

Självbestämmande på pappret men inte i praktiken?

Analys av ledningen, styrningen
och uppföljningen av Sametinget

DATUM
2023-11-24DIARIENR
2023/49-5ERT DATUM
2023-03-23ER BETECKNING
Ku2023/00440

Uppdrag att utföra en analys av Sametinget

Regeringen gav Statskontoret i uppdrag den 23 mars 2023 att göra en analys av Sametinget.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Självbestämmande på pappret men inte i praktiken? Analys av ledningen, styrningen och uppföljningen av Sametinget* (2023:17).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredare Martin Johansson, föredragande, Nadja Bogestam, Lovisa Boström och Magnus Medelberg var närvarande vid den slutliga handläggningen. Utredare Karl Djurberg Malm och Åsa von Sydow har också deltagit i arbetet med rapporten.

Annelie Roswall Ljunggren

Martin Johansson

Innehåll

	Sammanfattning	7
	Čoahkkáigeassu	11
1	Statskontorets slutsatser och förslag	15
1.1	Sametinget har haft problem under lång tid och står inför nya utmaningar	16
1.2	Sametinget fullgör inte helt sitt uppdrag	17
1.3	Sametingets ledning, styrning och uppföljning är inte ändamålsenlig	20
1.4	Regeringens styrning är inte tillräckligt anpassad till syftet med verksamheten	23
1.5	Regeringen och Sametinget behöver agera samlat för att få till verklig förändring	26
1.6	Så är rapporten disponerad	41
2	Regeringens styrning och Sametingets organisationsform	43
2.1	Sammanfattande iakttagelser	43
2.2	En myndighet för att förbättra samernas möjligheter att hålla sin kultur levande	44
2.3	Statsmakterna har utökat Sametingets uppdrag, men ledamöterna anser att det bör vara bredare	46
2.4	Sametinget har tre ledande befattningar, men ingen myndighetsledning	51
2.5	Regeringens årliga styrning begränsar Sametingets handlingsutrymme	54
3	Sametingets ledning, styrning och uppföljning	63
3.1	Sammanfattande iakttagelser	63
3.2	Sametinget är en statlig myndighet som bär spår av den kommunala organisationen	64
3.3	Bristerna i den interna ansvarsfördelningen påverkar Sametingets verksamhet	70

3.4	Sametingets planering, styrning och uppföljning brister	73
3.5	Arbetet med intern styrning och kontroll samt förvaltningskultur behöver utvecklas	78
4	Sametingets resultat och resursanvändning	81
4.1	Sammanfattande iakttagelser	81
4.2	Osäkert i vilken mån Sametinget uppfyller målen för verksamheten	82
4.3	Sametinget lyckas sämre inom vissa områden	84
4.4	Förtroendet för Sametinget är lågt	91
4.5	Ökad efterfrågan och brist på resurser bör mötas genom bättre ledning och styrning	94
4.6	Sametingets redovisning av prestationer och kostnaderna för dessa behöver utvecklas	99
5	Referenser	103
Bilagor		
1.	Regeringsuppdraget	107

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera och bedöma om Sametinget fullgör sitt uppdrag och hur myndigheten använder sina resurser. I uppdraget har även ingått att analysera om Sametingets ledning, styrning och uppföljning är ändamålsenlig.

Sametingets övergripande syfte är att verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar samisk kultur. Men Sametinget har under lång tid haft problem med sin interna styrning och kontroll. Såväl regeringen som Sametinget har genomfört åtgärder för att komma till rätta med bristerna, men trots detta finns problemen kvar. Sametinget står också inför delvis nya utmaningar som till stor del beror på att efterfrågan på Sametingets kunskap och kompetens har ökat till följd av ökade krav på att använda mark och vatten i områden som brukas av rennäringen i Sami.

Sametinget fullgör inte helt sitt uppdrag

Vi bedömer att Sametinget till stor del fullgör sitt uppdrag inom områdena språk, kultur och information om samiska förhållanden. Men däremot finns det flera brister inom rennäringens område. Till exempel gällande renskötsel, rovdjur, viltskador och att ta tillvara samiska intressen i samhällsplaneringen. Inom dessa områden hinner Sametinget inte med sina uppgifter och myndighetens yttranden i remisser och konsultationer är ofta allt för övergripande för att andra aktörer ska kunna ta ställning i olika frågor. Vi bedömer att detta följer av brister i den interna styrningen, otillräckliga resurser och en ökad efterfrågan på Sametingets kunskap och kompetens.

Lågt förtroende för Sametinget

Samebyar, samiska intresseorganisationer, lokala sameföreningar och de som röstar till Sametinget har ganska lågt förtroende för Sametinget. Särskilt lågt är förtroendet för ledamöterna i Sametingets styrelse och för Sametingets arbete inom rennäringens område. Samebyarna har lägre

förtroende för Sametinget än övriga målgrupper. Förtroendet för myndigheten påverkas av att det finns motstående intressen inom Sápmi och mellan det samiska folket och andra samhällsintressen, samt av målgruppernas förväntningar på hur Sametinget ska hantera olika frågor. Förtroendet beror också på hur myndigheten fungerar och vilka resultat den presterar inom olika områden.

Sametingets ledning, styrning och uppföljning är inte ändamålsenlig

Vår analys visar att Sametingets ledning, styrning och uppföljning inte är ändamålsenlig. Därför anser vi att Sametinget inte lever upp till verksamhetskraven i myndighetens instruktion. Styrelsen tar inte sitt fulla ansvar för den interna styrningen och kontrollen. Myndigheten har inte heller genomfört tillräckliga åtgärder för att stärka vare sig styrning eller kontroll. Dessutom brister Sametingets verksamhetsplan, årsredovisning och budgetunderlag i flera avseenden, vilket gör det svårt att bedöma myndighetens resultat, hur de använder sina resurser och vilka resurser som de behöver. Underlagen fungerar inte heller som strategiska verktyg för styrning och uppföljning på det sätt som de borde. Myndigheten följer dessutom inte vissa av de regelverk som gäller.

Vi bedömer att en stor del av problemen beror på en otydlig ansvars- och uppgiftsfördelning inom myndigheten samt att plenum, styrelsen och kansliet inte har lyckats komma överens om gemensamma och stabila spelregler för verksamheten. Bristerna i den interna ledningen, styrningen och uppföljningen hindrar Sametinget från att lyckas med sitt uppdrag, något som ytterst missgynnar den samiska kulturen.

Regeringens styrning begränsar Sametingets handlingsutrymme

Redan när myndigheten bildades byggdes flera spänningar in i Sametinget, bland annat i form av att myndigheten lyder under regeringen samtidigt som den också är ett folkvalt organ. Det förklarar en relativt stor del av de problem som vår analys visar på. Problemen har gjort det svårt att få de olika delarna av Sametinget att fungera som en helhet.

En annan förklaring är att regeringen i sin löpande styrning inte har tagit tillräcklig hänsyn till syftet med Sametinget och de förutsättningar som organisationsformen ger. Regeringens styrning med regleringsbrev, särskilda beslut och finansiering med anslag från flera departement begränsar Sametingets självbestämmande. Styrningen försvårar också Sametingets möjligheter att bedriva verksamheten effektivt och rätts-säkert. Vår analys visar att styrningen även leder till en dragkamp om resurser mellan den politiska delen och kansliet.

Ledamöterna i plenum har inte preciserat och avgränsat Sametingets uppdrag på ett tydligt sätt utan gör en ambitiös tolkning av syftet och uppdraget. I kombination med att det saknas tydliga prioriteringar i den övergripande verksamhetsplaneringen har detta satt styrelsen i en situation där det är svårt att få ekonomin och verksamheten att gå ihop. Det följer av att styrelsen är ansvarig inför plenum samtidigt som den också ansvarar för att verksamheten lever upp till verksamhetskraven i instruktionen och den reglering som gäller för myndigheter under regeringen. Styrelsen och kansliet har haft svårt att hantera denna situation, vilket har lett till brister i den interna ledningen, styrningen och uppföljningen. Det har också bidragit till att det har varit svårt att få Sametinget att fungera som en sammanhållen verksamhet där alla funktioner drar åt samma håll.

Statskontorets förslag

Vi bedömer att det finns skäl att se över Sametingets organisationsform. Men vi ser samtidigt att ett sådant förslag skulle kunna få negativa effekter för den samiska kulturen, det samiska folket och för vissa samhällsprojekt. Vi anser därför att det finns starka skäl för att försöka att komma till rätta med problemen inom ramen för den nuvarande organisationsformen.

Vi bedömer att regeringen och Sametinget behöver en gemensam och sammanhållen plan för att väsentligt förbättra ledningen, styrningen och uppföljningen av Sametinget och skapa bättre förutsättningar för självbestämmande och en väl fungerande verksamhet. Planen behöver inkludera åtgärder både från regeringen och Sametinget.

Vi föreslår att regeringen:

- tar bort ett uppdrag, ett återrapporteringskrav och ett finansiellt villkor i Sametingets regleringsbrev
- renodlar sin finansiering av Sametingets verksamhet så att förvaltningsanslaget finansierar samtliga verksamhetskostnader
- ser över vilka uppdrag till Sametinget som i stället kan vara långsiktiga uppgifter
- på sikt analyserar och bedömer om Sametinget har tillräckligt med resurser för att bevaka samiska intressen i samhällsplaneringen
- ger Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera Sametingets förändringsarbete
- med utgångspunkt i de resultat som en eventuell utvärdering visar tar ställning till om regeringen ska se över Sametingets organisationsform eller gå vidare med ytterligare förändringar av den egna styrningen av myndigheten.

Vi föreslår att Sametinget:

- ser över och uppdaterar sin interna reglering och andra styrdokument så att de blir mer heltäckande, bättre samordnade, färre och tydligare
- enas om och beslutar hur centrala verksamhets- och planeringsprocesser ska se ut så att de blir stabila över mandatperioderna
- utvecklar sitt arbete med verksamhetsplanering, årsredovisning och budgetunderlag, inklusive att få ordning på och förbättra redovisningen av prestationer och kostnader samt resultatanalysen i årsredovisningarna.

Čoahkkáigeassu

Ráđđehus lea addán Stáhtakontuvrii bargogohččuma analyseret ja árvvoštallat got Sámediggi čavža iežaset bargogohččuma ja geavaha návcaideaset. Bargogohččumii gullo maid analyseret jus Sámedikki jodiheapmi, stivren ja čuovvuleapmi lea ulbmilaš.

Sámedikki oppalaš áigumuš lea doaibmat ealli sámi kultuvrra váras ja vuolggahit doaimmaid ja evttohit doaibmabijuid mat ovddidit sámi kultuvrra. Muhto Sámediggi lea guhkes áiggi rahčan iežaset siskkáldas stivremiin ja dárkkistemiin. Sihke ráđđehus ja Sámediggi leat čađahan doaibmabijuid divvun dihte váilevašvuodaid, muhto goitge váttisvuodat leat áimmus. Sámedikkis leat maid oassái odđa hástalusat mat stuorra muddui leat dan sivas go jearuhit Sámedikki máhtu ja gelbbolašvuoda eanet go lea lasihuvvon gáibáduš geavahit eatnamiid ja čáziid boazodoalloguovlluin Sámis.

Sámediggi ii ollásit dievasmahte iežaset bargogohččuma

Mii árvvoštallat ahte Sámediggi stuorra muddui dievasmahtta iežaset bargogohččuma surggiin giella, kultuvra ja diehtujuohkin sámi dilálašvuodaid birra. Muhto nuppe dáfus leat váilevašvuodat boazoealáhusguovllus. Ovdamearkka dihte mii guoská boazodoalu, meahcielliid, fuođđovaháigiid ja váldit vuhtii sámi beroštumiid servodatplánemis. Daid surggiin Sámediggi ii geargga iežaset bargguiguin ja eiseválddi cealkámušat gulaskuddamiin ja iežá konsultašuvnnain leat dávjá ila oppalaččat nu ahte iežá aktevrain šaddá váttis mearridit oaivila sierra áššiin. Mii árvvoštallat ahte sivat leat váilevašvuodat siskkáldas stivremis, resursavátni ja lassánan jearru Sámedikki máhtus ja gelbbolašvuodas.

Vuollegis luohttámuš Sámediggái

Čearut, sámi berošteaddjiorganisašuvnnat, báikkálaš sámesearvvit ja sii geat jienastit Sámediggái lea obba vuollegis luohttámuš Sámediggái. Erenoamáš vuollegis lea luohttámuš lahtuide Sámedikki stivrras ja Sámedikki bargui boazodoalloguovllus. Čearuin lea vuolibut luohttámuš Sámediggái go iežá ulbmiljoavkkuin. Luohttámuš eiseváldái váikkuhuvvo das ahte leat vuosttálaš beroštumit Sámis ja sámi álbmoga ja iežá servodatberoštumiid gaskkas, ja maid ulbmiljoavkku vuordámušat got Sámediggi galgá gieđahallat sierra áššiid. Luohttámuš lea maid gitta das got eiseváldi doaibma ja makkár bohtosiid ovdanbuktet sierra guovlluin.

Sámedikki jodiheapmi, stivren ja čuovvuleapmi ii leat ulbmilaš

Min analysa lea ahte Sámedikki jodiheapmi, stivren ja čuovvuleapmi ii leat ulbmilaš. Danne mii oaivvildit ahte Sámediggi ii ollašuite doaibmagáibádusaid eiseválddi bagadallamis. Stivra ii váldde iežaset ollislaš ovddasvástádusa dan siskkáldas stivremis ja dárkkistusas. Eiseváldi ii ge leat čađahan doarvái doaibmabijuid nannen dihte stivrema dahje dárkkistusa. Dasa lassin Sámedikki doaibmabidjoplánas, jahkečilgehusas ja budjeahtavuodus leat váilevašvuodát mánggaid dáfus, mii dahká váddásit árvoštallat eiseválddi bohtosiid, got geavahit návccaideaset ja makkár návccaid dárbbahit. Vuodut eai ge doaimma strategalaš reaidduin stivremii ja čuovvuleapmái nu go galggaledje. Dasa lassin eiseváldi ii čuovu muhtin njuolggadusaid mat leat fámus.

Mii árvoštallat ahte stuorra oassi váttisvuodas lea eahpečielggas ovddasvástádus- ja bargujuohkin eiseválddis ja vel ahte dievasčoahkkin, stivra ja hállddahuš ii leat lihkestuvvan soabadit oktasaš ja stádis speallannjuolggadusaid birra. Váilevašvuodát siskkáldas jodiheamis, stivremis ja čuovvuleamis eastá Sámedikki lihkestuvvat iežaset doaimmain, juoga mii loahpa loahpas goarida sámi kultuvrra.

Ráđđehusa stivren ráddje Sámedikki doaimaviidodaga

Juo dalle go eiseváldi áсахuvvui huksehuvvojedje mángga gealddu Sámediggái, earret iežá dan dihte go eiseváldi doaimma ráđđehusa vuolde seammás go lea álbmotválljejuvvon orgána. Dat čilge obba stuorra muddui dan váttisvuoda maid min analysa vuosehii. Váttisvuodat lea dahkan váttisin oažžut daid sierra osiid Sámedikkis doaimmat ollislašvuhtan.

Okta iežá čilgehus lea ahte ráđđehus iežaset bistevaš stivremis ii leat doarvái váldán vuhtii áigumuša Sámedikkiin ja daid eavttuid maid organisašuvdnahápmi addá. Ráđđehusa stivren reglerenreivviin, erenoamáš mearrádušat ja ruhtadeapmi juolluduvvon mánggaid departemeanttain ráddje Sámedikki iešmearrideami. Stivren dahká maid Sámedikki vejolašvuodaid jođihit doaimma beaktilit ja riektesihkkarit váddásit. Min analysa vuoseha ahte stivren maid buktá fággádallama návccaid birra politihkalaš ja hálddahusa gaskkas.

Lahtut dievasčoahkkimis eai leat presiseren ja ráddjen Sámedikki bargogohččuma čielgasit muhto dahket ángiris dulkoma áigumušas ja bargogohččumis. Seammás go váilot čielga vuoruhusat oppalaš doaimbaplánemis ja dat lea bidjan stivrra dillái gos lea váttis oažžut ekonomijja ja doaimma jorrat. Lea dan dihte go stivra vástida dievasčoahkkima ovddas seammás go lea ovddasvástáduš nu ahte doaimma ollášuhtá doaimmagáibádusaid bagadallamis ja regleremis mat lea gustovaččat eiseválddiide ráđđehusa vuolde. Stivrras ja hálddahusas lea leamaš váttis gieđahallat dán dili, mii lea buktán váilevašvuodaid siskkáldas jođiheapmái, stivremii ja čuovvuleapmái. Dat lea maid dahkan ahte lea leamaš váttis oažžut Sámedikki doaimmat dego oktasaš doaimman gos visot oasit barge seammá guvlui.

Stáhtakontuvrra evttohus

Mii árvvoštallat ahte lea sudja geahčadit Sámedikki organisašuvnnahámi. Muhto mii oaidnit seammás ahte dakkár evttohus sáhtálii váikkuhit sámi kultuvrra, sámi álbmoga ja muhtin servodatprošeavttaid heajut. Mii oaivildit danin ahte gávdnojit nanu sujat geahččalit buoridit váttisvuodaid dálá organisašuvnnahámi siskkobealde.

Mii árvvoštallat ahte ráđđehus ja Sámediggi dárbbahit oktasaš ja oktilis plána mearkkašahtti ládje buoridit Sámedikki jodiheami, stivrema ja čuovvuleami ja ráhkadit buoret eavttuid iešmearrideapmái ja bures doaibmi doibmii. Plána dárbbaha doaibmajuid sihke ráđđehusas ja Sámedikkis.

Mii evttohit ahte ráđđehus:

- váldá eret ovttá bargogohččuma, ovttá ruovttoluottarapporterengáibádusa ja ovttá ruđalaš eavttu Sámedikki reglarenreivves
- čorge iežaset ruhtadeami Sámedikki doaimmas nu ahte hálddahujuolludeapmi ruhtada visot doaibmagoluid
- geahčada makkár bargogohččumat dan sajis galget leat guhkesáigásaš barggut Sámediggái
- guhkit áigái analysere ja árvvoštallá jus Sámedikkis leat doarvái návccat vákšut sámi beroštumiid servodatplánemis
- addá Stáhtakontuvrii bargogohččuma čuovvulit ja árvvoštallat Sámedikki rievadanbarggu
- vuolggasajiin dain bohtosiin maid vejolaš árvvoštallan vuoseha de mearrida jus ráđđehus galgá geahčadit Sámedikki organisašuvnnahámi dahje mannat viiddáseappot lasit rievdadusaiguin dan iežas stivremis eiseválddis.

Mii evttohit ahte Sámediggi:

- geahčada ja ođasmahtá iežaset siskkáldas reglerema ja iežá stivrendokumeanttaid nu ahte šaddet eanet gokči, buoret ovttastahtton, unnibut ja čielgaseappot
- soabadit ja mearridit got guovddáš doaibma- ja plánenproseassat galget hábmehuvvot nu ahte šaddet stáđđásat miehtá mandáhtaáigodagaid
- ovddida iežaset barggu doaibmaplánemiin, jahkečilgehusain ja budjeahttavuođuin, ja maid čorge ja buorida olahusaid ja goluid ja maid boadusanalyisa jahkečilgehusain.

1 Statskontorets slutsatser och förslag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera och bedöma om Sametinget fullgör sitt uppdrag och hur myndigheten använder sina resurser. I uppdraget har även ingått att analysera om Sametingets ledning, styrning och uppföljning är ändamålsenlig.¹

Vi har intervjuat cirka 80 personer, däribland ordföranden och ledamöter i Sametingets styrelse, chefen för och tjänstepersoner i kansliet, plenums ordförande och partiledarna i de partier som är representerade i Sametinget. Vi har också intervjuat tjänstepersoner i Regeringskansliet. Vi har fångat upp målgruppernas syn på Sametingets resultat genom att intervjua myndigheter som Sametinget samverkar med och genom att låta samiska intresseorganisationer, samebyar och lokala sameföreningar besvara en enkät.

Därutöver har vi analyserat regeringens styrning och Sametingets interna styrdokument, årsredovisningar och budgetunderlag.²

Våra övergripande slutsatser är följande:

- Sametinget har haft problem under lång tid och står inför nya utmaningar
- Sametinget fullgör inte helt sitt uppdrag
- Sametingets ledning, styrning och uppföljning är inte ändamålsenlig
- Regeringens styrning är inte tillräckligt anpassad till syftet med verksamheten
- Regeringen och Sametinget behöver agera samlat för att få till verklig förändring.

¹ Uppdraget finns i bilaga 1.

² I bilaga 2 beskriver vi hur vi har genomfört uppdraget.

Med utgångspunkt från våra slutsatser föreslår vi följande:

- Regeringens styrning av Sametinget bör bli mer verksamhetsanpassad och ändamålsenlig
- Regeringen bör utreda om Sametinget har tillräckligt med resurser för att delta i samhällsplaneringen
- Sametinget behöver utveckla sin ledning, styrning och uppföljning
- Regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera förändringsarbetet.

1.1 Sametinget har haft problem under lång tid och står inför nya utmaningar

Sametinget och dess verksamhet och resultat är viktiga för att Sverige ska nå riksdagens mål för samepolitiken. Sametingets övergripande syfte är att verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar samisk kultur. Myndigheten bildades 1993 och är ett folkvalt organ och en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. Sådana dubbla roller är ovanliga inom statsförvaltningen, men vanliga i den kommunala organisationen.

Sametinget saknar en tydligt utpekad myndighetsledning som andra förvaltningsmyndigheter under regeringen har. Den folkvalda församlingen (plenum) är myndighetens högsta beslutande organ och utser en styrelse bestående av högst sju ledamöter. Styrelsen har till stor del det ansvar som en myndighetsledning har, men de delegerar flera av sina uppgifter till kanslichefen och kansliet. Plenum utser även presidium, valnämnd, rennäringsnämnd, näringsnämnd, kulturnämnd, språknämnd, hälso-, äldre och idrottsnämnd och ett ungdomsråd.

Sametingets kansli är organiserad i en stab under kanslichefen, en avdelning för kultur och bibliotek, en avdelning för språk och utbildning, en avdelning för rennärning, miljö och samhällsplanering, en avdelning för samiska näringar och en ekonomiavdelning. Kansliet finns i Kiruna och har lokalkontor i Jokkmokk, Tärnaby och Östersund. År 2022 hade Sametinget 60 årsarbetskrafter och verksamhetskostnaderna var 109 miljoner kronor.

Sametinget har under lång tid haft problem med sin interna styrning och kontroll. Regeringen har genom åren tillsatt flera utredningar för att komma till rätta med problemen. Både regeringen och Sametinget har också försökt att komma till rätta med problemen och bristerna.

Bristerna i den interna ledningen, styrningen och uppföljningen har framför allt varit att ansvars- och uppgiftsfördelningen har varit otydlig och att det har varit svårt för myndigheten att få till en tillfredsställande intern styrning och kontroll. Sametinget har också i perioder saknat en systematisk planering och haft problem med sin ekonomi. Riksrevisionen har även kritiserat Sametinget för brister i redovisningen och i hur den lever upp till det ekonomiadministrativa regelverket.

Under 2021–2022 präglades Sametinget av en konflikt mellan styrelsen och den dåvarande kanslichefen. Konflikten påverkade verksamheten och präglar fortfarande till viss del kansliets arbete.

Därutöver står Sametinget inför delvis nya utmaningar. De följer av att efterfrågan på Sametinget har ökat under de senaste åren. Det beror till stor del på den utveckling som sker i norra Sverige och de nya anspråken på markanvändning som utvecklingen för med sig. Det handlar till exempel om önskemål om att etablera vindkraft, gruvor och nya vägar på marker som nyttjas av samer och rennäringen. Sametinget är en viktig part i många av dessa processer eftersom myndigheten bevakar samiska intressen i samhällsplaneringen. Hög arbetsbelastning och svårigheter att rekrytera vissa kompetenser gör Sametinget sårbart och leder till risker för bristande effektivitet och måluppfyllelse.

1.2 Sametinget fullgör inte helt sitt uppdrag

Vi bedömer att Sametinget inte helt fullgör sitt uppdrag. Detta beror både på organisationsformen, regeringens styrning och uppföljning, och på brister i hur myndigheten leder, styr och följer upp verksamheten.

Måluppfyllelsen skiljer sig åt mellan olika verksamhetsområden. Inom vissa områden presterar myndigheten i nivå med vad som är rimligt att förvänta sig, medan den inom andra områden får allvarlig kritik från vissa målgrupper.

Sametinget själva är medvetna om bristerna. Men de anser att myndigheten behöver mer resurser för att komma till rätta med problemen. Vi bedömer dock att bristerna är så allvarliga att Sametinget måste frigöra medel för detta genom att prioritera internt samt genom att förändra och stärka hur den leder, styr, genomför och följer upp verksamheten.

