har begränsat utrymme att styra det statliga ledarskapet

Regeringen slog fast i den förvaltningspolitiska propositionen 2010 att den långtgående delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna till Arbetsgivarverket och till myndigheterna ligger fast.⁷³ Men det är snart 10 år sedan den förvaltningspolitiska propositionen togs fram och regeringens behov av att kunna styra i olika förvaltningspolitiska frågor brukar förändras över tid. Statskontoret bedömde i en rapport från 2016 att ledarskapet och medarbetarskapet i staten fungerar väl, men att det ändå endast finns ett begränsat utrymme för regeringen att styra myndigheternas arbete med dessa frågor, inom ramen för ett bibehållet delegerat arbetsgivaransvar. Om regeringen vill ta ett större ansvar för ledarskapet och medarbetarskapet i staten anser Statskontoret att det finns anledning att se över hela delegeringen. De föreslog därför att regeringen ska låta utvärdera den arbetsgivarpolitiska delegeringen och Arbetsgivarverkets roll.⁷⁴

Tillit på arbetet kräver ett förtroendeingivande ledarskap

En faktor som är mycket viktig för att det ska finnas tillit på arbetet är ledarskapet. Medarbetarna ska uppfatta att ledningen är kompetent, har integritet och stödjer medarbetarnas yrkesmässiga utveckling och ser till att de kan balansera yrkesliv och privatliv.⁷⁵ I dag ser det inte alltid ut så inom de statliga myndigheterna. Medarbetare på flera myndigheter upplever att ledarskapet är bristfälligt och alltför frånvarande och att chefen inte stödjer dem att utvecklas i sitt arbete.⁷⁶ Enligt Statskontoret är ett tydligt hinder för ett bra ledarskap att chefer lägger för mycket tid på administration. Därför är det viktigt att öka chefernas administrativa stöd. Myndighetsledningarna och chefer på lägre nivåer i myndigheten har också ett stort ansvar för att hitta en rimlig ambitionsnivå för administrationen och

⁷³ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

⁷⁴ Statskontoret (2016). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

⁷⁵ Statskontoret (2016). *Tillit på jobbet*.

⁷⁶ Statskontoret (2016). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

vara grindvakter för att förhindra onödig administration. För att kunna göra det krävs en viss erfarenhet och trygghet som chef. Det handlar till exempel om att anpassa processer och it-stöd så att de på bästa sätt ska kunna stödja verksamheten.⁷⁷

Staten behöver fortsatt vara en attraktiv arbetsgivare

En av de långsiktiga förvaltningspolitiska utmaningarna är myndigheternas kompetensförsörjning.⁷⁸ Till exempel visar Arbetsgivarverkets undersökningar att de statliga myndigheterna generellt sett har svårt att rekrytera och behålla kompetens.⁷⁹ En förklaring som Statskontoret lyfter fram utifrån dialogmöten med cirka 70 myndighetschefer och högre chefer i statlig förvaltning är att den starka utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden under senare år har medfört hög konkurrens inom vissa områden. En annan förklaring som lyfts fram är att det inte alltid anses vara attraktivt att arbeta i staten och att myndigheter konkurrerar med varandra om viss kompetens.

Av Statskontorets myndighetsanalyser framgår att många myndigheter anser att de har den kompetens som verksamheten kräver, samtidigt som många pekar på problem med att rekrytera, utveckla och behålla kompetent personal.⁸⁰

1.7 Tillitsdelegationens tidigare arbete och utgångspunkter

Grundidén med tillitsbaserad styrning och ledning är att öka och bibehålla kvaliteten i offentligt finansierade tjänster genom ökad tillit i styrningen, som också innebär ett ökat handlingsutrymme i mötet mellan medborgare och medarbetare. Det gäller också de myndigheter som inte har direkta medborgarkontakter. Här presenterar vi en kort

⁷⁷ Statskontoret (2016). *Mer tid till kärnverksamheten*.

⁷⁸ Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

⁷⁹ Arbetsgivarverket (2018). *Konjunkturbarometer för den statliga sektorn*.

⁸⁰ Statskontoret (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

sammanfattning av Tillitsdelegationens utgångspunkter för tillitsbaserad styrning och ledning.⁸¹

1.7.1 Tillitsbaserad styrning och ledning är ett förhållningssätt

Tillitsbaserad styrning och ledning är ett förhållningssätt eller en inriktning – inte ett färdigt koncept eller en specifik metod för styrning.⁸² Tillitsbaserad styrning och ledning innebär en förskjutning av fokus från traditionell, formell styrning till en starkare betoning på kultur, ledarskap och hela system. Begreppet tillit betonar betydelsen av det informella, det vill säga kultur, värderingar och attityder.⁸³ För att få till stånd en tillitsbaserad verksamhet behöver man arbeta med verksamhetens kultur, styrning och organisation. Synen på vad tillitsbaserad styrning och ledning är har Tillitsdelegationen utvecklat utifrån ett tvärvetenskapligt perspektiv.⁸⁴

Tillitsbaserad styrning och ledning bör vara ömsesidig och gemensyra alla delar av den offentliga förvaltningen, både den politiska huvudmannen och alla medarbetare i en organisation. Tillit kan användas för att förstå relationer såväl inom som mellan organisationer. Tilliten bör därför även omfatta relationerna mellan verksamheter och organisationer som ofta samverkar eller på andra sätt kommer i kontakt med varandra i olika ärenden och frågor.

Forskningen ger stöd för tillit

Under de gångna decennierna har forskningen om tillit ökat markant i takt med att allt fler studier har visat på dess betydelse. En del forskning handlar om den generella tilliten i samhället, en del handlar om

⁸¹ SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

⁸² Bringselius, L. (2018). *Tillit – en ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor*.

⁸³ Adler, P.S. (2001). *Market, hierarchy, and trust: The knowledge economy and the future of capitalism*, Joseph, E. m.fl. (2005). *A correlation of servant leadership, leader trust, and organizational trust*. Klijn, E-H. (2010) *Trust in governance networks: Looking for conditions for innovative solutions and outcomes* och Shockey-Zalabak, P. m.fl. (2000). *Organizational trust. What it means, why it matters*.

⁸⁴ SOU 2018:38 *Styra och leda med tillit. Forskning och praktik*.

medborgarnas tillit till förvaltningen och ytterligare en del handlar om tillit inom organisationer.

I forskningen har man funnit att hög tillit inom en organisation kan kopplas till en mängd positiva effekter.⁸⁵ Exempelvis gör tilliten att medarbetare vågar agera för att aktivt lösa problem, i stället för att fokusera på att undvika att göra fel eller hållas ansvariga för fel.⁸⁶ Samtidigt ökar medarbetarnas vilja att göra även sådana saker som inte ingår i deras formella rollbeskrivning för att organisationen ska kunna fullfölja sitt uppdrag. Genom att medarbetarnas energi riktas till uppdraget i stället för till inre angelägenheter och onödiga byråkratiska rutiner kommer effektiviteten att öka. Tillit har vidare kunnat kopplas till ökad tillfredsställelse och ökat engagemang på arbetet.⁸⁷

Grunden är det professionella omdömet

Grunden för tilliten är den professionella etiken. Den professionella etiken brukar man tala om när det gäller olika professioner eller yrkesgrupper och ofta finns den angiven delvis i lagstiftning. Tillit sätter fokus på det professionella omdöme som medarbetarna inom statliga myndigheter behöver för att kunna hantera problem och målkonflikter i sitt uppdrag. Sådant professionellt omdöme behöver till exempel statliga medarbetare som poliser, inspektörer, utredare och jurister för att kunna göra ett bra arbete. Behovet av tillit accentueras av att flera yrkesgrupper inom staten har fått sitt professionella handlingsutrymme kringskuret. Allt större resurser ägnas åt styrning och kontroll, medan utrymmet för professionellt omdöme minskar.⁸⁸

⁸⁵ För en genomgång av tillitens effekter i ett organisatoriskt perspektiv, se till exempel Bligh, M. C. (2017). *Leadership and trust*.

⁸⁶ Mayer, R. & Gavin, M. (2005). *Trust in management and performance: who minds the shop while the employees watch the boss?*

⁸⁷ Dirks, K. m.fl. (2002). *Trust in leadership: Meta-analytic findings and implications for research and practice*.

⁸⁸ Adler, P.S. (2001). *Market, hierarchy, and trust: The knowledge economy and the future of capitalism*, Brante, T. (2014). *Den professionella logiken. Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapsambället*, Brante, T. m.fl. (2015). *Professionerna i kunskapsambället. En jämförande studie av svenska professioner* och Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*.

Tillitsbaserad styrning handlar inte om att åsidosätta regler

Grundläggande för tilliten är att i högre grad utgå från att den andra parten både kan och vill prestera i stället för att utgå från misstro i relationer mellan människor och institutioner – kanske presterar den andra parten till och med bättre utan detaljerade krav eller instruktioner. Men tillit är inte en naiv hållning i relation till de yrkesverksamma, utan det handlar om en balansgång där ledningen ger ökat handlingsutrymme, men samtidigt fortsätter att kontrollera och utvärdera. Kontrollen och utvärderingen sker i högre grad på kollegial basis och utifrån dialog med den granskade.⁸⁹ Tillitsdelegationen vill betona att tillit inte handlar om att åsidosätta lagar och regler eller att på annat sätt riskera rättssäkerheten i den offentliga verksamheten. Tillitsdelegationen har tidigare tagit upp vissa avgränsningar av tillitsbaserad styrning och ledning. De är i korthet:⁹⁰

- Lagar och regler ska följas – men det ska också finnas möjlighet att påtala behov av förändringar om de inte är ändamålsenliga.
- Vid mindre fel bör det finnas en förlåtande och lärande attityd – men också ansvarsutkrävande vid allvarlig misskötsel.
- Dialog och ömsesidig respekt är grundläggande för tillitsbaserad styrning och ledning – men det innebär inte avsaknad av styrning, uppföljning och ansvarsfördelning.
- Kontroll av kvalitet och kostnader samt transparens i verksamheten kan också leda till ökad tillit.

1.7.2 Sammanfattning av vägledande principer för tillitsbaserad styrning och ledning

En tillitsbaserad styrning och ledning är ingen enhetlig styrmodell, men det finns en rad vägledande principer som kännetecknar tillitsbaserad styrning och ledning. En utgångspunkt är att beslutsfattare, chefer och medarbetare i alla delar av den offentliga verksamheten kan mildra eller i bästa fall lösa de problem som finns genom att an-

⁸⁹ Bringselius, L., Tillitsdelegationens rapportserie (2019). *Uppföljning ur ett tillitsperspektiv*.

⁹⁰ För ett mer utvecklat resonemang, se Bringselius, L. Tillitsdelegationens rapportserie (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning. Ett ramverk*.

vända dessa principer i styrning och ledning av verksamheterna. De sju principerna som vi tog fram till det tidigare betänkandet är:⁹¹

Tillit	Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar.
Medborgarfokus	Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på.
Helhetssyn	Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser.
Handlingsutrymme	Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande, men var också tydlig kring vem som har mandat att göra vad, och skapa goda förutsättningar för medarbetarna att klara sitt uppdrag.
Stöd	Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten.
Kunskap	Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.
Öppenhet	Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktankande och respektera kritik.

⁹¹ SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

1.8 Vår tolkning av uppdraget

Tillitsdelegationens uppdrag har varit att främja tillitsbaserad styrning och ledning inom de statliga myndigheterna. Vi har fokuserat på att skapa dialog och diskussion om frågor som rör styrningen av och inom myndigheterna. Vår ambition har varit att nå ut brett till de statliga myndigheterna i syfte att främja en mer tillitsbaserad styrning och ledning som stödjer mötet mellan medarbetare och medborgare.

Delegationen har utgjort ett stöd till myndigheterna och är en del av tillitsreformen. Uppdraget har inte inneburit att utvärdera resultaten av arbetet. Det gör att det finns risk för ett trovärdighetsproblem när det gäller att redovisa faktiska resultat av arbetet. Vi har hanterat detta problem genom att i våra bedömningar och förslag utgå ifrån den empiri som vi har samlat in parallellt med det främjande arbetet och redovisa resultaten på ett så sakligt sätt som möjligt.

Vi har i enlighet med direktivet genomfört projekt, drivit nätverk och spridit kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning. Syftet med delegationens arbete har varit att stärka förvaltningspolitiken på lång sikt genom att ge myndigheterna stöd för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Uppdraget har därmed inte varit ett traditionellt utredningsuppdrag. Tillitsdelegationen lämnar av detta skäl inga förslag på detaljerade förändringar av till exempel lagar eller förordningar som rör förvaltningspolitiken.

De förslag som vi lämnar handlar i enlighet med direktivet om hur erfarenheter av och goda exempel på idé- och verksamhetsutveckling inom statliga myndigheter ska kunna spridas inom hela den statliga förvaltningen. Vi har också valt att lägga ett förslag som är kopplat både till uppdraget om att identifiera och analysera hinder för att genomföra utvecklingsinsatser och till uppdraget om att genomföra projekt som syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet.

1.8.1 Så här har vi arbetat

Tillitsdelegationen har haft i uppdrag att organisera och driva nätverk där grupper av statliga myndigheter praktiskt kan söka och pröva att förändra sin styrning utifrån ett tillitsperspektiv. Vi har gjort detta genom Tillitsnätverket, där 44 myndigheter har deltagit. Syftet

med nätverket har varit att inleda eller fördjupa en diskussion och analys av myndigheternas styrning och ledning, inte i första hand att påvisa konkreta resultat. I Tillitsnätverket har myndigheterna arbetat med fallstudier. En närmare beskrivning av Tillitsnätverket görs i avsnitt 2.9. I bilaga 4 finns en närmare redovisning av de deltagande myndigheterna och de fallstudier de har gjort.

En del av Tillitsdelegationens uppdrag har också varit att genomföra försöksverksamheter tillsammans med forskare i olika statliga myndigheter. De olika försöksverksamheter som har pågått vid sex olika myndigheter har vi valt att samla under namnet Tillitsverkstaden. Utgångspunkten för försöksverksamheterna har varit att styrning och ledning i högre utsträckning ska ta tillvara medarbetaren och medborgarens kunskap och erfarenhet för att skapa en bättre offentlig sektor. De myndigheter som har deltagit i Tillitsverkstaden är Polisen, Säkerhetspolisen, Trafikverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen. Trafikverket, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen har också deltagit i Tillitsnätverket.

Tillitsdelegationen har också anordnat 5 konferenser inom ramen för vad vi har kallat Forum Tillit, där forskare från olika lärosäten samt chefer och medarbetare från statliga myndigheter har kunnat mötas och diskutera frågor och teman som är väsentliga i Tillitsdelegationens arbete. Syftet med arbetet har varit att bidra till erfarenhets- och kunskapsutbyte samt till att främja ett utvecklingsarbete mot en mer tillitsbaserad styrning av och inom de statliga myndigheterna. Vi har också genomfört många föreläsningar, workshops och besök.

I Tillitsdelegationens uppdrag ingick även att analysera hinder och identifiera områden som vi bedömer har särskilt stor utvecklingspotential. För att komplettera bilden från Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket har vi även genomfört en enkätundersökning som riktat sig till samtliga statliga myndigheter (se bilaga 5). I den har vi bland annat ställt frågor om hinder och utvecklingsområden.

Arbetet har utgått från de vägledande principerna

Tillitsdelegationen har arbetat med utgångspunkt i de vägledande principerna för tillitsbaserad styrning och ledning. Vi har testat hur väl de vägledande principerna fungerar för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning i de statliga myndigheterna. Vi har också prövat om tillitsbaserad styrning och ledning skulle kunna ge vägledning i hur några av de problem som vi beskriver i detta kapitel skulle kunna hanteras.

I arbetet har vi särskilt fokuserat på följande områden:

- **Medborgaren:** I verkstaden och nätverket har Tillitsdelegationen kontinuerligt betonat att myndigheterna ska identifiera hur deras verksamhet påverkar medborgaren.⁹² Det gäller även om myndighetens uppdrag handlar om att stödja andra myndigheter eller kommuner.
- **Helheten:** I verkstaden och nätverket har Tillitsdelegationen kontinuerligt poängterat vikten av att låta aktörer från hela systemet mötas.
- **Att ifrågasätta nuvarande sanningar:** Tillitsdelegationen har som en offentlig utredning haft en utomstående roll i det arbete som har genomförts. Det har underlättat möjligheten att ifrågasätta etablerade sanningar hos myndigheterna, men också att få myndigheterna själva att ifrågasätta sådana.
- **Testa tidigt:** I arbetet framför allt i verkstaden har Tillitsdelegationen betonat vikten av att testa prototyper på lösningar tidigt för att tydligare förstå vad som orsakar problem och för att snabbare kunna hitta lösningar.
- **Väga in medarbetarnas röst:** För att en tillitsbaserad styrning och ledning ska kunna bli verklighet är det helt grundläggande att medarbetarna får vara med redan från början. Därför har det varit en central ambition att skapa dialog mellan de som arbetar i myndigheternas strategiska respektive operativa arbete.
- **Brett kunskapsutbyte:** I både verkstaden och nätverket har kunskapsutbytet mellan myndigheterna spelat en viktig roll. Vid de flesta tillfällen har myndigheterna träffats för att dela erfaren-

⁹² Vi har använt begreppet medborgare, men för vissa myndigheter handlar det främst om företag, kommuner eller andra avnämare.

heter. Tillitsdelegationen har bedömt att myndigheterna kan lära sig mycket av varandra trots att de har olika förutsättningar och uppdrag.

- **Forskarkompetens:** Under hela arbetet har det funnits forskare som följt och stöttat arbetet, framför allt i verkstaden. Myndigheterna har därigenom kunnat få ta del av vetenskapliga lärdomar och en kritisk vetenskaplig granskning.

Faktaundersökning och avstämning

De myndigheter som har ingått i Tillitsverkstaden och i Tillitsnätverket har faktagranskat de texter som berör dem. Delegationens expertgrupp, referensgrupp, vetenskapliga råd samt forskningsledare har också fått lämna synpunkter på delar av betänkandet.

Delegationen skulle enligt direktivet löpande informera Finansdepartementet om hur vi har genomfört uppdraget. Det har vi gjort genom regelbundna möten och kontakter med uppdragsgivaren och genom att experter från Regeringskansliet har ingått i Tillitsdelegationens expertgrupp.

1.8.2 Samverkan med myndigheter och andra

Tillitsdelegationen skulle enligt direktivet samverka med en rad olika myndigheter och andra organisationer. Regeringen angav att delegationen skulle samverka med Statskontoret, Arbetsgivarverket, andra berörda statliga myndigheter, forskningsinstitutioner, organisationer som företräder olika yrkesgrupper och andra relevanta aktörer. Samverkan skulle ske inom ramen för särskilda forum som delegationen skulle skapa.

Tillitsdelegationen har ordnat särskilda möten med Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Vinnova för att ta tillvara dessa myndigheters kunskap om styrning och ledning inom statsförvaltningen. Mötena har skett med såväl generaldirektörer som medarbetare. Statskontoret och Vinnova har också deltagit med en expert i Tillitsdelegationens expertgrupp.

Regeringen har utsett en expertgrupp med företrädare för Regeringskansliet och myndigheterna. Tillitsdelegationen har också inrättat

en referensgrupp med företrädare för arbetstagarorganisationer, kommuner och andra aktörer för att inhämta synpunkter på arbetet (se bilaga 7).

Tillitsdelegationen har samarbetat med flera forskare. Tre forskningsledare har anlitats inom ramen för Tillitsverkstaden och en forskningsledare har varit vetenskaplig rådgivare i hela delegationens arbete. Ett antal forskare har också bidragit med olika underlagsrapporter. Därutöver har Tillitsdelegationen inrättat ett vetenskapligt råd som har träffats regelbundet (se bilaga 6).

Både de deltagande myndigheterna, forskningsledarna, expertgruppen, referensgruppen och det vetenskapliga rådet har bidragit med värdefulla synpunkter på Tillitsdelegationens betänkande. Tillitsdelegationen svarar dock enligt kommittéförordningen (1998:1474) självständigt för det slutgiltiga innehållet i betänkandet.

1.8.3 Disposition

I kapitel 2 presenterar vi lärande exempel från flera myndigheter som har tillämpat tillitsbaserad styrning och ledning i sin verksamhet. Kapitlet ger en fördjupad bild av arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning.

I kapitel 3 redovisar vi resultaten av myndigheternas arbete med tillitsbaserad styrning och ledning inom ramen för Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket. Resultaten grundar sig också på samtal med medarbetare och chefer vid ett stort antal myndigheter och en enkät riktad till samtliga statliga myndigheter under maj och juni månad 2019.

I kapitel 4 presenterar vi Tillitsdelegationens bedömningar och förslag.

I kapitel 5 redogör vi för konsekvenserna av delegationens förslag enligt kommittéförordningen (1998:1474).

2 Lärande exempel från statliga myndigheters arbete med tillitsbaserad styrning och ledning

2.1 Sammanfattning

Tillitsdelegationen har genomfört försöksverksamheter i sex olika statliga myndigheter inom ramen för Tillitsverkstaden och arbetat med fallstudier i 44 myndigheter i Tillitsnätverket. I detta kapitel redovisar vi lärande exempel från ett antal myndigheters arbete med tillitsbaserad styrning och ledning inom ramen för Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket. Från detta arbete har vi dragit följande lärdomar:

- Ett ökat medborgarfokus leder till mer ändamålsenlig verksamhet. Det leder också till förändringar av myndighetens arbete som kan vara utmanande.
- Ett ökat handlingsutrymme och kontinuerligt arbete med återkoppling för medarbetarna har lett till en återprofessionalisering för vissa yrkesgrupper. Det leder i sin tur till goda resultat.
- När myndigheterna lyckas skapa en helhetssyn tillsammans med andra aktörer leder det till nytta för medborgare, medarbetare och samhället. Men att skapa en helhetssyn har varit en utmaning för flera av myndigheterna.
- Att våga lyfta frågan om relationen mellan medarbetare och chefer har varit utmanande men har lett till en större öppenhet kring roller, mandat och uppdrag.

- Tillitsbaserad styrning och ledning är relevant för både myndigheter med direktkontakt med medborgaren, samt för myndigheter som saknar sådan direktkontakt.

2.2 Sex olika försöksverksamheter i Tillitsverkstaden

De olika försöksverksamheter som pågått vid sex olika myndigheter har vi valt att samla under namnet Tillitsverkstaden. I Tillitsverkstaden fokuserades utvecklingsarbetet på att lösa en avgränsad utmaning och drevs av myndigheterna i nära dialog med delegationen samt följdes av ett antal forskare. Tillitsverkstaden svarar mot uppdraget att Tillitsdelegationen ska genomföra dels projekt som syftar till att ge stöd till statliga myndigheter som vill utveckla verksamheten med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning och ledning vid myndigheten, dels projekt som syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet.¹

Urvalet av myndigheter och försöksverksamheter till Tillitsverkstaden har grundat sig i olika faktorer. Det första är direktivet där regeringen efterlyser myndigheter med medborgarnära verksamhet.² Med medborgarnära verksamhet tänker vi först och främst på myndigheter som har direktkontakt med medborgare, som exempelvis Arbetsförmedlingen, Kronofogden eller Polisen. I dessa myndigheter har mötet med medborgaren en tydlig roll i verksamheten och är prioriterad för att klara av myndighetens uppdrag. Samtidigt har vi under utredningens gång sett att de myndigheter som har en indirekt kontakt med medborgarna, via exempelvis företag, andra myndigheter, kommuner eller landsting spelar en viktig roll för att mötet mellan den statliga medarbetaren (arbetsförmedlare, kronofogde eller polis) och medborgaren ska bli så bra som möjligt. Därför menar vi att det även är viktigt att involvera de myndigheter som har en mer indirekt kontakt med medborgarna. Det gäller myndigheter som exempelvis Trafikverket, Socialstyrelsen eller Riksgälden.

En annan faktor var att myndigheten ville utveckla verksamheten med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning vid myndigheten. Att myndigheten strävar i denna riktning är efterfrågat i direktivet

¹ Dir. 2017:119 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen.*

² Dir. 2017:119 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen.*

men det är också nödvändigt för att myndigheten ska vara aktuell för Tillitsverkstaden.³ En viktig utgångspunkt har varit att myndigheterna instämmer i den generella inriktning som ramverket för en tillitsbaserad styrning och ledning ger.

En tredje faktor var förhållandevis slumpmässig – vilka myndigheter som hade tid och möjlighet att avsätta resurser för detta arbete spelade in. Myndigheter som inte har velat vara med eller som genomgår stora förändringar har på detta vis fallit bort för att det inte har varit möjligt att genomföra en försöksverksamhet där under tiden Tillitsdelegationen funnits – inte på grund av att de är ointressanta.

Myndigheterna i Tillitsverkstaden

De myndigheter som deltog i Tillitsverkstaden var Polisen, Säkerhetspolisen, Trafikverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen. De sex olika myndigheterna har sin hemvist i fyra olika departement och varierar från 700 till 30 000 anställda (se tabell 2.1).

Myndigheterna som deltog i Tillitsverkstaden utgör en bred bild av statliga myndigheters verksamhet, men de är långt ifrån heltäckande. Tillitsverkstaden är en del som tillsammans med Tillitsnätverket⁴ och enkäten skapar en mer fullständig bild av hur statliga myndigheter arbetar med en tillitsbaserad styrning och ledning. Den samlade beskrivningen finns i kapitel 3.

³ Dir. 2017:119 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen*.

⁴ Tre av myndigheterna i Tillitsverkstaden ingår också i Tillitsnätverket, nämligen Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Trafikverket.

Tabell 2.1 Tillitsverkstaden
Myndigheter i Tillitsverkstaden

Myndighet	Uppdrag	Departement	Anslag	Anställda
Polismyndigheten	Minska brottslighet och öka medborgarnas trygghet.	Justitie	25 mdkr	30 000
Säkerhetspolisen	Höja säkerhetsnivån i Sverige genom att avslöja och reducera säkerhetshot mot Sverige och våra skyddsvärden.	Justitie	1,5 mdkr	1 200
Trafikverket	Ansvara för infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.	Infrastruktur	59 mdkr	8 000
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	Svara för tillsyn och tillståndsprövning inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet inom LSS.	Social	770 mkr	700
Arbetsförmedlingen	Ansvara för den offentliga arbetsförmedlingen, förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och bidra till ökad sysselsättning.	Arbetsmarknad	8 mdkr	14 000
Socialstyrelsen	Verka för god hälsa och social välfärd samt för vård och omsorg av hög kvalitet.	Social	700 mkr	740

Försöksverksamheter i samverkan med forskare

Försöksverksamheterna har genomförts i nära samarbete med forskare. I Tillitsverkstaden har vi haft tre forskningsledare som har följt och dragit lärdomar från försöksverksamheterna. Det konkreta genomförandet skiljer sig mellan de olika försöksverksamheterna men generellt handlar det om att öka inslaget av tillitsbaserad styrning och ledning genom att använda ett annorlunda sätt att arbeta än vad som vanligtvis är fallet. Exakt hur försöksverksamheterna genomförs är olika för varje myndighet (läs mer om detta i avsnitt 2.3–2.8).

2.3 Polisen – snabbare lagföring

I försöksverksamheten som benämns snabbare lagföring har Polisen tillsammans med en rad andra myndigheter testat ett nytt sätt att arbeta med mindre allvarliga brott. Syftet med försöksverksamheten har varit att korta handläggningstiden för dessa vanliga mängdbrott. Mängdbrott står i dag för cirka hälften av de brott som prövas i tingsrätter och de tar upp huvuddelen av Polisens utredningsverksamhet. Arbetet har skett utifrån en helhetssyn vilket innebär att hela rättskedjan omfattats. Arbetet har resulterat i kortare handläggningstider, minskat antal kompletteringar, ökad myndighetssamverkan och ökat professionellt handlingsutrymme för medarbetarna.

2.3.1 Vad har genomförts i försöksverksamheten?

I försöksverksamheten snabbare lagföring har Polisen tillsammans med en rad andra myndigheter testat ett nytt sätt att arbeta med mindre allvarliga brott. Försöksverksamheten har genomförts med hjälp av en försökslagstiftning som omfattat polisområde Stockholm nord.⁵ I januari 2018 påbörjades försöksverksamheten i lokalpolisområdena Solna, Rinkeby och Täby. I januari 2019 utvidgades försöksverksamheten till att omfatta hela polisområdet Stockholm nord, som även innehåller lokalpolisområdena Sollentuna, Vällingby, Järfälla och Norrtälje. Poliserna utbildades i det nya arbetssättet innan verksamheten påbörjades.

Förutom Polismyndigheten var Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket, Regeringskansliet (genom Justitiedepartementet) och Brottsförebyggande rådet (Brå) med i arbetet. De domstolar som berördes av försöksverksamheten var Solna, Attunda och Norrtälje tingsrätt.⁶

Syftet med försöksverksamheten har varit att korta handläggningstiden för mängdbrott. Det är brott som är vanliga och som oftast inte kräver en omfattande utredning. Exempel på sådana brott är stöld i butik, narkotikabrott, olovlig körning och rattfylleri. De brott som

⁵ Stockholm är uppdelat i Stockholm city, Stockholm syd och Stockholm nord.

⁶ Regeringsbeslut (Ju2017/06712/DOM (delvis) Ju2017/08090/DOM) *Uppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket, Attunda tingsrätt, Solna tingsrätt och Brottsförebyggande rådet om försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål.*

är aktuella i försöksverksamheten är sådana som kan ge fängelse i max 3 år enligt straffskalan och som begås av personer över 18 år.

Dessa brottstyper står i dag för cirka hälften av de brott som prövas i tingsrätter och de tar upp huvuddelen av Polisens utredningsverksamhet.⁷ Hypotesen har varit att om det går att minska tiden myndigheten arbetar med dessa brott går det att lägga mer tid på allvarligare, mer utredningskrävande ärenden. Målsättningen för försöksverksamheten har varit att minska genomströmningstiden från brott till lagföring från 22 veckor till 2–6 veckor för ovan nämnda brott. Detta ska göras med bibehållen rättssäkerhet för den som är utsatt eller misstänkt för brott.

Försöksverksamheten var inriktad på brott där Polisen kommer till brottsplatsen och påträffar den misstänkte, och där utredningen kan slutföras direkt på platsen eller annars inom förhållandevis kort tid. Förhoppningen har varit att Polisens förmåga att snabbt färdigställa brottsutredningar ska stärkas genom ett utvecklat arbetssätt med fokus på direkta utredningsåtgärder.

2.3.2 Vad har försöksverksamheten lett till?

Försöksverksamheten har lett till kortare handläggningstider, minskat antal kompletteringar av ärenden, ökad samverkan mellan myndigheterna och ett ökat professionellt handlingsutrymme hos medarbetare. Försöksverksamheten har inte lett till ett ökat medborgarinflytande.

Kortare handläggningstider

Försöksverksamheten har lett till kortare handläggningstider. Det visar såväl Brå:s utvärdering av försöket samt Polisens egen statistik. I Brå:s rapport framkommer det att under den studerade perioden⁸ har 39 procent av de potentiella brottsmisstankarna inom försöksområdet ingått i försöksverksamheten. Mediantiden för den sammanlagda handläggningen – från registrerad anmälan till avslut hos polis, åklagare eller domstol – var 33 dagar för försöksverksamheten och 41 dagar för ordinarie verksamhet (se tabell 2.2).

⁷ Ds 2018:9 *Snabbare lagföring*.

⁸ Den period som Brå har studerat är 29 januari till 30 september 2018.

Tabell 2.2 Handläggningstid

Sammanlagd handläggningstid i antal dagar (från registrerad anmälan till avslut) i försöksverksamheten och ordinarie verksamhet

	Försöksverksamhet	Ordinarie verksamhet
Median	33	41
Minimum	0	0
Maximum	241	251

Källa: Brå.

I jämförelser mellan försöksverksamheten och den ordinarie verksamheten framgår att handläggningstiden var kortare inom försöksverksamheten.⁹ I försöksverksamheten har 82 procent av misstankarna avslutats inom 10 veckor och för ordinarie verksamhet var motsvarande siffra 65 procent.

Tabell 2.3 Handläggningstid

Fördelning av brottsmisstankar efter sammanlagd handläggningstid (från registrerad anmälan till avslut), inom försöksverksamheten

	Försöksverksamhet	Ordinarie verksamhet
Upp till 2 veckor (0–14 dagar)	67 % (722)	42 % (794)
2–6 veckor (15–42 dagar)	23 % (247)	20 % (372)
6–10 veckor (43–70 dagar)	5 % (54)	5 % (85)
Över 10 veckor (>70 dagar)	2 % (24)	7 % (127)

Källa: Brå.

Från tabell 2.3 kan vi utläsa att en stor andel av misstankarna har avslutats inom 6 veckor; det rör sig om 60 procent i försöksverksamheten och 51 procent i den ordinarie verksamheten. När det gäller andelen misstankar med en handläggningstid på över 10 veckor var skillnaden mellan verksamheterna större. I försöksverksamheten var andelen 18 procent, och motsvarande andel för den ordinarie verksamheten var 35 procent. Detta visar att det inom bägge verksamheterna fanns misstankar om brott som har handlagts snabbt, men att det inom den ordinarie verksamheten fanns fler misstankar om brott med långa handläggningstider.

⁹ Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*.

Tabell 2.4 redovisar de sammanlagda handläggningstiderna, från registrerad anmälan till avslut, uppdelat på om handläggningen har avslutats hos åklagare eller i domstol. En misstanke kan avslutas hos åklagaren genom strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller genom ett beslut att inte väcka åtal, det vill säga ett negativt åtalsbeslut. Avslut i domstol innebär att misstanken lett till en dom eller blivit avskriven vid tingsrätten.

Tabell 2.4 Handläggningstid

Sammanlagd handläggningstid i antal dagar (från registrerad anmälan till avslut) i försöksverksamheten och i ordinarie verksamhet, fördelad på avslut hos åklagare respektive avslut i tingsrätt

	Avslut åklagare		Avslut tingsrätt	
	Försöks- verksamhet	Ordinarie verksamhet	Försöks- verksamhet	Ordinarie verksamhet
Median	5	32	51	98
Maximum	119	222	241	251

Källa: Brå.

Skillnaderna i handläggningstid mellan försöksverksamheten och den ordinarie verksamheten blir mer framträdande när resultaten redovisas uppdelade på var i rättskedjan misstanken avslutats, jämfört med när uppgifterna redovisas sammantaget, som i tabell 2.4. En förklaring till att skillnaderna blir mindre framträdande när handläggningstiderna redovisas sammantaget är att en större andel misstankar inom försöksverksamheten har hunnit igenom rättsprocessens alla steg och avslutats i domstol.

Minskat antal kompletteringar

I försöksverksamheten var andelen kompletteringar mindre än i den ordinarie verksamheten. En komplettering är det beslut åklagaren fattar att skicka tillbaka förundersökningen till Polisen för komplettering eftersom åklagaren bedömer att den inte är fullständig. Andelen av misstankarna som skickats tillbaka till Polisen för komplettering var 12 procent i den ordinarie verksamheten och endast 2 procent

inom försöksverksamheten, se tabell 2.5.¹⁰ I uppgifter från Åklagarmyndigheten framgick endast det senaste åklagarbeslutet. Det innebär att andelen kompletteringar sannolikt underskattades något för både försöksverksamheten och den ordinarie verksamheten. De misstankar som senare avslutats med något av de andra besluten kan ha kompletterats av polisen och sedan åter redovisats till åklagare.

Tabell 2.5 Kompletteringar

Fördelning av olika typer av åklagarbeslut samt öppna misstankar, i försöksverksamheten respektive i ordinarie verksamhet.
Antal inom parentes

Beslut	Försöksverksamhet	Ordinarie verksamhet
Åtal	67 % (722)	42 % (794)
Strafförelägganden	23 % (247)	20 % (372)
Åtalsunderlåtelse	5 % (54)	5 % (85)
Ej åtal	2 % (24)	7 % (127)
Kompletteringar	2 % (19)	12 % (232)
Öppna	1 % (9)	14 % (264)
Totalt	100 %	100 %

Källa: Brå.

Ökad myndighetssamverkan

En viktig del i uppdraget att genomföra försöksverksamheten med ett snabbförfarande i brottmål var att öka samverkan mellan myndigheter. En fungerande myndighetssamverkan var även en förutsättning för flera av de positiva resultaten – delaktighet och återkoppling mellan polis, åklagare och tingsrätter – som avsnitten ovan beskriver.

Att samarbetet mellan myndigheterna i försöksverksamheten har fungerat bra framkommer tydligt i de intervjuer som gjorts med representanter för de inblandade myndigheterna. Samarbetet har inneburit konkret operativt arbete, där myndigheterna gemensamt tagit fram rutiner och arbetsmetoder. Några menar att det är just detta som skapat en sådan positiv samverkan, där alla varit lösningsorienterade – att man skapat någonting från grunden tillsammans. I stället för att endast se till den egna delen av kedjan har myndigheterna varit beredda att anpassa och justera sina egna interna rutiner och metoder för att förenkla arbetet vid någon av de andra myndigheterna. En

¹⁰ Den korrekta benämningen på beslutet är FU-ledning överlämnas till utredande myndighet.

medarbetare på Polisen uttrycker det närmare samarbetet på följande vis:

Bara det att man har träffats och diskuterat tillsammans i stället för att skicka promemorior fram och tillbaka.¹¹

Flera intervjupersoner lyfter fram att den positiva upplevelsen av samarbetet mellan myndigheter har fått effekter även utanför försöksverksamheten. De menar att förståelsen för övriga myndigheters verksamhet och förutsättningar har blivit bättre, vilket förenklar samarbetet även i andra frågor. De menar också att det var positivt att de fått nya kontakter och kortare kontaktvägar.

Ökat professionellt handlingsutrymme hos medarbetare

Poliserna i yttre tjänst har fått ökat mandat och ansvar för att vidta de första åtgärderna som är avgörande för ett snabbförfarande. Det handlar till exempel om att i högre grad genomföra förundersökningar och säkra bevis. De ingripande poliserna gör i högre grad klart förundersökningen på plats med stöd av förundersökningsledare i stället för att skicka vidare ärendet internt inom myndigheten. Poliserna i yttre tjänst har fått en utbildning som stöd, men det kanske viktigaste stödet har varit att förundersökningsledare finns tillgängliga på telefon och kan bistå direkt i ärendet om det skulle behövas. På så sätt kan poliserna tillsammans med förundersökningsledaren gå igenom om bevisningen räcker, och till exempel vad poliserna behöver komplettera med om exempelvis personen nekar till brott.¹²

En annan sak som har främjat det professionella arbetet är att det har funnits en kontinuerlig återkoppling. En del av detta handlar om stödet från jourhavande förundersökningsledare. En annan del handlar om att domstolarna inom försöksverksamheten har etablerat en praxis med att skicka ut domarna till alla poliser som varit inblandade i ärendet, vilket innefattar poliserna i yttre tjänst som gjorde de initiala ingripande. På detta vis skapades en återkoppling där poliserna i yttre tjänst kunde följa vad som hände med de ingripanden och förarbeten som de genomförde. Detta har lett till att poliser som arbetar i yttre tjänst i högre utsträckning än tidigare tar del av resultatet av

¹¹ Från Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*, s. 36.

¹² Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*.

deras ingripande. En medarbetare på Polisen uttrycker det på följande vis:

Du får en bild av vad som hände med ingripandet vid snatteriet och också vad du måste göra annorlunda till nästa gång.

Enligt poliserna ledde detta till en ökad motivation eftersom de har sett vad som händer efter deras ingripanden. Det leder också till ett ökat lärande eftersom de i högre utsträckning fick lära sig hur domstolarna resonerar och vad de behöver förbättra i hanteringen av framtida utredningar.

Involvering av medborgare

Försöksverksamheten hade inte ett tydligt medborgarfokus när målen för försöksverksamheten formulerades. Att lagföringen ska bli snabbare var ett mål som i första hand sattes utifrån ett internt myndighetsfokus snarare än utifrån medborgarens fokus. Detta riskerar att leda fel. Det hade varit relevant att undersöka och lyssna in vad medborgarna lägger värde på, för att eventuellt kunna förändra processen. I efterhand har Polisen diskuterat hur de framöver ämnar göra detta. En chef på Polisen uttrycker det på följande vis:

Här har vi bestämt att vi vill involvera medborgarna på ett bättre sätt. Detta har bland annat resulterat i medborgarlöftena. De har vi ju fått kritik för och de är inte perfekta men de fyller en viktig roll. Det är viktigt att lyssna in vad medborgarna tycker är viktigt. Det är också viktigt att vi inte alltid gör det medborgarna tycker är viktigt. Ibland har medborgarna fel, de vet inte alltid så mycket om polisarbete. Men vi kan ta det de säger på allvar och göra det på ett sätt som funkar. Problemet är att få en trovärdighet för det.

Det finns alltid en risk med utvecklingsarbeten som inte har ett tydligt medborgarfokus från början. I denna försöksverksamhet ligger denna risk främst i att det kan bli svårigheter att säkerställa misstänkta rättigheter.¹³

¹³ Detta går inte att säga mycket mer om i nuläget. Det finns ingen uppföljning med de som är dömda eller misstänkta för brott.

2.3.3 Vinster för medborgare, medarbetare och samhället

Ett mål med försöksverksamheten har varit att korta handläggningstiderna för vissa brottmål. Ett annat har varit att skapa en mer sammanhållen lagföringsprocess, där den tid då det inte pågår några aktiva åtgärder är kortare. Dessa mål har försöksverksamheten uppnått.¹⁴

Medborgare

Försöksverksamheten har huvudsakligen påverkat medborgare på två vis, som brottsoffer eller som brottsmisstänkt. För brottsoffer har försöksverksamheten inneburit kortare väntetid från det att man blivit utsatt för brott till dess att ärendet har avgjorts. För brottsoffer har det i högre utsträckning blivit så att brottsmisstänkta döms för brott de genomfört mot just dem, i och med att färre brottsmisstankar sammanslås¹⁵ till ett och samma ärende.

För brottsmisstänkta har förfarandet också gått snabbare.¹⁶ För brottsmisstänkta har det fått effekten att polis eller åklagare inte i samma grad som tidigare slår samman flera olika brott till en samlad bedömning. I försöksverksamheten har brottsmisstänkta i stället blivit dömda för varje enskilt brott. Detta innebär att den brottsmisstänkte inte får den sammanslagning av brott som vissa tidigare kunnat få när de begått en viss typ av brott. En polis beskriver det på följande vis:

Med det här lagförs de för varje gärning för sig. Tidigare samlade de på sig flera olovliga körningar och lagfördes bara för en, medan resten avskrevs. Då kändes det ju som att de fick rabatt.¹⁷

Som brottsmisstänkt har man även fått en snabbare påföljd för de brott man har begått alternativt ett snabbare avslut utan påföljd om man inte har kunnat lagföras för något brott. Ett snabbare avslut, vare sig det handlar om påföljd eller inte är någonting som generellt sett är positivt för den enskilda individen. För de medborgare som deltar som vittnen har den mer sammanhållna processen lett till kor-

¹⁴ Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*.

¹⁵ När domaren lägger ihop flera olika brott till en samlad bedömning.

¹⁶ Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*.

¹⁷ Från Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*.

tare väntetid och ett snabbare avgörande. Det leder i sin tur generellt till bättre vittnesuppgifter.¹⁸

Medarbetare och chefer

För medarbetarna på de inblandade myndigheterna har försöksverksamheten lett till en rad förändringar, som de flesta har uppfattat som positiva. Enligt poliserna själva har arbetssättet lett till att de blivit mer motiverade och effektivare. Medarbetarna på de övriga myndigheterna har också varit positiva, även om det förändrade arbetssättet medfört en del nya utmaningar.

Medarbetarna har fått en utökad möjlighet att använda sig av sitt professionella omdöme och en tydligare återkoppling på det arbete de utfört. Att öka medarbetarnas handlingsutrymme för att de ska kunna ta ett större ansvar i att utreda ärenden har varit en viktig del i försöksverksamheten. Det gäller främst medarbetarna som finns närmast medborgarna i organisationen, det vill säga poliser i yttre tjänst. De har i högre utsträckning haft möjlighet att genomföra utredningar direkt när de har gjort ett ingripande.

Denna förändring ger poliserna i yttre tjänst möjlighet att i högre utsträckning kunna använda sin kompetens för att genomföra utredningar. Detta har lett till att utredningarna inte lika ofta behöver kompletteras i ett senare skede (se tabell 2.5). En chef på Polisen beskriver det på följande vis:

I de lokalpolisområden där försöket pågår har kvaliteten på våra förundersökningar höjts markant. Dessutom ser vi att personer till exempel blir mer motiverade att vittna när förhandling i tingsrätten sker inom några veckor när de har en färsk minnesbild, i stället för att det dröjer flera månader.¹⁹

En annan sak som främjat det professionella handlingsutrymmet är att det i försöksverksamheten funnits en tydligt medarbetardriven komponent. Medarbetarna på lokal nivå har varit drivande i utbildning och genomförande av det nya arbetssättet. Det har funnits tydliga ramar uppifrån i organisationen, men exakt hur olika praktiska problem ska lösas lokalt har varit upp till de lokala poliserna i samverkan med andra myndigheter. Brå beskriver i sin rapport att:

¹⁸ Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*.

¹⁹ Från Polisen (2019).

Hur införandet av försöksverksamheten har gått till bedöms också vara viktigt för de positiva resultat som observerats hittills. Bland annat har arbetet präglats av delaktighet, engagemang och god samverkan mellan myndigheter.²⁰

I försöksverksamheten har också poliserna i yttre tjänst deltagit i att utveckla vilka konkreta processer som ska gälla i de olika polisområdena. Här har det funnits utrymme att göra på olika sätt beroende på vad som passar bäst i de olika områdena. Poliserna har i relativt hög grad fått vara med och utforma hur försöksverksamheten har fungerat lokalt. Poliserna i yttre tjänst har också haft en grundläggande roll i att utbilda poliser när det gäller vad försöksverksamheten innebär och hur den ska genomföras. Enligt poliserna i yttre tjänst har detta varit en tydlig framgångsfaktor, eftersom utbildningen blir mer tillgänglig för andra i samma yrkeskategori.

Det har varit en viktig uppgift för cheferna i de olika myndigheterna i försöksverksamheten att skapa en gemensam förståelse för vad som ska genomföras. Detta har lyckats väl. De som deltar i försöksverksamheten har ett gemensamt mål och uppdrag som är tydligare än vad det verkar vara i den ordinarie verksamheten. I den ordinarie verksamheten finns det en tendens att polis, åklagare och domstolar prioriterar att verksamheten ska fungera bra för sina egna verksamheter. Det är så de utvärderas och det är utifrån det de tilldelas medel. I försöksverksamheten har det i stället handlat om att optimera hanteringen längs hela rättskedjan, och alla myndigheter utvärderas efter det gemensamma målet i stället för deras egna. En medarbetare på Polisen beskriver det på följande vis:

Kontaktvägarna till de andra myndigheterna, det känns som att de har krympt. Det har blivit mycket lättare eftersom man har någon att ta kontakt med. Det är ett mervärde som kommer av det här projektet.²¹

Det nya arbetssättet har inneburit att till exempel Polisen vidtagit åtgärder som gynnar såväl åklagare och domstolar trots att kostnaden för åtgärderna kan hamna hos Polisen. Enligt Polisen själva har de förändringar i arbetssätt som skett inom Polisen lett till att det interna arbetet blivit snabbare, men att det framför allt har kortat handläggningstider i rättskedjan som helhet. För att lyckas värna denna helhetssyn spelar cheferna som kollektiv en viktig roll. I styr-

²⁰ Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*.

²¹ Från Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*.

gruppen som styr försöksverksamheten samlas chefer från de olika myndigheterna för att följa arbetet och lösa problem som uppstår. Gruppen har fungerat som ett viktigt forum för samverkan där representanter från olika myndigheter diskuterar och löser ut praktiska problem. Rollen för cheferna inom försöksverksamheten har handlat om att skapa gemensamma förutsättningar i myndighets-samverkan, etablera hållbara rutiner och coacha fram ett medledarskap snarare än att styra det praktiska arbetet.

Försöksverksamheten har främjat lärande genom att skapa tid och möjlighet att återanvända tidigare lärdomar på området. Försöksverksamheten har inneburit en rad nya lärdomar, men den har också inneburit att myndigheterna har återaktualiserat en rad äldre lärdomar, sådant de haft kunskap om sedan tidigare men som myndigheterna inte har arbetat med i sin ordinarie verksamhet. Bland lärdomarna finns därför en del saker i styrningen som kan anses som självklara, men som inte var en del av styrningen i den ordinarie verksamheten när försöksverksamheten genomfördes.

I försöksverksamheten har myndigheterna i högre grad än tidigare beaktat kvalitativa data kring verksamheten. Det grundläggande målet för hela försöksverksamheten är ett klassiskt kvantitativt mål: genomsnittstiden från brott till lagföring i domstol ska minska från dagens snitt på 22 veckor till 2–6 veckor. Men i försöksverksamheten har det hela tiden funnits ett tydligt fokus på att hämta in kvalitativa data i form av intervjuer, fokusgrupper och samtal från medarbetarna från de olika myndigheterna. Dessa data har funnits med i såväl Brå:s utvärdering som i Polisens egen uppföljning och har vägt minst lika tungt när Polisen internt har skruvat på verksamhetens arbets-sätt. Styr- och arbetsgrupper har i hög grad använt sig av dessa data för att justera metoder och rutiner under försöksverksamhetens gång. En medarbetare på Polisen beskriver det på följande vis:

Det ser vi som kärnan, det viktigaste kugghjulet, att vi fortsätter skruva på saker som inte fungerar.²²

²² Från Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*.

Samhället

För samhället i stort har försöksverksamheten haft en hel del påverkan. Det har skapat en mer effektiv rättskedja, ökat ärendinflödet på vissa myndigheter och skapat en snabbare återkoppling från samhällets sida till den som begår brott.

En effektivare rättskedja innebär att myndigheterna som ingår i rättskedjan gemensamt har minskat handläggningstiderna. Det har positiva effekter för alla inblandade myndigheter. För Polisen innebär det till exempel att de förhållandevis enkla ärendena inte tar lika mycket tid vilket leder till att de kan lägga mer tid på andra, mer utredningskrävande ärenden. En medarbetare på Polisen beskriver det på följande vis:

De ärendena tyngde oss, men nu görs de klart hos jouren. Vi har fått tid att jobba med andra brott, som misshandel och olaga hot. Det är också vad medborgarna vill.²³

Förändringen med att lägga mer resurser på arbetet i det första skedet av en utredning är på flera sätt en förändring mot en tidigare styrlogik. I försöksverksamheten lägger Polismyndigheten initialt mer resurser på att hantera ett ärende men det har visat sig vara en rimlig investering. Det ökar Polisens interna effektivitet, men gör framför allt rättskedjan som helhet effektivare, eftersom det minskar en hel del onödig administration. För samhället blir det tydligt att effektiviteten för medborgare kan ökas om myndigheterna arbetar med att optimera hela systemet i stället för systemets respektive delar.

Den effektiva rättskedjan leder på kort sikt till att en del myndigheter får ett ökat antal ärenden. När antalet misstänkta brott ökar leder det exempelvis till att ett högre antal ärenden måste handläggas på avdelningen Nationellt Forensiskt centrum (NFC) hos Polisen. NFC arbetar med att genomföra analyser till olika utredningar. Det större antalet ärenden märks även hos domstolarna, Kriminalvården och Rättsmedicinalverket. Ärenden riskerar att bli fördröjda om väntetiderna för domstolar, NFC eller Kriminalvården förlängs. Det innebär att det kan behövas nya arbetssätt, rutiner och eventuellt även nya resurser för att framgångsrikt kunna utvidga försöksverksamheten i framtiden.

²³ Från Svensk polis (2018).

En positiv nytta av arbetet är rättskedjans samlade och snabba reaktion på brott. Därigenom blir kopplingen mellan rättsvidriga handlingar och de åtgärder som följer från rättssamhällets sida tydligare. En medarbetare på Polisen beskriver det på följande vis:

En snabb och direkt koppling mellan brottslig handling och straff ökar trovärdigheten för rättssystemet, ökar motivationen hos poliserna och uppskattas även i många fall av den misstänkte som får sitt ärende prövat inom kort tid.

2.4 Säkerhetspolisen – kulturförändring

Målet för försöksverksamheten vid Säkerhetspolisen var att få ett startskott för ett bredare arbete kring ett kulturarbete på myndigheten. Försöksverksamheten har lett till en ökad insikt kring kultur generellt och ledarskapets betydelse i myndigheten specifikt, behovet av ett ökat fokus på kommunikation mellan olika enheter inom myndigheten och en vidare beskrivning av vilka utmaningar som finns för myndigheten.

2.4.1 Vad har genomförts i försöksverksamheten?

Försöksverksamheten har bedrivits på två olika enheter inom Säkerhetspolisen. Dessa enheter har genomfört tre olika workshops som varit ledda av en medarbetare från Tillitsdelegationen. De har också arbetat med olika uppgifter mellan dessa tillfällen. Målet med försöksverksamheten har varit att testa hur det går att arbeta med tillitsbaserad styrning och ledning konkret inom myndigheten.

Vi kommer fortsättningsvis att benämna dessa enheter som enhet 1 respektive enhet 2. Från enhet 1 har sex medarbetare deltagit i arbetet. Från enhet 2 har sex personer deltagit, och flera av dessa innehar chefspositioner. Gruppen består i sin helhet av en blandning av kvinnor och män, polisutbildade och ej polisutbildade.

Workshop 1 – förståelse för uppdraget och identifiera utmaning

Workshop 1 hade tre övergripande syften. Det första handlade om att skapa en förståelse för vilka myndigheten och den specifika enheten är till för, samt hur de skapar värde i organisationen. Vad i

denna relation fungerar bra och mindre bra i nuläget? Det andra syftet var att diskutera och enas kring en gemensam utmaning som enheten under och mellan dessa workshops skulle arbeta kring. Det tredje syftet handlade om att förbereda en mindre undersökning som skulle syfta till att förstå orsakerna till utmaningen närmare.

Enhet 1 – rollen i myndigheten

Enhet 1 valde att arbeta med enhetens roll i myndigheten som den utmaning de ville arbeta vidare med. När de diskuterade vilken typ av undersökning de skulle vilja göra för att se hur andra enheter ser på deras enhet samt om deras föreställning om vad andra enheter tycker, kom de fram till en rad olika metoder för att undersöka detta. En del i undersökningen handlar om att utmana vilka föreställningar enheten har om vad andra tror. Det är ett viktigt steg att ta reda på detta, i stället för att utgå från en egen uppfattning.

Några i gruppen var intresserade av att genomföra praktik hos den enhet där deras arbete i hög utsträckning hamnar. Tanken var att i högre grad förstå hur deras information hanteras och vad som skapar värde för enheten som tar emot informationen. Hur används informationen av mottagaren och vad kan förbättras? Ett annat förslag handlade om att samtala med medarbetare och chefer från de enheter dit enhet 1 levererar information, för att se hur de uppfattar deras roll och arbete samt vad som skulle kunna förbättras.

Enhet 2 – relationen mellan medarbetare och chef

Enheten 2 kom fram till att de internt i myndigheten var beroende av en hel del information från andra enheter men att de inte hade en stor roll i att dela med sig av information till andra. De saker som bedömdes fungera bra i nuläget var att enheten löser sitt uppdrag och att medarbetarna är professionella och hjälps åt på enheten. Samarbetet med enhet 5 fungerar även väl. Det finns även en uppfattning om att enheten generellt har fått ett större helhetsperspektiv på senare år, även om det fortfarande kan utvecklas. Även den interna kommunikationen kan behöva utvecklas. Vidare fanns en uppfattning hos gruppen att cheferna har många uppdrag förutom att vara

chefer, något som försvårar kommunikationen mellan chefer och medarbetare.

Enhet 2 valde relationen mellan medarbetare och chef som den utmaning man ville arbeta vidare med. Den undersökning de ville göra inför workshop 2 varierade mellan deltagarna. De som arbetade som chefer valde att undersöka vilka förväntningar som de olika medarbetarna hade på dem som chefer. De som inte arbetade som chefer skulle diskutera frågan om förväntningar och kommunikation i samtal med sina chefer inför workshop 2.

Workshop 2 – principerna för tillitsbaserad styrning och ledning

Workshop 2 handlade om att utvärdera de genomförda undersökningarna samt att undersöka vilka av de vägledande principerna för tillitsbaserad styrning och ledning som var mest utmanade enligt gruppen. Avslutningsvis skulle grupperna ta fram en eller flera förslag på åtgärder för att försöka lösa den utmaning som gruppen hade identifierat och analyserat med hjälp av de vägledande principerna.

Enhet 1 – principerna helhetssyn, kunskap och öppenhet en utmaning

För enhet 1 visade det sig vara svårt att genomföra de tänkta undersökningarna. Deltagarna upplevde att tiden var för kort men också att det var svårt att nå fram till andra enheter. De som genomförde undersökningen hade gärna träffat fler och mer insatta personer från enhet 4, som man i hög omfattning samarbetar med. Gruppen lyckades som helhet genomföra en del undersökningar av hur de uppfattades av andra enheter och bilden visade sig stämma relativt väl överens med den förståelse som enheten hade sedan tidigare.

När de gäller vilka av de vägledande principerna för tillitsbaserad styrning och ledning som är mest utmanande var gruppen relativt överens om att det framför allt är helhetssynen som är svår att uppnå. Även principerna kunskap och öppenhet beskrevs som utmanande. När det gällde kunskap handlar det om att återkopplingen skulle kunna förbättras för att vara ett bättre stöd i att utveckla arbetet. Det fanns också en uppfattning om att öppenheten internt i myndigheten försvåras av myndighetens uppdrag. Principerna tillit och handlingsutrymme upplevdes fungera bra i dag. Medarbetarna upplever att

de har tillräckligt handlingsutrymme och att det finns tillit till arbetet de genomför.

En lång rad olika åtgärder diskuterades och gruppen landade i en del olika saker de ville testa till workshop 3. En idé handlade om ett så kallat mingelmöte med de enheter som enheten samarbetar med. Tanken var att det skulle vara ett informellt tillfälle att prata om arbetet, reda ut oklarheter och få ansikten på personer som enhet 1 samarbetar med dagligen. En annan idé var att kunna införa en fast punkt på ett möte som enhet 4 har. Där var tanken att enhet 1 på ett snabbt vis skulle kunna redogöra för nyheter eller saker som anses vara utmaningar i samarbetet.

Enhet 2 – principerna medborgarfokus, öppenhet, stöd och helhetssyn en utmaning

Alla i enhet 2 hade genomfört varsin mindre undersökning och en del saker kom fram som uppfattades som lite oväntade. En av deltagarna hade skickat ut en kort enkät till sina medarbetare kring vad de hade för förväntningar på sin chef. Det som förväntades av cheferna var att de skulle vara ärliga, rättvisa, ha förtroende för gruppen, vara lojala mot gruppen och att chefen skulle vara ”en i gänget”. Gruppen diskuterade att chefens lojalitet mot gruppen och förmågan att vara ”en i gänget” inte alltid är helt enkelt. De som inte arbetar som chefer höll i stora delar med om uppfattningarna om förväntningarna på chefen. Medarbetarna hade i de samtal de haft med cheferna, inom ramen för undersökningen, inte stött på någon konflikt mellan deras förväntningar och vad cheferna såg som sin roll. Medarbetarna tryckte på att det är viktigt att cheferna har förståelse för deras uppdrag och att de har en öppen dialog. I teorin beskrevs detta som oproblematiskt men det bedömdes inte alla gånger helt enkelt att få till, mycket på grund av begränsningar i tid och oklarheter om vilken information som bör delas. Cheferna i gruppen hade en uppfattning om att all information kanske inte måste delas till alla, hela tiden. Deras arbete handlar i ganska hög utsträckning om att säkerställa att rätt information kommer rätt personer till del.

När det gäller de vägledande principerna bedömdes medborgarfokus, öppenhet, stöd och helhetssyn vara de viktigaste principerna. Mest utmanande av dessa var öppenheten. En rad olika åtgärder dis-

kuterades och alla landade i någonting de skulle testa till nästa tillfälle. En av cheferna skulle testa att etablera en rutin där man avrapporterar mer systematiskt efter ett genomfört arbete. En av cheferna skulle testa att delegera schemaläggning till sina medarbetare. Syftet var att skapa mer förståelse för svårigheterna i detta och skapa en större förståelse för helheten.

Workshop 3 – erfarenhetsutbyte och nästa steg

Workshop 3 var en gemensam workshop där både enhet 1 och 2 deltog. Deltagarna kände igen sig relativt väl i de utmaningar som den andra gruppen beskrev. Utmaningarna för de olika enheterna har visserligen annorlunda karaktär men en grundläggande orsak i båda fallen handlade om ett behov att utveckla intern kommunikation. I båda grupperna fanns också viljan att göra ett så bra arbete som möjligt men att det ibland upplevdes som svårt att veta vad som var ett väl utfört arbete.

Båda grupperna hade testat en rad olika åtgärder mellan workshop 2 och 3. Exempelvis testet att delegera schemaläggning ledde till att det blev en bättre diskussion mellan medarbetare och chefer kring de överväganden som måste göras när en sådan fastställs. När det gällde idén om att vara en del på andra enheters möten hade deltagarna blivit informerade om att detta redan var någonting som var planerat att genomföras tillsammans med de andra enheterna.

2.4.2 Vad har försöksverksamheten lett till?

Försöksverksamheten har lett till en ökad insikt kring kulturen och ledarskapets betydelse i Säkerhetspolisen och behovet av närmare samarbete mellan olika enheter. Försöksverksamheten har lett till mindre förändringar i arbetssätt men ingen förändring i organisationen eller i arbetet ut mot medborgare eller andra myndigheter.

Behovet av intern kommunikation och plattformar för informationsutbyte

Försöksverksamheten har illustrerat behovet av kontaktytor i flera led. Det kan handla om både horisontellt och vertikalt i organisationen. Det finns vissa organisatoriska avstånd som behövs inom myndigheten för att den ska kunna fungera ändamålsenligt, och dessa måste värnas. Men det finns också en hel del organisatoriska avstånd som inte går att förklara med att de behövs för att värna myndighetens funktionssätt. De omotiverade avstånden som finns mellan enheter och grupper riskerar att leda till administrativa tidstjuvar och att uppdraget inte genomförs på bästa sätt. Det upplevs som viktigt att det finns en kontinuerlig återkoppling mellan enheterna på myndigheten. En bristande återkoppling riskerar att leda till att enheter inte är säkra på när deras arbete skapar värde och när det inte gör detta. En medarbetare på Säkerhetspolisen beskriver det på följande vis:

Det är viktigt att belysa allas ansvar för helheten. Vad händer när jag gör detta och var tar nästa enhet vid?

Ökad insikt kring kultur och ledarskap

I försöksverksamheten har det framkommit att faktorer som inte finns på organisationsscheman eller i formella arbetsbeskrivningar påverkar möjligheten att utveckla verksamheten. Till exempel är uppfattningen som medarbetarna och cheferna har kring sin egen roll i myndighetens informella hierarki viktig för vilka åtgärder de bedömer att de kan genomföra.

Det finns många informella regler på myndigheten och vissa enheter har sin egen kultur. Många av dessa är bra och tjänar myndigheten väl, men det finns även vissa kulturer som inte är helt och hållet positiva. Det finns till exempel en uppfattning om att medarbetare ska undanhållas viss information utan att någon närmare förklaring behöver ges. Det är naturligt att medarbetare ibland inte behöver (eller ens har rätt till) viss information. Men det behöver kommuniceras på ett tydligt sätt, annars riskerar det att skapa ett missnöje mot chefer och arbetsledare. I enhet 2 fanns också ett etablerat sätt att prata om förändringen som sker när en medarbetare blir chef. Det sätter fingret på en situation där en medarbetares förändrade roll

behöver genomföras tydligt och öppet för att skapa legitimitet och ett bra samarbete framöver, något som inte uppfattas som helt enkelt av deltagarna i workshoparna.

I relationerna mellan medarbetare och chef anses det viktigt att säkerställa och värna spelreglerna för hur olika roller och uppdrag ska fungera. Försöksverksamheten har lett till att dessa frågor har kommit upp till ytan, något de inte, enligt deltagarna, gör i den ordinarie verksamheten. I försöksverksamheten har det framgått att det finns utmaningar i att förverkliga utvecklingsförslag så de leder till konkret förändring. Bland de som medverkar i försöksverksamheten gick åsikterna isär en del kring vad detta kan tänkas bero på. En del menade att det var kulturen och känslan av att det är svårt att komma framåt med utvecklingsarbetet. En del trodde det kunde ha att göra med att myndigheten växer mycket just nu, och att det är en utmaning. Ytterligare andra trodde att det främst har att göra med en bristande kontinuitet. Några delade inte riktigt uppfattningen om att det egentligen var svårt med utvecklingsarbetet, men att det är en utmaning att hitta tid för att få till detta. Vissa workshopdeltagare sade bland annat att det var positivt att det kom en person från utanför myndigheten för att genomföra workshop-arbetet. Två medarbetare på Säkerhetspolisen beskriver det på följande vis:

En sak som har varit bra med detta är att det har kommit en extern, neutral person som har arbetat med dessa frågor.

Detta borde användas i fortsättningen.

2.4.3 Vinster för medborgare, medarbetare och samhället

Målet för försöksverksamheten var att vara ett startskott i ett bredare arbete kring kulturförändring på myndigheten. Detta mål har uppnåtts. Försöksverksamheten har inneburit en utgångspunkt för det fortsatta arbetet som bedrivs på myndigheten.

