



STATSKONTORET

Bilaga 3

till

Statskontorets rapport (2016:26)

Styrning som kännetecknas av tillit

Avsedd för
Statskontoret

Dokumenttyp
Rapport

Datum
Oktober 2016

RAPPORT STYRNING SOM KÄNNETECKNAS AV TILLIT



RAPPORT

STYRNING SOM KÄNNETECKNAS AV TILLIT

Ramboll
Krukmakargatan 21
Box 17009
SE-104 62 Stockholm
Sweden
T +46 (0)10 615 60 00
www.ramboll.com

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	1
1. INLEDNING	3
1.1 Bakgrunden till uppdraget	3
1.2 Vårt uppdrag	3
1.3 Om uppdragets frågeställningar och avgränsningar	3
1.4 Om vårt tillvägagångssätt	3
1.5 Disposition	4
2. TILLIT OCH FÖRTROENDE UTGÅR FRÅN KONTAKTEN MELLAN MÄNNISKOR	5
2.1 Begreppen tillit och förtroende saknas i styrdokument, men är en förutsättning för styrningen av myndigheter	5
2.2 Mellanmänskliga relationer, tillit till kompetensen och en öppen dialog är viktiga fundament för förtroende	5
3. REGERINGENS STYRNING AV MYNDIGHETERNA UNDERLÅTTAS OM DET FINNS FÖRTROENDE I RELATIONEN	7
3.1 Styrningen av myndigheterna bygger på flera delar	7
3.1.1 Instruktion och regleringsbrev bedöms vara de viktigaste styrdokumenterna	7
3.1.2 Olika uttryck för myndigheternas uppdrag i instruktionerna kan bidra till otydlighet och uppfattas som brist på tillit	8
3.1.3 Detaljerade krav i återrapportering och uppdrag i den årliga styrningen uppfattas som kontroll	9
3.1.4 Större frihet inom de ekonomiska ramarna ses som ett kvitto på tillit	10
3.1.5 Utnämning av ledande positioner för myndigheterna är ett viktigt styrinstrument för regeringen	11
3.1.6 Dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna är en viktig del i styrningen	12
3.2 Nuvarande styrning tillgodoser regeringens behov men kan utvecklas	15
3.2.1 Regeringskansliet önskar en rättvisande beskrivning och analys av myndigheternas verksamhet	15
3.2.2 Myndigheterna upplever att de kan ge en korrekt bild men det finns utvecklingsområden	16
4. TILLIT OCH FÖRTROENDE MELLAN REGERINGSKANSLIET OCH ÅTTA MYNDIGHETER	18
4.1 Tilliten och förtroende mellan Regeringskansliet och myndigheterna är generellt sett hög	18
4.1.1 Skattnings av tillitsfull och förtroendefull styrning	18
4.2 Exempel på hur tillit och förtroende kan påverka myndighetens förmåga att utföra sitt uppdrag	19
4.3 Exempel som leder till att tillit och förtroende raseras	20
4.4 Vad kan utvecklas för att öka tilliten	22
5. RAMBÖLLS IAKTTAGELSER	24

Figur 1 Variation i språkanvändning i myndigheternas instruktioner.....	8
Figur 2 Skattning av tillitsfull och förtroendefull styrning	18
Tabell 1 Berörda myndigheter och antal intervjuade personer	4
Tabell 2 Bygger respektive raserar tillit och förtroende.....	5
Tabell 3 Myndigheternas styrdokument	7
Tabell 4 Antal regeringsuppdrag i regleringsbrevet mellan 2014-2016.....	9
Tabell 5 Myndigheternas ledningsform	11

SAMMANFATTNING

Statskontoret har efterfrågat konsultstöd för att genomföra åtta fallstudier av regeringens myndighetsstyrning. Fallstudierna omfattar styrningen av myndigheterna Institutet för språk och folkminnen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Örebro län, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Statens institutionsstyrelse, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Universitets- och högskolerådet.