1.2.1 Brister inom rennäring och samhällsplanering medan andra områden fungerar relativt bra

Vi bedömer att måluppfyllelsen är svag inom rennäringens område. Det handlar då främst om uppgifterna som gäller renskötsel, rovdjur, viltskador och att ta tillvara samiska intressen i samhällsplaneringen. Under senare år har Sametinget haft svårt att hinna med sina uppgifter inom dessa områden. Flera målgrupper bedömer också att verksamheten har blivit sämre under de senaste tre åren inom dessa områden.

Svag intern ledning och styrning, otillräckliga resurser och högre tryck på markanvändningen i Sápmi förklarar till viss del varför Sametinget inte uppnår sina mål på dessa områden. Samtidigt är detta områden där konfliktytorna inom Sápmi och mellan det samiska folket och andra samhällsintressen är stora. Målgruppernas förväntningar skiljer sig från vad Sametinget faktiskt kan göra i praktiken.

När det gäller uppgifterna språk, kultur, nationella minoriteter och information om samiska förhållanden bedömer vi att Sametinget till stor del fullgör sitt uppdrag. Det är områden där Sametinget och målgrupperna ser ungefär likadant på frågorna. Men även när det gäller dessa områden kan Sametinget förbättra verksamheten genom att få ordning på sin ledning, styrning och uppföljning. Dessutom kan regeringen förändra sin styrning av myndigheten och därigenom förbättra förutsättningarna för Sametingets måluppfyllelse.

1.2.2 Flera målgrupper har lågt förtroende för Sametinget

Väljarundersökningar i samband med valen till Sametinget visar att de samiska väljarna har ett förhållandevis lågt förtroende för Sametinget, även om förtroendet har ökat något under senare tid. Väljarna har högre förtroende för andra samhällsinstitutioner i Sverige (riksdagen, regeringen, domstolarna och polisen) än vad de har för Sametinget.

Vår enkät till samebyar, samiska intresseorganisationer och lokala sameföreningar visar att målgrupperna har lågt förtroende för myndigheten. Särskilt lågt är förtroendet för ledamöterna i styrelsen. Det är framför allt samebyarna som uppger att de har ett lågt förtroende för Sametinget. Särskilt kritiska är de till arbetet med rennäringsfrågorna, där de anser att Sametinget saknar kompetens och inte prioriterar frågorna. De anser också att myndighetsutövningen inte är rättssäker. Det är en kritik som delvis får stöd från några intresseorganisationer och andra myndigheter som Sametinget samverkar med.

1.2.3 Efterfrågan på Sametinget har ökat

Sametinget är en liten myndighet som ska samverka med flera andra myndigheter och organisationer. Denna uppgift har växt under senare år, bland annat till följd av nya krav på att myndigheter ska konsultera Sametinget i vissa frågor och ett högre exploateringsstryck i Sápmi. Efterfrågan på Sametingets kunskap och kompetens är därför stor och kommer sannolikt att öka ännu mer under kommande år.

Sametinget samverkar ofta med myndigheter som har mer resurser för samverkan än vad Sametinget har. Det är därför svårt för Sametinget att fylla rollen som samverkanspart. Det kan påverka kvaliteten på arbetet och medföra att Sametinget inte kan delta fullt ut i gemensamma uppdrag och projekt.

Sametinget bedömer att bristen på resurser gör att myndigheten inte kan samverka med andra parter eller svara på remisser och liknande i den utsträckning som krävs för att fullgöra uppdraget. Men vi kan samtidigt konstatera att regeringen har ökat Sametingets anslag just för att möta den ökade efterfrågan.

1.2.4 Sametinget betalar ett högt pris för att lösa sina uppgifter

Vår analys visar att Sametinget betalar ett högt pris för att lösa sina uppgifter på det sätt som myndigheten gör i dag. En förklaring till att myndigheten klarar av sina uppgifter trots svag ledning, styrning och uppföljning är att den har medarbetare som är måna om att leverera resultat. Våra intervjuer med kansliet visar att många är pressade och har svårt att få tiden att räcka till. Flera personer har också dubbla uppgifter

och i de fall det uppstår vakanser finns det oftast ingen som kan ta över arbetsuppgifterna. Det drabbar verksamheten och vissa delar av arbetet kan därför ligga nere under perioder.

Den höga belastningen på chefer och personalen i kansliet gör också att myndigheten får svårt att ta sig an strategiskt viktiga frågor och projekt. Det handlar bland annat om den interna styrningen och kontrollen, den strategiska kompetensförsörjningen och digitaliseringsarbetet. Detta påverkar Sametinget negativt redan i nuläget, men kan få ännu större konsekvenser på sikt.

1.3 Sametingets ledning, styrning och uppföljning är inte ändamålsenlig

Vi bedömer att Sametinget kan förbättra hur den leder, styr och följer upp verksamheten inom den ekonomiska ram som regeringen beslutat. Det handlar framför allt om arbetet med interna prioriteringar, planering och redovisning.

Vår analys visar att ledningen, styrningen och uppföljningen inte är ändamålsenlig. Sametinget lever därför inte upp till verksamhetskraven i instruktionen. Bristerna hindrar myndigheten från att fullgöra sitt uppdrag och nå sina mål.

Sametinget har under lång tid haft problem med sin interna ledning, styrning och uppföljning. Flera av de brister som vår analys visar är i stort sett desamma som har framkommit i tidigare analyser av Sametinget.

1.3.1 Det är otydligt vem som ska göra vad i Sametinget

Sametinget har många styrdokument och dessa hänger inte alltid ihop som en helhet. I vissa fall är dokumenten inte heller uppdaterade.

Ett exempel på brister är hur delegationen av uppgifter inom Sametinget regleras och går till. Arbetsordningarna saknar antingen delegation eller så är de otydliga om vad som gäller i specifika frågor. Det gör att det blir otydligt vilken funktion som ansvarar för vad och vilka beslut som ska föredras för och tas av olika funktioner.

Ett annat problem är att den delegation som ändå framgår av den interna regleringen inte alltid följs i praktiken. Det har resulterat i dubbelarbete, eftersom olika delar i myndigheten hanterar samma fråga parallellt.

1.3.2 Ibland brister efterlevnaden av vissa regelverk

Vår analys visar även att Sametinget inom vissa områden och i vissa delar av verksamheten brister i hur väl myndigheten lever upp till de rättsliga förutsättningar som gäller för en förvaltningsmyndighet under regeringen. Sametingets kansli har av olika skäl inte kunnat komma till rätta med dessa brister.

I vissa delar av myndigheten ser vi tecken på att man inte fullt ut accepterar de lagar och förordningar som gäller för verksamheten. Det är också så att den praktiska efterlevnaden av interna styrdokument varit svag. Ett sådant exempel är att det återkommande uppstår jävssituationer som är svåra att hantera för myndigheten.

1.3.3 Årsredovisning och budgetunderlag ger inte regeringen en bild av verkliga förhållanden

Utifrån Sametingets årsredovisning är det svårt att bedöma hur väl myndigheten lever upp till sitt uppdrag och når målen för verksamheten. Det går inte heller att bedöma hur mycket resurser som myndigheten faktiskt behöver av årsredovisningen och budgetunderlagen.

I årsredovisningen redovisar Sametinget kostnader, mål och måloppläggelse ganska överskådligt. Den är tydligt uppdelad på olika verksamhetsgrenar. Men vi bedömer att det är en brist att den politiska verksamhetens kostnader inte har fördelats ut på verksamhetsgrenarna.

Årsredovisningen innehåller sällan någon fördjupad analys av resultaten och prestationernas effekter. Det är därför svårt att förstå hur myndighetens insatser ökar målopplägelsen inom olika områden och bedöma hur myndigheten använder sina resurser.

Vi bedömer vidare att myndigheten behöver redovisa prestationer och beräkningar av prestationernas kostnader tydligare. Det gäller särskilt den verksamhet som handlar om att bevaka att samhällsplaneringen beaktar samiska intressen, svara på remisser och liknande samt samverka med andra

myndigheter. Det är uppenbart att efterfrågan har ökat kraftigt inom detta område, men det framgår inte av statistiken i årsredovisningarna. Det verkar inte som att Sametinget har analyserat sin redovisning, eftersom en ganska enkel analys visar att den bild som myndigheten redovisar inte stämmer överens med verkliga förhållanden. Det är en allvarlig brist eftersom det påverkar regeringens möjligheter att fatta beslut på goda grunder.

Sametinget behöver också förbättra sina budgetunderlag så att regeringen kan ta ställning till hur mycket resurser som myndigheten behöver i framtiden. I det senaste budgetunderlaget äskar myndigheten utökade anslag för många delar av verksamheten, vilket sammantaget motsvarar en i stort sett fördubblad budget redan 2024. Budgetunderlaget beskrivs i våra intervjuer som till stora delar orealistiskt och som ett önsketänkande. Bristerna i underlaget beror till stor del på att ledamöterna gör en ambitiös tolkning av Sametingets uppdrag och att myndigheten inte har en tillräckligt stabil process för budgetarbetet.

Budgetunderlaget brister även när det gäller en så pass viktig fråga som hur mycket resurser som behövs för att hantera den ökade efterfrågan på Sametinget. Underlagen visar inte heller vilka konsekvenser som den nuvarande ekonomiska ramen får för verksamheten eller vilka vägval och prioriteringar som myndigheten ser att den behöver göra om den inte får de medel som den begär. Sammantaget gör det att underlagen inte är ändamålsenliga för regeringens beslut om framtida anslag till Sametinget.

1.3.4 Styrelsen har inte tagit ansvar för intern styrning och kontroll och förvaltningskulturen

I regleringsbrevet för 2023 har Sametinget i uppdrag att rapportera vilka åtgärder som de har genomfört och som de planerar för att säkerställa en effektiv intern styrning och kontroll inom myndigheten. Uppdraget har funnits i regleringsbrevet i mer än tio år. Vår analys visar att styrelsen inte tar sitt ansvar fullt ut och att myndigheten inte heller har genomfört tillräckliga åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen.

Den interna styrningen och kontrollen ska ge myndighetsledningen en bild av hur verksamheten fungerar och se till att verksamheten är effektiv och följer gällande rätt. I de senaste rapporterna redovisar Sametinget detaljerade uppgifter om olika åtgärder om organisation, ekonomi och

rekryteringar, men inte hur den på ett övergripande plan arbetar för att stärka processen intern styrning och kontroll. Rapporterna visar bara kansliets arbete. Det framgår inte i vilken utsträckning som plenum, styrelsen och nämnderna har fullgod intern styrning och kontroll.

1.4 Regeringens styrning är inte tillräckligt anpassad till syftet med verksamheten

Sametinget inrättades för att behålla en levande samisk kultur i hela landet. Syftet med myndigheten har varit oförändrat sedan den inrättades. Redan vid bildandet byggdes en konflikt in i Sametinget i form av att myndigheten lyder under regeringen samtidigt som den har en egen politisk församling vars ledamöter utses genom valen till Sametinget. Skälet bakom denna organisationsform var bland annat att tydliggöra att det inte var fråga om samiskt självstyre.

En viktig förklaring till de problem som vår analys visar är organisationsformen och de spänningar som har byggts in i myndigheten. Ett exempel på en medvetet inbyggd spänning är att Sametinget bland annat skapades för att ge samerna ett forum för att göra det lättare att hantera motsättningar mellan olika grupperingar inom det samiska folket. Motsättningarna gör det svårare att nå konsensus i vissa frågor, till exempel interna prioriteringar och hur tilldelade medel ska fördelas. Men de får även konsekvenser för arbetet med ansvars- och uppgiftsfördelningen och stabiliteten i olika interna beslutsprocesser, till exempel budgetprocessen.

Bristerna som vår analys visar på beror också på att regeringen i sin löpande styrning inte tagit tillräcklig hänsyn till syftet med Sametinget och de förutsättningar som organisationsformen ger. Men de beror även på att Sametinget har tolkat sitt syfte och uppdrag ambitiöst och att det i sin tur försämrar förutsättningarna för myndigheten att leva upp till verksamhetskraven i instruktionen.

1.4.1 Regeringens löpande styrning begränsar i praktiken självbestämmandet

Riksdagen och regeringen har succesivt fyllt ut Sametingets uppgifter, bland annat för att öka samernas självbestämmande. Dessa uppgifter ligger i linje med det ursprungliga syftet med Sametinget.

Men samtidigt har regeringen i sin löpande styrning i praktiken begränsat självbestämmandet. Det handlar framför allt om den finansiella styrningen. Vi bedömer att den inte samspelar helt med de intentioner som regeringen uttryckte i propositionen som låg till grund för att bilda Sametinget. Propositionen säger nämligen att Sametinget bör få utrymme att prioritera sitt arbete inom ramen för sin övergripande uppgift.

Nästan hälften av Sametingets verksamhet finansieras med andra anslag än förvaltningsanslaget. Det begränsar Sametingets handlingsutrymme och möjlighet att använda resurserna effektivt. Vår analys visar att den finansiella styrningen minskar plenums möjligheter att själva bestämma vilka verksamhetsområden som de bedömer är mest angelägna att satsa på. Denna styrning minskar också möjligheterna till en strategisk verksamhetsplanering och hämmar effektiviteten. Det följer av att det på kort sikt blir svårare att styra resurserna till de delar av verksamheten som behöver särskilda insatser.

Men det handlar också om mängden styrsignaler i Sametingets regleringsbrev. Antal mål och återrapporteringskrav och uppdrag i Sametingets regleringsbrev och antal särskilda uppdrag är fler än för jämförbara myndigheter. Det finns exempelvis uppdrag som har funnits i Sametingets regleringsbrev i över tio år, och även ett nytt återrapporteringskrav med oklar verksamhetsnytta som kräver onödigt detaljerad redovisning av kostnader. Sametinget lägger också ganska mycket resurser årligen på olika typer av återrapporteringar till regeringen och Regeringskansliet.

Vissa av dessa styrsignaler har varit ett svar på att Sametinget under nästan hela sin existens har haft problem med sin interna styrning och förvaltningskultur. Men vi bedömer ändå att ”kostnaden” för styrsignalerna överstiger nyttan. Det handlar främst om att det mångåriga uppdraget om intern styrning och kontroll inte har bidragit till några markanta förbättringar, men också om att Sametinget skulle kunna använda de resurser som de i dag lägger på återrapportering på någon av de verksamheter i myndigheten där det är brist på resurser.

1.4.2 Det är en svår uppgift att hålla samman myndigheten

Sametinget har inte någon tydligt utpekad myndighetsledning på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter under regeringen har. Sametingets plenum är myndighetens högsta beslutande organ. Plenum utser Sameetingets styrelse bland sina ledamöter, och styrelsen ansvarar inför plenum. Regeringen kan alltså inte påverka styrelsens sammansättning. Samtidigt är styrelsen ansvarig för myndighetens verksamhet och att den lever upp den generella regleringen. Ledamöterna behåller sina platser i plenum när de sitter i styrelsen.

Vår analys visar att styrelsen och kanslichefen (genom att styrelsen delegerar en stor del av verksamhetsansvaret till just kanslichefen) har komplicerade roller utifrån den nuvarande regleringen. Rollerna kompliceras än mer mot bakgrund av att ledamöterna i plenum inte har preciserat och avgränsat Sametingets uppdrag på ett tydligt sätt utifrån den ekonomiska ramen utan snarare gör en ambitiös tolkning av syftet och uppdraget.

Det finns flera förklaringar till att ledamöterna tolkar myndighetens syfte och uppdrag ambitiöst. Det handlar bland annat om att Sametingets grunduppgift är öppet formulerad och tolkningsbar, alltså att verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Dessutom strävar partierna i plenum att verka för ett genomgripande samiskt självbestämmande. De samiska partierna vill också genomföra sina politiska program och det som de har lovat sina väljare.

Kansliet ser framför allt Sametinget som en myndighet med uppdrag från regeringen, och de har en stor förståelse för de krav som följer av att Sametinget är en förvaltningsmyndighet under regeringen. Ledamöterna i Sametinget är politiker på fri- eller deltid och de har därmed begränsat med tid och resurser för sitt uppdrag. De saknar i många fall erfarenhet av att arbeta i en förvaltningsmyndighet.

1.4.3 Organisationsformen gör det svårt att kräva ut ansvar

Vår analys visar att de allra flesta av Sametingets intressenter anser att den nuvarande organisationsformen inte fungerar. Det gäller oavsett om vi pratar med ledamöter i Sametinget, tjänstepersoner i kansliet eller myndighetens målgrupper. Konstruktionen med två olika funktioner och tre ledande befattningar gör det svårare både att styra och genomföra verksamheten, vilket försämrar måluppfyllelsen inom olika områden.

Vi bedömer även att det finns brister i möjligheterna för både regeringen och det samiska folket att utkräva ansvar. I regeringens fall handlar det om att organisationsformen innebär att det är plenum som väljer myndighetens styrelse och som också har möjlighet att byta ut styrelsen om den inte sköter sig uppdrag.

Det samiska folkets möjligheter att kräva ut ansvar begränsas genom att den nuvarande organisationsformen och styrningen inte tydligt visar om det är regeringen eller de folkvalda i Sametinget som är ansvariga för det som myndigheten åstadkommer. Det beror på att regeringens styrning begränsar Sametingets handlingsutrymme och att det därmed är svårt att avgöra vad som beror på regeringens styrning och vad som beror på Sametingets prioriteringar och vägval.

Vi bedömer därför att Sametingets organisationsform i kombination med regeringens styrning inte fungerar som det är tänkt. Det gör det svårare att nå syftet med myndigheten och målen för verksamheten.

1.5 Regeringen och Sametinget behöver agera samlat för att få till verklig förändring

I detta avsnitt redogör vi för våra förslag. Vi beskriver också vilka konsekvenser som förslagen får för det samiska självbestämmandet.

Vår analys visar att regeringen och Sametinget under lång tid har haft svårt att få organisationsformen att fungera som tänkt. Vi bedömer att det finns skäl att se över Sametingets organisationsform, eftersom måluppfyllelsen är svag inom vissa områden, myndigheten har återkommande problem med intern styrning och kontroll samt att det finns problem med organisationsformens legitimitet.

Men vi ser samtidigt flera risker med ett sådant förslag. Det handlar om att det är en stor uppgift att ta fram ett nytt organisatoriskt förslag för det samiska folkets självbestämmande. En översyn av olika alternativ tar lång tid och kräver förhandlingar och svåra avvägningar. Under den tid som en översyn pågår kommer Sametinget att befinna sig i limbo, och det finns en risk för att myndigheten tappar både kompetens och produktivitet. Detta skulle då ske samtidigt som efterfrågan på Sametinget ökar och det finns stora behov av olika insatser för att stärka den samiska kulturen. Vi bedömer därför att en översyn av organisationsformen och syftet med myndigheten skulle kunna få negativa effekter för den samiska kulturen och det samiska folket. Det skulle dessutom riskera att drabba andra viktiga samhällsprojekt som behöver genomföras.

Vi kan inte heller utsluta att den nuvarande organisationsformen är den minst dåliga av alla möjliga alternativ. Detta gäller särskilt om vi utgår från de förutsättningar som den svenska förvaltningsmodellen ger, regeringens ambitioner inom olika områden och Sametingets historia.

Vi anser därför att det finns starka skäl för att försöka att komma till rätta med problemen inom ramen för den nuvarande organisationen i stället för att se över organisationsformen. Det bör vara ett mindre riskfyllt och mer effektivt sätt att få till en väsentlig förändring. Det finns flera skäl till vår bedömning. Det handlar främst om att vi bedömer att Sametinget inte har fått rätt förutsättningar för att få organisationsformen att fungera som det var tänkt, och att det därför varit svårt att förverkliga syftet med myndigheten.

De insatser som har gjorts för att komma till rätta med problemen har utgått allt för mycket från att Sametinget är en myndighet som alla andra förvaltningsmyndigheter under regeringen eller försökt göra myndigheten mer lik övriga förvaltningsmyndigheter. Därmed har de inte i tillräckligt hög utsträckning tagit hänsyn till syftet med myndigheten och de förutsättningar som organisationsformen ger.

Sist men inte minst är myndigheten medveten om flera av sina brister. Vi anser att myndigheten på egen hand bör kunna komma till rätta med flera av bristerna med ganska enkla medel.

Vi bedömer att regeringen och Sametinget behöver agera samlat för att komma till rätta med Sametingets nuvarande problem. Vi lämnar därför förslag till både regeringen och Sametinget.

Vi bedömer att förslagen som gäller regeringens styrning (1.5.1) och Sametingets ledning, styrning och uppföljning (1.5.3) bör genomföras så snart som möjligt. Dessa förslag hänger ihop och bör därför i möjligaste mån genomföras parallellt för att de ska få avsedd effekt.

Arbetet med att verksamhetsanpassa regeringens styrning bör påbörjas direkt genom att regeringen plockar bort ett uppdrag, ett återrapporteringskrav och ett finansiellt villkor ur Sametingets regleringsbrev för 2024. Förslaget som gäller en mer renodlad finansiering kräver mer arbete och fler överväganden. Vi bedömer att det borde kunna vara genomfört till Sametingets regleringsbrev för 2025.

När det gäller förslagen riktade till Sametinget bör arbetet med dessa inledas omedelbart, i den mån de inte redan är påbörjade. Syftet är att få genomslag i verksamheten, verksamhetsplaneringen, årsredovisningen och budgetunderlagen under andra halvan av 2024 och under perioden 2025–2026. Om resurserna inte räcker till bör Sametinget prioritera arbetet med arbets- och delegationsordningen, samspelet mellan plenum, styrelse och kansli och utvecklingen av årsredovisningen och budgetunderlagen. Vi bedömer att de åtgärderna ger störst nytta för verksamheten och att de bäst tillgodoser både regeringens och Sametingets behov av utveckling.

Det kommer att ta en viss tid innan förslagen kan genomföras och få full effekt i Sametingets verksamheter, måluppfyllelse och redovisning. Effekterna av utvecklingsarbetet bör därför utvärderas först 2027.

1.5.1 Regeringens styrning av Sametinget bör bli mer verksamhetsanpassad och ändamålsenlig

Förslag: Regeringen tar bort ett uppdrag, ett återrapporteringskrav och ett finansiellt villkor i Sametingets regleringsbrev.

Regeringen renodlar sin finansiering av Sametingets verksamhet så att samtliga verksamhetskostnader finansieras via förvaltningsanslaget.

Regeringen ser över vilka uppdrag till Sametinget som kan omvandlas till långsiktiga uppgifter.

Vi bedömer att det finns starka skäl för regeringen att förbättra sin styrning och uppföljning av Sametinget. Detta beror på att den inte är tillräckligt verksamhetsanpassad och ändamålsenlig. Till stor del handlar det om att styrningen och uppföljningen inte i tillräckligt hög grad utgår från det syfte med Sametinget som riksdagen har beslutat om. I sin nuvarande form begränsar styrningen Sametingets handlingsutrymme och försämrar förutsättningarna för att bedriva en verksamhet som på bästa sätt bidrar till att nå målen för samepolitiken och verksamheten.

Regeringen bör ta bort ett uppdrag, ett återrapporteringskrav och ett finansiellt villkor i Sametingets regleringsbrev

Sametingets regleringsbrev innehåller flera exempel på detaljerad styrning. Det handlar om uppdrag, återrapporteringskrav och finansiella villkor.

Vi föreslår därför att regeringen ta bort uppdraget om intern styrning och kontroll i Sametingets regleringsbrev. Sametinget har rapporterat till regeringen cirka 40 gånger under de senaste tio åren, men trots detta har myndighetens arbete med intern styrning och kontroll inte förbättrats i någon större utsträckning. Vi kan inte heller se att rapporteringarna har lett till ytterligare åtgärder från regeringens sida. I stället för att lägga tid på dokumentation och rapportering behöver Sametinget prioritera att arbeta mer strukturerat med att få till en tillfredsställande process för intern styrning och kontroll. Vi bedömer att uppdraget har satt frågorna i fokus, men det har inte så vitt vi kan se varit ett stöd för Sametinget i arbetet med att förbättra den interna styrningen och kontrollen.

Vidare föreslår vi att regeringen tar bort återrapporteringskravet om att kostnaderna för den politiska delen av verksamheten och kansliet ska redovisas separat. Vi bedömer att kravet är onödigt detaljerat och inte ändamålsenligt utifrån syftet med myndigheten. Det är också svårt att se nyttan med kravet och vilken positiv effekt regeringen förväntar sig att det har på myndighetens utveckling. Vi bedömer snarare att kravet förstärker den uppdelning som finns inom Sametinget och att det därmed inte främjar det interna samspelet mellan den politiska delen och kansliet.