Medborgare

Försöksverksamheten har troligtvis inte påverkat medborgarna i någon direkt mening. Det är inte omöjligt att diskussionerna som förts kring medborgarfokus, öppenhet och tillit har påverkat de en-

skilda medarbetarna som deltagit. Men vad vi vet är det inga processer eller arbetssätt som har ändrats för att i högre grad involvera eller ge en tydligare plats för medborgarna. En sak som framkommit i försöksverksamheten är att medborgarna redan i dag har en tydlig plats hos medarbetarna i de olika enheterna. Två medarbetare på Säkerhetspolisen resonerar på följande vis:

Vårt uppdrag handlar om att tillgängliggöra information på ett rätts-säkert sätt.

Ytterst så skyddar vi medborgarnas demokratiska val.

Bland medarbetare och chefer som har deltagit i försöksverksamheten finns det ett fokus på medborgaren som en viktig mottagare av det arbete som genomförs, även om det är via andra enheter eller myndigheter som medborgaren eventuellt träffar myndigheten. Medborgaren är dock uteslutande en passiv aktör i utvecklingsarbetet. För att komma ännu längre kring att ha medborgarfokus kan det vara relevant att ytterligare undersöka möjligheten att få in medborgarens upplevelse in i verksamheten. Att veta vad som skapar värde och inte för medborgare (vare sig de är tillitsvärda eller inte) kan vara ett bra sätt att utveckla myndighetens arbetssätt. Att i högre grad få in medborgarens perspektiv är inte en helt enkel uppgift med tanke på myndighetens uppdrag och karaktär, och att göra detta måste naturligtvis vägas mot eventuella risker.

Medarbetare och chefer

För medarbetarna har försöksverksamheten inneburit en möjlighet att reflektera kring problem, undersöka deras orsaker och testa förändringar för att försöka lösa dessa utmaningar. Medarbetarna har bidragit med en rad insikter som kan användas vidare i myndighetens arbete, men de har också bidragit med saker som de lokalt kan förändra och arbeta med på en gång.

I och med de olika förslag på åtgärder som togs fram under workshop-arbetet identifierades en rad olika förändringar i arbetssätt som går att implementera relativt omgående. I några fall krävdes det en diskussion med den närmaste chefen eller en annan enhet men i vissa fall kan medarbetarna själva genomföra denna förändring. Dessa nya arbetssätt skapar nytta genom att förstärka den interna kommunika-

tionen och samarbetet inom och mellan olika enheter. Flera åtgärder har redan genomförts och enligt deltagarna själva har flertalet lett till goda resultat.

I diskussionen mellan medarbetarna inom försöksverksamheten har det framkommit att medarbetare och chefer båda måste vara med i arbetet för att en tillitsbaserad styrning och ledning ska bli bra. Att styra med mer tillit innebär inte att någon i organisationen får mindre ansvar utan att alla måste ta mer ansvar för organisationens utveckling. Det kräver att medarbetarna får möjlighet att kliva fram men också att de gör det när tillfälle ges. Det gör att förändringen åt en mer tillitsbaserad styrning och ledning visserligen inte är enkel men att den får stort genomslag om den blir av. För medarbetare och chefer är det viktigt att det finns en kontinuerlig dialog mellan olika enheter, medarbetare och chefer kring roller, förväntningar och inte minst återkoppling på utfört arbete. I försöksverksamheten har initiala steg tagits i denna riktning.

Sambälle

Det är svårt att bedöma huruvida samhället har haft någon nytta av försöksverksamheten. Ett ökat samarbete mellan olika enheter förväntas förvisso leda till bättre resultat internt i myndigheten och i samverkan med andra myndigheter, men i nuläget finns inga uppgifter som tyder på att en sådan förändring har skett. Myndighetens deltagande i Tillitsverkstaden har däremot haft en påverkan på inställningen hos en rad andra myndigheter. Bland andra myndigheter betraktas Säkerhetspolisen generellt som en myndighet där öppenhet, innovation och inte minst tillit bedöms vara svåra saker att arbeta med – något som inte är helt förvånande givet myndighetens uppdrag och karaktär. Det faktum att ”till och med Säkerhetspolisen” kan arbeta med dessa frågor skapar legitimitet för att ett tillitsorienterat utvecklingsarbete är viktigt. Det finns bland vissa myndigheter en uppfattning om att tillitsbaserad styrning och ledning är ändamålsenligt att arbeta med inom vissa områden, men inte alla. Här har Säkerhetspolisens deltagande i Tillitsverkstaden varit viktigt för att illustrera att en tillitsbaserad styrning och ledning kan vara ändamålsenlig även inom myndigheter och i vissa politiska frågor där det inte alltid är helt intuitivt att arbeta med dessa frågor.

2.5 Trafikverket – bättre trafikinformation

Trafikverkets försöksverksamhet handlar om att förbättra trafikinformationen till pendeltågsresenärer. Syftet var att ett antal aktörer med gemensamma krafter skulle göra insatser omgående för att förbättra trafikinformationen för pendeltågsresenärer, framför allt när det är störningar i trafiken. En prototyp på en trafikinformations-tjänst har tagits fram i nära samarbete med resenärerna som ger dem bättre överblick över var tågen befinner sig. Försöksverksamheten har även skapat nya lärdomar för de olika aktörerna när det kommer till horisontellt samarbete över organisationsgränserna.

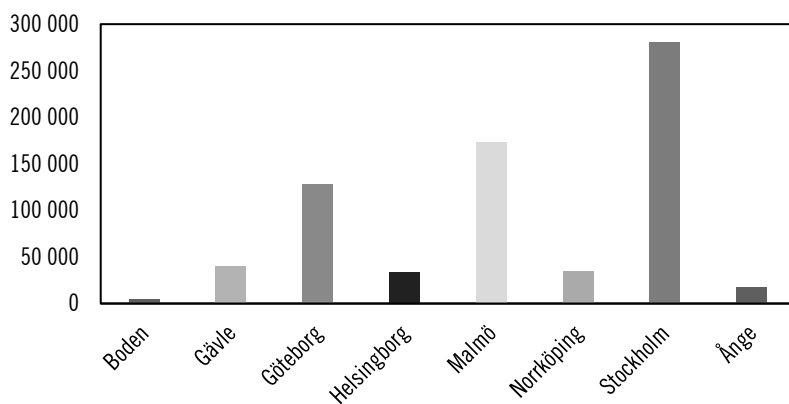
2.5.1 Bakgrund till försöksverksamheten

Trafikverket har många stora och vitt skilda uppgifter som myndighet. En av dessa är att samordna tågtrafiken och hålla resenärer informerade när det är olika former av störningar. Denna uppgift finns nationellt över hela landet men i storstadsregionerna är uppgiften lite annorlunda, eftersom fjärrtågen där i högre utsträckning samsas med annan spårtrafik än i övriga landet. Det är framför allt pendeltågen²⁴ som påverkas då de ofta kör på samma sträckor som fjärrtågen men med högre frekvens. I storstadsområdena Stockholm, Malmö och Göteborg pågår ständigt en omfattande och tät tågtrafik, där förseningar och andra uppehåll påverkar många medborgare. I figur 2.1 visas antal tåg som har planerade avgångar under en fyra-veckorsperiod. Där framgår tydligt att Stockholm, Malmö och Göteborg har flest planerade avgångar.²⁵

²⁴ Med pendeltåg avses tät tågtrafik i storstadsregioner med många avgångar och hög turtäthet. I Sverige framför allt i Stockholm, Malmö och Göteborg.

²⁵ Med tåguppehåll avses annonserade avgångar, det vill säga varje gång ett tåg ska stanna enligt tidtabell.

Figur 2.1 Antal tåguppehåll
 Antal tåguppehåll på annonserade avgångar under en fyraveckorsperiod 2019



Källa: Trafikverket.

I Stockholm, Malmö och Göteborg finns även i högre utsträckning än i andra delar av landet resenärer som dagligen använder spårtrafiken för att komma till arbete, studier och fritidsaktiviteter. Det gör att resenärerna har små tidsmarginaler där varje minut räknas och där behoven är lite annorlunda än hos resenärer med fjärrtåg. Till exempel är resenärerna på pendeltågen mer intresserade av information om status på en sträcka än om specifika tåg.

Detta skapar en situation där det är viktigt att snabbt kunna komma ut med korrekt information till resenärer om det är stopp i trafiken så att de kan planera om sina resor till andra färdmedel eller senarelägga sin resa.

Trafikinformation till pendeltågsresenärer

Bakgrunden till försöksverksamheten är att Trafikverket 2018 genomförde en workshop tillsammans med Skånetrafiken, Västtrafik och Storstockholms Lokaltrafik (SL), det vill säga de landstingsägda bolag som ansvarar för kollektivtrafiken i Malmö, Göteborg och Stockholm. I denna workshop på temat *Hur kan vi tillsammans lyfta trafikinformation till kund?* framkom önskemål om att Trafikverket skulle göra insatser för att förbättra trafikinformationen när det

gäller pendeltågstrafiken. Trafikverket startade ett projekt där myndigheten under tre månader arbetade tillsammans med SL, Skånetrafiken och Västtrafik. Projektet handlade om att se över pendeltågsresenärernas beteende, behov och i vilken utsträckning de uppfattar att deras behov av trafikinformation i dag är uppfyllda. Utifrån medborgarnas uppfattningar var tanken att bolagen skulle identifiera områden där det behövde förbättra informationen, och ge förslag på åtgärder, både utifrån redan pågående initiativ och helt nya initiativ, med fokus på förbättringar när det är störningar i trafiken.

2.5.2 Vad har genomförts i försöksverksamheten?

Syftet med försöksverksamheten var att Trafikverket och trafikbolagen med gemensamma krafter omgående skulle göra insatser för att förbättra trafikinformationen för pendeltågsresenärer, framför allt när det är störningar i trafiken. Målet var att medborgarna i högre grad ska vara nöjda med trafikslaget, och i förlängningen att de i högre grad väljer detta. Sedan tidigare visste Trafikverket och de övriga att det är viktigt att förbättra informationen om störningar och trafiken i allmänhet för att uppnå detta. Målet med åtgärderna är bland annat att snabba på informationsprocessen. Detta ska uppnås genom enhetliga arbetssätt med tydlig prioritering, mer automatisering för att kunna hantera den stora mängden annonserade avgångar och ett bättre flöde av data och trafikinformation mellan Trafikverket och övriga aktörer. Försöksverksamheten har haft utgångspunkten i tjänstedesign som är en iterativ process där olika metoder att involvera medborgarna (till exempel i grupparbeten, användartester, test i miljö) väljs beroende på utfallet i tidigare steg.

Medborgardriven utveckling av positioneringstjänst

Den inledande processen handlade om att ta reda på vad resenärerna sätter värde på och hur de skulle vilja att trafikinformationen utvecklas. Det första steget i detta arbete var att samla befintlig kunskap. Sedan genomfördes en webbpanel med resenärer, och efter detta gruppdiskussioner tillsammans med resenärer. Gruppdiskussionerna med pendeltågsresenärer genomfördes i Stockholm, Malmö

och Göteborg.²⁶ De genomfördes med två grupper per ort med sju–åtta personer i varje arbetsgrupp. Arbetsprocessen upprepades för varje ny ort. Syftet var att få fram idéer till hur en framtida trafikinformationstjänst för att följa trafiken skulle kunna se ut. Processen handlade om att pendeltågsresenärerna förutsättningslöst och utan hjälp från testledaren skulle arbeta fram egna idéer till designförslag och innehåll i en tjänst för trafikinformation för pendeltåg. Efter att arbetsgrupperna avslutat sina egna arbeten fick varje grupp ta del av andra förslag på en trafikinformationstjänst, som redan var framtagna, för att utvärdera dessa.

Bild 2.1 Designarbete

Bild på resenärernas arbete med designförslag



Källa: Trafikverket.

Genom pendeltågsresenärernas egna arbeten utvecklades en första prototyp av hur trafikinformationstjänsten skulle se ut och vilken information som skulle presenteras vid respektive ort. Förslagen från arbetsgrupperna på de tre orterna visade sig vara tillräckligt samstämmiga för att det skulle gå att ta fram ett bästa förslag till prototyp som skulle testas i verklig miljö.

²⁶ Stockholm 24/1 2019, Malmö 31/1 2019 och Göteborg 6/2 2019.

Tester i verklig miljö

Utifrån det som kom fram i gruppdiskussionerna utvecklades en prototyp för den nya trafikinformationstjänsten. Prototypen testades därefter i stationsmiljö direkt, med pendeltågsresenärer som målgrupp. Detta var det mest verklighetsbaserade testet, där konsulterna genomförde kortare djupintervjuer med pendeltågsresenärer som fanns på plattformarna, även när det var störningar i trafiken. Planen var att genomföra plattformstesterna på alla tre orter, dels på en plattform där all trafik möts, dels på en lite mindre knutpunkt. Men på grund av problem med tillstånd och tidsbrist genomfördes endast tester på två orter; i Stockholm på stationerna Solna C och Stockholm City, och på Malmö C. Syftet med testerna var att få veta vad medborgarna tyckte om prototypen i en verklig miljö – hur resenärerna upplevde informationen de fick och på vilket sätt den visualiseras, och att även för att få eventuella förbättringsförslag från resenärerna.

Bild 2.2 Genomförande av tester på station
 Intervju med resenär på Malmö C



Källa: Trafikverket.

Resultaten från testerna i verklig miljö korresponderade väl med de synpunkter som tidigare framkom i arbetsgrupperna. Det handlade om att resenärerna vill få en tydlig överblick av nuläget, det vill säga var tågen befinner sig, allra helst i realtid. En ökad möjlighet till överblick av trafiken bidrar till resenärernas möjlighet att kunna agera och planera om utifrån nuläget, särskilt när det är störningar i trafi-

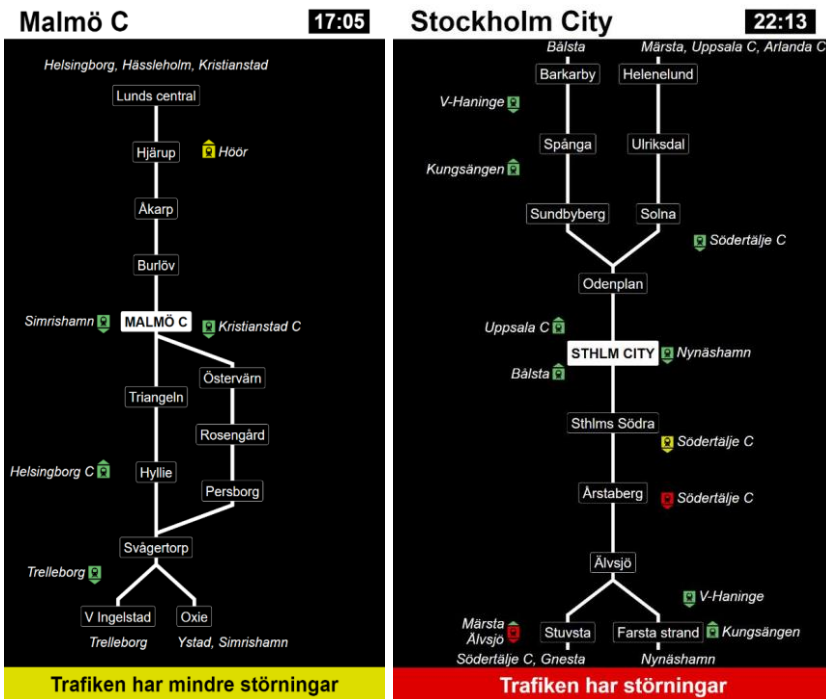
ken. Överblicken gör också att resenärerna känner sig mindre stressade. För att motsvara resenärernas förväntningar krävs att informationen är tillförlitlig, det vill säga mer tillförlitlig än hur informationen upplevs av resenärerna för närvarande. Efter stationstesterna genomfördes vissa förändringar baserat på de synpunkter från resenärerna som kom in.

2.5.3 Vad har försöksverksamheten lett till?

Försöksverksamheten har lett till två saker: insikter kring vad resenärerna vill ha för information om pendeltågstrafiken och en trafikinformationstjänst. Resenärerna upplever att dagens information inte är tillräckligt bra, utan de vill ha mer tillförlitlig information. Resenärerna tycker att det är viktigt att kunna följa tågens faktiska position i realtid, något de inte kan i dag. Resenärerna vill alltså få en tydligare överblick av nuläget. Resenärerna vill hellre kunna se var tåget befinner sig än få en tidsuppskattning. Det ger också resenärerna större möjlighet att kunna agera utifrån läget i trafiken och eventuellt välja en annan färdväg. Men en grundläggande förutsättning är att resenärerna upplever informationen som tillförlitlig, annars bidrar den inte till att resenärerna tycker att de får rätt och bra information. Enligt resenärerna bidrar information i olika reseappar positivt genom att de ger resenärerna möjlighet att kunna planera om i tid, och därmed hitta andra alternativa färdmedel. Men resenärerna anser inte att apparna i dag ger tillräcklig information.

Det andra försöksverksamheten har lett till är en prototyp till en trafikinformationstjänst. Tjänsten förväntas kunna introduceras för medborgarna under 2020. I försöksverksamheten har denna trafikinformationstjänst tagits fram, testats och utvärderats. Bild 2.3 är en bild på hur prototypen för Trafikverkets nya tjänst ser ut.

Bild 2.3 Trafikverkets nya trafikinformationstjänst
 Prototyp för den nya trafikinformationstjänsten från Trafikverket



Källa: Trafikverket.

2.5.4 Vinster för medborgare, medarbetare och samhället

Målet med försöksverksamheten har varit att ta fram en trafikinformationstjänst tillsammans med medborgare, här i form av pendeltågsresenärer. Detta mål har uppnåtts i försöksverksamheten.

Medborgare

Försöksverksamheten har skapat en tydlig nytta för medborgarna. Medborgarna som främst påverkas i denna försöksverksamhet är pendeltågsresenärerna i Sveriges tre största städer. För pendeltågsresenärer är informationsskyltarna vid stationerna den primära informationskällan när det gäller förseningar och vanlig trafik. Denna informationskälla har i försöksverksamheten kompletterats med

ytterligare information till resenärerna. Den ytterligare informationen är helt baserad på vad resenärerna själva frågar efter. Trafikinformatiönstjänsten borde därför skapa ett tydligt mervärde för pendeltågsresenärerna.

Detta är en ny tjänst som ger resenärerna en överblick av var tågen befinner sig. Enligt resenärerna själva borde detta leda till att de blir mindre stressade och ge dem en större känsla av kontroll.

Medarbetare och chefer

Försöksverksamheten har främst varit riktad mot medborgare, vilket gör det svårare att uttala sig om nyttor för medarbetare och chefer. Men en potentiell nytta för medarbetare och chefer är det delvis annorlunda arbetssätt som använts. I försöksverksamheten har Trafikverket arbetat i nära samverkan med de tre regionala trafikhuvudmännen SL, Västtrafik och Skånetrafiken. Dessutom har SL bjudit med den privata operatören MTR som sedan 2016 har uppdraget att trafikera pendeltågen i Stockholm.

För medarbetare och chefer har detta gett en ny erfarenhet av att arbeta horisontellt med de olika organisationerna för att lösa en gemensam utmaning. De gemensamma arbetsgrupperna har tillsammans funderat över hur de olika aktörernas resurser kan användas på ett effektivare sätt. Till exempel äger Trafikverket de grunddata som är nödvändig för att informera resenärerna. Däremot saknar Trafikverket, utöver skyltarna på perrongen, bra gränssnitt för kommunikation med resenärerna. De saknar också i vissa delar detaljerad kännedom om de lokala förutsättningarna i respektive storstad, denna information har den regionala aktören. Genom att integrera sina resurser kan aktörerna framstå som gemensam avsändare av informationen. De har också potential att se till att informationen presenteras på ett enhetligt sätt i olika kanaler och, helt avgörande, att den information som visas är rätt och densamma oavsett var resenären letar.²⁷ Försöksverksamheten hos Trafikverket har gett de olika myndigheterna nya lärdomar när det gäller att samarbeta över organisationsgränserna.

²⁷ Fransson, M. m.fl. (2019). *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö*.

Sambälle

Eftersom trafikinformationstjänsten hittills bara har testats på vissa platser och inte finns ute i bruk än så går det inte att värdera direkta samhällsnyttor än. Men planen är att tjänsten ska introduceras under 2020 på en rad stationer i Stockholm, Göteborg och Malmö. När trafikinformationstjänsten introduceras för den med sig en rad samhällsnyttor. Själva informationen som tjänsten kompletteras med är inte revolutionerade, men den bidrar med den typ av information och visualisering som resenärerna själva har efterfrågat. Det kommer att förbättra den information som resenärerna i dag kritiserar.

Problem med pendeltågstrafiken försvårar medborgares vardag och leder även till samhällsekonomiska kostnader när medborgare inte kan ta sig till och från jobbet. En genomsnittlig dag har pendeltågstrafiken ungefär en halv miljon resenärer i Malmö, Göteborg och Stockholm. Blotta antalet resenärer gör att även små förbättringar i punktlighet och information kan medföra betydande samhällsekonomiska vinster.

2.6 Inspektionen för vård och omsorg – tillsyn av hem för vård eller boende (HVB)

Försöksverksamheten i IVO har handlat om att utveckla frekvens-tillsynen av hem för vård eller boende (HVB) genom att involvera medborgarna, i detta fall barn och unga som bor i HVB, i arbetet. Försöksverksamheten har lett till ett förändrat sätt att genomföra inspektioner, en förändrad yrkesroll för inspektörer och ett ökat inflytande för medborgarna.

2.6.1 Vad har genomförts i försöksverksamheten?

Försöksverksamheten i IVO har handlat om att utveckla frekvens-tillsynen av HVB för barn och unga. Frekvenstillsyn kallas den tillsyn där regeringen har beslutat att samtliga verksamheter inom vissa områden ska inspekteras regelbundet, minst en gång om året. Frekvenstillsynen när det gäller barn och unga berör stödboende HVB, särskilda ungdomshem i regi av Statens institutionsstyrelse och bostäder med särskild service för barn och unga. IVO ska i anslutning

till en inspektion samtala med de barn och ungdomar som vill och efter en genomförd inspektion upprättar IVO ett beslut. I beslutet kan IVO konstatera brister och begära en redovisning av tänkta eller genomförda åtgärder för att säkerställa att de barn och unga som är inskrivna får en trygg och säker vård.

Under 2018 genomförde IVO försöksverksamheten där ett processteam har undersökt vad som kan utvecklas och förändras utifrån ett medborgarperspektiv.²⁸ Processteamet bestod av anställda på myndigheten samt personer från en konsultfirma. Tillitsdelegationens betänkande om en lärande tillsyn²⁹ har varit utgångspunkt i arbetet med att göra tillsynen mer situationsanpassad och att ha ett tydligare medborgarfokus.

Ett led i processen för att göra tillsynen mer situationsanpassad har varit att ytterligare utveckla riskanalysen inför inspektion. Riskanalysen är utgångspunkten för att IVO ska kunna lägga mer tid och fokus på de hem där verksamheten indikerar låg kvalitet för barn och unga och mindre tid och fokus på de hem som indikerar hög kvalitet. En mer situationssanpassad tillsyn innebär bland annat en större variation och differentiering i myndighetens metoder och arbetssätt, för att tillsynen ska kunna bemöta olika verksamheter. Detta innebär i sin tur att det kan bli större variation både i vad som granskas och hur det granskas.

För att IVO ska kunna bedriva en tillsyn som har större fokus på medborgaren är det viktigt att myndigheten förstår vad som skapar värde för barn och unga. Därför har också vad det är som utgör kvalitet för barn och unga som bor i HVB varit utgångspunkten för utvecklingsarbetet. Försöksverksamheten genomfördes i fyra olika steg.

Det första steget handlade om att utforska vad som skapar värde för barn och unga som bor i HVB. För att undersöka frågan genomförde IVO djupintervjuer och gruppintervjuer med unga som bor i HVB, hämtade in erfarenheter och kunskaper från den nuvarande frekvenstillsynen och genomförde även ett policylabb med stöd från Vinnova.

Det andra steget handlade om att utveckla en riskanalys för att möjliggöra ett nytt, mer situations- och medborgarpassat arbetssätt.

²⁸ IVO (2018). *Pilotprojekt gällande HVB för barn och unga utifrån risk och kvalitet*. IVO använder ordet brukare men Tillitsdelegationens samlade term är medborgare.

²⁹ SOU 2018:48 *En lärande tillsyn*.

I detta steg genomförde IVO en enkätundersökning riktad till barn och unga vid HVB samt en enkät med en självskattning riktad till personalen vid HVB. Arbets sättet utvecklades också genom att väga in resultat från tidigare tillsyn och från klagomål och incidentrapportering.

I det tredje steget genomförde IVO inspektioner utifrån det nya arbets sättet. IVO genomförde då totalt 12 oanmälda inspektioner i olika HVB runt om i Sverige. Vid dessa inspektioner användes det nya arbets sättet och barnen har varit i fokus för tillsynen. I det sista steget analyserade IVO försöksverksamheten, och projektgruppen lämnade rekommendationer till myndighetens fortsatta arbete.³⁰

2.6.2 Vad har försöksverksamheten lett till?

Försöksverksamheten har lett till ett förändrat sätt att genomföra inspektioner, en förändrad yrkesroll för inspektörer och ett utökat inflytande för medborgarna. Det finns dock frågetecken kring hur myndigheten kan sprida de nya lärdomarna. Försöksverksamheten har inte lett till ett ökat samarbete med aktörerna som driver HVB.

Förändrat sätt att inspektera

Försöksverksamheten har lett till fler oanmälda inspektioner än i den ordinarie verksamheten. Det var också ett önskemål från ungdomarna som bor i olika HVB. I samtal har IVO även signalerat att de i högre grad än tidigare ska göra oanmälda inspektioner.

Förändrad yrkesroll för inspektörer

Försöksverksamheten har inneburit en delvis förändrad yrkesroll för inspektörerna. I försöksverksamheten beskriver inspektörerna hur de i högre grad har fokuserat på barnperspektivet, och även vägt in barn och ungas uppfattningar om kvalitet. Det har lett till en mindre detaljstyrd yrkesroll som i högre utsträckning bygger på inspektörernas professionella bedömning. Inspektörerna har fått större inflytande över att utforma tillsynen. De har i högre grad kunnat utgå

³⁰ IVO (2018). *Pilotprojekt gällande HVB för barn och unga utifrån risk och kvalitet.*

från sin egen bedömning när de har inspekterat HVB. Detta har varit ett led i att skapa en tillsyn som i högre grad involverar medborgaren. För att kunna genomföra en sådan går det helt enkelt inte att på förhand bestämma vad som ska genomföras, utan det professionella handlingsutrymmet måste användas.

Medborgarnas inflytande

Försöksverksamheten har inneburit att medborgarna i högre utsträckning än tidigare har deltagit i att definiera kvalitet. Medborgarna har i högre grad än tidigare kommit till tals när det handlar om vad som är ett bra HVB. I försöksverksamheten har IVO haft ett tydligt fokus på att undersöka vad som skapar värde för medborgaren, i detta fall barn och ungdomar i HVB. Medborgarens fokus har varit utgångspunkten i arbetet kring hur tillsynen bör förändras. Nedan följer några röster från ungdomarna:

Konstiga regler, känns som att jag lever i ett fängelse.³¹

Jag får vara med att bestämma över vad som händer. Pratar alltid tillsammans innan några beslut fattas.³²

Vi har regler och det gör det enklare att leva tillsammans med de andra ungdomarna.³³

Jag får ingen hjälp med att skriva CV, har sökt jobb men får bara nej så nu har jag gett upp.³⁴

Rösterna från barn och unga har skapat nya perspektiv enligt IVO:s egen personal.³⁵ Deras röster bidrar till att skapa en annan bild av tillsynen och vad som utgör kvalitet i ett HVB. Enligt IVO själva är detta inte alltid helt enkelt, eftersom det barn och unga säger kan utmana etablerade sanningar och leda till att myndigheten behöver förändra sina arbetsätt.

Inom IVO finns en farhåga för att lärdomarna från försöksverksamheten inte nått ut i verksamheten. Det finns inom IVO en bestående fråga om hur de kan se till att lärdomarna inte bara stannar i

³¹ Från IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

³² Från IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

³³ Från IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

³⁴ Från IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

³⁵ IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

ledningsgruppen. För att kunna främja principen kunskap skulle myndigheten behöva förbättra förutsättningarna för nya lärdomar att nå ut i organisationen. Ledarskapet behöver skapa mötesplatser där chefer och anställda kan diskutera nya lärdomar som kan bidra till att förändra beteenden. Enligt IVO själva finns fortfarande strukturer i form av rutiner, processer och kultur som förhindrar innovativt arbete.

Inget utökat samarbete med aktörerna som driver HVB

Försöksverksamheten har inte lett till ett ökat samarbete med aktörerna som driver HVB. IVO har lyckats få till ett samarbete och en dialog med Socialstyrelsen och till viss del även med Socialdepartementet, främst genom sitt policylab. Däremot har myndigheten inte involverat kommunerna, Statens institutionsstyrelse eller privata HVB i försöksverksamheten. Samtliga HVB bedrivs av någon av dessa aktörer. För att skapa en helhetssyn kring medborgarens perspektiv och öka fokus på detta hade det varit ändamålsenligt att involvera dessa aktörer i arbetet. Den analys som genomfördes av arbetet i policylabbet har pekat på att det finns utrymme att förbättra gränssnitten mellan organisationer som verkar i samma system. Det saknas arenor där kunskap, information, kommunikation, erfarenhetsutbyte och gemensamt lärande kan ta plats och bidra till en fortsatt förändring av systemet mot ett mer barn- och ungdomscentrerat förhållningssätt.

Försöksverksamheten har till stor del genomförts internt inom IVO, och för att arbetet skulle ha kommit ännu längre hade det krävts ett djupare samarbete med huvudmännen för HVB samt med Statens institutionsstyrelse.³⁶ Detta är inte enbart IVO:s ansvar men de avgränsningar som gjorts kring vilka aktörer som är med i försöksverksamheten har satt begränsningar för vad som gått att uppnå. En lärdom från försöksverksamheten är att det kan vara svårt att definiera ett system när myndigheten själv är en del i systemet. Ambitionen med att skapa en helhetssyn är ingen garanti för att myndigheten lyckas ha detta.

³⁶ IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

2.6.3 Vinster för medborgare, medarbetare och samhället

Målet med försöksverksamheten har varit att utveckla frekvenstillsynen av HVB med ett ökat fokus på vad barn och unga har för syn på kvalitet. Till detta hör även att inspektionerna behöver bli mer situationsanpassade. Dessa mål har uppnåtts.

Medborgare

För medborgarna, i detta fall barn och unga som bor i HVB, har försöksverksamheten lett till en rad förändringar. En sådan förändring är att IVO i högre grad gör oanmälda inspektioner. Det var också ett önskemål från ungdomarna som bor i olika HVB. IVO har även signalerat att de ska fortsätta med att i högre grad än tidigare göra oanmälda inspektioner i framtiden.³⁷ Detta påverkar de medborgare som tar del av insatserna, samt medarbetarna som utför dessa.

IVO har fått många signaler om att barn och unga i HVB tycker att detta (oanmälda inspektioner, reds anm.) är viktigt för att IVO ska få en god ögonblicksbild av hur barnen har det i boendet. De har många gånger rapporterat till IVO om att personalen exempelvis tar ut barnen på en fika på stan när de vet att IVO ska komma eller att de måste städa ordentligt innan IVO:s besök.³⁸

För barn och unga som bor i HVB leder oanmälda inspektioner eventuellt till en tillsyn som ligger mer i linje med vad som skapar värde för dem. En annan förändring är att barn och unga i högre utsträckning är med och definierar vad ett bra HVB är. Enligt IVO själva är en av de största skillnaderna mellan försöksverksamheten och ordinarie frekvenstillsyn att tillsynen gjort en förskjutning mot ett tydligare brukarperspektiv och inkluderar en riskanalys som skapar förutsättningar för en mer situations- och verksamhetsanpassad tillsyn.³⁹ En medarbetare på IVO beskriver det på följande vis:

Att ha patientens perspektiv och att vilja väl är inte samma sak.⁴⁰

För barn och unga som bor i HVB bör ett ökat inflytande över kvalitetsbedömningen leda till att fler HVB bedöms i linje med vad

³⁷ IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

³⁸ IVO (2018). *Pilotprojekt gällande HVB för barn och unga utifrån risk och kvalitet*.

³⁹ IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

⁴⁰ Från IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*. Citatet är att betrakta som mer generellt då ungdomar som bor i HVB inte är patienter på dessa boenden.

barn och unga tycker är god kvalitet. Samtidigt behöver medborgarnas involvering fortsätta att utvecklas. Det är svårt att bedöma huruvida barn- och ungdomsperspektivet är med i tillräckligt hög utsträckning. De indikationer som Tillitsdelegationen fått genom denna försöksverksamhet är att ett första viktigt steg har tagits och att IVO inte längre internt definierar kvalitet, utan att medborgarna är med på ett annat sätt än tidigare. Det är möjligt att det i förlängningen leder till förbättringar för barn och unga i HVB. En medarbetare på IVO beskriver det på följande vis:

Det händer något med oss när vi öppnar upp för brukarmedverkan.⁴¹

Medarbetare och chefer

För medarbetarna har försöksverksamheten inneburit en rad förändringar. Medarbetare i denna försöksverksamhet betyder i första hand inspektörerna på IVO. Det handlar om hur, var och när de genomför sitt arbete. De oanmälda inspektionerna leder till ett annat arbetssätt med slopade kontakter med hemmen innan inspektionen. I försöksverksamheten ska inspektörerna inte bara leta efter fel utan också bidra till att utveckla verksamheterna. Det innebär att de även kan behöva beskriva saker som fungerar bra på ett HVB. De behöver till viss del gå ifrån rollen som expert till att i högre grad kunna beskriva förbättringsområden, vilket enligt såväl chefer som medarbetare på IVO inte alltid är populärt.⁴²

En inspektör måste i sin yrkesroll väga in en rad olika saker vid sin professionella bedömning. När IVO inspekterar ett HVB baserar inspektörerna sin bedömning av hemmets kvalitet på en rad olika faktorer. Inspektören måste bedöma uppgifter från en rad olika aktörer samtidigt som inspektören ska ta hänsyn till regelverk, lagar och föreskrifter. Den sammanvägda bedömningen måste sedan vara balanserad mellan vad som är bäst för samhället och vad som är bäst för den enskilda medborgaren i ett HVB.

I denna bedömning är det viktigt att det finns en avvägning mellan de olika informationsfaktorerna. Om alltför mycket fokus hamnar på lagstiftningen eller Socialstyrelsens riktlinjer riskerar inspektören att missa viktiga aspekter av hur barn och unga ser på

⁴¹ Från IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

⁴² IVO (2018). *Pilotprojekt gällande HVB för barn och unga utifrån risk och kvalitet*.

hemmets kvalitet. Det finns nämligen en skillnad mellan barn och ungas definition av kvalitet och den kvalitet som beskrivs i föreskrifterna.⁴³ Tidigare utvärderingar har indikerat att Socialstyrelsens riktlinjer och fokus på lagstiftning har varit dominerande medan att hämta in synpunkter från barn och unga som bor i HVB varit underordnat. När kvaliteten på ett HVB bedöms är det viktigt att det finns en balans mellan de olika saker som definierar kvalitet: lagstiftningen (demokratiska perspektivet), medarbetarens professionella perspektiv och medborgarens perspektiv.⁴⁴ Denna svåra balansgång är ett argument för att inspektörernas roll inte bör detaljstyras.

I försöksverksamheten beskriver inspektörerna hur de i högre grad har fokuserat och vägt in barn och ungas uppfattningar om kvalitet. Detta har också varit möjligt då myndigheten omprövat den tidigare strikta bedömningen av hur HVB ska inspekteras. Under policylabbet i försöksverksamheten framkom att IVO själva har lagt till detaljstyrning utöver vad föreskrifterna från Socialstyrelsen egentligen kräver. Här har det handlat om att myndigheterna inte kommunicerat tillräckligt kring hur föreskrifterna ska tolkas. Kvalitetsbegreppet har på detta vis förändrats genom att barn och ungas uppfattningar inkluderas i definitionen. I försöksverksamheten har mer kvalitativa aspekter förts in i tillsynen parallellt med regelefterlevnad.

Detta har inneburit en del praktiska förändringar vid själva inspektionen. En inspektör beskriver hur hen ibland behöver frågå det vanliga sättet att agera för att bättre kunna ta del av barn och ungas beskrivning. En medarbetare på IVO beskriver det på följande vis:

Vi har också försökt ändra om sättet vi jobbar på HVB genom att först träffa ungdomarna. Men det är inte helt bekvämt heller, det är inte helt enkelt. Det är lättare att gå med sin dator och sätta sig på sitt rum, då är jag ju ganska skyddad bakom datorn. Men att kliva in i ett HVB och säga ”hej, nu ska vi hänga med er i dag” är svårare, man ser hur de tittar på oss och undrar vilka vi är såklart. Så det har varit både positivt och negativt. Och svårt. Så det kräver viss påfyllnad hos oss som är inspektörer.

Enligt en ungdom som tidigare bott på såväl familjehem som i HVB kan just detta perspektivskifte vara en viktig faktor för att bygga upp

⁴³ IVO (2018). *Pilotprojekt gällande HVB för barn och unga utifrån risk och kvalitet*.

⁴⁴ Se SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet* för diskussion om definitionen av kvalitet enligt Tillitsdelegationen.

ett förtroende mellan en inspektör och en boende i HVB. Ungdomen beskriver det på följande vis:

Vad som händer när man då som myndighet har modet att släppa datorn, öppna dörren, gå ut från kontoret och möta ungdomen är att det här föraktet, det här hatet, som egentligen inte är ett hat utan en otrygghet, det raseras. Då börjar du bygga en relation med ungdomen och ungdomen förstår helt plötsligt att det är den som står i centrum. Då kan man få ungdomen med sig och börja arbeta med de faktorer som ungdomen behöver ha med sig.

För medarbetarna innebär alltså det nya arbetssättet en rad förändringar där alla inte är helt enkla. Synpunkterna från barn och unga har fått ett större utrymme inom försöksverksamheten när det gäller bedömning av kvalitet.

För cheferna på IVO har försöksverksamheten inneburit att de har delegerat mer ansvar till inspektörerna. Det arbetssätt som eftersträvats i försöksverksamheten innebär att inspektionerna i lägre grad kan styras centralt, vilket förändrar chefens roll. Eftersom chefernas möjlighet till kontroll minskar så ökar det deras förmåga att skapa lärande och kvalitetsmedvetande hos medarbetarna.

Samhället

För samhället är det svårt att uppskatta vilken påverkan försöksverksamheten och IVO:s nya arbetssätt vid inspektioner har. Men vinsterna är potentiellt sett stora. Det finns ungefär 2 100 HVB⁴⁵ och på dessa bor ungefär 30 000 barn och unga. Om dessa får en bättre tillvaro i sitt HVB är det i sig en samhällsförbättring men det har potential att ha en ännu större påverkan på samhället på lite längre sikt. Ungdomar som bor i HVB riskerar i högre grad än andra ungdomar att hamna i fattigdom, psykisk ohälsa och kriminalitet. Därför kan dålig kvalitet i HVB orsaka stora samhällskostnader och kostnader i form av mänskligt lidande på längre sikt. Dessutom är ungefär 80 procent av barn och unga i HVB ensamkommande som får sin introduktion till Sverige i dessa hem.⁴⁶ Det mänskliga värdet med hög

⁴⁵ I december 2016 fanns det drygt 2 100 HVB för barn och unga i landet. Antalet som drivs i offentlig regi är något större än antalet privata. Entreprenader är vanligt förekommande, det vill säga, att en privat eller offentlig aktör driver kommunens HVB.

⁴⁶ Konkurrensverket (2017). *Marknaden för hem för vård eller boende för ensamkommande och andra barn och unga.*

kvalitet i HVB är svårt att mäta men det torde inte råda något tvivel om att det är högt.

Att placera barn och unga i HVB tar även stora resurser i anspråk. Ett problem är att myndigheter inte vet exakt hur mycket. Enligt Vård- och omsorgsanalys låg den genomsnittliga kostnaden per vård dygn för barn och unga som inte var ensamkommande på privata HVB på 3 600 kronor år 2015.⁴⁷ Den totala kostnaden för HVB ligger troligtvis runt cirka 10 miljarder kronor per år, men det är bara en uppskattning.⁴⁸ Ett bättre system för statistik och analys skulle göra att samhället fick reda på vad insatserna kostar, något som kan förenkla såväl planering som dimensionering och incitament till förbättring. För samhället finns det alltså väldigt goda skäl att prioritera att skapa god kvalitet i HVB. Om en förändrad tillsyn kan bidra till ökad kvalitet bör den förändringen därför genomföras, men också tydligare utvärderas.

2.7 Arbetsförmedlingen – förverkliga tillitsbaserat ledarskap och medledarskap

Försöksverksamheten i Tillitsverkstaden handlade om att Arbetsförmedlingen ville skaffa sig insikter om hur myndigheten kunde ta ytterligare steg i sitt medarbetar- och ledarskap för att nå målbilden för förändringsarbetet. Försöksverksamheten har lett till en rad olika insikter och en ökad förståelse kring Arbetsförmedlingens förnyelseresa samt hur självledarskapet uppfattas.

2.7.1 Bakgrund till försöksverksamheten

Sedan våren 2014 har Arbetsförmedlingen tagit fram och arbetat med en rad förändringar under samlingsnamnet *Förnyelseresan*. Det är ett förändringsarbete som syftar till att stärka förtroendet för myndigheten genom att lyssna och lära av kunderna, engagera medarbetarna och inspireras av andra. Förändringsarbetet startades för att komma till rätta med problem som tidigare konstaterats på myndigheten.

⁴⁷ Konkurrensverket (2017). *Marknaden för hem för vård eller boende för ensamkommande och andra barn och unga*.

⁴⁸ Konkurrensverket (2018). *Konkurrensen i Sverige 2018*.

Andra, men också Arbetsförmedlingen själva, hade identifierat problem med bland annat myndighetens kultur, styrning och it-system.⁴⁹ Arbetsförmedlingen själva beskrev problemen på följande vis:

Vårt arbetssätt är varken effektivt eller skapar tillräcklig kundnytta. Våra metoder och vårt sätt att leverera tjänster är gamla och behöver ses över. Kunderna upplever en obalans mellan service och kontroll, mellan krav och möjligheter. Många arbetsförmedlare upplever samtidigt att det inte finns tid för att utföra de arbetsuppgifter som vi har i uppdrag att göra. En av flera orsaker till detta är att utvecklingen av våra digitala tjänster och våra interna it-verktyg har varit kraftigt eftersatta.⁵⁰

Utifrån den problembild som myndigheten beskrev 2014 inleddes förändringsarbetet. Som en del i detta har myndigheten sedan 2014 bland annat arbetat med en ny ledningsfilosofi där självledarskap varit ett centralt element.⁵¹ Målet med den nya ledningsfilosofin beskriver Arbetsförmedlingen på följande vis:

Utifrån den nya ledningsfilosofin är målet att chefer står för långsiktighet, uthållighet och kontinuitet samtidigt som man är flexibel och värderar medarbetare som sin viktigaste resurs.⁵²

Som grund för försöksverksamheten inom Tillitsverkstaden låg Arbetsförmedlingens upplevelse av att förändringsarbetet med ledningsfilosofin och självledarskapet till viss del hade avstannat. Uppdraget i Tillitsverkstaden handlade om att Arbetsförmedlingen ville skaffa sig insikter om hur myndigheten kunde ta ytterligare steg i sitt medarbetar- och ledarskap för att nå målet för förändringsarbetet. Försöksverksamheten genomfördes med stöd av Arbetsförmedlingens interna tjänstedesignkompetens och med en styrgrupp. Ett projektteam tillsattes med medarbetare från myndigheten. Den bestod av en projektledare, två tjänstedesigners samt en styrgrupp som bestod av chefer på strategisk nivå samt en forskningsledare från Tillitsdelegationen.

⁴⁹ Se exempelvis Statskontoret (2016). *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingen 2021*, s. 6.

⁵¹ Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingen 2021*.

⁵² Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingen 2021*.

2.7.2 Vad har genomförts i försöksverksamheten?

Försöksverksamheten har huvudsakligen handlat om hur ledningsfilosofin och självledarskapet hos medarbetarna ser ut och hur det kan utvecklas. Huvudfrågor för försöksverksamheten har varit:

- Vad har fungerat bra och vilka hinder ser vi kopplat till ledningsfilosofin och självledarskapet?
- Vad och var kan vi ytterligare utveckla eller justera en tillitsbaserad styrning och ledning?

Målet för försöksverksamheten har varit att öka förståelsen för hur ledningsfilosofin fungerar i praktiken och bidra till ett ökat lärande i organisationen. Det har också handlat om att ge input till eventuella revideringar i styrande dokument. Slutligen syftar försöksverksamheten till att ge förslag på konkreta förbättringar och fortsatt utveckling av en tillitsbaserad styrning och ledning.

Försöksverksamhetens arbetsprocess var indelad i tre så kallade loopar, baserat på myndighetens arbetsprocess för kunddriven utveckling. I en loop utforskade en grupp från myndigheten ett förutbestämt område genom undersökningar, interaktioner, triggermaterial⁵³ som därefter analyserades av projektgruppen. Områdena valdes initialt baserat på vad som behövde undersökas i relation till frågeställningarna, därefter utifrån föregående loops insikter. På så vis blir interaktionerna och insikterna inom en loop det som leder processen framåt. Metodvalet och tillvägagångssättet för de tre looparna anpassades efter de frågor Arbetsförmedlingen ville undersöka under den specifika looperna.

Loop 1 – Ledarkriterierna i vardagen

Utgångspunkten för den första looperna var ledarkriterierna och hur de används i vardagen. Både medarbetare och chefer intervjuades. Totalt var det 37 respondenter, varav 18 medarbetare och 19 sektionschefer. Medarbetarna fick berätta hur de upplever att deras chefer lever upp till ledarkriterierna, medan cheferna fick berätta hur de upplevde sin egen förmåga i förhållande till ledarkriterierna. Genom att undersöka dessa frågor var ambitionen att ta reda på hur

⁵³ Med triggermaterial avses insamlat material som ska starta igång diskussioner kring en fråga.

medarbetare och chefer upplever ledarkriterierna, samt hur de fungerar i det dagliga arbetet när det gäller ledningsfilosofi och självledarskapet.

Bild 2.4 Bild från loop 1

Ledarkriterierna användes som triggermaterial under intervjuerna



Källa: Arbetsförmedlingen.

För att få insikter om hur ledarkriterierna upplevdes i vardagen genomfördes intervjuer med öppna frågor. Som utgångspunkt fanns ett triggermaterial i form av en enkät samt ledarkriterierna vilket gav både kvalitativ och kvantitativ information. Med stöd av materialet ledde respondenterna samtalen mot de områden som de själva ansåg vara viktiga. Därefter fick respondenterna utveckla, beskriva varför samt exemplifiera.

Loop 2 – Underliggande normer, strukturer och värderingar

För att ytterligare utforska vad som fungerar bra och vilka hinder som kan finnas, kopplade till ledningsfilosofin, ville projektgruppen försöka lyfta fram och förstå underliggande normer, strukturer och värderingar. För loop två kontaktades enhetschefer på sex olika kontor. Enhetscheferna fick själva välja deltagare till loopen, med kravet att det skulle vara en medarbetare och en chef. Under workshopen deltog sex chefer och sex medarbetare – ett par från varje kontor.

Under en heldags-workshop arbetade och diskuterade deltagarna kring vilka underliggande normer, strukturer och värderingar som påverkar ett utfall i en specifik, vardagsnära situation mellan en chef och en medarbetare. Som utgångspunkt för diskussionerna skapade projektgruppen ett dilemmasenario som deltagarna diskuterade i olika konstellationer⁵⁴. Poängen med ett dilemmasenario är att det inte finns ett tydligt rätt eller fel svar, utan tjänar som utgångspunkt för deltagarna att utbyta erfarenheter och bilder. För att vidare undersöka vilka normer, strukturer och värderingar som påverkar beteenden användes en så kallad isbergmodell. Modellen används för att utifrån en specifik situation eller händelse synliggöra underliggande sociala strukturer, reflektera kring dem och föra en dialog runt detta.

Det utformade dilemmasenariot tog inspiration från de berättelser och teman som fångades upp från loop 1. Det scenario som diskuterades i loop 2 handlar om handläggaren Anna som vill ha hjälp i ett ärende från chefen Anders. Anders, som visserligen har varit handläggare själv, är sedan en tid tillbaka chef. Men han har inte rollen som expertstöd i olika ärenden, utan har andra arbetsuppgifter. Anna behöver fortfarande expertstöd i sitt ärende men blir hänvisad till stödmaterial som handläggarstöd. Detta är ett vardagligt scenario på myndigheten som diskuterades utifrån vilka underliggande normer, strukturer och värderingar som påverkar såväl chefen Anders som handläggaren Anna i detta fall (bild 2.5). Enligt deltagarna i loop 2 var det ett vanligt förekommande scenario de kände igen från vardagen.

⁵⁴ Medarbetare/medarbetare; chef/chef och slutligen medarbetare/chef.

Bild 2.5 Scenario i loop 2

Vardagsnära scenario som spelades upp i loop 2⁵⁵

Källa: Arbetsförmedlingen.

Loop 3 – Ledarskapet varje dag

Under loop 3 undersöktes chefers tankar kring det befintliga stödet kopplat till chefernas ledarskap. Med utgångspunkt från resultaten i loop 1 och 2 genomfördes fördjupade intervjuer med tre områdeschefer, tre enhetschefer och tre sektionschefer. Syftet var att undersöka om och i så fall hur chefer använder sig av det stödmaterial kopplat till ledarskap som finns tillgängligt. Projektgruppen använde sig av ett triggermaterial i form av bilder som illustrerade det befintliga stödmaterial kopplat till ledningsfilosofin och självledarskapet. Därutöver skapade projektgruppen ett antal egna förslag, utifrån lärdomar av tidigare loopar, på möjliga verktyg eller stöd för chefer som projektgruppen ville höra chefernas tankar kring.

2.7.3 Vad har försöksverksamheten lett till?

Försöksverksamheten har lett till en rad olika insikter och en ökad förståelse hos Arbetsförmedlingen kring förnyelseresan samt hur medledarskapet samt ledarskapet uppfattas.

⁵⁵ Bilden är enbart en del av bildspelet kring detta scenario.

Ökad förståelse för hur ledningsfilosofin uppfattas inom myndigheten

En lärdom från försöksverksamheten är att ledningsfilosofin är väl känd bland både chefer och medarbetare. Arbetsförmedlingens projektgrupp pekar själva på att det inte finns någon kvantitativ mätning på hur det såg ut innan de införde den nya ledningsfilosofin. Det gör att det är svårt att uttala sig om hur stor förändring som skett. Men med hjälp av kvalitativa metoder såsom intervjuer går det att konstatera att en förändring verkar ha skett.⁵⁶

Insikter om utmaningen med att sätta värdeskapande mål för medarbetarna

En insikt från försöksverksamheten handlar om vilken roll de mål som cheferna sätter upp spelar för samarbetet mellan medarbetare och chef. Medarbetarna upplever inte alltid att dessa mål stämmer överens med den verklighet som medarbetarna lever i. De upplever målen som generella, otydliga och att de inte har någon tydlig koppling till det arbete som medarbetaren genomför. Samtidigt tycker cheferna att det är svårt att sätta mål för sina medarbetare. Två chefer beskriver det på följande vis:

Det är svårt att konkretisera så att medarbetarna förstår sin roll.⁵⁷

Det är svårt att motivera medarbetarna när målen inte sätts på sektionsnivå. De blir för generella.⁵⁸

Chefer på mellannivå i myndigheten menar samtidigt att det är svårt att få gehör längre upp i organisationen för annat än kvantitativa mål. Bland annat försvårar detta att följa upp hur det går med medarbetarnas självledarskap och medarbetarnas utveckling och liknande. En annan chef beskriver det på följande vis:

Jag jobbar aktivt med ledarskap och kultur med min ledningsgrupp, men när jag har dialog med min chef är det bara siffror vi diskuterar.⁵⁹

⁵⁶ Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?* och Statskontoret (2018). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning*.

⁵⁷ Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁵⁸ Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁵⁹ Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

Enligt cheferna leder bristen på mått och systematisk styrning av de svårsmåttade sakerna till att cheferna själva måste hitta på indikatorer som mäter saker som självledarskap och utvecklingsfilosofi – vilket är en svår utmaning. Det kan lätt bli så att indikatorerna blir målet i stället för måttet på hur bra medarbetaren lyckats uppfylla målen.⁶⁰ Det finns utrymme för respektive chefsnivå att själva avgöra vad uppföljning och rapportering ska innehålla, och hur omfattande de ska vara. Men det uppfattas inte alltid som positivt av cheferna som deltagit i försöksverksamheten.

Ökad förståelse för utmaningen med att skapa ett närvarande och coachande ledarskap

En viktig del i förnyelseresan handlar om att utveckla ett närvarande och coachande ledarskap. Enligt Arbetsförmedlingen innebär det att chefen utmanar och uppmuntrar sina medarbetare att prova nya arbetssätt och idéer som leder till utveckling. Cheferna ska stå för riktningen och förutsättningarna men medarbetarna ska själva ta ett stort ansvar för hur de löser sina uppdrag.⁶¹

Enligt cheferna själva räcker det inte att bara vara på plats och vara tillgänglig för att vara en närvarande chef. Det handlar också om hur man lyckas förmedla känslan av att chefen är närvarande, trots att chefen sällan har tid att *de facto* vara på plats nära medarbetarna. Medarbetarna uttrycker att det är en viktig egenskap hos cheferna. Två medarbetare på Arbetsförmedlingen beskriver det på följande vis:

Jag vill ha en chef som coachar och stöttar. Som är insatt i det jag gör.⁶²

Min chef är bra för hen ser oss medarbetare, kan stötta och bryr sig om hur man gjort.⁶³

Cheferna vittnar generellt om att de gärna skulle vara mer på plats, men att de måste prioritera andra saker. Det handlar om att skapa förtroende i olika chefsled men också om att de måste ta hand om administrativa arbetsuppgifter. I försöksverksamheten blir det tydligt att de medarbetare som inte uppfattar att cheferna är närvarande

⁶⁰ Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁶¹ Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁶² Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁶³ Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

har svårigheter att känna ett förtroende för cheferna. Två medarbetare på Arbetsförmedlingen beskriver det på följande vis:

Efter ledarskapsutbildningen sades det att cheferna skulle vara 80 procent närvarande. Vad hände?⁶⁴

När man behöver chefen så finns hen inte på plats.⁶⁵

Det är svårt att säga någonting entydigt när det gäller chefernas möjlighet att påverka och förändra sin roll. Cheferna resonerar helt enkelt olika när det kommer till deras syn på huruvida de kan påverka och förändra sin roll som chef i relation till medarbetarna. Nedan finns röster från fyra chefer som befinner sig i samma nivå på myndigheten men som har helt olika syn på deras möjligheter att påverka:

Jag har noll mandat, men allt ansvar.⁶⁶

Svårt att utveckla och utmana medarbetare som vill framåt. Vad kan jag erbjuda?⁶⁷

Väcker tankar om mitt ledarskap. Tar med idéer hem för att fortsätta reflektera. Hur kan jag stötta ännu mer för att öka kraften i självledarskapet hos medarbetarna.⁶⁸

Jag säger: Våga testa! Vi fixar det tillsammans om det blir fel.⁶⁹

I försöksverksamheten framgår att såväl chefer som medarbetare efterfrågar det närvarande och coachande ledarskapet. Men det blir också tydligt att det finns problem med att skapa denna typ av ledarskap i praktiken i myndigheten.

Identifierat utmaningar med nuvarande stödmaterial

Medarbetarna menar att dialogen med kollegor och chefer utgör den viktigaste delen när det gäller att få stöd i sitt arbete. Medarbetarna vittnar om att det där finns mest att lära och att det är det som är lättast att ta till sig. Samtidigt upplever medarbetare och chefer att

⁶⁴ Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁶⁵ Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁶⁶ Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁶⁷ Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁶⁸ Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁶⁹ Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

det saknas en uppbyggd struktur för att dela erfarenheter och att lärandet inte prioriteras, ofta på grund av tidsbrist. Detta gör att det kan vara svårt att få till det kollegiala lärandet som efterfrågas av medarbetare och chefer.

I stället finns det stöd i form av utförliga manualer, policys och övningar. Men såväl medarbetare som chefer upplever att det är svårt att hitta bland detta material. Många är också osäkra på vilket stöd de kan använda till vad. Vissa av övningarna eller de begrepp som finns bland stödmaterialet har också fått en negativ klang, eftersom de upplevs ha överanvänts i samband med att ledningsfilosofin presenterades.

2.7.4 Vinster för medborgare, medarbetare och samhället

Målet för försöksverksamheten har varit att öka förståelsen för hur ledningsfilosofin fungerar i praktiken och bidra till ett ökat lärande i organisationen. Detta mål har uppnåtts.

Medborgare

Försöksverksamheten har bedrivits internt på myndigheten med fokus på relationen mellan medarbetare och chefer. Försöksverksamheten har därför troligtvis inte haft någon direkt nytta för medborgarna. Men de svagheter som identifierats när det gäller stöd till medarbetare och chefer är sådant som också påverkar medborgaren negativt. Om detta stöd kan förbättras skulle det på ett indirekt sätt kunna skapa nytta för medborgarna.

Arbetsförmedlingen har tidigare inom ramen för förnyelseresan genomfört ett stort antal kundresor, och genomfört ett omfattande arbete med att studera medborgarnas behov. Som ett resultat av detta arbete har myndigheten identifierat en rad områden som angelägna att arbeta med ur ett medborgarperspektiv, bland annat ledarskap och medledarskap.

Medarbetare och chefer

Försöksverksamheten har skapat vissa nyttor för medarbetare och chefer var för sig, men kanske framför allt för samarbetet mellan medarbetare och chefer. I försöksverksamheten har medarbetare och chefer tillsammans fått utforska vad som fungerar bra och mindre bra, samt fått testa att genomföra vissa förändringar under tiden. Det har tydligt visat på behovet av men också svårigheten med att skapa närhet mellan medarbetare och chefer. I försöksverksamheten har de chefer och medarbetare som deltagit skapat en mer samstämmig bild om vägen framåt. En medarbetare beskriver det på följande vis:

Det är glädjande att höra att vi tänker ganska lika. Det är alltid positivt att höra att chefer ser det vi arbetsförmedlare ser. Det ger hopp inför framtiden.⁷⁰

Men försöksverksamheten har också tydlig visat vilka hinder som finns för att kunna åstadkomma ett närvarande och coachande ledarskap, något som såväl medarbetare som chefer efterfrågar. En av cheferna beskriver ett dilemma som många chefer står inför när det gäller att vara mer närvarande som ledare:

Jag är osäker på om det upplevs som mer kontrollerande om jag är mer närvarande.⁷¹

Ett annat dilemma som många chefer står inför är hur de ska få tid till att arbeta med dessa frågor. Dessa insikter kan naturligtvis vara nyttiga för att förbättra samarbetet mellan medarbetare och chefer, men det är samtidigt två saker som är långt ifrån enkla att lösa.

Ytterligare en sak som identifierats i försöksverksamheten och som skulle kunna skapa nytta är vilken typ av stöd som medarbetare och chefer får. Medarbetare och chefer vill helst ha kollegialt vardagsnära stöd från andra medarbetare eller chefer. Nuvarande stöd är i huvudsak stödmaterial i form av riktade utbildningar, manualer och policys. Myndigheten har fått denna insikt bland annat genom denna försöksverksamhet. För att kunna skapa mer nytta för medarbetare och chefer behöver Arbetsförmedlingen tänka i nya banor för att lösa detta. Arbetsförmedlingen skulle till exempel kunna skära ner på den typ av stödmaterial som chefer och medarbetare inte an-

⁷⁰ Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

⁷¹ Från Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa steg?*

vänder till förmån för stöd i form av nätverk, arenor och mötesplatser där såväl chefer som medarbetare kan diskutera konkreta handläggningsfrågor eller ledarskapsfrågor.

Sambället

Det går inte att säga om försöksverksamheten har skapat nytta i samhället i nuläget. Om resultaten från försöksverksamheten leder till förbättringar av arbetssätt är det möjligt att det får en positiv påverkan på samhället. Arbetsförmedlingen är en viktig samhällsaktör vars arbete har en direkt påverkan på medborgare, företag och andra offentliga aktörer.

Försöksverksamheten hos Arbetsförmedlingen kan vara intressant för andra offentliga aktörer, kanske framför allt statliga myndigheter. Myndigheten själv beskriver att förnyelseresan och dess styrande tankar ligger nära en tillitsbaserad styrning och ledning och utvecklandet av en mer tillitsbaserad styrning är en strategisk fråga som ligger högt upp på myndighetens agenda. På så vis kan försöksverksamheten vara intressant för att illustrera möjligheter och hinder med att försöka arbeta med tillitsbaserat.

Arbetsförmedlingens omfattande arbete med tjänstedesign och kundresor är exempel på hur det går att undersöka vad medborgarna har för behov och vilka relevanta problemområden såväl arbetstagare och arbetsgivare identifierar. Detta arbete ligger nära en tillitsbaserad styrning och ledning, kanske främst principen medborgarfokus. Det har också varit framgångsrikt när det gäller att samla in kunskap om medborgarnas beteende och förväntningar. Arbetsförmedlingens arbete med den normativa styrningen – kultur, värderingar, normer och beteenden – för att nå önskat resultat i förändringsarbetet ligger också nära en tillitsbaserad styrning och ledning. I en rapport från Statskontoret konstaterar myndigheten också att arbetsförmedlare framhåller att handlingsutrymmet har ökat på senare tid, och att deras chefer nu ger dem ett större utrymme att göra bedömningar och hantera sina arbetsuppgifter mer självgående.⁷²

Försöksverksamheten hos Arbetsförmedlingen visar att det är en utmaning att förändra en myndighet från att ha en hierarkisk styrning till att bli mer tillitsbaserad. Att identifiera problem och hinder

⁷² Statskontoret (2018). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning*.

har varit relativt framgångsrikt och det har även varit möjligt att få med medarbetare och chefer på den tänkta förändringen. Men att lyckas genomföra en tillitsbaserad styrning och ledning i den konkreta verksamheten har visat sig vara svårt. Lösningarna myndigheten använder sig av för att åtgärda de problem och hinder som identifierats kommer i relativt hög utsträckning från tidigare sätt att styra. Tanken är fortfarande i relativt hög utsträckning att lösningarna ska formuleras centralt för att sedan implementeras i verksamheten. Medarbetare och chefer längre ut i organisationen har ofta varit delaktiga i själva probleminventeringen, men de tilltänkta lösningarna kommer i hög grad uppifrån. Det skapar också problem på olika kontor runtom i landet, eftersom en lokal variation inte alltid passar överens med den centralt bestämda modell som ska införas.

2.8 Socialstyrelsen – organdonationer

Försöksverksamheten hos Socialstyrelsen har varit en förstudie kring hur myndigheten kan stärka arbetet med organdonationer med syfte att öka antal donerade njurar från levande donatorer. Försöksverksamheten har lett till en rad insikter för myndigheten och aktörerna de samverkar med.

2.8.1 Bakgrund till försöksverksamheten

Det finns ett stort antal personer i Sverige som väntar på en ny njure och under 2018 avled 38 personer i väntan på transplantation. Organen räcker inte till alla de som behöver en transplantation – den 1 januari 2018 fanns ett behov av 807 organ.⁷³ Donationer kan genomföras från såväl avlidna som levande personer men även om antalet organdonatorer ökar finns ett fortsatt stort behov av organ. Under 2018 blev totalt 182 avlidna personer organdonatorer, genom att ett eller flera organ togs tillvara och transplanterades. Under 2018 genomfördes även 150 donationer från levande donatorer. Av dessa var 144 njurar som donerades.

När det gäller donationer från avlidna personer spelar donationsregistret en viktig roll. Här får medborgarna anmäla sin vilja om

⁷³ Scandiatriplant (2019). *Transplantation and waiting list figures*.

donation av organ och vävnader efter sin död. En anmälan till donationsregistret innebär att sjukvårdens vet hur individen ställer sig till att donera. Under 2018 var 1 635 323 personer anmälda till donationsregistret (se tabell 2.6).

Tabell 2.6 Donationsregistret

Prestation	2015	2016	2017	2018
Antal nyanmälningar och ändringar	45 480	38 196	64 419	72 271
Totalt antal registrerade individer	1 558 718	1 562 427	1 589 947	1 635 323

Källa: Socialstyrelsen.⁷⁴

Antalet avlidna donatorer är dock inte tillräckligt stort för att kunna täcka behovet av organ och därför behövs även donation från levande donatorer.