Syftet med fallstudierna är att undersöka om regeringens styrning präglas av tillit och förtroende samtidigt som regeringens förutsättningar att styra och redovisa verksamhetens utveckling tillgodoses. Resultatet från fallstudierna förväntas användas som ett underlag i rapportering till regeringen om utvecklad styrning.

Frågorna i fallstudien har besvarats genom insamling av skriftliga källor och intervjuer. Totalt har 25 personer intervjuats. Dessa har varit personer i Regeringskansliet - berörda myndighetshandläggare och andra personer med inblick eller ansvar för styrningen av myndigheten. I de berörda myndigheterna har personer i myndighetsledningen däribland sex myndighetschefer intervjuats.

Sammanfattningsvis bygger styrningen av myndigheterna på en rad olika verktyg. Hur väl dessa verktyg upplevs fungera varierar. Det som fungerar bra för vissa myndigheter kan fungera sämre för andra. Sammantaget finns det vissa karaktäristiska drag i styrningen som kan lyftas fram för att beskriva vad som genomgående i studien upplevs som väsentligt av de intervjuade.

Tillit och förtroende utgår från kontakten mellan människor

Bygger tillit och förtroende	Raserar tillit och förtroende
<ul style="list-style-type: none"> • Relationer mellan människor • Peka ut riktning och långsiktiga mål • Handlingsutrymme att genomföra uppdraget • Tillit till den andres kompetens och förmåga att utföra sitt uppdrag • Öppenheten och ärlighet i dialog • Stark GD som kan hålla emot samt kan bedöma vad som ska kommuniceras • Samsyn kring utmaningar • Transparens och en tydlighet i kommunikationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Icke-tillåtande kultur • Detaljstyrning • Många återrapporteringskrav • Luddiga uppdrag där myndigheterna inte förstår vad som efterfrågas • Tradition av misstro mellan parter • En part som backar från tidigare överenskommelser • Icke-förutsägbar hantering/spridning av information • Informationsutlämnade som upplevs som en kontrollfunktion • Bristfällig kommunikation • Brist på förståelse för den andras situation

Regeringens styrning av myndigheterna underlättas om det finns förtroende i relationen

- Instruktion och regleringsbrev bedöms vara de viktigaste styrdokumenterna.
- Olika uttryck för myndigheternas uppdrag i instruktionerna kan bidra till otydlighet och uppfattas som brist på tillit.
- Språkbruk för en myndighets olika uppgifter varierar i instruktionen. När en myndighet i sin instruktion både har en skrivelse om huvuduppgifter och därefter ett stycke om uppgifter kan det uppfattas som en prioritering av myndighetens uppdrag.
- Ett sätt för regeringen att styra myndigheterna är genom utnämning. Förtroende för myndigheten sammankopplas i flera intervjuer med personer i myndighetens ledning och framförallt myndighetschefen.

- Styrningen fungerar bra när en välfungerande dialog finns på plats och det finns upparbetade personliga relationer
- Den löpande dialogen mellan myndigheter och Regeringskansliet beskrivs som det viktigaste styrverktyg efter instruktion och regleringsbrev.

Tilliten i relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna är generellt sett hög