Vi bedömer att både uppdraget och återrapporteringskravet bör tas bort, även om de finns i regleringsbrevet av en anledning. Detta beror på att båda har oklar verksamhetsnytta och minskar förtroendet mellan regeringen och Sametinget. Vi bedömer att det är viktigt att minska denna förtroendeklyfta för att Sametingets interna styrning och kontroll och verksamhet ska fungera bättre på sikt. Regeringens styrning bör framöver bygga mer på tillit än på kontroll. Vi bedömer att det är särskilt viktigt i Sametingets fall, eftersom myndigheten ska skapa förutsättningar för självbestämmande och det samiska folkets engagemang i frågor som berör samisk kultur.

Därutöver föreslår vi att regeringen tar bort villkoren för anslag 1:2 *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete* i den finansiella delen av Sametingets regleringsbrev. Vi bedömer att villkoren går att ifrågasätta ur ett principiellt perspektiv då de rör Sametingets myndighetsutövning och tillämpning av lag. Regeringen bör överlåta åt Sametinget att besluta vilka mottagare som ska få kulturbidrag.

Regeringen bör renodla finansieringen av Sametingets verksamhet

Regeringen bör också renodla finansieringen av Sametingets verksamhet så att samtliga verksamhetskostnader finansieras via förvaltningsanslaget. I dag finansieras en stor del av verksamhetskostnaderna via flera olika sakanslag, vilket riskerar att urholka resurserna över tid. Vi bedömer att en mer renodlad finansiering förbättrar förutsättningarna för Sametinget att bedriva en effektiv verksamhet på följande sätt:

- Förvaltningsanslaget räknas upp med pris- och löneutvecklingen.
- Plenum får ökat inflytande över hur resurserna bör användas.
- Det blir tydligare hur Sametinget hanterar sina medel när förvaltning och administration helt finansieras med förvaltningsanslaget, medan övrig verksamhet (till exempel utbetalningar av stöd, bidrag etcetera) finansieras med sakanslag. Det bör även bli tydligare för Sametingets målgrupper hur de olika anslagen ska bidra till måluppfyllelse inom olika områden.

Regeringen bör därför fatta beslut om att direkta verksamhetskostnader ska föras över från anslag 1:22 *Främjande av rennäringen med mera* och anslag 7:1 *Åtgärder för nationella minoriteter* till Sametingets förvaltningsanslag. Regeringen och riksdagen behöver då även se över hur ändamålen för anslagen är formulerade så att de understödjer en renodlad användning av de medel som riksdagen och regeringen har beslutat att Sametinget ska disponera.

I normala fall innebär en sådan överföring att de överförda medlen minskas med 20 procent. Men vi har förstått att detta är en principiell utgångspunkt i budgetarbetet, vilket gör att det bör gå att frågå principen. Vi bedömer att det finns skäl för att göra det när det gäller Sametinget. Dessa skäl är att myndigheten har en ansträngd ekonomi, att efterfrågan på myndighetens kunskap och kompetens har ökat och att Sametinget har en viktig roll i samhällsplaneringen. Det vore därför olämpligt om anslaget för att delta i den typen av samarbeten och utbyten myndigheter emellan minskades med 20 procent.

Regeringen bör se över vilka uppdrag som kan omvandlas till långsiktiga uppgifter

Regeringen bör även se över antalet årliga uppdrag som Sametinget får via regleringsbrevet och särskilda regeringsbeslut. Uppgifter som är långsiktiga bör i stället preciseras antingen i sametingslagen eller i instruktionen. Sådana uppgifter bör då finansieras via förvaltningsanslaget. Vi bedömer att det skulle skapa ett större handlingsutrymme för Sametinget och samtidigt ge myndigheten ett större ansvarstagande. Ett exempel är Sametingets arbete med miljömålen och biologisk mångfald.

1.5.2 Regeringen bör utreda om Sametinget har tillräckligt med resurser för att delta i samhällsplaneringen

Förslag: Regeringen bör analysera om Sametinget har tillräckligt med resurser för att bevaka samiska intressen i samhällsplaneringen.

Vår analys visar att det är oklart om Sametinget har tillräckligt med resurser för uppgiften att bevaka samiska intressen i samhällsplaneringen. Regeringen bör därför på sikt se över om den behöver tillföra Sametinget ytterligare resurser för detta ändamål. Regeringen kommer också att få lättare att bedöma resursbehovet när Sametinget har förbättrat sin redovisning av prestationer och kostnader inom detta område. Men det kan ta några år och under tiden bör regeringen hålla uppsikt över frågan om vilka resurser som myndigheten behöver.

Hela samhällsplaneringsprocessen för de delar av Sverige som omfattas av Sápmi är beroende av om Sametinget kan leverera underlag av hög kvalitet till andra myndigheter som deltar i samhällsplaneringen.

Sametinget har fått mer resurser för detta ändamål, men myndigheten anser att dessa inte räcker för att svara upp emot den ökade efterfrågan. Samtidigt fortsätter trycket på att använda de marker som nyttjas av rennäringsen att öka. Från 2024 ska även kommuner och regioner konsultera Sametinget i vissa frågor, vilket gör att efterfrågan på yttranden från Sametinget kommer att öka ytterligare.

Det är svårt att bedöma hur mycket resurser som Sametinget behöver. Det beror bland annat på att det saknas tillförlitliga uppgifter om och tidsserier över prestationer och kostnader för prestationerna. Det finns därmed inte något underlag med tillräcklig kvalitet för att göra en sådan bedömning.

Vi bedömer också att Sametinget själva kan underlätta situationen genom att prioritera inom den ekonomiska ram som regeringen har gett myndigheten. Men det kan också ske genom att myndigheten omprövar eller avgränsar befintliga aktiviteter och prestationer så att de fokuserar på de aktiviteter och prestationer som ger störst effekt sett till målen inom olika

områden. Samtidigt försvåras myndighetens möjligheter att prioritera om mellan olika verksamhetsområden och att göra omprövningar av att en del av resurserna är låsta i flera olika anslag och särskilda uppdrag.

1.5.3 Sametinget behöver utveckla sin ledning, styrning och uppföljning

Förslag: Med utgångspunkt i det handlingsutrymme som den förändrade styrningen i förslag 1.5.1 ger, och den ekonomiska ram som regeringen beslutar för myndigheten, ska Sametinget se över och uppdatera sin interna reglering och sina interna styrdokument. Styrdokumenten behöver bli mer heltäckande, bättre samordnade, färre till antalet och tydligare. Myndigheten ska också se till att i praktiken bättre efterleva styrdokumenten och utveckla processer för att hantera situationer när styrningen inte efterlevs på olika nivåer i myndigheten.

Inom ramen för ett sådant arbete behöver Sametinget enas om och besluta hur centrala verksamhets- och planeringsprocesser ska se ut så att dessa blir stabila över mandatperioderna. Det handlar om att plenum, styrelsen och kansliet behöver bli överens om fasta och gemensamma spelregler för att verksamheten ska fungera bättre.

Sametinget ska förbättra sitt arbete med verksamhetsplanering, årsredovisning och budgetunderlag. I denna del ingår också att få ordning på och utveckla myndighetens redovisning av prestationer och kostnader samt att förbättra resultatanalysen i årsredovisningarna.

Vår analys visar på flera brister i ledningen, styrningen och uppföljningen av Sametinget. Det finns även brister när det gäller hur myndigheten redovisar verksamhetens kostnader och resultat i årsredovisningen och kvaliteten i budgetunderlagen. Detta är också brister som Sametinget är medvetna om och har börjat ta tag i. Men myndigheten har ännu inte kommit så långt i detta arbete.

Vi bedömer att det är av yttersta vikt att Sametinget får ordning på dessa brister. Det krävs inte minst när regeringen förändrar sin styrning och uppföljning för att öka myndighetens handlingsutrymme och det samiska folkets självbestämmande genom Sametinget. Sådana förändringar kommer att förbättra förutsättningarna att uppnå målen i högre grad när det gäller att bevara och utveckla den samiska kulturen. Detta följer av att Sametinget då kan utveckla stabila processer och strukturer som gör det möjligt att använda tilldelade medel mer effektivt än i dag.

Sametinget behöver skapa stabilitet genom tydliga arbets- och delegationsordningar och interna processer

Många av Sametingets problem beror på brister i samarbetet mellan myndighetens olika delar. Plenum, styrelsen och kansliet är inte överens om de gemensamma spelreglerna i myndigheten. Det leder i sin tur till slitningar mellan de olika delarna, vilket går ut över verksamheten och målpuppfyllelsen.

Vår analys visar att Sametingets interna reglering av arbetsformer och delegation inte är ändamålsenlig och att verksamheten därför inte fungerar tillfredsställande. Olika politiska majoriteter tolkar förhållandena mellan plenum, styrelsen och kansliet på olika sätt och när den politiska majoriteten förändras går det ofta flera år innan nya processer och arbetssätt sätter sig. Under tiden fungerar inte Sametingets verksamhet effektivt. Vi bedömer därför att det finns ett behov av att skapa större stabilitet, kontinuitet och förutsebarhet i den interna ansvars- och uppgiftsfördelningen och när det gäller interna processer och arbetssätt.

Sametingets syfte, organisationsform, uppdrag och tilldelade medel sätter ramarna för vad som går att förbättra när det gäller samernas möjligheter att hålla sin kultur levande. Inom dessa ramar måste ledamöterna i plenum och styrelsen och tjänstepersonerna i kansliet enas om mål och insatser, men också om sina roller och funktioner i myndigheten. De behöver också se till så att det finns strukturer som gör det möjligt för de olika funktionerna att sköta sina uppgifter på ett sätt som sammantaget bidrar till att öka målpuppfyllelsen.

En viktig del för att få organisationsformen att fungera är att ledamöterna i plenum och styrelsen är överens om vilka politiska initiativ som Sametinget kan hantera och vilka initiativ som behöver hanteras på andra

sätt. Budgetunderlaget är sannolikt inte rätt dokument för att uttrycka alla ekonomiska behov och politiska initiativ som ledamöterna anser att det finns behov av och vill ge uttryck för.

Plenum, styrelsen och kansliet behöver också vara överens om de ramar som gäller för beslutsfattande i myndigheten.

Om de tre funktionerna kan enas om vilka spelregler som ska gälla, och skapa strukturer och processer som håller över mandatperioderna, bedömer vi att verksamheten skulle kunna fungera bättre än vad den gör i dag. Det bör också kunna frigöra vissa medel som kan användas för olika interna utvecklingsprojekt.

Vi föreslår därför att Sametinget ser över sina interna styrdokument för att skapa en heltäckande, ändamålsenlig och fungerande intern reglering. Sametinget bör inom ramen för detta arbete ta fram en arbets- och delegationsordning där plenum, som är Sametingets högsta beslutande organ, beslutar om föreskrifter och delegering till styrelsen, nämnderna och kanslichefen. Denna ordning bör föreskriva:

- vilka olika ärendetyper och beslut som respektive funktion kan och får besluta om
- hur ärenden ska beredas och vilka ärenden som ska föredras för nämnd och av vem
- vilka ärenden de olika organen kan delegera vidare eller i sidled.

Arbets- och delegationsordningen bör tas fram i bred enighet så att den blir hållbar över tid och inte alltför enkelt kan ändras när den politiska majoriteten i Sametinget skiftar. Här finns flera olika vägar som Sametinget kan välja. Det skulle kunna framgå av en sådan reglering att den endast får ändras på liknande sätt som en grundlag stiftas eller ändras av riksdagen. Det skulle innebära att det krävs två likalydande beslut och ett mellanliggande val.

Sametinget bör själva besluta hur de kan uppnå sådan kontinuitet och stabilitet. Men vi vill poängtera att arbets- och delegationsordningen bör utgå från vem som har ansvaret för verksamheten, att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt med en betryggande intern styrning och kontroll. En sådan grundstruktur skulle förstärka den interna kontroll-

miljön och styrelsens process för en betryggande intern styrning och kontroll. Det kan i sin tur ligga till grund för myndighetens arbete med att förbättra sin förvaltningskultur. Det är också viktigt att Sametinget inom ramen för detta arbete ser över hur den hanterar de olika typer av jävssituationer som kan uppstå i verksamheten.

Inom ramen för arbetet bör Sametinget också genomföra insatser som syftar till att få ihop myndighetens delar till en myndighet. Det kan lämpligen ske genom olika typer av utbildningsinsatser och genom arbetet med en god förvaltningskultur. Hela myndigheten behöver vara överens om vilka värderingar och mål som ska vara styrande och vilka arbets- och förhållnings-sätt som är möjliga i en förvaltningsmyndighet under regeringen.

Sametinget behöver utveckla mer ändamålsenliga verksamhetsplaner, budgetunderlag och årsredovisningar

Vi bedömer att Sametingets verksamhetsplanering av flera skäl har varit eftersatt under senare år. Verksamhetsplanen har inte använts som ett strategiskt verktyg för att inrikta verksamheten och förtydliga olika prioriteringar. Detta ansvar har i stället skjutits ut i organisationen. I vissa fall har enskilda handläggare fått göra prioriteringar mellan olika insatser. Detta är särskilt allvarligt med tanke på Sametingets begränsade resurser, där det är viktigt att varje krona används så effektivt som möjligt utifrån målen för verksamheten.

Sametinget behöver därför förbättra sitt arbete med verksamhetsplanering så att detta blir mer styrande både för verksamheten och uppföljningen av denna. Detta kan också bidra till att förbättra årsredovisningen och budgetunderlaget.

I verksamhetsplaneringen behöver Sametinget göra tydliga prioriteringar inom den ekonomiska ram som regeringen beslutar och styra verksamheten för att fokusera på de prestationer som måste göras och som har störst betydelse för att nå målen inom olika områden. Övrig verksamhet och nya initiativ till åtgärder för att främja den samiska kulturen får Sametinget lägga åt sidan. I de fall som myndigheten bedömer att nya åtgärder mer effektivt kan bidra till att uppfylla målen bör dessa ersätta befintliga åtgärder, inte läggas till befintliga prestationer. Åtgärder som inte rymms inom den ekonomiska ramen men som myndigheten bedömer är viktiga för att nå verksamhetens mål får den argumentera för i budgetunderlagen.

Vi föreslår vidare att Sametinget förbättrar redovisningen och analysen av prestationer och kostnaderna för dem i sin årsredovisning. Det gör det lättare för Sametinget att analysera verksamhetens utveckling på ett rättvisande sätt. Det skulle också göra det lättare för regeringen att förstå och värdera utvecklingen och måluppfyllelsen. Det skulle också göra att Sametinget kan leverera bättre underbyggda budgetunderlag till regeringen.

Men vi bedömer också att Sametinget kan ta fram nya resultatindikatorer som stödjer analysen av måluppfyllelsen. Ett exempel är arbetet med att utveckla indikatorer för att följa minoritetsspråkens utveckling över tid som Sametinget bedriver i dialog med Institutet för språk och folkminnen.³ Sametinget bör också i högre utsträckning än i dag kunna använda enkäter eller andra slags uppföljningar för att fånga upp målgruppernas synpunkter på myndighetens verksamhet.

Sametinget behöver också förbättra sina budgetunderlag. Underlagen behöver framför allt bli tydligare när det gäller:

- vilka behov som är de mest angelägna
- hur myndigheten kommer fram till sina äskanden
- vilka konkreta konsekvenser det får om myndigheten inte får de medel som den äskar
- hur myndigheten kommer prioritera och agera inom den ekonomiska ramen om den inte får de medel som den äskar.

Myndigheten bör tydligt dela upp de behov som är mest angelägna på befintliga verksamheter och nya verksamheter som myndigheten bedömer är viktiga för den samiska kulturen.

När det gäller myndighetens äskanden bör analysen av hur mycket mer resurser som behövs, för att exempelvis klara av att hantera den ökade efterfrågan på Sametingets tjänster, grunda sig på uppgifter om

³ Regeringsbeslut 2021-12-16. *Uppdrag att ansvara för språkcentrum för finska, jiddisch, meänkieli och romani chib*, Ku2019/00160, Ku2019/00736, Ku2019/01708, Ku2021/02483.

prestationer och kostnader för verksamheten. Det gäller exempelvis uppgifter om hur antalet besvarade remisser har utvecklats och hur mycket arbetet med remisserna kostar.

1.5.4 Regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera förändringsarbetet

Förslag: Regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera förändringsarbetet. Utvärderingen bör utgå från den analys av brister och problem som finns i Statskontorets rapport *Självbestämmande på pappret men inte i praktiken?* och fokusera på de åtgärder som regeringen och Sametinget har genomfört för att åtgärda bristerna och komma till rätta med problemen.

Med utgångspunkt i de resultat som utvärderingen visar bör regeringen ta ställning till om den ska se över Sametingets organisationsform eller gå vidare med ytterligare förändringar av den egna styrningen av myndigheten.

Problemen med regeringens styrning och Sametingets ledning, styrning och uppföljning har funnits under lång tid utan att myndigheten har kommit till rätta med dem. Därför är det viktigt att det förändringsarbete som nu följer utvärderas. Vi föreslår att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera arbetet efter ett antal år.

Det kommer ta en viss tid innan flera av åtgärderna kan vara genomförda, till exempel förändringarna i regleringsbrev, utvecklingen av arbets- och delegationsordningar och årsredovisningen. Det kommer också att ta ytterligare tid innan åtgärderna får effekt i den praktiska verksamheten eller innan det finns tidsserier som går att lita på. Vi bedömer att förändringsarbetet kommer att få genomslag tre till fem år efter att det har inletts. Regeringen bör därför 2027 ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera åtgärdernas effekter.

Utvärderingen bör utgå från den analys som vi redogör för i denna rapport. I övrigt bör en utvärdering göras utifrån följande tre kriterier:

1. Sametingets förmåga att fungera som ett organ för samiskt självbestämmande och engagemang i frågor som rör samerna och samisk kultur.
2. Sametingets förmåga att verka för en levande samisk kultur och bedriva verksamheten effektivt och rättssäkert.
3. Regeringens och de samiska väljarnas möjligheter att utkräva ansvar av Sametinget.

När det gäller regeringens styrning och uppföljning bör utvärderingen fokusera på om regeringen skapar förutsättningar för Sametinget att fungera som ett organ för samiskt självbestämmande, en levande samisk kultur och ett effektivt resursanvändande. Det handlar om att analysera omfattningen och nivån på styrningen för att se vilka effekter den får för Sametingets möjligheter att göra prioriteringar och vägval utifrån den kompetens som finns i myndigheten. Det bör även ingå att analysera hur styrningen påverkar regeringens och det samiska folkets möjligheter att kräva ut ansvar av Sametinget.

När det gäller Sametinget bör utvärderingen fokusera på om myndigheten har lyckats få ordning på sin interna ledning, styrning och uppföljning. Det handlar då om att Sametinget bör ha genomfört åtgärder som har lett till att myndigheten

- har en tydlig och heltäckande arbets- och delegationsordning som följs i praktiken
- har tydliga och över mandatperioderna stabila berednings- och beslutsprocesser som följs i praktiken
- använder sig av verksamhetsplaneringen som ett strategiskt verktyg för prioriteringar, styrning och uppföljning av verksamheten och att planeringen blir styrande för verksamheten på alla nivåer i myndigheten
- har förbättrat sin förmåga tillräckligt mycket när det gäller att följa upp, redovisa och analysera verksamhetens kostnader och resultat

- har förbättrat sina budgetunderlag så att regeringen kan ta ställning till Sametingets behov av resurser
- har förbättrat sitt arbete med god förvaltningskultur så att det omfattar och har fått effekt i hela myndigheten.

Olika vägval för regeringen beroende på resultatet av arbetet

Regeringen kan göra olika vägval beroende på vilka resultat och effekter som förändringsarbete ger.

Om problemen och bristerna fortfarande finns kvar bedömer vi att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att se över och ta fram förslag till en ny organisationsform för Sametinget. I ett sådant uppdrag bör det ingå att pröva och väga för- och nackdelar med olika sätt att stärka det samiska folkets självbestämmande i frågor som rör samisk kultur. Det kan då handla om att analysera hur Norge och Finland har valt att organisera sametingen i dessa länder, men också hur regeringen har valt att organisera inflytande och handlingsutrymme för olika organisationer inom till exempel folkbildning och idrott. Utredningen kan också överväga att renodla Sametingets två funktioner och dela upp dem i olika organisationer med olika roller och ansvar. Det bör även ingå att analysera om viss myndighetsutövning bör flyttas från Sametinget till en annan myndighet eller organisation för att säkerställa en effektiv och rättssäker hantering.

Om utvärderingen i stället visar att förändringsarbetet har gett önskat resultat och effekt bedömer vi att regeringen kan gå vidare och minska sin styrning av Sametinget ytterligare. Det handlar då till exempel om att förändra regleringen av den interna organisationen och ansvars- och uppgiftsfördelningen.

1.5.5 Konsekvenser för det samiska självbestämmande

Vi bedömer att våra samlade förslag skapar bättre förutsättningar för det samiska folkets självbestämmande i frågor som rör samisk kultur. Förslagen bör även skapa bättre förutsättningar för ökad måluppfyllelse och ett bevarande av den samiska kulturen. Detta genom att förslagen syftar till att öka Sametingets handlingsutrymme och möjligheter att prioritera och styra verksamheten utifrån den politiska majoriteten i Sametinget och den kunskap och kompetens som finns i myndigheten.

Förslagen riktade till Sametinget syftar till att få till en ändamålsenlig ledning, styrning och uppföljning av myndigheten. Vi bedömer att även dessa förslag på sikt bör leda till ökad måluppfyllelse och bättre förutsättningar för att bevara och utveckla den samiska kulturen. Detta eftersom de syftar till en mer effektiv användning av de resurser som myndigheten förfogar över. Dessa medel bör därmed kunna göra mer nytta än vad de kan göra i dag.

1.6 Så är rapporten disponerad

I kapitel 1 presenterar vi våra slutsatser och förslag.

I kapitel 2 redogör vi för vår analys av regeringens styrning av Sametinget och myndighetens organisationsform, och hur det påverkar myndighetens förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

I kapitel 3 redogör vi för vår analys av Sametingets ledning, styrning och uppföljning.

I kapitel 4 redogör vi för vår analys av Sametingets resultat och resursanvändning. Vi beskriver bland annat hur väl myndigheten fullgör sitt uppdrag inom olika områden, hur målgrupperna uppfattar Sametingets resultat samt myndighetens resurser som är kopplade till uppdragen.

Regeringens uppdrag till Statskontoret finns i bilaga 1. I digitala bilagor till rapporten beskriver vi hur vi har genomfört uppdraget och vår enkät till Sametingets målgrupper och hur de har svarat på våra frågor. I digitala bilagor redovisar vi även Sametingets anslag och kostnader i löpande priser och hur vi har gjort fastprisberäkningen.

2 Regeringens styrning och Sametingets organisationsform

I detta kapitel redogör vi för vår analys av regeringens styrning och uppföljning av Sametinget och myndighetens organisationsform.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Syftet med Sametinget har varit oförändrat sedan myndigheten bildades, men över tid har det vuxit fram olika tolkningar av syftet.
- Ledamöterna i plenum har inte preciserat och avgränsat Sametingets uppdrag på ett tydligt sätt utifrån den ekonomiska ramen utan gör en ambitiös tolkning av syftet och uppdraget. Sametingets styrelse hamnar därmed i en svår sits eftersom den har två olika ansvar. Styrelsen är å ena sidan ansvarig inför plenum och å andra sidan för att verksamheten lever upp till verksamhetskraven i instruktionen och den reglering som gäller för myndigheter under regeringen.
- Organisationsformen innebär att det finns konflikter och spänningar inbyggda i Sametinget. Vissa av dessa var medvetna val som riksdagen och regeringen gjorde när myndigheten bildades medan andra har växt fram över tid. Det har gjort det svårt för Sametinget att få de olika delarna av Sametinget att fungera som en helhet.
- Regeringens styrning med regleringsbrev och särskilda beslut går till viss del emot syftet med Sametinget. Styrningen begränsar myndighetens handlingsutrymme och därmed det samiska folkets självbestämmande i frågor som rör den samiska kulturen.

- Finansieringen med anslag från flera departement och andra myndigheter begränsar Sametingets möjligheter att styra verksamheten utifrån egna prioriteringar och den kunskap och kompetens som finns i myndigheten. Det leder även till en dragkamp om resurser mellan den politiska delen och kansliet. Detta bidrar ytterligare till svårigheterna att få myndigheten att fungera som en helhet där alla funktioner och verksamheter drar åt samma håll.
- En stor andel av myndighetens verksamhetskostnader finansieras med sakanslag. Det riskerar att urholka resurserna över tid och leder till spänningar inom myndigheten och mellan myndigheten och vissa av dess målgrupper.

2.2 En myndighet för att förbättra samernas möjligheter att hålla sin kultur levande

Sametinget och dess verksamhet och resultat är viktiga för att Sverige ska nå riksdagens mål för samepolitiken. Det övergripande målet för samepolitiken är att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologiskt hållbar rennäring och andra samiska näringar.⁴ Sametinget har också viktiga roller inom andra politikområden (till exempel inom miljöpolitiken och landsbygdspolitiken, se kapitel 4).