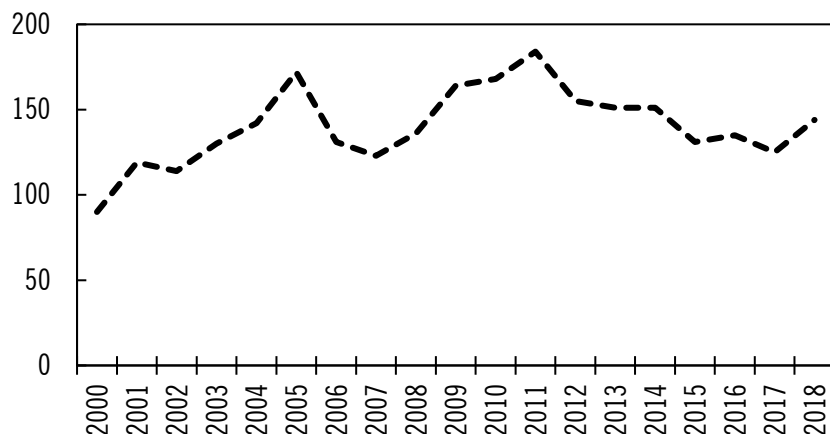
Donation av njurar från levande donatorer

Transplantation är sedan länge en säker och etablerad behandlingsmetod inom hälso- och sjukvården. Den är också i många fall kostnadseffektiv. Men en förutsättning för transplantation är att det finns personer som vill donera sina organ. Njurtransplantation är den vanligaste typen av organtransplantation och det är också där det saknas flest donatorer. Behovet av njurar var förra året 666 stycken. I nuläget finns inte tillräckligt med avlidna donatorer för att täcka behovet och samtidigt har antalet levande donatorer successivt minskat under de senaste åren och utgör en allt mindre andel av det totala antalet njurtransplantationer. Antalet levande donationer har sjunkit under de senaste åren, även om ett trendbrott skedde 2018, se figur 2.2.⁷⁵

⁷⁴ Tabell 24 i Socialstyrelsen (2019). *Socialstyrelsens årsredovisning 2018*.

⁷⁵ Scandiatransplant (2019). *Transplantation and waiting list figures*.

Figur 2.2 Antal donationer av njurar från levande patienter
Antal donationer av njurar från 2000 till 2018



Källa: Scandiatransplant.⁷⁶

Väntan på lämpliga organ från avlidna donatorer kan vara lång. Likaså kan utredningarna vid transplantation från levande donatorer dra ut på tiden. Samtidigt är de regionala skillnaderna stora och en nationell helhetssyn saknas. År 2018 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att inrätta ett Nationellt Donationscentrum (NDC) för att samla och stärka Sveriges arbete med donationer och på sikt öka antalet donationer av organ och vävnader.

2.8.2 Vad har genomförts i försöksverksamheten?

Inom ramen för Tillitsverkstaden har Socialstyrelsen initierat och genomfört en förstudie inom NDC med målet att öka antalet njurdonationer från levande donatorer med hänsyn tagen till jämlik vård i landet. Myndigheten har tidigare mest arbetat med donation av organ och vävnad från avlidna donatorer. Projektets syfte formulerades i uppdragsbeskrivningen:

⁷⁶ Ett nordiskt samarbetsorgan för donation.

Syftet är att utifrån behov stödja regioner genom bästa tillgängliga kunskap i arbetet för en ökad njurdonation ifrån levande givare. Kunskapsstödet riktar sig främst till vårdgivare och verksamhetschefer.⁷⁷

Projektet genomfördes med stöd av kompetens i tjänstedesign som redan fanns inom myndigheten. Myndigheten har i flera projekt arbetat med tjänstedesign, både i egen regi och genom att delta som en av myndigheterna i Vinnovas satsning på policyutveckling.

Aktiviteter i försöksverksamheten

För att öka förståelsen för situationen som levande donatorer möter har försöksverksamheten inletts med en förstudie med följande delar:

- insamling av befintlig kunskap från tidigare arbeten/studier
- sammanställning av denna kunskap i form av en patient- och professionsresa
- komplettering och verifiering med experter inom området
- omvärldsbevakning om hur de övriga nordiska länderna arbetar med donationer
- workshop med bred representation från experter, profession och patient- och intresseföreningar om utmaningar och idéer till utveckling.

En viktig sak i uppdragsbeskrivningen var att Socialstyrelsen ville utforska balansen mellan att återanvända all den kunskap som redan finns i form av forskning, hos profession och experter med behovet av att inhämta ny kunskap. För att stärka förståelsen för de levande donatorernas upplevelse av att donera organ har det i försöksverksamheten varit viktigt att kunna kartlägga denna livshändelse. Inom försöksverksamheten har det därför genomförts workshops tillsammans med regionerna och möten med andra aktörer. Interna workshops har genomförts vid ett antal tillfällen. Dessa tillfällen har involverat anställda på Socialstyrelsen samt medicinska experter från regionala vårdenheter. Figur 2.3 beskriver de olika delarna i försöksverksamheten och hur långt Socialstyrelsen kommit i september 2019.

⁷⁷ Socialstyrelsen (2019). *Uppdragsbeskrivning – främjande av levande njurdonationer.*

Figur 2.3 Socialstyrelsen
Olika delar i försöksverksamheten



2.8.3 Vad har försöksverksamheten lett till?

Försöksverksamheten har lett till ökad kunskap om levande donatorer. Försöksverksamheten har även lett till en rad insikter och ett närmare samarbete mellan olika aktörer i systemet kring donationer av njurar.

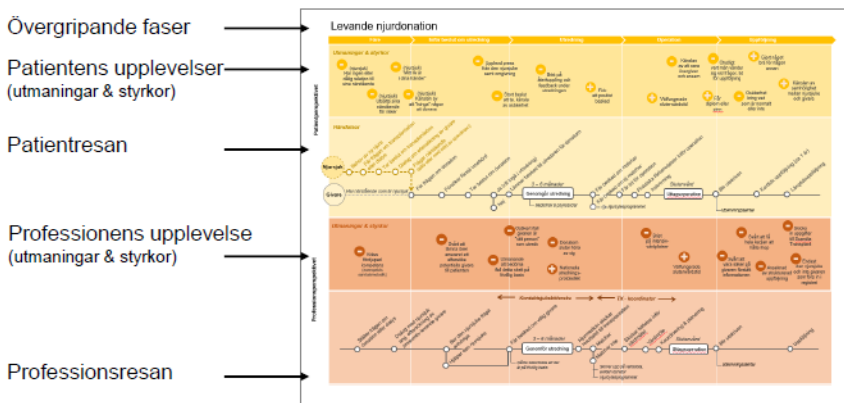
Ökad kunskap om levande donatorer

Det primära resultatet från försöksverksamheten, som presenterades för Socialdepartementet i juni 2019, är kunskap om njurdonation från levande donator. Kunskapen är formulerad ur ett professions- och patientperspektiv, inom sex identifierade utvecklingsområden med totalt sexton underkategorier. Prioritering och urval av dessa sker för vidare utveckling efter försöksverksamhetens slut.

Som sekundära resultat kan nämnas att projektgruppen har etablerat relationer med aktörer som de tidigare inte samverkat med. Det har även skett ett ömsesidigt lärande för projektgruppen och övriga deltagare, inte bara vad gäller njurdonation utan också ifråga om tjänstedesign. Försöksverksamheten har i det här fallet bidragit till att öka myndighetens designförmåga samt att öka kunskapen om de utmaningar som uppstår när tjänstedesign möter en kunskapsintensiv expertmyndighet.

Tidigare nämndes två workshops som genomfördes inom ramen för projektet. Den första hölls internt med en extern expert. Som förberedelse studerades vetenskaplig litteratur om levande njurdonatorers erfarenheter och upplevelser. Inför workshoppen hade på så vis en preliminär och sekventiell visualisering av donationsresan arbetats fram som en livshändelse. Donationsresan beskrev alltså hur det steg-för-steg går till när en levande person donerar en njure. Den interna workshoppen bidrog med ytterligare underlag för att förfina visualiseringen. Donationsresan kunde nu presenteras i stort format med central information om patienters respektive professioners upplevelser (se figur 2.4).

Figur 2.4 Arbetsduk Donationsresa
Kartläggningsverktyg för att strukturera och visualisera kunskap



Närmare samarbete mellan olika aktörer

I den nationella workshoppen deltog ett 30-tal personer med olika professionell bakgrund och från olika regioner. Även patient- och intresseorganisationer, professionsföreningar samt experter inom det vetenskapliga området var representerade. Under workshoppen arbetade deltagarna i sex blandade grupper. Dagen var strukturerad så att deltagarna tog sig igenom de fem identifierade faserna i donationsresan. Successivt diskuterade grupperna nuläge (ÄR), önskat läge (BÖR), och slutligen handlingsplan (GÖR). Projektgruppen analyserade resultatet från workshoppen av och kategoriserade dessa i sex utvecklingsområden och sexton underkategorier (tabell 2.7).

Tabell 2.7 Resultat från workshop

Resultatet från workshopen analyserades av projektgruppen och kategoriserades i sex utvecklingsområden och sexton underkategorier

Utvecklingsområden	Underkategorier
Information och kommunikation	Neutral nationell information Nå ut med befintlig information till potentiell levande givare samt närstående Språkförbistringar
Identifiering av potentiell levande donator	Att ställa frågan Ansvar på den njuvsjuka
Vårdorganisation och kompetens	Bemanning Vårdplatser och operationstider Samverkan mellan olika professioner
Utredning av potentiell levande donator	Utredningstid Logistik och koordinering Psykosocial bedömning Återkoppling och feedback
Uppföljning postoperativt och livet ut	Olika uppföljningsstrukturer i landet Psykosocial uppföljning Avsaknad av kvantitativa data
Ekonomisk redovisning	Nationell och skäligen ersättning till levande donator

Källa: Socialstyrelsen.

Fem av de sex utvecklingsområdena har direkt bäring på patientens situation och behov. Endast utvecklingsområdet Vårdorganisation och kompetens är inriktat på vårdens interna organisering runt det medicinska ingreppet. I den nationella workshopen framkom också att det ser olika ut i olika regioner. Det finns stora skillnader framför allt när det gäller hur frågan till en potentiell donator har ställts, hur den psykosociala bedömningen sker och hur uppföljningen ser ut efter operationen. Genom att låta alla, oavsett professionell bakgrund, ta del av visualiseringen av njurdonatorns resa skapades ett gemensamt fokus på njurdonatorns behov, vilket tydligt påverkade vilka områden som lyftes fram i workshopen.

2.8.4 Vinster för medborgare, medarbetare och samhället

Målet med försöksverksamheten har varit att genomföra en förstudie som ett led i arbetet med att öka antalet donationer från levande givare. Detta mål har uppnåtts i försöksverksamheten.

Medborgare

Förstudien har genomförts med ett tydligt medborgarfokus. Arbetet som gjorts med kartläggningar och workshops har tydligt fokuserat på att förbättra situationen för potentiella donatorer samt mottagare av organ. Patientorganisationer har varit representerade i detta arbete.

I den nationella workshopen deltog ett 30-tal personer med olika professionell bakgrund och från olika regioner. Under förstudiefasen, som är den del som varit med i Tillitsverkstaden, gjordes bedömningen att medborgarna i form av donatorer inte skulle involveras direkt i arbetet. De patient- och intresseorganisationer som närvarade representerades av personer som var mottagare och inte givare av njurtransplantat. Vid slutreflektionen kring projektet i maj 2019 konstaterade en medarbetare på Socialstyrelsen att:

Nu, nu är det nog dags, i nästa steg, när vi är mer konkreta. Vi har ju faktiskt inte pratat med dem som det berör. (...) Vi måste faktiskt prata med dem som har donerat och deras närstående.

När försöksverksamheten fortsätter under hösten kommer medborgarna i form av donatorer att involveras direkt i arbetet. Den potentiella medborgarnyttan för det fortsatta arbetet med att förbättra med arbetet är omfattande. 2018 dog 38 personer i väntan på organ.⁷⁸ Eftersom att försöksverksamheten har varit en förstudie har den inte bidragit till att öka njurdonationer från levande givare men bidraget i förstudien gör att resterande delar vilar på en trygg grund. I de senare delarna av arbetet är förhoppningen att antal njurdonationer från levande givare ökar och att antal personer som dör i väntan minskar.

⁷⁸ Scandiatransplant (2018). *Transplantation and waiting list figures*.

Medarbetare och chefer

Försöksverksamheten har åstadkommit ett viktigt lärande mellan medarbetarna på Socialstyrelsen men det har också utmanat vissa arbetssätt som funnits på myndigheten. Socialstyrelsens uppdrag att ge kunskapsstöd till verksamheter och professioner vilar på vetenskap och beprövad erfarenhet och tas ofta fram med hjälp av experter. En central utgångspunkt inom tjänstedesign är att enskildas erfarenhet är ett viktigt komplement till forskningsbaserad kunskap. Genom att det har funnits en tillit mellan de olika medarbetarna och en öppenhet för olika kunskapskällor har samarbetet och det ömsesidiga lärandet stärks mellan medarbetare från olika delar av myndigheten.

Samhället

Samhällets behov av organ är stort och väntas växa framöver i takt med att befolkningen blir allt äldre. Att öka donationerna från levande donatorer är ett viktigt sätt att kunna komplettera tillgången på organ eftersom donationerna från avlidna patienter inte täcker behoven. Försöksverksamheten har lyckats skapa ett närmare samarbete mellan olika offentliga aktörer. Försöksverksamheten har lyckats skapa ett närmare samarbete mellan olika offentliga aktörer. Nyckeln i försöksverksamheten har varit att tydligt involvera aktörerna i ett gemensamt arbete kring att kartlägga de processer alla berörda är inblandade i när det gäller donationer av njurar.

I försöksverksamheten har Socialstyrelsen bjudit in de olika systemaktörerna redan inom ramen för förstudien. I den nationella workshop som genomfördes involverades hela systemet av aktörer kring donatorns situation. På denna workshop skapades relationer, kontakter och kunskapsutbyte mellan aktörer som tidigare inte brukar mötas tillsammans med Socialstyrelsen i denna fråga. Ett konkret resultat från workshopen var just att dessa olika aktörer träffades och diskuterade frågorna i samma rum utifrån en gemensam process. En medarbetare på Socialstyrelsen beskriver det på följande vis:

Det är intressant att se vad som händer när man träffas på en nationell arena. Det är också ett kunskapsstöd. Ett kunskapsstöd behöver inte bara vare en pdf eller en rekommendation. Jag tycker det är viktigt att komma ihåg det. Om man gör det professionellt.

Arbetet i försöksverksamheten ledde till nya insikter för aktörerna som är involverade kring medborgarens donationsresa. I detta arbete var det viktigt att Socialstyrelsen samlade relevanta aktörer i ett rum där de kunde utbyta erfarenheter och kunskap. I och med arbetet med exempelvis donationsresan fick aktörerna en gemensam bild kring processen samt vilka utmaningar som finns. De är viktiga utgångspunkter i arbetet framåt.

2.9 Fallstudier i Tillitsnätverket

Tillitsdelegationen drev Tillitsnätverket med 44 statliga myndigheter under perioden september 2018 till september 2019. Med utgångspunkt i direktiven formulerades att syftet med Tillitsnätverket var att ge myndigheterna möjlighet att fördjupa sin kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning, att påbörja eller utveckla sitt arbete avseende detta samt att identifiera hinder och utvecklingsområden. Syftet med nätverket var också att pröva de sju vägledande principernas relevans för statliga myndigheter. Samtliga statliga myndigheter fick i juni 2018 en inbjudan om att få delta i Tillitsnätverket. Av dessa valde 50 att anmäla sitt intresse och samtliga accepterades. Efter de inledande första träffarna valde sex av myndigheterna att avsluta sitt deltagande varav en valde att fortsätta som observatör och en att ha kontakt med delegationen på annat sätt. Totalt kom Tillitsnätverket därför att omfatta 44 myndigheter. För att få delta krävdes att varje myndighet utsåg cirka fem personer som representerade hela styrkedjan i myndigheten från högsta ledningsnivå till medarbetare och som skulle kunna delta i träffarna. Intresseanmälan skulle också vara förankrad med myndighetschefen.

De 44 myndigheterna representerade en relativt bred grupp av myndigheter. Räknat i årsarbetskrafter fanns det relativt sett fler i grupperna medelstora och stora myndigheter än i gruppen mindre myndigheter med färre än 100 årsarbetskrafter. Ett annat sätt att beskriva myndigheterna är utifrån verksamhet. Arbetsgivarverket delar in sina medlemmar utifrån sektorer och enligt denna indelning nådde nätverket samtliga fem sektorer, men framför allt den sektor som samlar de största myndigheterna. I lägre utsträckning nådde nätverket den sektor som omfattar bland annat försvar samt samhällsskydd och rättskipning. Flertalet har verksamhet som framför allt omfattar

service och tjänster till medborgare eller företag eller att ta fram kunskap. Något färre har en verksamhet som framför allt är inriktad mot tillsyn eller finansiering. Knappt hälften har verksamhet på fler än en ort.

Majoriteten deltog aktivt i träffar och löste sina uppgifter

Myndigheterna träffades sju gånger och hade sex uppgifter som skulle lösas mellan träffarna. Vid träffarna varvades möjlighet till erfarenhetsutbyte och diskussion med presentationer av lärande exempel, forskning med mera. Uppgifterna utgick i huvudsak från att pröva de vägledande principerna på ett område som myndigheterna ville utveckla, exempelvis verksamhetsplaneringen, ett internt samarbete mellan olika avdelningar eller en webbsida, och som vi kallade deras fallstudie. I varje uppgift uppmanades myndigheterna att identifiera hinder för att tillämpa principerna, exempelvis hinder för att utveckla webben med ett större fokus på företagens behov, respektive tre eller fyra åtgärder för att utveckla arbetet vidare.

Utöver träffar och uppgifter, erbjöds myndigheterna möjlighet att bjuda in Tillitsdelegationen att besöka dem för att diskutera styrning och ledning. Vissa ramar formulerades för dessa besök med en ambition om att skapa ett lärande både hos myndigheten och delegationen. Totalt deltog omkring 33 myndigheter aktivt i Tillitsnätverket under hela perioden, medan 11 av myndigheterna valde att ha en något mindre aktiv roll. Deltagandet i träffar låg aningen högre än deltagandet i uppgifterna.

2.10 Mälardalens högskola – tvärteam för verksamhetsutveckling

Mälardalens högskola (MDH) valde i Tillitsnätverket att genomföra en fallstudie av högskolans upprop för studenter. Syftet var att pröva tvärteam som arbetssätt där medarbetarna fick stort utrymme att lösa ett problem utifrån den samlade, gemensamma kompetensen i teamet. I dag är uppropet avskaffat. MDH har också genom tvärteamet fått en rad nya insikter kring sitt interna sätt att arbeta och om roller och lärande. De kommer framöver att använda tvärteam

som ett arbetssätt för medarbetardriven verksamhetsutveckling för medborgarna men också för medarbetarna.

2.10.1 Vad har genomförts?

MDH har velat pröva en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Under 2018 bestämde den administrativa ledningsgruppen vid MDH att pröva tvärteam som arbetssätt och startade den så kallade uppropsgruppen. Uppdraget till uppropsgruppen var att förenkla för studenter att börja på MDH. Högskolan bedömde att nuvarande rutiner till stor del baserades på den administrativa funktionens och lärarnas behov att få korrekt information om antal deltagare på program och kurser. Hypotesen var att ett utifrånperspektiv kunde bidra till lösningar som skulle gynna studenterna.

Uppropet som det var

Den ordning som gällde vid högskolan var att studenter som ville studera vid högskolan förväntades först tacka ja till antagningen i ett tidigt skede och sedan registrera sig. Sedan skulle de i ett senare skede bekräfta sitt deltagande i samband med ett, ofta fysiskt, upprop. Om studenten missade uppropet utan att meddela förhinder blev denne av med sin plats. Högskolans behov var att få information om vilka studenter som skulle delta för att eventuellt kunna kalla in reserver för de studenter som hoppat av efter sin registrering. Den administrativa ledningsgruppen ansåg att det var ett problem att det förekom att studenter blev av med sin plats på grund av ett missat fysiskt upprop, trots att de ville börja vid högskolan. I det uppdraget som gavs till uppropsgruppen fanns en nollvision om att inga studenter skulle missa ett upprop och bli av med sin plats.

Arbetsprocessen i uppropsgruppen

Uppropsgruppen koordinerades av en person. Gruppen hade också en utsedd person att vända sig till för att lösa hinder eller klargöra frågor som uppstod under arbetets gång. Uppropsgruppen började med att identifiera vilka som var intressenterna och kom fram till att

det var studentkåren och linjeföreningar, lärare, administratörer på akademien, utbildningsledare, antagningen, kommunikatörer och högskolans jurist. De konstaterade att lärare och utbildningsledare inte behövde ingå i tvärteamet men var viktiga att förankra eventuella förslag med. Juristen skulle bjudas in för att lösa ut juridiska frågor i inledningsskedet och därefter vid behov.

Tvärteamet skapade först en gemensam bild av för vem upppropet skapar värde, det vill säga användaren. De identifierade att studenten var den som var den huvudsakliga användaren. Därefter skapade de en nulägesbild. De ställde frågan vad de visste om användarnas upplevelse och behov. Vidare belyste de vilken funktion upppropet hade för olika intressenter och för studenterna. Gruppen testade därefter hypotesen vilka möjligheter och hinder som fanns för att avskaffa upppropet. Nästa steg var sedan att ställa sig frågan vad som skulle behöva göras för att möjliggöra en terminsstart utan uppprop. Detta gav underlag om vilka förändringar som i så fall skulle behöva genomföras. Gruppen landade i att gå vidare med att avskaffa kravet på uppprop. Ett arbete inleddes därefter med att förankra förslaget med de olika intressenterna.

2.10.2 Vinster för studenter och medarbetare?

I maj 2019 beslutade rektor vid MDH att ta bort kravet på uppprop. I dag räcker det med att studenterna registrerar sig. Studenterna får nu även ett sms som påminner dem om registreringen för att minska risken för att de missar denna. Utifrån upppropsgruppens arbetssätt har ett informationsmaterial också tagits fram om hur arbete i tvärteam framöver bör se ut.

Nya insikter om roller och ansvar, arbetssätt och lärande

Av arbetet i upppropsgruppen har MDH fått en rad insikter. När det gäller nytta för studenterna är en insikt att upppropsgruppen kunde leverera en förankrad MDH-gemensam förändring som gav nytta för studenterna på ovanligt kort tid. De ser att de många gånger gör saker för komplicerade och stora med för lite fokus på leverans i mindre delar.

Internt ser MDH att mer tillitsbaserad ledning och styrning kräver fler tydliga men övergripande uppdrag med medborgarfokus, men att de saknar sådana i dag. De ser också att de medarbetare som har kunskapen och är närmast medborgarna behöver vara delaktiga i att utforma sådana uppdrag. I dag är det vanligast att cheferna utformar uppdragen och medarbetarna utför. De bedömer även att man inte är van vid att ha helhetssyn genom att identifiera vilka som kan vara intressenter i ett uppdrag.

När det gäller medarbetarna är erfarenheten att de tyckte det var stimulerande att få arbeta i tvärteam med ett tydligt mandat att få lösa en uppgift. Medarbetarna uppskattade också det stöd de fick för att arbeta på detta sätt. Det var också bra att den administrativa ledningsgruppen visade intresse och följde upp arbetssättet för att skapa ett lärande. MDH anger att de annars ofta startar insatser utan att djupare reflektera över uppdrag eller arbetssätt och inte heller ger något stöd. Vidare är lärandet av det man gör vanligtvis mer begränsat.

När det gäller cheferna ser de att ett arbete i tvärteam utmanar traditionella hierarkier och chefernas roller. Cheferna riskerar att uppleva att de tappar insyn och kontroll om inte arbetssättet är transparent. Både medarbetare och chefer behöver känna tillit till arbetssätt där medarbetare både identifierar behov och föreslår lösningar genom horisontella arbetssätt i stället för vertikala mellan chef och medarbetare. MDH anger att tvärteam med tydliga mandat fortfarande är ett arbetssätt som är ovanligt vid högskolan.

Nästa steg

MDH:s nästa steg är att fortsätta använda sig av tvärteam med medborgarfokus som ett arbetssätt för verksamhetsutveckling. Arbetssättet kan också användas för förbättringar för medarbetarna. Högskolan behöver även utveckla och anpassa chefsrollen så medarbetarna ges bättre möjligheter att stå i centrum för uppdrag och därmed få förutsättningar att jobba med utveckling. Det behöver också föras en fortsatt dialog med högskoleledningen om hur tillitsbaserad styrning och ledning ska tillämpas inom MDH.

2.11 Riksgälden – verksamhetsplanering och uppföljning

Riksgälden har under året och inom ramen för Tillitsnätverket haft som målsättning att göra myndighetens verksamhetsplanering mer tillitsbaserad. Som fallstudie valde man att fokusera på att göra planeringen för avdelningschefer tydlig och enkel.

2.11.1 Vad har genomförts?

Riksgälden såg behovet av att minska på mängden inrapportering i myndigheten och att fokusera mer på helheten på ledningsnivå. Man såg också att det fanns styrningsprocesser som bättre kunde synkroniseras tidsmässigt. Det fanns även en utmaning i styrningen av tvärgående projekt, där det behövdes tydligare strukturer. Ett av målen var att ge avdelningscheferna bättre förutsättningar att arbeta på mer strategisk nivå. Förändringarna antogs i sig innebära ett förändrat ledarskap där avdelningscheferna skulle få mer ansvar över sitt grunduppdrag och det som sköts löpande och få möjlighet att fokusera mer på strategiska beslut i styrningen. Med dessa förändringar på chefsnivå, hoppades de också på att åstadkomma större delaktighet bland medarbetarna samt att medarbetarna skulle få ett tydligt ägarskap till sina arbetsuppgifter.

I Riksgäldens tillitsbaserade arbete kring verksamhetsplaneringen har några ledord angivit ramarna: ökat strategiskt fokus, helhetssyn och förenkling. Dessa utgår från myndighetens strategiska mål samt de tre strategiska teman som ska präglade verksamheten fram till år 2022; ordning och reda, stärkt samverkan och analys samt proaktivitet och initiativ.

Utifrån dessa ramar jobbar Riksgälden aktivt vidare med att skapa helhetssyn för att skapa delaktighet samt en förståelse för att avdelningschefernas planering bidrar till helheten. Samtidigt kräver arbetet en tydlighet i mål och förutsättningar så att varje avdelningschef har ett tydligt mandat inom sitt grunduppdrag. Arbetet fortsätter nu med exempelvis en översyn av besluts- och beredningsprocessen.

2.11.2 Vad har arbetet lett till för verksamhetsplaneringen och medarbetarna?

Riksgäldens arbete gällande processen för verksamhetsplaneringen har bidragit till förändringar på olika nivåer, framför allt på chefsnivå. Effekterna av dessa förändringar har ännu inte slagit igenom, men uppfattningen är att de diskussioner och reflektioner som har gjorts i huvudsak i chefsgruppen, kommer att vara till nytta för en bredare grupp och på längre sikt. Vad har Riksgälden då beslutat om att förändra?

För det första, för att minska detaljkontrollen, kommer man från centralt håll sluta med att begära in aktivitetsplaner från avdelningar och enheter. Detta blir i stället något som ryms inom avdelningschefens ansvar. I linje med minskad detaljstyrning kommer antalet underlag (och med dessa medföljande mallar) som begärs in i samband med planeringen att minska, och de som är kvar kommer att förenklas. Det som främst kommer att begäras in är avdelningarnas mål med målvärde samt en verksamhetsbeskrivning på kort och lång sikt, förutom budget och eventuella äskningar.

För det andra har Riksgälden inom området förenkling arbetat med struktur och format i den operativa delen av verksamhetsplaneringsprocessen. Här har man förkortat styrkedjan och strukit en målnivå. Avdelningarna formulerar nu mål på en nivå som kopplar till ett eller flera av Riksgäldens fem strategiska mål och ett strategiskt tema.

För det tredje kommer Riksgälden att inom området ökat strategiskt fokus att fortsätta arbetet med en långsiktig planering. En ändring som kommer att göras för verksamhetsplaneringen 2020 är att stärka den övergripande gemensamma omvärldsanalysen. En annan förändring som också kopplar till ökad helhetssyn (Riksgäldsövergripande) är en gemensam resurssättningsdag i form av speed-dating mellan avdelningarna för att identifiera eventuella resurskrockar och ge bättre underlag för prioritering.

Riksgälden har redan gjort vissa förändringar i formatet för verksamhetsuppföljning under 2019. Verksamhetsuppföljningen sker nu gemensamt i ledningsgruppen för att på så sätt öka helhetssynen, främja öppenhet, och förbättra förutsättningarna för strategiskt fokus på Riksgäldens styrkor och utmaningar.

3 Sammanfattande resultat av myndigheternas arbete med tillitsbaserad styrning och ledning

3.1 Sammanfattning

Tillitsdelegationens uppdrag har varit att främja tillitsbaserad styrning och ledning inom de statliga myndigheterna. Vi har gjort det genom att ge stöd till sex försöksverksamheter i Tillitsverkstaden, samla 44 myndigheter i Tillitsnätverket, anordna konferenser i Forum Tillit och genom många föreläsningar, workshops och besök. Vi har också gjort en enkätundersökning. Detta svarar upp mot uppdraget att driva projekt och nätverk och sprida kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning.

I detta kapitel redovisar vi det samlade resultatet av myndigheternas arbete. Vi ger exempel på vad statliga myndigheters arbete med tillitsbaserad styrning och ledning har gett för vinster. Vi redovisar även hinder och utvecklingsområden med fokus på områden som Tillitsdelegationen bedömer kan främja en mer tillitsbaserad styrning och ledning i myndigheterna. Det handlar framför allt om vad myndigheterna själva kan göra internt, det vill säga sådant de själva kan påverka. Vi gör även bedömningar av hur de externa förutsättningarna kan förbättras för att främja myndigheternas arbete. Dessutom presenterar vi i enlighet med direktivet övergripande slutsatser när det gäller regeringens styrning av myndigheterna. Delegationen gör bedömningar också av förutsättningarna för det fortsatta arbetet i enlighet med direktivet. Sammanfattningsvis har arbetet tillsammans med myndigheterna resulterat i följande:

- Tillitsdelegationen har funnit flera konkreta resultat av arbetet hos de myndigheter som har provat att utveckla mer tillitsbaserad styrning och ledning. Arbetet har i vissa fall lett till kortare handläggningstider, större handlingsutrymme och ökad motivation bland medarbetarna. Andra resultat är att myndigheterna har utvecklat förbättrade tjänster och förbättrad service utifrån medborgarnas efterfrågan. Myndigheterna har också stärkt sitt kunskapsutbyte med andra aktörer.
- De flesta av de totalt 47 myndigheter som har ingått i Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden har fått ökade insikter om hur den egna organisationen fungerar och fått bättre möjligheter att styra och leda med tillit som grund. Många myndigheter har också påbörjat att styra och leda på detta sätt.
- De statliga myndigheternas ledningsgrupper har god kännedom om tillitsbaserad styrning och ledning och uppfattar att det är relevant för myndigheten. Den högsta ledningens stöd har stor betydelse för om myndigheterna ska kunna verka för en mer tillitsbaserad styrning och ledning och om förändringen ska kunna ge resultat för medborgarna. En viktig slutsats från vårt arbete är också att myndigheterna själva har stora möjligheter att påverka sin styrning och ledning.
- De problem som vi tog upp i kapitel 1 med bristande medborgarfokus, frånvaro av helhetsperspektiv, kortsiktig och ryckig styrning samt detaljerad och administrativt betungande uppföljning bekräftas även i Tillitsdelegationens arbete. Vi bedömer att myndigheterna kan identifiera åtgärder för att bättre lösa dessa problem med stöd av de vägledande principerna. Vi anser dessutom att både myndigheter med direkt och indirekt kontakt med medborgarna behöver ha ett medborgarfokus. Det gynnar resultaten för medborgarna och företagen. Till våra vägledande principer lägger vi en princip om långsiktighet för att betona vikten av att det som myndigheterna gör ska vara hållbart över tid.
- Myndigheterna behöver i högre grad diskutera och förankra ramarna och innehållet i det statliga ledarskapet och medledarskapet och förutsättningar behöver skapas. Tillitsdelegationen har sett att dialog som förs både vertikalt och horisontellt, kolle-

gialt lärande samt kollegial samverkan är viktiga verktyg i förändringsarbetet.

- Myndigheternas förutsättningar att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning skapas också av andra myndigheter och av regeringen. Tillitsdelegationen bedömer att deras uppföljning och utvärdering kan utvecklas genom bättre dialog. Delegationen anser också att regeringens dialog med myndigheterna och den finansiella styrningen kan utvecklas och bli mer tillitsbaserad.
- Både regeringen och myndigheterna behöver arbeta långsiktigt med att utveckla och stödja tillitsbaserad styrning och ledning för att det ska få genomslag i hela statsförvaltningen. Tillitsdelegationen bedömer att statliga myndigheter behöver stöd för detta arbete.
- Tillitsdelegationen bedömer också att myndigheter och andra aktörer inom samma system behöver en plattform där de kan arbeta tillsammans för att hantera komplexa samhällsproblem som kräver nya lösningar.

3.2 Ett brett arbete tillsammans med myndigheterna

De erfarenheter som Tillitsdelegationen gjort och de bedömningar delegationen gör grundar sig på ett stort antal myndigheters arbete med tillitsbaserad styrning och ledning. Tillitsdelegationen har haft ett brett främjande uppdrag och har arbetat med detta på flera sätt. Förutom ett antal konferenser, seminarier och möten med många myndigheter har vi även arbetat genom nätverk och specifika försöksverksamheter. Vi ger en enkel bild av Tillitsdelegationens samarbeten och möten med myndigheterna i figur 3.1. Som framgår av bilden har vi haft kontakter med många statliga myndigheter, men fördjupningsnivån har varierat.

Figur 3.1 Tillitsdelegationens olika samarbeten och möten med statliga myndigheter



I Tillitsverkstaden arbetade myndigheterna med en sakfråga med stöd av forskare

I Tillitsverkstaden fokuserade de sex deltagande myndigheterna på att lösa en avgränsad, konkret utmaning eller en specifik sakfråga. Myndigheterna drev arbetet i nära dialog med delegationen. Ett antal forskare följde utvecklingen. Vissa myndigheter hade redan ett arbete som pågått sedan en längre tid tillbaka. Eftersom förändringsarbete tar tid är det särskilt bland dessa som det går att påvisa konkreta resultat. En närmare beskrivning av Tillitsverkstaden finns i kapitel 2.

Tillitsverkstaden svarar mot uppdraget i direktivet om att Tillitsdelegationen ska genomföra projekt som syftar till att skapa en mer tillitsbaserad och samordnad offentlig verksamhet.

Tillitsnätverket inriktades på att förstå vad det innebär att arbeta tillitsbaserat och arbetade med fallstudier

Tillitsnätverket riktade utvecklingsarbetet mot att ge de 44 deltagande myndigheterna möjlighet att pröva, diskutera och få bättre förståelse för vad tillitsbaserad styrning och ledning kan vara. I Tillitsnätverket har myndigheterna arbetat med fallstudier. En närmare beskrivning av Tillitsnätverket görs i avsnitt 2.9. I bilaga 4 finns även en redovisning av Tillitsnätverket, de deltagande myndigheterna och deras val av fallstudier. Det bör understrykas att syftet med nätverket i första hand inte har varit att påvisa konkreta resultat efter endast ett år, utan snarare att inleda eller fördjupa en diskussion och

analys av myndigheternas styrning och ledning. Flera myndigheter inom Tillitsnätverket har därför själva varit försiktiga med att peka på konkreta resultatet av deras arbete.

Tillitsnätverket svarar mot uppdraget att Tillitsdelegationen ska organisera och driva nätverk där grupper av statliga myndigheter praktiskt söker och prövar konkreta förändringar i styrningen utifrån ett tillitsperspektiv.

Analys av hinder och utvecklingsområden

I såväl Tillitsnätverket som Tillitsverkstaden arbetade Tillitsdelegationen tillsammans med de deltagande myndigheterna med att identifiera och analysera dels hinder för att genomföra utvecklingsinsatser både inom och utanför den berörda myndigheten, dels områden inom myndigheternas interna verksamhet som bedöms ha särskilt stor utvecklingspotential. Detta var ett särskilt fokus i Tillitsnätverket, där de deltagande myndigheterna återkommande fick analysera och identifiera hinder och utvecklingsområden inom ramen för sina fallstudier. Framför allt handlade det om att identifiera områden som myndigheterna själva ägde möjlighet att påverka.

I Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket har delegationen haft en aktiv roll i myndigheternas utvecklingsarbete. Delegationens arbete har utgått från de vägledande principerna för tillitsbaserad styrning och ledning.

Enkät till samtliga statliga myndigheter

Utöver Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket bygger våra erfarenheter och slutsatser även på de många samtal delegationen har haft med medarbetare och chefer vid olika myndigheter. Tillitsdelegationen har också genomfört en enkät riktad till samtliga statliga myndigheter under maj och juni 2019. Enkäten syftade till att få ökad kunskap om statliga myndigheters förutsättningar att bedriva tillitsbaserad styrning och ledning (se bilaga 5 för en redovisning av enkätundersökningen och resultaten).

3.3 Exempel på resultat av tillitsbaserad styrning och ledning

I detta avsnitt redovisar vi exempel på resultat av myndigheternas arbete med tillitsbaserad styrning och ledning. Eftersom Tillitsdelegationen har arbetat med olika former av främjande insatser, ser också resultaten av arbetet olika ut. I vissa fall har delegationens roll varit en del i eller haft en påverkan på resultatet, till exempel kring vilken kännedom myndigheterna har om tillitsbaserad styrning och ledning. För att redovisa de konkreta resultaten av arbetet har vi varit noggranna med att utgå från den omfattande empiri som vi har kunnat samla in.

3.3.1 God kännedom om tillitsbaserad styrning och ledning

Ett mål med Tillitsdelegationens uppdrag är enligt direktivet att sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en tillitsbaserad styrning i den egna verksamheten. Med ökad kunskap får myndigheterna förutsättningar för att uppnå de vinster som är det övergripande målet med tillitsbaserad styrning och ledning. Tillitsdelegationen kan konstatera att det generellt finns en god kännedom om tillitsbaserad styrning och ledning centralt vid myndigheterna. Det visar vår enkät till samtliga myndigheter. I enkäten hänvisar myndigheterna även till delegationens olika insatser. Inom Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden var syftet att ge myndigheterna möjlighet att fördjupa sin kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning och påbörja eller utveckla sitt arbete i denna riktning (se bland annat kapitel 2). Flera myndigheter har inom ramen för Tillitsnätverket vittnat om en ökad och fördjupad kunskap. Samtidigt har de också beskrivit att det har krävts dialog och reflektioner för att skapa en samsyn av vad om tillitsbaserad styrning och ledning innebär just vid den egna myndigheten. Här har det till en början funnits olika bilder och olika tolkningar, såväl i ledningsgrupp som i olika delar av organisationen. Många myndigheter har också genomfört seminarier och liknande insatser riktade till hela personalen, och inte enbart till ledningsgrupp, chefer eller eventuella arbetsgrupper knutna till Tillitsdelegationens nätverk eller verkstad. På så sätt har kunskapen kommit fler till del inom myndigheterna.

Kännedomen varierar inom myndigheterna

Tillitsdelegationens enkät visar att 80 procent av de myndigheter som har svarat uppfattar att deras ledningsgrupp har en god kännedom om tillitsbaserad styrning och ledning. Större myndigheter svarar i något högre grad än mindre att de har en god kännedom. Det är rimligt att anta att myndigheterna i viss mån överskattar sin kännedom och att de myndigheter som inte har svarat på enkäten har en lägre grad av kännedom. Men vår analys av enkätsvaren tillsammans med kommentarerna tyder ändå på att det finns en god kännedom om tillitsbaserad styrning och ledning bland de statliga myndigheterna. Detta stärks också av de erfarenheter som delegationen har gjort genom Tillitsnätverket, Tillitsverkstaden och andra kontakter samt genom besök hos myndigheter. De fria kommentarerna i enkäten visar en liknande, men något mer nyanserad bild av hur väl myndigheternas kännedom ser ut. Flera myndigheter beskriver att ledningsgruppen har kännedom om tillitsbaserad styrning och ledning och att myndigheten som helhet har det, men att arbetet har kommit olika långt i olika delar av myndigheten. Så här uttrycker sig till exempel företrädare för Bolagsverket:

Alla vet på någon nivå vad det handlar om, men avdelningarna har kommit olika långt i att implementera arbetet. En avdelning går före i arbetet och förhoppningsvis inspirerar det de andra och ger exempel på hur man kan jobba, exempelvis med att bryta ner principerna till vad de betyder för oss och konkreta aktiviteter. GD har visat riktningen tydligt genom att ta bort styrkort i uppföljningen av avdelningarna, ändrat tertiärrapporteringen till muntlig dialog i hela styrkedjan i stället för i rapportform och infört pulsmöten.

Andra myndigheter svarar att de har en god kännedom om tillitsbaserad styrning och ledning och att arbetet har pågått under en längre tid. Bland de som svarar att de har en god kännedom hänvisar flera till kontakter eller samarbete med Tillitsdelegationen. Några myndigheter svarar att de visserligen har kännedom, men att bilden inte är helt gemensam inom myndigheten. Till exempel svarar företrädare för Naturvårdsverket så här:

Det är lite olika med olika personer givetvis, vissa har ett genuint intresse av ledarskap och styrningsfrågor medan andra är mer inriktade på sakfrågor, men vi har arbetat en del med vår styrmodell och då strävat efter att minska den skrivna styrningen till förmån för ledarskapet... Vi har varit med i Tillitsdelegationens program. Vi arbetar mycket med

dialogen med Regeringskansliet. Jag bedömer att frågan om tillitsstyrning och vad det innebär hålls levande i ledningsgruppen.

Bland den femtedel av myndigheterna som har mindre kännedom, finns en viss osäkerhet kring vad tillitsbaserad styrning och ledning innebär. Företrädare för Förvaltningsrätten i Stockholm uttrycker det på följande sätt:

Vi har pratat om saken. Det hela är dock lite löst i kanten och beror på om man sätter professionen, medborgarna eller politiken i centrum.

Slutsatsen stärks av de erfarenheter som delegationen har gjort genom Tillitsnätverket, Tillitsverkstaden och andra kontakter samt genom besök hos myndigheter. I Tillitsnätverket talar ett stort antal myndigheter om att de under året som gått har fått en djupare kunskap om och insikt i frågor som rör styrning och ledning, samt om hur både individer och den egna organisationen fungerar. Nätverksmyndigheterna har också genom interna intervjuer frågat om den egna myndighetens styrfilosofi. Den sammantagna bilden visar att myndigheterna har olika upplevelser av vilken styrfilosofi som organisationen har på olika nivåer och i olika delar av organisationen. Det tyder på att kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning behöver spridas och förankras mer i organisationen.

Många myndigheter i nätverket ser också det som man har åstadkommit hittills som en god grund för fortsatt utvecklingsarbete och att det givit förutsättningar för positiva effekter på sikt. Genom arbetet har man fått ökad kunskap, kommit till flera viktiga insikter om både sig själv, organisationen och dem man är till för, och skaffat såväl argument som verktyg för det fortsatta arbetet. Arbetet kommer för flera myndigheter att inkluderas i kommande och pågående strategiarbeten och översyner av såväl styrningsfilosofi, specifika arbetsprocesser som tjänster.

3.3.2 Tjänster som möter medborgarnas behov är en vinst

Det yttersta syftet med tillitsreformen är att skapa mer effektiva offentliga verksamheter samt större nytta för medborgarna. Av Tillitsdelegationens direktiv¹ framgår att målet med de projekt som Tillitsdelegationen ska stödja ska vara att långsiktigt bidra till för-

¹ Dir. 2017:119 *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen*.

bättrade förutsättningar för statliga myndigheter att styra sin verksamhet så att den kan resultera i betydande förbättringar för medarbetare, privatpersoner och företag. Flera tidigare utredningar har visat att offentliga verksamheter inte i tillräckligt hög utsträckning har lyckats ta tillvara medborgarnas erfarenheter och kunskaper.²

I Tillitsdelegationens arbete står det goda mötet mellan medborgarna och medarbetarna i fokus. Det betyder att medborgarens och medarbetarens kunskap behöver utnyttjas i större utsträckning än i dag. I det goda mötet får medborgaren och medarbetaren tid att mötas, medarbetaren kan använda sin erfarenhet och kompetens och ge medborgaren stöd som är utformat efter dennes förutsättningar och behov. Det ger medarbetaren möjligheter att nyttja sitt professionella omdöme och skapar förtroende för den offentliga verksamheten hos medborgarna.

Ny kunskap och medborgare som upplever sig bli lyssnade på

Många av nätverksmyndigheterna har arbetat aktivt med att stärka sitt fokus på medborgarna. Ett resultat av detta har bland annat varit ny och fördjupad kunskap. Kronofogdemyndigheten har stärkt sitt medborgarfokus genom ett ökat kunskapsutbyte mellan flera interna funktioner kring myndighetens arbete med vräkningar. I processen ingick personer som arbetar operativt i processen samt personer med olika roller och funktioner från ekonomiavdelningen och utvecklingsavdelningen. I detta arbete drogs slutsatsen att det interna målet om att andelen återkallelser skulle minska var för svagt och till och med motverkade att arbeta för att förebygga vräkningar i ett tidigt skede. Deltagarna såg att mötet med medborgaren behövde utvecklas utifrån kundbehovet på ett tydligare sätt, både i det interna och i det externa arbetet. Kronofogdemyndighetens arbete har givit ett antal konkreta förslag om hur vräkningsprocessen kan bli bättre. Genom att dela upp processen i de två syftena bo kvar respektive verkställa avhysning, leder processen till bättre balans och större fokus på vräkningsförebyggande insatser som motsvarar kundens behov av att bo kvar.

² Se exempelvis SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren*.

Flera myndigheter i nätverket har också initierat dialog direkt med de som de är till för, eller som är i fokus i deras valda fallstudier. Myndigheterna har då bland annat använt intervjuer och enkäter. Det gäller till exempel studenter vid Mälardalens högskola och skogsägare hos Skogsstyrelsen. Det stärkta medborgarfokuset har lett till ny och fördjupad kunskap om medborgarnas behov och förutsättningar, enligt många involverade. Det i sin tur har bidragit till att synliggöra behov av förändringar och åtgärder.

Flera myndigheter beskriver även att de medborgare som myndigheten har varit i kontakt med har gett positiv respons. Medborgarna har känt att myndigheten lyssnar på dem och har uppskattat möjligheten att bidra till myndighetens lärande och ökade kunskap. Kemikalieinspektionen har lyckats korta handläggningstiderna för tillståndsprovningen och myndigheten har kunnat se en markant ökad kundnöjdhet hos de berörda företagen. Specialpedagogiska skolmyndigheten har förbättrat informationen på myndighetens webbplats om ansökan till specialskolan. Även de interna processerna för att hantera ansökningar till specialskolan har förtydligats och förenklats med myndighetens målgrupper i fokus, det vill säga för barn och vårdnadshavare.

Hos Trafikverket har vi också sett ett konkret exempel på hur medborgarfokus kan skapa vinster för verksamheten. Försöksverksamheten hos Trafikverket handlade om att skapa en ny trafikinformationstjänst för pendeltågsresenärer. Myndigheten har tydligt involverat medborgarna genom att fråga dem om hur de tycker att tjänsten bör se ut och de har också involverat och dragit nytta av alla offentliga aktörer i sammanhanget. Medborgarna var i detta fall resenärer. De har själva varit delaktiga i att ta fram, testa och utvärdera den nya trafikinformationstjänsten som utvecklades i försöksverksamheten. Eftersom pendeltågsresenärerna är specialister på att just resa med pendeltåg är de viktiga för att myndigheter och privata operatörer ska kunna skapa en tjänst som är väl förankrad och användarvänlig för medborgarna.

Enligt de inblandade myndigheterna ser trafikinformationstjänsten som har tagits fram annorlunda ut än vad den skulle ha gjort om myndigheterna själva tagit fram den. För Trafikverkets egna medarbetare är det tydligt att den här delen av arbetet har påverkat dem. De har bland annat fått upp ögonen för vilken resurs som resenären kan utgöra. En medarbetare beskriver det på följande sätt:

Att de kan så mycket om pendeltrafiken överraskade mig. Det var också spännande att de hade så klara uppfattningar om tjänstens innehåll.

Kunskap om målgrupperna ger ökad förståelse och minskad administration

Mälardalens högskola arbetade i Tillitsnätverket med att se över hur det går till när en student vid högskolan ska bekräfta sin plats för att börja eller fortsätta sina studier. De tillsatte ett tvärfunktionellt team som undersökte olika intressenters behov och synpunkter. Detta resulterade i att högskolan tog bort ett specifikt krav på upprop för att studenter ska få ha kvar sin plats. Detta har förenklats för studenten, samtidigt som det har minskat risken för att bli av med sin plats av misstag.

Ytterligare en vinst med tillitsbaserad styrning och ledning som har utgått från medborgarens perspektiv har vi sett i försöksverksamheten hos Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Den handlade om att utveckla en mer medborgarnära tillsyn. Målet i försöksverksamheten var att tydligt involvera målgrupperna för att definiera kvalitet i verksamheten och låta medarbetarnas professionella kunskap tydligare komma fram.

I försöksverksamheten har inspektionerna av HVB varit i centrum. Dessa genomförs av inspektörer som besöker och inspekterar HVB. I samband med dessa besök möter inspektörerna både de boende ungdomarna samt föreståndaren och övrig personal som arbetar på boendet. I försöksverksamheten har IVO använt sig av andra rutiner vid inspektioner av HVB. Med ledning av hur barn och unga uppfattar inspektörernas besök och vad de tycker är viktigt för en fungerande verksamhet, har projektet bidragit till ett antal förändringar. Ett exempel är att inspektörerna alltid träffar barn och unga när de besöker ett HVB och att IVO gör oanmälda inspektioner i stället för föranmälda.

Dessa förändringar har lett till att IVO tydligare väger in ungdomarnas uppfattning när myndigheten bedömer kvaliteten på ett HVB. Det har varit möjligt eftersom myndigheten har omprövat den tidigare strikta bedömningen av hur HVB ska inspekteras. En medarbetare på IVO beskriver det på följande vis:

Förutsättningarna för samtalen blir helt annorlunda. Man har större frihet att uppmärksamma det som är relevant för just denna verksamhet.³

Förändringen innebär att myndigheten nu fokuserar mindre på formella omständigheter som dokumentation och rutiner och mer på ungdomarnas uppfattning och inspektörernas professionella bedömning.

3.3.3 Bättre resultat när myndigheterna använder medarbetarnas kompetens

I den tillitsbaserade styrningen och ledningen är medarbetarna centrala. Genom en mer tillitsbaserad styrning och ledning ska medarbetarnas kompetens, erfarenheter och idéer bättre tas tillvara i syfte att uppnå högre värde för medborgare och företag. I flera myndigheter har vi sett indikationer på att medarbetarna upplever en återprofessionalisering av deras yrkesroll när myndigheten aktivt arbetar med vägledande principer som handlingsutrymme, kunskap och helhetssyn.

Medarbetarnas handlingsutrymme gav kortare handläggningstider

En vinst med tillitsbaserad styrning och ledning som vi har sett i försöksverksamheten hos Polisen handlar om att det går att använda mer av medarbetarnas potential. Viktiga faktorer i försöksverksamheten har varit att tydligt involvera medarbetarna i ett utvecklingsarbete genom att delegera mandat och handlingsutrymme samt anta ett systemperspektiv med andra involverade myndigheter. Samtidigt har regeringen skapat nya förutsättningar via försökslagstiftning.

Försöksverksamheten har också lett till kortare handläggningstider (se avsnitt 2.1 för hela beskrivningen). Denna framgång handlar enligt såväl poliser som åklagare och domare främst om att försöksverksamheten har skapat motivation bland medarbetare och tydliga strukturer för samarbete mellan myndigheterna. Förutom försökslagstiftningen har det inte skett några förändringar i ansvarsområden mellan myndigheterna. Det som har ändrats är hur myndigheterna arbetar internt och tillsammans. Enligt de poliser som har deltagit

³ Från IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

har arbetssättet lett till större motivation och högre effektivitet. Medarbetarna på de övriga myndigheterna har också varit positiva, även om en del nya utmaningar har uppkommit i och med det förändrade arbetssättet. En medarbetare på Polisen uttrycker det på följande vis:

Att ha den här kontakten med åklagare, att även få ställa de dumaste frågorna, även med tingsrätterna, det är guld värt. Och jag tror att det är ömsesidigt.⁴

Medarbetarna har fått ett utökat handlingsutrymme och en tydligare återkoppling på deras utförda arbete. Att öka medarbetarnas handlingsutrymme för att de ska kunna ta ett större ansvar i att utreda ärenden har varit en viktig del i försöksverksamheten. Det gäller främst medarbetarna närmast medborgarna – det vill säga poliser i yttre tjänst. De har i högre utsträckning haft möjlighet att genomföra utredningar direkt när de har gjort ett ingripande. En polis i yttre tjänst som arbetat i försöksverksamheten beskriver hur det har inneburit en skillnad mot det ordinarie sättet att arbeta:

Tidigare kändes det som att de ingripanden man gjorde blev ärenden som sedan försvann in i ett svart hål. Nu gör vi klart ärendena på plats och får sedan återkoppling på vad som hände med ingripandet.

Även Kemikalieinspektionen är ett exempel på att ett ökat handlingsutrymme för medarbetarna kan leda till förbättringar i handläggningstider. Kemikalieinspektionen har deltagit i Tillitsnätverket under året, men påbörjade sitt interna arbete med en mer tillitsbaserad styrning av tillståndsprövningen av bekämpningsmedel, redan innan dess. Myndigheten hade under en längre tid haft problem med långa handläggningstider inom området, vilket ledde till stora ärendebalanser och utbrett missnöje hos de företag som ansöker om tillståndsprövning av sina produkter. Medarbetarna signalerade att man mådde dåligt och där fanns stora arbetsmiljöproblem. Det stod klart att man behövde utveckla nya arbetssätt. Man bildade olika team där handläggarna fick ett gemensamt och tydligt uppdrag att planera sin leverans utifrån ett överenskommet produktionsmål, handlägga teamets ärenden, följa upp sin leverans och förbättra teamets arbetssätt. Förutom flera visuella hjälpmedel och metoder, skapade detta ökade handlingsutrymme för handläggarna flera förbättringar i processen. Detta har resulterat i att handläggningstiderna för tillstånds-

⁴ Från Brå (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabbare lagföring*.

prövningen väsentligt har kortats och att balansen nu minskar kontinuerligt.

Försöksverksamheten hos Polisen och exemplet med tillståndsprövningen hos Kemikalieinspektionen, visar på de vinster som kan uppstå med en mer tillitsbaserad styrning och ledning i form av ökat handlingsutrymme för medarbetarna. För Polisen har det ökande handlingsutrymmet lett till att poliserna i yttre tjänst i högre utsträckning kan använda sin kompetens för att genomföra utredningar. I Polisens fall har även en ökad helhetssyn lett till att poliserna i yttre tjänst får tydligare stöd i utredningarna från förundersökningsledare och av åklagare. Det har i sin tur inneburit att utredningarna i lägre grad behöver kompletteras i ett senare skede. Sammantaget har det lett till att myndigheterna får ut mer av den potential som finns hos medarbetarna. För Kemikalieinspektionen har det även lett till en bättre arbetsmiljö där medarbetarna är engagerade och känner stolthet över sina resultat. Medarbetarna upplever ett ökat ansvarstagande och delaktighet och har större möjligheter att påverka arbetssätten.

Ledarskap och medledarskap utvecklat med tillit ger flera vinster

I Tillitsdelegationens enkätundersökning beskriver flera myndigheter att förändringen till att skapa mer handlingsutrymme och ett större medledarskap handlar om att ha mod i organisationen. Så här formulerar sig till exempel Gotlands tingsrätt:

Att våga lämna strikta styrdokument och policydokument och våga tro på medarbetarnas förmåga att genomföra, utveckla och strukturera sitt arbete ger positiva effekter på hela arbetsplatsen. Och där styrdokument och policydokument blir produkten av ett bra arbete i stället för att skapas utan drivkraft från medarbetarna.

Flera myndigheter inom Tillitsnätverket har beslutat att föra in frågor om tillitsbaserad styrning och ledning i olika chefs- och ledarskapsprogram. Man har också från medarbetarperspektiv pekat på behovet av att utveckla chefskapet löpande, till att bygga tillit och skapa större handlingsutrymme. Ett exempel är Pensionsmyndigheten som har arbetat med mötet mellan handläggaren i Kundservice och en kund som har ansökt om bostadstillägg för pensionärer och som är i stort behov av pengar. Myndigheten drar slutsatsen att det mötet kan bli annorlunda beroende på vilken kompetens och vilket

mandat medarbetaren har att bestämma själv hur denne ska hantera mötet. Genom en större flexibilitet och ökad kunskap hos handläggarna i kundservicens första linje, har detta lett till att fler beslut kunnat fattas direkt i telefon. Detta har skapat stor kundnytta och samtidigt en nöjdhet hos medarbetaren. Resultaten blir högre måluppfyllelse till en lägre kostnad. Pensionsmyndigheten vittnar också om att arbetet har lett till att tid frigjorts för chefer när medarbetare tar större ansvar för planeringen, tid som de kan använda för utveckling och coachning. Dessutom berättar man att såväl medarbetare som chefer vågar mer och ifrågasätter invanda rutiner och tänker kund ännu mer än tidigare. Detta tack vare interna dialoger som har tagit sin utgångspunkt i det fokus på tillitsbaserad styrning och ledning som myndigheten haft de senaste åren, samt efter att erfarenhetsutbytet i Tillitsnätverket stärkt uppfattningen att det redan påbörjade arbetet är rätt väg att gå.

3.3.4 Bättre samverkan

En följd av att det ofta saknas ett helhetsperspektiv i styrningen är att samverkan mellan olika offentliga verksamheter brister. Flera utredningar har beskrivit denna brist.⁵ Samtidigt har det varit svårt att få till konkreta och bestående förändringar när det gäller samverkan mellan olika myndigheter.

En vinst med tillitsbaserad styrning och ledning som vi har sett i försöksverksamheten hos Socialstyrelsen handlar om att skapa ett närmare samarbete mellan olika offentliga aktörer. Nyckeln i försöksverksamheten har varit att tydligt involvera aktörerna i ett gemensamt arbete kring att kartlägga de processer alla berörda är inblandade i när det gäller donationer av njurar (se avsnitt 2.8 för mer om försöksverksamheten). I försöksverksamheten bjöd Socialstyrelsen in de olika systemaktörerna redan i ett tidigt skede för att de gemensamt skulle kunna kartlägga processer för professionen och för medborgaren. Avgörande för att få till resultatet var att Socialstyrelsen samlade de relevanta aktörerna i ett och samma rum för att utbyta erfarenheter och kunskap. Det visar att Socialstyrelsen genom

⁵ Se exempelvis SOU 2014:30 *Att göra nytt för att göra nytta*, SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar* och Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning*.

tillitsbaserad styrning och ledning har lyckats skapa nätverk för kunskapsutbyte.

Jordbruksverket har också bidragit med ett exempel till Tillitsnätverket som handlar om att stärka helhetssynen och öka förståelsen för varandras roller och uppdrag. De har bjudit in flera myndigheter, intresseorganisationer och företag till kontinuerliga möten för att under öppna former samtala om EU:s lantbruksstöd och dess process. Processen inkluderar allt ifrån analys och planering inför nya EU-stöd, ärendehandläggning, till granskningar av att EU-medlen används korrekt, och många aktörer är involverade. Aktörerna, utöver myndigheterna även intresseorganisationer och företag, har flera olika samverkansgrupper och många frågeställningar som hanteras löpande. Men det blir i dessa sammanhang alltid diskussioner om en specifik fråga, ett område eller detaljredovisning. Endast i begränsad omfattning, eller om det alls görs, läggs fokus eller fördjupning på helheten.

Jordbruksverket bjöd utifrån dessa erfarenheter in samtliga aktörer till vad man kallar intressentdialog. Med hjälp av ett dialogverktyg och allas aktiva insatser, kunde man fokusera på att skapa en gemensam syn på vad de ville åstadkomma och hur det skulle gå till. Mötena har över en längre tid successivt byggt förtroende mellan deltagarna och skapat en känsla av trygghet. Detta har resulterat i att deltagarna har vågat släppa på prestige och positionering för att i stället arbetat tillsammans med förslag till arbetsformer och åtgärder. Dialogen har skapat engagemang och tydliggjort ansvar samtidigt som den har skapat ett stort kunskapsutbyte mellan aktörerna. Företrädare för Jordbruksverket uttrycker det så här:

Intressentdialogen blir ett sätt att bygga relationer och förtroende där deltagarna är trygga att släppa prestige och positionering utan att himlen för den skull faller ned. Deltagarna känner sig bekväma med att ha bra reflekterande samtal där olika perspektiv får utrymme och där allas röster blir hörda. Intressentdialogen blir en tillitsresa för de inblandade – de som var tveksamma när de kom var uttryckligen positiva vid dialogtillfällets slut.

Ökat kunskapsutbyte internt och nya sätt att arbeta

Många av Tillitsnätverkets myndigheter har i sitt arbete prövat nya sätt att utveckla verksamheten, både genom nya metoder och genom att anlägga nya perspektiv. Myndigheterna har då vänt sig externt till de som de är till för oftare än vad som brukar vara fallet. För några myndigheter har detta skett till och med för första gången. Detta nya har engagerat många av medarbetarna och man har uppskattat att få tillfälle och utrymme att lära, reflektera och finna lösningar på problem. Företrädare för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) uttrycker till exempel att medarbetarna är glada och entusiastiska över att för första gången genomföra pilotintervjuer med arbetsökande i granskningen. Flera vittnar om att de har stärkt utifrån och in-perspektivet bland medarbetarna.

Nätverksmyndigheterna har genom sina fallstudier ökat utbytet även internt. Flera funktioner och flera nivåer inom organisationen än vad de brukar ha med har inkluderats i frågor och handläggningen av mer komplicerade ärenden. Därmed har förståelsen för varandras roller ökat, men också kunskapen och insikten om hur var och en kan bidra till ett bättre resultat och att skapa samsyn om helheten.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har inom ramen för Tillitsnätverket valt att vidareutveckla sina arbetsplatsträffar. Det har lett till ett ökat kunskapsutbyte och större förståelse för varandras arbetssituation och även till att myndigheten nu kan identifiera ny kompetens hos medarbetarna och stärka helheten genom att undvika överdriven gruppering mellan olika verksamhetsdelar.

Den interna styrningen och uppföljningen behöver förändringar

När det gäller styrning, ledning och uppföljning ser flera nätverksmyndigheter att det behövs förändringar. De har bland annat beslutat om mer tematisk redovisning över organisationsgränser, skalat ned på detaljstyrningen och tydliggjort värdet av att bidra till helheten, snarare än att var och en av flera organisatoriska enheter försöker optimera den egna verksamheten. De har också ändrat både nivå och frekvens på den interna uppföljningen, till exempel från enhets- till avdelningsnivå hos Riksgälden (se avsnitt 2.11).

3.3.5 Arbetet uppfattas som relevant och många vill fortsätta

De flesta myndigheter som Tillitsdelegationen på olika sätt har kommit i kontakt med uppfattar att arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning är betydelsefullt. Myndigheterna i Tillitsnätverket framför att de vägledande principerna är relevanta och användbara som verktyg eller utgångspunkt för att reflektera över och analysera den egna verksamhetens utmaningar. Flera myndigheter har haft stöd av principerna eller säger att användandet av principerna ytterligare har stärkt det utvecklingsarbete som redan pågår. Myndigheterna har också haft synpunkter på hur principerna bör utvecklas, se mer i avsnitt 3.5.2. Även myndigheterna i Tillitsverkstaden anser att de vägledande principerna är användbara.

Att tillitsbaserad styrning och ledning är relevant för myndigheterna får också stöd i Tillitsdelegationens enkät. Av samtliga myndigheter som har svarat uppger 94 procent att tillitsbaserad styrning och ledning av ledningsgruppen uppfattas vara relevant för myndigheten (se tabell 3.1).

Tabell 3.1 Tillitsbaserad styrning och ledning uppfattas av ledningsgruppen som relevant för myndigheten
Antal och andel.

	Antal	Andel (procent)
Ja	184	94
Nej	11	6
Totalt	195	100

Källa: Tillitsdelegationen.

I de fria kommentarerna framkommer en liknande bild. Myndigheterna uppfattar tillitsbaserad styrning och ledning som relevant och att de vägledande principerna är någonting som går att arbeta med utifrån myndighetens uppdrag. Så här uttrycker sig företrädare för Rättsmedicinalverket:

Ledningsgruppen har tagit till sig av regeringens (och särskilt civilministerens) ståndpunkt att tillitsbaserad styrning och ledning är viktigt för staten och har därför fört ett resonemang om tillitsbaserad styrning och ledning passar myndigheten. Slutsatsen blev att tillitsbaserad styrning och ledning i högsta grad är relevant.

Det är få myndigheter som svarar att de inte uppfattar tillitsbaserad styrning och ledning som relevant, men det finns några undantag. Företrädare för Helsingborgs tingsrätt uttrycker sig på följande sätt:

Skulle mycket väl kunna vara intressant men jag upplever att vi inom domstolarna fortfarande är väldigt kontrollfokuserade med många tunga administrativa processer.