- I skattningen av hur tillitsfull och förtroendefull styrningen är har majoriteten svarat fyra till fem på en femgradig skala
- Hög tillit gäller i första hand relationen mellan myndigheten och ansvarigt departementet
- Tilliten i styrningen beskrivs framförallt gälla relationen mellan myndigheten och det departement som är ansvarigt för styrningen av myndigheten
- Lägst beskrivs tilliten vara i relationen mellan myndigheten och departement som har påverkan på myndigheten men som myndigheten inte normalt sett har kontakt med
- Återrapportering och uppföljning av myndigheternas verksamhet har betydelse för Regeringskansliets tillit till myndigheten. I detta sammanhang betyder det att myndighetens återrapportering och andras granskningar av myndighetens verksamhet har påverkan på den tillit som Regeringskansliet känner för myndigheten.
- En proaktiv kontakt mellan Regeringskansliet och myndigheterna beskrivs som viktig för att ge myndigheterna möjlighet att snabbt ställa om vid nya riktlinjer.
- Motsvarande kan bristen på signaler om vad som är på gång skapa en otrygghet hos myndigheten och ge en minskad känsla av tillit i styrningen liksom sämre förutsättningar för verksamheten.
- När distansen mellan myndigheten och Regeringskansliet ökar minskar tilliten åt båda håll
- En kontinuerlig dialog är en viktig förutsättning för tillit.
- Tilliten påverkas negativt när myndigheter uppfattar att de behandlas olika utan att förstå varför
- Detaljstyrning i uppdrag och regleringsbrev, samt att mängden information som efterfrågas från Regeringskansliet uppfattas som ett tecken på att Regeringskansliet inte känner tillit för myndigheten
- Detaljerade eller otydliga uppdrag leder till minskad tillit för Regeringskansliet och kan försvåra myndighetens verksamhet
- Relationen påverkas positivt när det finns samsyn mellan parterna kring myndighetens situation och utmaningar, samt ett förtroende för myndighetens förmåga att hantera eventuella utmaningar. När myndigheter inte informerar om utmaningar brister Regeringskansliets förtroende för myndigheterna. På samma sätt brister myndighetens förtroende när Regeringskansliet inte håller dem informerade.

1. INLEDNING

I detta inledande kapitel beskriver vi vårt uppdrag, uppdragets övergripande frågeställningar tillika avgränsningar samt vårt tillvägagångssätt.

1.1 Bakgrunden till uppdraget

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga, analysera och i vissa delar lämna förslag avseende statens styrning av statlig respektive kommunal verksamhet. Uppdraget till Statskontoret består av sju delar. En del i uppdraget handlar om utvecklad styrning.

Statskontoret ska inom ramen för deluppdraget om utvecklad styrning bl.a. genom några fallstudier analysera hur regeringens styrning utformas i dag och hur den förhåller sig till regeringens uttalade inriktning om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende samtidigt som regeringens förutsättningar att styra och redovisa verksamhetens utveckling kan tillgodoses. Analysen ska omfatta bl.a. styrning genom lagar och förordningar, regleringsbrev, särskilda uppdrag, uppföljning och utvärdering. Användningen av informella kontakter ska ingå i analysen. Fallstudier ska inte inkludera sådan verksamhet där det i stor omfattning förekommer uppgifter som omfattas av sekretess. Statskontoret ska redovisa uppdraget till regeringen senast den 30 november 2016.

1.2 Vårt uppdrag

Statskontoret har efterfrågat konsultstöd för att genomföra åtta fallstudier av regeringens myndighetsstyrning. Syftet med fallstudierna är att undersöka om regeringens styrning präglas av tillit och förtroende samtidigt som regeringens förutsättningar att styra och redovisa verksamhetens utveckling tillgodoses.

1.3 Om uppdragets frågeställningar och avgränsningar

Statskontoret har i uppdragsbeskrivningen preciserat att fallstudierna ska omfatta regeringens styrning av åtta myndigheter. Fallstudierna omfattar styrningen av myndigheterna Institutet för språk och folkminnen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Örebro län, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Statens institutionsstyrelse, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Universitets- och högskolerådet.

Frågeställningarna som ska besvaras i fallstudierna är:

- Hur är regeringens styrning av myndigheten utformad? Analysen ska omfatta styrning genom lagar och förordningar, regleringsbrev, särskilda uppdrag, uppföljning och utvärdering, tillsyn och användningen av informella kontakter.
- Hur förhåller sig styrningens utformning till regeringens uttalade inriktning om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende? Tillit och förtroende ska mätas i form av myndighetens upplevelse av att regeringen har tillit och förtroende för myndighetens och dess anställdas förmåga att genomföra sitt uppdrag.
- Vad i regeringens styrning uppfattas av myndigheten som en signal på tillit och förtroende respektive brist på tillit och förtroende?
- Hur väl tillgodoser styrningen av myndigheten regeringens behov att styra och redovisa verksamhetens utveckling? Behov ska mätas i form av Regeringskansliets upplevelse av att behoven av att styra och redovisa resultat från verksamheten är uppfyllda.