Sametinget bildades 1993. De främsta motiven för att bilda myndigheten var att regeringen och riksdagen ville skapa ett kraftfullt instrument för att främja den samiska kulturens utveckling och förbättra samernas möjligheter att som en minoritet bland landets befolkning hålla sin kultur levande.⁵

När Sametinget inrättades konstaterade regeringen att lösningen med ett folkvalt organ som är en statlig förvaltningsmyndighet var ovanlig, men att konstruktionen rymdes inom de legala ramarna. Tanken var att organisationsformen skulle främja ett verkligt engagemang från den samiska befolkningen i verksamheten och göra det lättare för samerna att hantera motsättningar mellan olika samiska grupperingar.

⁴ Proposition 2000/01:1. *Budgetpropositionen för 2001. Utgiftsområde 23, Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar*, bet. 2000/01:MJU2, rskr. 2000/01:86.

⁵ Proposition 1992/93:32 *Om samerna och samisk kultur med mera*. bet. 1992/93:KU17, rskr. 1992/93:114.

Regeringen framhöll vidare att det är principiellt viktigt att Sametinget är en myndighet under regeringen. Organisationsformen tydliggjorde enligt regeringen att det inte var fråga om något samiskt självstyre.⁶ Riksdagen anslöt sig till detta.⁷

2.2.1 Sametinget ska få utrymme att själv prioritera sitt arbete inom ramen för den övergripande uppgiften

När Sametinget bildades var den huvudsakliga uppgiften att verka för en levande samisk kultur, och att ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Samma formulering finns kvar i dag i sametingslagens portalparagraf. Formuleringen korrelerar till samernas folkrättsliga status som minoritet med rätt att *ha sitt eget kulturliv, bekänna sig till och utöva sin egen religion och använda sitt eget språk*.⁸

Enligt propositionen som antogs av riksdagen ska det vara upp till Sametinget själv att ta ställning till vilka frågor som är viktiga och att prioritera mellan dessa frågor, inom ramen för myndighetens övergripande uppgift. Det framgår att Sametinget borde få använda de medel som ställs till myndighetens förfogande för de ändamål som myndigheten finner mest angelägna, förutsatt att medlen inte har anslagits för bestämda ändamål.⁹

Men enligt propositionen skulle Sametinget också ha uppgifter av mer gängse typ för en förvaltningsmyndighet. Men propositionen ger inget uttömmande svar på vilka dessa uppgifter skulle vara, utan utvecklingen skulle få visa vad som är lämpligt. Till en början begränsades uppgifterna till fördelning av statsmedel till samisk kultur, sameskolans verksamhet, språkarbete och bevaka att samiska behov och intressen beaktas vid utnyttjande av mark och vatten samt informera om samiska förhållanden.¹⁰

⁶ Proposition 1992/93:32. *Om samerna och samisk kultur med mera*, s. 34–35.

⁷ Konstitutionsutskottets betänkande 1992/93:KU17, rskr. 1992/93:114.

⁸ Jämför SOU 1986:36. *Samernas folkrättsliga ställning*, s. 164 f. och SÖ 1971:42. *Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, artikel 27.

⁹ Proposition 1992/93:32. *Om samerna och samisk kultur med mera*, bet. 1992/93:KU17, rskr. 1992/93:114.

¹⁰ Proposition 1992/93:32. *Om samerna och samisk kultur med mera*, bet. 1992/93:KU17, rskr. 1992/93:114.

2.2.2 Organisationsformen inte unik, men innebär en inbyggd konflikt i myndigheten

När Sametinget bildades var det inte ovanligt att politiker var organiserade inom förvaltningsmyndigheter och fattade beslut i ärenden som innebar myndighetsutövning.¹¹ Ett exempel som fanns då är socialförsäkringsnämnderna vid försäkringskassorna.¹² När Sametinget bildades hämtades också inspiration från den kommunala organisationen, där den här typen av dubbla roller är vanligare.

De dubbla rollerna innebär att statsmakterna redan från början byggde in en spänning i myndigheten. Sametinget lyder under regeringen men ska samtidigt styras av och ge utrymme för den samiska folkviljan så som den kommer till uttryck i valen till Sametinget. Denna dubbelhet har visat sig vara svår att hantera när regeringen och Sametingets plenum (det högsta beslutande organet) vill olika saker eller gör olika prioriteringar. Vi bedömer att motsvarande spänning mellan rollerna inte finns på samma sätt i den kommunala organisationen, eftersom kommunerna har ett reellt självstyre med bland annat beskattningsrätt.

2.3 Statsmakterna har utökat Sametingets uppdrag, men ledamöterna anser att det bör vara bredare

Syftet med Sametinget har varit detsamma sen myndigheten bildades, nämligen att bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige.¹³ Av instruktionen framgår att Sametinget är en förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur.¹⁴ Över tid har Sametinget fått både fler och utökade uppgifter.

¹¹ Statskontoret. (2008:3). *Staten regionalt och lokalt. Modeller för organisation och samverkan*, s. 22–23. Statskontoret. (2015). *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*. Om offentlig sektor, s. 168, 169.

¹² Inspektionen för socialförsäkringen. (2014:8). *Tjugo år av socialförsäkringsnämnder*.

¹³ 1 § sametingslag.

¹⁴ 1 § förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

Vi bedömer att de uppgifter som statsmakterna har gett Sametinget ligger i linje med det ursprungliga syftet med Sametinget. Däremot ser vi att regeringens argumentation för att ge Sametinget fler uppgifter har förändrats. Vår analys visar också att ledamöterna i Sametinget inte har tydligt preciserat och avgränsat myndighetens uppdrag utifrån den ekonomiska ramen, utan snarare gör en ambitiös tolkning av myndighetens syfte och uppdrag.

2.3.1 Sametinget har fått uppgifter som bedöms röra samiska förhållanden

År 2006 slog regeringen fast att det samiska självbestämmandet ska öka, men att det bara skulle ske genom att Sametinget får ansvar för fler uppgifter som främst bedöms röra enbart samiska förhållanden.¹⁵ Begreppet *självbestämmande* förekommer inte i propositionen som låg till grund för Sametingets inrättande. Där talar regeringen bland annat om att det är viktigt att samerna känner verkligt engagemang i verksamheten och får ett verktyg för att hålla sin kultur levande.¹⁶ Anledningen till att regeringen introducerade begreppet 2006 verkar vara att det då hade skett en dynamisk utveckling inom folkrätten av urfolks rätt till självbestämmande.¹⁷

I och med detta får Sametinget i uppgift att vara central förvaltningsmyndighet i frågor som rör rennäringen. Myndigheten tog då över uppgifter från länsstyrelserna och Statens jordbruksverk.¹⁸ Detta är något som sticker ut jämfört med sametingen i Finland och Norge. Framför allt är jämförelsen med Norge intressant, eftersom samerna i Sverige och Norge har ensamrätt till renskötsel till skillnad från i Finland.¹⁹ Sametinget i Norge har inga förvaltningsuppgifter kopplat till renskötseln. Sametingets roll i politiken och förvaltningen av renskötseln är kontakt,

¹⁵ Proposition 2005/06:86. *Ett ökat samiskt inflytande*, s. 37.

¹⁶ Proposition 1992/93:32. *Om samerna och samisk kultur med mera*, s. 34–35.

¹⁷ Proposition 2005/06:86. *Ett ökat samiskt inflytande*, s. 38.

¹⁸ Proposition 2005/06:86. *Ett ökat samiskt inflytande*, s. 39–56.

¹⁹ 1 kap § 1, § 8 Lov om reindrift (2007), SOU 2002:77. *Sametingets roll i det svenska folkstyret*, s. 114.

dialog och konsultationer med statliga myndigheter.²⁰ Att Sametinget i Norge inte har förvaltningsuppgifter i frågor om rennäring kan göra det enklare för dem att representera bredare samiska intressen. Det kan också hindra att Sametinget blir ett redskap för en bestämd näring.²¹

År 2009 fick Sametinget även ett större uppdrag inom språkområdet genom att de skulle fastställa mål för det samiska språkarbetet.²² Vidare fick Sametinget 2009 i uppgift att följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom minoritetspolitiken och tillämpningen av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk när det gäller sameer och samiska.

Sedan 2022 ska Sametinget delta i konsultationer enligt lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.²³ I och med lagen har regleringen av samernas inflytande i Sverige blivit mer lik den i Norge och Finland. Motiven för att införa en reglering om konsultation även i Sverige var bland annat att konsultationsskyldighet ligger i linje med internationella rekommendationer till Sverige, bland annat när det gäller att tillgodose samernas möjligheter att vara delaktiga i beslutsprocesser inför beslut som rör landområden som är viktiga för samernas kultur.²⁴ Men det handlar också om att det är en förutsättning för att Sverige ska kunna ratificera den nordiska samekonventionen.²⁵

Enligt 7 § första meningen i lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket ska Sametinget konsulteras i ett ärende som *företrädare för det samiska folket*. Detta antyder att Sametinget har ett stort självbestämmande och en nyckelroll i att vara en kontaktpunkt till det samiska folket. Men andra meningen i paragrafen anger dock att även samebyarna och andra organisationer ska konsulteras vid behov.

²⁰ Svar e-postförfrågan Sametinget Norge 2023-08-28.

²¹ E. Josefsen, U. Mörkenstam, R. Nilsson, J. Saglie (red.). 2017. *Ett folk, olika valg. Sametingsvalg i Norge og Sverige*, s. 31.

²² Proposition 2008/09:158. *Sametingets roll i det svenska folkstyret*, s. 59 ff.

²³ 2 kap. 1 § punkt 2 sametingslag.

²⁴ Proposition 2021/22:19. *En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket*, s. 27–29.

²⁵ *Ibid*, s. 27–28.

2.3.2 Ledamöterna har höga ambitioner när det gäller självbestämmandet

Vår analys visar att ledamöterna i plenum inte har tydligt preciserat och avgränsat Sametingets uppdrag utan snarare gör en ambitiös tolkning av syftet och uppdraget. Det handlar till exempel om att de vill öka det samiska självbestämmandet och inflytandet i frågor som rör markanvändning, hälso- och sjukvård, utbildning och äldreomsorg. De uppgifter som regeringen har gett Sametinget skiljer sig alltså från de samiska partiernas syn på vilka uppgifter som bör bli föremål för självbestämmande. Detta framgår bland annat av myndighetens budgetunderlag och verksamhetsplan, men också av vilka nämnder som plenum har beslutat att tillsätta (se 3.2.2, och 3.4). Vissa ledamöter ser även problem med att Sametinget inte har någon egen intäktskälla, eftersom det gör myndigheten beroende av den svenska staten. Eftersom ledamöterna i styrelsen behåller sina platser i plenum avser vi även dem när vi skriver ”ledamöterna i plenum”.

Vi bedömer att det finns flera förklaringar till varför ledamöterna gör denna tolkning av syftet och uppdraget. En första förklaring är att Sametingets grunduppgift är öppet formulerad och tolkningsbar, alltså att verka för en levande samisk kultur, att ta initiativ till verksamheter och att föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Det är inte givet var gränsen går för vilka verksamheter och åtgärder som främjar samisk kultur.

Vidare är det inte samma partier i Sametinget som i riksdagen. De samiska partierna har politiska program som skiljer sig från riksdagspartiernas program. De har därmed olika syn på den samiska folkets rätt till självbestämmande och andra perspektiv i vissa frågor som myndigheten ansvarar för. Det är därför långt ifrån säkert att de politiska prioriteringar som olika nivåer gör stämmer överens med varandra.

Vi bedömer att en ytterligare förklaring till ledamöternas tolkning är att ledamöterna jämför Sametinget i Sverige med sametingen i Finland och Norge. Vår jämförelse av de nordiska sametingen visar att de finska och norska tingen har en annan ställning i relation till regeringen och ett större handlingsutrymme. Sametinget i Norge har förvisso också dubbla roller som folkvalt organ och myndighetsorgan likt det svenska sametinget. Men

en viktig skillnad är att det norska sametinget formellt sett inte lyder under regeringen.²⁶ Sametinget i Finland skiljer sig än mer på denna punkt, genom att det utgör ett självständigt offentligrättsligt subjekt.²⁷

Den norska motsvarigheten till sametingslagen ger det norska sametinget ett större mandat än vad det svenska Sametinget har. Av lagen framgår att ”Lovens formål er å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe i Norge kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv”.²⁸ Vidare anger lagen att det norska Sametingets arbetsområde är alla frågor som tinget oppfatter berör den samiska folkgruppen.²⁹

Vi bedömer även att förslag i utredningar som regeringen har tillsatt har bidragit till att skapa förväntningar på ett mer självständigt sameting. Sju år efter att Sametinget inrättades tillsatte regeringen en ny utredning av Sametingets organisation, sametingslagen och myndighetens instruktion.³⁰ Bakgrunden var oklarheter i Sametingets organisation. Utredningen lämnade förslag för att öka Sametingets självständighet i relation till staten. Utredningen föreslog bland annat följande:

- Regeringen borde utreda om Sametinget på sikt kan tillerkännas ett reellt självstyre, att detta självstyre då ska anges i regeringsformen och att Sametingets uppgifter enbart ska anges i lag.
- Riksdagen efter förslag av regeringen i framtiden övergick till att ge Sametinget ett enda ramanslag.
- Sametingets ordförande borde utses av Sametinget.³¹

Det finns alltså flera förklaringar till att ledamöterna i plenum har en bredare syn på syftet och uppdraget än statsmakterna. Men det är ändå svårt att se hur ledamöterna kan få genomslag för denna bredare syn så länge syftet

²⁶ E. Josefsen, U. Mörkenstam, R. Nilsson, J. Saglie (red.). (2017). *Ett folk, olika valg. Sametingsvalg i Norge og Sverige*, s. 30–31.

²⁷ Svar e-postförfrågan Sametinget Finland, 2023-07-04, SOU 2002:77. *Sametingets roll i det svenska folkstyret*, s. 113–114.

²⁸ § 1–1 Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (1987).

²⁹ § 2–1 Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (1987).

³⁰ Kommittédirektiv 2000:70. *Översyn av Sametingets organisation*.

³¹ SOU 2002:77. *Sametingets roll i det svenska folkstyret*, s. 129, 151.

med Sametinget är oförändrat. Att exempelvis påverka formen för självbestämmandet är något som måste göras utanför Sametinget. Vidare ska initiativ till nya verksamheter och förslag till nya åtgärder i första hand rymmas inom den ekonomiska ram som riksdagen och regeringen har beslutat och i andra hand hanteras genom äskanden i budgetunderlagen.

2.4 Sametinget har tre ledande befattningar, men ingen myndighetsledning

Sametingets organisation styrs genom bestämmelser i lag och förordning. Myndigheten har tre ledande befattningar som utses på olika sätt. Förhållandet mellan befattningarna liknar på vissa sätt det mellan en generaldirektör och en myndighetsstyrelse. Men på andra sätt liknar det förhållandet mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och den kommunala förvaltningen.

Den *folkvalda församlingen (plenum)* har 31 ledamöter som utses genom val där samer som är svenska medborgare och upptagna i Sametingets röstlängd röstar. Plenum föreslår sin ordförande, som sedan formellt utses av regeringen.³²

Sametingets styrelse utses av plenum bland de folkvalda och ska ha högst sju ledamöter med ersättare och en ordförande.³³ Ledamöterna behåller sina platser i plenum när de sitter i styrelsen.

Kanslichefen anställs av styrelsen. Kanslichefen får inte vara ledamot eller ersättare i Sametinget, i styrelsen eller i någon av de nämnder som finns i organisationen.³⁴

Vår analys visar att styrelsen och kanslichefen (genom att styrelsen delegerar en stor del av verksamhetsansvaret till kanslichefen) har komplicerade roller utifrån hur den nuvarande regleringen ser ut och hur samspelet mellan de tre funktionerna fungerar. Rollerna kompliceras än mer mot bakgrund av att ledamöterna i plenum och statsmakterna står ganska långt ifrån varandra i synen på myndighetens syfte och uppdrag.

³² 2 kap. 2 § 2 st. sametingslagen.

³³ 2 kap. 4 § sametingslagen.

³⁴ 7 § förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

Styrelsen ansvarar inför plenum, men har också fått verksamhetsansvar likt en myndighetsledning

Mot bakgrund av problem med ansvarsfördelningen mellan plenum, styrelse och kanslichef har riksdagen och regeringen successivt utökat regleringen av Sametingets organisation. I dag styr regeringen till stor del Sametinget som den styr andra statliga förvaltningsmyndigheter, men det finns några grundläggande undantag.

År 2006 förändrade riksdagen sametingslagen för att bland annat tydligare visa att styrelsen eller en nämnd ska besluta i vissa frågor som rör förvaltningen och myndighetsutövning samt i andra frågor som styrelsen eller nämnden enligt lag eller annan författning ska ansvara för.³⁵

År 2018 genomfördes fler ändringar av Sametingets organisation, bland annat efter förslag från ESV. Det handlade då om att reglera att det är Sametingets styrelse som ansvarar för verksamheten.³⁶ Det handlade också om att styrelsen har ansvar för att kraven på verksamheten uppfylls samt att det är styrelsen som beslutar om verksamhetsplan för förvaltningen.³⁷ Styrelsen fick därmed vissa utpekade uppgifter på samma sätt som en myndighetsledning har enligt myndighetsförordningen.

Vidare ändrades sametingslagen så att det regleras att kanslichefen sköter den löpande verksamheten utifrån styrelsens direktiv och riktlinjer.³⁸ Uttrycket förvaltningen mönstrades ut 2018.³⁹ Vissa delar av detta ansvar ligger vanligtvis på myndighetschefen enligt myndighetsförordningen. Det gäller till exempel ansvaret för att hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.⁴⁰

³⁵ Proposition 2005/06:86. *Ett ökat samiskt inflytande*, s. 66–67.

³⁶ 2 kap. 4 § sametingslagen.

³⁷ 9–10 §§ förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

³⁸ 2 kap. 4 a § sametingslagen.

³⁹ Proposition 2017/18:287. *Ändringar i regleringen för Sametinget och sametingsvalet*, s. 25.

⁴⁰ 12 § förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

Samtidigt har Sametinget fortfarande flera undantag från de generella reglerna i myndighetsförordningen.⁴¹ Det avgörande undantaget är att Sametinget inte har någon tydligt utpekad myndighetsledning på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter under regeringen har. Styrelsen utses av plenum, och därmed indirekt av det samiska folket. Det innebär att regeringen inte kan påverka styrelsens sammansättning. Det betyder i sin tur att regeringen inte kan utkräva ansvar från Sametingets styrelse på samma sätt som den kan med andra statliga förvaltningsmyndigheter.

Styrelsen är samtidigt alltså ansvarig för myndighetens verksamhet. Detta innefattar att fatta beslut om verksamhetsplan, årsredovisning och budgetunderlag, att se till så att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att det finns en betryggande intern styrning och kontroll. Styrelsen har delegerat ansvaret att se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och att se till att det finns betryggande styrning och kontroll till kanslichefen genom intern reglering. Men det fråntar inte styrelsen det yttersta ansvaret.

2.4.1 Det är svårt att hålla samman myndigheten

Vår analys visar att det är komplicerat för styrelsen och kanslichefen (genom att styrelsen delegerar en stor del av verksamhetsansvaret till kanslichefen) att ta sitt verksamhetsansvar eftersom ledamöterna i plenum tolkar myndighetens syfte och uppdrag ambitiöst (se 3.4). En av de som vi har intervjuat från styrelsen beskriver att det är utmanande att realisera allt som plenum vill genomföra. Styrelsemedlemmen bedömer att det kan bero på att plenum inte ser de ekonomiska ramarna på samma sätt som styrelsen och kansliet.

Våra intervjuer med anställda vid Sametingets kansli visar att de framför allt ser Sametinget som en myndighet med uppdrag från regeringen. De har stor förståelse för de krav som följer av att Sametinget är en förvaltningsmyndighet under regeringen. Ledamöterna i Sametinget är politiker på fri- eller deltid och de har därmed begränsat med tid och resurser för sitt uppdrag och saknar i många fall erfarenhet av att arbeta i en förvaltningsmyndighet. Regeringen har erbjudit utbildningar för de folkvalda för att öka kunskapen om dessa förutsättningar, men så vitt vi kan bedöma har utbildningarna inte gett önskat resultat.

⁴¹ 18 § förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

2.5 Regeringens årliga styrning begränsar Sametingets handlingsutrymme

I detta avsnitt redogör vi för regeringens styrning av Sametinget genom regleringsbrev och särskilda beslut. Vi har analyserat Sametingets regleringsbrev och regleringsbrev för anslag 1:22 *Främjande av rennäringen med mera* inom utgiftsområde 23 och anslag 7:1 *Nationella minoriteter* för åren 2010–2023. Vi beskriver också hur styrningen har utvecklats under denna period.

Vår samlade bedömning är att den årliga styrningen ger Sametinget endast lite utrymme att kunna ta ställning till vilka frågor som är viktiga och att kunna prioritera mellan dessa, inom ramen för myndighetens övergripande uppgift. Regeringens årliga styrning skapar inte heller förutsättningar för Sametinget att fungera som en sammanhållen myndighet där alla funktioner och delar av verksamheten drar åt samma håll. Sammantaget begränsar den finansiella styrningen Sametingets möjligheter att göra prioriteringar och vägval utifrån den politiska majoriteten i plenum och den kunskap och kompetens som finns i myndigheten.

Den finansiella styrningen är en utmaning för Sametinget och begränsar myndighetens verksamhetsplanering, budgetarbete och handlingsutrymme. Detta följer av att en så pass detaljerad finansiell styrning gör att det i vissa fall blir en dragkamp om resurser mellan den folkvalda delen av myndigheten och kansliet. Detta har inte främjat arbetet i myndigheten utan snarare lett till olika konflikter mellan myndighetens två delar.

Våra intervjuer med Sametinget visar att de bedömer att den finansiella styrningen och vissa uppdrag och återrapporteringskrav står i motsats till självbestämmande. De ser delar av styrningen, uppdragen och kraven som ett uttryck för att regeringen inte litar på hur Sametinget sköter sitt uppdrag och använder sina medel. Men vi anser att styrningen bör ses i ljuset av att regeringen inte kan utkräva ansvar av Sametinget på samma sätt som den kan av andra förvaltningsmyndigheter under regeringen. Men den detaljerade styrningen minskar samtidigt plenums möjligheter att prioritera till vad och hur pengarna ska användas, och gör därmed plenums funktion något oklar.

Likt Sametinget i Sverige finansieras Sametinget i Norge av staten. Sametinget i Norge har en väsentligt större budget, totalt 577 miljoner norska kronor år 2022.⁴² Sametinget i Sverige hade 2022 en total budget på 266 miljoner svenska kronor. Sametinget i Norge fick 2022 ramanslag från tre departement, vilket betyder att det även där finns en viss begränsning för hur Sametinget kan prioritera. Men medlen kom nästan uteslutande från ett departement, 559 miljoner norska kronor.⁴³

2.5.1 Styrningen i Sametingets regleringsbrev är inte verksamhetsanpassad och ändamålsenlig

I vår analys har vi utgått från att en myndighets regleringsbrev är ett verktyg för regeringen att varje år visa på sina prioriteringar, att utformningen av Sametingets regleringsbrev bör beakta självbestämmandet och att regeringen kommer att använda både de underlag och de återrapporteringar som regeringen efterfrågar av myndigheten.

Vår analys av verksamhetsdelen i Sametingets regleringsbrev visar att styrningen i delar inte är ändamålsenlig, och att den även är relativt detaljerad.

Sametinget har haft återkommande problem med sin interna styrning och kontroll, och med förvaltningskulturen. I över tio år har Sametinget därför särskilt rapporterat om hur dessa områden har utvecklats, och lämnat cirka fyrtio rapporter till Regeringskansliet. Enligt den ansvariga enheten för Sametinget vid Kulturdepartementet är uppdragen som resulterat i dessa rapporter motiverade utifrån de återkommande problemen. De anser också att rapporteringen är ett sätt att hålla frågan levande i myndigheten. Enligt regleringsbrevet för 2023 ska myndigheten även särredovisa vissa kostnader, till exempel detaljerade kostnader för den politiska delen och för kansliet.

I våra intervjuer lyfter tre ledamöter i plenum, som representerar tre olika partier, fram att de uppfattar uppdraget om intern styrning och kontroll samt god förvaltningskultur som en allt för detaljerad styrning. Detsamma gäller återrapporteringskravet om kostnader för den politiska delen och för

⁴² Sámediggi 2021. *Sametingets budsjett 2022*, s. 15.