Inledningsvis hade Tillitsdelegationen också begränsad kontakt med domstolsväsendet. Men efterhand har flera domstolar uttryckt att tillitsbaserad styrning och ledning också kan vara relevant för dem. Det framgår både av olika möten och av enkäten. Delegationen saknade inledningsvis även kontakt med exempelvis myndigheter inom försvarsområdet. Men i ett senare skede har vi i dialog med Försvarsmakten förstått att detta sätt att styra inte är främmande för dem, även om de beskriver denna typ av styrning med andra ord. Genom fortsatt information och dialog kan alltså möjligheter öppnas för fler myndigheter att arbeta med tillitsbaserad styrning och ledning.

3.4 Hinder och utvecklingsområden för mer tillitsbaserad styrning och ledning

Tillitsdelegationen ska enligt direktivet analysera hinder för att genomföra utvecklingsinsatser både inom och utanför de berörda myndigheterna. I vårt uppdrag ingår också att identifiera områden inom myndigheternas interna verksamhet som kan ha särskilt stor utvecklingspotential. Utvecklingen inom dessa områden kan då till exempel ha potential att minska onödig administration, utveckla medarbetarskap och ledarskap samt höja kvaliteten och effektiviteten i statliga myndigheters verksamhet.

Tillitsdelegationen har inom myndigheterna identifierat flera hinder och utvecklingsområden för tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa är områden som myndigheterna själva har möjligheter att påverka. Det finns också hinder som ligger utanför myndigheterna eller där myndigheten är beroende av en extern part för att utveckla verksamheten.

3.4.1 Myndigheterna har stora möjligheter att utveckla sin verksamhet

Tillitsdelegationen bedömer att myndigheterna har stora möjligheter att utveckla sin styrning och ledning att bli mer tillitsbaserad. Vi har identifierat en rad områden med utvecklingspotential, men ser också att en del kan vara svårare för myndigheterna att identifiera eller att ta tag i. Vidare är det viktigt att komma ihåg att även om myndigheternas problem och utmaningar på en generell nivå kan vara likartade finns det stora variationer vilket gör det viktigt att alla gör sin egen problemanalys för att ta sig an utvecklingsarbetet på rätt sätt.

Det finns många hinder och utvecklingsområden hos myndigheterna

Det är ungefär 40 procent av myndigheterna som i vår enkät svarar att de har interna respektive externa hinder för att bedriva tillitsbaserad styrning och ledning. Svaren varierar något mellan olika typer av myndigheter. De större myndigheterna identifierar i högre grad både interna och externa hinder.

Tabell 3.2 Finns interna eller externa hinder?

Andel myndigheter som svarat ja på frågorna om interna och externa hinder

	Externa hinder	Interna hinder
Samtliga svar	40 % (77)	37% (72)
<i>Antal anställda</i>		
Färre än 20	27 % (7)	27 % (7)
21–50	15 % (5)	26 % (9)
51–100	34 % (10)	32 % (10)
101–500	43 % (23)	38 % (20)
501–1000	68 % (13)	60 % (12)
Över 1000	59 % (19)	56 % (14)

Källa: Tillitsdelegationen.

En fråga i enkäten handlar om det inom myndigheterna finns områden som bedöms ha särskilt stor utvecklingspotential. 44 procent av myndigheterna svarar att det finns sådana områden.

Det kan vara svårt att värdera hur rättvisande siffran omkring 40 procent av myndigheterna är. Tillitsdelegationen har utifrån sitt arbete sett att det går att öka kunskapen om och förmågan att identifiera hinder och utvecklingsområden för tillitsbaserad styrning och ledning genom diskussion och analys. Av arbetet i Tillitsnätverket framgår också att medvetenheten om problem kan hänga samman med hur mycket en myndighet har behandlat dessa frågor sedan tidigare, kompetensen hos de som bedriver utvecklingsarbetet och ledningens intresse och engagemang.

Tillitsdelegationen bedömer att enkäten tillsammans med delegationens andra aktiviteter visar att många myndigheter bör och kan se över internt skapade hinder och identifiera möjliga utvecklingsområden.

Vissa hinder och utvecklingsområden kan vara svårare att identifiera

Tillitsdelegationen har identifierat flera interna hinder och utvecklingsområden som vi beskriver närmare i de följande avsnitten 3.4.2 till 3.4.10. Dessa kan förhoppningsvis inspirera även andra som vill styra och leda med mer tillit. Men några saker är dock intressanta att lyfta fram redan här.

Kulturen på en arbetsplats är central för att kunna diskutera frågan om tillit. Flera myndigheter i Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden samt i enkäten tar upp att de har en hindrande kultur, exempelvis en falletarkultur eller en rädd kultur. Liknande problem framkom också i Tillitsdelegationens uppdrag om kommuner och landsting. Arbetet i Tillitsnätverket visar dessutom att många saknar en fördjupad och levande diskussion kring styrnings- och ledningsfrågor som inkluderar hela organisationen.

Helhetssyn är ytterligare ett område som lyfts fram i tillitsbaserad styrning och ledning. Det är intressant att notera att det verkar vara svårt att omsätta en helhetssyn i praktiken. Många uppfattar nog att de har en helhetssyn men det framgår ändå i såväl Tillitsnätverket som Tillitsverkstaden att denna helhetssyn brister. Det kan exempelvis bero på att myndigheten har ett tydligt internt fokus

men också på att det är svårt att identifiera hela system eller processer. Det handlar inte heller enbart om att synliggöra alla relevanta offentliga aktörer utan även om privata och ideella.

Detaljstyrningen kan också vara svår att synliggöra. Erfarenheterna från exempelvis Tillitsnätverket tyder på att det är svårt att se behovet av att rensa upp bland de egna interna styrsignalerna. Även öppenheten och reaktioner på fel och brister kan vara svåra att synliggöra. Här förespråkar delegationen att det är viktigt att lära sig hantera mindre fel och att lära sig av misstag, det vill säga att ha en lärande organisation. Allvarliga fel måste däremot följas av åtgärder och ett tydligt ansvarsutkrävande.

När det gäller handlingsutrymme finns det i vissa verksamheter snarare utmaningar på grund av att handlingsutrymmet är för stort. Det finns åtminstone de som upplever att det är så, exempelvis i expertorganisationer, i universitet och högskolor eller i organisationer med regionala enheter. Det framförs bland annat att ett alltför stort handlingsutrymme kan vara svårt att förena med en helhetssyn.

Det finns också områden som inte så tydligt kommer fram i delegationens aktiviteter, men som ändå är viktiga för att uppnå mer tillitsbaserad styrning och ledning. De har inte lyfts fram på grund av de aktiviteter och frågor som delegationen har arbetat med, men är i sig inte mindre viktiga. Områdena omfattar exempelvis anställningsförhållanden, arbetsmiljöfrågor, kravprofiler vid rekrytering av ny personal och att tydliggöra lönekriterier.

3.4.2 Ett tydligare medborgarfokus utifrån en helhetssyn

Tillitsbaserad styrning och ledning sätter mötet mellan medarbetare och medborgare i fokus. Det handlar om det värde som skapas i mötet och ger resultat för medborgarna. En viktig utgångspunkt för utvecklingsarbetet är därför principen om medborgarfokus. Läs en utvecklad diskussion av begreppet medborgare i avsnitt 3.5.2.

Tillitsdelegationen anser att myndigheterna behöver utveckla ett tydligare medborgarfokus utifrån en helhetssyn på den offentliga sektorn. Det gäller oavsett om myndigheten har direktkontakt eller enbart indirekt kontakt med medborgarna. Vi bedömer att det kan förbättra myndigheternas resultat. Men det är viktigt för verksam-

heten att hitta en balans kring uppdraget, professionen och medborgaren. När myndigheten ökar kunskapen om medborgarnas behov och förväntningar och involverar dem i att hitta lösningar handlar det inte om att medborgaren alltid har rätt. Men det är alltid en fördel om myndigheterna har en uppfattning om vad medborgaren sätter värde på. Medborgarens perspektiv kan bidra till nya insikter och lärdomar. Och minska risken för att felaktiga eller onödiga åtgärder vidtas.

Medborgarfokus är svårt men relevant

Tillitsdelegationen bedömer att myndigheterna generellt har svårt att framgångsrikt identifiera hur deras verksamhet påverkar medborgarna och hur de kan utveckla sitt arbete med att skapa värde för medborgarna. Det framgår av vår enkät, Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket. Samtidigt ser de flesta myndigheter i Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket att det är viktigt att hålla ett medborgarfokus för att åstadkomma bättre resultat och att de kan bli betydligt bättre på det än vad de är i dag.

Ett ökat medborgarfokus gör att myndigheterna kan få värdefulla nya insikter, vittnar många av deltagarna i våra aktiviteter om. Myndigheterna kan exempelvis genom att bli bättre på att hämta in kunskap öka sin förståelse för vilka problem som finns ur medborgarens perspektiv. Myndigheterna kan också få nya idéer till lösningar genom att involvera medborgarna. I Tillitsnätverket arbetade Mittuniversitet, Mälardalens högskola och Södertörns högskola med att ta in studenternas synpunkter och perspektiv på schemaläggning, upprop och kursplaner. Det ledde bland annat till att myndigheterna fick större förståelse för studenternas behov. Ett annat exempel är Konsumentverket som i sin fallstudie i Tillitsnätverket fokuserade på företagen, en målgrupp som företrädare för Konsumentverket uppger att de vanligtvis är sämre på att involvera:

Efter en avstämning med en branschorganisation på leksaksområdet kan konstateras att branschen har både god kännedom om våra företagssidor och värdefulla inspel om struktur och innehåll. Det motiverar ytterligare en förbättrad samverkan med näringslivet gällande kommunikationen via våra företagssidor.

IVO och Trafikverket har också nått goda resultat genom att involvera medborgarna i sina aktiviteter inom Tillitsverkstaden för att utveckla verksamheten. För IVO har det lett till mer ändamålsenliga inspektioner av HVB och Trafikverket har förbättrat sin information till pendeltågsresenärer.

Medborgarfokus visar vikten av helhetssyn

Med ett medborgarfokus ser Tillitsdelegationen att myndigheterna behöver ha en helhetssyn på den offentliga sektorn. Det räcker inte att enbart fokusera på den egna myndighetens relation till sin målgrupp. Delegationen anser att även relationen mellan myndigheter och mellan myndigheter och kommuner och landsting behöver finnas med och även hur dessa aktörer tillsammans med myndigheterna skapar en helhet för medborgarna.

Myndigheter i exempelvis Tillitsnätverket poängterar också vikten av att alla myndigheter utvecklar en bättre helhetssyn och samordning utifrån medborgarnas och företagets perspektiv. Detta rimmar väl med principen om helhetssyn. Så här uttrycker företrädare för Transportstyrelsen det:

Det [medborgarfokus] ställer högre krav på samordning både inom och mellan myndigheter och olika professioner för att hitta rätt utvecklingsinsatser utifrån medborgarens utgångspunkt. Systemsynsättet behöver också genomsyra arbetet hos alla aktörer då kostnader kan flyttas mellan dessa när medborgarens perspektiv sätts i centrum och insatserna byter huvudman, men utan att ramarna för respektive verksamheter förändras.

Motsvarande iakttagelse gör Riksarkivet. Företrädare för myndigheten uttrycker att de vill utveckla sitt samarbete med några myndigheter när det gäller sin kundtjänst:

Vi bör samarbeta med Skatteverket och Lantmäteriet, de som hänvisar sina kunder till oss och göra myndigheterna medvetna om våra förutsättningar och behov samt identifiera åtgärder för att tillsammans kunna underlätta för kunden.

I Tillitsverkstaden är flera försöksverksamheter tydliga exempel på vikten av helhetsperspektiv för att utveckla verksamheten utifrån medborgarens fokus. I exempelvis försöksverksamheten hos Social-

styrelsen samlades de berörda aktörerna för att gemensamt kartlägga donationsresan från patienters respektive professioners perspektiv.

Kompetens, förändrade arbetssätt men också mod

Tillitsdelegationen bedömer att myndigheterna kan lösa många av de svårigheter som delegationen och myndigheterna själva identifierar. Det finns en rad åtgärder som kan tydliggöra medborgarens perspektiv på verksamheten. Inte minst i medborgarnära verksamheter bör medarbetarnas handlingsutrymme och tid för att bygga relationer vara viktiga mål. Mer direkt kan myndigheterna arbeta med kompetensutveckling, förändra arbetssätt och rutiner. De kan också i högre grad våga pröva att ta in synpunkter och involvera medborgarna. Sådana erfarenheter kan bidra till ett öppnare förhållningssätt till och förståelse för värdet av att ta in ett medborgarperspektiv.

I Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden identifierade myndigheterna ett antal utvecklingsområden för att bättre integrera ett medborgarfokus i verksamheten. Ett sådant område är förhållningssätt, kultur och attityder. I dag kan en svårighet exempelvis vara en stark intern kultur där verksamheten inte anser att medborgaren är en relevant informationskälla. Ibland kan ett ökat medborgarfokus också uppfattas som ett hot mot de nuvarande rollerna och arbetsuppgifterna.

I Tillitsnätverket vittnar flera av myndigheterna också om att de är benägna att tro sig veta vad medborgarna eller företagen behöver i stället för att hämta in kunskap om detta. Företrädare för Skogsstyrelsen beskriver exempelvis det så här:

I de djupare frågeställningarna om upplevelser och önskemål hos skogsägaren finns det brister och vi kan ofta ha ett seende som mer kommer inifrån – och utgår från vår egen tro om saker och ting.

Ett annat utvecklingsområde är medarbetarnas kompetens, olika arbetsprocesser och metoder för att hämta in kunskap om och involvera medborgare. Myndigheterna har inte alltid organisatoriska förutsättningar och arbetssätt på plats. Myndigheterna saknar till exempel ofta forum för att diskutera med andra utanför myndigheten, och ibland även inom myndigheten.

Myndigheterna ser att de också kan bli bättre på att hämta in och sammanställa befintlig kunskap och se över nuvarande information och service både till form, innehåll och relevans. De kan också

utveckla det interna erfarenhetsutbytet och den interna samverkan. Myndigheterna ger också exempel på metoder och underlag de anser att de kan använda sig av för att öka kunskapen om vad målgrupperna behöver. Det är exempelvis dialoger och intervjuer, kundresor, livshändelseanalyser, omvärldsbevakning, externa referensgrupper, fortlöpande användarundersökningar och analyser av användarstatistik.

Ett annat utvecklingsområde är bättre information. Myndigheterna ser att de många gånger kan bli mer transparenta, öppna och tydliga. Information som är tillgänglig, enkel och relevant kan bidra till att underlätta för medborgarna, företagen och organisationer att förstå ärendeprocessen och att göra rätt. Detta kan i sig minska onödig efterfrågan. Myndigheterna kan beskriva tydligare för medborgare och företag hur olika processer går till och göra det utifrån ett helhetsperspektiv. De kan också på ett bättre sätt använda digitaliseringen för att underlätta för medborgare och företag att själva söka information. Företrädare för Länsstyrelsen i Östergötlands län anser exempelvis att de på ett bättre sätt skulle kunna kommunicera om ungefärliga handläggningstider och tid för eventuella beslut. Bättre kommunikation framkommer också som ett område med utvecklingspotential i enkäten. Företrädare för Högskolan i Skövde uttrycker det till exempel så här:

Informationen till det omgivande samhället skulle även kunna utvecklas, så att omvärlden får kännedom om de förväntningar man kan och bör ställa på en högskola.

En del myndigheter beskriver själva i möten, i Tillitsnätverket och i enkätundersökningen, att det är svårt och ibland inte ens önskvärt att ha ett medborgarfokus. Ett sådant förhållningssätt är dock enligt Tillitsdelegationens mening problematiskt. Medborgarfokus handlar om att ta reda på vad som skapar värde för medborgaren, att få en bild av behov och efterfrågan, men inte att myndigheten alltid måste agera i linje med detta.

Ett antal svårigheter nämns som myndigheterna inte omedelbart kopplar till arbetssätt eller kompetens. Det gäller svårigheter som Tillitsdelegation bedömer indirekt handlar om detta, eller om att myndigheten inte vågar pröva att involvera medborgarna.

Flera myndigheter tar exempelvis upp representativitet som ett hinder. Medborgare är inte en homogen grupp utan skiljer sig åt ut-

ifrån många aspekter såsom kön, bakgrund, ekonomiska förutsättningar, intressen, kunskap och engagemang. Även företag och organisationer ser olika ut. Det kan vara svårt för en myndighet som inte har rätt kompetens att förstå hur de kan förhindra att de exempelvis inte bara lyssnar på de resursstarka. Företrädare för Skogsstyrelsen ställer till exempel frågan hur de kan säkerställa att de inte bara samskapar med de som är positiva till myndighetens uppdrag. Företrädare för Kemikalieinspektionen undrar hur de ska få med företag som inte är organiserade i branschföreningar.

Det finns också svårigheter som tas upp som kopplas till att målgruppen i någon form befinner sig i beroendeställning till myndigheten, för exempelvis finansiering eller för beslut i ett enskilt ärende. Detta är exempelvis ett dilemma som företrädare för Migrationsverket tar upp. De anser att det kan finnas risker med att involvera sökande om de sökande tror att deras deltagande kan påverka handläggningen av deras ärende. Myndigheter upplever också att det kan vara svårt att veta hur de kan få en målgrupp engagerad eller hur myndigheten ska hantera orealistiska synpunkter och förslag från en målgrupp. Detta kan i stor utsträckning också ses som kompetensfrågor.

Relevant även för myndigheter utan direktkontakt med medborgare

Myndigheter utan direktkontakt med medborgare verkar generellt sett ha svårare med att anlägga ett medborgarfokus. Det gäller myndigheter som påverkar medborgaren främst genom att påverka hur en annan myndighet, kommun, landsting eller organisation agerar – en organisation som i sin tur har kontakt med medborgaren. Även interna funktioner som inte har någon direktkontakt med medborgare kan ha liknande svårigheter att se att medborgarens behov och efterfrågan är relevant för verksamheten. De har kanske snarare ett internt perspektiv. Det finns också de som anser att det vore direkt olämpligt att ha sådana direktkontakter, exempelvis vid en tillsynsmyndighet. Men Tillitsdelegationen delar inte denna bedömning.

Delegationen anser att myndigheter som inte har direktkontakt med medborgare riskerar att med ett bristande medborgarfokus inte veta vad som skapar värde för den myndighet, kommun eller företag myndigheten har som avnämare. Det kan till exempel handla om att

en tillsynsmyndighet missar att skapa värde för medborgaren på grund av att kontrollerna av en kommunal verksamhet är ineffektiva. Tillitsdelegationen har i kontakter med olika myndigheter utan direktkontakt med medborgarna också förstått att många ändå ser värdet av att ha kunskap om medborgarna. Företrädare för Socialstyrelsen uttrycker det så här i enkäten:

För att skapa resultat i arbetet utifrån vårt grunduppdrag är samtliga av de sju principerna relevanta för oss. Även om vårt uppdrag i stora delar inte omfattar direkt kontakt eller ansvar gentemot medborgarna är brukare, patient och intressentperspektivet alltid relevant eftersom resultat måste kunna vara till nytta även om sådant resultat skapas gemensamt av olika intressenter (och inte enbart resultatet av myndigheters arbete-samskapande).

Flera exempel i arbetet i Tillitsnätverket visar hur myndigheter som inte har direktkontakt kan utveckla ett medborgarfokus. Ett sätt är att använda information från andra myndigheter, kommuner och landsting eller olika underleverantörer som har direktkontakt med medborgare och företag. I arbetet med Nationell läkemedelslista funderar E-hälsomyndigheten kring bästa sättet att nå patienter men även anhöriga, då många anhöriga hjälper till med vård och mediciner. E-hälsomyndigheten arbetar ofta genom vård och apotek för att nå ut med information.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd har i huvudsak inte heller direktkontakt med medborgarna. De föreskrifter, allmänna råd, handböcker och övrigt kunskapsstöd som myndigheten tar fram har som främsta målgrupp yrkesverksamma som arbetar för barns bästa. I Tillitsnätverket i arbetet med principen om medborgarfokus valde de därför att diskutera de yrkesverksammas erfarenheter och behov, exempelvis av myndighetens metodstöd eller om vilka svårigheter de ser i att tillämpa lagstiftningen.

Genom att bredda synen på vem som är myndighetens målgrupp kan också principen medborgarfokus få större genomslag. Företrädare för Statens beredning för medicinsk och social utvärdering anger exempelvis att de framöver skulle kunna bredda målgruppen för sin upplysningstjänst genom att ta in brukarperspektivet från patient- och brukarorganisationer när de utreder frågorna från vård och omsorg.

Ett ytterligare sätt som några myndigheter i Tillitsnätverket tar upp är att intressenter och olika parter kan få i uppdrag att hämta in

medborgarens perspektiv. Företrädare för Jordbruksverket, som arbetar med en intressentdialog, konstaterar att de på olika sätt redan har en bra bredd och fångar upp olika perspektiv i denna dialog. Men efter att ha funderat på principen medborgarfokus ser de ett värde i att ytterligare utveckla perspektivet. De anser att de kan:

...tydliggöra medborgarresan i processen vi arbetar med i ännu högre grad. Att var och en av oss aktörer i intressentdialogen tar medborgarens perspektiv i beaktning i våra respektive organisationer som vi sedan kan ha med oss in i intressentdialogen.

3.4.3 En styrning och ledning som är förankrad och används

Tillitsdelegationen anser att den tillitsbaserade styrningen och ledningen måste börja med den högsta ledningen. Den högsta ledningens stöd har stor betydelse för om det ska gå att förändra mot mer tillitsbaserad styrning och ledning och om förändringen ska kunna ge resultat för medborgarna. Men det räcker inte. Vi anser att den tillitsbaserade styrningen och ledningen även behöver genomsyra hela organisationens styrning och ledning för att ge resultat.

Tonen i organisationen sätts också i hög grad av det ledarskap som utövas i praktiken på olika nivåer. Delegationens arbete visar hur viktigt det är att myndigheternas chefer har tillit som ett grundläggande förhållningssätt i sitt ledarskap och också visar tillit i handling. Ett mer tillitsbaserat ledarskap är därför centralt för att möjliggöra mer tillitsfulla relationer och ett ökat medledarskap bland medarbetarna. Men det är en ömsesidig relation där medarbetarna också behöver visa tillit till cheferna.

Den interna styrningen och ledningen behöver förankras och diskuteras

Både Tillitsnätverkets och Tillitsverkstadens myndigheter har förankrat arbetet med att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning hos högsta ledningen. Det var till och med ett krav som Tillitsdelegationen ställde eftersom vi bedömer att detta är avgörande för att förändringar ska ske. Det är därför positivt att 94 procent av myndigheterna i vår enkät svarar att ledningsgruppen uppfattar att tillitsbaserad styrning och ledning är relevant för myndigheten.

Myndigheternas olika sätt att styra och leda i dag har diskuterats utifrån många utgångspunkter i delegationens arbete. I Tillitsnätverket ställdes bland annat en fråga om vilken styrfilosofi respektive myndighet har. Svaren gav intressanta insikter om hur viktigt det är att förankra och diskutera hur myndigheten ska styras och ledas i hela organisationen. Flera myndigheter beskriver att förankringen i organisationen brister. De når inte hela vägen till första linjens chefer och till medarbetarna. Det framkommer att det också finns olika upplevelser och tolkningar av myndigheternas sätt att styra och leda, och att vissa upplever att styrfilosofin är obefintlig, outtalad eller att det finns konkurrerande filosofier. Här kan det skilja sig i uppfattning både beroende på vilken nivå och i vilken del av organisationen som den som svarar befinner sig. Myndigheterna anser att det framöver behöver finnas en bättre gemensam upplevelse av och dialog om styrning och ledning i hela organisationen och på alla nivåer. Likaså behöver myndigheterna föra en diskussion om vad denna styrning och ledning innebär mer konkret för chefer och medarbetare och vilka förutsättningar den kräver för att respektive part ska ha möjlighet att förverkliga den.

Myndigheterna i Tillitsnätverket beskriver också att de upplever att deras kulturer och traditioner står i kontrast mot och försvårar ett införande av tillitsbaserad styrning och ledning. Vi anser att även detta är nödvändigt att diskutera. Några av myndigheterna beskriver exempelvis hur myndigheten brister i tillit mellan olika professioner och kompetenser eller mellan avdelningar, enheter och funktioner. De nämner till exempel att outtalade förväntningar eller medarbetare som vill försvara sina positioner eller sin expertroll leder till dessa brister. De tar även upp olika typer av ängslighet. En ängslan för att bli missförstådd, en rädsla för att göra fel eller en rädsla för att trampa andra på tårna gör att man involverar andra för mycket, för lite eller inte alls. Myndigheter i Tillitsverkstaden och i enkäten tar upp liknande problem med kulturen. I enkäten svarar myndigheter i fritextsvaren att kulturen ofta medför interna hinder. De ser en alltför hierarkisk eller omständlig kultur som ett hinder för att börja arbeta med tillitsbaserad styrning och ledning.

En del myndigheter i Tillitsnätverket anser att orsakerna till att vissa kulturer och traditioner har uppstått kan kopplas till bland annat styrningen, myndighetens uppdrag eller till vissa strukturer. Samtidigt finns det andra som anser att kulturen smittar av sig på

exempelvis styrningen och att en rädd kultur kan leda till att verksamheten efterfrågar mer detaljerad styrning.

En stark tradition av att fokusera på produktion och leverans kan exempelvis bidra till att chefer och medarbetare fokuserar på de delar som de själva är ansvariga för snarare än på helheten. Bristande förtroende för varandra kan också försämra det interna samarbetet och helhetsperspektivet.

Tillit i ord och handling

Tillitsdelegationen anser att utvecklingen av en tillitsbaserad styrning och ledning till stor del bygger på att förändra relationen mellan medarbetare och chefer. Myndigheterna beskriver själva att både chefer och medarbetare måste utveckla sitt samarbete. Delegationen anser att även samarbetet mellan chefer på olika nivåer behöver utvecklas. Ett delegerat ansvar innebär att alla parter generellt måste ta ett större ansvar, men ansvaret tar sig olika uttryck. I stället för att exempelvis chefen ensam ska driva arbetet krävs att flera tar ett gemensamt ansvar, där chefer detaljstyr mindre och där medarbetare kan ta ett större helhetsperspektiv. Det kan låta rimligt, men är inte helt enkelt att få till i praktiken. Det kräver tid och kan innebära en stor omställning från tidigare sätt att styra.

Enligt Tillitsdelegationens erfarenheter förpliktigar det och skapar förväntningar att som högsta ledning tala om att man vill förändra den interna styrningen och uppföljningen i en mer tillitsbaserad riktning. Ledningen kan också få problem om medarbetarna sedan uppfattar att den faktiska styrningen inte är harmoniserad med tillitsbaserad styrning och ledning, eller att den står i direkt motsättning till vad detta sätt att styra står för. Flera myndigheter i Tillitsnätverket tar upp exempel på detta. Ett exempel är överordnade som fortsätter att efterfråga detaljer trots att de har delegerat ansvaret. Men det är inte helt enkelt för chefer att våga släppa detaljstyrningen. Även i enkäten beskriver flera myndigheter att det kan vara svårt att få till detta i praktiken. Till exempel uppger företrädare för Örebro universitet i enkäten följande:

Ett delegerat tillitsbaserat ledarskap kräver att den som delegerar faktiskt släpper detaljstyrningen och att den som får delegation tar ansvar fullt ut. Båda dessa beteenden har sin utvecklingspotential.

Myndigheterna tar även upp alltför passiv styrning. De nämner exempelvis i Tillitsnätverket situationer där medarbetare tar sig egna friheter. De väljer till exempel bort att använda gemensamma system, eller tillåts göra ett felaktigt eller dåligt arbete eftersom detta inte ger konsekvenser, trots att det finns riktlinjer. Några anser också att styrningen ibland är för delegerad, ett dilemma som exempelvis företrädare för Transportstyrelsen tar upp:

Transportstyrelsen har som tradition delegerat mycket av beslutsfattandet ut i linjen men i arbetet med att ena myndigheten och skapa enhetliga arbetssätt finns det anledning att se över vilka områden som behöver beslutas centralt. Utmaningen består i att få genomslag för styrningen i en komplex organisation och att balansera nödvändig uppföljning och kontroll med tillit och förtroende på ett bra sätt.

I Tillitsnätverket uttrycker myndigheterna att chefer behöver leva tillit, ha en genuin vilja att lita på medarbetarna och aktivt lyssna på de medarbetare som föreslår förbättringar. Chefer behöver ha tilltro till medarbetarna och deras kunskap och förmåga att lösa uppgifter. De behöver uppmuntra nyfikenhet, öppenhet, mod, initiativ och till att ta ansvar för helheten som en del av medledarskapet. Chefer behöver också vara lyhörda för olika individers förutsättningar och behov. Medarbetarna har alltså höga förväntningar på cheferna. Företrädare för Konkurrensverket säger att:

...vi [har] insett att tillitsbaserad styrning och ledning ställer relativt höga krav på ledningen; att ledningen förstår styrfilosofin och till viss del har samsyn om vad det innebär samt att de i praktiken tillåter och tillämpar en mer tillitsbaserad styrning och ledning.

I försöksverksamheterna hos Arbetsförmedlingen och Säkerhetspolisen ser vi också att det kan vara svårt att skapa ett tillitsbaserat ledarskap i praktiken, men att det på olika sätt går att ta steg framåt.

Chefer behöver stöd och tid för att utveckla ledarskapet

Tillitsdelegationen anser att cheferna behöver få bra förutsättningar och stöd för att utveckla ett mer tillitsbaserat ledarskap. Myndigheterna i Tillitsnätverket och i Tillitsverkstaden har identifierat mer eller mindre konkreta behov och åtgärder. Det gäller allt ifrån individuellt stöd till ett mer riktat stöd till chefer som grupp. Flera myndigheter i Tillitsnätverket har pågående eller planerade åtgärder för

att inkludera tillitsbaserad styrning och ledning i sina utbildningar eller ledarskapsprogram. Flera av dem för fram att det är nödvändigt att cheferna får förutsättningar och har tid för att utveckla sitt ledarskap.

Myndigheterna ger också exempel på hur cheferna i det dagliga arbetet kan ge varandra stöd i att utveckla sitt ledarskap. Bolagsverket har exempelvis arbetat med ett arbetsmaterial till cheferna där varje chef har fått reflektera kring sitt eget ledarskap, vad de är bra på och vad de skulle vilja utveckla. Sedan har cheferna arbetat parvis och stöttat varandra. Ett annat exempel är Riksgälden som följer upp verksamhetsplanen två gånger per år i sin ledningsgrupp för att cheferna ska få samma bild och öka förståelsen för varandras utmaningar. På Socialstyrelsen delar chefer regelbundet vid chefsfrukostar sina erfarenheter som ledare i syfte att utveckla ledarskap och lärande.

Myndigheterna kan även behöva se över formella befogenheter. Befogenheter kan behöva delegeras för att cheferna närmast verksamheten ska få ett större mandat och kunna ta ett större ansvar. Chefsrollen kan behöva renodlas och förtydligas. Några myndigheter pekar också på vikten av att ta fram nya kravprofiler vid rekrytering av chefer som lyfter fram kompetens och förmågor som har att göra med ett tillitsbaserat ledarskap.

När det gäller relationen mellan chefer och medarbetare har Arbetsförmedlingen i sin försöksverksamhet i Tillitsverkstaden låtit medarbetare och chefer tillsammans utforska vad som fungerar bra samt testat att genomföra vissa förändringar under tiden. Det har tydliggjort behovet av och svårigheten med att skapa närhet mellan medarbetare och chefer. I den försöksverksamheten har de deltagande cheferna och medarbetarna lyckats skapa en mer samstämmig bild om vägen framåt.

3.4.4 En gemensam förståelse för uppdraget

Tillitsdelegationen anser att ökad tillit kräver att alla har en gemensam förståelse för myndighetens och den offentliga sektorns uppdrag. Det innebär att principen om helhetssyn behöver få ett större genomslag. Detta har blivit uppenbart i framför allt arbetet i Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket.

Alla behöver förstå myndighetens och den offentliga sektorns uppdrag

I Tillitsnätverket och i försöksverksamheterna i Tillitsverkstaden framgår att det är centralt att ha en gemensam förståelse för uppdraget för att verksamheten ska kunna skapa goda resultat. Det främjar en tillitsbaserad styrning och ledning, vilket blir tydligt i försöksverksamheterna. I Tillitsnätverket är det också flera som poängterar att alla i myndigheten behöver förstå myndighetens uppdrag samt verksamhetens syfte och mål på kort och på lång sikt, så att alla har en gemensam målbild och förstår helheten. Företrädare för Socialstyrelsen uttrycker att just begreppet ansvar är viktigt:

Ansvar är centralt inom ramen för en tillitsbaserad styrning/organisation. Utan ansvar – ingen tillit.

Den gemensamma förståelsen kan finnas internt inom en myndighet eller mellan flera myndigheter i samverkan. Om förståelsen saknas är det ett tydligt hinder för att uppnå de mål och resultat som kan vara gemensamma för flera myndigheter. Tillitsdelegationen anser att det är nödvändigt med kunskap och medvetenhet om den omvärld som myndigheten verkar inom. I Tillitsnätverket uttrycker företrädare för Konkurrensverket det enligt följande:

Eftersom medborgarens behov inte alltid stannar vid en enskild myndighet så är det viktigt för oss att vår helhetssyn inte endast är intern, utan även omfattar den övriga statliga verksamheten.

Men det kan vara svårt att identifiera helheten

I både Tillitsverkstaden och i Tillitsnätverket framkommer att myndigheterna kan ha problem med att få till en helhetssyn eller ett systemperspektiv i praktiken. Det handlar till stor del om myndigheternas interna arbete, men det finns även några viktiga begränsningar som har sitt ursprung utanför myndigheterna. Generellt är det svårt för myndigheterna att se sin egen roll i ett större system. Myndigheterna är i utgångsläget närsynta, eftersom de har mest kunskap om den egna verksamheten. Men myndigheterna följs också upp och utvärderas ofta som separata enheter och inte som aktörer i ett system, vilket förstärker denna tendens. Det är någonting vi ser i såväl Tillitsverkstaden som Tillitsnätverket, även om myndigheterna i detta sammanhang själva sällan framfört det. Myndigheterna har också svårt

att se var systemet börjar och var det slutar – och vad som ligger inom myndighetens ansvar att agera på.

I försöksverksamheten hos IVO har myndigheten samverkat väl inom det system som verksamheten har definierat. Här ingår Socialdepartementet, Socialstyrelsen och IVO. Men avgränsningen har genomförts på ett sätt som har lett till att IVO har missat att ta in en del centrala aktörer inom området. Varken Statens institutionsstyrelse, kommuner eller privata aktörer har varit med i försöksverksamheten och det är hos dessa aktörer samtliga barn och unga bor. Syftet med försöksverksamheten har varit att förbättra kvaliteten för barn och unga och då är det en nackdel att inte ha involverat de aktörer som har den direkta kontakten med målgrupperna. Det är inte helt enkelt att avgöra vilka aktörer som ska räknas med i ett system, men när vissa saknas kan det hindra ett gott samarbete. Men när myndigheterna internt eller tillsammans lyckas skapa en gemensam förståelse följer ofta goda resultat.

I Trafikverkets försöksverksamhet skapades ett gemensamt uppdrag för en rad olika aktörer. Den statliga myndigheten Trafikverket, de regionala bolagen Stockholms Länstrafik, Västtrafik och Skånetrafiken samt det privata bolaget MTR har alla olika förutsättningar och intressen. Men i försöksverksamheten lyckades dessa aktörer samlas kring en gemensam problembild, vilket gjorde att de gemensamt kunde diskutera möjliga lösningar. Lösningarna innebar ofta att minst en aktör behövde ändra på något. Det var sedan svårt för dem att ta nästa steg i genomförandet, men så länge det fanns ett gemensamt uppdrag att lösa kunde de olika aktörerna samarbeta trots deras olika storlekar och intressen.

Ytterligare exempel på förståelsen för uppdraget mellan myndigheter är Jordbruksverkets intressentdialog kring EU:s lantbruksstöd. Aktörerna skapade en samsyn och en förståelse för allas delar i och bidrag till helheten genom en utvecklad dialogform. I den dialogen samlades flera myndigheter, intresseorganisationer och företag för att tala och reflektera på samma villkor.

3.4.5 En styrning och uppföljning som bidrar till utveckling av verksamheten

Tillitsdelegationen bedömer att myndigheternas egna styrprocesser kan utvecklas. Det krävs en helhetssyn på styrning och uppföljning där funktioner för exempelvis ekonomi, it, personal och rättsfrågor krockar arm. Myndigheterna behöver diskutera och analysera nuvarande mål, indikatorer och uppföljning. Det är viktigt att detta görs utifrån ett helhets- och medborgarperspektiv och utifrån de olika behov som finns på varje nivå i organisationen. Vilka mål och indikatorer är nödvändiga, vilka är relevanta och vilka kan tas bort? Vilken administration skapar de och kan nyttan motivera den? För många och för detaljerade styrsignaler gynnar inte tilliten och verksamhetens utveckling. Kanske behöver också andra mer relevanta mål och indikatorer formuleras.

Tillitsdelegationen bedömer att myndigheterna bör föra diskussioner också om olika interna processer som budget, verksamhetsplaner och andra arbetsprocesser och vilket handlingsutrymme de ger. Diskussionerna bör då särskilt fokusera på vilket utrymme de processerna lämnar för förändringsarbete och möjligheter att testa nya idéer.

En styrning och uppföljning som inte gynnar verksamhetsutveckling

Tillitsdelegationen har mött en brett förankrad och tydlig önskan om att såväl styrning som uppföljning framöver behöver anpassas och utvecklas. Detta kommer till uttryck både i enkäten, i Tillitsnätverket och i Tillitsverkstaden. Det finns framöver behov av att hitta en balans i styrningen. Mål och uppföljning behöver bättre anpassas och utvecklas. Företrädare för Ekobrottsmyndigheten uttrycker det på följande vis i enkäten:

Tillit mellan huvudkontor och operativ verksamhet. Men också tillit mellan ledning och medarbetare, att finna en balans mellan styrning och uppföljning/kontroll. Stora kammare (avdelningar) och då måste verksamheten bygga på tillit.

Myndigheterna uttrycker att den nuvarande styrningen har problem med många, ofta kvantitativa mål och mått. Systemet är tungt belastat och har ett stort inslag av kontroll. Företrädare för Länsstyrelsen i

Västra Götalands län respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap skriver i enkäten följande om interna hinder:

Vidare är fortfarande våra styr- och uppföljningssystem inte utvecklade för tillitsbaserad styrning. De mäter fortfarande prestationer under innevarande år och förutsätter mätbara, kvantitativa mål.

Inte hinder men utmaningar i att gå från styrning med väldigt detaljerade prestationsmål till att styra med inriktningar för breda leveranser och tydliga förväntansbilder.

Myndigheterna bedömer också att de som befinner sig närmast verksamheten inte uppfattar att mål och uppföljning är ändamålsenliga. I Tillitsnätverket beskriver till exempel företrädare för Högskolan i Skövde att:

Till del är indikatorerna för uppföljning valda utifrån centralt perspektiv och stödjer därmed inte alltid medarbetarens helhetssyn eller handlingsutrymme och kan motverka öppenhet och tillit.

I Tillitsnätverket vittnar flera om just detta, att det skiljer mellan de mål som sätts, det som mäts och det som verksamheten finns till för och vilken nytta den skapar. Det handlar om att mål och uppföljningskrav i form av mätetal och indikatorer fokuserar för mycket på detaljer i stället för på helheten. De fokuserar också på kvantifierbara tal, vilket medför pinnjakt, i stället för på kvalitativa resonemang om effekter och måluppfyllelse. Några myndigheter beskriver det som att de har kommit till vägs ände. Trots många mål och ett sofistikerat uppföljningsverktyg har de fortfarande svårt att öka måluppfyllelsen, samtidigt som det börjar bli betungande att hantera uppföljningssystemen.

I kontrast till för mycket uppföljning nämner flera myndigheter samtidigt att det ibland finns problem med att det är för lite eller att det saknas styrning, uppföljning och riktlinjer. Det kan till exempel leda till att medarbetarna skapar olika egna uppfattningar om uppdraget och de mål som styr verksamheten.

Mål och uppföljning för lärande behöver förstärkas

När det gäller myndigheternas uppföljning och utvärdering är det framför allt tre olika saker som är relevanta med att kunna följa och justera den egna verksamheten, att lämna uppgifter till andra myn-

digheter och att bli uppföljd eller utvärderad av andra myndigheter. Här fokuserar vi på de egeninitierade målen och uppföljningen. Den externa tas upp i avsnitt 3.4.8.

Tillitsdelegationen anser att det är viktigt med mål och uppföljning för att kunna följa sin egen verksamhet för att kunna uttala sig om hur det går för myndigheten. Det är också viktigt för att eventuellt kunna justera verksamheten. För att kunna följa den egna verksamheten behöver myndigheterna i högre grad bli lärande organisationer, och då helst lära sig saker inom större system än enbart inom sin egen verksamhet. Ett exempel på ett sådant system är hela rättskedjan. Det är inte enkelt att skapa en lärande organisation utan kräver långsiktighet, ändamålsenlig tillgång till data och gemensam förståelse för myndighetens uppdrag. I både Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden finns det tecken på att detta är på gång, men det finns mycket kvar att göra.

I vår enkät till samtliga statliga myndigheter är förenklad intern uppföljning och minskad administration två av de områden som myndigheterna anser har särskilt stor utvecklingspotential för att uppnå en mer tillitsbaserad styrning och ledning.

Myndigheterna i Tillitsnätverket anser att det interna styrnings- och uppföljningssystemet är ett viktigt medel för att stärka både helhetssyn, samverkan och lärande, men också för att flytta fokus till effekter och att förstå myndighetens roll i en bredare kontext. Flera myndigheter uppger att de planerar att övergå från att mäta resultat för mindre organisatoriska enheter till att mäta resultat för hela systemet.⁶ På så vis kan myndigheten bidra till att mäta nyttan för medborgaren genom så kallade effektmål snarare än processmål för organisationen. Men myndigheterna anser att det är en bit dit. Företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten uttrycker sig så här i enkäten:

Vi har ännu inte utvecklat tillräckliga metoder för att kunna utvärdera att våra åtgärder får avsedd effekt för medborgarna.

Några myndigheter i Tillitsnätverket anger att de planerar att minska antalet mål och uppföljningskrav liksom frekvensen på uppföljningen. De planerar också att skapa mer dialog kring uppföljningen för att

⁶ Ett "system" kan vara olika saker beroende på hur myndigheterna definierar dessa. Processen för att donera njurar eller processen för att få sjukpenning utbetald är exempel på två olika potentiella "system".

öka lärandet och minska kontrollen. Andra planerar att utveckla kunskap och metoder för en mer relevant och kvalitativ uppföljning genom exempelvis systemanalys, verksamhetslogik, omvärldsanalys och kundresor.

Svenska ESF-rådet har exempelvis som ambition att uppföljningen ska upplevas mindre som kontroll och granskning och mer som stöd för medarbetarnas kompetensutveckling.

Även Socialstyrelsen arbetar med att försöka komma bort från detaljstyrning genom att diskutera vilken information som är mest relevant för olika verksamheter, för ledningen och för myndighetens styrelse. De har dragit slutsatsen att behovet av en mera detaljerad uppföljning minskar om det finns en tydlig riktning och idé om vad man vill åstadkomma. Så här uttrycker företrädare för Socialstyrelsen det om sin uppföljning:

Uppföljningen kan anpassas och förenklas om den utgår från olika styrnivåers verkliga behov av information om resultat. Verksamhetsnära kan det behovet vara mera detaljerat än exempelvis för en styrelse. Här gäller det att motverka en viss ängslan och därmed risk för överrapportering.

Ett ytterligare exempel är Migrationsverket som försöker stärka helhetssynen genom att ta fram en gemensam målbild internt och externt tillsammans med relevanta aktörer. Denna målbild kopplar de till myndighetens verksamhetsprocesser.

Upplevelsen är att vi ibland styrs med dubbelkommando och ser med fördel att vi kan ta bort vissa mål och på så sätt även minska vår uppföljning och administration. Vi skulle då frigöra resurser som i högre grad kan arbeta med aktiviteter som skapar nytta för våra sökande.

Men ibland finns det hinder som kan vara svåra att överbrygga internt

När det gäller att följa upp den egna verksamheten finns det en utmaning i att sprida kunskapen inom organisationen. Detta utvecklingsområde innehåller flera steg varav flera ligger inom myndighetens eget ansvarsområde, men inte alla. I Tillitsverkstaden har vi i flera försöksverksamheter observerat att informationshinder mellan olika myndigheter skapar problem.

I försöksverksamheten hos IVO skapar detta problem bland annat när myndigheten ska genomföra riskanalyser. Riskanalyserna används

som underlag för var och när myndigheten ska genomföra en inspektion men analyserna är relativt enkla i dag. Detta beror på att de saknar information från andra myndigheter, kommuner och privata utförare. Det gör att riskanalyserna inte är så träffsäkra och att myndigheten riskerar att lägga resurser på att inspektera fel HVB. På systemnivå är det så pass kritiskt att det saknas tillförlitliga och kontinuerliga uppgifter kring de totala kostnaderna för HVB. En medarbetare på IVO beskriver följande behov:

I framtiden behöver vi mer samverkan kring statistik med bland annat Socialstyrelsen och SKL [Sveriges Kommuner och Landsting].⁷

Dessa problem gäller inte bara för försöksverksamheterna, utan är ett problem även i den ordinarie verksamheten. Ibland beror dessa informationshinder på att det finns sekretess mellan myndigheterna och ibland på att myndigheternas it-infrastruktur ser alltför olika ut. Ofta finns båda dessa problem samtidigt.

Budget och verksamhetsplanering som ger mer handlingsutrymme

Budget, verksamhetsplanering och uppföljning är viktiga verktyg för chefernas styrning. Tillitsdelegationen bedömer att myndigheterna bör se över mål och uppföljning samt möjligheten att utveckla budgetstyrning och verksamhetsplanering för att ge mer utrymme för chefer och medarbetare att ta ansvar för verksamheten.

Ger budgeten och verksamhetsplaneringen exempelvis utrymme för innovation, experimenterande och nytänkande liksom kontinuerlig utveckling utifrån omvärldsförändringar? Eller är alla resurser och verksamheter planerade och bundna för ett år i taget?

Några av myndigheterna i Tillitsnätverket tar upp utmaningen i att skapa utrymme och möjlighet till att anpassa budgetstyrningen och verksamhetsplaneringen. De beskriver den interna budgetprocessen och de ekonomiska ramarna som att de kan motverka helhetssynen. Företrädare för Jordbruksverket funderar därför nu på om myndigheten kan utveckla sin budgetprocess. De anser att de behöver arbeta i kortare cykler och mer flexibelt. Myndigheten har i dag en budgetprocess för de så kallade resultatområdena, och en annan för myndighetens övriga delar som följer en organisationsindelning. Bud-

⁷ Från IVO (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.

getprocessen för resultatenheterna följs bara upp vid stora avvikelser och företrädare för myndigheten anser att den kanske skulle kunna tjäna som modell för hela myndigheten.

Budgetprocessen påverkar med en hård styrning och kan försvåra känslan av tillit. Även processen med verksamhetsplanering är styrande. Skulle det gå att jobba med budgetprocessen mindre detaljerat i fördelning och lägga ut pengarna i högre grad? Vi fördelar gärna ansvar men inte befogenheter. Delegera med mandat.

Verksamhetsplaneringens eventuella utvecklingspotential har tagits upp av exempelvis Konsumentverket och av Riksgälden. Riksgälden har valt att utveckla verksamhetsplaneringen i sin fallstudie i Tillitsnätverket. De anser att de behöver utveckla sin verksamhetsplanering för att den ska fokusera mer på strategiska beslut och mindre på detaljstyrning.

Kemikalieinspektionens avdelning för tillstånd och upplysning har tydligt delegerat det kontinuerliga förbättringsarbetet till teamnivån, och för större frågor är det också tydligt hur avstämningar ska genomföras. I enkäten beskriver företrädare för Statens centrum för arkitektur och design också vikten av att skapa förutsättningar för verksamhetsutveckling.

Detta gäller över hela linjen där vi arbetar aktivt med att komma ifrån en tidigare rådande inställning som handlade ofta om ”... men det är ju en ledningsfråga”. I stället vill vi att man ska ta ett betydande ansvar för verksamhetens alla delar på enhetsnivå.

Företrädare för Länsstyrelsen i Västernorrlands län betonar också vikten av att ge medarbetarna handlingsutrymme.

Ja, utveckla målstyrning och ändamålsenlig verksamhetsuppföljning. Öka medarbetarnas frihetsgrader att lösa problem.

3.4.6 Förutsättningar för ett ökat medledarskap

Tillitsdelegationen bedömer att myndigheterna i högre utsträckning behöver ge förutsättningar för medarbetarna att ta ett medledarskap. Många av de förändringar som diskuterats i detta betänkande handlar just om detta. Ett medledarskap innebär att medarbetarna ska kunna ta större ansvar för verksamheten och att de ska kunna använda sitt professionella omdöme, sin kompetens och idéer på ett effekti-

vare sätt. De medarbetare som finns närmast medborgarna ska också ha förutsättningar att skapa värde i mötet med medborgarna.

Medledarskap innebär inte att chefer och medarbetare har samma slags makt. De formella mandaten kommer alltid att skilja sig åt. Däremot handlar det om att forma överenskommelser som alla accepterar, där ramar för att ta ansvar och befogenheter är tydliga och hänger ihop. Beslut och befogenheter bör så långt det är möjligt delegeras nedåt och utåt i styrkedjan. Det krävs också en individuell bedömning av både behov och lämplighet av den medarbetare som får större befogenheter. Den bedömningen ligger hos den som delegerar. När ansvar och befogenheter delegeras, ska förutsättningarna också alltid anpassas så att det finns tid, kompetens och andra nödvändiga förutsättningar som gör det möjligt för medarbetaren att ta ett större ansvar inom de angivna ramarna.⁸

Ansvar och befogenheter behöver vara tydliga

Myndigheterna i Tillitsnätverket har fått beskriva vad medledarskap är för dem och dessa beskrivningar stämmer väl överens med hur Tillitsdelegationen har definierat detta. Myndigheterna menar att medledarskap både är något som man får och något som man tar. Det handlar både om att få ett ansvar och handlingsutrymme för sitt eget arbete och om att ta ansvar för sina uppgifter och för helheten. Medledarskapet innefattar engagemang, samarbete och att våga pröva nya sätt att arbeta. Det innebär enligt myndigheterna en frihet under ansvar, men där chefer ska finnas till vid behov och där medarbetarna berättar när det inte fungerar. Det är alltså inte ett fritt mandat, utan tydligt kopplat till ett ansvarstagande. I Tillitsnätverket uttrycker företrädare för Migrationsverket det så här:

Vi behöver börja med efterfrågan och behov. Vad vill kunden ha av oss sett ur ett helhetsperspektiv; vilka effekter är det processerna ska leverera i slutändan och hur ser vår förmåga ut att leverera detta? Om vi får koll på det och börjar fundera på hur vi ska styra utifrån det, kommer vi vara tvungna att ge medarbetarna större mandat att styra sitt eget arbete utifrån kundernas behov.

Men beskrivningarna kan skilja sig något mellan cheferna och medarbetarna. Tillitsdelegationen anser att detta tyder på att det är vik-

⁸ SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet*.

tigt att diskutera roller och mandat. Cheferna fokuserar ibland på att medarbetaren ska axla ett större ansvar och verkligen ta ägarskapet för sina arbetsuppgifter och för helheten, medan medarbetarna ibland anser att chefen ska ge medarbetaren mandat och större handlingsutrymme.

Tillitsdelegationen anser att flera myndigheter behöver ge medarbetarna möjlighet att få ta större ansvar, men också att medarbetarna kliver fram och tar detta ansvar. Här behöver ansvar och befogenheter vara tydliga både från den som delegerar och den som tar emot delegeringen. Delegering bör ske i enlighet med vad som motsvarar mottagarens kompetens och förutsättningar

I Tillitsverkstadens försöksverksamhet hos Polisen finns ett tydligt exempel på hur de har arbetat med ett delegerat mandat. Poliser i yttre tjänst har fått göra fler delar av förundersökningen än tidigare. Som stöd har de tillgång till förundersökningsledare via en jourtelefon.

I Tillitsnätverket är Kemikalieinspektionen ett annat exempel på en myndighet som också sedan en tid arbetar med ett delegerat ansvar till medarbetarna. Myndigheten har förändrat sitt sätt att organisera arbetet med tillståndsprovning och arbetar nu i fasta ärendeteam med ett tydligt och självständigt helhetsansvar för att handlägga olika ärendetyper. Varje ärendeteam har numera ett stort handlingsutrymme och helhetsansvar för handläggningen när det gäller arbetsmiljö, utveckling och resultat. I det sammanhanget får arbetsmiljö hög prioritet, vilket har bidragit till goda resultat för arbetsmiljön.

Handlingsutrymme handlar inte om fritt valt arbete

Ett medledarskap innebär i många fall, men inte alltid, att handlingsutrymmet för medarbetare ökar. Men Tillitsdelegationen har funnit att en del statliga myndigheter fortfarande missuppfattar begreppet. De tror att ett större handlingsutrymme kan likställas med fritt valt arbete. I stället handlar det om att skapa färre begränsningar för de yrkesverksamma i form av mallar, detaljerad uppföljning och liknande, för att i stället ge medarbetarna större utrymme att använda sitt professionella omdöme. Vi menar att detta ökar kvaliteten.

Det finns myndigheter där handlingsutrymmet snarare är för stort och behöver begränsas för att skapa större värde för verksamheten.

Diskussionen om vikten av ett ökat handlingsutrymme får därför inte skymma sikten för de verksamheter som i stället behöver begränsa handlingsutrymmet. Det är inget självändamål att öka detta. Men vi menar att det är väsentligt att de yrkesverksamma har möjlighet att använda sin kompetens. Det gynnar verksamheten och ytterst medborgaren. Och ibland kan detaljstyrning vara det som ger bäst resultat, om situationen eller uppgiften kräver det.

Ett ökat medledarskap kan således förutsätta ett ökat handlingsutrymme, men syftet är främst att skapa tydliga ramar för medarbetaren. Inom dessa ramar går det att anpassa handlingsutrymmet för att gynna verksamheten. Utifrån vårt arbete kan vi konstatera att det inte är helt enkelt att åstadkomma i praktiken, men att det finns bra exempel på hur ett sådant arbete kan bedrivas.

Förutsättningar måste finnas

För att en myndighet ska kunna utveckla ett medledarskap måste det, enligt Tillitsdelegationen, finnas goda förutsättningar för medarbetarna. Dessa förutsättningar skapas främst ovanifrån i organisationen, men också kollegialt. Men en viktig förutsättning för att kunna förverkliga medledarskap är också att göra både medarbetare och chefer modiga. I enkätundersökningen beskriver flera myndigheter att förändringen mot att skapa mer handlingsutrymme och medledarskap handlar om att ha mod i organisationen. Nya roller och ansvar kan skapa viss oro, vilket företrädare för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen också uttrycker som svar på vår fråga i enkäten om interna hinder:

Det finns nog alltid interna hinder. I vårt fall handlar det om att bryta en lång kultur av detaljstyrning och att möta den oro som ökad komplexitet och ökat handlingsutrymme för med sig för en del medarbetare.

Företrädare för Gotlands tingsrätt beskriver också vikten av mod och att tro på varandras kompetens och vilja att ta ansvar:

Att våga lämna strikta styrdokument och policydokument och våga tro på medarbetarnas förmåga att genomföra, utveckla och strukturera sitt arbete ger positiva effekter på hela arbetsplatsen. Och där styrdokument och policydokument blir produkten av ett bra arbete i stället för att skapas utan drivkraft från medarbetarna.

Ett större medledarskap kräver samtidigt närvarande och aktiva chefer. Medledarskapet handlar inte om att chefer ska abdikera. En forskarrapport om Försäkringskassan visar exempelvis att ett ökat handlingsutrymme inte nödvändigtvis utnyttjas av den som är ovan vid det.⁹ Det behöver finnas chefer som stöttar på olika sätt.

Flera myndigheter i Tillitsnätverket bedömer att de kan behöva vidta olika åtgärder för att bli bättre på att skapa utrymme och förutsättningar för medledarskap.

Myndigheterna anser att de kan behöva förändra eller tydliggöra olika riktlinjer, såsom besluts-, delegerings- och arbetsordning för att skapa förutsättningar för ett medledarskap. De kan även behöva se över arbetsrutiner för att undvika att de på ett omotiverat sätt begränsar medarbetarnas möjligheter att använda sitt professionella omdöme.

Medarbetarna behöver också vara väl insatta i myndighetens uppdrag liksom i den offentliga sektorn i stort (jfr. avsnitt 3.4.4). De behöver kunskap om statstjänstemannarollen och den statliga värdegrunden. Dessutom anser myndigheterna att det skulle vara bra om medarbetarna får bättre kunskap om kollegornas ansvar och uppdrag. Detta sammantaget kan bidra till en bättre förståelse och lyhördhet för varandras kompetenser, men också en ökad trygghet i organisationen.

Medarbetarna kan även behöva utveckla vissa mer konkreta färdigheter, till exempel mer metodkompetens. Myndigheterna tar exempelvis upp kompetens att kunna leda processer, föra dialog med medborgare eller att ha kunskap om servicedesign.

Några myndigheter tar även upp vikten av trygga anställningsformer och rättvisa lönekriterier för att uppnå ett gott medledarskap. Någon anser också att myndigheterna tydligt bör visa i kravprofiler vid rekrytering att de efterfrågar medarbetare som tar ett medledarskap.

3.4.7 Mer dialog och kollegial samverkan

Tillitsdelegationen bedömer att myndigheterna behöver utveckla sin dialog, sitt kollegiala lärande och sin kollegiala samverkan för att öka tilliten och öppenheten i sina organisationer. Det kan också bidra till

⁹ Fransson, M. & Quist, J. (2019). *Fri som en fågel*.

bättre helhetssyn och kunskap. Enligt principen om stöd ska en organisation även säkerställa ett verksamhetsnära och kvalificerat stöd. Tillitsdelegationen bedömer att stöd till medarbetare och chefer skulle kunna utvecklas till att vara mer dialogbaserat och nära.

Det kollegiala lärandet behöver utvecklas

Att på olika sätt bygga relationer och förståelse för varandra är viktiga dimensioner för att utveckla ömsesidig tillit både vertikalt och horisontellt. I såväl Tillitsnätverket som Tillitsverkstaden finns flera exempel på hur dialog, återkoppling och andra former av utbyte av information och kunskap stärkt förståelsen för varandras uppdrag och har främjat lärande och samverkan. Men också att det har betydelse för hur öppna medarbetare och chefer är för att ta emot ny kunskap.

Myndigheterna i Tillitsnätverket lyfter fram transparens, öppenhet och dialog som centrala verktyg för att skapa goda förutsättningar för medarbetare och chefer. De anser att det behöver finnas utrymme för kontinuerlig dialog, både i vardagen och mer strukturerat. Dialogen bör präglas av ett prestigelöst förhållningssätt och av ett aktivt lyssnande. Ett viktigt syfte med dialogen är att bygga relationer, enligt myndigheterna. Många av myndigheterna i Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden anser att de särskilt behöver utveckla sitt kollegiala lärande. Flera myndigheter konstaterar att det finns mycket information och kunskap hos medarbetarna som inte tas till vara eller som inte sprids i tillräcklig utsträckning. De myndigheter som saknar en lärande kultur beskriver att lärandet är personbundet eller att det främst är inriktat mot konsensus eller på att bekräfta varandra. De tar också upp hinder som prestige, avsaknad av processer och arbets sätt, och vissa sätt att organisera verksamheten på, exempelvis med regionala kontor. I enkätundersökningen lyfter många myndigheter fram liknande ambitioner om att det kollegiala lärandet behöver stärkas. Till exempel resonerar företrädare för Försäkringskassan på följande vis:

Inom de ramar vi har behöver vi arbeta vidare med bl.a. att utveckla utredningsmetodik och främja det kollegiala lärandet.

Tillitsdelegationen bedömer att det ofta finns ett avstånd mellan den operativa och den strategiska nivån i myndigheterna, och även mellan

medarbetare. Det framgår främst av arbetet i Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket. Det är svårt att få till en samsyn samt att ta fram och förmedla ny kunskap inom myndigheterna. Den strategiska nivån kan exempelvis ha en bild av hur verksamheten ser ut och vad som behöver göras medan bilden på den operativa nivån är en annan. Vi bedömer att det finns en stor utvecklingspotential hos myndigheterna när det gäller dialog och kollegialt lärande. Vi har också fångat upp farhågor om att lärandet i de försöksverksamheter eller fallstudier som gjorts inom verkstad och nätverk inte kommer spridas i organisationen.

Några exempel på hur arbetet kan utvecklas har framkommit i verkstaden och nätverket.

Nära stöd från kollegor

Enligt Tillitsdelegationen krävs det att medarbetare och chefer har ett bra stöd för att de ska känna sig trygga med sin yrkesutövning. Det stöd som många chefer och medarbetare efterfrågar handlar om att få stöd från kollegor och att kunna etablera ett kollegialt lärande. Men vårt arbete visar exempel på att stöd många gånger enbart lämnas i form av manualer, policyer och specifika utbildningstillfällen.

Försöksverksamheten hos Arbetsförmedlingen visar att medarbetarna helst vill ha stöd från den närmaste chefen eller från kollegorna i sin närhet. Men det stöd som är tillgängligt vid exempelvis ett handläggningsärende är främst via handläggarstöd, en manual eller rådgivning som är placerad centralt på myndigheten. Medarbetarna anser att de saknar förutsättningar för kollegialt lärande och att det som främst saknas för detta är bristen på tid.

Bättre återkoppling

Flera myndigheter i Tillitsnätverket betonar vikten av att kunna lära från misstag och att det finns en kultur som tillåter att pröva nytt. Detta ligger i linje med principen om öppenhet. Myndigheterna i nätverket beskriver också att återkopplingar till varandra behöver vara positiva, utvecklande och konstruktiva. De anser att myndigheterna behöver skapa en kultur där man är generös, lär av misstagen och sti-

mulerar öppna diskussioner. Detta framkommer även i enkäten. Konstfack beskriver det till exempel på detta vis:

Vi har en grundsyn som betonar den enskildes initiativförmåga och ansvar men vi tillåter misstag. Vi har nolltolerans mot kränkande behandling. Vi använder kollegialt beslutsfattande och påminner varje år hela organisationen om våra grundläggande uppdrag och vår värdegrund.

I försöksverksamheten hos Polisen har verksamheterna lyckats minska skillnaderna mellan de olika delarna av rättskedjan, exempelvis mellan polis och åklagare genom att de olika yrkesrollerna har hittat ett närmare samarbete som ger tydligare återkoppling på det utförda arbetet. Men även i denna försöksverksamhet finns det utvecklingspotential, kanske framför allt när det gäller hur kunskapen förmedlas och tas emot från Brottsförebyggande rådet (Brå) som har i uppdrag att utvärdera rättskedjan.

Även i försöksverksamheten hos Säkerhetspolisen framkommer betydelsen av återkoppling efter utfört arbete som en del i den dialog som behöver föras mellan olika enheter respektive mellan medarbetare och chefer.

Samverkan i arbetsprocesser

Myndigheterna i Tillitsnätverket betonar också betydelsen av att medarbetarna utvecklar sin dialog och samarbetar över enhets- och kompetensgränser i olika processer. De anser att de behöver bli bättre på att internt lyssna in erfarenheter och synpunkter på varandras verksamheter. Betydelsen av sådan samverkan har också framkommit i Tillitsverkstaden. Många av erfarenheterna från bra samarbete stämmer också väl överens med de kriterier som brukar lyftas fram som viktiga för framgångsrik samverkan.

Flera i Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden anger att de behöver bli bättre på att identifiera och bjuda in andra relevanta funktioner och kompetenser tidigare i arbetsprocesserna. Det kan vara it eller kommunikation eller andra sakenheter. Förståelsen för konsekvenserna av olika administrativa rutiner behöver exempelvis öka, anser de.

Men ett problem kan vara konkurrerande intressen mellan olika avdelningar. Exempelvis kan en kommunikationsavdelning vilja ge en bättre bild av verksamheten än den mer operativa delen. En med-

arbetare på strategisk nivå beskriver situationen på en myndighet på följande vis:

Det har funnits en intern konkurrens på xx mellan ”kärnverksamheten” och kommunikationsavdelningen kring hur myndigheten ska beskriva sitt arbete utåt. Från kommunikationsavdelningen finns en tendens att försköna verksamheten snarare än att ta tag i problemen som finns i kärnverksamheten.

I flera myndigheter har det framkommit att det kan finnas en tendens att ständigt vilja lyfta fram goda exempel snarare än att diskutera utmaningar i verksamheten. I dessa fall brister öppenheten vilket kan vara hämmande för verksamhetsutvecklingen.

Men vissa myndigheter uppger att de har uppnått bättre relationer mellan just stöd- och sakkfunktioner och att de numera jobbar mer tillsammans än tidigare. De ser också den kontinuerliga dialogen som något som främjat samarbetet.

Några myndigheter i Tillitsnätverket har använt sig av besök för att utveckla lärande och samarbete. Mittuniversitetet gjorde exempelvis i sin fallstudie med att utveckla sin schemalägningsprocess flera platsbesök i den egna organisationen. Genom dessa spred ansvariga medarbetare information om sitt arbete och skälen för de val de gjort. Mittuniversitetet bedömer att detta i sin tur har uppmuntrat till både öppenhet och delaktighet.