I samråd med Statskontoret har Ramböll utvecklat frågorna i en intervjuguide, se bilaga 1.

1.4 Om vårt tillvägagångssätt

Eftersom vi har uppfattat att målet med datainsamlingen är att få en belysning av frågeställningarna från både Regeringskansliet och myndighetens perspektiv har datainsamlingen skett genom intervjuer. I Regeringskansliet har vi talat med berörda myndighetshandläggare och

andra personer med inblick eller ansvar för styrningen av myndigheten. I de berörda myndigheterna har vi talat med personer i myndighetsledningen däribland sex myndighetschefer. Totalt har vi intervjuat 25 personer. I tabellen nedan redovisas en förteckning över genomförda intervjuer.

Tabell 1 Berörda myndigheter och antal intervjuade personer

Myndighet	Regeringskansliet	Myndighetsledning
Institutet för språk och folkminnen	1	2
Kronofogdemyndigheten	1	3
Länsstyrelsen i Örebro län	1	1
Naturvårdsverket	1	2
Sjöfartsverket	2	1
Statens institutionsstyrelse	1	1
SIDA	3	2
Universitets- och högskolerådet	1	2

Samtalen har utgått från en frågeguide och målet med diskussionerna har varit att få ut så mycket information kring synen på och erfarenhet av tillit och förtroende i styrningen som möjligt. I samråd med Statskontoret har vi valt att presentera resultatet från intervjuerna utan koppling till den berörda myndigheten och den intervjuade personen. Syftet med detta har varit att de intervjuade ska vara bekväma att resonera öppet kring styrning och tilliten i styrningen. Förutom intervjuer har vi gjort dokumentstudier av styrdokument som gällt myndigheterna de senaste tre åren.

1.5 Disposition

I denna promemoria presenteras resultatet av datainsamlingen av tillit och förtroende i regeringens styrning av myndigheter. I kapitel två beskrivs övergripande förutsättningar för tillit och förtroende i ett yrkesmässigt sammanhang utifrån de intervjuades synsätt. I kapitel tre beskrivs hur regeringens styrning av myndigheterna som ingår i fallstudien är utformad samt analyseras hur väl styrningen av myndigheten tillgodoser regeringens behov att styra och redovisa verksamhetens utveckling. I kapitel fyra beskrivs utifrån intervjuerna i vilken utsträckning regeringens styrning är präglad av tillit och förtroende samt vad som bygger respektive raserar tillit. Avslutningsvis i kapitel fem sammanfattas resultatet och Rambölls iakttagelser från studien.

2. TILLIT OCH FÖRTROENDE UTGÅR FRÅN KONTAKTEN MELLAN MÄNNISKOR

2.1 Begreppen tillit och förtroende saknas i styrdokument, men är en förutsättning för styrningen av myndigheter

Tillit och förtroende är begrepp som inte har operationaliserats i formella styrdokument enligt intervjuade i myndigheter och Regeringskansliet. Likväl är det begrepp som de intervjuade alla har en relation till och som de själva har tolkat. Tillit och förtroende anses av flera av de intervjuade vara en självklar grund till styrningen och det genomsyrar allt arbete mellan myndighet och departement. Det uppfattas därför inte som en ny eller egen typ av styrning. Tillit uppfattas av några intervjuade vara en del av den statliga värdegrunden, som har utvecklats under framför allt de senaste åren.

2.2 Mellanmännsliga relationer, tillit till kompetensen och en öppen dialog är viktiga fundament för förtroende

Intervjupersonerna fick själva definiera vad de ansåg bygger samt raserar tillit och förtroende. Det är ett antal begrepp som var vanligt förekommande och som sammanfattas i tabell 2 nedan.