⁴³ Sámediggi 2021. *Sametingets budsjett 2022*, s. 15.

kansliet. Ledamöterna uppfattar att styrningen gör intrång i det samiska självbestämmandet, och som en provocerande kontroll från regeringens sida. En av ledamöterna anser även att styrningen går emot samiska traditioner och arbetssätt. Sametinget har en egen värdegrund som har antagits av plenum, och vi tolkar att ledamoten syftar på den.⁴⁴

Det finns en risk att principerna i den statliga värdegrunden trängs undan när det också finns en egen beslutad värdegrund i myndigheten.⁴⁵ Det är svårt att se att det har skett i Sametingets fall. Det interna dokumentet är formulerat på en övergripande nivå och vi har inte kunnat se om och i sådana fall hur det får praktiskt genomslag i styrningen och genomförandet av verksamheten. I de fall som det skulle kunna uppstå eventuella konflikter mellan den egna beslutade värdegrunden och principerna i den statliga värdegrunden är det dock klart att den statliga värdegrunden och de generella regelverken gäller för Sametinget och dess verksamhet.

Utöver uppdraget om intern styrning och kontroll finns andra frågor som Sametinget har haft i uppdrag att rapportera om i tio års tid. Det handlar till exempel om arbetet med förvaltningsverktyg för toleransnivåer för skador inom rennäring.⁴⁶

Det är både förståeligt och ändamålsenligt att regeringen preciserar sin styrning i regleringsbrevet när det finns problem eller utvecklingsbehov i en myndighet. Samtidigt bedömer vi att det är oklart vilken nytta som finns med vissa återrapporteringskrav i Sametingets fall. Det handlar bland annat om hur mycket resurser som Sametinget behöver lägga på rapportering och vad regeringen faktiskt använder rapporterna till.

Intentionen med myndigheten är som sagt att den ska ge utrymme för samiskt självbestämmande. Därför borde vi kunna förvänta oss att regeringen är återhållsam med att ge Sametinget uppdrag och återrapporteringskrav. Under 2023 har Sametinget åtta mål och

⁴⁴ Sametinget. (2021). *Eallinbiras*.

⁴⁵ Statskontoret 2021. *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter* s. 23–25 (Om offentlig sektor).

⁴⁶ Regleringsbrev för budgetåren 2014–2023 avseende Sametinget.

återrapporteringskrav, nio uppdrag och åtta särskilda regeringsuppdrag.⁴⁷ I snitt har myndigheten haft åtta mål och återrapporteringskrav per år under 2010–2023.⁴⁸

Vi kan konstatera att antalet styr signaler i Sametingets regleringsbrev sticker ut jämfört med två andra jämförbara myndigheter. Vi har jämfört med Institutet för språk och folkminnen och Myndigheten för tillgängliga medier, vars former inte ska ge utrymme för självbestämmande, men som tillhör samma grupp av myndigheter som Sametinget enligt COFOG (Classification of the functions of government).⁴⁹ De har även liknande typer av uppgifter som Sametinget.⁵⁰ Under 2014–2023 har Myndigheten för tillgängliga medier haft i snitt tre mål och återrapporteringskrav per år, medan Institutet för språk och folkminnen har haft i snitt åtta per år. Men till skillnad från Sametinget har Institutet för språk och folkminnen haft färre uppdrag och särskilda uppdrag per år under 2019–2023. Myndigheten för tillgängliga medier har haft ännu färre uppdrag och särskilda uppdrag än så.⁵¹

Vi bedömer att regeringens styrning av Sametinget inte är verksamhetsanpassad, mot bakgrund av intentionerna med Sametingets form och vår jämförelse ovan med andra myndigheter. Vidare ger styrningen sämre förutsättningar för en effektiv resursallokering inom myndigheten.

Vår analys visar även att det finns exempel på principiellt tveksam styrning från regeringens sida i regleringsbrevets finansiella del. Det handlar om att regeringen i Sametingets regleringsbrev anger att myndigheten ska ge kulturbidrag till vissa namngivna organisationer.⁵²

⁴⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Sametinget.

⁴⁸ Regleringsbrev för budgetåren 2010–2023 avseende Sametinget.

⁴⁹ Antal årsarbetskrafter inom statliga myndigheter 2023.

www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/oppna-data/

⁵⁰ Förordning (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier, Förordning (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen.

⁵¹ Regleringsbrev för budgetåren 2019–2023 avseende Myndigheten för tillgängliga medier. Regleringsbrev för budgetåren 2019–2023 avseende Institutet för språk och folkminnen.

⁵² Se exempelvis Regleringsbrev för budgetåret 2022 och 2023 avseende Sametinget.

Men både sametingslagen och myndighetens instruktion säger att Sametinget ska ta fram riktlinjer för, bedöma och ge kulturbidrag till organisationer för att stärka den samiska kulturen. Det finns alltså ett inrättat system där myndigheten har mandat att både besluta riktlinjer för att bevilja bidrag och bedöma ansökningar utifrån dessa riktlinjer. Regeringens skrivning i regleringsbrevet sätter detta bidragssystem som innefattar både myndighetsutövning och tillämpning av lag ur spel.

2.5.2 Merparten av verksamheten finansieras via anslag

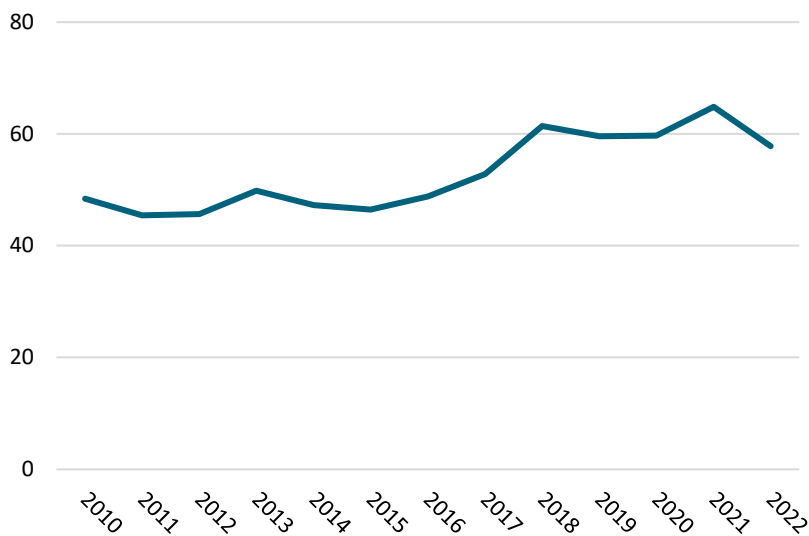
År 2022 finansierades Sametingets verksamhet till 87 procent av anslag via statsbudgeten.⁵³ Andelen anslagsfinansiering har legat ungefär på den nivån under lång tid.⁵⁴ Sametingets verksamhet finansieras från ett förvaltningsanslag, fyra sakanslagsposter och medel för olika uppdrag som myndigheten utför.

Vi anser att det finns förutsättningar för en myndighet att planera på lång sikt om ett förvaltningsanslag finansierar huvuddelen av verksamheten, eftersom det till skillnad från sakanslagen årligen justeras med pris- och löneomräkningen. I Sametingets fall finansierade förvaltningsanslaget 56 procent av verksamhetskostnaderna under 2022.

⁵³ Sametinget. (2023). *Årsredovisning för 2022*.

⁵⁴ Se Statskontoret. (2010). *Myndighetsanalys av Sametinget* för analys av perioden 1998–2009.

Figur 1. Sametingets förvaltningsanslag 2010–2022, fastprisberäknat (miljoner kronor)



Källa: Sametingets årsredovisningar. Utgifterna har räknats om till 2022 års priser med Statistiska centralbyråns implicitprisindex för statlig konsumtion, se bilaga 4. I Bilaga 5 redovisar vi anslaget i löpande priser.

Sametingets förvaltningsanslag har ökat i fasta priser (figur 1). Nivån höjdes tydligt 2018. Då höjdes anslaget med 11 miljoner kronor för att Sametinget skulle kunna medverka i samhällsutvecklingen, utföra de uppdrag och uppgifter som åligger myndigheten i dag och för att göra det möjligt att införa en konsultationsordning.⁵⁵

Regeringen har även förstärkt Sametingets förvaltningsanslag för perioden 2022–2024 med 3,5 miljoner kronor årligen för arbetet med konsultationsordningen.⁵⁶ Den höjningen slår däremot inte igenom i figuren för att löner och priser har ökat kraftigt (+7 procent) under 2022 enligt indexet. I bilaga 5 redovisar vi utgifterna även i löpande priser.

⁵⁵ Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 1 Rikets styrelse*, s. 38.

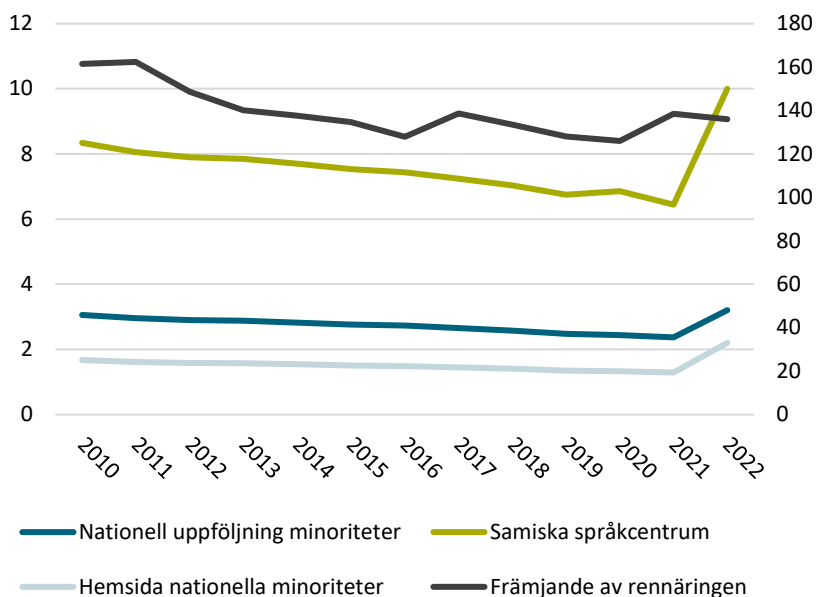
⁵⁶ Proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022, utgiftsområde 1 Rikets styrelse*, s. 39.

Förvaltningsanslaget var högre 2021 än 2022. Det beror på att det var val till Sametinget det året. Sametinget får en tillfällig anslagshöjning i samband med valen.

2.5.3 Nästan hälften av verksamheten finansieras med andra anslag än förvaltningsanslaget

Finansieringen av Sametinget är otydlig och svår att få ett grepp om. Det beror på att nästan hälften av verksamhetskostnaderna finansieras på andra sätt än med förvaltningsanslaget (figur 2). En stor del av tjänsterna i kansliet finansieras därmed via sakanslag, vilket riskerar att urholka resurserna över tid.

Figur 2. Fyra sakanslagsposter som helt eller delvis finansierar Sametingets verksamhet 2010–2022, fastprisberäknat (miljoner kronor)



Källa: Sametingets årsredovisningar. Utgifterna har räknats om till 2022 års priser med Statistiska centralbyråns implicitprisindex för statlig konsumtion, se bilaga 4. I Bilaga 5 redovisar vi anslagsposterna i löpande priser.

Ett av sakanslagen som finansierar Sametingets verksamhet är *främjande av rennäringen med mera*. Främjandeanslaget är en del av utgiftsområde 23 i statsbudgeten som Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet ansvarar för. Övriga anslag är en del av utgiftsområde 1 som Kulturdepartementet ansvarar för. Främjandeanslaget överstiger 100 miljoner kronor brutto och används i första hand för olika bidrag till rennäringen. I figur 2 redovisas bruttovärdena för främjandeanslaget. Värdena redovisas på den högra y-axeln.

Men en liten del av främjandeanslaget används för verksamhetsändamål, bland annat för att finansiera ett antal tjänster på Sametinget kopplade till rennäringen. Under 2022 användes drygt 20 miljoner kronor av anslaget i verksamheten. Det innebär att ungefär 20 procent av Sametingets verksamhet finansierades från främjandanslaget. Vi har inga uppgifter om hur mycket som har använts bakåt i tiden.

Under 2023 har Sametinget tagit ytterligare medel från främjandeanslaget för att finansiera vissa verksamhetskostnader för att kompensera för att förvaltningsanslaget inte räcker till.⁵⁷

Det finns ytterligare tre anslagsposter som helt, eller till stor del, används för att finansiera verksamhetskostnader. Det gäller *nationellt uppföljningsansvar*, *samiska språkcentrum* och *hemsida om nationella minoriteter*. Posterna finansierade tillsammans ungefär 10 procent av verksamheten under 2022. Anslagsposterna är delposter från anslaget Åtgärder för nationella minoriteter.

Dessa tre anslagsposter har under en lång period minskat i värde i fasta priser (figur 2). Det beror på att sakanslag inte räknas upp automatiskt med pris- och löneomräkningen. Men 2022 förstärktes samtliga dessa anslagsposter så att de nu är mer värda räknat i fasta priser än i början av perioden.⁵⁸

⁵⁷ Sametinget. (2023). *Rapport Budgetprognos 2023*.

⁵⁸ Proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022, utgiftsområde 1 Rikets styrelse*, s. 83.

Därutöver finansieras drygt 10 procent av Sametingets verksamhet av intäkter från bidrag. Det är till exempel EU-medel som Sametinget får förmedlade genom Statens jordbruksverk eller medel från olika uppdrag som Sametinget utför åt regeringen eller andra myndigheter. Några exempel på sådana intäkter under 2022 är ett uppdrag från regeringen om språkvårdande insatser och språkteknologi, medel från Statens jordbruksverk för att utveckla samisk matkultur, och medel från Skogsstyrelsen för arbetet med renbruksplaner.⁵⁹

Vi bedömer att Sametingets handlingsutrymme begränsas av att verksamheten finansieras från så många olika anslag. Det minskar plenums möjligheter att själva bestämma vilka verksamhetsområden som Sametinget ska satsa på. Men de många anslagen hämmar också effektiviteten genom att det även på kort sikt blir svårare för Sametinget att styra resurserna till delar där det av någon anledning behövs särskilda insatser.

Det finns även begränsande inslag i de anslag som inte handlar om verksamhetskostnader utan om bidragsgivning (se även avsnitt 2.5.1). Vi anser att vissa av dessa inslag är svåra att motivera. Ett tydligt exempel gäller anslaget *Bidrag till allmän kulturverksamhet, utveckling samt internationellt kulturutbyte och samarbete, anslagspost 5 Bidrag till samisk kultur*. Sametinget tilldelades 27 miljoner kronor för det anslaget 2022. Det finns flera villkor för till vilka organisationer bidraget ska betalas ut.

⁵⁹ Sametinget. (2023). *Årsredovisning för 2022*.

3 Sametingets ledning, styrning och uppföljning

I detta avsnitt redogör vi för vår analys av Sametingets ledning, styrning och uppföljning. Vi redogör också för våra jämförelser med den kommunala organisationen.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Sametinget har inte någon tydlig och heltäckande reglering av ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndighetens funktioner. Det gör att funktionerna inte är överens om delegationen, organisationen och centrala processer. Det försvårar samarbete, dialog och effektiva arbetsätt mellan myndighetens olika delar.
- Sametingets ledning, styrning och uppföljning har varit otillräcklig för den organisationsform och de förutsättningar och behov som myndigheten har. Sametinget lever därmed inte upp till verksamhetskraven i instruktionen i dessa delar.
- Vissa av utmaningarna med organisationsformen är inte unika för Sametinget, utan finns även i den kommunala organisationen.
- Sametinget har inte använt verksamhetsplaneringen som ett strategiskt verktyg för styrning och uppföljning av verksamheten. Den framstår mer som ett dokument som ska bockas av än som något som bidrar till en ändamålsenlig ledning, styrning och uppföljning av verksamheten.
- Plenum och styrelsen lämnar över en stor del av prioriteringarna till kansliet och till enskilda medarbetare, trots att arbetsläget är ansträngt och efterfrågan på myndigheten ökar.
- Sametingets budgetunderlag är otydliga när gäller vilka behov som är mest angelägna och hur behoven fördelar sig på olika verksamheter.

3.2 Sametinget är en statlig myndighet som bär spår av den kommunala organisationen

Sametinget är både ett folkvalt organ och en förvaltningsmyndighet under regeringen. I viss mån liknar organisationen andra statliga myndigheter, men den bär också spår av den kommunala organisationen och har därför även vissa unika drag. Enligt uppdraget ska vi jämföra Sametingets verksamhet med den hos kommuner. I den delen av analysen har vi fokuserat på vad regeringen och Sametinget kan lära sig av kommunerna.

3.2.1 Sametingets plenum har liknande utmaningar som kommunfullmäktige

Plenum är Sametingets högsta beslutande organ, på samma sätt som fullmäktige är kommunens högsta organ. Trots detta uppfattar ledamöterna att plenum är svagt. Styrelsen uppfattar de som stark i relation till plenum. Det beror på att plenum saknar den insyn i styrelsens och kansliets arbete och de kontrollmöjligheter som ett högsta beslutande organ brukar ha.

I våra intervjuer med kansliet lyfter också flera av de intervjuade fram att plenum har en svag eller oklar roll. Det gör att ledamöterna vill lägga sig i frågor som tjänstepersonerna i kansliet anser att kansliet ska sköta. Men bilden är komplex. Vi har även fått exempel på att plenum i vissa fall agerar på ett sätt som sätter beslutskedjan ur spel. Detta har skett genom att plenum i vissa fall har fattat beslut utan att vare sig styrelsen eller kansliet har berett ett underlag för plenums beslut. Det finns också exempel på att plenum har reviderat förslag från styrelsen utan att man har analyserat konsekvenserna före beslutet.

Det är inte unikt för Sametinget att ledamöterna i det högsta beslutande organet anser att detta organ är svagt i relation till styrelsen. Samma uppfattning finns även i den kommunala organisationen.⁶⁰ Men det finns skillnader som gör att kommunfullmäktige ändå har en starkare roll än vad Sametingets plenum har. Det är till exempel fullmäktige som på grundval av den kommunala revisionen beslutar om årsredovisning och ansvarsfrihet för nämnderna i kommunerna. I Sametingets fall är det styrelsen

⁶⁰ SNS. (2022). *Demokratirådets rapport 2022: Den lokala demokratins vägval*, s.143 och intervjuer med partiledare eller politiker i Sametinget.

som beslutar om årsredovisningen.⁶¹ Sametinget har inte heller någon internrevision som kommunerna och många stora myndigheter har. En annan skillnad är att Sametinget är *en* myndighet, medan nämnder respektive fullmäktige i en kommun fattar självständiga beslut.⁶²

Det Sametinget kan lära av den kommunala organisationen i det här fallet är att det är viktigt att det högsta beslutande organet har en ändamålsenlig och strategisk roll i myndighetens ledning, styrning och uppföljning. I Sametinget skulle detta till exempel kunna ske genom att plenum fattar fler principiellt viktiga beslut och får bättre insyn i verksamheten. Tidigare utredningar har också pekat på att det finns skäl för Sametinget att förtydliga plenums roll och vilka beslut som plenum bör fatta.⁶³

3.2.2 Organiseringen är lik den kommunala

Sametinget kan bestämma hur den interna organisationen ska se ut på samma sätt som den kommunala organisationen. Det gäller till exempel vilka nämnder som ska finnas och vad de ska ha för mandat.

I den kommunala organisationen avspeglar förvaltningens organisering nämndstrukturen, där de anställda i förvaltningen rättsligt ses som biträden till nämnderna.⁶⁴ På samma sätt avspeglar Sametingets nämnder i stort Sametingets uppdrag och uppgifter. Kansliets organisering avspeglar i sin tur nämnderna.

Men vår analys visar också att Sametinget skiljer sig från den kommunala organisationen på flera punkter. Sametingets arbets- och delegationsordningar är inte heltäckande och det finns ingen tydlig koppling mellan nämnderna och kansliavdelningarna. Nämndstrukturen är också bredare än vad Sametingets uppdrag är.

⁶¹ 5 kap. § 1 kommunallagen, § 8 förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

⁶² Proposition 2017/18:287. *Ändringar i regleringen för Sametinget och sametingsvalet*, s. 19.

⁶³ Se till exempel Ekonomistyrningsverket. (2017:6). *Analys av Sametinget. Finansiering och intern styrning och kontroll*, s. 17 ff. samt proposition. 2017/18:287. *Ändringar i regleringen för Sametinget och sametingsvalet*, ss. 24 f.

⁶⁴ Se proposition 2016/17:171. *En ny kommunallag*, s. 19 och SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*, s. 229.

Den interna regleringen är inte heltäckande

I sametingslagen och myndighetens instruktion finns bestämmelser om den interna organisationen och vilka uppgifter som plenum, styrelsen respektive kansliet ska ha. En skillnad jämfört med kommunerna är att många av styrelsens och fullmäktiges uppgifter regleras mer ingående i kommunallagen. Det kan förklaras av att Sverige har en långtgående decentralisering till kommunerna.

I Sametinget finns motsvarande reglering i flera olika interna arbetsordningar. Vår analys av dessa styrdokument visar att dokumenten är otydliga på flera punkter och att det därför går att tolka fördelningen av ansvar och beslutsrätt på olika sätt. Vår analys visar att detta leder till problem med stabiliteten i myndighetens interna processer. Olika politiska majoriteter har olika syn på plenums, styrelsens och kansliets roller och mandat. Efter varje val justerar den nya styrelsen ofta hur de olika delarna ska arbeta i stället för att bygga vidare på en beprövad struktur som alla kan och vet hur den fungerar.

Sametinget har fem arbetsordningar

- Sametingsordningen som närmare reglerar arbetet i plenum (beslutad av plenum)
- Arbetsordningen för Sametingets styrelse och nämnder (beslutad av plenum)
- Kanslichefsinstruktionen (beslutad av styrelsen)
- Instruktionen för den löpande verksamheten (beslutad av kanslichefen)
- Arbetsordning för Sametingets ungdomsråd (beslutad av plenum).

Under 2023 har Sametinget sett över kanslichefsinstruktionen och instruktionen för den löpande verksamheten för att ersätta dem med ett samlat dokument.⁶⁵ Vi har inte tagit del av några sådana uppdaterade dokument. Därför utgår vår analys från de befintliga arbetsordningarna.

⁶⁵ Sametinget. (2023-05-31). *Redovisning av effektiv intern styrning och kontroll*, Dnr 1.3.7-2023-42.

I flera fall upprepar arbetsordningarna uppgifter som de olika funktionerna har enligt lag.⁶⁶ I några fall hämtar de inspiration från den kommunala organisationen genom att efterlikna bestämmelser i kommunallagen.⁶⁷ Men ingen av arbetsordningarna innehåller några exempel på vilka beslut som ska fattas av respektive funktion. Övergripande och viktiga frågor om arbetssätt, rutiner, policyer och liknande framgår inte heller. Flera av frågorna i Sametingets verksamhet går på tvären och myndigheten skulle därför tjäna på att ta ett större grepp och bestämma hur handläggningen ska gå till och vilka arbetssätt myndigheten ska ha på ett mer övergripande plan. En viktig del av detta är att skapa en organisation där beslutsgångar och ansvarsfördelning är tydlig. I dagsläget händer det i stället att frågor bollas fram och tillbaka mellan styrelsen, nämnderna och kansliet.

Arbetsordningarna har, med undantag för Sametingsordningen, bestämmelser om delegering av beslutsrätt. Här går det att med något undantag följa en delegationskedja, från styrelsen till nämnderna respektive kanslichefen. Utöver arbetsordningarna finns det särskilda delegationsordningar för Sametingets nämnder, utom för valnämnden. De är beslutade av styrelsen och beskriver nämndernas ansvarsområden. Delegationsordningarna för nämnderna reglerar beslutsrätten i vissa detaljfrågor, exempelvis budgetdisponeringar och riktlinjer, men de pekar även ut vissa typer av ärenden. Samtliga nämnder har mer eller mindre stort ansvar för riktlinjer till stöd för kansliets handläggning. Men endast vissa nämnder har beslutsrätt i ärenden som innebär myndighetsutövning, exempelvis genom att fatta beslut om bidrag. Men listorna över olika typer av ärenden är inte heltäckande.

I andra statliga myndigheter är det vanligt att föreskrifter i arbetsordningarna anger vilka typer av beslut som ska fattas av vilken funktion i myndigheten.⁶⁸ Kommunala organisationer använder interna delegationsordningar i stor utsträckning, eftersom anställda i kommunala

⁶⁶ Se exempelvis 6 § Arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder.

⁶⁷ Se exempelvis 7 § Arbetsordning för Sametingets styrelse och nämnder.