Statens veterinärmedicinska anstalt valde i sin fallstudie att utveckla kommunikationen och samverka mellan it-verksamheten och andra avdelningar för att bättre möta myndighetens kunders behov. Därigenom har myndigheten bland annat identifierat att de behöver involvera it tidigare i olika processer. Det har gjort att it-verksamheten numera med viss regelbundenhet deltar i ett av sektionernas möten för att tidigt kunna delta i utvecklingsfrågor och för att stärka de personliga relationerna. Arbetet har också lett till att de medverkande ser att de behöver vidareutveckla formerna för att fånga upp behoven i kärnverksamheten och att de alltid behöver ställa frågor om vad som skapar värde för verksamheten.

Företrädare för Bolagsverket anser att samarbetet mellan deras juridikavdelning och årsredovisningsavdelning har underlättats av att de har tittat på helheten ur kundens perspektiv, som blev ett mer neutralt perspektiv:

För handläggare, jurister och chefer [har] förståelsen för helheten ur kundens perspektiv gjort det lättare att samtal kring handläggningsprocessen.

I Tillitsverkstaden har Polisen utvecklat sin samverkan med andra myndigheter. Detta anser de också ökar förståelsen för övriga myndigheters verksamhet och förutsättningar. De har fått nya kontakter och de upplever generellt att förutsättningar för samverkan har förbättrats.

Men för att utveckla det kollegiala lärandet i olika samarbeten är det centralt att också identifiera och hantera det faktum att medarbetare med olika funktioner, uppdrag och akademisk bakgrund ofta tar till sig information och lär sig på olika sätt.

Tvärteam

Några av myndigheterna ser att deras arbete gynnas eller kan gynnas av samarbete i tvärteam.

I Kemikalieinspektionens arbete med att utveckla sin tillståndsprövning införde de tvärteam. Företrädare för myndigheten vittnar om att det har gett medarbetarna större förståelse för helheten och för varandras respektive kompetenser.

Mälardalens högskola har i sitt arbete med att se över uppropet vid terminens början identifierat betydelsen av att ta med olika intressenter i verksamhetsutvecklingen för att öka helhetssynen. Det innebär att flera kompetenser måste finnas med direkt i ett utvecklingsarbete och för detta behövs nya tvärfunktionella samarbetsformer där organisatorisk tillhörighet är sekundär. Transportstyrelsen har sedan tidigare ett strukturerat arbete med tvärfunktionella team där myndigheten försöker ta ett bredare grepp med flera kompetenser för att hitta lösningar på de behov som finns i olika frågor och som de tycker fungerar bra.

I försöksverksamheten hos Socialstyrelsen har det skett ett ömsesidigt lärande mellan olika yrkesgrupper inom myndigheten. Där har den medicinska expertisen samarbetat med tjänstedesigners för att kunna beskriva processen för såväl vårdprofessionerna som för donatorerna av njurar för att få en så heltäckande bild som möjligt. Det har ökat myndighetens designförmåga.

Forum för informationsutbyte och dialog

Flera myndigheter i Tillitsnätverket lyfter fram att det är viktigt att ha interna mötesforum där hela myndigheten kan samlas för dialog, avstämning och samordning. En del myndigheter har sådana dialogforum redan i dag, men bedömer att de behöver utvecklas, medan andra planerar att starta sådana forum. I dessa forum kan medarbetare få information men också möjlighet att tycka till, exempelvis kring verksamhetsutvecklingen eller i olika beslutsprocesser. Några av myndigheterna i Tillitsnätverket, såsom Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Länsstyrelsen i Skåne län och Länsstyrelsen i Östergötlands län, har valt att vidareutveckla sådana forum i Tillitsnätverket.

Betydelsen av intern kommunikation och dialog lyfts även fram i Tillitsverkstaden. I försöksverksamheten hos Säkerhetspolisen har detta tydligt framkommit och att bristande kommunikation kan försvåra samarbete mellan enheter.

3.4.8 En utvecklad extern uppföljning och utvärdering

Tillitsdelegationen bedömer att myndigheterna behöver föra ytterligare dialog med de externa aktörer som initierar uppföljning och utvärdering av dem. Några av frågorna som behöver diskuteras är vilka uppgifter som är nödvändiga och för vem och hur detta påverkar verksamheten. Myndigheterna ser inte alltid att återrapporteringen till regeringen eller andra myndigheter skapar något värde för den egna verksamheten. De anser också att den är administrativt betungande. De riktar också en kritik mot att myndigheterna styrs till att följa upp verksamheten på ett sätt som inte gynnar verksamhetsutveckling.

Externa faktorer påverkar myndigheternas förutsättningar och kan förbättras

Fokus för Tillitsdelegationens uppdrag är myndigheternas interna verksamhet, men vi ska också presentera övergripande slutsatser och goda exempel när det gäller regeringens styrning av myndigheterna, om vi identifierar några sådana.

Även om myndigheterna ser att det finns mycket som de själva kan göra för att styra och leda med ökad tillit, så brottas de med en hel del externa hinder. I såväl Tillitsverkstaden, Tillitsnätverket, olika möten och i enkäten framgår att myndigheterna ser att det finns en del försvårande faktorer skapade av andra aktörer som påverkar deras förutsättningar. I enkäten svarar ungefär 40 procent av myndigheterna att det finns externa hinder för att utveckla tillitsbaserad styrning och ledning i myndigheten. I enkäten beskriver exempelvis företrädare för Patent- och registreringsverket det så här:

Vill inte uttrycka det som hinder men det hör hemma i en diskussion som denna. Som myndighet blir vi uppföljda väldigt mycket av andra myndigheter. Det är många enkäter vi svarar på över hur vi bedriver vår verksamhet. Det är dock förståeligt att vi blir tillsynade där det är relevant. Den ekonomiska uppföljningen följer sin agenda med många avrapporteringar.

Av vår enkät framgår att universitet/högskolor och länsstyrelserna är de statliga myndigheter som ser flest externa hinder. Länsstyrelsen i Västerbottens län och Länsstyrelsen i Dalarnas län utvecklar problemet så här:

Den omfattande och detaljerade återrapportering som regeringen, andra myndigheter och statliga verk kräver gör det svårt att få den tillitsbaserade styrningen att genomsyra verksamheten.

Jag vill inte kalla det hinder, det vore att ta i för kraftigt. Men den styrning länsstyrelserna har bär inte alltid prägel av tillit och grunderna i tillitsreformen. Eftersom vår styrning har stor påverkan på vår möjlighet att arbeta tillitsbaserat, och också styr kulturen i myndigheten, påverkar detta oss.

Företrädare för Umeå universitet och Södertörns högskola uttrycker det på följande sätt:

Att regeringen (med ingående departement) samt andra externa avnämare och myndigheter har inrapporteringskrav/motsv. som tvingar oss följa upp verksamheten på ett sätt som inte vilar på en tillitsbaserad modell.

Styrningen av de högre lärosätena har redan starka inslag av tillitsbaserad styrning och lärosätena har även internt stora möjligheter att styra och leda tillitsbaserat, vilket är något som framhålls i betänkandet av Styr- och resursutredningen, den s.k. STRUT:en (s. 120 ff). Några egentliga formella hinder ser vi inte, men inom ramen för den interna lärprocessen har frågor ställts kring hur lärosäten och tillsynsmyndigheter (UKÅ

[Universitetskanslersämbetet] och UHR [Universitets- och högskole- rådet]) gemensamt tenderar att öka detaljstyrningen genom att efterfråga resp. utfärda ytterligare reglering av olika processer inom utbildningarna, främst kanske vad gäller examinationsförfaranden. I dessa fall är det också vanligt att studenter (såväl enskilda som studentkårer och Sveriges förenade studentkårer) efterfrågar tydlighet och rättssäkerhet, vilket leder till ökad detaljreglering. För ett enskilt lärosäte är det svårt att motverka denna utveckling.

Bättre dialog kring uppgifter som externa aktörer efterfrågar

De statliga myndigheterna kritiserar ofta både Regeringskansliet och andra myndigheter för att de samlar in data, men också EU.¹⁰ I enkätundersökningen beskriver myndigheterna återrapporteringen som tidskrävande och de myndigheter som tar upp detta problem har svårt att se att det skapar något mervärde för deras verksamhet. Liknande kritik har också framförts i Tillitsnätverket. Vi anser att det behöver föras en dialog så att den ömsesidiga förståelsen för uppföljningen ökar. Vi tror också att det finns möjligheter att sänka de administrativa kostnaderna för återrapportering, alternativt att höja värdet på den analys som kommer från den genomförda rapporteringen.

Det finns också en utbredd kritik när det gäller utvärdering och uppföljning av den egna myndigheten som genomförs av andra myndigheter. I enkätundersökningen finns en tydlig kritik mot den uppföljning som genomförs av analys- och revisionsmyndigheter som Riksrevisionen, UKÄ och ESV. Myndigheterna som svarar i enkäten uppfattar utvärderingarna och uppföljningarna som tidskrävande. Det allra vanligaste svaret när det gäller vilka externa hinder som myndigheterna ser, handlar om rapportering av data till andra myndigheter samt den tid som de lägger på andras utvärderingar. Men myndigheter upplever framför allt inte att analys, tillsyns- och revisionsmyndigheterna bidrar med att skapa förutsättningar för en tillitsbaserad styrning och ledning. De upplever snarare att de allt mer frågar efter kvantitativa processmål. I enkätens fria kommentarer utvecklar myndigheterna detta. Till exempel beskriver företrädande för Institutet för språk och folkminne följande:

Ofta kommer också direkt motstridiga signaler från t.ex. ESV, Statskontoret, Riksrevisionen och i regleringsbrev och instruktioner, där

¹⁰ Ibland handlar det om att leverera in kvantitativa data, ibland gäller det återrapportering av mer kvalitativa data, men kritiken ser ungefär likadan ut.

detaljerad styrning, ökad återrapportering och krav på kvantifiering snarare ökar än minskar.

Myndigheterna kritiserar också att de styrs till att följa upp verksamheten på ett sätt som inte gynnar deras verksamhetsutveckling. Denna uppföljning gör det svårt för myndigheterna att gå ifrån de mer när-synta processmålen till att skapa en helhetssyn med mer relevanta effektmål. Ett återkommande tema bland myndigheterna i Tillitsdelegationens arbete när det gäller externa hinder är också den administrativa börda som andra analys- och revisionsmyndigheter genererar för myndigheterna. De upplever att detta inte skapar något värde för den egna verksamheten. Problemet är väl känt från tidigare forskning och utredningar och bekräftas alltså även i vårt arbete. Men ibland finns, erfar delegationen, också en uppfattning om vad som efterfrågas men som inte alltid, menar exempelvis ESV, motsvaras av de krav som ställs. Sådana eventuella missuppfattningar är viktiga att klara ut.

3.4.9 En utvecklad dialog med uppdragsgivaren

Tillitsdelegationen bedömer att det finns en utvecklingspotential när det gäller att skapa en närmare dialog mellan regeringen och myndigheterna. Vi anser att detta skulle kunna bidra till bättre förutsättningar för myndigheternas tillitsarbete. I dag upplever många av myndigheterna som vi har samarbetat med, att dialogen mellan myndigheten och det ansvariga departementet fungerar bra, men att den kan utvecklas både i omfattning och innehåll och bli mer tillitsbaserad. En kontinuerlig och nära dialog mellan myndigheterna och departementen är något som myndigheterna också efterfrågar.

Utvecklad dialog med regeringen för att förbättra myndigheternas förutsättningar

Syftet med resultatstyrningen i staten är att myndigheternas ska bedriva sin verksamhet så effektivt som möjligt. Resultatstyrningen bygger på att regeringen har delegerat ansvaret för myndigheternas verksamhet till myndigheterna. Den består av två huvudsakliga delar;

mål för vad verksamhet ska uppnå och uppföljning av verksamhetens resultat i förhållande till målen.

Myndigheterna efterlyser framför allt mer tillitsbaserad styrning och uppföljning från regeringens sida när det gäller externa förutsättningar. Det framkommer både i vår enkät, i Tillitsnätverket, i Tillitsverkstaden och i andra kontakter som delegationen haft. Till exempel uppger företrädare för Folke Bernadotteakademin följande i enkäten:

Löpande propåer och ad-hoc mässig styrning, delvis på detaljnivå, från uppdragsgivaren innebär hinder för att utveckla tillitsbaserad styrning.

Detta är inget nytt problem. En lång rad utredningar och rapporter har pekat på att regeringens styrning av myndigheterna behöver bli mer långsiktig och strategisk. Till denna problembild kan vi nu lägga ytterligare ett behov – att styrningen också bör präglas mer av tillit, vilket vi utvecklar nedan.

I resultatstyrningen förekommer flera informationskällor, till exempel myndighetens årsredovisning, löpande åiterrapportering av särskilda regeringsuppdrag till myndigheterna, utredningar eller utvärderingar av myndighetens resultat och den så kallade myndighetsdialogen mellan myndigheten och företrädare för det departementet som myndigheten sorterar under. Dessutom förekommer det ofta omfattande informella kontakter mellan myndigheten och det ansvariga departementet.

Enligt Tillitsdelegationen behöver dialogen utvecklas, eftersom nuvarande styrningen och uppföljningen kan brista på olika sätt. Delegationens kontakter med myndigheterna och andra aktörer visar att styrningen kan brista i helhetssyn, att den inte är tillräckligt sammanhållen, att det finns för stor detaljstyrning, att den är kortsiktig eller att det saknas incitament för samverkan och uppföljning ur ett helhetsperspektiv. Olika myndigheter med samma regelverk kan tolka reglerna på olika sätt. Det framgår också att det behövs kontinuerlig återkoppling från myndigheterna om lagar och regler och hur de kan utvecklas.

Vår slutsats är att det finns en utvecklingspotential när det gäller att skapa en närmare dialog mellan regeringen och myndigheterna. Inom ramen för Tillitsnätverket fokuserade också en av träffarna på dialogen och företrädare för myndigheterna och Regeringskansliet fick möjlighet att utbyta perspektiv. Ansvar för att utveckla dia-

logen ligger både hos departementen och hos myndigheterna. Denna utvecklade och tillitsbaserade dialog kan bidra till bättre styrning, bättre anpassad uppföljning och återrapportering. Detta kan i sin tur också minska administrationen hos både myndigheter och Regeringskansliet. En utvecklad och mer öppen dialog till exempel innan och efter regeringsbeslut kan bidra till att myndighetens verksamhet styrs och följs upp på ett mer ändamålsenligt sätt. Dialogen kan också med fördel göras tillsammans med flera enheter och departement respektive myndigheter för att åstadkomma en mer sammanhållen styrning och leda till gemensamma ansträngningar för att lösa frågor som kräver åtgärder ur ett helhetsperspektiv.

Samarbetet mellan Justitiedepartementet och Polisen är ett gott exempel

I försöksverksamheten inom Polisen har Tillitsdelegationen identifierat ett bra exempel på hur samarbetet mellan berörda myndigheter och Justitiedepartementet har fungerat. De har fört en kontinuerlig dialog och departementet har agerat när det har behövts. Samtidigt har det varit tydligt att myndigheterna har ansvaret för hur försöksverksamheten ska genomföras.

Bakgrunden till försöksverksamheten är att en särskild utredare fick i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som leder till en snabbare lagföring av brott utan att samtidigt minska rättssäkerheten och kvaliteten. Direktivet fokuserade på snabbare lagföring, men det fanns flera möjliga vägar framåt för utredningen. En sådan var jourdomstolar, vilket diskuterades med departementet, berörda aktörer och experter tillsammans med andra förslag. Utifrån sin kunskapsinhämtning och de diskussioner som genomfördes, bedömde utredningen att en försöksverksamhet för att korta handläggningstiderna för vissa brottsmål skulle kunna vara en framkomlig väg. Polisen fortsatte att föra en dialog med departementet om hur en sådan försöksverksamhet skulle kunna se ut, vilket ledde till att själva regeringsuppdraget till de olika myndigheterna var väl genomtänkt och förankrat hos såväl myndigheter som departement. En medarbetare från Polisen beskriver det på följande vis:

Det som är viktigt var att vi efter att vi kunnat påverka utformningen av försöksverksamheten haft en fortsatt avstämning och dialog inför tilläggsbeslut utöver rena avstämningar. Informellt och engagerat!

3.4.10 En utvecklad finansiell styrning

En extern faktor som myndigheterna behöver hantera är den finansiella styrningen från regeringen och riksdagen när det gäller budget och återrapportering. För de flesta myndigheter fungerar den väl, men i både Tillitsverkstaden och i Tillitsnätverket framkommer att den finansiella styrningen och reglerna för hur medel får disponeras riskerar att hindra myndigheterna från att arbeta ändamålsenligt i stället för att skapa förutsättningar för en mer effektiv medelstilldelning som stödjer uppdraget. Det handlar inte främst om mängden pengar, eller om resurserna står i proportion till det aktuella uppdraget, utan snarare om hur dessa medel kommer myndigheterna till del.

Flera myndigheter i Tillitsnätverket tar upp vissa utmaningar som gäller den finansiella styrningen. Det gäller framför allt länsstyrelserna, universiteten och högskolorna¹¹ samt myndigheter med många regeringsuppdrag. För länsstyrelserna är så kallade inomstatliga bidrag den näst största intäktskällan och stod 2017 för 37 procent, eller drygt 2 miljarder kronor av den totala finansieringen.¹² Bidragen kommer huvudsakligen från andra myndigheter som i allmänhet är anslagsfinansierade och ger bidrag till länsstyrelserna för att genomföra olika uppdrag som specificerats i respektive myndighets regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. Ofta omfattar processen för att ta del av dessa pengar omständliga ansökningsförfaranden, samtidigt som återrapporteringen ofta också är omfattande och mångfacetterad. En stor del av dessa medel räknas dessutom som stadigvarande då de återkommer under mer än tre år.

Effekten av denna finansiella styrning blir att myndigheterna får svårt att planera och arbeta med sakfrågorna på ett långsiktigt, hållbart sätt. Detsamma gäller arbetsgivarfrågor som kompetensbehov, kortare anställningsformer och högre kostnader för rekrytering. För sakfrågorna kan ett ansökningsförfarande mellan två myndigheter fördröja utförandet av uppdraget till dess att myndigheten har fått medel för det uppdraget. Detta har lett till att både länsstyrelser, universitet och högskolor har ökat sin andel oförbrukade bidrag.¹³

¹¹ Universitetskanslersämbetet (2013), *Årsrapport 2013 för universitet och högskolor* och Riksrevisionen (2011). *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*.

¹² Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*.

¹³ Riksrevisionen (2011). *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*.

Man har då inte lyckats omsätta pengarna i verksamhet i enlighet med riksdagens beslut om statens budget.

De myndigheter som får många olika regeringsuppdrag med anslag som är knutna till uppdragen kan också få svårt att planera på ett långsiktigt hållbart sätt, eftersom de inte vet hur många uppdrag som ges kommande år. I universitets- och högskolesektorn har finansieringens kortsiktighet också påverkat anställningar och karriärvägar. Till exempel har andelen forskare och undervisande personal som är beroende av externa forskningsmedel stadigt ökat, vilket gör att olika utbildningsinsatser blir svårare att genomföra.¹⁴ I enkätundersökningen framkommer en liknande bild. Missnöjet med hur anslagen fördelas är en av anledningarna till att universitet, högskolor och länsstyrelser i högre grad än andra myndigheter anser att det finns externa hinder för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning.¹⁵

I Tillitsverkstaden beskriver en chef på Trafikverket¹⁶ att processen kring anslagen är rigid och att de upplever att det strikta regelverket för disponering och återrapportering är ett problem. Det gäller främst i de projekt i flermiljardsklassen där tillgången till pengar är en stor fråga:

I vårt fall handlar det till exempel om en anslagsstruktur som gör att vi inte kan arbeta effektivt. Vi har alldeles för korta återrapporteringar och för kort frist på hur vi ska använda pengar när det till exempel handlar om stora projekt. Där finns en brist på tillit. Det hade varit bättre om de lämnar över detta till oss.

3.5 Iakttagelser inför det fortsatta arbetet

Tillitsdelegationen har under drygt tre år samtalat med många som arbetar inom kommuner, landsting och statliga myndigheter. Under ett års tid har vi haft ett särskilt fokus på statlig sektor. Utifrån våra samtal, myndigheternas försöksverksamheter och fallstudier samt forskning har vi dragit ett antal slutsatser inför det fortsatta utvecklingsarbetet.

Vi anser att det är nödvändigt med ett långsiktigt åtagande för att uppnå en bestående utveckling. Annars riskerar de steg som tagits

¹⁴ Riksrevisionen (2011). *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* och SOU 2019:6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*.

¹⁵ Se tabell 16 i bilaga 5.

¹⁶ Trafikverkets anslagsstruktur är speciell och lärdomarna från Trafikverket går inte att överföra till myndigheterna generellt.

mot en mer tillitsbaserad styrning och ledning att inte ge tillräckliga resultat. De vägledande principerna för tillitsbaserad styrning och ledning fungerar väl för att stödja utvecklingsarbetet. Myndigheterna har dock varierande kapacitet och intresse och för att påskynda utvecklingen anser delegationen att myndigheterna behöver ha tillgång till ett stöd.

3.5.1 Det krävs ett långsiktigt arbete

Tillitsdelegationen kan konstatera att det krävs ett kontinuerligt, långsiktigt och hållbart utvecklingsarbete för att tillitsbaserad styrning och ledning ska få genomslag i hela den statliga förvaltningen. Det kan vi göra utifrån de samlade iakttagelserna i Tillitsverkstaden, Tillitsnätverket, andra besök och kontakter med myndigheterna och enkätundersökningen. Det innebär att såväl myndigheterna som regeringen kommer behöva fortsätta prioritera utvecklingsarbetet och skapa goda förutsättningar för det. Fler myndigheter behöver också ingå i det mer aktiva förändringsarbetet. Om inte fler myndigheter deltar så riskerar den omfattande reform som regeringen och myndigheterna inlett att inte få önskat genomslag.

Myndigheterna uppfattar att tillitsbaserad styrning och ledning är relevant för dem, vilket är en grundläggande förutsättning för ett långsiktigt framgångsrikt arbete. Delegationen har också konstaterat att statliga myndigheter både är engagerade och intresserade av tillitsbaserad styrning och ledning. För många är de vägledande principerna för tillitsbaserad styrning och ledning inte några nyheter. Liknande tankar har funnits sedan länge. Men att omsätta dessa principer i ord och handling i vardagen är däremot många gånger ett arbete som kräver reflektion, analys, diskussion och omprioriteringar, och inte minst mod och tid. Den förändring i styrning och ledning som tillitsreformen beskrivit har till och med kallats en kognitiv reform.¹⁷ Det är ett förändringsarbete som kräver kontinuitet och uthållighet för att ge resultat. Det är inte heller så att arbetet når ett uppsatt mål och sedan är färdigt, utan arbetet måste hela tiden pågå. Det är också viktigt att komma ihåg att arbetet inte alltid skapar konkreta resultat

¹⁷ Ahlbäck Öberg, S. och Wockelberg, H. (kommande). *Public administration reforms in Sweden during the period 2016–2018*.

i den egna verksamheten, utan det kanske skapar förutsättningar för resultat i någon annans verksamhet.

Tillitsbaserad styrning och ledning förväntas bidra på flera områden

Myndigheterna har olika behov av åtgärder, men inte sällan är det utmaningar som kräver ett stort förändringsarbete. Det framgick tydligt av intresseanmälningarna till Tillitsnätverket att de utmaningar som myndigheterna står inför och som de bedömer att en mer tillitsbaserad styrning och ledning kan bidra till att lösa är frågor som kräver ett långsiktigt arbete. Det handlar om att med stöd av en mer tillitsbaserad styrning och ledning bland annat kunna hantera osäkra, snabba omvärldsförändringar, en stor och geografiskt utspridd organisation eller en ny eller omlokaliserad myndighet. Det kan också vara att hantera ett brett och omfattande uppdrag som ibland inbegriper olika roller, eller interna svårigheter såsom att det saknas helhetssyn, att samverkan mellan stöd- och kärnfunktioner eller mellan experter och generalister inte fungerar. Myndigheterna påpekar också att tillitsbaserad styrning och ledning bör kunna bidra till att hantera svårigheter med kompetensförsörjning, arbetsmiljö och att bättre ta tillvara medarbetarnas kompetens. Myndigheterna uttalar också att tillitsbaserad styrning och ledning bör kunna bidra till att de bättre kan ta tillvara och använda medborgarna och andra aktörers synpunkter och erfarenheter när myndigheterna ska utveckla verksamheten.

Resultaten påverkas av många faktorer

Resultaten av förändringsarbetet på kort och lång sikt påverkas av en rad faktorer. På kort sikt påverkas resultaten av bland annat ledningens stöd och prioriteringar, avsatta resurser i form av tid, personal samt deras kompetens, liksom av hur relevant alla medarbetare uppfattar att tillitsbaserad styrning och ledning är för den egna myndighetens utveckling. För att åstadkomma resultat på lång sikt krävs också mod och uthållighet från myndigheten, och en förmåga att kombinera det dagliga operativa arbetet med förändringsarbetet. I Tillitsnätverket har det bland annat framkommit att myndigheterna har svårigheter med att skapa utrymme för förändringsarbete i var-

dagen. Det kan handla mer generellt om att arbetssituationen är pressad, där medarbetarna har stora mängder ärenden att hantera, eller liknande som skapar begränsat utrymme i vardagen för utvecklingsarbete. Men det kan också handla om andra faktorer, såsom omorganisationer eller personalomsättning. Dessutom kan det finnas externa faktorer, som förutsättningar från regeringen, där exempelvis regeringsuppdrag, budgetläge eller att myndigheten ska flytta också kan skapa utmaningar för det långsiktiga arbetet.

Regeringens roll är viktig för det fortsatta arbetet

Regeringens roll för det fortsatta utvecklingsarbetet ska inte underskattas. Flera myndigheter pekar på betydelsen av att regeringen tydligt signalerar att tillitsbaserad styrning och ledning fortsätter vara prioriterat. De menar att trovärdigheten i tillitsreformen skulle minska om uppdraget som Tillitsdelegationen har haft avslutades utan att det fortsätter prioriteras och utan ytterligare åtgärder. Flera anser också att det är nödvändigt att reformen också ger avtryck, för att det ska vara möjligt för myndigheterna att bedriva sitt interna utvecklingsarbete med framgång och uppnå resultat för medborgare och företag. Det gäller framför allt i regeringens styrning, men också i förvaltningspolitiken i övrigt. Någon uttrycker att regeringen måste gå från ord till handling för att tillitsbaserad styrning och ledning inte ska uppfattas som en fluga. De förutsättningar som regeringen ger har central betydelse för det fortsatta arbetet. Två femtedelar av myndigheterna totalt pekar på att det finns externa hinder för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning i deras myndighet, där regeringen är en viktig aktör.

3.5.2 Principerna utvecklas ytterligare

För att kunna analysera insatser och deras koppling till idén om tillitsbaserad styrning och ledning har de vägledande principerna en central funktion. Det gäller också för att kunna planera och utveckla insatser i denna riktning. I vårt tidigare betänkande föreslog vi sju principer.¹⁸ Principerna överlappar varandra på olika sätt, men de

¹⁸ SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

binds samman av det faktum att tilliten är grundläggande och att strävan är att skapa förutsättningar för flexibilitet, kvalitet och service när myndigheten möter medborgaren. De vägledande principerna bör genomsyra alla delar av styrningen och ledningen i en organisation.

I tidigare betänkanden har Tillitsdelegationen tydligt påpekat att det inte finns några hinder för att komplettera eller utveckla dessa principer.¹⁹ Principerna har också utvecklats inom ramen för Tillitsdelegationens första uppdrag med fokus på välfärdssektorn inom kommuner och landsting. I arbetet med de statliga myndigheterna har vi därför valt att pröva om principerna är relevanta även för dem. Såsom vi redogjort för ovan (se avsnitt 3.3.1) anser myndigheterna att principerna är både relevanta och användbara. Däremot har det visat sig i diskussionerna med myndigheterna och i deras eget arbete (bland annat genom konkreta arbetsuppgifter inom Tillitsnätverket) att vissa principer har varit svårare att förhålla sig till. Man har också saknat vissa perspektiv bland principerna. Sammantaget bedömer Tillitsdelegationen att det därför finns behov av att utveckla principerna. Hur principerna bör ses i förhållande till den statliga värdegrunden har också varit en återkommande diskussion.

Några principer kan behöva extra diskussioner och en princip läggs till

En återkommande synpunkt som rör principen tillit, är att flera myndighetsföreträdare ansett att det kan te sig konstigt om begreppet både är en av de sju principerna, samtidigt som det bör betraktas som ett begrepp som griper över alla principerna tillsammans. Men Tillitsdelegationen anser att principen som sådan är central och den pekar på betydelsen av vilken förväntansbild chefer och medarbetare, eller medarbetare emellan, har på varandra. Utgångspunkten är att tro på varje individs vilja att göra ett bra arbete, att man har en positiv inställning i förväntningarna på varandra.

Principen medborgarfokus har utmanat. Som vi beskriver i avsnitt 3.4.2 har det varit svårt för många myndigheter att framgångsrikt identifiera hur deras verksamhet påverkar medborgarna och hur de kan utveckla sitt arbete med att skapa värde för medborgarna. För

¹⁹ Bringselius, L., Tillitsdelegationens rapportserie (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning* och SOU 2018:38 *Styra och leda med tillit*.

många statliga myndigheter kan det ibland vara flera steg mellan dem och medborgarna eller företagen. Myndigheterna arbetar många gånger genom andra myndigheter, genom kommuner och andra organisationer. I vissa fall är inte ens medborgaren ett par steg bort för myndigheterna, utan bara en symbol för att det myndigheten gör i förlängningen ska skapa goda effekter i samhället. Det är med andra ord inte alltid enkelt att identifiera medborgaren tydligt för en del myndigheter. Vi har också sett att begreppet medborgare kan tolkas till att vara den juridiska benämningen medborgare med ett svenskt medborgarskap. Men principen ska inte tolkas utifrån detta, utan är samlingsbegreppet för den myndigheten är till för, oavsett om det är medborgaren, den enskilda individen, kommunen eller företaget. Därutöver anser vi att även myndigheter utan direkt kontakt med medborgarna bör ha ett medborgarperspektiv då detta gagnar resultaten för medborgarna och företagen.

Principen handlingsutrymme har redan i det förra betänkandet lett till diskussioner och en del kreativa tolkningar. Här har ibland missuppfattningen funnits att detta kan leda till en situation där ökat handlingsutrymme leder till fritt valt arbete, där var och en själv bestämmer vad som ska göras. Avsikten har emellertid inte varit detta. I den nuvarande definitionen har vi inkluderat vikten av mandat och förutsättningarna för att utföra uppdraget. I vår omfattande empiri ser vi också tydligt vikten av förståelsen för uppdraget. Detta gör att handlingsutrymmet bör tolkas som vad som krävs för att utföra uppdraget på ett så kvalitativt sätt som möjligt. Det finns samtidigt skäl för att vi behöver utvidga förståelsen för principen utifrån vad vi talar om är det professionella omdömet (se avsnitt 1.7.1). Med handlingsutrymme avses således att det professionella omdömet är en förutsättning för kvalitet och att det gagnar uppdraget. Det professionella omdömet behöver finnas för att statsanställda, exempelvis poliser, inspektörer, utredare och handläggare ska kunna göra ett bra arbete. Handlingsutrymmet handlar således om att respektfullt ge utrymme för det professionella omdömet i rollen som yrkesutövare och i förhållande till mandatet, medborgaren och uppdraget.

Tillitsdelegationen föreslår en ny princip; Långsiktighet. Principen kompletterar ramverket med ett tidsperspektiv och med utgångspunkten att det som görs ska fungera under lång tid. En tillitsbaserad styrning och ledning ska vara långsiktigt hållbar. Ett nytt sätt att handlägga eller en förändrad arbetsprocess ska ge goda effekter på lång

sikt, inte bara vara något som görs kortsiktigt för snabba vinster. Inte minst gäller det även att ta hänsyn till arbetsmiljöperspektiv för både medarbetare och chefer. Principen långsiktig innebär inte långsam utan vi uppmuntrar fortfarande agerande på kort sikt, så länge de inte enbart är kortsiktiga. Allt förändringsarbete, och i synnerhet arbete som bygger på beteendeförändringar, tar dessutom tid. I tabell 3.3 listar vi de åtta vägledande principerna för tillitsbaserad styrning och ledning.

Tabell 3.3 Åtta vägledande principer för tillitsbaserad styrning och ledning
De åtta principerna för tillitsbaserad styrning och ledning

Tillit	Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha en positiv inställning i förväntningarna på varandra.
Medborgarfokus	Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på.
Helhetssyn	Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser.
Handlingsutrymme	Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande, men var också tydlig kring mandat och att det finns förutsättningar. Tydliggör och säkerställ handlingsutrymme för yrkesutövarens professionella omdöme.
Stöd	Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten
Kunskap	Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.
Öppenhet	Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna oliktankande och respektera kritik.
Långsiktighet	Säkerställ att styrning och ledning skapar goda resultat också på lång sikt.

Principerna och den statliga värdegrunden

I Tillitsdelegationens arbete har flera myndighetsföreträdare frågat hur den statliga värdegrunden hänger ihop med en mer tillitsbaserad styrning och ledning med dess principer, och hur dessa bör förhålla sig till varandra. I vårt tidigare betänkande diskuterade vi mer allmänt om värdegrund och betydelsen av värderingar, bland annat genom att peka på att värderingar, kultur och professionella normer får ökad betydelse när man minskar sitt fokus på att mäta och reglera. På så sätt hör tillit samman med vad som har kommit att kallas värderings-

styrda organisationer. Värdegemenskapen skapar trygghet i organisationen och anger riktning i svåra vägval.²⁰ Det finns många olika formella värdegrunder på olika nivåer. Det kan vara organisatoriska värdegrunder, fackliga värdegrunder eller värdegrunder för olika professionsförbund. Inom statsförvaltningen finns den statliga värdegrunden, som sammanfattar sex rättsliga principer. Den är väl känd och är en viktig grund för alla statsanställda. Många myndigheter har utöver denna, även en egen organisatorisk värdegrund. Statskontoret har sedan några år ansvaret för frågor som rör god förvaltningskultur, där den statliga värdegrunden och värdegrundsarbete ingår.

I en av Tillitsdelegationens forskningsrapporter diskuteras särskilt kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv och i den diskussionen inkluderas även den statliga värdegrunden.²¹ Forskning visar ett tydligt samband mellan tillit och etik och vikten av att ge utrymme för det professionella omdömet. En slutsats som dras är att frågan inte tycks vara om man ska arbeta med kulturen i offentlig sektor, utan snarare hur och med vilket fokus. Arbetet bör vara noga genomtänkt, så att det inte riskerar att leda till styrsignaler som skapar ökad administration eller som tas fram som marknadsföring, snarare än att stärka det professionella utrymmet (vad vi här kallar det professionella omdömet) och det kollegiala samtalet.²² Värdegrundsarbete och principerna för en tillitsbaserad styrning och ledning kan med fördel stödja varandra och ge varandra förutsättningar, tillsammans med ett utrymme för det professionella omdömet.

3.5.3 Det finns behov av externt stöd

Tillitsdelegationen bedömer att statliga myndigheter behöver externt stöd för att fortsätta utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Myndigheterna frågar också efter olika typer av stöd. Tillitsdelegationen har fått positiva reaktioner på det stöd som delegationen givit, och bedömer att det har bidragit till att myndigheterna har tagit steg för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning.

²⁰ SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdsektorn.*

²¹ Bringselius, L., Tillitsdelegationens rapportserie (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv.*

²² Bringselius, L., Tillitsdelegationens rapportserie (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv.*

Myndigheternas förutsättningar och intresse för att utveckla sin styrning och ledning varierar. De har olika kapacitet, är olika medvetna om vilka eventuella styr- och ledningsproblem de har samt olika tilltro till tillitsbaserad styrning och ledning, och även olika kunskap om vilka åtgärder de skulle kunna genomföra. Även myndigheter med kapacitet och intresse att utveckla sin styrning och ledning kan ha svårigheter att se sina egna utvecklingsområden eller att identifiera åtgärder de kan genomföra.

Tillitsdelegationen kan även konstatera att trots att det enligt vår enkät är många chefer som väl känner till principerna bakom tillitsbaserad styrning och ledning så finns det också en del missuppfattningar och osäkerhet. Det finns exempelvis en missuppfattning om att tillitsbaserad styrning och ledning är en ny styrmodell som ska ersätta NPM, att en sådan styrning innebär att cheferna i så fall kommer tappa kontrollen samt uppfattningar om att det inte finns bevis på att tillitsbaserad styrning och ledning leder till bättre resultat. Myndigheterna efterlyser också mer konkreta verktyg för arbetet, vilket pekar på att de upplever att det kan vara svårt att ta nästa steg och omsätta tankar och idéer till vardagens verksamhet. Sådana faktorer kan bidra till att tillitsreformen inte får det genomslag som regeringen önskar.

Många myndigheter frågar också efter externt stöd. Intresset bland myndigheter att ta del av Tillitsdelegationens arbete har succesivt ökat. Efterfrågan har varit stor både från myndigheter som ingår i Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden och från andra myndigheter. Tillitsdelegationen har i sitt arbete också sett tecken på att myndigheter nu upphandlar både kort- och långsiktigt stöd för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. I Tillitsdelegationens enkät ställde vi också en fråga om myndigheterna tycker att de behöver ett externt stöd för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning, dock utan att precisera frågan ytterligare. Ungefär två femtedelar svarade ja. Bland myndigheter med 51–100 årsarbetskrafter svarade 60 procent ja. Av fritextsvaren framgår också att det exempelvis bland flera domstolar och Försvarmakten, som delegationen endast har haft en begränsad dialog med, finns ett fortsatt intresse för frågorna. Företrädare för Förvaltningsrätten i Göteborg respektive Försvarmakten uttrycker det på följande sätt:

Om ni skulle vilja göra ett arbete tillsammans med en domstol skulle vi vara intresserade.

Försvarsmakten är intresserad av att fortlöpande följa och få information om Tillitsdelegationens arbete, liksom möjligheten att kunna föra en dialog om ett eventuellt deltagande i någon av delegationens fora.

Även exempelvis mindre myndigheter som delegationen genom Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden nått i lägre grad uttrycker intresse. Folke Bernadotteakademien beskriver exempelvis följande:

Upplever att det saknas stöd och exempel på hur tillitsbaserad styrning kan appliceras i praktiken på mindre expertmyndigheter utan medborgarnära tjänster. Fokus ligger på större myndigheter med just medborgarnära verksamhet.

Men en del menar att de klarar detta själva, eller anser inte att tillitsbaserad styrning och ledning är lämpligt för dem.

Vi kan sammanfatta de önskemål om olika former av externt stöd som kommit fram i våra kontakter med myndigheter enligt följande:

- Information och kunskap
- Plattformer för erfarenhetsutbyte
- Processtöd
- Kompetensutveckling
- Stöd för att ta sig an komplexa samhällsutmaningar.

Information och kunskap

Det finns ett intresse bland myndigheterna för generell information om vad tillitsbaserad styrning och ledning är, och vilka effekter det ger. De vill också veta mer om vad tillitsbaserad styrning och ledning betyder i praktiken. De vill ha konkreta verktyg och tips som lärande exempel eller metoder, och arbetssätt för att starta, driva och följa upp sitt utvecklingsarbete. I exempelvis Tillitsnätverket har intresset varit särskilt stort för hur ett arbete för att utveckla just kultur, ledarskap och medledarskap kan se ut, men också av metoder för att öka medborgarfokus.

Plattformer för erfarenhetsutbyte

Myndigheterna påpekar hur viktigt det är med plattformar för dialog mellan myndigheter, där det finns utrymme för att inte bara utbyta information och kunskap, utan också för att på riktigt få borra i och reflektera tillsammans kring bland annat olika dilemman och gränsdragningar. De vill få möjlighet att utbyta erfarenheter och lära av varandra.

Processtöd

Flera myndigheter frågar efter någon typ av kritisk vän eller ett bollplank för att diskutera och få råd om exempelvis val av metod eller andra vägval. De frågar också efter externt stöd för att hålla i workshops och dylikt. Det handlar alltså om mer konkret stöd riktat till enskilda myndigheter och som är ett betydligt mer anpassat och skraddarsytt stöd. Myndigheterna motiverar bland annat detta med att arbetet kräver en kompetens som myndigheterna inte alltid har, och där ett externt processtöd kan bygga upp en större erfarenhet och därmed också legitimitet hos myndigheterna för att bedriva förändringsarbete.

Kompetensutveckling

Myndigheterna frågar även efter kompetensutveckling för medarbetare och chefer. Det handlar om både en bred och djup utbildning och om att den ska vara kontinuerlig. Det gäller om tillitsbaserad styrning och ledning generellt, och om tillitsbaserat ledarskap och medledarskap. Det gäller metodkompetens för att själva exempelvis kunna utveckla arbetet tillsammans med medborgarna eller andra målgrupper eller för att driva samverkan och leda processer. Myndigheterna vill också ha bättre möjligheter att utbilda och rusta såväl chefer som medarbetare i rollen som statstjänsteman och i den gemensamma statliga värdegrunden.

Stöd för att ta sig an komplexa samhällsutmaningar

För att hantera vissa typer av samhällsutmaningar behöver myndigheterna ett ytterligare stöd. Det handlar om komplexa samhällsutmaningar som ofta även är sektorsövergripande. Sådana utmaningar har myndigheterna svårt att hantera både var för sig och tillsammans. Det handlar om att det finns faktorer som ligger utanför myndigheternas kontroll och att det kan vara svårt att skapa en dialog mellan alla aktörer som påverkar en viss samhällsutmaning.

Utöver de önskemål om stöd som myndigheterna uttryckt finns de flera myndigheter som argumenterar för att ett externt stöd kan bidra till att öka legitimiteten för tillitsbaserad styrning och ledning. Det kan finnas behov av det för att bättre kunna lyfta frågan internt där exempelvis en extern part kan bidra genom att ställa svåra frågor, eller till att neutralisera eventuella konflikter men också bidra till att tid och resurser avsätts för att arbeta med frågan.

Tillitsdelegationen har under utredningstiden kunnat erbjuda myndigheterna aktiviteter av många slag. Delegationen har via sin webbplats, sociala medier, Forum Tillit, föreläsningar och workshops, en särskild rapportserie och betänkanden, kunnat göra information tillgänglig och sprida kunskap och nya forskningsrön om tillitsbaserad styrning och ledning. Genom Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden har delegationen också kunnat erbjuda myndigheterna plattformar för att utbyta erfarenheter och inspiration, samt erbjuda enskilda besök med möjlighet till fördjupade samtal. Ambitionen har varit att nå brett och alla internt i myndigheten, både chefer och medarbetare.

Stödet har bidragit till nya insikter och att myndigheterna påbörjat arbetet

Tillitsdelegationen bedömer att stödet har bidragit till reflektion, nya insikter och att myndigheternas utvecklingsarbete i många fall har kunnat ta steg framåt även om det för flera ännu inte hunnit leda till konkreta resultat för medborgare eller företag. Myndigheterna har identifierat hinder och utvecklingsområden som de själva råder över, och i vissa fall har myndigheten ifråga genomfört konkreta åtgärder. Det finns också en fortsatt vilja i myndigheterna att arbeta med att utveckla styrningen och ledningen i denna riktning. Ett viktigt steg i förändringsarbetet i myndigheterna i såväl nätverket som

verkstaden är nu att se till att kunskaperna sprids från individer som har dem till hela myndigheten.

Delegationens erfarenhet genom Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden är att sådana plattformar fyller en viktig funktion för utvecklingsarbetet. Myndigheterna har mycket att lära varandra när det gäller styrning och ledning. Några av myndigheterna har också för avsikt att fortsätta träffas på egen hand för vidare erfarenhetsutbyte utanför den vanliga sektorsindelningen.

I Tillitsnätverket har också kombinationen av nätverksträffar, aktivt hemarbete och enskilda myndighetsbesök bidragit till att hålla arbetet igång och att fler deltagit i det. Självklart finns det begränsningar i själva nätverksformen när det gäller vilka resultat som går att uppnå.

I Tillitsverkstaden har arbetet i en mer avgränsad grupp skapat ett klimat där deltagarna öppet har kunnat diskutera erfarenheter, hinder och framgångsfaktorer tillsammans med forskare och andra myndighetsrepresentanter. En svårighet i verkstaden var att under så kort tid lägga upp ett projekt som skulle kunna följas från början till slut. Därför togs några projekt som redan pågick med, samt några som inte var helt avslutade när vi lämnar vårt betänkande.

4 Bedömningar och förslag till stöd för mer tillit i styrning och ledning

I detta kapitel redogör vi för Tillitsdelegationens bedömningar och förslag. Tillitsdelegationen har haft ett främjande uppdrag och i enlighet med direktivet genomfört försöksverksamheter, drivit nätverk och spridit kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning. Syftet med delegationens arbete i denna del har varit att stärka statsförvaltningens utveckling på lång sikt genom att ge myndigheterna stöd för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Uppdraget har därmed inte varit ett traditionellt utredningsuppdrag. Tillitsdelegationen lämnar av detta skäl inga förslag på detaljerade förändringar av till exempel lagar eller förordningar som rör förvaltningspolitiken i stort.

Det första förslaget som vi lämnar handlar i enlighet med direktivet om hur erfarenheter av och goda exempel på idé- och verksamhetsutveckling inom statliga myndigheter ska kunna spridas inom hela den statliga förvaltningen. Vi har också valt att lägga ett andra förslag som är kopplat både till uppdraget om att identifiera och analysera hinder för att genomföra utvecklingsinsatser och till uppdraget om att genomföra projekt som syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet.

Delegationens förslag:

- Regeringen ska inrätta ett stöd till statliga myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Stödet ska bestå av information och kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning, en plattform för erfarenhetsutbyte och samarbete, processtöd samt kompetensutveckling.

- Regeringen ska tillsätta en kommitté som får i uppdrag att skapa en arena för att kunna överväga och identifiera eventuella lösningar på komplexa samhällsutmaningar.

4.1 Offentlig sektor behöver fortsätta att utveckla tillitsbaserad styrning och ledning

Delegationens bedömning: Utvecklingen av tillitsbaserad styrning och ledning i offentlig sektor bör fortsätta och omfatta såväl nationella som lokala offentliga aktörer, från regeringen, myndigheter till kommuner och landsting. Regeringen bör vidareutveckla sin styrning för att ge myndigheter, kommuner och landsting goda förutsättningar för att styra och leda mer tillitsbaserat. Regeringen bör också fortsätta att utveckla en tillitsbaserad dialog med myndigheterna.

Myndigheterna bör uppmuntra och skapa förutsättningar för ett tillitsbaserat ledarskap och medledarskap. De bör utgå från medborgarens fokus och sträva efter en helhetssyn i syfte att utveckla bättre resultat för medborgare och företag.

Skälen för delegationens bedömning

Tillitsbaserad styrning och ledning leder till bättre resultat

Tillitsdelegationen har hämtat in omfattande kunskap om nuvarande styrning och ledning från många delar av den offentliga sektorn. Detta har skett genom en bred dialog och ett aktivt utvecklingsarbete i nära samarbete med forskningen från 2016 till 2019. I delegationens första uppdrag fokuserade vi på vård, skola och omsorg i kommuner och landsting. I det andra uppdraget fokuserade vi på statliga myndigheter. Delegationen har sedan starten arbetat tillsammans med representanter för hela styrkedjan inom kommuner, landsting och myndigheter samt med forskare. Vi har diskuterat och analyserat hinder, utvecklingsområden och förutsättningar för en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Tillitsdelegationen bedömer utifrån detta arbete att styrningen och ledningen av offentlig sektor behöver fortsätta att utvecklas. Inom ramen för båda våra uppdrag har

vi tillsammans med våra aktörer kunnat konstatera att det finns vinster för medarbetare och medborgare med tillitsbaserad styrning och ledning. I vårt statliga uppdrag ser vi flera exempel på hur ett tillitsbaserat arbets- och förhållningssätt har lett till ökat handlingsutrymme och ökad motivation bland medarbetarna, kortare handläggningstider samt förbättrade tjänster i nära samråd med medborgarna. Detta stämmer väl överens med vad forskningen säger om resultat av att styra med ökad tillit.

Tillitsdelegationens breda genomlysning bekräftar många av de problem som forskningen och andra utredningar redan har lyft fram med den nuvarande styrningen i den offentliga sektorn. Vi bedömer att det behövs en bättre balans i styrningen. En mer tillitsbaserad styrning och ledning av offentlig sektor är nödvändig för att staten, kommunerna och landstingen ska kunna uppnå bättre resultat och möta framtida utmaningar. Det bidrar till bättre förutsättningar för offentlig sektor att få medborgarnas fortsatta förtroende. En sådan utveckling är också önskvärd för att offentlig sektor ska kunna vara attraktiv som arbetsgivare och fortsätta att locka personer med hög kompetens. Denna utveckling kräver uthållighet, en aktiv förändringsledning och ett gemensamt ansvarstagande i alla delar av den offentliga sektorn.

Hela styrkedjan behöver omfattas

Tillitsdelegationen bedömer att en fortsatt utveckling behöver omfatta hela styrkedjan för att möjliggöra långsiktiga och bestående förändringar. Det är tydligt att olika nivåer i styrkedjan är ömsesidigt beroende av varandra för att åstadkomma goda resultat för medborgarna. Även det horisontella beroendet är uppenbart.

Varje beslutsnivå behöver därför verka för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt se till att medarbetarna kan, vill och vågar hjälpa medborgarna. Det gäller från regeringen, ut till medarbetarna i myndigheterna och tillbaka. Alla offentliga aktörer behöver fundera på hur de själva bidrar till eller begränsar andras handlingsutrymme ur ett helhetsperspektiv. De behöver också avgöra hur de bör agera för att ta bort systemhinder faktorer utan att tumma på lagstiftningen eller kraven på en rätts-säker verksamhet.

Regeringen har fortsatt en central roll

Det är avgörande att regeringen fortsätter att engagera sig för en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Regeringen har genom initiativet till tillitsreformen identifierat centrala problem i den offentliga sektorn i dag. Tillitsdelegationen bedömer att regeringen även fortsättningsvis behöver bidra till att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att kommuner, landsting och myndigheter ska kunna utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning.

Behovet av att regeringen fortsätter att utveckla sin styrning och sitt stöd till myndigheterna har blivit tydligt i Tillitsdelegationens arbete. Vi har i vårt arbete fokuserat på det interna utvecklingsarbetet i myndigheterna och på vad myndigheterna själva äger och kan påverka. Men för att förändringarna ska få större genomslag behöver regeringen också fortsätta bidra till att förbättra myndigheternas förutsättningar för att styra och leda med tillit.

Fortsatt utveckling av en tillitsfull dialog kan bidra till bättre förutsättningar för myndigheterna

Tillitsdelegationen bedömer att dialogen mellan regeringen och myndigheterna är ett viktigt verktyg för att utveckla regeringens styrning av och stöd till myndigheterna. Parterna behöver i dialogen skapa tillit som gör att de kan diskutera myndigheternas förutsättningar för att uppnå resultat, vad som är nödvändigt att följa upp och hur problem som dyker upp kan hanteras för att de inte omedelbart ska följas av detaljstyrning. Det kan vara nödvändigt att i vissa fall föra en utvecklad dialog för att minska oklarheter och farhågor.

I Tillitsverkstaden finns exempel på hur Justitiedepartementet och de myndigheter som har arbetat med snabbare lagföring har haft en bra dialog. En sådan dialog kan stödja myndigheterna i deras utvecklingsarbete. Regeringen har också inför senare års myndighetsdialoger tagit initiativ till att utveckla dialogen. Tillitsdelegationen anser att detta arbete bör fortsätta.

Myndigheterna har stort eget handlingsutrymme att ta arbetet vidare

De statliga myndigheterna har inom sina nuvarande ramar ett stort handlingsutrymme för att fortsätta att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning, såväl internt som externt. Detta är ett långsiktigt arbete som kräver uthållighet, ett starkt mandat från högsta ledningen, kompetens och resurser. Det innebär att skapa reella förutsättningar för ett tillitsbaserat ledarskap och medledarskap.

De vägledande principerna om tillitsbaserad styrning och ledning bygger på forskning och erfarenhetsbaserad kunskap. De har visat sig vara bra ingångar för att diskutera och analysera myndigheternas verksamheter och medarbetare och chefers förutsättningar att uppfylla verksamhetens syfte och möta medborgarnas behov. Principerna lyfter fram behovet av att titta på alla delar i organisationen.

Tillitsdelegationen har inom ramen för sitt uppdrag och med stöd av principerna identifierat några områden där myndigheterna bör utveckla sin styrning och ledning. Dessa har vi redogjort för i kapitel 3. Vi sammanfattar dem i punkterna nedan, även om vi vill betona att varje aktör också behöver göra sin egen problemanalys utifrån sin egen kontext. Delegationen bedömer att myndigheterna kan utveckla:

- ett tydligare medborgarfokus utifrån ett helhetsperspektiv
- en mer tillitsbaserad styrning och ledning som är väl förankrad och används i praktiken
- en gemensam förståelse för uppdraget i hela organisationen
- en styrning och uppföljning som fokuserar mer på att bidra till att utveckla verksamhetens resultat
- bättre förutsättningar för att medarbetarna ska kunna ta ett ökat medledarskap
- mer dialog och kollegial samverkan.

Utvecklingsarbetet behöver följas upp både när det gäller resultat för medarbetare, för medborgare och för samhället i stort. Uppföljningen och utvärderingen bör då bygga på dialog mellan medarbetare och chefer.

När det gäller dialogen med regeringen bedömer vi att myndigheterna kan bli mer proaktiva. De kan ta initiativ till att utveckla dialogen och bidra till att bygga tillitsfulla relationer. Dialogen bör till exempel handla om utmaningar i verksamheten, återkoppling kring

lagar och regler som skapar hinder för en mer sammanhållen offentlig sektor och komplexa samhällsutmaningar som är nödvändiga att lösa, men som ligger utanför den egna myndighetens uppdrag.

4.2 Fortsatt stöd till utvecklingen av en mer tillitsbaserad styrning och ledning

Tillitsdelegationen bedömer att statliga myndigheter även i fortsättningen behöver stöd för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning inom myndigheterna. Vi föreslår därför att regeringen skapar förutsättningar för ett sådant stöd. Stödet ska bestå av information och kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning, en plattform för erfarenhetsutbyte och samarbete, processtöd samt kompetensutveckling. Tillitsdelegationen föreslår att Arbetsgivarverket ska få i uppdrag att tillhandahålla stödet.

4.2.1 Det ska finnas tillgång till ett stöd för tillitsbaserad styrning och ledning

Delegationens förslag: Statliga myndigheter ska ha tillgång till ett stöd för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning.

Skälen för delegationens förslag

Stödet behövs för att bidra till ett långsiktigt och hållbart förändringsarbete

Tillitsreformen är en reform av den nuvarande styrningen och ledningen inom den offentliga sektorn som kräver ett långsiktigt och hållbart utvecklingsarbete för att faktiska förändringar ska kunna bestå över tid. Delegationen har både i det nuvarande uppdraget och i det tidigare uppdraget om kommuner och landsting bedömt att en mer tillitsbaserad styrning och ledning är relevant för att utveckla den offentliga sektorn samt för att uppnå bättre resultat för medborgarna och en bättre arbetsituation för medarbetarna. Delegationen har också konstaterat att dagens sätt att styra och leda många gånger är långt ifrån tillitsbaserad. Många offentliga aktörer behöver

därför genomföra förändringar både i styrning, kultur och arbetsätt. Sådana förändringar tar tid. De statliga myndigheterna har ett stort eget ansvar för att bedriva ett sådant internt utvecklingsarbete. Många myndigheter har också sedan en tid tillbaka tagit initiativ i denna riktning, men de är i de flesta fall bara i början av sitt utvecklingsarbete.

Tillitsdelegationen bedömer att det behöver finnas tillgång till ett stöd för att bidra till det långsiktiga och hållbara utvecklingsarbete som krävs. Oavsett eget engagemang och egen kapacitet behöver de myndigheter som vill utveckla den interna styrningen och ledningen många gånger stöd. Dessutom efterfrågar många myndigheter stöd, vilket regeringen bör beakta. Ett långsiktigt stöd kan också bidra till att fler myndigheter får kunskap om hur man kan styra med tillit och vilka resultat det kan ge. Det kan på sikt bidra till att fler myndigheter börjar tillämpa ett sådant förhållningssätt. På så sätt kan utvecklingen gå mot en mer sammanhållen styrning och förbättrade resultat.

Syftet med stödet ska vara att stödja myndigheternas arbete med att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning med fokus på att uppnå bättre resultat för medborgarna och ett ökat utrymme för medarbetarna att använda sitt professionella omdöme. Det är ett förhållandevis begränsat stöd som ska kunna tillhandahållas inom ramen för en budget i motsvarande storleksordning som den som Tillitsdelegationen har haft. Eftersom myndigheterna har olika kapacitet och förmåga att bedriva utvecklingsarbete samt olika behov av stöd är stödet tänkt att pågå fram till det att myndigheterna själva kan bära arbetet med tillitsbaserad styrning och ledning.

Myndigheterna behöver stöd oavsett vilka förutsättningar eller uppdrag de har

Myndigheternas förutsättningar för att utveckla sin styrning och ledning varierar. Dessutom kräver ett långsiktigt utvecklingsarbete ett engagemang hos myndigheterna. Genom att identifiera problem, prioritera och under lång tid avsätta tid och resurser för arbetet kan myndigheterna utveckla sin styrning mot ökad tillit. Myndigheterna behöver också ha förutsättningar för att kombinera det långsiktiga utvecklingsarbetet med det operativa, dagliga arbetet. Många myndigheter har på en övergripande nivå likartade utmaningar, men var och

en har också särskilda problem kopplade till sin egen styrning, organisation, uppdrag och kultur. Det finns därför inte en enda modell för att bedriva utvecklingsarbete som enkelt kan kopieras.

Myndigheterna har olika kapacitet och förmåga att bedriva utvecklingsarbete och de behöver olika mycket stöd under olika perioder. Medvetenheten om behovet av att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning varierar också. Erfarenheterna från delegationens arbete pekar på att det kan vara svårt även för myndigheter med goda förutsättningar och ett redan pågående förändringsarbete att upptäcka vissa problem eller hitta lösningar på hur de kan hantera dem.

Erfarenheterna från delegationens arbete pekar på att myndigheterna behöver stöd oberoende av vad de har för slags uppdrag. Därför bör stödet för att åstadkomma en tillitsbaserad styrning och ledning inte vara reserverat för en viss typ av myndigheter, utan bör finnas brett i statsförvaltningen. I Tillitsverkstaden deltog Arbetsförmedlingen, Inspektionen för vård och omsorg, Polisen, Säkerhetspolisen, Trafikverket och Socialstyrelsen – sex myndigheter med helt olika uppdrag. Samtliga av dem hade behov av stöd för en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Stödet bör naturligtvis se olika ut beroende på bland annat myndighetens uppdrag, men vi har i vårt arbete sett att behovet finns i en bredare krets av myndigheter.

Behovet av stöd framgår av såväl tidigare forskning och utredningar som i vår empiri

Tillitsdelegationen anser att tillgången till ett externt stöd både kan uppmuntra, förstärka och påskynda utvecklingen av en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Ett externt stöd kan bidra med exempelvis kunskap, erfarenheter, inspiration, råd, legitimitet och uppmärksamhet kring frågan, så att den ligger kvar högt på dagordningen. Detta visar forskning och utvärderingar, men också erfarenheter från tidigare eller pågående stödsatser för att åstadkomma förändring i offentlig sektor.¹ Tillitsdelegationen har nu gjort samma erfarenheter av vad ett stöd kan bidra med. Vi gör också samma bedömning av behovet för att uppnå hållbara förändringar. Även Statskontoret

¹ Se exempelvis Skolverket (2019). *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola*, Statskontoret (2018). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete* och Ramböll Management Consulting AB (2016). *New Approaches till Policy Implementation – How public executives address the complexity of policy implementation and what can be done to increase efficiency and sustainability*.

har sett att det finns långsiktiga förutsättningar för den typ av utvecklingsarbete som bedrivits inom ramen för Tillitsdelegationen. Statskontoret anser att regeringen behöver avsätta resurser för ett sådant arbete och hitta en lämplig hemvist för verksamheten efter att Tillitsdelegationen har avslutat sitt uppdrag.²

Myndigheterna efterfrågar stöd

Myndigheterna efterfrågar också ett stöd. Tillitsdelegationen har i sitt arbete fått indikationer på att många myndigheter nu upphandlar både kort- och långsiktigt stöd för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Tillitsdelegationens aktiva stöd har enbart kunnat nå omkring en femtedel av samtliga myndigheter.³ Men intresset bland andra myndigheter för att ta del av delegationens arbete har successivt ökat. En del av dem är myndigheter som inte tidigare har tagit del av information om Tillitsdelegationens arbete, en del är sådana som efterhand har sett att detta kan bidra till att utveckla deras verksamhet.

I Tillitsdelegationens enkät finns också en fråga om myndigheterna ser behov av ett externt stöd till myndigheten för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Ungefär två femtedelar svarade ja. Bland myndigheter med 51–100 årsarbetskrafter svarade 60 procent ja.

4.2.2 Stödet ska bestå av flera delar

Delegationens förslag: Stödet ska bestå av:

- information och kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning
- en plattform för erfarenhetsutbyte och samarbete
- processtöd
- kompetensutveckling.

² Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*.

³ En femtedel av myndigheter med fem årsarbetskrafter eller fler har vi haft fördjupad kontakt med via verkstad, nätverk eller workshops.

Skälen för delegationens förslag

Det behövs olika former av stöd utifrån behov och efterfrågan

Tillitsdelegationen bedömer att myndigheterna har varierande behov och därmed också behov av olika former av stöd för sin interna utveckling. Myndigheterna har olika förutsättningar, olika problem och utmaningar samt har kommit olika långt i sin utveckling mot tillitsbaserad styrning och ledning. Varje enskild myndighet kan också ha behov som förändras över tid. Tillitsdelegationen har erbjudit många olika aktiviteter som har handlat om allt ifrån att tillgängliggöra och sprida information och kunskap till att erbjuda plattformar för erfarenhetsutbyte och inspiration, workshops, vara bollplank samt sprida nya forskningsrön. Denna bredd i delegationens aktiviteter har varit efterfrågad bland myndigheterna.

Delegationen bedömer att myndigheterna för närvarande behöver och efterfrågar:

- information och kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning
- en plattform för erfarenhetsutbyte
- processtöd
- kompetensutveckling.

Myndigheternas behov kan variera över tid, vilket gör att de former av stöd som delegationen nu har identifierat kan behöva kompletteras. Det innebär att stödet behöver vara flexibelt och kunna anpassas efter nya behov. Omfattning av de olika delarna av stödet kan också variera. I vissa fall är det mer breddverksamhet och i vissa fall mer inriktat mot avgränsade målgrupper med tydliga behov av stöd.

Information och kunskap om tillitsbaserad styrning och ledning

Tillitsdelegationen har sett att det finns ett intresse bland myndigheterna för både generell och mer specifik information om tillitsbaserad styrning och ledning och dess effekter. Myndigheterna efterfrågar exempelvis specifik, men inte myndighetsspecifik, information om lärande exempel och metoder eller arbetssätt för att initiera, bedriva och följa upp sitt utvecklingsarbete.

Delegationen har inom ramen för sitt uppdrag hämtat in och sammanställt ny forskning och tidigare forskning och kunskap som är relevant för utvecklingen av en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Vi har också sammanställt erfarenheter av och lärande exempel på idé- och verksamhetsutveckling. Tillitsdelegationen bedömer att många av de erfarenheter och lärande exempel som kommunerna och landstingen gjorde i det tidigare uppdraget också är relevanta för de statliga myndigheterna. Inom ramen för kommun- och landstingsuppdraget presenterade delegationen kunskap, resonemang och lärande exempel i fyra betänkanden.⁴ Inom det nuvarande statliga uppdraget presenterar vi forskning, erfarenheter och lärande exempel i detta betänkande samt i en självständig forskningsrapport.⁵ Utöver detta har ett antal andra självständiga forskningsrapporter publicerats och tillgängliggjorts på Tillitsdelegationens webbplats.

Kunskapen behöver samlas, spridas och användas

I ett framtida stöd för tillitsbaserad styrning behöver det ingå att sprida den kunskap och de erfarenheter som Tillitsdelegationen har hämtat in, så att den kan nå hela statsförvaltningen. Stödet bör ges både i digitala och i fysiska kanaler. Men det handlar inte enbart om att göra materialet tillgängligt. I stödet ingår också att se till att informationen inte bara sprids utan också är användbar för myndigheterna. En del i att öka användbarheten är att göra nuvarande material mer lättillgängligt genom till exempel sammanfattningar, illustrationer och olika former av webbaserat utbildningsmaterial. Användbarhet är också kopplat till myndigheternas olika kapacitet och intresse för att ta mot material. Det är därför viktigt att genomföra en målgruppsanalys och utforma en bra användardialog i samband med att stödet byggs upp.