Tabell 2 Bygger respektive raserar tillit och förtroende

Bygger tillit och förtroende	Raserar tillit och förtroende
<ul style="list-style-type: none"> Relationer mellan människor Peka ut riktning och långsiktiga mål Handlingsutrymme att genomföra uppdraget Tillit till den andres kompetens och förmåga att utföra sitt uppdrag Öppenheten och ärlighet i dialog Stark GD som kan hålla emot samt kan bedöma vad som ska kommuniceras Samsyn kring utmaningar Transparens och en tydlighet i kommunikationen 	<ul style="list-style-type: none"> Icke-tillåtande kultur Detaljstyrning Många återrapporteringskrav Luddiga uppdrag där myndigheterna inte förstår vad som efterfrågas Tradition av misstro mellan parter En part som backar från tidigare överenskommelser Icke-förutsägbar hantering/spridning av information Informationsutlämnade som upplevs som en kontrollfunktion Bristfällig kommunikation Brist på förståelse för den andras situation

Tillit och förtroende beskrivs av intervjuade i både myndigheter och Regeringskansliet som personbundet och någonting som byggs upp mellan två eller fler individer över tid genom de informella kontakter som tas mellan parterna. Tillit innebär för flertalet intervjuade att undvika detaljstyrning och snarare peka ut riktning och långsiktiga mål för myndigheten för att sedan ge dem handlingsutrymme att uppfylla målen. Det innefattar även att förlita sig på att kompetensen för att genomföra sitt uppdrag finns inom myndigheten, samt att medarbetare inom Regeringskansliet har kompetensen att tolka och förstå information de mottar.

Ett ord som återkommer i beskrivningen av tillit och förtroende är öppenhet. Öppenhet innebär en ärlig och öppen dialog samt att parterna vet hur information de ger användas. Tillit beskrivs också innebära att Regeringskansliet litar på myndighetens bedömning av vad och när de väljer att kommunicera saker till regeringskansliet. En förutsättning för det är att det finns en bra och stark generaldirektör samt ledning på plats, enligt intervjuade inom regeringskansliet. På motsvarande sätt byggs förtroende för regeringskansliet upp genom transparens och att tidigt kommunicera om saker som kan komma att påverka myndigheten.

Tillit kan raseras av incidenter mellan parter och av en icke-tillåtande kultur. Bristen på tillit kan också bero på traditioner av misstro mot varandra eller traditioner av detaljstyrning. Bristfällig kommunikation eller när den ena parten backar från tidigare kommunicerade beslut som inte har formulerats skriftligen, leder också till mindre tillit och förtroende.

Otydligt formulerade uppdrag upplevs vara en bidragande faktor till att tillit brister. Otydliga uppdrag leder till att myndigheten känner att de inte vet vad som efterfrågas samt att Regeringskansliet inte har tillräcklig förståelse om myndighetens verksamhet och situation.

3. REGERINGENS STYRNING AV MYNDIGHETERNA UNDERLÄTTAS OM DET FINNS FÖRTROENDE I RELATIONEN

3.1 Styrningen av myndigheterna bygger på flera delar

3.1.1 Instruktion och regleringsbrev bedöms vara de viktigaste styrdokument

Myndigheternas uppdrag och verksamhet bygger på flera styrande dokument. Centrala styrdokument är myndighetsförordningen, myndigheternas instruktion samt de av regeringen beslutade årliga regleringsbrev. Vidare utgör specifika lagar som reglerar myndigheternas olika verksamheter, särskilda regeringsuppdrag samt mål och återrapporteringskrav centrala styrmedel för regeringen.

På frågan om vilka som är de viktigaste styrdokument vid intervjuer med representanter för Regeringskansliet och myndigheterna nämns framförallt myndigheternas instruktion samt de årliga regleringsbrev som viktiga. En myndighetshandläggare beskriver exempelvis att instruktionen ger de övergripande instruktionerna för myndigheterna, medan regleringsbrev är mer precisa.