⁶⁸ Se till exempel arbetsordningar för Spelinspektionen (dnr Reg 1.2) och Statens kulturråd (dnr Adm 2022/293).

förvaltningar inte har någon självständig beslutanderätt enligt kommunallagen och för att beslutskedjan och ansvarsförhållandena ska bli tydliga.⁶⁹

Den kommunala verksamheten är dessutom så omfattande att en stor del av besluten måste fattas av de anställda för att arbetet ska vara effektivt.⁷⁰ Det som varierar mellan kommunerna är till vem uppgifterna delegeras och i vissa fall inom vilka beloppsgränser de anställda får fatta beslut. Det varierar även mellan kommunerna när det gäller vad som räknas som ren verkställighet, det vill säga där de anställda fattar beslut utan delegation eller krav på återrapportering.⁷¹ Det kan uppstå oklarheter om vilka beslut som nämnderna måste fatta själva och vilka beslut som kan delegeras.⁷²

Vi tolkar detta som att vissa av Sametingets kanslis arbetsuppgifter blir negativt bestämda genom att de hanterar det som inte tas upp i delegationen till nämnderna. Det får bland annat konsekvensen att det är svårt att förstå vilka beslut som ska hanteras av vilken nivå i myndigheten. Till skillnad från i kommunerna så sker delegationen i Sametinget indirekt från plenum till styrelsen, och sedan vidare från styrelsen till antingen nämnderna eller kanslichefen. Vi har inte tagit del av någon delegation från nämnderna till kanslichefen eller kansliet.

Vissa nämnder har ett uppdrag som är bredare än Sametingets

När det gäller Sametingets nämndstruktur avspeglar den i stort myndighetens uppdrag och uppgifter. Men till exempel hälso-, äldre- och idrottsnämnden har inga uppgifter att besluta i ärenden som innebär myndighetsutövning.⁷³ Sametinget har heller inga uppgifter när det gäller hälso-, äldre- och idrottsfrågor. Vi bedömer att Sametinget har inrättat denna nämnd för att kanalisera politik, som ett uttryck för en politisk prioritering och de förtroendevaldas vilja att öka Sametingets inflytande

⁶⁹ SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*, s. 304.

⁷⁰ Proposition 2016/17:171. *En ny kommunallag*, s. 207.

⁷¹ SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*, s. 306.

⁷² SNS. (2022). *Demokratirådets rapport 2022: Den lokala demokratins vägval* s. 180–181

⁷³ Sametinget, *Hälso-, äldre- och idrottsnämndens delegationsordning*, fastställd av styrelsen 2018-05-24.

inom olika områden. Ett annat exempel är att en pågående diskussion om att Sametinget ska säkerställa utbildning åt alla samer har lett till att vissa ledamöter vill inrätta en utbildningsnämnd.⁷⁴

Även i den kommunala organisationen ger nämndstrukturen uttryck för politiska prioriteringar. I kommunernas fall är det exempelvis tydligt att kultur- och fritidsfrågorna har politisk betydelse, trots att de är frivilliga uppgifter för kommunerna. I mer än hälften av alla kommuner finns en särskild kultur- och fritidsnämnd eller både en kulturnämnd och en fritidsnämnd.⁷⁵ Men till skillnad från Sametinget har kommunerna beskattningsrätt och därmed fler verktyg för att finansiera och genomföra det som de prioriterar.

I Sametinget följer flera konsekvenser av att inrätta nämnder utan tydligt avgränsade mandat och resurser. Det gör till exempel att nämnden saknar verktyg för att genomföra sina mål och prioriteringar. I våra intervjuer framhåller både ledamöter och tjänstepersoner i kansliet att exempelvis hälso- äldre och idrottsnämnden har en oklar funktion. De säger också att nämnden är beroende av kansliets goda vilja, eftersom resurserna egentligen inte räcker till för att arbeta med nämndens frågor.

En annan konsekvens är att nämnderna konkurrerar om andra nämnders uppgifter, verktyg och resurser. Hälso- äldre och idrottsnämnden har under två år äskat medel för åtgärder inom vård och hälsa. Vidare driver nämnden att få delegation på att besluta om fördelningen av delar av det bidrag till samisk kultur som Kulturnämnden fördelar.⁷⁶

Detta kan jämföras med en nackdel eller risk med nämndorganisationer som har pekats ut i den kommunala sektorn. Det gäller att nämndorganisationen riskerar att leda till att ledamöter prioriterar den egna verksamheten och att de förtroendevalda agerar utifrån nämndens intressen snarare än sin partitillhörighet.⁷⁷

⁷⁴ Se exempelvis Sametinget 2023-03-28–2023-03-30, Sammanträdesprotokoll 2023:6.

⁷⁵ Sveriges kommuner och regioner. (2021). *Politisk organisation i kommuner och regioner*, s. 9.

⁷⁶ Se exempelvis Hälso-, äldre- och idrottsnämnden Sammanträdesprotokoll 2022:1.

⁷⁷ Sveriges kommuner och regioner. (2021). *Politisk organisation i kommuner och regioner* s. 6.

3.3 Bristerna i den interna ansvarsfördelningen påverkar Sametingets verksamhet

I Sametingets fall bedömer vi att förhållandet mellan ledamöterna och kansliet kompliceras av att organisationen är en statlig förvaltningsmyndighet som bär spår av den kommunala organisationen.

3.3.1 Myndighetsutövningen åligger styrelsen och nämnderna

Både i den kommunala organisationen och i Sametinget ingår att besluta i ärenden som innebär myndighetsutövning.⁷⁸ Flera anställda vid kansliet som vi har intervjuat ställer sig principiellt kritiska till ordningen där ledamöterna i nämnderna beslutar i ärenden som innebär myndighetsutövning. Vår analys visar att kansliet ibland verkar anse att det är de som är den riktiga myndigheten och att sådana beslut därmed bör fattas av tjänstepersonerna i kansliet och inte av ledamöterna. Ledamöterna bör, enligt kansliet, i stället över lag ägna sig åt politiska program, handlingsplaner och prioriteringar.

Regelverket och organisationsformen innebär samtidigt att ledamöterna har rätt till inflytande i beslutsprocesserna. Detta motiveras av att de folkvalda ska ha inflytande över de frågor som rör samisk kultur och samiska förhållanden, på samma sätt som ledamöterna i kommunerna ska ha inflytande över de beslut som innebär myndighetsutövning som ligger inom det kommunala mandatet. De olika uppfattningarna om fördelningen av ansvar och uppgifter påverkar verksamheten och leder till en olycklig uppdelning mellan myndighetens olika funktioner. Men regleringen om beslutsmandat och inflytande är egentligen tydlig i och med att plenum är myndighetens högsta beslutande organ. Det är därmed plenum som beslutar om hur mandat och beslutsmakt ska fördelas vidare ut i organisationen.

⁷⁸ SNS. (2022). *Demokratirådets rapport 2022: Den lokala demokratins vägval*, s.180. Jfr. 6 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) och 2 kap. § 6 a sametingslagen (1992:1433).

3.3.2 Vissa ärenden hanteras dubbelt

Den otydliga ansvarsfördelningen och delegeringen gör också att det är svårt att läsa ut vilken funktion som ska fatta vilka beslut. Vår analys visar också att det praktiska arbetet avviker från de sätt som de formella dokumenten föreskriver – vilket påverkar verksamheten.

I våra intervjuer framkommer flera exempel på hur samma typ av frågor och ärenden hanteras olika eller av olika nivåer i myndigheten. Ibland hanterar kansliet en fråga, men sedan hamnar samma fråga ändå på styrelsens eller någon av nämndernas bord.

Andra intervjuer visar att ledamöterna ofta vill ge sig in i frågor som ligger inom kansliets område, genom att styra handläggningen och lägga sig i olika ärenden. Ett exempel är då kansliet har lämnat besked i ett ärende som tredje part inte är nöjd med. Parten vänder sig då i stället till en ledamot i en nämnd eller i plenum som i sin tur hör av sig till den berörda handläggaren.

Vi anser att det finns flera risker med att ansvarsfördelningen är otydlig och att de formella styrdokumenterna inte alltid följs i det praktiska arbetet. Det gör att det blir svårt för myndighetens ledning att följa upp verksamheten. Det blir också svårt för de som berörs av besluten att förstå hur och vem som fattar vilka beslut. Det kan i sin tur försämra förtroendet för myndigheten.

3.3.3 Ansvar för den interna styrningen och kontrollen tunnast ut

Styrelsen ålägger kanslichefen genom kanslichefsinstruktionen att se till så att myndighetens löpande verksamhet bedrivs enligt kraven i instruktionen på verksamheten.⁷⁹ Kanslichefen ska också ansvara för att utveckla verksamheten och för att organisera den löpande verksamheten.⁸⁰

Den som har det yttersta ansvaret för intern styrning och kontroll i en myndighet ska bedöma riskerna i verksamheten, utforma kontroller för att täcka dessa risker och följa upp och utvärdera styrningen och kontrollen

⁷⁹ Sametinget (2020-04-22). *Kanslichefsinstruktion*, 2.1.2.

⁸⁰ Sametinget (2020-04-22). *Kanslichefsinstruktion*, 2.1.5 och 2.2.1.

för att kunna utveckla och förbättra den.⁸¹ I Sametinget är det styrelsen som har det ansvaret. Men vår analys visar att styrelsen inte tillräckligt aktivt visar intresse för att hela organisationen bedrivs i enlighet med verksamhetskraven och med en betryggande intern styrning och kontroll.

Ett exempel är de delegeringar som styrelsen ger kanslichefen, bland annat för kansliets interna organisation. Det gäller också hur delegationer sker inom kansliet. Ytterligare ett exempel är att det är kanslichefen, och inte styrelsen, som skriver under Sametingets rapporter om intern styrning och kontroll.⁸² Rapporterna handlar dessutom enbart om kansliets arbete. Arbetet i styrelsen och i nämnderna saknas helt. Men att styrelsen delegerar ansvaret för att Sametinget lever upp till verksamhetskraven till chefen för kansliet fråntar inte styrelsen det yttersta ansvaret. Det följer av att det ansvaret inte påverkas av den interna delegationen.⁸³

3.3.4 Liknande förhållanden och risker för korruption i Sametinget som i små kommuner

I många av våra intervjuer med kansliet, samverkande myndigheter och intresseorganisationer samt i vår enkät framkommer att risken för jäv är stor när nämnderna fattar beslut i ärenden som innebär myndighetsutövning. Ett exempel som flera lyfter fram där risken för jäv är särskilt stor är när ledamöter i rennäringsnämnden beslutar om bidrag till samebyar, samtidigt som de själva är medlemmar i samebyar. Samma risk kan också finnas bland anställda i kansliet. Även risken för indirekt jäv lyfts fram. Det innebär att ledamöterna jävar ut sig och inte deltar i beslut som rör den egna samebyn, men deltar och säger nej i beslut som rör en annan sameby.

Det samiska samhället är litet och därför finns det risk för att jävssituationer uppstår oftare. Vi bedömer att det därför är extra viktigt för Sametinget att hantera situationerna och vidta åtgärder för att säkerställa att de undviker både direkt och indirekt jäv.

⁸¹ SOU 2004:23. *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, s. 145.

⁸² *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 11:2 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.*, dnr Ku2022/01845 (delvis) och Ku2022/01870.

⁸³ Jämför SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 44.

Detta kan jämföras med de risker som små kommuner har när det gäller korruption. I små kommuner finns det exempelvis risker som gäller att hantera jävsförhållanden och andra former av intressekonflikter som kan uppstå i verksamheten och som för med sig korruptionsrisker.⁸⁴ I vår enkät om arbetssätt mot korruption i kommuner och regioner 2023 svarade flera små kommuner att de saknar personal, kompetens eller tid för att ta fram riskanalyser för korruption. Många små kommuner saknar exempelvis en kommunjurist.⁸⁵ Sametinget har en liknande situation.

3.4 Sametingets planering, styrning och uppföljning brister

Vi har tagit del av Sametingets myndighetsgemensamma verksamhetsplaner för åren 2020, 2021 och 2023. År 2022 saknade myndigheten verksamhetsplan.⁸⁶ Skälet till detta var den konflikt mellan styrelsen och den dåvarande kanslichefen som pågick under 2021–2022.

Vår analys av verksamhetsplanerna visar att det är svårt att se att myndighetens övergripande planering, styrning och uppföljning har utvecklats under perioden 2020–2023. Stora delar av planerna är identiska mellan åren. Vi kan också se att vissa faktauppgifter inte är kontrollerade eller uppdaterade jämfört med tidigare år.

Det är förvisso vanligt att verksamhetsplaner liknar varandra mellan olika år. Men i det här får vi intrycket av att Sametinget inte prioriterar arbetet med verksamhetsplaneringen. Det framstår snarare som att myndigheten anser att planen och arbetet med denna är ett administrativt dokument och moment som bara ska bockas av.

Verksamhetsplanen blir därmed inte det dokument för övergripande och strategiska prioriteringar, ledning, styrning och uppföljning som det bör vara. I Sametingets fall är detta särskilt anmärkningsvärt i och med att

⁸⁴ Statskontoret. (2023). *Nya utmaningar och gamla problem. Om korruption i kommuner och regioner*, s. 28–29.

⁸⁵ Statskontoret. (2023). *Nya utmaningar och gamla problem. Om korruption i kommuner och regioner*, s. 29, 70.

⁸⁶ Riksrevisionen. (2022). *Revisionsrapport – Sametingets styrande dokument, 3.1.2-2022-0396*.

efterfrågan på myndigheten ökar och att de upplever att resurserna inte räcker till. I ett sådant läge är verksamhetsplanen ett viktigt verktyg för att peka ut riktningen och visa verksamheten vad som ska prioriteras högre eller lägre inom den befintliga ekonomiska ramen.

Arbetet med verksamhetsplanen för 2023 påverkades av konflikten mellan styrelsen och den dåvarande kanslichefen. Planen togs fram under tidspress vilket sannolikt har bidragit till de svagheter som vi har identifierat. Våra intervjuer med myndigheten bekräftar även detta.

Av våra intervjuer framgår också att avdelningarna har fått i uppgift att efter att verksamhetsplanen för 2023 beslutades ta fram egna mål utifrån de övergripande målen och delmålen i verksamhetsplanen. Men alla avdelningar har inte gjort detta.

En annan sak som stärker intrycket av att Sametinget inte prioriterar planen i sin styrning av verksamheten är att myndighetens ekonomiska utmaningar inte nämns överhuvudtaget i verksamhetsplanen för 2023. Planen för 2023 beslutades den 27 februari 2023. I den version av planen som vi har fått ta del av saknas uppgifter om årets budget och risken för underskott framkommer inte någonstans. Men Sametinget beslutade fyra dagar efter att styrelsen fastställde verksamhetsplanen att skicka en prognos till regeringen som pekar på en påtaglig risk för att myndigheten skulle gå med underskott på förvaltningsanslaget för 2023.⁸⁷

Vår analys visar vidare att några av de övergripande målen i planen inte är helt förankrade i det syfte och de mål som riksdagen och regeringen har formulerat för samespolitiken och myndigheten. De är snarare bredare och mer ambitiösa än vad som täcks av statsmakternas nuvarande styrning. Men merparten av målen och delmålen har tydlig koppling till de politiska målen för verksamheten.

Sametingets planering, styrning och uppföljning av verksamheten saknar ofta indikatorer för att följa upp de övergripande målen och delmålen i verksamhetsplanen. Detta var något som vi även konstaterade i vår

⁸⁷ Sametinget. (2023). *Rapport Budgetprognos 2023*, s. 2.

analys 2010.⁸⁸ Verksamhetsplanen för 2020 är mer ambitiös när det gäller hur verksamheten ska följas upp. Samtidigt framstår redovisningen av indikatorerna i verksamhetsplanen för 2020 mer som en bruttolista och möjliga sätt att följa upp verksamheten än som något som faktiskt ska följas upp löpande. Det är också oklart för oss i vilken utsträckning som myndigheten faktiskt har följt upp verksamheten på det sätt som verksamheten då angav.

Sammantaget gör detta att det är svårt för Sametingets styrelse att på en övergripande nivå bedöma om verksamheten genomförs effektivt och om myndighetens medel används på ett ändamålsenligt vis. Det blir också svårt för dem att förbättra styrningen av verksamheten. I slutänden försämras även regeringens styrning och uppföljning av samepolitiken och myndigheten. Det är också negativt för det samiska inflytandet i olika frågor som berör det samiska folket, dess kultur och språk.

3.4.1 Sametinget saknar ordning och reda i sin ekonomi och redovisning

Av våra intervjuer framgår att Sametinget inte har haft ordentlig ordning i sin ekonomi och budgetprocess. Budgeteringen har tidigare utgått från tidigare ekonomiskt utfall och inte utifrån tilldelade anslag, vilket gör att myndigheten tar en stor ekonomisk risk. Tidigare år har myndigheten uppnått balans i ekonomin indirekt, bland annat genom att personal har varit sjuka eller att vissa lediga tjänster inte har kunnat tillsättas. Men det har också handlat om att Sametinget har finansierat vissa kostnader som ligger under förvaltningsanslaget med medel från sakanslag i stället.⁸⁹

Men under 2023 har Sametinget gått igenom vad verksamheten faktiskt kostar och vilka tjänster som myndigheten faktiskt har. Ett resultat av detta är den rapport som Sametinget lämnade till regeringen i mars 2023. Rapporten visar att det fanns en påtaglig risk för att myndigheten går med underskott på förvaltningsanslaget 2023. Under hösten 2023 har det ekonomiska läget ytterligare förvärrats.

⁸⁸ Statskontoret. (2010). *Myndighetsanalys av Sametinget*, s. 8 och 58–59.

⁸⁹ Sametinget. (2023). *Budgetprognos 2023*, Dnr: 1.2.7-2023-445, s. 1.

En förklaring till den situation som har rått under de senaste åren är att Sametinget har haft en ganska stor omsättning av ekonomichefer under en lång period. Myndigheten har även saknat en redovisningsekonom med erfarenhet från offentlig verksamhet. Arbetet med budgetunderlag och årsredovisning har därför i perioder gjorts av en konsult.

Våra intervjuer visar också att det finns fel och osäkerheter i de uppgifter som går in i underlagen. Sametinget har under de senaste åren saknat processer för att kvalitetssäkra de underliggande uppgifterna. Detta framgår inte minst av att det varit svårt för oss att få förklaringar till olika uppgifter i årsredovisningen och budgetunderlagen. Till viss del hänger detta samman med att nyckelpersoner i myndigheten har slutat och bytts ut utan att myndigheten har dokumenterat tidigare arbetssätt.

De interna dokument som beskriver budgetprocessen som vi har tagit del av ligger på en övergripande nivå och det är därför svårt att få en bild av hur arbetet med budgeten går till. Våra intervjuer visar också att underlag ändras sent i processen av ledamöterna i plenum utan att kansliet kan beräkna och analysera vilka konsekvenser och kostnader som sena ändringar eller tillägg leder till. Detta har till stor del av göra med att kansliets personal inte får föredra budget eller agera när budgetunderlag diskuteras i plenum. Det är i stället styrelsens ordförande som gör det, och det är inte säkert att denna person är insatt i alla detaljer. Därmed är det inte heller säkert att ordföranden kan bedöma eller beskriva vilka konsekvenser en justering får för verksamheten.

3.4.2 Det går inte att ta ställning till vilka resurser som Sametinget behöver utifrån budgetunderlagen

Vår analys visar att Sametingets budgetunderlag är otydliga när gäller vilka behov som är mest angelägna och hur behoven fördelar sig på olika verksamheter. Underlagen är inte heller tydliga när det gäller vad som gäller nuvarande åtaganden och vad som är önskemål om resurser för nya verksamheter som Sametinget anser är viktiga för den samiska kulturen.

Budgetunderlagen kopplar inte heller åskanden på något tydligt sätt till Sametingets nuvarande resultat och måluppfyllelse. Vi kan inte heller se att analyserna i årsredovisningen och budgetunderlaget hänger ihop, trots

att underlagen tillsammans ska fungera som underlag för regeringens uppföljning, prövning och budgetering av myndighetens verksamhet.⁹⁰

I det senaste budgetunderlaget äskar Sametinget om resursförstärkningar. De föreslår att förvaltningsanslaget i stort sett fördubblas redan till 2024. Utfallet för 2022 var 58 miljoner kronor och för 2024 föreslår Sametinget ett anslag på 107 miljoner kronor. Räknet på samtliga anslag och för samma period föreslår myndigheten en ökning från 251 till 416 miljoner kronor.⁹¹

De föreslagna anslagsökningarna avser flera olika poster. Där ingår även verksamhet som formellt sett inte ingår i Sametingets nuvarande uppdrag.

Budgetunderlaget är otydligt när det gäller vilka äskanden som är viktigast och av vilka orsaker. Det finns förvisso vissa ansatser till prioriteringar, men det är långt ifrån vad som borde vara möjligt och rimligt att förvänta sig utifrån budgetunderlagets syfte. En förklaring till detta är Sametingets organisationsform, alltså att myndigheten som både folkvalt organ och statlig förvaltningsmyndighet har skilda syften, uppdrag och verksamheter.

Vissa av de som vi har intervjuat på Sametingets kansli beskriver budgetunderlaget som orealistiskt och ett önsketänkande. En åsikt som förs fram i intervjuerna är att den politiska delen av tinget inte gärna prioriterar bland alla idéer, eftersom budgetunderlaget är ett sätt för dem att visa sina väljare hur stora satsningar som de anser egentligen borde göras.

Men budgetunderlaget har även andra brister. Det är till exempel ofta svårt att förstå hur Sametinget kommer fram till sina äskanden och hur de har beräknat vilka resurser som behövs för ett visst ändamål.

Det gäller även i en så central och konkret fråga som hur mycket mer resurser som behövs för att klara av att hantera den ökade efterfrågan när det gäller att svara på remisser och att samverka med andra myndigheter, inklusive effekterna av konsultationsordningen. Med tanke på hur viktig denna fråga är bedömer vi att budgetunderlaget bör innehålla en djupare analys av behovet utifrån hur mycket verksamheten kostar, hur mycket efterfrågan förväntas stiga och vad det visar på för behov framöver.

⁹⁰ 3 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁹¹ Sametinget. (2022). *Budgetunderlag 2023–2025*.

3.5 Arbetet med intern styrning och kontroll samt förvaltningskultur behöver utvecklas

Sametinget har uppdrag i sitt regleringsbrev som innebär att myndigheten ska rapportera särskilt om sina åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen och hur de arbetar med en god förvaltningskultur.⁹² Vi bedömer att Sametingets åtgärder hittills ger en grund för arbetet, men att arbetet inom båda områdena behöver utvecklas.

3.5.1 Sametingets rapportering är detaljerad men viktiga moment saknas

Vi har tagit del av de tre senaste årens rapporteringar. Rapporteringarna är detaljerade och redovisar åtgärder inom flera olika områden, men vi bedömer att viktiga moment och delar av verksamheten saknas. Det gäller till exempel insatser för att komma till rätta med brister i arbets- och delegationsordningar och verksamhetsplaner. Under 2020 och 2021 redovisade Sametinget sin process för att sluta avtal med Statens servicecenter, en analys av anslagen i syfte att stärka utgiftskontrollen och en uppdatering av inledda, pågående och nyligen avslutade rekryteringar. Under 2022 uteblev åiterrapporteringen fram till augusti, beroende på konflikten mellan den dåvarande kanslichefen och styrelsen.

Den senaste redovisningen som vi har tagit del av visar bland annat att arbetet har blivit eftersatt till följd av att den tidigare kanslichefen och andra chefer slutade under 2022. Det framgår också att Riksrevisionen har anmärkt på att Sametinget inte har haft någon arbets- och delegationsordning inom kansliet eller någon verksamhetsplan för 2022. I övrigt redovisar Sametinget att de har tagit fram en handledning för arbete med konsultationsordningen, att myndigheten är i färd med att upphandla ett nytt diariesystem och att se över ekonomiadministrationen.

⁹² Se till exempel *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 11:2 inom utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, Ku2022/01845 (delvis) och Ku2022/01870.

3.5.2 Sametinget har påbörjat arbetet med att stärka en god förvaltningskultur

I regleringsbrevet för 2023 har Sametinget även ett uppdrag att säkerställa att alla delar av myndighetens verksamhet präglas av en god förvaltningskultur i enlighet med den statliga värdegrunden. Myndigheten ska säkerställa att alla som verkar inom Sametinget har god kunskap om den statliga värdegrunden. Rapporteringen till Regeringskansliet ska särskilt redovisa hur myndigheten arbetar med jäv.

I den initiala planeringen som Regeringskansliet fick den 1 mars 2023 anger Sametinget att de har tagit kontakt med Statskontoret i syfte att få stöd. Den första redovisningen av uppdraget lämnades till Regeringskansliet den 31 maj 2023.⁹³ Av den framgår att Sametinget har genomfört en workshop för kansliets ledningsgrupp tillsammans med Statskontoret om god förvaltningskultur och att ledningsgruppen har genomfört dilemmaövningar. Sametinget planerar en liknande insats för styrelsen under 2023.

3.5.3 Hela myndigheten måste involveras i arbetet

Vi bedömer att flera av de åtgärder som Sametinget gjort hittills är en bra utgångspunkt för att stärka arbetet med intern styrning och kontroll och en god förvaltningskultur. Men hela myndigheten behöver förstå vikten av att skapa en grundläggande struktur för arbetet och inkluderas i arbetet. Det gäller även ledamöterna i styrelsen, nämnder och plenum.