⁴ SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*, SOU 2018:38 *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik*, SOU 2018:48 *En lärande tillsyn – Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg* och SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

⁵ Forskningsrapporten har tagits fram av Martin Fransson, Johan Quist och Katarina Wetter Edman på uppdrag av Tillitsdelegationen. Fransson, M., m.fl. (2019). *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö*.

Ny kunskap och omvärldsbevakning nödvändig

I uppdraget att sprida information och kunskap ska det också ingå att sammanställa och sprida ny kunskap. Det kan exempelvis handla om ytterligare, mer konkret material i form av fler lärande exempel. Men en viktig del i myndigheternas utvecklingsarbete är att de prövar sig fram utifrån den egna kontexten och de egna behoven. Arbetet med att ta fram nytt informations- och kunskapsmaterial innebär således inte att ta fram några färdiga manualer.

Uppdraget att sprida ny kunskap innebär att det blir viktigt med omvärldsbevakning och att samarbeta med andra relevanta parter, såsom kommuner, landsting, myndigheter, forskare och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Det sker en kontinuerlig kunskapsutveckling i de kommuner, landsting och myndigheter som arbetar med tillitsbaserad styrning och ledning. Denna kunskapsutveckling genererar lärdomar som är av intresse för fler.

I uppdraget bör det också ingå att sprida ny forskning som är relevant för tillitsbaserad styrning och ledning. Delegationen har i sitt arbete varit lyhörda för myndigheternas efterfrågan på forskning och har haft ett nära samarbete med forskare. Det har medfört att vi snabbt har kunnat sammanställa relevant forskning i enklare forskarrapporter när myndigheterna har pekat på vissa generella utmaningar i sitt utvecklingsarbete.

Information om statstjänstemannarollen och den statliga värdegrunden

De myndigheter som har ingått i Tillitsnätverket har identifierat behovet av att koppla ihop information om tillitsbaserad styrning och ledning med information om statstjänstemannarollen och den statliga värdegrunden. I en av Tillitsdelegationens forskningsrapporter diskuteras särskilt kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv och i den diskussionen inkluderas även den statliga värdegrunden (se också avsnitt 3.5.2).⁶

⁶ Bringselius, L., Tillitsdelegationens rapportserie (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv*.

En plattform för erfarenhetsutbyte och samarbete

De myndigheter som Tillitsdelegationen har mött anser att det är värdefullt att få träffa varandra och få tid och utrymme för att utbyta erfarenheter, men också för att få fördjupa sig i vissa frågor. Det handlar om att få träffas och diskutera gemensamma problem och lösningar, ge varandra inspiration, reflektioner och stöd.

Tillitsdelegationen anser att det bör skapas en plattform för erfarenhetsutbyte och samarbete. Plattformen ska bidra till att förbättra och stärka myndigheternas förutsättningar att utveckla sin styrning och ledning. Dialog och lärande mellan kollegor och mellan olika myndigheter är viktiga verktyg. Ett av de utvecklingsområden som Tillitsdelegationen har identifierat för det fortsatta arbetet är också ökad dialog, kollegialt lärande och kollegial samverkan. Här finns tydliga brister i dag. Genom att mötas kan förutsättningarna för lärande förbättras. Transparens och öppenhet i dialogen kan också öka förståelsen för varandra och bidra till ökad tillit mellan kollegor. Delegationens erfarenhet av arbetet inom Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden är också att sådana mötesplatser fyller en viktig funktion för utvecklingsarbetet. Myndigheterna har mycket att lära varandra när det gäller styrning och ledning.

Plattformen bör vara tillgänglig för de myndigheter som är beredda att prioritera och lägga resurser på att aktivt delta i möten samt arbeta med dessa frågor i den egna myndigheten. Delegationens erfarenhet från Tillitsnätverket och Tillitsverkstaden är att detta bidrar till att arbetet går framåt. Genom att myndigheterna inom nätverket och i verkstaden hade egna uppgifter att lösa mellan träffarna med delegationen fortskred arbetet kontinuerligt. Samtidigt är det svårt att i praktiken alltid upprätthålla ett sådant krav, eftersom myndigheternas förutsättningar för att delta av olika skäl kan förändras. Men ambitionen ska vara att myndigheterna ska arbeta aktivt inom ramen för plattformen.

En erfarenhet är också att det är viktigt att flera representanter från varje myndighet deltar och att det finns en utpekad grupp i myndigheten, som är både kopplad till arbetet i plattformen och förankrad i myndigheten. Den gruppen kan med fördel inrymma kompetenser från hela styrkedjan, det vill säga både chefer, medarbetare och fackliga företrädare. Det förstärker möjligheterna att utbyta erfaren-

heter mellan kollegor och olika delar av organisationen och ger förändringsarbetet en nödvändig kritisk massa.

Nya myndigheter bör kunna ansluta sig

Det bör finnas en möjlighet för ytterligare intresserade myndigheter att kontinuerligt anmäla sitt intresse för att delta i plattformens aktiviteter. Här bör den som ansvarar för stödet också arbeta proaktivt för att locka fler myndigheter.

Det proaktiva arbetet är viktigt. Det bör särskilt riktas till myndigheter som kan behöva en mer tillitsbaserad styrning och ledning, men som inte nödvändigtvis själva kommer att anmäla sitt intresse för att ta del av stödet. Tillitsdelegationen har i huvudsak byggt sina aktiviteter på frivillighet och intresse, vilket har varit en styrka. Men vi har även genomfört viss uppsökande verksamhet och har då sett att det kan finnas ett intresse för olika typer av stöd. Det kan därför finnas anledning att framöver göra vissa analyser av vilka myndigheter som av olika skäl kan behöva stöd för att utveckla sin styrning och ledning och låta det bli en utgångspunkt för det proaktiva arbetet. Det kan handla om myndigheter som till exempel har fått ändrade förutsättningar eller olika signaler om systembrister.

Flexibelt arbete krävs inom plattformen

Arbetsformerna i plattformen behöver vara flexibla för att upprätthålla plattformens relevans och legitimitet. Det kan exempelvis innebära att alla myndigheterna ibland träffas tillsammans och ibland i mindre grupper för att arbeta med en viss gemensam fråga. Formerna för arbetet inom plattformen bör återkommande omprövas utifrån myndigheternas behov. Arbetet behöver också anpassas så att alla lär av alla och inte alltid går ut på att de som har kommit längst ska dela med sig av sina erfarenheter till andra.

En invändning mot att skapa en ny plattform för erfarenhetsutbyte och samarbete efter det att delegationens arbete har upphört är att det redan finns många olika frivilliga nätverk och liknande arenor för erfarenhetsutbyte om till exempel innovation och styrning. En möjlighet är därför att enbart uppmuntra fler myndigheter att ansluta sig till redan befintliga nätverk.

Men Tillitsdelegationen bedömer att en plattform kräver ett ägarskap och en motor. Under en period framöver är det nödvändigt med en etablerad plattform med ett uttalat syfte att främja tillitsbaserad styrning och ledning och som också har överblick över utvecklingen inom området. För att kunna vara den motor i utvecklingsarbetet som vi beskriver här behövs tillgång till budget, personal och andra nödvändiga resurser. Det är en plattform för erfarenhetsutbyte och samverkan som vi bedömer är nödvändig under viss tid fram till det att myndigheterna själva kan bära detta arbete. Vi anser också att det inte räcker att förlita sig enbart på nätverk som drivs av någon på frivillig grund eftersom vi utgår ifrån att regeringen vill fortsätta att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning i den statliga sektorn.

Flera myndigheter efterfrågar ett mer anpassat processtöd

Tillitsdelegationen har noterat att vissa myndigheter efterfrågar mer konkret stöd riktat till den enskilda myndigheten, såsom processtöd eller olika råd om exempelvis metodval. Det handlar om ett betydligt mer anpassat och skraddarsytt stöd, framför allt till de myndigheter som inte har denna kapacitet internt. Flera myndigheter säger att det finns en vinst med en neutral och extern part som också har en samlad erfarenhet av och kunskap om att både leda denna typ av processer liksom om styrning och ledning i statsförvaltningen.

Att kunna ge processtöd med perspektivet att staten är en koncern är en fördel, då det är den samlade utvecklingen inom statsförvaltningen som ska stärkas. Detta förutsätter också att kunskap, stöd, metoder, begrepp med mera i högre utsträckning anpassas till statsförvaltningen. Kulturen kan också utvecklas mer gemensamt. Ett processtöd kan därutöver minska behovet av externt konsultstöd.

Delegationens erfarenhet är att det stöd som vi har gett till enskilda myndigheter i många fall har kunnat bidra till ytterligare reflektion vid myndigheten. Detta stöd har varit föreläsningar, enklare workshops eller besök, där vi har träffat representanter för hela styrkedjan. Reflektionerna vid myndigheten har sedan drivit arbetet framåt. Möjligheten för staten att kunna erbjuda ett sådant stöd ska därför inte underskattas. Det ger också en unik möjlighet att få mer

specifik kunskap om de problem eller utmaningar som myndigheterna har i sin styrning och ledning.

Delegationen föreslår att enskilda myndigheter ska kunna efterfråga processtöd. Erbjudandet ska främst riktas till myndigheter med stora behov av ett sådant externt stöd. Det kan också innebära att den aktör som ansvarar för processtödet behöver söka upp dessa myndigheter. Om det finns utrymme bör även andra myndigheter kunna ta del av detta erbjudande, men vi bedömer att detta inte bör vara ett mål i sig. Det beror på att processtödet natur och den totala omfattningen av stödet inte medger att erbjuda processtöd till alla intresserade myndigheter.

Den typ av processtöd som delegationen föreslår är stöd i att hålla workshops och liknande vid uppstarten av ett utvecklingsarbete eller i genomförandefasen. Utgångspunkten ska vara tillitsbaserad styrning och ledning. Syftet med stödet bör vara att bidra till att arbetet går framåt men inte att hålla i själva förändringsarbetet vid myndigheten. En erfarenhet från delegationens arbete är att ett sådant processtöd inte enbart bör riktas till chefer eller ledare utan att det också finns mycket att vinna på att inkludera företrädare för hela styrkedjan vid sådana tillfällen, det vill säga också medarbetarna och de fackliga företrädarna. Även forskare bör vid behov engageras i detta arbete.

Kompetensutveckling om såväl den statliga värdegrunden som om metoder och arbetsätt

Tillitsdelegationens arbete visar också att det finns en efterfrågan på kompetensutveckling för medarbetare och chefer. Det handlar om både bred och fördjupad kontinuerlig utbildning. De uttrycker behov av utbildning i statstjänstemannarollen och den statliga värdegrunden. Dessutom uttrycker en del myndigheter att de behöver utveckla sin kompetens för att exempelvis driva förändringsarbete, leda processer och dialoger eller att hämta in kunskap och samarbeta med medborgare och företag. Myndigheterna efterfrågar även mer utbildning om hur det är att vara chef i offentlig sektor. Tillitsdelegationen kommer att återkomma till frågan om denna typ av kompetensutveckling i sitt tilläggsuppdrag om att föreslå en introduktionsutbildning för statsanställda.

Tillitsdelegationen har även övervägt möjligheten att inrymma den första delen av stödet, det vill säga uppdraget att sprida information om tillitsbaserad styrning och ledning, i introduktionsutbildningen. En fördel skulle vara att den då enkelt når alla statsanställda, eftersom introduktionsutbildningen ska vara obligatorisk. Introduktionsutbildningen ska enligt direktivet särskilt avse de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen och för rollen som statsanställd. Men delegationen kommer att återkomma om möjligheten att också i introduktionsutbildningen inkludera information och kunskap om styrnings- och ledningsfrågor, sett ur både ett chefs- och medarbetarperspektiv. Vi bedömer dock att det i nuläget skulle medföra ett alltför stort avbrott i stödet till myndigheter att avvakta denna utredning och att uppdraget om informationsspridning är bredare.

4.2.3 Arbetsgivarverket ska tillhandahålla stödet

Delegationens förslag: Regeringen ska ge Arbetsgivarverket i uppdrag att tillhandahålla ett stöd riktat till statliga myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning inom myndigheterna. Arbetsgivarverket ska i genomförandet av uppdraget samverka med relevanta aktörer.

Skälen för delegationens förslag

Det finns många aktörer som arbetar med att stödja en utvecklad styrning och ledning i staten

Det finns många aktörer som redan i dag på olika sätt tar fram och sprider kunskap om styrning och ledning i den offentliga sektorn. Både myndigheter, andra organisationer och konsulter skapar möjligheter till erfarenhetsutbyte och ger processtöd. Flera universitet och högskolor bedriver också relevant forskning om styrning och ledning, genomför utbildningar, sprider ny kunskap till offentlig sektor och håller i nätverk. Några myndigheter har ett särskilt utpekat uppdrag att stödja en utvecklad styrning och ledning i statsförvaltningen, vilket vi kort beskriver i det följande.

Arbetsgivarverket samordnar den statliga arbetsgivarpolitiken

Arbetsgivarverket har i uppdrag att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken.⁷ Arbetsgivarverket är både en förvaltningsmyndighet under regeringen och en medlemsorganisation. Obligatoriska medlemmar är statliga myndigheter som lyder direkt under regeringen och som har ett arbetsgivaransvar.⁸ Den arbetsgivarpolitiska delegeringen innebär att ansvaret för att utforma arbetsgivarpolitiken i statsförvaltningen åvilar myndighetscheferna tillsammans och enskilt. Regeringen har delegerat ansvaret för att utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, inklusive rätten att teckna centrala kollektivavtal, till Arbetsgivarverket. Arbetsgivarcollegiet, som består av medlemmarna, har beslutat om en arbetsgivarpolitisk strategi för statliga arbetsgivare med tre strategiska målområden: utveckling och innovation, attraktiv arbetsgivare samt ledarskap. Arbetsgivarverket arbetar med denna strategi inom ramen för ett antal strategiska projekt.

Myndigheten ger också information till chefer och ledare samt medarbetare inom staten och erbjuder utbildningar och seminarier inom ramen för sitt uppdrag. De fokuserar då främst på staten som arbetsgivare. I Partsrådet, en ideell organisation med Arbetsgivarverket och de centrala fackliga organisationerna, pågår den femåriga satsningen ”Hållbart arbetsliv” som erbjuder operativt stöd till myndigheterna.

Arbetsmiljöverket ska verka för en god arbetsmiljö och främja samverkan

Arbetsmiljöverket ansvarar bland annat för tillsyn enligt arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen och ska verka för goda förhållanden i arbetsmiljön och på arbetsmarknaden. Arbetsmiljöverket ska främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare inom arbetsmiljöområdet.⁹ De tar bland annat fram och sprider föreskrifter, information och genomför inspektioner.

⁷ Förordningen (2008:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

⁸ Arbetsgivarverket (2018). *Arbetsgivarcollegiets stadgar för Arbetsgivarverket*.

⁹ Förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

ESV utvecklar och förvaltar den ekonomiska styrningen

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska utveckla och förvalta en effektiv ekonomisk styrning av den statliga verksamheten.¹⁰ Myndigheten ger även myndigheterna expertstöd i att utveckla en ändamålsenlig ekonomisk styrning med stöd av bland annat principer, regelverk, handledningar, utbildningar, seminarier och nätverk.

Statskontoret genomför utredningar och tar fram underlag för att utveckla förvaltningspolitiken

Statskontoret ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om hur den offentliga förvaltningens funktionssätt. Myndigheten ska bland annat ta fram underlag för utvecklingen av förvaltningspolitiken. I detta ingår att följa upp och beskriva den offentliga sektorns utveckling och bevaka vissa frågor om kvalitets- och verksamhetsutveckling i statsförvaltningen, redogöra för utvecklingen av statens styrning av kommuner och landsting samt främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten.¹¹

Inom ramen för den instruktionsenliga uppgiften om en god förvaltningskultur fokuserar myndigheten på ledarskapets betydelse och rollen som statsanställd. De anordnar bland annat kurser, workshops och tar fram handböcker om god förvaltningskultur. Statskontoret driver även ett särskilt myndighetsnätverk mot korruption.

Vinnova ska främja hållbar tillväxt

Vinnova ska främja hållbar tillväxt genom finansiering av behovsmotiverad forskning och utveckling av effektiva innovationssystem, det vill säga nätverk av offentliga och privata aktörer, där innovationer och ny kunskap tas fram, sprids och används.¹² Förutom finansiering sprider myndigheten nya, innovativa lösningar bland annat genom konferenser och seminarier.

¹⁰ Förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

¹¹ Förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

¹² Förordningen (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem.

Det krävs långsiktighet, legitimitet, helhetsperspektiv och styrbarhet för att kunna tillhandahålla stödet

Tillitsdelegationen bedömer att stödet till de statliga myndigheterna bör kunna ses som ett offentligt åtagande och därmed tillhandahållas av en eller flera statliga aktörer. Det är önskvärt att den eller de aktörer som får uppdraget att lämna stöd till statliga myndigheter för tillitsbaserad styrning och ledning uppfyller vissa kriterier.

- **Långsiktighet.** Som vi konstaterade i kapitel 3 krävs det ett kontinuerligt, långsiktigt och hållbart utvecklingsarbete för att tillitsbaserad styrning och ledning ska få genomslag i hela den statliga förvaltningen. Stödet bör därför vara långsiktigt. Delegationen bedömer att en statlig myndighet bäst kan möta detta behov. Det ger också en signal både om regeringens ambition med tillitsbaserad styrning och ledning och dess ansvar att styra sin förvaltning.
- **Legitimitet och kompetens.** Stödet bör tillhandahållas av en myndighet med hög legitimitet och kompetens i styrningsfrågor.
- **Helhetsperspektiv.** Stödet bör tillhandahållas av en myndighet som har ett helhetsperspektiv på styrningen inom den offentliga sektorn.
- **Styrbarhet.** Regeringen bör kunna styra den myndighet som tillhandahåller stödet för att kunna behålla mandatet för den strategiska styrningen och utvecklingen av stödet.

Det är också viktigt att myndigheterna får tillgång till ett stöd utan att varje myndighet behöver överväga kostnaden för själva stödet. Det gör att den enskilda myndigheten inte behöver väga en kostnad för ett sådant stöd mot kostnader för andra delar av verksamheten.

Det finns ingen självklar aktör för uppdraget

Det finns ingen myndighet som ensam har i uppdrag att stödja statliga myndigheter med att utveckla sin styrning och ledning. Detta är i stället uppdelat på flera myndigheter, såsom vi har beskrivit ovan. Ingen myndighet har heller något tydligt helhetsansvar för att stödja utvecklingen av kultur- och ledarskapsfrågor. Ingen myndighet upp-

fyller heller ensam de kriterier som delegationen har identifierat som önskvärda för det stöd vi föreslår.

Tillitsdelegationen bedömer därför att det inte finns någon självklar befintlig myndighet för uppdraget om ett stöd. Det finns då i huvudsak tre möjliga alternativ. Ett första alternativ är att inrätta en ny myndighet. Ett andra alternativ är att några av de befintliga myndigheterna tillsammans tillhandahåller stödet och ett tredje är att en befintlig myndighet ensam tillhandahåller stödet.

En ny myndighet skulle dela upp styrningsfrågorna ytterligare

Tillitsdelegationen bedömer att regeringen inte bör inrätta någon ny myndighet för att tillhandahålla stöd för utveckling av tillitsbaserad styrning och ledning i den statliga sektorn. En ny myndighet skulle visserligen möta flera av de kriterier som vi beskriver ovan, men en sådan omfattande förändring som att inrätta en ny myndighet ligger utanför Tillitsdelegationens uppdrag och skulle kräva ett mer omfattande utredningsarbete. Vi berör ändå kort de huvudsakliga skälen mot en sådan lösning.

Det finns redan flera myndigheter med relevanta uppdrag att stödja styrning och ledning i statsförvaltningen. Det vore olyckligt att dela upp styr- och ledningsfrågorna på ytterligare en aktör genom att skapa en ny myndighet. Det föreslagna stödet är dessutom för litet för att motivera en ny myndighet. En ny myndighet skulle därför behöva ha ansvar för fler frågor. Förutom det föreslagna uppdraget om att stödja tillitsbaserad styrning och ledning skulle det troligen innebära att ytterligare verksamhet och delar av nuvarande myndigheters uppdrag skulle behöva föras över till den nya myndigheten. Det skulle då vara nödvändigt att se över vissa av de nuvarande myndigheternas fortsatta uppdrag.

Ytterligare skäl emot är att det är dyrt att inrätta nya myndigheter. Tillitsdelegationen noterar också att lösningen med en egen myndighet med främjande uppdrag inom detta område redan har prövats i flera omgångar. De har då i samtliga fall avvecklats efter en tid. Det gäller Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR), Verket för Förvaltningsutveckling (Verva) och Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus).

Ett alternativ till en ny myndighet skulle vara att placera ansvaret i en statlig utredning, det vill säga inom kommittéväsendet. Men även en sådan lösning skulle bidra till en oönskad uppdelning av ansvaret. Det skulle dessutom signalera att stödet för tillitsbaserad styrning och ledning är tillfälligt, vilket vore olyckligt för legitimiteten och frågornas status. En kommittélösning skulle därför inte heller uppfylla de kriterier som Tillitsdelegationen har ställt upp.

Ett gemensamt uppdrag riskerar skapa otydlighet när det gäller ansvar

Tillitsdelegationen bedömer att stödet inte heller bör placeras hos flera befintliga myndigheter gemensamt. Även om ett gemensamt uppdrag skulle göra att myndigheterna tillsammans skulle uppfylla flera av de kriterier om långsiktighet, legitimitet och kompetens, helhetsperspektiv och styrbarhet som Tillitsdelegationen har ställt upp. Ett gemensamt uppdrag skulle, menar delegationen, riskera att skapa otydlighet i ansvarsfrågan. Vi bedömer att det finns en risk för att stödet inte får samma kraft om flera aktörer delar på ansvaret. Enligt delegationen är det också myndigheterna själva som ytterst äger förändringsarbetet och också på sikt bör driva utvecklingsarbetet själva. Det finns enligt delegationen en poäng med att tydligt markera detta ägarskap.

De flesta myndigheter har utmaningar

Tillitsdelegationen kan konstatera att flera av de myndigheter som har beskrivits också har vissa utmaningar för att ensamt kunna ge stöd för en mer tillitsbaserad styrning och ledning. ESV uppfattas av en del myndigheter som en myndighet som bidrar till tidskrävande uppföljning, även om det också finns utredningar som visar att mycket administration i myndigheterna är egeninitierad. Statskontorets huvudsakliga uppdrag är att göra analyser och utredningar och myndigheten har i begränsad omfattning en stödjande roll. Myndigheten har också regeringen som huvudsaklig mottagare av sin verksamhet, inte de statliga myndigheterna. Arbetsgivarverket är en medlemsorganisation som i första hand företräder arbetsgivarna. Arbetsmiljöverket har främst en tillsynsroll och Vinnova är framför allt finansiär av utveckling och innovation utan en tydlig förvaltningspolitisk roll.

Arbetsgivarverket bör få uppdraget

Tillitsdelegationen har noga övervägt vilken myndighet som är bäst lämpad för att ge det stöd för tillitsbaserad styrning och ledning som vi beskriver i avsnitten 4.2.1 och 4.2.2. En central utgångspunkt har varit att stödet bör lämnas av en myndighet som på olika sätt samverkar med andra relevanta myndigheter. Av de myndigheter som delegationen har övervägt bedömer vi att Arbetsgivarverket är den bäst lämpade. Arbetsgivarverket bör dock när de utformar och genomför stödet samverka med och dra nytta av andra myndigheters kompetens på området, som till exempel Statskontoret och ESV.

Tillitsdelegationen bedömer att Arbetsgivarverket väl uppfyller flera av de kriterier som vi har ställt upp som utgångspunkt i valet av en lämplig aktör för att tillhandahålla stödet. Arbetsgivarverket är en myndighet med ett långsiktigt uppdrag och myndigheten har legitimitet bland de statliga arbetsgivarna. I sitt strategiska arbete ska myndigheten arbeta med utveckling och innovation och att vara en attraktiv arbetsgivare som attraherar rätt kompetens. Inom det strategiska målområdet ledarskap finns dessutom en delstrategi som sätter fokus på medarbetarna och en utvecklad medarbetarroll. Den innebär att medarbetarna tar ansvar för sitt arbete och verksamhetens utveckling och att det i sin tur kräver ett ledarskap som ger rätt förutsättningar. Myndigheten har också erfarenhet av att bedriva utåtriktat och stödjande arbete.

En kraft i att myndigheterna själva äger utvecklingsarbetet

Tillitsdelegationen menar att uppgiften att ge myndigheterna stöd i tillitsbaserad styrning och ledning ligger i linje med det uppdrag som Arbetsgivarverket har som medlemsorganisation och med den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Ett starkt skäl till att Tillitsdelegationen föreslår att Arbetsgivarverket ska tillhandahålla stödet är att frågan om tillitsbaserad styrning och ledning bygger på myndigheternas egna engagemang för att utveckla sin verksamhet. Myndigheterna måste själva äga sin utveckling och succesivt undanröja hinder. Detta är helt centralt för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Då medlemmarna själva styr och finansierar Arbetsgivarverkets verksamhet ger det myndigheterna i hög grad också ett ägar-

skap för den fortsatta utvecklingen av stödet i linje med det delegerade arbetsgivaransvaret.

Arbetsgivarverket organiserar alla myndigheter under regeringen, har servicekontrakt med de myndigheter som lyder under riksdagen och en tydligt etablerad dialog med sina medlemmar. Arbetsgivar-kollegiet är Arbetsgivarverkets högsta beslutande organ och där är samtliga chefer för Arbetsgivarverkets medlemmar ledamöter. Genom denna ordning får frågan om tillitsbaserad styrning och ledning den nödvändiga legitimiteten. Enligt Tillitsdelegationen måste myndighetsledningarna ta ansvaret för denna fråga för att förändringar ska ske. Det är också den högsta ledningen som kan se till att arbetet genomsyrar hela organisationens verksamhet.

Slutligen ska Arbetsgivarverket enligt sin instruktion svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver.¹³ Tillitsdelegationen bedömer att det stöd som vi pekar på här är ett sådant stöd som de statliga arbetsgivarna behöver för att kunna tillämpa tillitsbaserad styrning och ledning.

Ett uppdrag stärker och stödjer ett nödvändigt helhetsperspektiv

Även om stödet för tillitsbaserad styrning och ledning ligger i linje med, och enligt delegationens bedömning till stor del inom ramen för, den arbetsgivarpolitiska delegeringen anser Tillitsdelegationen att det finns starka skäl att ge ett uppdrag till Arbetsgivarverket om att tillhandahålla stödet. En tillitsbaserad styrning och ledning omfattar fler frågor än arbetsgivarpolitiken. Det handlar exempelvis om finansiell styrning, resultatstyrning, utvärdering, tillsyn, organisering och om att åstadkomma resultat för medborgarna. Dessa frågor ligger inte naturligt inom arbetsgivarpolitiken. Tillitsdelegationen menar att det är nödvändigt med ett helhetsperspektiv på styrnings- och ledningsfrågorna. Stödet kan därför inte enbart fokusera på det myndighetsinterna arbetet på bekostnad av ett bredare perspektiv som inrymmer relationen mellan myndigheterna och medborgarna och den offentliga sektorn i stort.

Genom ett uppdrag tydliggör regeringen behovet av att Arbetsgivarverket samverkar med andra relevanta parter och därmed säkerställer ett helhetsperspektiv på frågan. Här är exempelvis Statskontoret

¹³ Förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

och ESV viktiga samverkansparter med kompetens om övergripande styrnings- och ledningsfrågor. Dessa olika perspektiv behövs för att stärka stödets innehåll. En fördel med ett uppdrag till Arbetsgivarverket är också att regeringens förväntansbild blir tydlig, både gentemot Arbetsgivarverket, de statliga arbetsgivarna och de samverkande myndigheterna.

Tillitsdelegationen bedömer att uppdraget är förenligt med Arbetsgivarverkets roll som myndigheternas medlemsorganisation. Ett av kriterierna som Tillitsdelegationen ställde upp för stödet var regeringens möjlighet att styra. Delegationen vill därför särskilt kommentera Arbetsgivarverkets ställning som myndigheternas medlemsorganisation och som en fristående myndighet som lyder under regeringen. Det finns en potentiell problematik i Arbetsgivarverkets förhållande till regeringen i rollen som stabsorgan. För att bibehålla ett högt förtroende bland sina medlemmar i sin roll som medlemsorganisation anser Arbetsgivarverket att det inte får finnas utrymme för någon att misstänka att myndigheten fungerar som mellanled mellan regeringen och myndigheterna.¹⁴ Men samtidigt är Arbetsgivarverket en statlig myndighet som lyder under regeringen. Regeringen har enligt myndighetens instruktion möjlighet att under vissa omständigheter beställa stabsuppgifter från Arbetsgivarverket, men dessa uppgifter får då inte krocka med myndighetens uppdrag som medlemsorganisation.¹⁵ Delegationen anser att uppdraget rymms inom Arbetsgivarverkets uppdrag som medlemsorganisation. Betydelsen av att säkerställa ett bredare perspektiv i styrnings- och ledningsfrågorna, samt signalvärdet till statsförvaltningen i stort, väger dock tyngre än att föreslå att regeringen helt skulle avstå från att styra i detta fall.

Arbetsgivarverket bör knyta till sig en eller flera referensgrupper

Tillitsdelegationen bedömer att Arbetsgivarverket bör knyta till sig en eller flera referensgrupper. Det är nödvändigt att upprätthålla en nära kontakt med forskare från olika discipliner för att diskutera hur inriktningen och utvecklingen kan grunda sig i forskningen. Det har

¹⁴ Arbetsgivarverket (2007). *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*.

¹⁵ Arbetsgivarverket (2014). *Från politisering till professionell arbetsgivarroll – Arbetsgivarpolitik i statlig sektor 1994–2014*.

också de myndigheter som har ingått hittills i Tillitsdelegationens arbete efterfrågat.

Det är också nödvändigt att ha nära kontakter med och samarbete med arbetstagarföreträdare. Utvecklingen av tillitsbaserad styrning och ledning, som tydligt fokuserar på medarbetaren, har mycket att vinna på att involvera fackliga organisationer såväl centralt som lokalt i att ta en aktiv del i utveckling. De har mycket kunskap om medarbetarnas förutsättningar i verksamheten och hur styrning och ledning uppfattas från ett medarbetarperspektiv. Det finns redan ett etablerat samarbete mellan Arbetsgivarverket och de fackliga parterna på central nivå inom staten genom Partsrådet, som kan utgöra en värdefull kontaktyta.

I arbetet med stödet bör det även finnas en referensgrupp med representanter från ett urval myndigheter där både chefer och medarbetare ingår för att fånga upp olika perspektiv på verksamheten. I dag har Arbetsgivarverket främst kontakt med personalansvariga vid myndigheterna. Den tillitsbaserade styrningen och ledningen behöver, för att få genomslag, involvera och ägas av verksamheten i första hand. Detta även om personalfunktionerna självklart också är viktiga i den fortsatta utvecklingen. Medarbetarna måste tydligt finnas med i arbetet, vara delaktiga i och ha inflytande över utvecklingen för att uppnå resultat.

Myndigheten bör även överväga att i referensgruppen inkludera företrädare för kommunerna och landstingen, liksom andra målgrupper som samverkar med myndigheterna, för att säkerställa en kontinuerlig dialog med alla berörda parter.

Arbetsgivarverkets stöd bör följas upp och utvärderas

Regeringen fastställer inga verksamhetsmål för Arbetsgivarverket och har ingen resultatdialog med myndigheten. I stället styr man arbetsgivarpolitiken genom uppföljning och genom att ange mål för de statliga arbetsgivarna.

När det gäller uppföljning anser delegationen att det vore värdefullt om regeringen tar initiativ till en återkommande dialog om utvecklingen av den tillitsbaserade styrningen och ledningen i offentlig sektor. Det skulle till en början kunna vara en årlig gemensam dialog med regeringen och relevanta myndigheter, som Arbetsgivarverket,

Statskontoret och ESV. En gemensam dialog möjliggör en samlad analys av och reflektion kring styr- och ledningsfrågorna i statlig sektor, där exempelvis dessa tre myndigheter kan använda den kunskap de inhämtar genom sina uppdrag och verksamheter. Detta skulle ge regeringen ytterligare underlag för att utveckla sin styrning av statlig sektor.

Tillitsdelegationen bedömer även att det vore värdefullt om någon aktör så småningom får i uppdrag att utvärdera Arbetsgivarverkets stöd för tillitsbaserad styrning och ledning, exempelvis efter två eller tre år. Detta för att bedöma om det finns behov av att justera stödet på något sätt.

4.3 Behov av ytterligare verktyg för att lösa samhällsutmaningar

Delegationens bedömning: Det bör finnas en regeringsnära utvecklingsmiljö, en arena, för att kunna överväga och identifiera eventuella lösningar på komplexa samhällsutmaningar.

Skälen för delegationens bedömning

Det behövs ytterligare en arena för komplexa samhällsutmaningar

Tillitsdelegationen bedömer att det behövs ytterligare en arena för att hantera vissa komplexa samhällsutmaningar där regeringen är initiativtagare och myndigheterna och andra aktörer tillsammans ska kunna diskutera och eventuella lösningar identifieras. Det behövs en neutral, sektorsövergripande och sammanhållande arena som kan bidra till helhetssyn och att föra samman relevanta aktörer för konstruktiv dialog för att identifiera problem och möjliga åtgärder.

I Tillitsdelegationens försöksverksamheter, nätverk och möten med statliga myndigheter har vi sett att det går att utveckla myndigheternas styrning och ledning internt och i samverkan med varandra för att uppnå bättre resultat. Vi bedömer också att myndigheterna i hög grad förfogar över dessa möjligheter själva. Detta beskriver vi i kapitel 2–3 samt i den fristående forskningsrapport som Tillitsdelegationen har låtit tre forskare ta fram inom ramen för

Tillitsverkstaden.¹⁶ Samtidigt kan vi konstatera att det finns komplexa samhällsutmaningar som är svåra för myndigheterna att lösa på egen hand. Dessa komplexa samhällsutmaningar förändras och är svåra att avgränsa. Dessutom leder försök att lösa dessa ofta till oväntade konsekvenser.¹⁷ Det gör att dessa samhällsutmaningar kan vara svåra att lösa även om det finns en tydlig politisk vilja och prioritering av frågan. Dessa samhällsutmaningar kräver nya lösningar och innovativt tänkande.

Många av dessa samhällsutmaningar är sektorsövergripande vilket innebär att de också ofta omfattar flera olika verksamheter och aktörer liksom flera olika delar av samhället. Det finns problem med den sektors- och ansvarsfördelning som finns i dag där medborgare och företagens behov eller samhällsutmaningar kan hamna mellan stolarna och där ingen aktör har eller tar ansvar. Det handlar exempelvis om frågor som ungdomsbrottslighet, sjukskrivningar på grund av psykisk ohälsa, järnvägens punktlighet eller läkemedelsförsörjning. En rad tidigare utredningar har identifierat sådana problem med att hantera sektorsövergripande samhällsutmaningar.¹⁸

Den här typen av komplexa och ibland sektorsövergripande samhällsutmaningar har myndigheterna enskilt, men också i samverkan ofta svårt att hantera, trots att sådana frågor har varit politiskt prioriterade under lång tid. För att lösa eller mildra sådana problem krävs ett mera flexibelt utvecklingsarbete än vad som är vanligt i den svenska förvaltningen. Vi tolkar att regeringen allt oftare använder exempelvis nationella samordnare som ett uttryck för att även regeringen ser detta behov.¹⁹ För regeringen är det ett problem att myndigheterna inte lyckas lösa den här typen av komplexa samhällsutmaningar. Det gör det svårare för regeringen att genomföra sin politik.

¹⁶ Fransson, M., m.fl. (2019). *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö*.

¹⁷ Därför brukar denna typ av problem inom forskningen ibland kallas för wicked problems vilket innebär att kunskapen om behoven av naturen kan vara ofullständig, motsägelsefull, föränderlig och svår att fånga.

¹⁸ Till exempel SOU 2014:30 *Att tänka nytt för att göra nytta* och SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar*. Se avsnitt 1.6.3 för en mer utförlig beskrivning.

¹⁹ Se Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*.

Behov av att främja en tillitsbaserad styrning och ledning

För att kunna hantera komplexa, och ibland, sektorsövergripande samhällsutmaningar vet vi från tidigare forskning och utredningar att det behövs en helhetssyn mellan aktörerna i ett system.²⁰ För att aktörerna inom offentlig verksamhet ska kunna etablera helhetssyn i sådana frågor behöver de ha tillgång till en arena för att främja denna. Hur väl statliga myndigheter enskilt och tillsammans lyckas skapa en helhetssyn om komplexa samhällsutmaningar påverkar hur väl de lyckas lösa dessa utmaningar.

I dag finns flera hinder för att myndigheterna ska kunna skapa en helhetssyn kring komplexa samhällsutmaningar. Det kan handla om att det är svårt att förstå vilken aktör som har ansvar eller att det saknas en offentlig aktör med ett sådant ansvar. Men det kan också handla om att dialogen mellan myndigheterna är svag eller att de finansiella ramarna försvårar samarbetet. Det kan också handla om att myndigheterna är osäkra på ansvaret vilket leder till en försiktighet hos myndigheterna. I Tillitsverkstaden har vi sett hur försök att skapa en helhetssyn mellan olika aktörer har lett till nya utmaningar. I flera av verkstäderna har mötet mellan medarbetaren och medborgaren varit utgångspunkten och utifrån denna blir det tydligt att systemet och dess gränser tar sig en annan form än när det definieras inifrån en specifik myndighet. När hela systemet beaktas stöter myndigheterna på problem med regelverk och normer, men även frågan om vem som ansvarar för att föra ny kunskap och eventuella lösningar vidare.²¹ I försöksverksamheterna hos Trafikverket och Polisen framkommer dock värdet med att arbeta med en helhetssyn, trots att det kan leda till utmaningar. I båda dessa fall har myndigheterna lyckats samla en rad olika aktörer kring en gemensam problembild, vilket har skapat goda resultat. När myndigheterna lyckas etablera en helhetssyn finns det möjligheter till stora vinster, både för medborgare och för medarbetare inom systemet.²²

²⁰ SOU 2018:47 *Med tillit ökar handlingsutrymmet*, SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta* och Quist, J. & Fransson, M. (2014). *Tjänstelogik för offentlig förvaltning*. Ett "system" i sammanhanget kan exempelvis vara de inblandade aktörerna kring ungdomsbrottslighet.

²¹ Fransson, M. m.fl. (2019). *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö*.

²² Se kapitel 2 för en beskrivning av dessa försöksverksamheter.

Vi bedömer att det behövs en regeringsnära, sektorsövergripande och neutral²³ arena för samarbete mellan olika myndigheter och andra aktörer kring svårlösta samhällsutmaningar för att en sådan helhets-syn ska förverkligas oftare.

Behov av ytterligare dialog kring sektorsövergripande samhällsutmaningar

I försöksverksamheter, nätverk och möten med statliga myndigheter har vi konstaterat att myndigheter behöver utveckla en dialog sinsemellan, och även med Regeringskansliet och andra aktörer. I en fråga som ungdomsbrottslighet skulle det främst kunna handla om en dialog mellan olika offentliga aktörer medan det i en fråga som läkemedelsförsörjning skulle kunna handla om en dialog mellan privata aktörer, olika patientföreningar, statliga myndigheter samt landsting. När myndigheterna lyckas etablera en konstruktiv dialog med varandra och Regeringskansliet leder det till goda resultat – något vi exempelvis har sett i försöksverksamheten hos Socialstyrelsen.

I linje med målet för förvaltningspolitiken och tidigare förslag

Tillitsdelegationen är inte först med att lyfta fram att det behövs en aktörsneutral arena för att lösa upp knutar inom den svenska förvaltningen. Förslaget ligger i linje såväl med vad andra har föreslagit²⁴ som med målet för förvaltningspolitiken:

En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.²⁵

I den senaste förvaltningspolitiska propositionen utvecklar regeringen begreppen innovativ och samverkande. Det handlar om att identifiera innovativa lösningar för att uppnå ytterligare effektivitetsvinster. Vidare beskrivs att det behövs fler värdeskapande system, vilket ytterligare förstärker intrycket av att det handlar om att etablera en helhetssyn över organisationsgränserna.

²³ Neutral utifrån de aktörer som deltar. Ingen av aktörerna som deltar har ett huvudansvar.

²⁴ Se till exempel SOU 2014:30 *Att tänka nytt för att göra nytta*.

²⁵ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 27.

Även Innovationsrådet har varit inne på samma spår. Flera av rådets utvecklingsprojekt utgick från medborgarnas perspektiv och det visade sig att många svårigheter var knutna till funktions- och myndighetsgränser. Innovationsrådet bedömde att det fanns en efterfrågan hos flera myndigheter att i större utsträckning kunna söka och få handfast stöd för att utveckla såväl den interna verksamheten som samverkan över myndighets- och organisationsgränser. Innovationsrådet skriver i sitt betänkande:

Det offentligas kunskap och förmåga att tänka nytt och utveckla verksamheter behöver förstärkas och metoder för att förstå och förändra olika komplexa system behöver vidareutvecklas. Det behövs en offentlig kraftsamling för att vidareutveckla offentliga tjänster utifrån människors och företags perspektiv och behov.²⁶

Statskontoret är inne på samma linje i en rad rapporter. I en rapport lyfter Statskontoret fram att regeringen behöver utveckla en mer sammanhållen styrning. Det gäller särskilt i de fall där regeringen ser att det finns problem inom ett verksamhetsområde som gör att politiken inte får genomslag, eller när frågor som är viktiga för medborgare och företag av olika skäl inte hanteras.²⁷ I en annan rapport föreslår Statskontoret att regeringen ska organisera gemensamma dialoger med alla inblandade departement och myndigheter som ingår i ett system.²⁸

4.4 Inrätta en regeringsnära utvecklingsmiljö inom kommittéväsendet

Delegationens förslag:

- Regeringen ska tillsätta en kommitté som får i uppdrag att skapa en arena för att kunna överväga och identifiera eventuella lösningar på komplexa samhällsutmaningar.

²⁶ SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta*, s. 17.

²⁷ Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

²⁸ Statskontoret (2014). *Att effektivisera system*.

Skälen för delegationens förslag

En regeringsnära utvecklingsmiljö

Tillitsdelegationen föreslår att regeringen ska tillsätta en kommitté som under längre tid får i uppdrag att etablera en utvecklingsmiljö där komplexa samhällsutmaningar kan hanteras. Kommittén bör bestå av tre, fyra ledamöter varav en är ordförande. Till sitt förfogande ska kommittén ha ett sekretariat bestående av fem, sex personer. Syftet med utvecklingsmiljön är att ge regeringen en möjlighet att stimulera och fördjupa myndigheters och andra aktörers gemensamma ansträngningar att ta sig an komplexa samhällsutmaningar. Kommittén ska regleras genom kommittéförordningen (1998:1474) och finansieras via kommittéanslaget. Regeringen styr därmed utvecklingsmiljön genom beslut om direktiv och tilläggsdirektiv, samt genom att utse dess ledamöter och ordförande. I betänkandet benämner vi denna regeringsnära utvecklingsmiljö för RUM (regeringsnära utvecklingsmiljö). RUM bör enligt Tillitsdelegationen sortera under Statsrådsberedningen.

En långsiktig utveckling av tillitsbaserad och samordnad offentlig verksamhet

I direktivet till Tillitsdelegationen framgår att delegationen tillsammans med statliga myndigheter ska identifiera hinder och utvecklingsområden för att utveckla en mer tillitsbaserad och samordnad offentlig förvaltning.²⁹ Dessa utvecklingsområden och hinder har presenterats i kapitel 3. Tillitsdelegationen gör bedömningen att det inte är ändamålsenligt att försöka åtgärda de mer strukturella hinder som identifierats inom enskilda områden. I stället föreslår Tillitsdelegationen att regeringen skapar en regeringsnära utvecklingsmiljö som kan säkerställa en långsiktig kapacitet för att hantera komplexa samhällsutmaningar som utgör hinder mot en tillitsbaserad och samordnad offentlig förvaltning.

²⁹ Dir. 2017:119 Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen.

Förslaget är mer preciserat än Tillitsdelegationens tidigare förslag

Behovet av en liknande arena och förslag om en sådan har förekommit i andra utredningar såsom beskrivits tidigare men dessa förslag har hittills inte genomförts. Tillitsdelegationen har därför beaktat dessa förslag och även den kritik som har framförts mot dem.

Det förslag som Tillitsdelegationen nu lämnar om en utvecklingsmiljö är ett förslag som vi har utvecklat under hela den period som delegationen har funnits. Grunden till förslaget fanns redan i delegationens tidigare betänkande³⁰ i förslaget om ett nationellt policylab. Men vi har i och med uppdraget om de statliga myndigheterna nu utvecklat och förtydligat förslaget. Vi har därmed fångat upp de önskemål som funnits hos flera av de remissinstanser som fick det förra betänkandet på remiss. Förutom att delegationen har preciserat formerna för och innehållet i verksamheten är en avgörande skillnad med detta förslag att utvecklingsmiljön placeras inom ramen för kommittéväsendet och inte inom Regeringskansliet.

Förslaget har utvecklats i nära samarbete med forskningen. Tre forskare har haft i uppdrag att utreda frågan och utveckla förslaget om ett nationellt policylab. Se forskarrapporten *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö*.³¹

En ny arena för att möta komplexa samhällsutmaningar

En regeringsnära utvecklingsmiljö i kommittéväsendet skulle kunna bidra till att ge offentlig sektor en ny arena i arbetet med att möta komplexa samhällsproblem. Avsikten är att komma till rätta med samhällsutmaningar som visat sig svåra att lösa med ordinarie styrning och samverkan (se avsnitt 4.3).

Vi bedömer att regeringen kan förvänta sig andra resultat genom att låta relevanta aktörer i utvecklingsmiljön ta sig an en samhällsutmaning i den nya utvecklingsmiljön än vad som produceras av det övriga kommittéväsendet. Den stora skillnaden finns i möjligheten att, när förutsättningar för det finns, införa förändringar snabbare. De deltagande myndigheterna och andra aktörer kan direkt implementera nya samarbetsformer eller förändringar i arbetet utan att

³⁰ SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet*.

³¹ Se forskarrapporten Fransson, M. m.fl. (2019). *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö*. Förslaget som presenteras här är Tillitsdelegationens och det utkast till förslag som presenteras i forskarrapporten ansvarar forskarna för.

behöva vänta in utredningar, remisshantering eller regeringsbeslut när sådana inte krävs. Det skapar möjligheter att agera snabbare inom befintliga ramar men också att det blir tydligare för aktörerna vad som inte kan genomföras inom nuvarande ramar.³² I Tillitsverkstaden kunde vi exempelvis se hur myndigheter genomförde konkreta förändringar under pågående utvecklingsarbete.³³

Tillitsdelegationen bedömer att de flesta av de komplexa samhällsutmaningar som torde bli aktuella för RUM ska kunna åtgärdas inom ramen för myndigheternas befintliga ansvar och resurser och att deras deltagande i en sådan utvecklingsmiljö inte skulle ha några juridiska konsekvenser.³⁴ Både i fråga om kvalitet och kostnad kan betydande samhällsekonomiska vinster då uppstå. Samtidigt medför varken utvecklingsmiljön eller de lösningar som aktörerna tar fram någon ytterligare belastning på statsbudgeten (för ett mer utvecklat resonemang se konsekvensanalysen i kapitel 5). Det krävs inte heller någon ny mottagarkapacitet eller andra förstärkningar inom Regeringskansliet.

En arena för att lösa ut frågor som faller mellan stolarna

I utvecklingsmiljön skulle de berörda aktörerna få det stöd som de behöver för att gemensamt lösa frågor som fallit mellan stolarna och där de uppfattar att ansvaret ligger på någon annan. Det skulle därmed kunna minska nackdelarna med den annars relativt väl fungerande sektorsindelningen och resultatstyrningen och även en del av kritiken mot stuprören i statsförvaltningen.

De försök och kartläggningar som Tillitsdelegationen har genomfört inom ramen för de sex försöksverksamheterna i Tillitsverkstaden visar att myndigheternas eget ansvar för att samverka enligt myndighetsförordningen och förvaltningslagen räcker långt.³⁵ Men myndigheternas fristående ställning medför att de saknar mandat att anpassa och använda andra myndigheters och aktörers resurser. Många myndighetsöverskridande utmaningar blir svåra att åtgärda om inte

³² Detta skapar en större möjlighet för myndigheterna att hänvisa till vilka hinder som kan finnas i exempelvis lagstiftning. Men det kan också skapa ett tryck på myndigheterna att specificera varför vissa saker inte kan genomföras.

³³ Se närmare beskrivning i avsnitt 2.4.

³⁴ Denna bedömning grundar sig i de empiriska delarna i kapitel 2 och 3.

³⁵ För ett mer utvecklat resonemang, se forskarrapporten Fransson, M. m.fl. (2019). *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö* och myndighetsförordningen (2007:515).

alla berörda vill eller anser sig kunna delta. Myndigheternas representanter efterfrågar därför en aktörsneutral arena på central nivå, där de får en mötesplats med vägledning och stöd. Detta har vi sett i såväl Tillitsverkstaden som i Tillitsnätverket.

RUM ska kunna erbjuda det som tjänsteforskningen kallar säkra ytor. En säker yta kan bidra till att skapa möjligheter för innovativa lösningar och att det blir möjligt att experimentera med gemensamma idéer.³⁶ I praktiken innebär det att samtalen mellan aktörerna vanligen sker under ledning av en samtalsledare från RUM i en aktörsneutral miljö och att en beskrivning av problemet samt möjliga vägar framåt utvecklas gemensamt av aktörerna. Samtalen mellan de olika aktörerna bör ske utan de begränsningar som följer av hierarkier, policys eller regelverk.³⁷ Sammantaget medför dessa principer att aktörerna får kraft att samordna och reformera både sina egna och andras resurser.

En utvecklingsmiljö nära regeringen bidrar med auktoritet

Regeringskansliets uppgift är att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.³⁸ Organisationen är i huvudsak inte anpassad för denna typ av praktiskt utvecklingsarbete. Förutsättningarna är däremot bättre inom kommittéväsendet. Kommittéväsendets relativa närhet till regeringen gör att de aktörer som bjuds in till miljön troligtvis kommer att vilja delta.

En fördel med att placera RUM inom kommittéväsendet är att den får en relativ närhet till regeringen, samtidigt som den inte påverkar Regeringskansliets löpande beredande verksamhet. Regeringen får också möjlighet att besluta om uppdrag till en flexibel utvecklingsmiljö som kan hantera komplexa samhällsutmaningar. Att få in berörda aktörer i rummet är en viktig förutsättning för att kunna åstadkomma förändringar. Om inbjudan till samverkan kommer från en utvecklingsmiljö nära regeringen är det större chans att såväl statliga myndigheter som andra aktörer hör sammar behovet.

³⁶ Carstensen, H. V. & Bason, C. (2012). *Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help?*

³⁷ Regelverken ska naturligtvis följas men samtalen bör inte begränsas till att enbart diskutera utifrån nuvarande regelverk. För vissa samhällsutmaningar kan det behövas en diskussion kring regelverkens nuvarande konstruktion.

³⁸ Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Förslaget innebär att det befintliga kommittéväsendets rutiner för att ta fram betänkanden kompletteras med förutsättningar till snabbare agerande än tidigare. En del samhällsutmaningar som den ordinarie styrningen historiskt sett haft svårigheter med att åtgärda och komplexa framtida utmaningar bör därmed kunna hanteras på ett lättare sätt för att bidra till bättre resultat i offentlig sektor.

Tilläggsdirektiv bestämmer vilka samhällsutmaningar som blir aktuella

Regeringen ska styra utvecklingsmiljön genom att besluta om dess direktiv och utse dess ledamöter. Den ordning som föreslås innebär att de frågor som blir aktuella för utvecklingsmiljön att hantera ska initieras genom tilläggsdirektiv från regeringen. Regeringen tar därmed fram ett förslag på uppdrag för varje samhällsutmaning som utvecklingsmiljön ska hantera. Det skiljer den regeringsnära utvecklingsmiljön från andra varaktiga kommittéer som Expertgruppen för biståndsanalys, Delegationen för migrationsstudier och Expertgruppen för offentlig ekonomi, som själva initierar sina utredningsfrågor.

Att starta en utredning eller att utse en nationell samordnare³⁹ kan vara olika sätt att försöka hantera komplexa frågor. Att besluta om tilläggsdirektiv till utvecklingsmiljön blir ytterligare ett sätt men med en kortare startsträcka eftersom RUM redan är på plats. De specifika uppdragen till RUM i form av tilläggsdirektiv pekar ut inom vilket område utvecklingsmiljön ska verka, men avsikten är att regeringen ska lämna till utvecklingsmiljön att utforska vilka frågor som behöver utredas.

Ordföranden ansvarar för att arbetsleda ett sekretariat. Inom sekretariatet bör det finnas en rad specifika kompetenser. Det bör generellt finnas en förståelse för hur myndigheter, kommuner och Regeringskansliet fungerar. Vidare behöver det finnas juridisk kompetens. Det behöver även finnas ett par personer med kompetens kring att leda möten, workshops och försöksverksamheter i utvecklingsmiljön. För att kunna upprätthålla en stabil verksamhet utan att bli för stor bör sekretariatet innehålla ungefär fem–sex personer. Det blir också viktigt att värna de anställdas arbetsvillkor i denna typ av varaktiga kommitté för att uppnå en hållbar kompetensförsörjning.⁴⁰

³⁹ Det är också en utredning men de har oftast ett annat uppdrag än ”vanliga” utredningar.

⁴⁰ Statskontoret (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer.*

Utvecklingsmiljön ska vara en långsiktig utredning

Den gängse normen för en kommitté är att den har ett specifikt utredningsuppdrag. Tillitsdelegationen föreslår i stället att denna kommitté ska vara långsiktig, det vill säga en kommitté som är beslutad av regeringen och som har fristående status, men som helt eller delvis har ett annat uppdrag än att utreda en viss fråga.⁴¹

Utvecklingsmiljön ska styras genom kommittéförordningen och ett kommittédirektiv

Vår utgångspunkt är att RUM ska omfattas av kommittéförordningen (1998:1474) precis som andra statliga kommittéer. Förordningen reglerar vissa grundläggande ramar för verksamheten, som till exempel kommitténs organisation, planering och budgetering, redovisning av arbetet, förordnanden och arvoden.

Kommittén behöver ett grundläggande direktiv för sin verksamhet. Av direktivet bör det framgå vilket uppdrag, organisation och kompetens som RUM ska ha. Kommitténs arbetsformer och formerna för redovisning av kommitténs arbete bör också framgå. Direktivet bör gälla tills vidare och i sin konstruktion påminna om de direktiv som Expertgruppen för biståndsanalys och Delegationen för migrationsstudier har.

Myndighetsförordningen gäller inte för kommittéer. Om RUM ser behov av ytterligare interna riktlinjer för att utforma sin verksamhet utöver vad som anges i kommittéförordningen och i kommittédirektivet, så ska utvecklingsmiljön självständigt ansvara för att ta fram sådana riktlinjer. Det kan till exempel handla om att ta fram en verksamhetsstrategi, närmare riktlinjer för arbetsformerna eller en beslutsordning för ekonomiska beslut.

RUM påverkar inte den nuvarande ansvarsfördelningen

Tillitsdelegationen föreslår att utvecklingsmiljön i likhet med andra kommittéer ska ha en rådgivande roll gentemot regeringen, myndigheter och andra berörda aktörer. Samverkan inom ramen för den föreslagna kommittén bör därför bygga på de deltagande aktörernas

⁴¹ Statskontoret (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer.*

vilja att agera i enlighet med vad de kommer överens om i kommittén.⁴² I likhet med hur andra kommittéer styrs så ändrar förslaget inte på den ansvarsfördelning mellan regeringen och myndigheterna som råder inom den svenska förvaltningsmodellen i dag och inte heller den gällande ansvarsfördelningen inom myndigheterna. Om myndigheterna och andra aktörer i utvecklingsmiljön väljer att pröva en särskild lösning faller ansvaret för utfallet alltid på var och en av de involverade aktörerna.

Myndigheterna får själva definiera arbetsmetoderna

Vad som skiljer arbetsätten i den föreslagna kommittén från en traditionell utredning är att RUM kan använda andra metoder för att utforska och låta aktörerna själva avgöra hur deras gemensamma resurser skulle kunna användas. Sådana arbetssätt har i många sammanhang visat sig kunna förmå aktörerna att förändra institutionaliserade sanningar och leda till innovation som annars hade uteblivit.⁴³

I linje med regeringens ambition med Tillitsdelegationen så ska inte den regeringsnära utvecklingsmiljön innebära någon styrning i fråga om hur lösningen bör ser ut eller hur resurserna ska användas. Styrkan ligger i förmågan att mobilisera kompetens och drivkrafter till förändring hos de berörda aktörerna på alla nivåer.

Liknande lösningar finns redan i flera andra länder

Med en regeringsnära utvecklingsmiljö skulle Sverige ansluta sig till en lång rad länder som redan har etablerat vad som ofta kallas för labb eller som i bland beskrivs som en typ av insatsstyrka. Tidigt ute var MindLab i Danmark som bildades redan 2002. Andra internationellt erkända miljöer är det franska La 27e Région och engelska UK

⁴² Här avses vad de olika aktörerna kommer överens om att genomföra under själva arbetets gång i RUM.

⁴³ Kurtmollaiev, S. m.fl. (2018). *Organizational transformation through service design: The institutional logics perspective*, Andreassen, T. W. m.fl. (2016). *Linking service design to value creation and service research*, Patrício, L. m.fl. (2011). *Multilevel service design: From customer value constellation to service experience blueprinting* och Koskela-Huotari, K. m.fl. (2016). *Innovation in service ecosystems – Breaking, making, and maintaining institutionalized rules of resource integration*.

Policy Lab. Även om forskningen inom området är begränsad finns det flera exempel på projekt som har genomförts med lyckat resultat.⁴⁴

Det bör i sammanhanget framhållas att den svenska förvaltningsmodellen skiljer sig väsentligt från den i flera andra länder i och med det avstånd som finns i Sverige mellan regeringen och förvaltningen. Vårt förslag skulle därför kunna tolkas som att den svenska förvaltningsmodellen förskjuts i riktning mot andra länders mer regeringsnära förvaltningar. Men poängen med förslaget är inte att regeringen ska tvinga fram eller styra utformningen av de lösningar som utvecklas, och inte heller ta över ägarskapet för dem. Om det framkommer problem som bara kan lösas genom regerings- eller riksdagsbeslut ska RUM uppmärksamma det och vid behov hänvisa sådana frågor tillbaka till Regeringskansliet för beredning. En svensk lösning skulle därmed inte behöva få några juridiska konsekvenser vad gäller myndigheternas fristående ställning. Vi föreslår en utvecklingsmiljö och inget styrinstrument.

En kommitté är enkel att inrätta och kostnaderna är låga

Kommittéer är förhållandevis enkla att inrätta och avveckla och kostnaderna för dem är relativt låga. Kommittéformen har vissa generella fördelar i jämförelse med alternativa organisationsformer. Det framkommer i Statskontorets studie av kommittéer som används för andra typer av verksamhet än traditionellt utredningsarbete.⁴⁵ Dessutom har de en fristående status i förhållande till Regeringskansliet samtidigt som de i vissa avseenden är närmare Regeringskansliet än vad andra myndigheter är. Kommittéformen verkar alltså svara mot ett behov av en myndighet i friare och enklare former än vanliga förvaltningsmyndigheter.

Statskontorets studie visar också att kommittéformen fungerar förhållandevis bra för kommittéer med andra typer av uppgifter, trots att den inte är anpassad för annat än utredningsarbete. De kommittéer som intervjuats anser att de har fördel av sin unika position i gränslandet mellan andra myndigheter och Regeringskansliet. Därtill upplever de att de har en stor frihet att själva utforma och organisera verksamheten samt låga administrativa krav.

⁴⁴ Se Fransson, M. m.fl. (2019). *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö*.

⁴⁵ Statskontoret (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer*.

Större möjlighet till sektorsövergripande ansvar om kommittén sorterar under Statsrådsberedningen

Tillitsdelegationen förordar att kommittén bör sortera under Statsrådsberedningen vilket skulle göra möjligheten till ett sektorsövergripande ansvar större.

En viktig förutsättning för att utvecklingsmiljön ska kunna lyckas med sitt uppdrag är att huvudmannen vid Statsrådsberedningen för en dialog med företrädare för RUM om de uppdrag som regeringen vill att miljön ska hantera. För att ytterligare stärka dialogen mellan Statsrådsberedningen och RUM kan regeringstjänstemän förordnas som experter, i likhet med den ordning som gäller för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.⁴⁶

Det finns få alternativa organisationsformer

Tillitsdelegationen bedömer att kommittéformen är en förvaltningspolitisk lösning som kan hantera olika utmaningar enklare än vad som kan göras inom ramen för förvaltningsmyndigheterna. Att bilda en ny permanent myndighet bestående av enbart den föreslagna verksamheten är olämpligt av flera skäl, inte minst verksamhetens omfattning. Att inordna verksamheten i en befintlig myndighet skulle i praktiken innebära ett längre steg till uppdragsgivaren, regeringen, och dessutom att verksamheten behöver konkurrera med andra frågor och riskera att få en alltför låg prioritet.

Vår föreslagna lösning har vissa utmaningar, varav några beskrivs i Statskontorets rapport kring långsiktiga utredningar.⁴⁷ Men det är den bästa organisationsformen vi har bedömt vara möjlig för ändamålet.

Finansiering inom budgeten för kommittéväsendet

Den ordning som föreslås innebär att utvecklingsmiljön finansieras inom budgeten för kommittéväsendet. På så vis står RUM till regeringens förfogande som en flexibel resurs, när det är lämpligt.

⁴⁶ Dir. 2007:46 *Expertgrupp för studier i offentlig ekonomi*.

⁴⁷ Statskontoret (2019). *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer*.

Hur skulle RUM kunna fungera?

Nedan beskriver vi en möjlig process för hur en fråga skulle kunna hanteras inom ramen för RUM. Det vore inte ändamålsenligt att beskriva en standardiserad process för hanteringen. Komplexa samhällsutmaningar och arbetet för att försöka lösa sådana går inte att beskriva på ett enhetligt sätt på förhand, det är en del av det komplexa med dem. Däremot kan denna illustration ge en överblick på hur det skulle kunna fungera.

Tabell 4.1 Hur skulle RUM kunna fungera?

En möjlig process för att hantera en samhällsutmaning inom den regeringsnära utvecklingsmiljön (RUM)

Syfte	Ansvar
Diskussion om en viss samhällsutmaning Regeringskansliet och RUM för dialog om en fråga som skulle kunna vara aktuell.	Statsrådsberedningen
Regeringen beslutar Regeringen beslutar om en fråga som ska bli aktuell för RUM.	Regeringen
Utforskande arbete Utforskande arbete i RUM. Bland annat identifieras vilka aktörer som behöver vara representerande.	RUM
Ramarna fastställs De aktuella aktörerna samlas. Deltagarna arbetar gemensamt fram uppdragets ramar.	RUM
Diskussion kring problemet Under ledning av experter från RUM bedriver aktörerna ett arbete med att kontinuerligt utforska, ifrågasätta och återkoppla tankar kring samhällsutmaningen.	RUM
Åtgärder framåt Huvudsakligen tre typer av åtgärder kan vidtas framåt: – omgående förändring genomförs direkt hos aktörerna – förändring av samarbetet mellan Regeringskansliet och aktörerna – tillbaka till Regeringskansliet för vidare beredning.	RUM & Statsrådsberedningen
Avrapportering Kort sammanställning av vad som genomförts.	RUM

Diskussion om en samhällsutmaning

Det pågår kontinuerligt en dialog mellan ansvariga tjänstemän vid Statsrådsberedningen och RUM om vilka frågor som skulle kunna vara aktuella för RUM. Statsrådsberedningen tillsammans med RUM bedömer även huruvida det finns kapacitet. Här diskuteras ramarna för vilka samhällsutmaningar som är aktuella. Statsrådsberedningen bereder regeringsbeslut med uppdrag till RUM.

Regeringen beslutar

Regeringen tar initiativ till och beslutar vilken fråga som ska hänvisas till RUM. Det sker efter sedvanlig beredning inom Regeringskansliet. Initiativet till aktuella samhällsutmaningar som ska hanteras av RUM bör kunna komma från såväl tjänstemän som den politiska ledningen inom Regeringskansliet, bland annat utifrån dialoger med myndigheter och andra aktörer. Det är Statsrådsberedningen som bereder frågan.

Utforskande arbete

I nästa steg pågår ett utforskande arbete inom RUM med utgångspunkten från hur samhällsutmaningen beskrivits från den politiska nivån. RUM utforskar tillsammans med aktuella aktörer problemet. En central förmåga är att fånga och gestalta problemet så som det upplevs av berörda medborgare eller företag. Men även aktörer som exempelvis myndigheter kan bidra med underlag, vilket gör att medarbetare på olika nivåer kan komma att delta i workshops eller andra aktiviteter. För att beskriva problemet kan det behövas en tvärvetenskaplig ansats med metoder från exempelvis tjänstedesign, beteendevetenskap, datavetenskap och statsvetenskap. Inte minst ska även befintlig evidens- och erfarenhetsbaserad kunskap beaktas i arbetet. Den insamlade kunskapen är viktig i det fortsatta arbetet och den används bland annat för att ringa in vilka aktörer som behöver vara representerande framöver.