”Instruktion och regleringsbrevet är de viktigaste styrdokument. Instruktionen är vad vi vill att de ska göra och regleringsbrevet är det mer detaljerade” – Myndighetshandläggare

Även lagar och förordningar, inklusive det som beslutas på EU-nivå beskrivs i olika utsträckning ha betydelse för myndighetens verksamhet. Dels det som kopplas till rollen att vara en del av statsförvaltningen och dels specifik lagstiftning för det område som myndigheten verkar inom. En iakttagelse från studien är att flera representanter från myndigheter lyfter myndighetsförordningen som ett viktigt styrdokument för styrning av myndighetens verksamhet, vilket representanter från Regeringskansliet inte nämner.

”Regeringsformen, myndighetsförordningen och förvaltningslagen, där brukar jag börja. Mer specifikt finns det instruktioner och regleringsbrev” – Generaldirektör

Tabell 3 illustrerar den sammantagna bilden av vad de intervjuade ser som respektive myndighets viktigaste styrdokument.

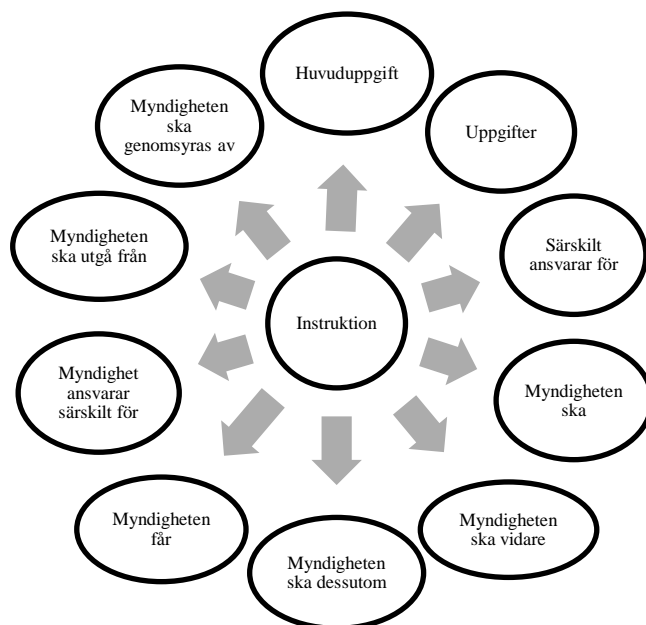
Tabell 3 Myndigheternas styrdokument

Myndighet	Viktigaste styrdokument
Institutet för språk och folkminne	<ul style="list-style-type: none"> Instruktion och regleringsbrev
Kronofogdemyndigheten	<ul style="list-style-type: none"> Instruktion, regleringsbrev och myndighetsförordning
Länsstyrelsen Örebro Län	<ul style="list-style-type: none"> Instruktion, regleringsbrev, särskilda uppdrag samt lagstiftning för länsstyrelsen
Naturvårdsverket	<ul style="list-style-type: none"> Övergripande är det regeringsformen, myndighetsförordningen och förvaltningslagen. På specifik nivå är det myndighetens instruktion, regleringsbrev och även EU-direktiv.
SIDA	<ul style="list-style-type: none"> Regleringsbrev, instruktion och strategimodellerna
Sjöfartsverket	<ul style="list-style-type: none"> Instruktion (på lång sikt) Regleringsbrev (på kort sikt)
Statens institutionsstyrelse	<ul style="list-style-type: none"> Instruktion och regleringsbrev
Universitets- och högskolerådet	<ul style="list-style-type: none"> Instruktion, regleringsbrev och särskilda uppdrag

3.1.2 Olika uttryck för myndigheternas uppdrag i instruktionerna kan bidra till otydlighet och uppfattas som brist på tillit