Sametingets återsrapporteringar är mycket detaljerade. De innehåller redogörelser över allt från rekryteringsärenden till hur Sametinget ser på sina anslag och hur de fördelas internt. Men i de rapporter som vi har analyserat saknas konkreta insatser för att stärka processer och för att komma till rätta med brister i arbets- och delegationsordningar, verksamhetsplaner, budgetunderlag och årsredovisningar.

⁹³ Sametinget. (2023). *Redovisning av effektiv intern styrning och kontroll*, Dnr 1.3.7-2023-42.

Av rapporterna framgår inte heller hur arbetet ska utvecklas och vilka effekter som myndigheten förväntar sig från åtgärderna. Alla återrapporteringar som vi har tagit del av har varit undertecknade av kanslichefen, trots att styrelsen enligt instruktionen är ytterst ansvarig för att verksamheten bedrivs med betryggande intern styrning och kontroll.

4 Sametingets resultat och resursanvändning

I detta avsnitt redogör vi för vår analys av Sametingets resultat och måluppfyllelse. Vi redogör också för hur myndigheten använder sina resurser och hur den redovisar verksamheten och dess kostnader.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vissa av Sametingets verksamhetsområden, som språk, kultur och nationella minoriteter, fungerar relativt bra. Men inom andra områden, framför allt inom rennäringen och samhällsplaneringen, finns det flera brister.
- Sametinget ligger efter när det gäller arbetet med att peka ut riksintressen för rennäringen och uppdatera verktyget för att kartlägga hur rovdjur påverkar rennäringen.
- Sametingets yttranden i remisser och konsultationer ger inte tillräckligt stöd och underlag för andra aktörer, särskilt inte i frågor kopplade till rennäring.
- Inom Sametinget och bland myndighetens målgrupper finns olika förväntningar på Sametinget och tolkningar av syftet och uppdraget. Inom vissa områden finns det tydliga konflikter och skillnader i perspektiv. Det påverkar myndighetens resultat och målgruppernas uppfattning av både Sametinget och myndighetens resultat.
- Centrala målgrupper har ganska lågt förtroende för Sametinget. Särskilt lågt är förtroendet för ledamöterna i Sametingets styrelse och Sametingets arbete inom rennäringens område. Samebyarna har ett lägre förtroende för Sametinget än vad övriga målgrupper har.
- Sametinget har fått ökade anslag för att bland annat kunna hantera den ökade efterfrågan på myndigheten i samhällsplaneringsfrågor. Myndigheten anser att resurstillskotten är otillräckliga.

- Sametinget kan frigöra vissa resurser genom att prioritera internt och ompröva befintliga aktiviteter och prestationer. Men anslagsstrukturen begränsar dessa möjligheter till viss del.
- Redovisningen och analysen av prestationer och kostnaderna brister. Det gäller särskilt inom samhällsplaneringsområdet.

4.2 Osäkert i vilken mån Sametinget uppfyller målen för verksamheten

Sametinget redovisar årligen resultatet av sin verksamhet i förhållande till de uppgifter som myndigheten har.⁹⁴ Myndigheten redovisar och bedömer sina resultat och prestationer utifrån verksamhetsområdena kultur, språk, rennäring, samiska näringar och information.⁹⁵

Tabell 1. Sametingets verksamhetsområden, mål och bedömning av måluppfyllelse i årsredovisningen 2022

Område	Mål	Måluppfyllelse
Kultur	Bidra till en levande samisk kultur med ett starkt och mångfaldigt konst- och kulturliv	God
Kultur	Bidra till en levande och modern samisk biblioteksverksamhet	God
Språk	Att stärka och stimulera de samiska språkens användning	Tillfredsställande
Språk	Verka för ett ökat synliggörande av de samiska språken	Tillfredsställande
Rennäring	En ekonomiskt, kulturellt, socialt och ekologiskt hållbar rennäring	God
Rennäring	En samhällsplanering där samiska behov beaktas	God
Rennäring	De skador som rovdjuren orsakar rennäringen ska vara acceptabla	God
Samiska näringar	Ett starkt och utvecklat samiskt näringsliv med en starkare ställning i samhället	God

⁹⁴ 5 § förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.

⁹⁵ Sametinget. (2023). *Årsredovisning 2022*.

Område	Mål	Måluppfyllelse
Information	Information om Sametinget och Sametingets verksamhet, både som myndighet och folkvalt organ, samerna som urfolk, samiska förhållanden och kultur finns tillgänglig och sprids i samhället	Tillfredsställande

Källa: Sametingets årsredovisning 2022.

De politiska mål som Sametinget ska bidra till att uppfylla är formulerade på en övergripande nivå. Ungefär samma sak gäller de mål som Sametinget själva har formulerat för verksamheten. Målen för verksamheten har också varit i stort sett densamma under de senaste åren. De är ganska vaga och inte särskilt konkret formulerade och de innehåller olika aspekter som ofta är svåra att följa upp och bedöma.

Sådana målformuleringar är förvisso vanliga inom statsförvaltningen, men de gör det svårt att uttala sig om eller bedöma i vilken utsträckning som verksamheten når eller bidrar till målen inom olika områden. Det följer av att det ofta saknas konkret information och statistik till grund för att bedöma resultatens och prestationernas effekter och hur långt från att uppnå målen som verksamheten befinner sig.

Sametinget har inte gjort några fördjupade analyser som stödjer myndighetens bedömning av måluppfyllelsen. Det är inte alltid tydligt vilka insatser som Sametinget har gjort, hur omfattande dessa har varit och hur de har bidragit till att uppfylla målen. Den analys som Sametinget har gjort visar inte på vilka grunder som de har bedömt att olika insatser har fått en positiv effekt, eller på vilka grunder som de bedömer att måluppfyllelsen är god eller tillfredsställande. I avsnitt 4.6.3 beskriver vi hur vi anser att Sametinget kan förbättra analysen av måluppfyllelsen.

Sametingets kansli medger att det är svårt att mäta många av målen. De anser att det framför allt beror på att det ofta saknas relevant statistik.

4.3 Sametinget lyckas sämre inom vissa områden

Sametinget har uppgifter och uppdrag inom flera olika och vitt skilda områden. Vi bedömer att vissa verksamhetsområden fungerar bra medan andra fungerar sämre. Vår bedömning grundar sig på intervjuer med Sametinget och samverkande myndigheter, samt enkätsvar från några av Sametingets centrala målgrupper.

4.3.1 Arbetet med språk, kultur, information och minoritetspolitik fungerar bra

I årsredovisningen bedömer Sametinget att måluppfyllelsen är lägre för verksamhetsområdena språk och information än för övriga områden.⁹⁶ Men vi gör en annan bedömning utifrån våra intervjuer med tjänstepersoner i kansliet och målgrupperna samt vår enkät. Dessutom saknar årsredovisningen som sagt fördjupade analyser som stödjer Sametingets bedömning.

Vår analys visar att Sametingets arbete med språk, kultur, nationella minoriteter och information om samiska förhållanden fungerar ganska bra. Både Sametinget och samverkande myndigheter, samebyar, samiska intresseorganisationer och lokala sameföreningar uppger att arbetet inom dessa områden fungerar bra. Målgrupperna uppfattar också att utvecklingen inom dessa områden i huvudsak går åt rätt håll. Detta är de aktörer som representerar Sametingets målgrupper i vår analys. I bilaga 2 redogör vi för vilka myndigheter vi har intervjuat och vilka som har besvarat enkäten.

De myndigheter som samverkar med Sametinget som vi har intervjuat anser också att arbetet med klimatanpassning, biologisk mångfald och social hållbarhet fungerar bra. De uppger att personalen som arbetar med frågorna är tillgängliga och kompetenta. De uppger också att de över lag får det stöd och de underlag som de behöver från Sametinget i dessa frågor.

Vår analys visar också att det minoritetspolitiska uppdraget som Sametinget har tillsammans med Länsstyrelsen i Stockholms län fungerar bra. Till stor del beror det på att det är ett tydligt och avgränsat uppdrag med ett strukturerat samarbete myndigheterna emellan.

⁹⁶ Se tabell 1 och Sametinget. (2023). *Årsredovisning för 2022*.

De samiska intresseorganisationer och lokala samiska föreningar som har besvarat vår enkät har främst haft kontakt med Sametinget i arbetet om att verka för en levande samisk kultur och beslut om att fördela bidrag till samisk kultur. Majoriteten av dem anser att Sametinget sköter dessa uppgifter ganska eller mycket bra. Men svarsfrekvensen på enkäten är endast 49 procent. Särskilt låg är svarsfrekvensen bland lokala sameföreningar, 7 av 21 föreningar har svarat. Resultaten ska därför tolkas med försiktighet, särskilt avseende lokala sameföreningar. Läs mer om bortfallet i bilaga 2.

Intresseorganisationerna anser också att Sametinget sköter arbetet med språk, konsultationer och samråd och information om samiska förhållanden bra. Men de kritiserar regeringen. De anser att regeringen saknar insikt om behoven i det samiska samhället. De menar att Sametinget gör så gott den kan utifrån de begränsade förutsättningar som regeringen har gett myndigheten. Flera myndigheter som vi har intervjuat lyfter också fram att resultaten är bra utifrån Sametingets förutsättningar.

Vår analys visar att de avdelningar på Sametinget som arbetar med språk, kultur och information över lag har bättre förutsättningar för att nå sina mål än vad andra avdelningar har. Medarbetare som arbetar med frågorna uppger i högre utsträckning än andra medarbetare att de har närvarande och delaktiga chefer, strukturerade arbetssätt och verksamhetsmål och aktivitetsplaner som är kopplade till arbetet.

4.3.2 Sametingets arbete med rennäringen fungerar inte lika bra

Vi bedömer att Sametinget inte lyckas lika bra inom verksamhetsområdet rennäring. Det handlar till exempel om uppgiften att medverka i och bevaka att samiska behov beaktas i samhällsplaneringen, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten. Vi bedömer alltså målluppfyllelsen annorlunda än vad Sametinget gör i sin årsredovisning även inom detta område. I årsredovisningen bedöms målluppfyllelsen för rennäringen som god.⁹⁷ Men Sametingets bedömning bygger som sagt på en otydlig bedömningsgrund och myndigheten har inte presenterat någon fördjupad analys av målluppfyllelsen.

⁹⁷ Se tabell 1 och Sametinget. (2023). *Årsredovisning för 2022*.

Våra intervjuer med tjänstepersoner i kansliet säger också emot den bedömning av måluppfyllelsen som Sametinget gör i årsredovisningen. Intervjuerna visar att Sametinget har svårt att hinna med sina uppgifter och att myndigheten ligger efter inom detta område. Vår analys utifrån intervjuer och enkätsvar visar vidare att Sametinget inte alltid ger det stöd och de underlag som andra aktörer behöver inom rennäringsen. Men missnöjet handlar också om att frågorna inom området ofta innebär att olika intressen står emot varandra. Olika grupper har olika positioner och förväntningar vilket påverkar hur olika grupper uppfattar Sametinget och myndighetens resultat.

Samverkande myndigheter saknar stöd och underlag

De samverkande myndigheter som vi har intervjuat är över lag missnöjda med Sametingets arbete med renskötsel, rovdjur, viltskador och hur myndigheten bevakar rennäringsens intressen när det gäller att använda mark och vatten. De anser inte att de får det stöd och de underlag som de behöver.

Länsstyrelserna kritiserar det förvaltningsverktyg som Sametinget tillhandahåller för att samebyarna ska kunna redovisa sina förluster på renhjorden på grund av rovdjur. Sametingets arbete med verktyget har i stort sett legat nere under en period, eftersom den som har ansvarat för verktyget har varit sjukskriven. Därför saknas det uppgifter och vissa uppgifter och beräkningar som finns är inte kvalitetssäkrade. Sametinget anser att beräkningarna är kvalitetssäkrade, men att de har haft problem med att få uppgifterna uppdaterade utifrån det nya handläggningssystemet som myndigheten införde i slutet av 2021.

Kritiken mot arbetet inom området samhällsplanering handlar främst om att arbetet med att peka ut riksintressen för rennäringsen och kartsystemet över samebyarnas markanvändning släpar efter och inte är uppdaterat. Även i dessa fall har Sametinget haft problem med sjukskrivningar.

Samebyarna är särskilt kritiska till arbetet med rennäringsen

Samebyarna är över lag mer kritiska till Sametingets arbete än de lokala sameföreningarna och intresseorganisationerna. Särskilt kritiska är de till Sametingets arbete med rennäringsen. Cirka två tredjedelar av samebyarna anser att Sametinget är ganska eller mycket dåliga på att sköta ärenden

enligt rennäringslagen, bidrag, ersättningar och stöd till rennäringen samt uppgiften att bevaka rennäringens intressen när det gäller att utnyttja mark och vatten.

Det är samebyarna som leder renskötseln inom sitt geografiska område och därför är rennäringsfrågorna en särskilt viktig fråga för dem. Men de anser att Sametinget inte prioriterar frågorna, att de saknar kompetens och medel för arbetet och att myndighetsutövningen inte är rättssäker. Även två samiska intresseorganisationer lyfter fram att Sametinget inte prioriterar rennäringsarbetet tillräckligt mycket.

I enkäten framgår också att 83 procent av samebyarna anser att Sametingets arbete över lag har försämrats under de senaste tre åren. Vi bedömer att det kan bero på att de partier som representerar renägande samer fick mindre inflytande efter det senaste valet till Sametinget.

Vissa intresseorganisationer som inte företräder rennäringsfrågor, och även vissa lokala sameföreningar, anser i stället att Sametinget bör förbättra sitt arbete för att inkludera hela det samiska folket, inte bara renägande samer.

Denna skillnad mellan olika målgrupper visar på en av de spänningar som finns inbyggd i myndigheten genom organisationsformen.

Sametingets yttranden är ofta allt för övergripande

I stort sett alla myndigheter som vi har intervjuat anser att Sametingets yttranden i remisser och konsultationer inte ger dem det stöd de behöver för att ta ställning i olika frågor. Det gäller särskilt i frågor om rennäring, samhällsplanering och riksintressen.

Myndigheterna anser att yttrandena ofta är allt för generella och övergripande för att vara användbara. De upplever också att de får standardiserade svar oavsett vilken fråga som de ställer till Sametinget. Några anser också att Sametinget behöver bli modigare i sina svar och tydligt ta ställning i olika frågor för att svaren ska vara användbara. Myndigheterna säger även att det kan vara svårt att bedöma om yttrandena bygger på fakta eller är politiska ställningstaganden.

Även samebyarna är till övervägande del kritiska till Sametingets arbete med konsultationer och samråd.

Sametinget medger att de inte alltid hinner svara på alla förfrågningar om konsultation, samråd och remisser. Det gäller särskilt till följd av att frågorna både har blivit fler och mer komplexa. Myndigheten uppger också att de ibland är tvungna att svara mer övergripande och svepande eftersom de inte hinner sätta sig in i alla detaljer. Vi bedömer att dessa problem till stor del handlar om att myndigheten inte tydligt har prioriterat vilka ärenden som främst ska besvaras och att ledningen, styrningen och uppföljningen brister.

Sametinget har tagit fram en vägledning till konsultationsordningen som riktar sig till de myndigheter som ska konsultera Sametinget.⁹⁸ Men flera av de samverkande myndigheter som vi har intervjuat uppger att det ibland ändå är otydligt i vilka frågor som Sametinget ska konsulteras.

Tabell 2. Balansmätt av målgruppers bedömning av hur Sametinget sköter olika uppgifter

	Samebyar	Samiska intresse-organisationer	Lokala sameföreningar
Fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet	-8	57	14
Verka för en levande samisk kultur	-29	43	14
Medverka i och bevaka att samiska behov beaktas i samhällsplaneringen	-46	14	-14
Hantera ärenden i enlighet med rennäringslagen	-50	-14	-29
Informera om samiska förhållanden	0	43	-29
Besluta om fördelningen av bidrag till samisk kultur och/eller samiska organisationer	-38	71	43
Besluta om fördelning av bidrag, ersättningar och stöd inom rennäringen	-38	14	29

⁹⁸ Sametinget. (2022). *Vägledning konsultationsordning*.

	Samebyar	Samiska intresse- organisationer	Lokala sameföreningar
Besluta om fördelning av bidrag, ersättningar och stöd inom minoritetspolitiken	0	43	29
Delta i konsultationer och samråd i frågor som rör det samiska folket	-17	71	0
Antal (och andel) svarande inom resp. målgrupp	25 (51 %)	7 (78 %)	7 (33 %)

Kommentar: Balansmättet kan gå mellan +100 (alla svarande anser att Sametinget sköter uppgiften ganska eller mycket bra) och -100 (alla svarande anger att Sametinget sköter uppgiften ganska eller mycket dåligt). Även svarande som inte känner till eller inte har någon uppfattning är inräknade i balansmättet. I några fall är det en relativt stor andel svarande som inte känner till uppgiften eller inte har någon uppfattning i frågan. Bilaga 3 presenterar enkätresultaten mer ingående.

Källa: Statskontorets enkät.

Olika förväntningar påverkar uppfattningen av Sametingets resultat

Brist på intern styrning, resurser och ökat tryck på markanvändningen i Sápmi kan till viss del förklara varför arbetet med dessa frågor inte flyter på som det borde. Men i dessa frågor är konfliktytorna också stora och förväntningarna på hur Sametinget ska hantera frågorna stämmer heller inte alltid överens med Sametingets mandat och resurser.

Flera av myndigheterna upplever även att tjänstepersonerna är bakbundna av ledamöternas beslut, som ibland styr bort från vad regeringen och övriga myndigheter gör. Flera myndigheter hänvisar till arbetet med viltförvaltning, där Sametingets riktlinjer för skadeförebyggande åtgärder säger att den primära åtgärden ska vara skydds jakt.⁹⁹ Myndigheterna är kritiska eftersom den prioriteringen går emot Naturvårdsverkets riktlinjer om att skydds jakt ska vara det sista alternativet.

⁹⁹ Sametinget. (2015). *Sametingets riktlinjer vid beslut om bidrag för skadeförebyggande åtgärder.*

4.3.3 Andra myndigheter önskar att Sametinget kunde bidra och samverka mer i olika uppdrag och arbeten

En annan faktor som är viktig för att Sametinget ska kunna fullgöra sitt uppdrag är att samverkan med andra aktörer fungerar. Regeringen kräver också samverkan i Sametingets instruktion och regleringsbrev.¹⁰⁰ Andra myndigheter har också i uppdrag av regeringen att samverka med Sametinget. Samverkan sker bland annat genom samråd, konsultationer, remisser, gemensamma uppdrag och olika arbetsgrupper.

Myndigheterna anser att samverkan med Sametinget kan förbättras, oavsett om de är nöjda eller inte nöjda med Sametingets resultat. Myndigheterna anser att Sametinget inte deltar tillräckligt i det gemensamma arbetet. De önskar även mer kontinuerlig dialog, fler möten och att Sametinget bidrar mer med egna initiativ.

Konsekvenserna av bristerna i samverkan är att gemensamma uppdrag, projekt och liknande inte alltid går framåt i den utsträckning som myndigheterna önskar, och till och med tidvis avstannar. Det minskar myndigheternas möjligheter att fullgöra sina uppdrag, men också möjligheten att öka det samiska inflytandet i olika samhällsfrågor.

Sametinget uppger att de inte har tillräckligt med resurser för att kunna bidra och delta mer i samverkan med andra aktörer. Men både chefer och medarbetare på Sametingets kansli uppger också att de inte för någon dialog i myndigheten om vad de kan och bör prioritera när det gäller samverkan med andra aktörer. Medarbetarna får ofta själva ansvara för denna prioritering.

¹⁰⁰ *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Sametinget, förordning (2009:1395) med instruktion för Sametinget.*

4.4 Förtroendet för Sametinget är lågt

Vår analys visar att förtroendet för Sametinget är lågt, både bland väljarna till sametingsvalet och bland vissa av målgrupperna.

4.4.1 Väljarna har lågt förtroende för Sametinget, men förtroendet har ökat

Undersökningar i samband med val till Sametinget visar att de samiska väljarna har ganska lågt förtroende för myndigheten. Vid valet 2021 uppgav 30 procent av väljarna att de har stort förtroende för hur Sametinget sköter sitt arbete. Nästan lika stor andel, 24 procent, uppgav att de har litet förtroende. Resultatet ligger i linje med väljarundersökning från 2017, då andelen med stort förtroende för Sametinget var 28 procent. Men i 2013 års undersökning var andelen 16 procent, så förtroendet för Sametinget har ökat.¹⁰¹

Väljarna vid 2021 års undersökning hade över lag ett högre förtroende för andra institutioner (till exempel riksdagen, regeringen, domstolarna och polisen) än vad de hade för Sametinget. Däremot var väljarnas förtroende för Sametinget något högre än förtroendet för kommunernas arbete, och betydligt högre än förtroendet för EU:s arbete.¹⁰² Förtroendet för Sametinget i relation till andra samhällsinstitutioner har också ökat något jämfört med undersökningen 2013.

En analys av väljarnas förtroende för Sametinget visar att det låga förtroendet för Sametinget kan förklaras av två saker. Den första är att väljarna upplever att Sametinget inte kan ta tillvara väljarkårens intressen och den andra är att väljarna inte känner att det går att påverka den samiska politiken i tillräcklig omfattning.¹⁰³

¹⁰¹ R. Nilsson, S. Dahlberg & U. Mörkenstam. (2016). *Sametingsval – Väljare, partier och media*, Ulf Mörkenstam, Stefan Dahlberg, Ragnhild Nilsson och Camilla Sandström (red) (2021). *Sametingsval 2017*. R. Nilsson, U. Mörkenstam & S. Dahlberg (2023). *Sametingsvalet 2021*, Working Paper, Mittuniversitetet.

¹⁰² R. Nilsson, U. Mörkenstam & S. Dahlberg. (2023). *Sametingsvalet 2021*, Working Paper, Mittuniversitetet.

¹⁰³ U. Mörkenstam, S. Dahlberg, R. Nilsson och Camilla Sandström (red). (2017). *Sametingsval*, s. 117.

4.4.2 Målgrupperna har särskilt lågt förtroende för Sametingets arbete med rennäringen

De målgrupper som vi har intervjuat har inte gett någon samlad bild av sitt förtroende för Sametinget. Det är snarare så att förtroendet varierar beroende på hur väl de anser att Sametinget presterar inom olika områden.

Det är framför allt myndighetens arbete inom rennäringen som målgrupperna inte anser fungerar särskilt bra, vilket också avspeglar sig i förtroendet för Sametinget. Både i våra intervjuer med myndigheter och vår enkät framgår att målgrupperna saknar förtroende för hur Sametinget hanterar rennärringsfrågorna. De anser att Sametinget saknar kompetens i frågorna och att myndigheten inte prioriterar frågorna.

Flera målgrupper ifrågasätter rättssäkerheten i myndighetsutövningen inom detta område. Flera samebyar, liksom deras intresseorganisation, uppger att myndighetsutövningen bör lyftas bort från Sametinget. Syftet är att säkerställa att enskilda myndighetsbeslut inte påverkas av politiska och personliga intressen. De anser att uppgiften i stället bör ligga hos en länsstyrelse, en egen myndighet eller ett oberoende statligt organ.

Det framkommer också att flera målgrupper upplever att konflikterna mellan ledamöterna och kansliet har skadat förtroendet för Sametinget.

4.4.3 Lågt förtroendet för hur styrelsen sköter sitt arbete

De målgrupper som har besvarat vår enkät har särskilt lågt förtroende för hur ledamöterna i Sametingets styrelse sköter sitt arbete. Lägst förtroende för ledamöterna i styrelsen har de samebyar som har besvarat enkäten. Över 90 procent av samebyarna har litet förtroende för hur styrelsen sköter sitt arbete. Merparten av intresseorganisationerna har också litet förtroende för styrelsens arbete. De lokala sameföreningarna är mer kluvet inställda till styrelsens arbete.

I fritextsvaren motiverar några målgrupper det låga förtroendet för ledamöterna. Flera samebyar anser inte att ledamöterna i Sametinget har förstått sin roll, att de har blivit mer anonyma och passiva, och att de tar mindre ansvar än tidigare. Flera målgrupper anser också att ledamöterna i Sametinget saknar utbildning och erfarenhet av politisk styrning, att det finns informella strukturer i det sätt som ledamöterna arbetar samt att styrningen inte är förutsägbar och rättssäker.

Tabell 3. Målgruppernas förtroende för Sametinget när det gäller det sätt som ledamöterna i Sametingets styrelse sköter sitt arbete (procent)

	Samebyar	Intresse- organisationer	Lokala same- föreningar
Stort förtroende	4	14	14
Varken stort eller litet förtroende	4	14	43
Litet förtroende	92	71	29
Vet ej/ingen åsikt	0	0	14
Balans	-88	-57	-15
Antal svarande	25	7	7

Kommentar: Balansmättet kan gå mellan +100 (alla svarande anger att de har stort förtroende) och -100 (alla svarande anger att de har litet förtroende).