Ramarna fastställs

I nästa steg fastställs ramarna för det fortsatta arbetet med de inbjudna aktörerna. Det är frivilligt att delta och vilka aktörer som är aktuella varierar beroende på vilken samhällsutmaning som hanteras. De inbjudna presenteras för samhällsutmaningen. Problembilden visualiseras och i en förankrande och utforskande övning preciserar deltagarna gemensamt utvecklingsuppdragets och utmaningens ramar. Utöver problembilden diskuteras preliminära tidsramar och resursanvändning. Parterna enas även om gränserna för det system som ska utvecklas och vilka personer som bör knytas till arbetet i nästa fas.⁴⁸

Diskussion kring problemet

I nästa steg tar de utpekade aktörerna sig an samhällsutmaningen i den aktörsneutrala utvecklingsmiljön. Det innebär att representanter för resterande delar av systemet bjuds in.

Representanterna är nu fria att gemensamt komma med förslag på lösningar inom de ramar och systemgränser som givits av aktörernas företrädare. Arbetet leds av en expert från utvecklingsmiljön. Som ett första steg arbetar aktörerna med att förstå, granska och komplettera den givna problembilden.

Bilden av problemet kanske inte delas av alla deltagare. Det ligger i sakens natur att utmaningen ser olika ut ur olika perspektiv och att aktörernas problembilder kan skilja sig åt. Även representanter för medborgare och företag kan bjudas in för att säkerställa att detta även gäller problembilderna för dem.

Om aktörerna kan enas om en gemensam problembild fortsätter det mer lösningsorienterade arbetet med att kontinuerligt utforska, ifrågasätta och återkoppla tankar kring deltagarnas idéer. Lärande om problemet sker när möjliga lösningar utforskas och kunskapen om problemet påverkar i sin tur vad som uppfattas som lösningar. Utvecklingsmiljön är pådrivande för att säkerställa lärandet och samtidigt se till att arbetet drivs framåt.

Arbetsättet innehåller fortfarande ett lärande men det kan handla om mer konkreta åtgärder där olika aktörer funderar på åtgärder enskilt eller i samverkan. Åtgärder kan delvis komma att ske på respek-

⁴⁸ Här genomförs avgränsningar kring vilka frågor som går att hantera i utvecklingsarbetet och vilka frågor som ska behandlas som fasta.

tive deltagares hemmaplan, men regelbundet träffas deltagarna för erfarenhetsutbyte.

Åtgärder framåt

Om aktörerna så småningom har enats om de övergripande formerna finns det huvudsakligen tre huvudspår för hur åtgärderna som testats och det utforskande arbete som bedrivits kan tas vidare.

Det första spåret handlar om en förändring hos aktörerna som deltar. Det gäller sådant som aktörerna har mandat att själva besluta om. Det kan exempelvis handla om att Polisen förändrar rutinerna för förundersökningar eller att IVO förändrar hur de genomför inspektioner, som vi har sett i Tillitsverkstaden. Det kan också handla om att två myndigheter arbetar fram ett nytt sätt att återkoppla i olika ärenden eller att tre myndigheter arbetar med ett nytt sätt att dela information.

För det andra och det tredje spåret krävs det att själva lösningen behöver gå tillbaka till Regeringskansliet för vidare hantering. Det andra spåret kräver en förändring som kan bygga på dialog mellan myndigheter och Regeringskansliet. Det kan exempelvis handla om hur regeringen fördelar medel inom redan givna anslag, hur instruktionerna till vissa myndigheter formuleras eller hur det interna samarbetet inom Regeringskansliet kan utvecklas. För sådana förändringar krävs i vissa fall regeringsbeslut.

I det tredje spåret handlar det om att regeringen behöver få sitt mandat hos riksdagen, då det är riksdagen som godkänner förslag till lösningar. Här kan det handla om strukturella förändringar. Det kan exempelvis vara lagändringar eller hur medel i statsbudgeten ska fördelas och där regeringen behöver lämna förslag till riksdagen. Frågor som hamnar i detta spår behöver ofta en längre tid för hantering och ibland kan det även behövas en traditionell utredning innan en proposition kan lämnas till riksdagen.

Målet med det andra och tredje spåret är att skapa ett underlag som kan gå in i det reguljära Regeringskansliets beredningsapparat. Det behöver inte resultera i ett betänkande i dess traditionella form utan i stället kan fokus ligga på förslag, rekommendationer och konsekvensanalys. Det skulle också exempelvis kunna handla om att två myndigheter gemensamt har tagit fram ett förslag på förändringar i

en förordning. Ett viktigt uppdrag för RUM är att se till att det är tydligt för Regeringskansliet vad utvecklingsmiljön har identifierat för hinder och hur de bör förändras.

Utifrån våra erfarenheter är vår bedömning är att majoriteten av resultaten av RUM hamnar i något av de två första spåren, allra oftast i det första. Men att förändra regelverk kan ibland vara nödvändigt. Bland annat av detta skäl behöver det finnas en kanal från utvecklingsmiljön till den funktion på Statsrådsberedningen som initierat arbetet med den aktuella utmaningen. Statsrådsberedningen har att i vanlig ordning sortera ärendet till rätt departement för fortsatt beredning. Att hantera propåer om förändrade regelverk eller uppdrag är sådant som beredningsapparaten inom Regeringskansliet är skapad för och skicklig på att hantera. I vissa fall kan beredning inom berörda departement vara tillräckligt för att ärendet ska kunna föredras för regeringen inför beslut. I andra fall kan det därutöver krävas en traditionell utredning i det befintliga kommittéväsendet eller en bokstavsutredning internt på Regeringskansliet. Skilda fall kan behöva olika lösningar.

Avrapportering

I ett avslutande steg genomför medarbetare på RUM en kort sammanfattning av vad som genomförts och vilka lärdomar som dragits. Det ska vara en kort redogörelse i syfte att samla kunskap om hur utvecklingsarbetet har bedrivits och vad som kan förbättras till nästa uppdrag.

Samhällsutmaningar som skulle kunna vara aktuella

Psykisk ohälsa hos unga, vård av multisjuka äldre, ungdomsbrottslighet och läkemedelsbrist är exempel på komplexa samhällsutmaningar som skulle kunna vara aktuella för RUM.

RUM utgör ett komplement inom utredningsväsendet

En svaghet i de nuvarande utredningar som arbetar under lång tid är enligt Statskontoret att det kan vara oklart, både för omgivningen och för kommittén, vad en långsiktig kommitté har för mandat. Vi bedömer att detta förslag inte har denna svaghet då regeringen beslutar om tilläggsuppdrag som sedan RUM gemensamt med berörda aktörer arbetar med. Återkopplingen till regeringen gör sedan RUM.

En ytterligare svaghet enligt Statskontoret är att det finns en risk för att en ökad användning av långsiktiga kommittéer tar resurser från det traditionella utredningsväsendet. Vi kan inte bedöma huruvida RUM minskar eller ökar behovet av traditionella utredningar. Däremot gör vi bedömningen att det bör bli färre utredningar i form av nationella samordnare eftersom den typ av uppdrag som nationella samordnare generellt har skulle kunna rymmas inom ramen för RUM.

5 Konsekvensanalys

I detta kapitel redovisar vi konsekvenserna av de förslag som Tillitsdelegationen lämnar. Vi redovisar samhällsekonomiska och övriga konsekvenser av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474). Utöver detta ska delegationen särskilt beräkna och redovisa förslagets offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser.

5.1 Intressenter som berörs

De förslag som Tillitsdelegationen lämnar berör hela statsförvaltningen, men träffar myndigheterna direkt eller indirekt. Förslaget om att statliga myndigheter ska ha tillgång till ett externt stöd för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning berör direkt den myndighet som vi föreslår ska få uppdraget, nämligen Arbetsgivarverket. Ytterligare myndigheter berörs indirekt, till exempel ESV och Statskontoret.

Förslaget om att tillsätta en långsiktig kommitté berör Regeringskansliet direkt, men också statliga utredningar och myndigheter. Dit hör till exempel Vinnova, det Nationella innovationsrådet (SB2017/00253/INRÅD) och Kommittén för teknologisk innovation och etik (N 2018:04).

5.2 Kostnader och samhällsekonomiska konsekvenser

Detta betänkande föreslår hur arbetet för en mer tillitsbaserad styrning och ledning ska fortsätta efter det att Tillitsdelegationens uppdrag har slutförts när det gäller den främjande delen med fokus på staten. Förslaget rör kompetens- och processtödande insatser och är långsiktigt. Stödet ska bestå av information och kunskap om tillits-

baserad styrning och ledning, en plattform för erfarenhetsutbyte och samarbete, processtöd och kompetensutveckling. Tillitsdelegationen föreslår vidare att regeringen ska ge Arbetsgivarverket i uppdrag att tillhandahålla detta stöd riktat till statliga myndigheter för att utveckla en mer tillitsbaserad styrning och ledning inom sina myndigheter. Tillitsdelegationen bedömer att det för uppdragets genomförande krävs cirka sju årsarbetskrafter för att genomföra det uppdrag som förslaget innebär. Bedömningen bygger på omfattningen av delegationens främjande insatser hittills har varit och på den efterfrågan som har funnits i det arbetet. Kostnaderna för förslaget beräknas uppgå till cirka 9 miljoner kronor årligen. I beräkningen ingår personalkostnader inklusive sociala avgifter, samt möjligheter till avrop av vissa tjänster.

Tillitsdelegationen föreslår även att regeringen ska utse en långsiktig kommitté som har i uppgift att tillsammans med berörda aktörer skapa en arena för att kunna åtgärda komplexa samhällsutmaningar. Kommittén bör bestå av tre, fyra personer (ledamöter/deleger) varav en är ordförande. Till sitt förfogande ska kommittén ha ett sekretariat bestående av fem, sex personer. Kommittén ska kunna avropa tjänster av bland annat konsulter. Förslagets kostnader beräknas uppgå till cirka 10 miljoner kronor årligen.

Vissa samhällsekonomiska konsekvenser

Tillitsdelegationen har visat att ett antal redan väl kända och omskrivna problem och utmaningar kan få goda lösningar och positiva effekter genom en mer tillitsbaserad styrning och ledning. Men delegationen är också tydlig med att detta kräver ett långsiktigt arbete som bygger på förändring av beteenden. Arbetet behöver utmana traditioner, kulturer och rutiner samt ge större möjligheter för bredare delaktighet för medborgare och medarbetare. Därmed kan det finnas risk för att både nya utmaningar och kortsiktiga negativa effekter uppstår, vilket inte är ovanligt i ett förändringsarbete. Produktiviteten kan tillåtas att minska för en kortare period. Väl igenom de inledningsvisa utmaningarna, kan den tillitsbaserade styrningen och ledningen lägga grunden för en stabil, hållbar verksamhet som innebär betydande förbättringar för såväl medarbetare, medborgare som företag och som stärker tilliten till staten och ytterst demokratin.

Tillitsdelegationen anser att en mer balanserad styrning som utgår från medarbetarnas förmåga att öka mervärdet för myndigheternas verksamheter ökar kvaliteten och måluppfyllelsen. Detta sker bland annat genom att de som myndigheten finns till för medverkar i arbetet. Delegationen anser även att förslaget stärker det delegerade arbetsgivaransvaret, bland annat med ansvaret för kompetensförsörjningen och kompetensutvecklingen i staten. Det sker genom att förslaget förbättrar förutsättningarna för arbetsgivarna. Att skapa större delaktighet bland medarbetarna och att förslaget betonar medlemskap bör också stimulera samverkan med arbetstagarorganisationerna. Läs mer om resultaten av en tillitsbaserad styrning och ledning i kapitel 3.

Förslaget om ett stöd till statliga myndigheter bygger på att stödet av styrnings- och ledningsfrågor hålls ihop genom redan befintliga myndigheter. Detta bör skapa mervärde både i strategiskt upplägg, planering och genomförande av detta stöd. Det bör också förenkla och underlätta för de statliga myndigheterna att hantera dessa frågor på ett mer sammanhållet sätt.

Förslaget om den regeringsnära utvecklingsmiljön bör även det stärka en samordnad styrning och fokus på helhetssyn och långsiktiga positiva effekter för samhället.

Kostnader och vinster över tid och hos andra

I Tillitsdelegationens arbete talar både forskning, vårt eget arbete i Tillitsverkstaden och Tillitsnätverket, samt myndigheternas redovisningar för att det finns vinster med tillitsbaserad styrning och ledning. Dessa vinster kan vara både i form av effektiviseringar och ett större engagemang i arbetet. Tillitsdelegationen är medveten om att dessa vinster också kan föregås av vissa kostnader. Kostnaderna kan uppstå som en följd av att introducera nya sätt att arbeta på, att bjuda in medborgare och intresseorganisationer eller ha forskningsnära samarbete. Det kan bero på att myndigheterna då behöver avsätta mer tid innan de har funnit en smidig process för detta. Men det skiljer sig inte ifrån andra utvecklingsbehov. Kostnaden av de valda insatserna behöver som alltid sättas i relation till det värde som insatserna skapar. Men det är svårt att beräkna kostnader för och även vinster med utvecklingsarbete generellt, eftersom kostnader ofta

uppstår initialt och vinsterna, både senare eller till och med på andra ställen (i eller utanför organisationen) än där utvecklingsarbetet bedrivits. Delegationens förslag om en regeringsnära utvecklingsmiljö är just ett sådant exempel. Resurserna kommer att läggas på att skapa förutsättningar för effektivitets- och kvalitetsvinster vilka kan komma att uppstå på andra ställen i statsförvaltningen och samhället, till exempel hos kommuner, företag och medborgare. När det gäller interna utvecklingsbehov är det delegationens erfarenhet att myndigheterna, liksom de flesta andra organisationer, kontinuerligt bedriver någon form av utvecklings- och förbättringsarbete. Det bör därför inte betyda några större skillnader i kostnader för utvecklingsarbetet.

För att få kraft i det fortsatta arbetet med att utveckla den tillitsbaserade styrningen och ledningen vid de statliga myndigheterna behöver de som ska göra arbetet få rätt förutsättningar. Det handlar både om cheferna och om medarbetarna. Det kommer att krävas tid och pengar för att både upprätthålla verksamheten och att utveckla den, vilket kan betyda att det finns behov av att skifta perspektiv både hos individer och organisationen. Tillitsdelegationen anser också att det sannolikt redan finns resurser avsatta i den ordinarie verksamheten för utvecklingsarbete av olika karaktär. Vår omfångsrika empiri talar också för att det ibland behövs relativt små steg och medel för att skapa handlingsutrymme och större engagemang. Tillitsdelegationen anser att möjligheterna som ges för utvecklingsarbetet behöver balanseras mot de resurser och krav som ställs på verksamheten i övrigt. Stora ärendebalanser och pressade arbetsförhållanden kan vara utmaningar, men behöver inte vara hinder. Myndigheterna, och ibland även uppdragsgivaren behöver däremot synliggöra och ta hänsyn till dem och förstå vikten av vilka förutsättningar som ges till både chefer och medarbetare.

5.3 Andra konsekvenser

Tillitsdelegationen lägger inga förslag som är tvingande för kommunerna och landstingen och som därmed skulle påverka den kommunala självstyrelsen. Därför gör vi ingen konsekvensanalys som gäller detta. Däremot analyserar vi konsekvenserna för kvinnor och män,

flickor och pojkar, likvärdigheten, företagen, och för vissa övriga områden.

5.3.1 Konsekvenser för kvinnor och män, flickor och pojkar

Konsekvenserna av Tillitsdelegationens förslag när det gäller jämlikhet och jämställdhet kan ses ur såväl ett medarbetar- som ett medborgarperspektiv. Men inget av våra förslag får några direkta och tydliga konsekvenser, utan får snarare indirekta konsekvenser i ett längre perspektiv. Antalet anställda i den statliga sektorn var drygt 261 000 år 2018, vilket motsvarar cirka 5,3 procent av samtliga sysselsatta på den svenska arbetsmarknaden.¹ Av dessa är 52 procent kvinnor och 48 procent män. I delegationens tidigare betänkande redogjorde vi för den mycket större obalansen mellan anställda kvinnor (80 procent) och män (20 procent) för den kommunala sektorn. Därför bedömde vi att förslagen inom den kommunala sektorn skulle bidra till en förstärkning i yrken som är kvinnodominerade. Inom den statliga sektorn blir detta inte lika uppenbart. När det kommer till sjukfrånvaro visar statistiken ändå en dubbel så hög sjukfrånvaro hos kvinnor som hos män, 5,2 procent jämfört med 2,5 procent. Här har regeringen nyligen givit Statskontoret i uppdrag att analysera sjukfrånvaron bland statsanställda kvinnor. Tillitsdelegationen antar att ett stärkt medledarskap som bygger engagemang och bättre arbetsmiljö också kan bidra till att minska sjukfrånvaron på sikt.

En annan indikator på nuvarande och kommande utmaningar för staten som arbetsgivare är hur intresset för att söka och behålla sin anställning i staten ser ut. Våren 2019 svarade hela 73 procent av myndigheterna att de har brist på lämpliga sökanden när de rekryterar. För de senaste två åren har också andelen myndigheter som upplever att de har svårt att behålla personal ökat från 41 procent till 48 procent.² Men samtidigt har personalomsättningen för statsförvaltningen legat relativt stabilt de senaste åren på cirka 13 procent³. Vi bedömer att våra förslag och arbetet med en mer tillitsbaserad styrning och ledning generellt kan ge ett större fokus på medarbetarna och deras handlingsutrymme. Detta bör i sin tur bidra till en bättre arbetsmiljö med friskare medarbetare som också är mer till-

¹ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg. omr. 2, bilaga 1.

² Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg. omr. 2, avsnitt 5.2.2.

³ Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg. omr. 2, bilaga 1.

freds med sin arbetssituation. Om effekten med en mer tillitsbaserad styrning och ledning uppstår på bred front, kan vi förvänta oss att det kommer att minska antalet sjukskrivningar och också minska svårigheterna att rekrytera lämplig personal. Det kan dessutom minska en osund personalomsättning.

Likvärdighet

En av Tillitsdelegationens utgångspunkter är att fokusera på medborgaren. I takt med att detta fokus stärks, bör konsekvensen bli bättre möjligheter att anpassa de offentliga tjänsterna och servicen till kvinnors, flickors mäns och pojkars olika förutsättningar och behov. Samtidigt är en viktig del i att arbeta tillitsbaserat, att medborgaren också själv kan bidra med sina erfarenheter och kunskap och att regeringen tar hänsyn till detta i utvecklingen av myndigheters uppdrag och tjänster. Detta fokus skapar förutsättningar att tydliggöra individuella behov bättre och det kan också leda till en högre grad av likvärdighet och en högre effektivitet i de medborgar-nära tjänsterna.

Det är samtidigt viktigt att de medborgare som har sämre möjligheter att påverka inte får ett sämre bemötande eller behandling på bekostnad av de medborgare som har bättre möjligheter att påverka. Det ställer högre krav på medarbetarna i verksamheterna att hantera olika gruppers olika förmåga att delta. Diskussioner kring likvärdig behandling och bemötande blir än viktigare när medborgaren involveras i större utsträckning. Om verksamheterna klarar av att möta dessa krav bedömer Tillitsdelegationen att förslagen bör stärka likvärdigheten, och även stärka att de offentliga tjänsterna fördelas efter behov. Med medvetenhet och kunskap i verksamheterna bör medborgaren, oavsett till exempel socioekonomisk bakgrund eller kön, kunna bemötas utifrån individuella skillnader och individspecifika behov. Ytterst bidrar detta till ett ökat förtroende för staten som helhet.

5.3.2 Konsekvenser för företag

Tillitsdelegationens förslag innebär konsekvenser för många aktörer som finns inom det offentliga, huvudsakligen för statliga myndigheter. Vi har inte föreslagit något som direkt träffar företagen. Däremot kan förslagen om fortsatt stöd och en långsiktig utvecklingsmiljö indirekt ge konsekvenser för tjänstesektorn och konsultbranschen. Men konsekvenserna bör vara begränsade i fråga om utvecklingen av redan befintliga företag, nyetableringen av dem eller konkurrensen mellan dem, eller gentemot det myndighetsspecifika uppdraget. Det beror på att Tillitsdelegationens arbete och olika innovations- och utvecklingsinsatser i bland annat Vinnovas regi, redan har pågått under några år.

5.3.3 Övriga konsekvenser

Tillitsdelegationens förslag ger tillsammans förutsättningar för en mer öppen och medborgarnära statsförvaltning, baserad på tillit. Delegationen bedömer att förslagen kommer att ge positiva konsekvenser genom arbetet med en tillitsbaserad styrning och ledning och fokus på delaktighet och engagemang bland medarbetarna. Arbetet kan till exempel minska riskerna för korruption och andra oegentligheter och öka möjligheterna att bygga en kultur där medarbetare vågar ta ansvar och också vågar att påtala när något är fel. Däremot är konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet sannolikt marginella. Men om förslagen stärker myndigheternas medborgarfokus kan detta även leda till att tjänsterna och servicen utvecklas. Delegationen har inte funnit att övriga förslag ger några nämnvärda ekonomiska eller andra konsekvenser i de avseenden som anges i eller följer av 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

5.4 Förslag till finansiering

Tillitsdelegationens förslag uppgår till en total direkt kostnad om 19 miljoner kronor vilken vi föreslår ska finansieras delvis via statsbudgeten. Tabell 5.1 redovisar en sammanställning av statens kostnader och förslag till finansiering som rör Tillitsdelegationens förslag.

Tabell 5.1 Föreslagna finansieringskällor per förslag

Förslag	Kostnad	Finansieringskälla	Typ av kostnader
Fortsatt stöd	9 mnkr	Medlemsavgifter till Arbetsgivarverket	–
Långsiktig utvecklingsmiljö	10 mnkr	Utg. 1 anslag 4.1	Permanent, inom ram

Förslaget om fortsatt stöd i arbetet med en tillitsbaserad styrning och ledning bör finansieras genom de intäkter av medlemsavgifter som Arbetsgivarverket tar ut. När det gäller medlemsavgifterna kan medlemmarna, de flesta statliga myndigheter, vara finansierade via statsbudgeten eller via andra källor (till exempel avgifter). Anslaget 1:4 Arbetsgivarpolitiska frågor (utg. omr. 2) disponeras av Regeringskansliet⁴ och skulle kunna vara möjligt som finansiering av det uppdrag som regeringen föreslår lägga på Arbetsgivarverket. Vi föreslår dock att förslaget i stället bör finansieras av medlemsavgifterna. Detta skapar en tydlighet kring medlemmarnas ansvar och engagemang för arbetet. I övrigt bör de myndigheter som berörs av att ansvara och utföra vissa stödinsatser, finansiera detta inom ramen för respektive myndighets budget.

Tillitsdelegationens förslag som rör en långsiktig utvecklingsmiljö, till en kostnad av 10 miljoner kronor, föreslås finansieras via budget för kommittéväsendet och inom ramen för Regeringskansliets förvaltningsanslag.

⁴ Ap. 2 för anslaget 1:4 Arbetsgivarpolitiska frågor.

Referenser

Offentligt tryck

Departementspromemoria (Ds 2017:36) *En snabbare lagföring – Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål.*

Departementspromemoria (Ds 2018:9) *Snabbare lagföring.*

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

Förordning (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2008:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

Förordning (2009:1101) med instruktion för Verket för innovationssystem.

Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Kommittéförordning (1998:1474).

Kommittédirektiv (dir. 2016:51), *Tillit i styrningen.*

Kommittédirektiv (dir. 2017:119), *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen* (Fi 2016:03).

Kommittédirektiv (dir. 2019:6), *Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen* (Fi 2016:03).

Kommittédirektiv (dir. 2018:85), *Samordnad och accelererad policyutveckling kopplad till den fjärde industriella revolutionens teknologier* (N 2018:04).

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Myndighetsförordning (2007:515).

Patientsäkerhetslag (2010:659).

- Polislag (1984:387).
- Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
- Regeringens proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Regeringens proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017.*
- Regeringens proposition 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019.*
- Regeringens proposition 2019/20:1, *Budgetproposition för 2020.*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2008:18 *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren.*
- SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*
- SOU 2013:40 *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet.*
- SOU 2014:30 *Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet.*
- SOU 2016:2 *Effektiv vård.*
- SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*
- SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar.*
- SOU 2018:38 *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik.*
- SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*
- SOU 2018:48 *En lärande tillsyn – Statlig granskning i vård, skola och omsorg.*
- SOU 2019:6 *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.*

Litteratur

- Adler, P. S. (2001). "Market, Hierarchy, and Trust: The Knowledge Economy and the Future of Capitalism" i *Organizations science*, årg. 12, nr. 2. DOI: 10.1287/orsc.12.2.215.10117.
- Ahlbäck Öberg, S. och Wockelberg, H. (2015). "The Public Sector and the Courts" i Pierre, Jon (ed.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Ahlbäck Öberg, S. (2015). "Förvaltningen" i Mattson I. och Petersson O., *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS förlag.
- Ahlbäck Öberg, S. (2018). *Att kontrollera förvaltningen – Framväxten av granskningssambället*. Lund: Studentlitteratur.
- Ahlbäck Öberg, S. och Wockelberg, H. (kommande). *Public administration reforms in Sweden during the period 2016–2018*. Bryssel.
- Andersson, C., Erlandsson, M. och Sundström, G. (2014). "Marknadsstaten" i Björkman J., Fjæstad B. & Alexius S. (red.). *Alla dessa marknader*. Riksbankens Jubileumsfonds årsbok. Göteborg: Makadam förlag.
- Andreassen, T. W., Kristensson, P., Lervik-Olsen, L., Parasuraman, A., McColl-Kennedy, J. R., Edvardsson, B., & Colurcio, M. (2016). "Linking service design to value creation and service research" i *Journal of Service Management*, 27(1), 21–29. DOI: 10.1108/JOSM-04-2015-0123.
- Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingen 2021*.
- Arbetsförmedlingen (2019). *Ledningsfilosofin – hur tar vi nästa sten?*
- Arbetsgivarverket (2007). *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen inom staten*. Agv 2007:3.
- Arbetsgivarverket (2014). *Från politisering till professionell arbetsgivarroll – Arbetsgivarpolitik i statlig sektor 1994–2014*.
- Arbetsgivarverket (2018). *Arbetsgivarverkets stadgar för Arbetsgivarverket*.
- Arbetsgivarverket (2018). *Konjunkturbarometer för den statliga sektorn*.
- Bergman, M. och Jordahl, H. (2014). *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen*. Rapport från expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2014:1.

- Björkman, J., Fjæstad, B. och Alexius, S. (2014). *Alla dessa marknader*. Riksbankens Jubileumsfonds årsbok. Göteborg: Makadam förlag.
- Bligh, M. C. (2017). "Leadership and trust" i *Leadership today*. Springer. DOI: 10.1007/978-3-319-31036-7_2.
- Brante, T. (2014). *Den professionella logiken. Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*. Stockholm: Liber.
- Brante, T., Johnsson, E., Olofsson, G. och Svensson, L.G. (2015). *Professionerna i kunskapssamhället. En jämförande studie av svenska professioner*. Stockholm: Liber.
- Bringselius, L. (2015). "New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta?" i *Organisation & samhälle*. Föreningen Företagsekonomi i Sverige.
- Bringselius, L. (2017). *Tillitsbaserad styrning och ledning – Ett ramverk*, Tillitsdelegationens rapportserie. Rapport nr. 2.
- Bringselius, L. (2018). *Tillit – en ledningsfilosofi för framtidens offentliga sektor*. Helsingborg: Komlitt.
- Bringselius, L. (2019). *Kultur och värdegrundsarbete ur ett tillitsperspektiv*. Tillitsdelegationens rapportserie. Rapport nr. 6.
- Brottsförebyggande rådet (2019). *Utvärdering av försöksverksamheten snabba lagföring*. En delredovisning.
- Brottsförebyggande rådet (2019). *Handläggningstider i rättskedjan, samtliga brottsmistankar och fem särskilt utvalda brott*. Rapport 2016:5.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). "Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help?" i *The Innovation Journal*, årg. 17, nr. 1.
- De Fine Licht, J. och Pierre J. (2016). *Myndighetschefernas syn på regeringens styrning*. Publicerad vid Göteborgs universitet.
- Dirks, K.T. & Ferrin, D.L. (2002). "Trust in leadership: Meta-analytic findings and implications for research and practice" i *Journal of applied psychology*, 87.4: 611–628. DOI: 10.1037/0021-9010.87.4.611.
- Fransson, M. och Quist, J. (2014). *Tjänstelogik för offentlig förvaltning – en bok för förnyelsebyråkrater*. Stockholm: Liber.

- Fransson, M. och Quist, J. (2018). *Fri som en fågel – en studie av åter-professionalisering inom Försäkringskassan*. Karlstad: Karlstads universitet.
- Fransson, M., Quist, J. och Wetter Edman, K. (2019). *Politisk handlingskraft i en regeringsnära utvecklingsmiljö*. Forskningsrapport till Tillitsdelegationen. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Policy Press.
- Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrations-samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Hartman, L. (2011). *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS förlag.
- Holmlund, H., Häggblom J., Lindahl E., Martinson, S., Sjögren, A., Vikman, U. och Öckert, B. (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor – resultat och likvärdighet i svensk skola*. Rapport 2014:25, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Hood, C. (1991). "A New Public Management of All Seasons?" i *Public Administration*, årg. 69, nr 1: 3–19. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.
- Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Inspektionen för vård och omsorg (2018). Slutrapport *Pilotprojekt gällande HVB för barn och unga utifrån risk och kvalitet*.
- Inspektionen för vård och omsorg (2018). *Metaanalys policy lab IVO*.
- Jacobsson, B. (2011). *Hur styrs regeringskansliet? Om procedurer, prat och politik*. Score Rapportserie 2001:8.
- Jacobsson, B. & Ivarsson Westerberg, A. (2013). *Staten och granskningssamhället*. Stockholm: Södertörns högskola.
- Joseph, E. & Winston, B. (2005). "A correlation of servant leadership, leader trust, and organizational trust" i *Leadership & Organization Development Journal*, årg. 26 nr. 1. DOI:10.1108/01437730510575552.

- Klijn, E.-H. (2010). "Trust in governance networks: Looking for conditions for innovative solutions and outcomes". I S. P. Osborne, *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London & New York: Routledge.
- Konkurrensverket (2017). *Marknaden för hem för vård eller boende för ensamkommande och andra barn och unga*. Rapport 2017:8.
- Konkurrensverket (2018). *Konkurrensen i Sverige 2018*. Rapport 2018:1.
- Koskela-Huotari, K., Edvardsson B., Jonas J. M., Sörhammar D. & Witell, L. (2016). "Innovation in service ecosystems – Breaking, making, and maintaining institutionalized rules of resource integration" i *Journal of Business Research*, 69(8), 2964–2971. DOI: 10.1016/j.jbusres.2016.02.029.
- Kurtmollaiev, S., Fjuk, A., Pedersen, P. E., Clatworthy, S. & Kvale, K. (2018). "Organizational transformation through service design: The institutional logics perspective" i *Journal of Service Research* 21(1), 59–74. DOI: 10.1177/1094670517738371.
- Lindgren, L. (2014). *Nya utvärderingsmonstret: om kvalitetsmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Mayer, R. & Gavin, M. (2005). "Trust in management and performance: who minds the shop while the employees watch the boss?" i *The Academy of Management Journal*. October 2005. DOI: 10.5465/AMJ.2005.18803928.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- OECD (2013). *Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda*. I Government at a Glance 2013.
- Patrício, L., Fisk, R. P., Falcão e Cunha, J. & Constantine L. (2011). "Multilevel service design: From customer value constellation to service experience blueprinting" i *Journal of Service Research* 14(2), 180–200. DOI: 10.1177/1094670511401901.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.

- Ramböll Management Consulting AB (2016). *New Approaches till Policy Implementation – How public executives address the complexity of policy implementation and what can be done to increase efficiency and sustainability.*
- Riksrevisionen (2006). *Regeringens styrning av Naturvårdsverket.* RiR 2006:2.
- Riksrevisionen (2011). *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor.* RiR 2011:3.
- Riksrevisionen (2014). *Försvaret – en utmaning för staten Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014.* RiR 2014:8.
- Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel.* RiR 2016:05.
- Riksrevisionen (2016). *Statens servicecenter – Har administrationen blivit effektivare?* RiR 2016:19.
- Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna.* RiR 2019:2.
- Riksrevisionen (2019). *Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor – ett viktigt arbete som kan förbättras.* RiR 2019:6.
- Rothstein, B. och Holmberg, S. (2016). *Mellanmänsklig tillit i Sverige.* SOM-institutets forskarantologi nr. 66 Ekvilibrium. Göteborgs universitet.
- Scandiatransplant (2019). *Transplantation and waiting list figures.* www.scandiatransplant.org/data/sctp_figures_2018_4Q.pdf.
- Shockley-Zalabak, P., Ellis, K. & Winograd, G. (2000). "Organizational trust: What it means, why it matters" i *Organization Development Journal*, 18(4). 35–48.
- Skolverket (2019). *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola.* Dnr: 7.2.1-2015:778.
- Socialstyrelsen (2019). *Uppdragsbeskrivning – främjande av levande njurdonationer.*
- Statskontoret (2006). *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem.* Rapport 2006:3.
- Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.* Rapport i serien "Om offentlig sektor".

- Statskontoret (2013). *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*. Rapport nr. 17 i serien "Om offentlig sektor".
- Statskontoret (2014). *Att effektivisera system*. Rapport 2014:28.
- Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* Rapport nr. 25 i serien "Om offentlig sektor".
- Statskontoret (2016). *Häktningstider och forensiska undersökningar – Förslag för en snabbare forensisk process*. Rapport 2016:2.
- Statskontoret (2016). *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*. Rapport 2016:5.
- Statskontoret (2016). *Mer tid till kärnverksambeten*. Rapport 2016:19.
- Statskontoret (2016). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*, Rapport 2016:20.
- Statskontoret (2016). *Kommunal avtalsamverkan. Behövs ökade möjligheter?* Rapport 2016:23.
- Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. Rapport 2016:26.
- Statskontoret (2016). *Tillit på jobbet*. Rapport 2016:26B.
- Statskontoret (2017). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*. Rapport 2017:6.
- Statskontoret (2017). *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*. Rapport nr. 31 i serien "Om offentlig sektor".
- Statskontoret (2018). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag*. Rapport 2018:5.
- Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*. Slutrapport 2018:18.
- Statskontoret (2018). *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete*. Rapport 2018:21.
- Statskontoret (2018). *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*. Rapport 2018:27.
- Statskontoret (2019). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*. Rapport 2019:3.
- Statskontoret (2019). *Statsförvaltningen i korthet*.

- Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*. Rapport 2019:103.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*. New York: McGraw-Hill.
- Trägårdh, L. (2009). *Tilliten i det moderna Sverige – Den dumme svensken och andra mysterier*. Stockholm: SNS förlag.
- Trägårdh, L., Lundåsen, S. W., Wollebaek, D. och Svedberg, L. (2013). *Den svala svenska tilliten – Förutsättningar och utmaningar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Universitetskanslersämbetet (2013). *Årsrapport 2013 för universitet och högskolor*. Rapport 2013:2.
- Wockelberg, H. & Ahlbäck Öberg, S. (2018). *Public administration characteristics and performance in EU28: Sweden*. Brussels.

Övriga källor

- Dagens Nyheter*, artikel av Zarembo, M. Vad var det som dödade Herr B? Publicerad 2013-02-17. www.dn.se/kultur-noje/vad-var-det-som-dodade-herr-b/. (2019-09-09).
- Polisen (2019). *Framgångar med Snabbare lagföring för polisen*. Publicerad 21 februari 2019. <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2019/februari/framgangar-med-snabbare-lagforing-for-polisen/>. (2019-09-24).
- Socialstyrelsens årsredovisning 2018. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-2-4.pdf>. (2019-09-20).
- Svensk Polis, artikel av Åkerblom M. *Nya brott utreds snabbare*. Publicerad 2018-12-12. <https://tidningensvenskpolis.se/arkiv/hallarsida-aldre-artiklar/2018/nr-42018/nya-brott-utreds-snabbare/>. (2019-09-24).
- Tillitsreformen. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/>. (2019-09-06).

Trafikverkets årsredovisning 2018. <https://trafikverket.ineko.se/se/trafikverkets-arsredovisning-2018>. (2019-09-09).

Statskontoret (2019). Antalet myndigheter den 1 januari 2019, www.statskontoret.se

Kommittédirektiv 2016:51

Tillit i styrningen

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2016

Sammanfattning

Styrningen av förvaltningen har de senaste decennierna kännetecknats av decentralisering och ett delegerat ansvar för genomförande, budget och organisation. Fokus har legat på mål- och resultatstyrning och uppföljning.

Verksamhetsstyrningen kan dock i vissa fall ha bidragit till att den offentliga förvaltningen har brister när det gäller att styra verksamheten utifrån dess förutsättningar och medborgarnas behov och med tillit till medarbetares kompetens och förmåga. Det finns ett behov av att vidareutveckla en tillitsfull styrning av välfärdstjänsterna som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer. Den aktör som ansvarar för verksamheten måste ha utrymme att utveckla den och den aktör som styr måste kunna lita på att verksamheten utvecklas på ett rättssäkert, behovsstyrt, ändamålsenligt, samhälls-ekonomiskt effektivt sätt och i enlighet med uppsatta mål och att välfärdstjänster av god kvalitet levereras till medborgarna.

En delegation inrättas för att inom ramen för de befintliga regelverken genomföra dels projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet, dels projekt som omfattar hela styrkedjan dvs. styrning från den nationella nivån till genomförandet i kommuner och landsting. Avsikten är att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ska få en framträdande roll i detta arbete. Syftet med projekten ska vara att långsiktigt bidra till förbättrade förutsättningar för kommuner och landsting att vidareut-

veckla en rättssäker och effektiv förvaltning. Vidare ska projekten bidra till en tydlig, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad styrning som bidrar till att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna är behovsstyrda och håller god och likvärdig kvalitet och att de är jämlika, jämställda och tillgängliga.

För att möjliggöra ett kritiskt perspektiv på förändrings- och utvecklingsprocesser inom ramen för projekten ska dessa följas av ett antal forskare. Delegationen ska vidare verka för att samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner och landsting byggs i syfte att åstadkomma en effektivare, mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning avseende välfärdstjänsterna. Delegationen ska därför tillsammans med berörda myndigheter, kommuner och landsting analysera den statliga tillsynens effekter på kommunernas och landstingens verksamhetsutveckling, identifiera eventuella hinder för genomförande av utvecklingsinsatser och om möjligt föreslå hur tillsynen över kommunal verksamhet kan bidra till verksamhetsutveckling. Delegationen ska även analysera olika ersättningsmodellers styrande effekter och undersöka på vilket sätt ersättningsmodeller tydligare kan främja en bred och allsidig kvalitetsutveckling och effektivitet. Delegationen ska beakta hur ersättningsmodellerna påverkar fördelningen av och tillgången på välfärdstjänster utifrån ett geografiskt och socioekonomiskt perspektiv. Om delegationen anser att det är lämpligt ska den föreslå hur sådana modeller kan utformas. De delar av uppdraget som avser ersättningsmodeller omfattar inte skolväsendet eftersom frågor om ersättning inom skolväsendet redan utreds av Skolkostnadsutredningen (U 2014:14) och 2015 års skolkommission (U 2015:03). De delar av uppdraget som avser andra ersättningsmodeller än inom skolväsendet ska redovisas senast den 16 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas i en slutrapport senast den 18 juni 2018.

Bakgrund

Den offentliga förvaltningen har en central roll i utvecklingen av Sverige. En rättssäker och effektiv förvaltning stärker demokratin. En prioriterad fråga för regeringen är att förbättra styrningen i den offentliga sektorn i syfte att skapa mer effektiva verksamheter och större nytta för medborgarna.

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) anför regeringen att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Regeringen aviserar också att den avser att initiera ett arbete med att stimulera metodutveckling samt utveckla styrning och uppföljning. Angreppssättet kommer att vara brett. Arbetet ska bedrivas i nära samverkan med myndigheter, kommuner och landsting, välfärdsmedarbetare, brukare och forskarsamhället. Rättssäkerhet och medborgarperspektiv är viktiga utgångspunkter för arbetet (se utg.omr. 2 avsnitt 4.4).

Mot bakgrund av regeringens aviserade ambitioner att utveckla den statliga styrningen har Statskontoret fått i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet (Fi2016/00372/SFÖ).

Som ett led i arbetet inrättar regeringen nu också denna delegation.

Styrningen i den offentliga förvaltningen

Statens styrning av kommuner och landsting

Regeringsformen slår fast att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen innebär att kommuner och landsting, genom politiska beslut och prioriteringar, avgör hur man med hänsyn till lokala och regionala förutsättningar ska uppnå de nationella mål som riksdagen lagt fast. Detta innebär att staten i sin styrning av kommuner och landsting måste ge dem handlingsutrymme för egna prioriteringar.

Det kommunala uppdraget har över tid ökat i omfattning och komplexitet vilket har lett till att även behovet av vägledning har ökat. I detta sammanhang kan också konstateras att EU-rätten och dess genomförande nationellt påverkar kommuner och landsting i mycket hög utsträckning. En tydlig tendens är att den statliga styrningen har ökat i omfattning och blivit alltmer detaljerad. Detta gäller för såväl lagstiftning som de statliga myndigheternas föreskrifter.

År 1993 genomfördes omfattande förändringar i de statliga bidragssystemen till kommunerna. Den största förändringen var att flertalet av de specialdestinerade statsbidragen ersattes med ett generellt bidrag. År 1996 genomfördes förändringar som bl.a. innebar att även landstingen kom att omfattas av systemet. Ytterligare en stor förändring av

systemet gjordes 2005. Syftet med det generella bidragssystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting att kunna ge sina invånare likvärdig service oberoende av inkomster och andra strukturella förhållanden. Det sker främst genom utjämning för skillnader i skattekraft (inkomstutjämning) och strukturella kostnadsskillnader (kostnadsutjämning). Det generella statsbidraget utgör också ett medel för staten att påverka kommunsektorns samhällsekonomiska utrymme.

Som skäl för införandet av det nya utjämningsbidraget angavs att det skulle öka kommunernas handlingsfrihet genom att minska den statliga regleringen och skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar (prop. 1991/92:150). Genom det nya systemet skulle kommunerna ges ett ökat ansvar för sin verksamhet och ökad handlingsfrihet när det gäller verksamhetens utformning och prioriteringar mellan olika verksamheter samt bättre möjligheter till lokal anpassning och lokalt ansvar.

En förändring som påverkat kommunernas och landstingens styrning av verksamheten är att antalet riktade statsbidrag har ökat i antal sedan det generella kommunalekonomiska utjämningsystemet infördes. Anledningen är att staten har ansett att det funnits behov av att öka styrningen av verksamheterna för att nå de nationella målen.

Kommuners och landstings styrning av verksamheten

Under 1980-talet pågick inom kommuner och landsting ett förnyelsearbete när det gäller styrningen av den kommunala verksamheten. Bland annat genomfördes en försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation. Försöksverksamheten ledde fram till en ny kommunallag (1991:900) som trädde i kraft den 1 januari 1992. Ett av syftena med kommunallagsreformen var att skapa utrymme för en ökad målstyrning. Utgångspunkter för förändringen var att de förtroendevalda skulle få bättre möjligheter att styra och organisera sin verksamhet. Medborgarna skulle också garanteras goda möjligheter till inflytande och insyn. Genom ökad organisationsfrihet skulle kommuner och landsting ges förutsättningar att göra verksamheten effektivare.

Sedan införandet av kommunallagen 1992 har det skett omfattande omvärldsförändringar som bl.a. har lett till att kommuner och

landsting har reformerat sina organisationer. Av den forskningsöversikt som finns i betänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24) framgår att reformerna har motiverats både av ideologiska skäl och av en upplevd brist på resurser. En mångfald av organisatoriska lösningar och metoder för styrning av kommunal verksamhet har testats. Mycket inspiration till detta förändringsarbete har hämtats från den idériktning som går under den samlande engelska benämningen New Public Management och som handlar om att skapa förbättrad ekonomisk effektivitet med förebilder från privata företag och användning av marknadslösningar. Andra reformer har haft sin utgångspunkt i t.ex. ökat demokratiskt inflytande, där inspiration har hämtats från de idériktningar som lanserats som motkrafter till New Public Management (t.ex. det som går under den engelska benämningen Public Governance).

Stärkt innovationsförmåga i offentlig verksamhet

I januari 2015 ingick Verket för innovationssystem (Vinnova) och SKL en överenskommelse om stärkt innovationsförmåga i offentlig verksamhet. Överenskommelsen avser 2015–2017. Syftet med överenskommelsen är att stärka innovationsförmågan i den verksamhet som kommuner och landsting ansvarar för. Målet är att bidra till ökad kvalitet och bättre service i de tjänster och uppdrag som kommuner och landsting erbjuder medborgare, näringsliv och civilsamhälle.

Överenskommelsen syftar också till att främja innovationsledning eftersom en omställning mot mer innovativa organisationer kräver kunskap om innovationsledning. Därutöver ska SKL och Vinnova tillsammans medverka till att välfärdsteknologi utvecklas, sprids och genomförs i hela landet, att användarperspektivet främjas och att brukarens roll som medskapare betonas.

År 2014 och 2015 har SKL, med finansiering från Vinnova, genomfört projektet Förändra radikalt. Förutom metodutveckling och idéarbete har målet med projektet varit att identifiera hur nya arbets- och förhållningssätt påverkar ledarskap och medarbetarskap i de medverkande kommunerna.

SKL pekar i sin rapport för projektet, e-boken Förändra radikalt – gör annorlunda, billigare och bättre, på att det finns ett ökande intresse, inte enbart när det gäller nya tekniska lösningar utan även för

helt andra och nya sätt att utföra tjänster på. SKL pekar också på att internationella erfarenheter visar att radikala förändringar i verksamheterna har lett till att brukarnyttan ökat samtidigt som kostnaderna minskat. Dessutom har medarbetarnas arbetsglädje och självförtroende ökat.

SKL har pekat på behovet av ett kompetenscentrum för innovation i offentlig verksamhet i publikationen ”Positionspapper – En innovationsvänlig offentlig verksamhet” från 2015 och har i sitt inspel till regeringen inför forsknings- och innovationspropositionen 2016 lyft detta som ett förslag.

Vinnova har i sitt underlag till regeringens politik för forskning, innovation och högre utbildning 2017–2027, Innovation för ett attraktivare Sverige (dnr N2015/07590), pekat på behovet av nationell samordning och kunskapsspridning mellan pågående innovationsinsatser inom offentlig sektor. Vinnova genomför ett antal insatser riktade mot offentlig sektor, t.ex. FRÖN – För ökad innovation i offentligt finansierad sektor. Vinnova har även fått regeringens uppdrag (dnr N2014/2618/FIN) att utveckla ett innovationsledarlyft för ökad förmåga att bedriva innovationsarbete och att efterfråga innovation i offentlig verksamhet.

Ersättningsmodeller

Enligt 3 kap. 16 § kommunallagen får kommuner och landsting, efter beslut i fullmäktige, lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en individ. Detta innebär att kommuner och landsting kan välja att antingen bedriva verksamheten i egen regi eller anlita en privat utförare.

I de fall en kommun eller ett landsting överlämnar vården av en kommunal angelägenhet till en privat utförare är kommunen eller landstinget fortfarande huvudman för den kommunala angelägenheten. Andelen privata utförare varierar såväl mellan olika kommuner och landsting som mellan de olika verksamheterna.

Enligt 5 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) är det obligatoriskt för landstingen att erbjuda vårdvalssystem i primärvården. Det innebär att landstingen har en skyldighet att se till att primärvården organiseras så att alla som omfattas av deras ansvar för hälso- och sjukvård kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster och få till-

gång till en fast läkarkontakt (vårdvalssystem) som den enskilde väljer själv. Alla utförare ska behandlas lika, men landstingen har rätt att utforma regelverk och de närmare villkor som ska gälla för godkända utförare.

I valet av ersättningsmodell för sådan verksamhet som lämnas över till privata utförare ska kommuner och landsting beakta att de privata utförarna ges rimliga ekonomiska förutsättningar att utföra verksamheten. De måste samtidigt beakta förutsättningarna för den verksamhet som de bedriver i egen regi och sin ekonomi generellt. Ersättningsystemen är oftast prestationsbaserade och ersättningsnivåerna kopplas till antalet utförda prestationer i tid eller aktiviteter. Det kan förekomma skillnader i ersättningsnivåerna. Kommunerna baserar oftast ersättningen på en analys av vad den egna verksamheten kostar men kan också ta hänsyn till hur andra satt pris i regionen, marknadssituationen, effektiviseringskrav och politiska prioriteringar. Skillnad i ersättning mellan privata och kommunala utförare beror ibland på att de kommunala utförarna, till skillnad från de privata, måste vara verksamma i hela kommunen.

Vinnova har haft regeringens uppdrag att genomföra en satsning för att utveckla och stärka innovationer i offentlig sektor, med tonvikt på vård- och omsorgsområdet. Uppdraget redovisas i Vinnovas Slutrapport av regeringsuppdrag att utveckla innovationskraften i offentlig verksamhet med tonvikt på vård och omsorg (dnr S2015/04614).

I rapporten identifieras ersättningsmodeller som ett hinder som behöver ses över för att öka införandet och spridningstakten av innovationer inom vård och omsorg. Inom ramen för regeringsuppdraget har ett antal projekt rörande ersättningsmodeller genomförts. Syftet med projekten har varit att utveckla och ge förutsättningar för att på sikt etablera nya ersättningsmodeller som stärker möjligheterna att på ett tidigt stadium använda innovativa produkter och tjänster i verksamheten så att de kommer vården, omsorgen och inte minst patienterna och brukarna till godo. De genomförda projekten redovisas i rapporten Ersättningsystem för innovation i vård och omsorg – en studie av åtta projekt som utvecklar nya ersättningsmodeller (Vinnova rapport VR 2015:8, december 2015).

Av regleringsbrevet för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för vård- och omsorgsanalys framgår att myndigheten ska göra en ur ett patient- och medborgarperspektiv fördjupad analys av förutsättningarna för en jämlik och patientcentrerad primärvård. Primärvård-

dens förutsättningar att erbjuda en god vård efter behov ska analyseras. Bland de förutsättningar som berör primärvårdens uppdrag nämns bland annat ersättningssystem.

När det gäller kvalitetsarbete pågår det ett arbete med att utveckla olika typer av modeller för exempelvis uppföljning och förbättrade möjligheter till jämförelser för brukare inom flera områden. Som exempel kan nämnas Etisk plattform för öppenhet och insyn i vård och omsorg (mellan arbetsgivar-, fack- och branschorganisationer), 1177 Vårdguiden, Uppföljningsguiden (SKL) och Äldreguiden (Socialstyrelsen).

Uppdraget

Utveckla styrningen i hela styrkedjan i den offentliga förvaltningen

Staten står som garant för den enskildes rättssäkerhet och skyddet för liv, personlig säkerhet och hälsa.

En utgångspunkt för regeringens arbete är medborgarnas förväntningar på att de offentligt finansierade välfärdstjänsterna håller god kvalitet och att de är jämlika, rättssäkra, jämställda och tillgängliga. Medborgarperspektivet är därför en naturlig utgångspunkt vid bedömningen av om verksamheterna når målet för samhällsuppdraget. En viktig del i arbetet med en strategisk styrning utifrån ett medborgarperspektiv är en väl genomtänkt statlig styrning när det gäller nationella mål och de verksamheter som kommuner och landsting är huvudmän för.

Styrningen av förvaltningen har de senaste decennierna kännetecknats av decentralisering och ett delegerat ansvar för genomförande, budget och organisation. Fokus har legat på mål- och resultatstyrning och uppföljning. Målstyrningen har gett upphov till en mer aktiv uppföljning av resultatet och produktiviteten i verksamheten.

Mål- och resultatstyrningen har dock medfört att det finns risk för att nationella mål och övergripande målsättningar i lagstiftningen inte följs, dvs. att fördelningen av välfärdstjänster och annan offentlig service ska vara likvärdig, ändamålsenlig och behovsstyrd. Det förekommer att t.ex. vård fördelas efter efterfrågan i stället för efter behov (se bl.a Riksrevisionens rapport Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan? [RiR 2014:22]). Genom att mål och resultat, på de olika nivåerna i styrkedjan, i vissa fall har fragmenti-

serats har tillämpningen av styrningen även lett till en del negativa effekter. Om mål- och resultatstyrning bryts ned på en alltför detaljerad nivå ökar risken för suboptimering och bristande helhetssyn. Utöver att detta i vissa fall har bidragit till en icke ändamålsenlig ökning av administrationen, riskerar det också att leda till att de gemensamma resurserna inte används effektivt. Det har också, i vissa fall, lett till en styrning som minskat utrymmet för medarbetarna att, baserat på yrkeskunnande och erfarenhet, organisera sitt arbete på det sätt som bäst gagnar verksamheten och medborgarna.

Delegeringen av ansvar för genomförande, budget och organisation samt behovet av kontroll och uppföljning har haft positiva effekter för den offentliga förvaltningen. Det sätt som kontrollen och uppföljningen har utförts på har dock bidragit till en ökad och i vissa fall onödig administration samt även vissa snedvridande incitament.

Inom kommuner och landsting pågår kontinuerligt ett omfattande arbete med att utveckla styrningen av de kommunala verksamheterna, både för att höja kvaliteten och för att utveckla den kommunala servicen. Möjligheten att utveckla styrningen varierar emellertid mellan olika kommuner och landsting. I en kartläggning som SKL genomförde 2014 anger knappt en av tio kommuner att de har strukturer och arbetsformer som understödjer idéutveckling och utprovning av nya lösningar.

Av skrivelsen Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2014 (skr. 2014/15:102) framgår att ökningen av antalet årsarbetare i kommuner, landsting och kommunalförbund 2013 till stor del skedde i de personalkategorier som arbetar med administrativa uppgifter. Inom flera yrkesgrupper i kommunal verksamhet utgör arbete med ekonomiska ersättningsmodeller, administration och detaljreglering en betydande del av det totala arbetet. Samtidigt kan ett underdimensionerat administrativt stöd ha lett till att vissa yrkesgrupper får ägna allt mindre tid till det som är yrkets kärnuppgifter. Styrning som var avsedd att effektivisera den offentliga förvaltningen kan i stället i vissa fall ha bidragit till att byråkratisera den. Det finns risk för att erfarenhet och kompetens inte kommer till nytta och att yrkesetik inte får utrymme. Medarbetarnas möjlighet att utveckla den offentliga förvaltningen riskerar också att begränsas.

En alltför detaljreglerad styrning inom kommuner och landsting riskerar att missgynna den innovation som är nödvändig för att verk-

samheterna ska kunna möta de många utmaningar som de står inför, t.ex. en åldrande befolkning och urbanisering.

Det finns därför ett behov av att vidareutveckla en styrning som baseras mer på tillit och ökad förmåga såväl i kommuner och landsting som hos medarbetarna att utveckla verksamheten. Tillitsfull styrning bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan berörda aktörer. Detta gäller både statens styrning av kommuner och landsting och de senares egen styrning av verksamheten. Den aktör som ansvarar för verksamheten måste ha utrymme att utveckla den och den aktör som styr måste kunna lita på att verksamheter utvecklas på ett rättssäkert sätt och i enlighet med uppsatta mål och att välfärdstjänster av god kvalitet levereras till medborgarna. För att belysa frågor i sammanhanget liksom främjandet av ändamålsenliga regelverk har regeringen tillsatt Valfärdsutredningen (Fi 2015:01). Utredaren ska bl.a. föreslå hur den offentliga finansieringen av privat utförda välfärdstjänster bör regleras så att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och hur offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster kan utformas så att den säkrar likvärdighet, kvalitet, samhällsekonomisk effektivitet, behovsstyrning och öppenhet.

Det finns också behov av att stödja idé- och verksamhetsutvecklingen när det gäller en mer tillitsbaserad styrning inom ramen för befintliga regelverk. Vidare behöver det positiva förändringsarbete som redan pågår i ett antal kommuner och landsting tas till vara och synliggöras. Kunskap behöver också spridas om pågående och redan genomförda projekt. Erfarenheter från genomförda utvecklings- och innovationsprojekt bör tas till vara.

En delegation inrättas för att inom ramen för de befintliga regelverken genomföra dels projekt som främjar idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet, dels projekt som omfattar hela styrkedjan, dvs. styrning från den nationella nivån till genomförandet i kommuner och landsting. Projekten ska genomföras i samverkan med kommuner och landsting samt statliga myndigheter, i synnerhet sådana myndigheter som tillhandahåller medborgarnära tjänster och som har nära koppling till de kommunala verksamheterna eller som arbetar med utvecklings- och innovationsprojekt.

Delegationen ska inom ramen för projekten, tillsammans med berörda aktörer, identifiera och analysera hinder för att genomföra utvecklingsinsatser. I detta arbete bör det klarläggas vilka krav som regelverken för styrning, kontroll, redovisning och uppföljning ställer på

kommuner och landsting i dag och hur de tillämpas. Behovet av nationell styrning för att nå de nationella målen ska också beaktas.

Delegationen ska vidare identifiera områden, tjänster eller processer som bedöms ha särskilt stor utvecklingspotential och som bl.a. kan leda till en minskning av onödig administration, höjd kvalitet och effektivitet i kommunernas och landstingens verksamhet. Ett verktyg som under flera år fått stor uppmärksamhet när det gäller att driva på förnyelse och innovation i offentlig verksamhet är upphandling. Delegationen bör i sitt arbete ta del av och integrera tillämpliga delar av erfarenheterna av att främja innovationsupphandling.

Delegationen ska även främja projekt som syftar till att utveckla en mer samordnad verksamhet. Målet med projekten ska vara att långsiktigt bidra till förbättrade förutsättningar såväl för den statliga styrningen av kommunal verksamhet som för kommuner och landsting att styra sin verksamhet så att den kan resultera i betydande förbättringar för medarbetare, medborgare och företag.

Delegationen kan på eget initiativ göra fördjupade analyser av t.ex. hinder i form av lagstiftning som framkommer inom ramen för projekten. Detta inkluderar bristande incitament att sprida goda resultat från genomförda projekt. När det gäller hinder och bristande incitament bör erfarenheter av utvecklings- och innovationsprojekt som genomförts tillsammans med andra aktörer tas till vara.

Delegationen ska verka för ökat samarbete mellan statliga myndigheter, kommuner och landsting i syfte att åstadkomma en effektivare, mer tillitsbaserad och mindre administrativt belastande styrning. Transparens i systemen och medborgarnas rätt till insyn och en rättssäker hantering ska beaktas i detta arbete.

Som ett led i detta arbete ska delegationen i samarbete med SKL dels genomföra en inventering av nuvarande praxis i syfte att identifiera pågående arbeten i enskilda kommuner, dels organisera och driva nätverk där grupper av kommuner och landsting praktiskt söker och testar konkreta förändringar i styrningen utifrån ett tillitsperspektiv.

Vid val av vilka projekt som ska genomföras ska delegationen prioritera sådana projekt som involverar hela styrkedjan och deltagande av kommuner och landsting som har olika förutsättningar när det gäller t.ex. befolkningens storlek, geografiskt läge och ekonomiska förutsättningar.

Delegationen ska därutöver

- analysera och redovisa hur en styrning baserad på ökad tillit och kvalitativa snarare än kvantitativa mål påverkar välfärdstjänsternas likvärdighet, rättssäkerhet, kvalitet och kostnader,
- föreslå modeller för hur en styrning baserad på tillit och kvalitativa mål kan utformas,
- föreslå hur goda erfarenheter av och goda exempel på idé- och verksamhetsutveckling ska kunna spridas inom hela den offentliga förvaltningen,
- föreslå områden som skulle kunna vara lämpliga för kommunal försöksverksamhet,
- föreslå försöksverksamheter inom områden där det finns ett nära samarbete mellan kommuner eller landsting och statliga myndigheter, och
- tillsammans med berörda aktörer inventera s.k. tidstjuvar, dvs. åtgärder inom olika arbetsprocesser som skapar onödig administration och som tar tid från verksamheten och, om möjligt, föreslå hur dessa kan tas bort.

En lärande tillsyn

Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de bestämmelser som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Medborgarna ska genom tillsynen kunna vara förvissade om att deras intressen t.ex. när det gäller likvärdighet tas till vara. Det är därför centralt att tillsynen över kommunal verksamhet upprätthålls. Den statliga tillsynsverksamheten utformas utifrån kraven och målen inom olika verksamhetsområden.

Genom bestämmelserna i 6 § förvaltningslagen (1986:223) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515) är statliga myndigheter skyldiga att samordna sin verksamhet. Detta gäller även tillsyn. När flera myndigheter utövar tillsyn över samma verksamhet är det viktigt att tillsynen samordnas. Samordning mellan tillsynsorgan är viktig både för att tillsynen ska vara effektiv och för att den tillsynspliktiga verksamheten inte ska störas mer än nödvändigt. Det kan förekomma att flera tillsynsmyndigheter är i behov av samma eller likartade upp-

gifter men att rapporteringen ser olika ut när det gäller t.ex. frekvens eller omfattning. Det kan också förekomma att statliga myndigheter vid sin tillsyn över samma verksamhet ger motstridiga men utifrån sina respektive tillsynsområden korrekta rekommendationer. Genom samordning mellan tillsynsorganen kan eventuella motstridigheter i krav på en objektsansvarig redas ut.

I Rådet för styrning med kunskap samverkar nio statliga myndigheter inom området hälso- och sjukvård och socialtjänst. Rådet verkar för att styrningen med kunskap är samordnad, effektiv och anpassad till huvudmännens och professionernas behov. Rådet ska även verka för att patienters och brukares synpunkter och erfarenheter beaktas och att kommunikationen till användarna är samordnad samt samverka med myndigheter som inte ingår i rådet och med andra offentliga och privata aktörer. Rådet ska också vara ett forum för frågor om kunskapsutveckling, forskning och innovationer. Rådets verksamhet regleras i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Det är angeläget att tillsynsmyndigheterna intar ett lärande förhållningssätt till hur tillsynen kan utvecklas. På så sätt kan tillsynsmyndigheterna bidra till att utveckla den offentliga förvaltningen i övrigt. Genom att följa upp resultat och konsekvenser av tillsynen kan tillsynen användas som ett medel för att identifiera behov av utveckling. Tillsynen kan t.ex. hjälpa till att identifiera regler som är onödiga. Det kan också visa sig att kostnaderna för regelgivning och tillsyn är oproportionerligt stora.

Vissa tillsynsmyndigheter, t.ex. Inspektionen för vård och omsorg och Statens skolinspektion arbetar med att utveckla återföringen av tillsynsresultaten till de granskade verksamheterna för att dessa och även andra verksamheter ska kunna ha nytta och lära sig av tillsynen. På så sätt kan verksamheterna utvecklas och medarbetarnas kompetens öka.

Hur tillsynen över kommunal verksamhet är utformad kan ha stor betydelse för kommuners och landstings verksamhetsutveckling. Tillsynen, eller regelverket, kan i vissa fall ha utformats eller över tid utvecklats så att utvecklingen av kommunal verksamhet hindras. Regelverket kan t.ex. vara alldeles för detaljerat. Reglerna kan också ha blivit obsoleta på grund av teknikutveckling och andra omvärldsförändringar.

Tillsynen kan dock även fungera innovationsdrivande genom att den har utformats så att den ger incitament att nå ambitiösa målsätt-

ningar. Inom bl.a. miljöområdet finns det flera exempel på hur regleringar och tillsyn har fungerat som avgörande incitament för innovation och effektivisering.

Delegationen bör i sitt arbete ta till vara goda exempel och stödja användandet och spridningen av metoder till fler områden.

Delegationen ska tillsammans med berörda myndigheter, kommuner och landsting

- analysera och redovisa hur den statliga tillsynen påverkar kommunal verksamhetsutveckling och identifiera och redovisa eventuella hinder för genomförande av utvecklingsinsatser inom kommuner och landsting, och
- utreda och om möjligt föreslå hur den statliga tillsynen över kommunal verksamhet kan bidra till kommunal verksamhetsutveckling.

Ett nära samarbete med forskning och utvärdering

Att genomförda projekt utvärderas är en förutsättning för att man i efterhand ska få kunskap om projektens kvalitet och dra lärdom om vilka arbetsprocesser och åtgärder som lett till ett förändrat arbetssätt. Det finns dock skäl att även parallellt med genomförande av projekt studera de förändringar och utvecklingsaktiviteter som sker under projektens gång. Genom att anlita forskare eller experter som följer och aktivt deltar i projekten kan övriga deltagare i projekten få kunskap om vilka problem och möjligheter som forskarna ser utifrån sin kompetens. Genom att forskare deltar tidigt i arbetet blir det också möjligt att redan på planeringsstadiet skapa förutsättningar för bra utvärderingar, exempelvis genom tidig planering för insamling av relevant statistik. På så sätt kan forskarna tillföra ett kritiskt perspektiv på förändrings- och utvecklingsprocesser inom ramen för projekten.

Delegationen ska därför, antingen inom ramen för det egna arbetet eller genom att knyta till sig ett antal forskare eller experter, med ett forskningsperspektiv följa de olika projekten under genomförandet. För varje projekt ska det sammanställas en utvärderingsrapport. Rapporterna ska innehålla råd och rekommendationer samt ge goda exempel på innovativa lösningar. Eventuella hinder och förändringsbehov ska också redovisas. Av utvärderingen ska det framgå hur projekten påverkar välfärdstjänsternas likvärdighet och kvalitet.

De utvärderingsrapporter och andra studier som framkommer under arbetet ska komma berörda aktörer till del. Delegationen ska även sammanställa och sprida information om goda exempel och verka för att särskilt goda exempel uppmärksammas. Insatserna ska bidra till en idébank för utveckling av en tillitsbaserad styrning av kommunal verksamhet. I idébanken ska det även beskrivas hur idéerna kan omsättas i praktiken.

Ersättningsmodeller

De ersättningsmodeller som används i dag varierar såväl mellan olika sektorer som mellan olika kommuner och landsting. Ett skäl till detta är att utgångsläget och behoven är olika. Med ersättningsmodeller avses i detta sammanhang inte de från staten till kommuner och landsting riktade bidragen för viss verksamhet eller vissa åtgärder.

Hur villkoren för ersättningsmodellerna ser ut kan antas påverka hur verksamheternas innehåll utformas. Om syftet med en målbaserad ersättning är att ge den som tillhandahåller högre kvalitet mer i ersättning kan det räcka med att formulera relevanta mål för verksamheten. Den som uppnår målen kommer att belönas enligt modellen. Det skapar dock inte incitament för de aktörer som redan når målen att försöka genomföra kvalitetshöjande förändringar av verksamheten. Det kan också vara ett problem om den ekonomiska styrningen är för detaljerad. En sådan modell riskerar att skapa ett oflexibelt system som hindrar såväl tillvaratagandet av medarbetarnas kompetens för att utveckla verksamheten, som att med nya arbetssätt nå ökad kvalitet. Dessutom kan sådana ersättningsmodeller riskera att snedvrider verksamheten så att den frångår det övergripande målet att fördelning ska ske efter behov, vilket i sin tur bidrar till att minska den samhällsekonomiska effektiviteten. En annan aspekt kan vara att det i ersättningsmodellerna inte finns incitament för att satsa på innovationer som innebär en minskning av den egna produktionen, t.ex. etablering av distanslösningar baserade på avancerad teknologi och e-tjänster. Det är därför angeläget att genom en bred kartläggning inhämta kunskap om hur ersättningsmodellerna styr välfärdens innehåll samt hur detta påverkar verksamheternas kvalitet, inriktning och möjligheten att utveckla verksamheterna med stöd av medarbetarnas kunskap och kompetens och att ta till vara deras förslag till förändring för

att nå högre kvalitet. Även hur ersättningsmodellerna påverkar fördelningen av och tillgången på välfärdstjänster utifrån ett geografiskt och socioekonomiskt perspektiv ska beaktas.

Delegationen ska därför

- analysera och redovisa ersättningsmodellernas styrande effekter, och
- undersöka på vilket sätt ersättningsmodeller tydligare kan koppla den ekonomiska ersättningen till bred och allsidig kvalitetsutveckling, ändamålsenlighet, samhällsekonomisk effektivitet och främjande av innovation och, om lämpligt, föreslå hur sådana modeller skulle kunna utformas.

Skolväsendet omfattas inte av delegationens uppdrag när det gäller ersättningsmodeller eftersom frågor om ersättning inom skolväsendet redan utreds av Skolkostnadsutredningen och 2015 års skolkommision.

Konsekvensbeskrivningar

Delegationen ska, utöver att redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beräkna och redovisa förslagets offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser. Om något förslag innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga, ska delegationen föreslå en finansiering. För samtliga förslag som delegationen lämnar ska den göra en analys av hur de samhällsekonomiska kostnaderna förhåller sig till den samhällsekonomiska nytta som förväntas uppnås.

Delegationen ska belysa förslagets effekter på utvecklingen av företagandet, nyetableringen av företag och konkurrensen mellan företag. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska delegationen utforma förslagen så att de inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till deras ändamål. Delegationen ska också analysera vilka konsekvenser förslagen får för kvinnor och män, flickor och pojkar samt förslagets effekter för jämställdheten. Delegationen ska även analysera förslagets konsekvenser för de nationella målen och lagstiftningens övergripande intentioner när det gäller likvärdighet och fördelningen av offentliga tjänster efter behov. Konsekvenserna ska anges enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om

konsekvensutredning vid regelgivning. I samband med konsekvensanalysen ska delegationen inhämta synpunkter från Tillväxtverket och Ekonomistyrningsverket.

Uppdragets genomförande och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras i nära samarbete med SKL, kommuner, landsting, relevanta statliga myndigheter, berörda nationella samordnare, forskningsinstitutioner, organisationer som företräder professionerna och andra relevanta aktörer. Delegationen förutsätts skapa särskilda forum för sådan samverkan. Delegationen ska också föra en dialog med Statskontoret och använda den kunskap som kommer fram inom ramen för Statskontorets uppdrag om statens styrning av offentlig sektor. I den del av uppdraget som avser ersättningsmodeller ska delegationen samråda med Valfärdsutredningen (Fi 2015:01). Delegationen ska även hålla sig informerad om pågående relevanta utredningar, bl.a. 2015 års skolkommision. En referensgrupp bestående av experter inom berörda verksamhetsområden och departement inom Regeringskansliet ska utses.

De delar av uppdraget som avser ersättningsmodeller ska redovisas senast den 16 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas i en slutrapport med en sammanställning av utvärderingsrapporterna och förslag till vidare åtgärder. Slutrapporten ska lämnas senast den 18 juni 2018.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:119

Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2017

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 16 juli 2016 att inrätta en delegation med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet (dir. 2016:51).

Uppdraget utvidgas nu. Delegationen får i uppdrag att bl.a.

- genomföra dels projekt som syftar till att ge stöd till statliga myndigheter som vill utveckla verksamheten med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning vid myndigheten, dels projekt som syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet,
- organisera och driva nätverk där grupper av statliga myndigheter praktiskt söker och prövar konkreta förändringar i styrningen utifrån ett tillitsperspektiv,
- sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en mer tillitsbaserad styrning i den egna verksamheten, och
- föreslå hur bl.a. erfarenheter av idé- och verksamhetsutveckling inom statliga myndigheter ska kunna spridas inom hela den statliga förvaltningen även efter att delegationen har avslutat sitt arbete.

Utredningstiden förlängs. De återstående delarna av uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ska redovisas senast den 18 juni 2018.

De nya delarna av uppdraget ska redovisas i en slutrapport senast den 13 oktober 2019.

Utvidgning av uppdraget

Inom ramen för regeringens tillitsreform har Statskontoret på uppdrag av regeringen lämnat tre rapporter om hur statens styrning av den statliga verksamheten kan utvecklas (Statskontoret 2016:19, 2016:20 och 2016:26). Myndigheten framhåller i rapporterna att tillitsbaserad styrning endast fungerar om den omfattar hela statsförvaltningen, och även relationen mellan ledningen och medarbetarna inom en myndighet. Enligt Statskontoret är en stor del av de statliga myndigheternas administration egeninitierad. Myndigheten konstaterar vidare att ett starkt ledarskap motverkar onödig administration och att ledarskapsfrågorna är viktiga för att åstadkomma en utvecklad styrning med tillit som grund.

Regeringen anförde i budgetpropositionen för 2017 att den avsåg att se över vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att medarbetarnas kompetens tas tillvara i de statliga myndigheterna. Regeringen framhöll i detta sammanhang att det är viktigt att myndighetsledningarna verkar för en kultur som är lyhörd, både inåt och utåt, och där medarbetarna uppmuntras att tänka innovativt (prop. 2016/17:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.4).

Inom de statliga myndigheterna pågår kontinuerligt ett arbete med att utveckla verksamheterna, både för att höja kvaliteten och för att förbättra den statliga servicen till medborgare och företag. Möjligheten att utveckla verksamheterna varierar emellertid mellan olika myndigheter. Regeringen ser därför ett behov av att uppmuntra och förstärka stödet till statliga myndigheters interna arbete med att utveckla en styrning som baseras mer på tillit och förtroende för medarbetarnas kompetens och förmåga. Tillitsdelegationens uppdrag tar i nuläget endast sikte på att främja idé- och verksamhetsutveckling när det gäller kommunal verksamhet. Denna del av uppdraget bör därför utvidgas så att det även omfattar de statliga myndigheternas verksamhet.

Delegationen ska mot denna bakgrund

- genomföra projekt som syftar till att ge stöd till statliga myndigheter som vill utveckla verksamheten med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning vid myndigheten,

- inom ramen för projekten, och tillsammans med berörda aktörer, identifiera och analysera hinder, både inom och utanför den berörda myndigheten, för att genomföra utvecklingsinsatser,
- identifiera områden inom myndigheternas interna verksamhet som bedöms ha särskilt stor utvecklingspotential och som t.ex. kan minska onödig administration, utveckla medarbetarskap och ledarskap samt höja kvaliteten och effektiviteten i statliga myndigheters verksamhet,
- genomföra projekt som syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet, t.ex. mellan olika statliga myndigheter eller mellan statliga myndigheter och kommuner,
- anlita forskare som ska följa samtliga projekt för att möjliggöra ett kritiskt perspektiv på förändrings- och utvecklingsprocesser inom ramen för projekten,
- organisera och driva nätverk där grupper av statliga myndigheter praktiskt söker och prövar konkreta förändringar i styrningen utifrån ett tillitsperspektiv,
- sprida kunskap om hur statliga myndigheter kan utveckla en tillitsbaserad styrning i den egna verksamheten, samt
- föreslå hur erfarenheter av och goda exempel på idé- och verksamhetsutveckling inom statliga myndigheter ska kunna spridas inom hela den statliga förvaltningen även efter att delegationen har avslutat sitt arbete.

Statliga myndigheter ska inbjudas att medverka i de ovan angivna projekten. Detta gäller särskilt sådana myndigheter som tillhandahåller medborgarnära tjänster eller har nära koppling till kommunal verksamhet och som arbetar med utvecklings- och innovationsprojekt. Myndigheterna deltar frivilligt i projekten och dessa ska genomföras vid myndigheterna med stöd av delegationen. Målet med projekten ska vara att långsiktigt bidra till förbättrade förutsättningar för statliga myndigheter att styra sin verksamhet så att den kan resultera i betydande förbättringar för medarbetare, privatpersoner och företag.

Fokus för uppdraget är myndigheternas interna verksamhet. Om delegationen identifierar övergripande slutsatser och goda exempel

när det gäller regeringens styrning av myndigheterna, ska dock även dessa presenteras.

Samverkan och förlängd tid för uppdraget

Delegationen ska genomföra de nya delarna av uppdraget i samverkan med Statskontoret, som har i uppdrag att kartlägga projekt som bidrar till utvecklingen av en tillitsbaserad styrning (Fi2017/03341/SFÖ). Delegationen ska också samverka med Arbetsgivarverket, andra berörda statliga myndigheter, forskningsinstitutioner, organisationer som företräder olika yrkesgrupper och andra relevanta aktörer. Delegationen förutsätts skapa särskilda forum för sådan samverkan.

Delegationen ska även hålla sig informerad om pågående utredningar som är relevanta utifrån de nya delarna av uppdraget.

En särskild referensgrupp bestående av experter inom de verksamhetsområden och delar av Regeringskansliet som berörs av de nya delarna av uppdraget ska knytas till delegationen.

Delegationen ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande.

Utredningstiden förlängs. De återstående delarna av uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ska redovisas i en rapport senast den 18 juni 2018. De nya delarna av uppdraget ska redovisas i en slutrapport senast den 13 oktober 2019.

Delegationens uppdrag kvarstår oförändrat i de delar som inte behandlas i dessa tilläggsdirektiv.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:6

Tilläggsdirektiv till Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 mars 2019

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 16 juni 2016 att inrätta en delegation med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet (dir. 2016:51).

Uppdraget utvidgades den 7 december 2017, då delegationen fick i uppdrag att bl.a. genomföra både projekt som syftar till att ge stöd till statliga myndigheter som vill utveckla verksamheten med målet att uppnå en mer tillitsbaserad styrning vid myndigheten, och projekt som syftar till att skapa en mer samordnad offentlig verksamhet (dir. 2017:119).

Uppdraget utvidgas nu ytterligare. Delegationen får i uppdrag att göra en kartläggning av och analysera introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda samt att lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas. Av förslaget ska huvuddragen av vilka delmoment utbildningen ska innehålla, formerna i stort för utbildningen samt vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen framgå. Delegationen ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Det utvidgade uppdrag som gavs den 7 december 2017 ska redovisas senast den 13 oktober 2019. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 2 maj 2020.

Tidigare centrala utbildningsinsatser för statsanställda

Statens institut för personalutveckling (SIPU) fanns inrättat 1979–1992. Institutet var enligt sin instruktion en central servicemyndighet för personalutveckling inom statsverksamheten. Myndigheten skulle bl.a. fortlöpande bevaka behovet av personalutveckling i statsförvaltningen, utveckla och tillhandahålla personalutbildning och utbildningsmaterial m.m. som efterfrågades av de statliga myndigheterna, utarbeta förslag till regeringen på åtgärder av generell karaktär som inte direkt motsvarades av efterfrågan hos myndigheter eller andra samt verka för att behovet av personalutbildning tillgodosågs också inom det allmänna utbildningssystemet.

Verksamheten vid SIPU upphörde då regeringen bedömde att stödverksamhet av det aktuella slaget så långt som möjligt bör vara efterfrågestyrd, och att stöd som finns att köpa på marknaden av rent principiella skäl inte bör tillhandahållas av staten (prop. 1991/92:100 bilaga 8).

De följande åren fick flera myndigheter utbildnings- och utvecklingsuppdrag som avsåg statligt anställda, bl.a. Statens kvalitets- och kompetensråd (1999–2005), Verket för förvaltningspolitisk utveckling (2006–2008) och Kompetensrådet för utveckling i staten (2009–2012).

Därefter har olika främjande- och utvecklingsuppdrag lämnats till bl.a. Värdegrundsdelegationen när det gäller god förvaltningskultur.

Värdegrundsdelegationens slutrapport Att säkerställa en god statsförvaltning

I Värdegrundsdelegationens slutrapport Att säkerställa en god statsförvaltning, som överlämnades i december 2016, föreslog delegationen att alla nyanställda i staten ska få en introduktionsutbildning, i vilken de bl.a. ges kunskap om de grundläggande rättsprinciper som gäller i staten. Delegationen föreslog vidare att regeringen skulle ge en myndighet i uppdrag att ta fram ett utbildningsmaterial som kan användas både vid introduktionen av nya statsanställda och vid fortbildning. Delegationen ansåg även att de introduktionssamtal eller introduktionsdagar som regeringen anordnar för myndighetschefer, överdirektörer, länsråd samt övriga chefer och styrelseledamöter bör vara obligatoriska. Introduktionen ansågs vara ett led i att åstadkomma

en samsyn kring statsförvaltningens konstitutionella grund och de förvaltningspolitiska mål som är gemensamma för statsförvaltningen.

Statskontorets uppgift att främja och samordna en god förvaltningskultur i staten

Statskontoret har fr.o.m. 2017 enligt förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret i uppgift att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Statskontoret genomför med anledning av detta bl.a. seminarier om den statliga värdegrunden och erbjuder myndigheterna stöd för chefer och medarbetare i staten genom workshoppar och webbutbildningar.

Forskning och utbildning

Vid universitet och högskolor bedrivs forskning och utbildning inriktad på statlig förvaltning inom bl.a. statsvetenskap och organisationsteori. Exempelvis finns Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, Förvaltningsakademien vid Södertörns högskola och forskningscentrumet Score som drivs gemensamt av Stockholms universitet och Handelshögskolan i Stockholm.

Svenska institutet för europapolitiska studier har vidare enligt förordningen (2008:748) med instruktion för Svenska institutet för europapolitiska studier i uppgift att tillhandahålla utbildningar i ämnen som rör Europeiska unionen som en del av kompetensförsörjningen i den offentliga verksamheten.

Uppsala universitet har sedan 2014 haft regeringens uppdrag att ta fram kompetensutvecklingsinsatser om mänskliga rättigheter för statligt anställda. Sedan 2017 innebär uppdraget bl.a. att universitetet i nära dialog med berörda myndigheter ska inventera de behov och frågeställningar om mänskliga rättigheter som aktualiseras i respektive myndighets verksamhet. Universitetet ska därefter utarbeta och genomföra utbildningsinsatser. Syftet med uppdraget är att berörd personal ska få förståelse för sin roll och tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna och deras innebörd.

Myndigheternas arbetsgivarpolitiska ansvar

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten är långtgående. Det är myndigheterna som anställer, lönesätter, utvecklar och avvecklar sin personal utifrån gällande regelverk i form av författningar och kollektivavtal, och inom givna ekonomiska ramar.

Myndigheterna ska enligt myndighetsförordningen (2007:515) se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten samt skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Den statliga kompetensförsörjningen

Regeringens mål är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik, som säkerställer att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. Målet utgår från den långtgående arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten. Arbetsgivarpolitiken utvecklas i samverkan mellan myndigheterna och samordnas av Arbetsgivarverket. För att uppnå målet måste staten vara en attraktiv och föredömlig arbetsgivare. De statliga myndigheterna ska bedriva ett strategiskt arbete med sin kompetensförsörjning. Att de statsanställda avspeglar befolkningens sammansättning har betydelse för legitimiteten och allmänhetens förtroende för den statliga förvaltningen. Ett respektfullt och värdigt bemötande av allmänheten är av stor vikt för förtroendet. De statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman (prop. 2018/19:1 utg.omr. 2 avsnitt 6).

Antalet statsanställda uppgick i september 2018 till drygt 260 000, varav 95 procent var månadsavlönade. Av dessa var 13 procent, dvs. drygt 32 000, nyanställda.

Tillkännagivande om introduktionsutbildning för statsanställda

Riksdagen har för regeringen tillkännagett som sin mening att en introduktionsutbildning för statsanställda ska införas (bet. 2017/18:KU37 punkt 9, rskr. 2017/18:230). I det aktuella betänkandet framhöll konstitutionsutskottet vikten av att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper

och regelverk som gäller i statsförvaltningen, t.ex. bestämmelser om offentlighet och sekretess.

Utvidgning av uppdraget

Tillitsdelegationen ges i uppdrag att lämna förslag till hur och när en gemensam obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas.

Inför framtagandet av förslaget ska delegationen genomföra en kartläggning över introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda. Av kartläggningen ska det framgå om utbildningen är obligatorisk, tillhandahålls av myndigheten själv eller någon extern aktör och om den genomförs digitalt, med eller utan handledare. Kartläggningen ska vidare innehålla en redogörelse för innehållet i utbildningarna, särskilt med avseende på de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen och för rollen som statstjänsteman. Det är vidare av intresse att få veta om konsulter som upphandlas ges en introduktion om vad det innebär att arbeta i staten. Kartläggningen ska även omfatta eventuella fortbildningstillfällen och myndigheternas kostnader för introduktionsutbildningarna.

Delegationen ska med utgångspunkt i kartläggningen redovisa en analys av om det finns skillnader i utbildningsutbud och i vilken utsträckning utbildningen är obligatorisk utifrån

- myndighetens storlek (antal anställda),
- myndighetens lokalisering,
- om myndigheten bedriver verksamhet på flera orter,
- myndighetens verksamhetsinriktning och uppgifter, samt
- ytterligare förhållanden som delegationen bedömer vara av betydelse.

Delegationen ska föra en dialog med ett urval av myndigheterna för att ta tillvara deras erfarenheter av introduktioner av anställda.

Utifrån den ovan nämnda kartläggningen och analysen ska delegationen lämna förslag till en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda. Av förslaget ska det framgå vilka huvud-

sakliga delmoment utbildningen ska innehålla, särskilt avseende de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen och för rollen som statsanställd.

En obligatorisk introduktionsutbildning för statligt anställda måste vara anpassningsbar och flexibel utifrån olika faktorer som myndigheternas storlek, verksamhetens karaktär och de nyanställdas förkunskaper. Exempelvis kan förutsättningarna variera beroende på om de nyanställda har rättslig utbildning och erfarenhet sedan tidigare jämfört med om de inte har det.

Delegationen ska lämna förslag på vilken av de befintliga statliga myndigheterna som ska ansvara för samordningen av introduktionsutbildningen.

Gränsdragningen mellan den gemensamma introduktionsutbildningen och respektive myndighets introduktionsutbildning ska belysas. Den samordningsansvariga myndigheten ska föra en fortlöpande dialog om nödvändiga verksamhetsanpassningar med berörda myndigheter utifrån behov och mål.

Delegationen ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Delegationen ska bedöma och analysera förslagets konsekvenser för myndigheterna, kostnaderna för genomförandet och dess finansiering. Förslaget får inte medföra ökade kostnader för staten. Om delegationen lämnar alternativa förslag om vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen, ska för- och nackdelar med de olika alternativen redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Delegationen ska vid genomförandet av det utvidgade uppdraget samråda med Arbetsgivarverket, Svenska institutet för europapolitiska studier samt med universitet och högskolor.

Statskontorets kunskaper och erfarenheter av att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten kan utgöra ett stöd till delegationen vid genomförandet av uppdraget.

Delegationen ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att lämna synpunkter.

Delegationen ska löpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om uppdragets genomförande.

Utredningstiden förlängs. Det utvidgade uppdraget som gavs den 7 december 2017 ska redovisas senast den 13 oktober 2019. Delegationens uppdrag ska i övrigt redovisas senast den 2 maj 2020.

(Finansdepartementet)

Tillitsnätverket och de deltagande myndigheterna

Tillitsdelegationen skickade ut en formell inbjudan till samtliga myndighetschefer i juni 2018 om att få delta i Tillitsnätverket. Ett 50-tal myndigheter svarade att de ville vara med. Vid start i september 2018 deltog 44 myndigheter. I tabell 1 finns en sammanställning av deltagande myndigheter utifrån deras storlek och departementsstillhörighet. Två myndigheter har dessutom haft en observatörsroll under året; Vinnova och ESV.

Tabell 1 Myndigheter inom ramen för Tillitsnätverket
Olika bakgrundsvariabler för deltagarna i Tillitsnätverket

	Antal myndigheter
<i>Antal anställda</i>	
Färre än 20	2
21–50	0
51–100	6
101–500	14
501–1000	10
Över 1000	12
<i>Departement</i>	
Arbetsmarknadsdepartementet	5
Finansdepartementet	9
Försvarsdepartementet	0
Infrastrukturdepartementet	3
Justitiedepartementet	2
Kulturdepartementet	1
Miljödepartementet	3
Näringsdepartementet	5
Socialdepartementet	7
Statsrådsberedningen	0
Utbildningsdepartementet	8
Utrikesdepartementet	1

Tillitsnätverket träffades sju gånger under perioden september 2018 till september 2019 och hade sex hemuppgifter som skulle lösas mellan träffarna. Varje nätverksträff hade ett tema. Temana omfattade de sju principerna enligt ramverket, kultur och ledarskap, relationen till Regeringskansliet samt myndigheternas nästa steg. Vid träffarna varvades möjlighet till erfarenhetsutbyte och diskussion med presentationer av lärande exempel, forskning m.m.

Hemarbete med fallstudier

Till varje träff hade myndigheterna en hemuppgift som behandlade temat för träffen. Hemuppgifterna utgick i huvudsak från att pröva principerna på ”ett möte”, internt eller externt, som myndigheterna själva valt, och som vi har kallat fallstudie. Syftet med det egna valet

av fallstudie var att både konkretisera och driva på utvecklingsarbetet i respektive myndighet. Vidare var syftet att skapa en gemensam utgångspunkt för myndigheternas diskussioner. I varje hemuppgift uppmanades myndigheterna att identifiera hinder för att tillämpa principerna respektive tre, fyra åtgärder för att utveckla sitt arbete vidare.

Sammanställningen av myndigheternas val av fallstudier framgår av tabell 2.

Tabell 2 Deltagande myndigheter och deras val av fallstudie

Myndighet	Fallstudie
Arbetsförmedlingen	Myndigheten och kommunerna för att följa upp om och hur nya styrmodellen påverkar det dagliga arbetet
Arbetsgivarverket	Medlemsråden
Bolagsverket	Juridikavdelning och årsredovisningsavdelning (kärn- och stödverksamhet)
Boverket	Uppdragsavdelningen och verksamhetsavdelningen (horisontell och vertikal samverkan)
Delegationen mot segregation	Myndigheten och kommunerna
E-hälsomyndigheten	Myndigheten (olika avdelningar) och vårdgivare, apotek, patienter, andra myndigheter, intresseorganisationer om att skapa nationella läkemedelslistan
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	Myndigheten och lärosäten, forskare kring balansen tillit och kontroll avseende kvalitetssäkring av forskningen
Göteborgs universitet	Rektors verksamhetsdialog med fakulteterna kring uppföljning och planering (inkl. institutionsledningen)
Högskolan i Skövde	Introduktion av nyanställd medarbetare (inkl. kärn- och stödverksamheter)
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Myndigheten och arbetslöshetskassa kring granskningar i ett uppstartskede samt ev. även arbets sökandes kontakter hela myndighetskedjan, dvs. även Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan
Jordbruksverket	Arbetsplatsdialog (medarbetare och enhets-, avdelnings-, teamnivå) samt Intressentdialog (Utbetalande verksamhet vid Jordbruksverket och bank, flera myndigheter och intresseorganisation)
Jämställdhetsmyndigheten	Myndigheten och urval myndigheter om jämställdhetsintegration
Kemikalieinspektionen	Myndigheten (utvecklingsavdelningen med uppgift att utveckla lagstiftningen och andra styrmedel) och näringslivet
Konkurrensverket	Myndighet (olika avdelningar) och företagare, ombud, upphandlar el branschorganisationer angående tips om överträdelser

Konsumentverket	Myndigheten (flera avdelningar) och företag kring tillsyn, kunskaphöjande insatser m.m. inkl. branschorganisationer
Kronofogden	Myndigheten (flera avdelningar) och galdenär, sökande, ombud, förvaltare m.fl. i en avhysning
Kungliga musikhögskolan	Myndigheten (tjänstställd lärare) och student
Länsstyrelsen i Hallands län	Myndigheten och kommuner (främst de arbetar med tillsyn enligt miljöbalken) kring tillsynsvägledning utifrån miljöbalkens område
Länsstyrelsen i Kalmar län	Myndigheten (olika enheter) och lantbrukaren
Länsstyrelsen i Östergötlands län	Tvårsektoriellt möte, ett möte mellan olika enheter internt
Myndigheten för delaktighet	-
Myndigheten för familjerätt och föräldraskap	Arbetsplatsträffar
Migrationsverket	Myndigheten (förväret) och Kriminalvården och Polisen i handräckningsuppdraget, dvs. transport av förvarstagen
Mittuniversitetet	Processen schemaläggning som involverar student, lärare, schemaläggare dvs. medborgare/kund, fakultet, stödfunktion
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Myndigheten och den årliga kampanjen "Krisberedskapsveckan" vilket inkluderar mötet med länsstyrelser, frivilligorganisationer, näringsliv m.fl.
Mälardalens högskola	Myndigheten (olika avdelningar) och studenter kring upp-ropet
Naturvårdsverket	Strategiska miljöchefsgruppens möten dvs. Naturvårdsverket och några av länsstyrelsernas chefer inom miljöskyddet
Pensionsmyndigheten	Myndigheten (kundservice) och kund om ansökan om bostadstillägg, inkl. även hyresvärden
Riksarkivet	Myndigheten (kundtjänsten och andra avdelningar) och kunder/användare av informationsbestånd eller tjänster
Riksgälden	Stödfunktioner och avdelningschefer kring verksamhetsplanering (kärn- och stödverksamhet)
Statens beredning för medicinsk och social utvärdering	Myndigheten (upplysningstjänsten) och frågeställare (annan myndighet) för att ta fram kunskapsunderlag gm litteraturoversikt
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	Myndigheten och partners såsom andra regeringar, offentliga institutioner i andra länder, civilsamhällesorganisationer i andra länder, näringslivsaktörer i andra länder, internationella organisationer, andra svenska myndigheter, svenska näringslivsaktörer
Sjöfartsverket	-
Skogsstyrelsen	Kundmötet Avverkning. Myndighetens kontakt med skogsägarna i avverkningsprocessen
Socialstyrelsen	Myndigheten och andra myndigheter kring normeringsprocessen (ta fram, revidera eller följa upp regelverk) samt de som berörs av normeringen

Specialpedagogiska skolmyndigheten	Myndigheten (all personal) och barn och vårdnadshavare om specialskolan
Statens veterinärmedicinska anstalt	Kärnverksamhet och IT-enhet kring utvecklingsfrågor
Svenska ESF-rådet	Myndigheten (regionalt och nationellt) och projektägare liksom medfinansierare, konsulter, utvärderare och media
Södertörns högskola	Myndigheten (fokus lärare men inkl. även andra) i utformning av och berednings-/beslutsprocesser för kursplaner, men också inkl. studenter
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	Möte 1: Informellt samråd (samverkan mellan enheter/avdelningar). Möte 2: Möte myndighet och patientföreträdare
Trafikverket	Myndigheten (olika avdelningar) och enskild medborgare (markägare, resenär, nyttjare etc.) men också andra såsom kommun, entreprenör, näringsliv, andra myndigheter
Transportstyrelsen	Myndigheten (kundtjänsten och andra avdelningar) och medborgare kring körkortsärenden
Örebro universitet	Fakultets- respektive institutionsdialoger kring uppföljning

Enkätundersökning

Information om enkäten

I enkätundersökningen har vi utgått från Statskontorets register över statliga myndigheter från 2019. Totalt finns 340 statliga myndigheter under regeringen och av dessa har 302 bedömts vara relevanta att undersöka. Vi har sedan bedömt att 4 andra myndigheter som lyder under Riksdagen varit relevanta att undersöka. Totalt har 306 bedömts vara relevanta att undersöka.¹ Dessa myndigheter har fått möjligheten att svara på en enkät mellan 2019-05-15 och 2019-06-15. Av dessa har 201 svarat. Det ger en svarsfrekvens på 66 procent. I avsnittet bakgrundsinformation finns en längre beskrivning av urvalet samt bakgrundsinformation kring de myndigheter som har svarat. Fråga 2–8 innehåller förutom alternativen Ja/Nej ett kommentarsfält för fritextsvar. Dessa är inte med i denna bilaga.

¹ Fyra myndigheter som inte finns med i Statskontorets register (Riksrevisionen, Justitieombudsmannen, Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ansvarsnämnd) har också tagits med då dessa bedömdes relevanta att undersöka.

Fråga 1: Vilken roll i myndigheten har du som svarar?

Tabell 1 innehåller vilken roll företrädaren i myndigheten den som svarat har haft. Enkäten har varit riktad till högsta ledning på myndigheten och ska också vara förankrad där.

Tabell 1 Roll i myndigheten
Antal och andel uppdelat på vilken roll den som svarat har inom myndigheten.

	Antal	Andel
Myndighetschef	68	34 %
Administrativ chef	31	16 %
Stabschef	25	13 %
HR-chef	14	7 %
Ställföreträdande myndighetschef	7	3 %
Övrigt ²	56	27 %
Totalt	201	100 %

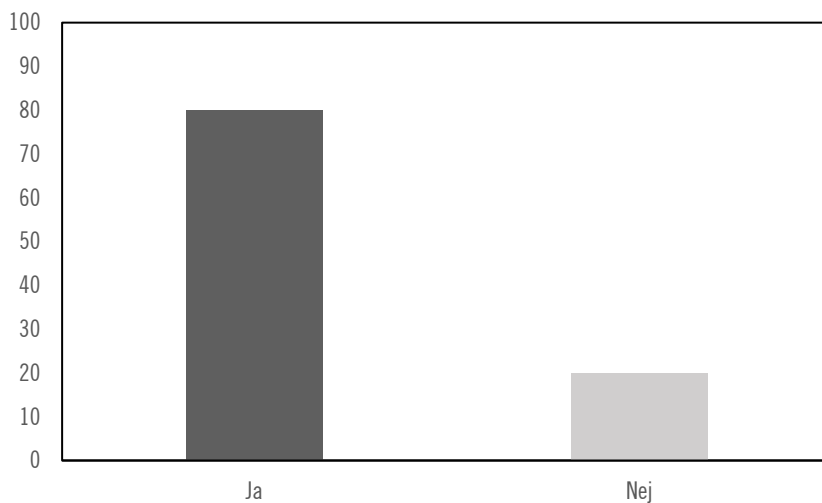
Källa: Tillitsdelegationen.

² Går att finfördela mer. Denna kategori domineras av förvaltningschefer, enhetschefer, ekonomichefer och stabsmedarbetare.

Fråga 2: I myndighetens ledningsgrupp finns en god kännedom om vad tillitsbaserad styrning och ledning är? Ja/Nej

Tabell 2 Fråga 2: I myndighetens ledningsgrupp finns en god kännedom om vad tillitsbaserad styrning och ledning är?

Svar i procent



Tabell 3 innehåller samma information som tabell 2.

Tabell 3 Fråga 2: I myndighetens ledningsgrupp finns en god kännedom om vad tillitsbaserad styrning och ledning är?

Antal och andel.

	Antal	Andel
Ja	158	79
Nej	41	21
Totalt	199	100

Källa: Tillitsdelegationen.

Tabell 4 innehåller svar på fråga 2 uppdelat på olika typer av statliga myndigheter.

Tabell 4 Svar från olika statliga myndigheter

Svar för olika statliga myndigheter på påståendet "I myndighetens ledningsgrupp finns en god kännedom om vad tillitsbaserad styrning och ledning är"

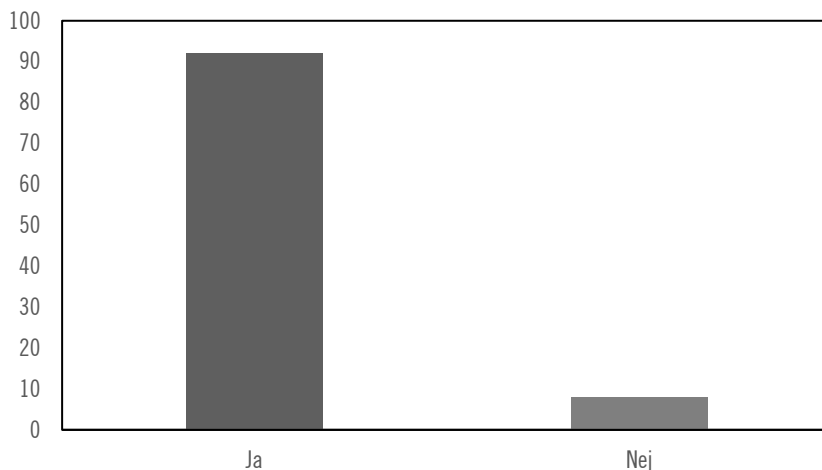
	Antal svar	Ja (antal)	Nej (antal)
<i>Antal anställda</i>			
Färre än 20	26	65 % (17)	35 % (9)
21–50	34	74 % (25)	26 % (9)
51–100	33	73 % (24)	27 % (9)
101–500	54	87 % (47)	13 % (7)
501–1000	20	85 % (17)	15 % (3)
Över 1000	32	88 % (28)	12 % (4)
<i>Departement</i>			
Arbetsmarknadsdepartementet	8	88 % (7)	12 % (1)
Finansdepartementet	27	89 % (24)	11 % (3)
Försvarsdepartementet	5	80 % (4)	20 % (1)
Infrastrukturdepartementet	7	71 % (5)	29 % (2)
Justitiedepartementet	69	77 % (53)	23 % (16)
Kulturdepartementet	16	63 % (10)	37 % (6)
Miljödepartementet	4	100 % (4)	0 % (0)
Näringsdepartementet	11	64 % (7)	36 % (4)
Socialdepartementet	8	100 % (8)	0 % (0)
Statsrådsberedningen	1	100 % (1)	0 % (0)
Utbildningsdepartementet	35	80 % (28)	20 % (7)
Utrikesdepartementet	5	80 % (4)	20 % (1)
<i>Myndighetstyp</i>			
Länsstyrelse	11	91 % (10)	9 % (1)
Domstol	55	75 % (41)	25 % (14)
Tillsynsmyndighet	9	89 % (8)	11 % (1)
Universitet/högskola	24	88 % (21)	12 % (3)
Nämndmyndighet	7	57 % (4)	43 % (3)
<i>Deltagit i Tillitsdelegationens arbete</i>			
Tillitsverkstaden	5	100 % (5)	0 % (0)
Tillitsnätverket	34	94 % (32)	6 % (2)

Källa: Tillitsdelegationen.

Fråga 3: Tillitsbaserad styrning och ledning uppfattas av ledningsgruppen som relevant för myndigheten? Ja/Nej

Tabell 5 Fråga 3: Tillitsbaserad styrning och ledning uppfattas av ledningsgruppen som relevant för myndigheten?

Svar i procent



Tabell 6 innehåller samma information som tabell 5.

Tabell 6 Fråga 3: Tillitsbaserad styrning och ledning uppfattas av ledningsgruppen som relevant för myndigheten?

Antal och andel.

	Antal	Andel
Ja	184	94
Nej	11	6
Totalt	195	100

Källa: Tillitsdelegationen.

Tabell 7 innehåller fråga 3 uppdelad på olika bakgrundsvariabler.

Tabell 7 Svar för olika statliga myndigheter

Svar för olika statliga myndigheter på påståendet "tillitsbaserad styrning och ledning uppfattas av ledningsgruppen som relevant för myndigheten"

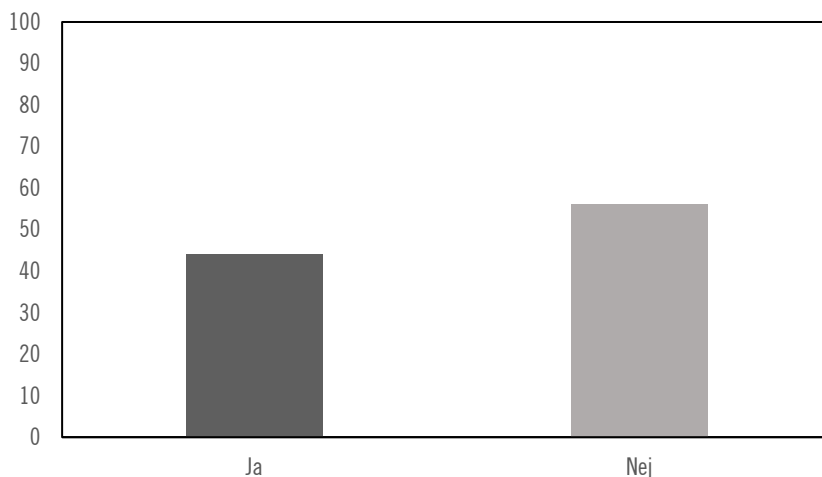
	Antal myndigheter	Ja	Nej
<i>Antal anställda</i>			
Färre än 20	25	84 % (21)	16 % (4)
21–50	33	91 % (30)	9 % (3)
51–100	32	94 % (30)	6 % (2)
101–500	53	96 % (51)	4 % (2)
501–1000	20	100 % (18)	0 % (0)
Över 1000	32	100 % (32)	0 % (0)
<i>Departement</i>			
Arbetsmarknadsdepartementet	8	100 % (8)	0 % (0)
Finansdepartementet	26	96 % (25)	4 % (1)
Försvarsdepartementet	5	100 % (5)	0 % (0)
Infrastrukturdepartementet	7	100 % (7)	0 % (0)
Justitiedepartementet	68	87 % (59)	13 % (9)
Kulturdepartementet	16	100 % (16)	0 % (0)
Miljödepartementet	4	100 % (4)	0 % (0)
Näringsdepartementet	11	100 % (11)	0 % (0)
Socialdepartementet	7	100 % (7)	0 % (0)
Statsrådsberedningen	1	100 % (1)	0 % (0)
Utbildningsdepartementet	34	97 % (33)	3 % (1)
Utrikesdepartementet	5	100 % (5)	0 % (0)
<i>Myndighetstyp</i>			
Länsstyrelse	11	100 % (11)	0 % (0)
Domstol	54	83 % (45)	17 % (9)
Tillsynsmyndighet	9	89 % (8)	11 % (1)
Universitet/högskola	24	96 % (23)	4 % (1)
Nämndmyndighet	6	100 % (6)	0 % (0)
<i>Deltagit i Tillitsdelegationens arbete</i>			
Tillitsverkstaden	5	100 % (5)	0 % (0)
Tillitsnätverket	34	100 % (34)	0 % (0)

Källa: Tillitsdelegationen.

Fråga 4: Finns det specifika områden inom er verksamhet som har särskilt stor utvecklingspotential för att uppnå en mer tillitsbaserad styrning och ledning? Ja/Nej

Tabell 8 Fråga 4: Finns det specifika områden inom er verksamhet som har särskilt stor utvecklingspotential för att uppnå en mer tillitsbaserad styrning och ledning?

Svar i procent



Tabell 9 innehåller samma information som tabell 8.

Tabell 9 Fråga 4: Finns det specifika områden inom er verksamhet som har särskilt stor utvecklingspotential för att uppnå en mer tillitsbaserad styrning och ledning?

Antal och andel.

	Antal	Andel
Ja	86	44
Nej	111	56
Totalt	197	100

Källa: Tillitsdelegationen.

Tabell 10 innehåller fråga 4 uppdelad på olika bakgrundsvariabler.

Tabell 10 Svar för olika statliga myndigheter

Svar för olika statliga myndigheter på frågan
"Finns det specifika områden inom er verksamhet som har särskilt
stor utvecklingspotential?"

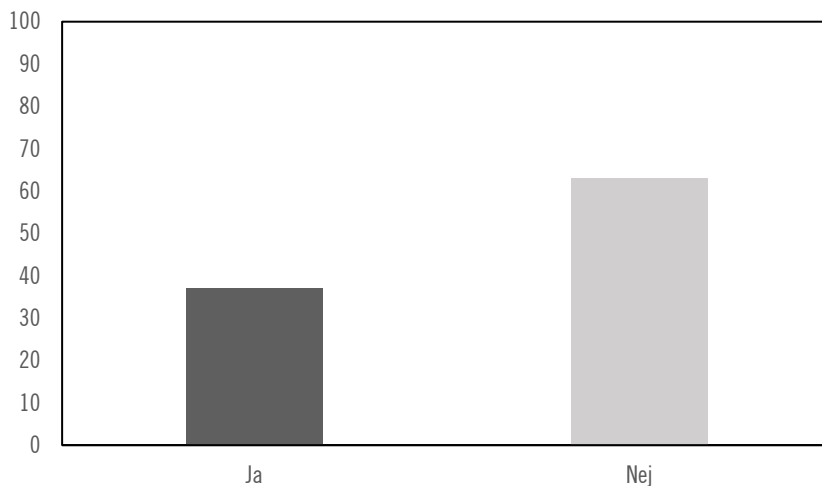
	Antal myndigheter	Ja	Nej
<i>Antal anställda</i>			
Färre än 20	25	24 % (6)	76 % (19)
21–50	34	38 % (13)	62 % (21)
51–100	32	44 % (14)	56 % (18)
101–500	54	41 % (22)	59 % (32)
501–1000	20	65 % (13)	35 % (7)
Över 1000	32	56 % (18)	44 % (14)
<i>Departement</i>			
Arbetsmarknadsdepartementet	8	50 % (4)	50 % (4)
Finansdepartementet	27	52 % (14)	48 % (13)
Försvarsdepartementet	5	0 % (0)	100 % (5)
Infrastrukturdepartementet	7	29 % (2)	71 % (5)
Justitiedepartementet	68	41 % (28)	59 % (40)
Kulturdepartementet	16	44 % (7)	56 % (9)
Miljödepartementet	4	25 % (1)	75 % (3)
Näringsdepartementet	11	45 % (5)	55 % (6)
Socialdepartementet	8	50 % (4)	50 % (4)
Statsrådsberedningen	1	0 % (0)	100 % (1)
Utbildningsdepartementet	34	62 % (21)	38 % (13)
Utrikesdepartementet	5	0 % (0)	100 % (5)
<i>Myndighetstyp</i>			
Länsstyrelse	11	73 % (8)	27 % (3)
Domstol	54	37 % (20)	63 % (34)
Tillsynsmyndighet	9	44 % (4)	56 % (5)
Universitet/högskola	24	67 % (16)	33 % (8)
Nämndmyndighet	6	33 % (2)	67 % (4)
<i>Deltagit i Tillitsdelegationens arbete</i>			
Tillitsverkstaden	5	60 % (3)	40 % (2)
Tillitsnätverket	34	68 % (23)	32 % (11)

Källa: Tillitsdelegationen.

Fråga 5: Finns det interna hinder för att bedriva en tillitsbaserad styrning och ledning i er myndighet? Ja/Nej

Tabell 11 Fråga 5: Finns det interna hinder för att bedriva en tillitsbaserad styrning och ledning i er myndighet?

Svar i procent



Tabell 12 innehåller samma information som tabell 11.

Tabell 12 Fråga 5: Finns det interna hinder för att bedriva en tillitsbaserad styrning och ledning i er myndighet?

Antal och andel

	Antal	Andel
Ja	72	37
Nej	124	63
Totalt	196	100

Källa: Tillitsdelegationen.

Tabell 13 innehåller fråga 5 uppdelad på olika bakgrundsvariabler.

Tabell 13 Svar för olika statliga myndigheter

Svar för olika statliga myndigheter på frågan "Finns det interna hinder för att bedriva en tillitsbaserad styrning och ledning?"

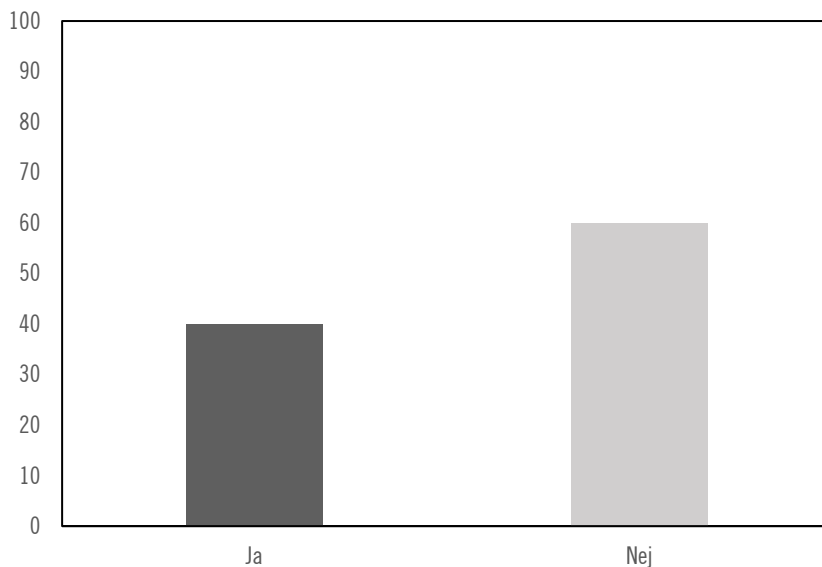
	Antal myndigheter	Ja	Nej
<i>Antal anställda</i>			
Färre än 20	26	27 % (7)	73 % (19)
21–50	34	26 % (9)	74 % (25)
51–100	31	32 % (14)	68 % (21)
101–500	53	38 % (20)	62 % (33)
501–1000	20	60 % (12)	40 % (8)
Över 1000	32	56 % (14)	44 % (18)
<i>Departement</i>			
Arbetsmarknadsdepartementet	8	25 % (2)	75 % (6)
Finansdepartementet	28	46 % (13)	54 % (15)
Försvarsdepartementet	5	20 % (1)	80 % (4)
Infrastrukturdepartementet	7	57 % (4)	43 % (3)
Justitiedepartementet	67	31 % (21)	69 % (46)
Kulturdepartementet	15	40 % (6)	60 % (9)
Miljödepartementet	4	25 % (1)	75 % (3)
Näringsdepartementet	11	55 % (6)	45 % (5)
Socialdepartementet	8	50 % (4)	50 % (4)
Statsrådsberedningen	1	0 % (0)	100 % (1)
Utbildningsdepartementet	34	38 % (13)	62 % (21)
Utrikesdepartementet	5	20 % (1)	80 % (4)
<i>Myndighetstyp</i>			
Länsstyrelse	11	55 % (6)	45 % (5)
Domstol	53	28 % (15)	71 % (38)
Tillsynsmyndighet	9	67 % (6)	33 % (3)
Universitet/högskola	24	42 % (10)	58 % (14)
Nämndmyndighet	7	43 % (3)	57 % (4)
<i>Deltagit i Tillitsdelegationens arbete</i>			
Tillitsverkstaden	5	80 % (4)	20 % (1)
Tillitsnätverket	33	55 % (18)	45 % (15)

Källa: Tillitsdelegationen.

Fråga 6: Finns det externa hinder för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning i er myndighet? Ja/Nej

Tabell 14 Fråga 6: Finns det externa hinder för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning i er myndighet?

Svar i procent



Tabell 15 innehåller samma information som tabell 14.

Tabell 15 Fråga 6: Finns det externa hinder för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning i er myndighet?

Antal och andel.

	Antal	Andel
Ja	77	40
Nej	115	60
Totalt	192	100

Källa: Tillitsdelegationen.

Tabell 16 innehåller fråga 6 uppdelad på olika bakgrundsvariabler.

Tabell 16 Fråga 6: Svar för olika statliga myndigheter
Svar för olika statliga myndigheter på frågan "Finns det externa hinder för att bedriva en tillitsbaserad styrning och ledning?"

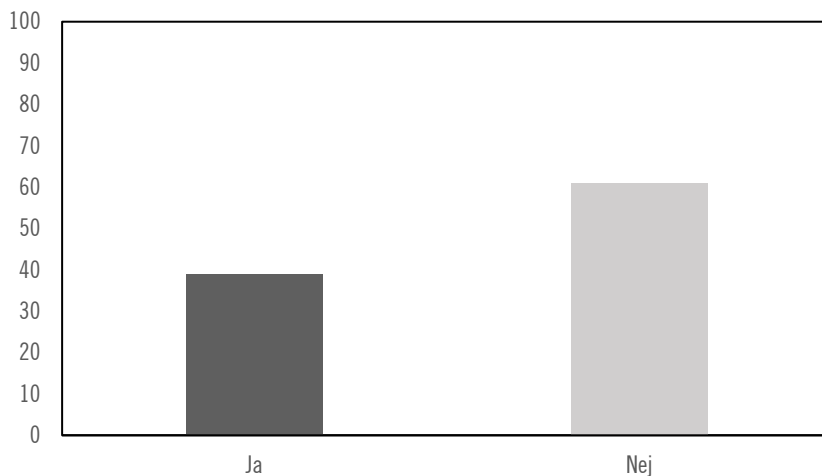
	Antal myndigheter	Ja	Nej
<i>Antal anställda</i>			
Färre än 20	26	27 % (7)	73 % (19)
21–50	33	15 % (5)	85 % (28)
51–100	29	34 % (10)	66 % (19)
101–500	53	43 % (23)	57 % (30)
501–1000	19	68 % (13)	32 % (6)
Över 1000	32	59 % (19)	41 % (13)
<i>Departement</i>			
Arbetsmarknadsdepartementet	8	25 % (2)	75 % (6)
Finansdepartementet	27	48 % (13)	52 % (14)
Försvarsdepartementet	5	60 % (3)	40 % (2)
Infrastrukturdepartementet	7	29 % (2)	71 % (5)
Justitiedepartementet	66	27 % (18)	73 % (48)
Kulturdepartementet	15	33 % (5)	67 % (10)
Miljödepartementet	4	50 % (2)	50 % (2)
Näringsdepartementet	11	45 % (5)	55 % (6)
Socialdepartementet	8	25 % (2)	75 % (6)
Statsrådsberedningen	1	0 % (0)	100 % (1)
Utbildningsdepartementet	32	69 % (22)	31 % (10)
Utrikesdepartementet	5	60 % (3)	40 % (2)
<i>Myndighetstyp</i>			
Länsstyrelse	10	80 % (8)	20 % (2)
Domstol	52	29 % (15)	71 % (37)
Tillsynsmyndighet	9	56 % (5)	44 % (4)
Universitet/högskola	23	78 % (18)	22 % (5)
Nämndmyndighet	7	14 % (1)	86 % (6)
<i>Deltagit i Tillitsdelegationens arbete</i>			
Tillitsverkstaden	5	60 % (3)	40 % (2)
Tillitsnätverket	33	48 % (16)	52 % (17)

Källa: Tillitsdelegationen.

Fråga 7: Finns det ett behov av externt stöd till er myndighet för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning? Ja/Nej

Tabell 17 Fråga 7: Finns det ett behov av externt stöd till er myndighet för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning?

Svar i procent



Tabell innehåller samma information som tabell 17.

Tabell 18 Fråga 7: Finns det ett behov av externt stöd till er myndighet för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning?

Antal och andel.

	Antal	Andel
Ja	77	39
Nej	118	61
Totalt	195	100

Källa: Tillitsdelegationen.

Tabell 19 innehåller fråga 7 uppdelad på olika bakgrundsvariabler.

Tabell 19 Svar för olika statliga myndigheter

Svar för olika statliga myndigheter på frågan "Finns det behov av ett externt stöd för att utveckla en tillitsbaserad styrning och ledning?"

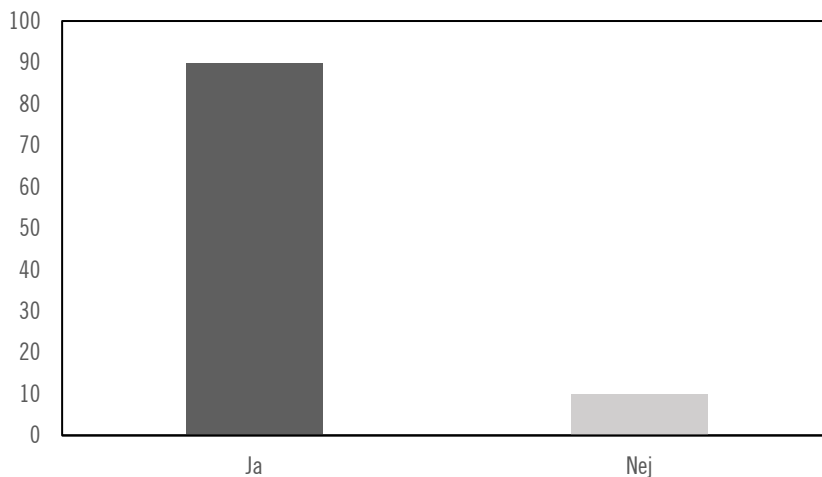
	Antal myndigheter	Ja	Nej
<i>Antal anställda</i>			
Färre än 20	26	38 % (10)	62 % (16)
21–50	33	30 % (10)	70 % (23)
51–100	30	60 % (18)	40 % (21)
101–500	54	33 % (18)	67 % (36)
501–1000	20	40 % (8)	60 % (12)
Över 1000	32	41 % (13)	59 % (19)
<i>Departement</i>			
Arbetsmarknadsdepartementet	8	37 % (3)	63 % (5)
Finansdepartementet	28	50 % (14)	50 % (14)
Försvarsdepartementet	5	40 % (2)	60 % (3)
Infrastrukturdepartementet	7	29 % (2)	71 % (5)
Justitiedepartementet	65	35 % (23)	65 % (42)
Kulturdepartementet	16	50 % (8)	50 % (8)
Miljödepartementet	4	25 % (1)	75 % (3)
Näringsdepartementet	11	36 % (4)	64 % (7)
Socialdepartementet	8	63 % (5)	37 % (3)
Statsrådsberedningen	1	100 % (1)	0 % (0)
Utbildningsdepartementet	34	38 % (13)	62 % (21)
Utrikesdepartementet	5	40 % (2)	60 % (3)
<i>Myndighetstyp</i>			
Länsstyrelse	11	82 % (9)	18 % (2)
Domstol	51	33 % (17)	67 % (34)
Tillsynsmyndighet	9	44 % (4)	56 % (5)
Universitet/högskola	24	38 % (9)	62 % (15)
Nämndmyndighet	7	43 % (3)	57 % (4)
<i>Deltagit i Tillitsdelegationens arbete</i>			
Tillitsverkstaden	5	40 % (2)	60 % (3)
Tillitsnätverket	34	50 % (17)	50 % (17)

Källa: Tillitsdelegationen.

Fråga 8: Finns det en introduktionsutbildning för nyanställda vid er myndighet? Ja/Nej

Tabell 20 Fråga 8: Finns det en introduktionsutbildning för nyanställda vid er myndighet?

Svar i procent



Tabell 21 innehåller samma information som tabell 20.

Tabell 21 Fråga 8: Finns det en introduktionsutbildning för nyanställda vid er myndighet?

Antal och andel.

	Antal	Andel
Ja	177	90
Nej	20	10
Totalt	197	100

Källa: Tillitsdelegationen.

Tabell 22 innehåller fråga 8 uppdelad på olika bakgrundsvariabler.

Tabell 22 Svar för olika statliga myndigheter

Svar för olika statliga myndigheter på frågan "Finns det en introduktionsutbildning för nyanställda vid er myndighet?"

	Antal myndigheter	Ja	Nej
<i>Antal anställda</i>			
Färre än 20	26	65 % (17)	35 % (9)
21–50	34	80 % (27)	20 % (7)
51–100	31	94 % (29)	6 % (2)
101–500	54	98 % (53)	2 % (1)
501–1000	20	100 % (20)	0 % (0)
Över 1000	32	97 % (31)	3 % (1)
<i>Departement</i>			
Arbetsmarknadsdepartementet	8	63 % (5)	37 % (3)
Finansdepartementet	28	89 % (25)	11 % (3)
Försvarsdepartementet	5	80 % (4)	20 % (1)
Infrastrukturdepartementet	7	100 % (7)	0 % (0)
Justitiedepartementet	66	97 % (64)	3 % (2)
Kulturdepartementet	16	75 % (12)	25 % (4)
Miljödepartementet	4	100 % (4)	0 % (0)
Näringsdepartementet	11	91 % (10)	9 % (1)
Socialdepartementet	9	89 % (8)	11 % (1)
Statsrådsberedningen	1	100 % (1)	0 % (0)
Utbildningsdepartementet	34	91 % (31)	9 % (3)
Utrikesdepartementet	5	100 % (5)	0 % (0)
<i>Myndighetstyp</i>			
Länsstyrelse	11	91 % (10)	9 % (1)
Domstol	52	92 % (48)	8 % (4)
Tillsynsmyndighet	9	100 % (9)	0 % (0)
Universitet/högskola	24	100 % (24)	0 % (0)
Nämndmyndighet	7	43 % (3)	57 % (4)
<i>Deltagit i Tillitsdelegationens arbete</i>			
Tillitsverkstaden	5	100 % (5)	0 % (0)
Tillitsnätverket	34	94 % (32)	6 % (2)

Källa: Tillitsdelegationen.

Bakgrundsinformation

I Statskontorets myndighetsregister för 2019 fanns 340 myndigheter. Fyra ytterligare myndigheter som inte var med i Statskontorets myndighetsregister bedömde vi vara relevanta att undersöka. Vi avgränsade oss sedan till de myndigheter som har över fem årsarbetskrafter. I de myndigheter som har färre årsarbetskrafter bedömer vi att det är svårt att tala om en tillitsbaserad styrning och ledning då flertalet sådana myndigheter inte har en ledningsgrupp eller en reguljär verksamhet. Kvar återstod 306 statliga myndigheter som vi bedömde relevanta att undersöka.

Av dessa har 205 statliga myndigheter svarat. Vi har dock räknat bort de myndigheter som har svarat på färre än fyra av de nio frågorna. Kvar återstår 201 svar. Av de 306 statliga myndigheter som har fått enkäten har 201 svarat på minst fyra frågor i enkäten. Det ger en svarsfrekvens på 66 procent.

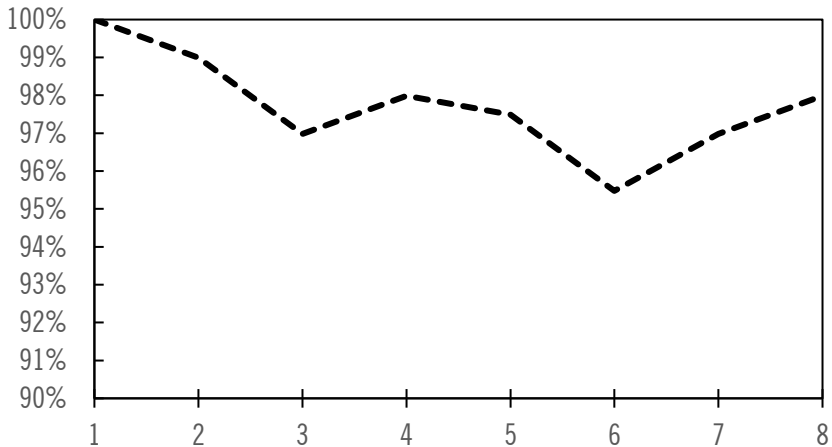
Tabell 23 Bortfall
Svarsfrekvens

Antal myndigheter	Antal svar	Svarsfrekvens
306	201	66 %

I tabell 24 framgår hur många myndigheter som har svarat på respektive fråga i enkäten.

Tabell 34 Bortfall i enkätens olika frågor

Andel statliga myndigheter som svarat på respektive fråga
(av de som svarat på minst 4 frågor i enkäten)



Svarsfrekvensen är olika beroende på en rad faktorer. En sådan är myndighetens storlek. Tabell 25 innehåller svarsfrekvens baserat på de olika myndigheternas storlek.

Tabell 25 Bortfall olika typer av statliga myndigheter

Svarsfrekvens för olika typer av statliga myndigheter.

Anställda	Antal myndigheter	Antal svar	Svarsfrekvens
Färre än 20	43	27	63 %
21–50	58	35	60 %
51–100	48	33	69 %
101–500	88	54	61 %
501–1000	31	20	65 %
Över 1000	38	32	84 %
Totalt	306	201	66 %

Källa: Tillitsdelegationen.

De flesta stora myndigheter har svarat på enkäten, men det finns några undantag. Av de statliga myndigheter som har över 1 000 årsarbetskrafter har inte Tullverket, Lantmäteriet, Statens institutionsstyrelse, Försvarets materielverk, Kungliga Tekniska högskolan eller Regeringskansliet svarat på enkäten. Av de allra största myndigheterna, de med över 10 000 anställda, har alla svarat.

Tabell 26 visar bortfall för några olika typer av myndigheter. Tabell 26 omfattar inte alla statliga myndigheter, utan ett mindre urval.

Tabell 26 Bortfall olika typer av statliga myndigheter
Svarsfrekvens för olika typer av statliga myndigheter.

Myndighetstyp	Antal myndigheter	Antal svar	Svarsfrekvens
Länsstyrelser	21	11	52 %
Domstolar	81	55	68 %
Tillsynsmyndigheter	14	9	64 %
Universitet/högskola	31	24	77 %
Museum	8	2	25 %

Källa: Tillitsdelegationen.

Tabell 27 Bortfall per departement
Svarsfrekvens för olika typer av departement.

Departement	Antal myndigheter	Antal svar	Svarsfrekvens
Arbetsmarknadsdepartementet	12	8	67 %
Finansdepartementet	53	28	53 %
Försvarsdepartementet	8	4	50 %
Infrastrukturdepartementet	12	7	58 %
Justitiedepartementet	98	69	70 %
Kulturdepartementet	24	16	67 %
Miljödepartementet	7	4	57 %
Näringsdepartementet	12	11	91 %
Socialdepartementet	17	9	53 %
Statsrådsberedningen	3	1	33 %
Utbildningsdepartementet	48	35	73 %
Utrikesdepartementet	8	5	63 %
Totalt	302	197	65 %

Källa: Tillitsdelegationen.

Vetenskapliga rådet

Shirin Ahlbäck Öberg, docent och universitetslektor i statskunskap vid Uppsala universitet (20 november 2018–28 mars 2019, fr.o.m. den 29 mars 2019 delegat i Tillitsdelegationen och ordförande i vetenskapliga rådet).

Göran Sundström, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet.

Cecilia Magnusson Sjöberg, professor i juridik vid Stockholms universitet.

Magnus Svartengren, professor i arbets- och miljömedicin vid Uppsala universitet.

Lisa Björk, doktor i arbetsvetenskap vid Institutet för stressmedicin.

Magnus Arnek, doktor i nationalekonomi, Försäkringskassan.

Referensgruppen

Erik Hallsenius, arbetsmiljöexpert – Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR).

Malin Aronsson, kommundirektör – Gislaveds kommun.

Åsa Granat, kommundirektör – Borlänge kommun.

Christine Feuk, projektledare – Sveriges Kommuner och Landsting.

Hanna Broberg, chefsstrateg – Akademikerförbundet SSR.

Anna Nilsson, bransch-och avtalsansvarig – Ledarna.

Lars Åke Carlsson, förbundsstyrelseledamot – SPF Seniorerna.

Magnus Persson, utvecklingsdirektör – Landstinget Kalmar län.

Ulrika Stuart Hamilton, generalsekreterare – Famna.

Karin Thalén, sjukhusdirektör – Stockholms Sjukhem.

Anna Nitzelius, opinionsbildare – Jusek.

Helen Thornberg, ombudsman – Seko.

Elin Moberg, utredare – Fackförbundet ST.

Anna Löfdahl, samhällspolitisk chef – Pensionärernas Riksorganisation (PRO).

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43].

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndsprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort

– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevitnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål

– nya processrättsliga verktyg. [38]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. [39]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplanläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Företagare i de sociala trygghetssystemen.
[41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation. [26]

Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]