Källa: Statskontorets enkät.

Förtroendet för tjänstepersonerna i kansliet är högre. Av de intresseorganisationer som har besvarat vår enkät säger fyra av sju att de har ett stort förtroende för hur tjänstepersonerna på kansliet sköter sitt arbete. Men de uttrycker också en viss frustration över ärenden som inte får svar eller inte handläggs i tid på grund av sjukfrånvaro, vakanser och chefer som har dubbla tjänster. De anser också att det stöd som de får från kansliet är allt för personberoende. Bland samebyarna och de lokala sameföreningarna svarar en lägre andel att de har ett stort förtroende för tjänstepersonerna i kansliet.

Tabell 4. Målgruppernas förtroende för Sametinget när det gäller det sätt som tjänstepersonerna på Sametingets kansli sköter sitt arbete (procent)

	Samebyar	Intresse- organisationer	Lokala same- föreningar
Stort förtroende	29	59	29
Varken stort eller litet förtroende	42	29	43
Litet förtroende	29	14	0
Vet ej/ingen åsikt	0	0	29
Balans	0	45	29
Antal svarande	25	7	7

Kommentar: Balansmättet kan gå mellan +100 (alla svarande anger att de har stort förtroende) och -100 (alla svarande anger att de har litet förtroende).

Källa: Statskontorets enkät.

4.5 Ökad efterfrågan och brist på resurser bör mötas genom bättre ledning och styrning

Sametinget har under de senaste tio åren fått tillskott av resurser, men anser att det inte är tillräckligt för att täcka myndighetens behov. Vi bedömer att Sametinget kan frigöra vissa resurser genom att omprioritera och genom att förbättra ledning, styrning och uppföljning av verksamheten.

4.5.1 Resursanvändningen har ökat

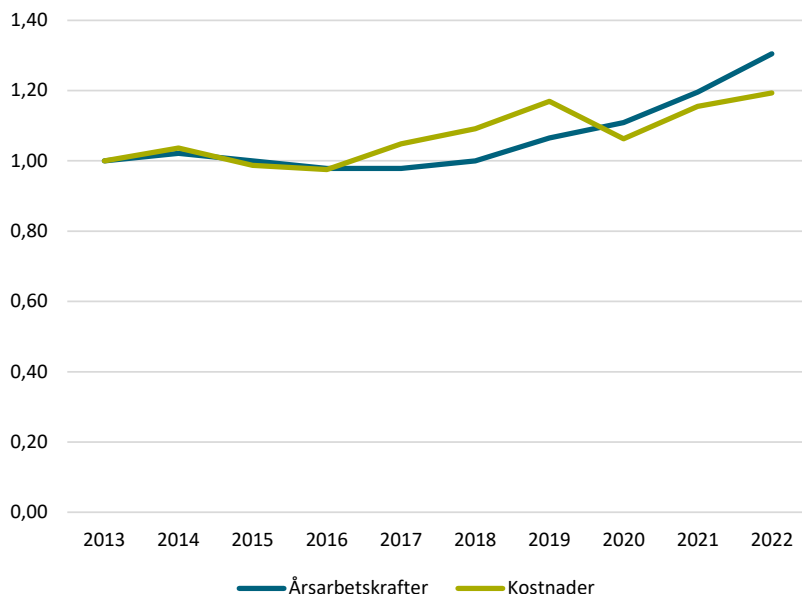
Sametingets resursanvändning har ökat under de senaste tio åren, både räknat i antalet årsarbetskrafter och i kostnader omräknade i fasta priser (figur 3). Antalet årsarbetskrafter har ökat med 30 procent sett över hela perioden medan kostnaderna har ökat med 19 procent.

Det är främst under den senare delen perioden som resursanvändningen har ökat. Att kostnaderna var lägre 2020 beror till stor del på pandemin.

År 2022 hade Sametinget 60 årsarbetskrafter och verksamhetskostnaderna var 109 miljoner kronor.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Sametinget. (2023). *Årsredovisning 2022*.

Figur 3. Sametingets resursanvändning räknat i antalet årsarbetskrafter samt i fastprisberäknade kostnader, index 2013 = 1,00



Källa: Sametingets årsredovisningar. Kostnaderna har räknats om till 2022 års priser med SCB:s implicitprisindex för statlig konsumtion, se bilaga 4. I Bilaga 5 redovisas kostnaderna i löpande priser och uppdelat på verksamhetsgrenar.

4.5.2 Sametinget har fått mer resurser men anser att ytterligare tillskott behövs

Sametinget har kunnat öka resursanvändningen under senare år. Det förklaras till stor del av förstärkningen av förvaltningsanslaget med 11 miljoner kronor 2018. Men trots de ökade resurserna anser Sametinget att de behöver mer resurser för att de ska kunna klara av sitt uppdrag på ett bra sätt.

I budgetunderlaget för perioden 2023–2025 medger Sametinget att förstärkningen av anslaget har gjort att myndigheten har kunnat skjuta fram sina positioner i vissa sammanhang. Men de pekar samtidigt på att ansvarsområdena och uppgifterna fortsätter att växa. De anser att de utan ytterligare resursförstärkningar inte kommer att kunna bedriva

verksamheten med tillräckligt hög kvalitet. Sametinget anser att de ofta saknas tid och resurser för att möta upp andra myndigheters önskemål om yttranden och om att delta i möten och projekt.¹⁰⁵

Enligt flera av våra intervjuer leder bristen på resurser bland annat till lägre kvalitet på yttranden, samråd och samverkan. Sametinget uppger också att de har tvingats att prioritera ner myndighetsinternt arbete som verksamhetsplanering, budgetunderlag och liknande på grund av bristen på resurser.

De största problemen i Sametingets verksamhet finns inom rennäringen och samhällsplaneringen av de områden som näringen nyttjar. En länsstyrelse säger att antalet remisser och liknande i dessa frågor nästan har fördubblats på bara några år och att Sametinget inte klarar av att besvara dessa med godtagbar kvalitet. Länsstyrelsen anser att Sametinget har den kompetens som behövs men att de inte har resurser för att lägga ned den tid som krävs för att underlagen ska ha tillräcklig kvalitet för att vara användbara i planeringsprocessen. Detta går ut över den kommunala planeringen och det samiska inflytandet i stort.

4.5.3 Det finns flera förklaringar till att efterfrågan har ökat

Det finns flera förklaringar till att efterfrågan på Sametinget ökar. En är att intresset för att använda mark inom de områden som rennäringen använder har ökat. Det handlar om att etablera vindkraft och gruvor, men även om annan påverkan som följer av de etableringar som planeras i många av de områden där det finns samebyar och rennäring.

En annan förklaring är klimatförändringarna där fjällmiljön och därmed renskötseln är särskilt utsatt. Ytterligare en förklaring är ett ökat fokus på frågor som rör diskriminering, rasism och rättigheter för urfolk. Åtgärdsprogrammet mot rasism mot samer har gjort att allt fler aktörer ska samråda med Sametinget.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Sametinget. (2022). *Budgetunderlag 2023–2025*.

¹⁰⁶ Regeringskansliet. (2022). *Åtgärdsprogram mot rasism mot samer*.

Medarbetare på alla nivåer i Sametinget uppger också att efterfrågan på yttranden, samverkan, kunskap och stöd från Sametinget ökar konstant till följd av att frågor som berör samerna och samisk kultur blivit synligare och att medvetenheten om frågorna har ökat. Enligt Sametinget ger regeringen också allt oftare andra myndigheter i uppdrag att samråda eller samverka med Sametinget. Enligt Sametinget involverar också andra myndigheter allt oftare myndigheten i olika samarbeten.

En annan viktig orsak till att efterfrågan på Sametinget ökar är lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket. Enligt lagen ska myndigheter konsultera Sametinget i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Från och med 2024 ska även regioner och kommuner konsultera Sametinget i sådana ärenden.

4.5.4 Sametinget kan behöva mer resurser för att säkerställa att samhällsplaneringen fungerar

Det är svårt att bedöma Sametingets behov av ytterligare resurser. Det beror delvis på att Sametingets budgetunderlag inte håller tillräcklig kvalitet. Men det beror också på att det finns genuint svårbedömda faktorer. En sådan är hur lagen om konsultationsordningen slutligen landar när alla parter har hittat arbetssätt för att tillämpa lagen. De resurstillskott som Sametinget hittills har fått för att bland annat täcka högre kostnader till följd av konsultationsordningen bygger inte på några djupare analyser, varken från Sametingets eller regeringens sida.

Det är viktigt för samhället som helhet att Sametinget har tillräckligt med resurser för att hantera samhällsplaneringsfrågorna på ett godtagbart sätt. Frågan är viktig såväl för Sametinget och det samiska folket som för hela samhällsplaneringsprocessen för de delar av Sverige som omfattas av Sápmi.

Allt talar för att trycket på att använda de marker som rennäringen använder kommer att fortsätta öka. Från 2024 kommer konsultationsordningen även att omfatta kommuner och regioner. Då kommer efterfrågan på yttranden från Sametinget att öka ytterligare.

4.5.5 Prioriteringar och omprövning är en del av lösningen

Resursfrågan handlar inte bara om i vilken mån Sametinget behöver ökade anslag. Den handlar även om vad myndigheten själv kan göra inom nuvarande ekonomiska ramar för att förbättra situationen. Det kan handla om att frigöra mer resurser till samhällsplaneringen genom prioriteringar och omprövning av befintliga aktiviteter och prestationer. Om Sametinget inte mäktar med den ökade efterfrågan behöver man koncentrera sina insatser där de gör störst nytta sett till syftet, uppdraget och målen för verksamheten.

När det gäller frågan om prioriteringar är bilden splittrad. Sametinget arbetar med frågan, vilket bland annat framgår av att myndigheten har tagit fram en vägledning för andra myndigheter om i vilka frågor som myndigheten bör konsulteras.¹⁰⁷ Sametinget har också haft samråd med de myndigheter som förväntas vara inblandade i flest konsultationer. Vid dessa samråd diskuteras även frågan om vilka typer av ärenden som inte bör konsulteras med Sametinget.

Det pågår alltså ett arbete på Sametinget med att använda prioriteringar som ett sätt att hantera resursbristen. Men enligt våra intervjuer med chefer och medarbetare på Sametinget finns det fortfarande de inom organisationen som är osäkra på hur de ska prioritera när det gäller exempelvis remisser och samverkan med andra aktörer. Både chefer och medarbetare på Sametinget saknar en öppen dialog om prioriteringar och vad man *inte* ska göra.

Ett annat sätt att prioritera skulle kunna vara att flytta resurser från mindre belastade delar av myndigheten till samhällsplaneringen. Enligt våra intervjuer skiljer sig arbetsbelastningen mellan olika delar av Sametinget. Men sådana omprioriteringar kan begränsas av att resurserna delvis är låsta i olika anslag och särskilda uppdrag.

En annan fråga som tagits upp i våra intervjuer är att Sametinget i dag lägger resurser på verksamhet som egentligen inte ingår i uppdraget. Myndigheten har till exempel inrättat en Hälso-, äldre- och idrottsnämnd trots att det är frågor som inte nämns i sametingslagen, instruktionen eller regleringsbrevet.

¹⁰⁷ Sametinget. (2022). *Vägledning konsultationsordning*.

Vi bedömer att Sametinget även kan frigöra en del resurser genom att få till tydligare och mer stabila besluts- och arbetsprocesser. Våra intervjuer visar att det förekommer onödigt dubbelarbete och att samordningen inom vissa delar av verksamheten kan förbättras.

Flera intervjuer pekar på att ett effektivare digitalt stöd skulle kunna frigöra resurser. De beskriver till exempel att både handläggartöd och diarium är omoderna.

Sammantaget visar detta att Sametinget kan lösa en del av resursbristerna på egen hand. Vi kan däremot inte bedöma hur mycket resurser som kan frigöras och hur snabbt detta kan ske.

4.6 Sametingets redovisning av prestationer och kostnaderna för dessa behöver utvecklas

Sametingets årsredovisning är överskådlig och det går att följa hur de totala verksamhetskostnaderna fördelas på olika verksamhetsområdena. Men när det gäller analyserna av måluppfyllelsen bedömer vi att det finns brister och att dessa behöver utvecklas.

4.6.1 Alla verksamhetskostnader bör fördelas på verksamhetsområden

Sametingets resultatredovisning är uppdelad på de fem verksamhetsområdena. Indelningen är logisk och rimlig sett till myndighetens uppdrag och finansiering. Men vi bedömer att det är ett problem att verksamhetskostnaderna delas upp på ett annat sätt. Dessa fördelas förutom på verksamhetsområdena även på det folkvalda organet som en separat post.

Det folkvalda organet utgör omkring 20 procent av de totala verksamhetskostnaderna. Därmed är det en ganska stor andel av kostnaderna som inte fördelas på de fem verksamhetsområdena. Vi anser att Sametinget i sin redovisning även bör fördela det folkvalda organets kostnader på verksamhetsområdena. Det skulle ge en fullständig bild av kostnaderna för de olika områdena och en mer rättvisande bild av exempelvis styckkostnaderna i ärendehandläggningen. Detta är rimligt inte minst mot bakgrund av att det folkvalda organet genom nämnderna utför en hel del typiska myndighetsuppgifter. De allmänna råden till förordningen om

årsredovisningen anger att en myndighet bör beräkna styckkostnader per ärendeslag baserat på totala verksamhetskostnader (inklusive gemensamma kostnader) i respektive ärendeslag.

Det finns inget som hindrar att Sametinget ändå redovisar kostnaderna för det folkvalda organet separat om regeringen eller myndigheten själv bedömer att en sådan redovisning är intressant.

4.6.2 Analysen av kostnader och prestationer måste förbättras, framför allt för samhällsplaneringen

Sametinget redovisar prestationer (antalet ärenden) och styckkostnader för de ärenden som förekommer i större antal. Tidsserierna är treåriga vilket är ett för kort tidsperspektiv för att det ska gå att göra djupare analyser av orsakssamband och urskilja trender från tillfälliga variationer. Det kan också vara så att utfallet har påverkats av händelser som inträffade längre tillbaka i tiden än tre år. Det kan ta flera år innan nya rutiner eller sätt att hantera ärenden får fullt genomslag.

Vår analys visar även på andra brister i redovisningen av prestationer och verksamhetskostnaderna för prestationerna. Detta är särskilt allvarligt när det gäller redovisningen av prestationer som remisser, samråd och konsultationsärenden inom samhällsplaneringen. Det gör att det är svårt att få ett grepp om kostnader och efterfrågan inom detta område. Det blir därmed även svårt för Sametinget att visa på och argumentera för sitt behov av resurser, till exempel i budgetunderlagen.

Statistiken från de senaste årsredovisningarna visar till exempel att antalet remisser har minskat från 2018 till 2022, och att hanteringen av remisserna bara står för några procent av verksamhetskostnaderna och att dessa minskar över tid. Det är en helt motsatt bild till vad Sametinget hävdar i våra intervjuer.

I våra intervjuer medger också Sametingets kansli att redovisningen inte alls stämmer överens med de verkliga förhållandena. Sametinget förklarar detta med att de inte har haft den struktur och kvalitetssäkring som krävs för att kunna ta fram uppgifterna. De säger också att det har varit olika personer som har tagit fram uppgifterna olika år.

Tidsredovisningen på myndigheten är inte heller anpassad för att skatta de verkliga kostnaderna för arbetet inom detta område. Enligt våra intervjuer har remisserna inte bara blivit fler utan även mer kostnadskrävande, eftersom de blivit mer omfattande då de gäller mer komplexa frågor. Sametinget har underskattat sina kostnader på detta område för att beräkningarna inte utgår från faktiskt redovisad tid utan från skattningar utifrån äldre uppgifter. Då var genomsnittskostnaden för en remiss betydligt lägre än vad den är i dag.

Budgetpropositionen redovisar en annan tidsserie över antalet remisser som Sametinget också har tagit fram. Inte heller den serien är korrekt enligt Sametinget, även om den sannolikt stämmer bättre med verkligheten så till vida att antalet remisser är högre 2021 (det sista redovisade året) än 2018.

En grundorsak till att det förekommer missvisande statistik är sannolikt att myndigheten endast sparsamt själva analyserar statistiken i årsredovisningen. Det ökar risken för att statistik som inte speglar verkliga förhållandena lämnas till regeringen.

Vi bedömer att det kommer att ta flera år innan det finns tillförlitliga tidsserier även om Sametinget omedelbart inleder ett arbete för att förbättra redovisningen av prestationer och kostnader. Det är möjligt att det går att återskapa statistik bakåt i tiden för prestationerna, men det är sannolikt mycket svårt för kostnaderna. Det beror på att de uppgifterna behöver bygga på en stabil redovisning av arbetad tid.

4.6.3 Analysen av måluppfyllelse kan utvecklas

I sin årsredovisning bryter Sametinget ner sina uppgifter och mål i en målstruktur uppdelad på myndighetens verksamhetsområden. Vi bedömer att nedbrytningen av målen är rimlig men att målen är formulerade på ett sätt som gör det svårt att ta fram indikatorer som tydligt visar hur väl målen uppfylls (se även avsnitt 4.2).

För varje område gör Sametinget en sammanfattande analys och bedömer måluppfyllelsen. Vi anser att analyserna och bedömningarna är acceptabla, men att de i högre grad skulle behöva beskriva och visa hur Sametingets aktiviteter och prestationer har bidragit till att uppfylla målen. Det handlar om att förbättra både kvantitativa och kvalitativa analyser av hur olika aktiviteter och prestationer har bidragit till måluppfyllelsen idag, men även av vad som krävs för att uppnå målen i högre grad framöver.

5 Referenser

E. Josefsen, U. Mörkenstam, R. Nilsson, J. Saglie (red.). (2017). *Ett folk, olika valg. Sametingsvalg i Norge og Sverige.*

Ekonomistyrningsverket. (2017). *Analys av Sametinget. Finansiering och intern styrning och kontroll.*

Inspektionen för socialförsäkringen. (2014:8). *Tjugo år av socialförsäkringsnämnder.*

Kommittédirektiv 2000:70. *Översyn av Sametingets organisation.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1992/93:KU17. *Sameting med mera.*

Proposition 1992/93:32. *Om samerna och samisk kultur med mera.*

Proposition 2000/01:1. *Budgetpropositionen för 2001. Utgiftsområde 23. Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.*

Proposition 2005/06:86. *Ett ökat samiskt inflytande.*

Proposition 2008/09:158. *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.*

Proposition 2016/17:171. *En ny kommunallag.*

Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 1 Rikets styrelse.*

Proposition 2017/18:287. *Ändringar i regleringen för Sametinget och sametingsvalet.*

Proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022, utgiftsområde 1 Rikets styrelse.*

Proposition 2021/22:19. *En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket.*

- Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2000/01:MJU2.
Utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar.
- U. Mörkenstam, S Dahlberg, R Nilsson & C Sandström (red). (2021).
Sametingsval 2017.
- R. Nilsson, S. Dahlberg & U. Mörkenstam (2016). *Sametingsval –
Väljare, partier och media.*
- R. Nilsson, U. Mörkenstam & S. Dahlberg (2023). *Sametingsvalet 2021,
Working Paper, Mittuniversitetet.*
- Regeringsbeslut 2020-07-30. *Uppdrag till Sametinget att inkomma med
underlag inför en ny strategi inom området psykisk hälsa och
suicidprevention.*
- Regeringsbeslut 2021-12-16. *Uppdrag att ansvara för språkcentrum för
finska, jiddisch, meänkieli och romani chib.*
- Regeringskansliet. (2022). *Åtgärdsprogram mot rasism mot samer.*
- Regleringsbrev för budgetåren 2010–2023 avseende Sametinget.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 11:2 inom
utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid. 2022-12-19.*
- Regleringsbrev för budgetåren 2019–2023 avseende Myndigheten för
tillgängliga medier.*
- Regleringsbrev för budgetåren 2019–2023 avseende Institutet för språk
och folkminnen.*
- Riksrevisionen. (2022). *Revisionsrapport – Sametingets styrande
dokument, 3.1.2-2022-0396.*
- Sámediggi. (2021). *Sametingets budsjett 2022.*
- Sametinget. (2015). *Sametingets riktlinjer vid beslut om bidrag för
skadeförebyggande åtgärder.*
- Sametinget. (2018). *Hälso-, äldre- och idrottsnämndens
delegationsordning.*

- Sametinget. (2020). *Kanslichefsinstruktion*.
- Sametinget. (2021). *Eallinbiras*.
- Sametinget. (2022). *Vägledning konsultationsordning*.
- Sametinget. (2022). *Budgetunderlag 2023–2025*.
- Sametinget. (2023). *Årsredovisning för 2022*.
- Sametinget. (2023). *Rapport Budgetprognos 2023*.
- Sametinget. (2023). *Sammanträdesprotokoll 2023:6*.
- Sametinget. (2023). *Redovisning av effektiv intern styrning och kontroll, Dnr 1.3.7-2023-42*.
- Sametinget. (2023). *Redovisning av förvaltningskultur, dnr 1.3.7-2023-42*.
- Sveriges Kommuner och Regioner. (2021). *Politisk organisation i kommuner och regioner*.
- Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. (2022). *Demokratirådets rapport 2022: Den lokala demokratins vägval*.
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*.
- SOU 1986:36. *Samernas folkrättsliga ställning*.
- SOU 2002:77. *Sametingets roll i det svenska folkstyret*.
- SOU 2004:23. *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden*.
- Statskontoret. (2008). *Staten regionalt och lokalt. Modeller för organisation och samverkan*.
- Statskontoret. (2010). *Myndighetsanalys av Sametinget*.
- Statskontoret. (2015). *Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*. (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.* (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2023). *Antal årsarbetskrafter inom statliga myndigheter 2023.* www.statskontoret.se/fokusomraden/fakta-om-statsforvaltningen/oppna-data/

Statskontoret. (2023). *Nya utmaningar och gamla problem. Om korruption i kommuner och regioner.*

SÖ 1971:42. *Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

3

2023-03-23
Ku2023/00440

Kulturdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att utföra en analys av Sametinget

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera Sametingets verksamhet samt att föreslå åtgärder.

Statskontoret ska:

- analysera och bedöma hur Sametinget fullgör sitt uppdrag samt använder sina resurser,
- analysera ändamålsenligheten och effektiviteten i Sametingets interna ledning, styrning och uppföljning av verksamheten,
- analysera Sametingets organisationsform och bedöma hur den påverkar myndighetens förutsättningar att bedriva sin verksamhet effektivt,
- analysera andra faktorer som är särskilt viktiga för att Sametinget ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt,
- bedöma om de åtgärder som Sametinget, i enlighet med regleringsbrevet för budgetåret 2023 (Ku2022/01870), vidtar för att säkerställa att verksamheten präglas av en effektiv intern styrning och kontroll samt god förvaltningskultur ger resultat, samt
- beskriva hur myndighetens målgrupper uppfattar Sametingets resultat.

Statskontoret ska, utifrån sin analys, föreslå åtgärder för att utveckla Sametingets verksamhet och förbättra resultaten. Statskontoret ska, när så är befogat, jämföra Sametingets verksamhet med den hos relevanta myndigheter och kommuner samt Sametingen i Norge och Finland. Statskontoret ska särskilt redogöra för vilka konsekvenser de förslag som lämnas får för det samiska självbestämmandet. Sametinget ska bistå

Telefonväxel: 08-405 10 00

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Karlavägen 100 A

Statskontoret med de uppgifter och förutsättningar som krävs för att genomföra uppdraget.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat om uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Kulturdepartementet) i en skriftlig rapport senast den 24 november 2023.

Skälen för regeringens beslut

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är att det med jämna mellanrum görs djupare analyser av verksamheterna. Analyserna ger regeringen förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning. De ger också myndigheternas ledningar underlag att vidareutveckla verksamheterna.

Sametinget är både ett folkvalt organ och en förvaltningsmyndighet under regeringen. Det innebär bland annat att verksamheten regleras i sättingslagen (1992:1433), samt att Sametingets plenum, inte regeringen, utser den styrelse som är ansvarig för verksamheten. Det är en unik konstruktion som medför särskilda förutsättningar i fråga om styrning och ansvarsutkrävande. Det är viktigt att regeringens styrning är ändamålsenlig och att Sametingets verksamhet är effektiv och präglas av en god förvaltningskultur.

På regeringens vägnar



Parisa Liljestränd



Matilda Wärmark

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM

Finansdepartementet/BA, OFA SFÖ

Utbildningsdepartementet/S

Klimat- och näringslivsdepartementet/E HIE, KI IN, Nm LM, Nm VM

Arbetsmarknadsdepartementet/JÄM

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/LB FJR, LB JU

Institutet för språk och folkminnen

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Jämtlands län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Naturvårdsverket

Samefonden

Sametinget

Statens jordbruksverk

Gaaltje sydsamiskt kulturcentrum

Giron Sámi Teáhter