I instruktionen återfinns myndigheternas huvudsakliga uppgifter men även andra aspekter såsom ledningsform samt samverkanskrav. Av de studerade myndigheternas instruktioner är de tämligen lika när det gäller omfattning i sidantal. Myndigheternas instruktioner är generellt sett mellan tre till fyra sidor långa, med undantag från en instruktion som var längre. Det finns emellertid en skillnad i strukturen och utformningen av myndigheternas instruktioner, framförallt när det gäller språkanvändningen och hur olika begrepp används. Variationen i språkliga uttryck gäller olika formuleringar kring myndigheternas uppdrag och uppgifter. I vissa instruktioner benämns myndighetens uppgifter exempelvis med rubriken "huvuduppgifter" i andra fall innehåller instruktionen både "huvuduppgifter" samt "uppgifter". Figur 1 nedan illustrerar de mest utmärkande skillnaderna som framgår i studiens dokumentanalys av myndigheternas instruktioner.

Figur 1 Variation i språkanvändning i myndigheternas instruktioner



Skillnaderna i språkbruk i myndigheternas enskilda instruktion kan ge uttryck för olika saker. Ramböll bedömer att när en myndighet i sin instruktion både har en skrivelse om huvuduppgifter och därefter ett stycke om uppgifter kan det uppfattas som en prioritering av myndighetens uppdrag. I praktiken skulle en möjlig konsekvens av det kunna vara att myndigheten värderar delarna i sitt uppdrag som olika. I vissa fall kan en sådan värdering vara på sin plats, men när det gäller tolkningar av skillnaden mellan betydelsen av huvuduppgifter och uppgifter exempelvis, är det rent objektivt svårt att göra en korrekt bedömning. Vidare går det att diskutera vad skillnaden är mellan att myndigheten ska "särskilt ansvara för" samt har specifika uppgifter som explicit skrivs ut. Även där finns en otydlighet kring syftet med variationen i språkbruket vilket utifrån kan skapa förvirring om myndighetens faktiska uppdrag och vad de olika uppdragsbeskrivningarna i realiteten innebär.

Sammantaget från våra intervjuer är det framförallt representanter från myndighetsledning som har en specifik åsikt kring myndighetens instruktion. Bland annat kommenterar de att regeringens instruktioner för myndigheterna skiljer sig åt, på andra sätt än som naturligt följer av myndigheternas olika uppdrag. I vissa fall är myndighetens uppdrag kort sammanfattat och i andra fall är myndighetens uppdrag mer detaljerat som uppfattas som detaljstyrning och i förlängningen brist på tillit. Ett exempel är en myndighetschef som beskriver hur instruktionen skulle behöva ses över när det gäller variationen i detaljrikedom och stringens.

”Instruktionen skrevs 2007 men sedan har den reviderats i några omgångar. Den är uppdaterad, men jag önskar att det kunde vara mindre text. T.ex. idag är det elva punkter som skulle kunna skrivas ihop och vissa saker är för detaljrika. Den är både öppen och detaljerad”

– Generaldirektör

I intervju med en representant från en annan myndighet beskrivs instruktionen var föråldrad när det gäller skrivelser om olika verksamhetsområden och perspektiv. Myndighetsrepresentanten menar att konsekvensen av detta blir att instruktionen inte kan fungera som ett modernt styrverktyg och får lägre prioritering än exempelvis de årliga regleringsbrev eller enskilda regeringsuppdrag.

”I huvudsak prioriteras regleringsbrevet, där får vi direkta uppdrag och de kommer först. Vi vet att vi ska rapportera tillbaka ett år senare. Sedan kommer andra uppdrag ad hoc, enskilda regeringsuppdrag och de kommer också med i prioritering. Typiska medarbetare på myndigheten tänker inte så mycket på vår instruktion, som vi alltid ska göra, den är så föråldrad så den är svår att ta riktigt på allvar” – Myndighetsrepresentant

Utöver variationerna i språkbruk finns även skillnader i hur många faktiska uppgifter som formuleras i respektive myndighets instruktion, och i viss mån vilken detaljnivå som beskriver uppgifternas innehåll. Generellt sett beskriver instruktionerna *vad* myndigheterna ska göra och sällan *hur* det ska göras. Däremot kan beskrivningen av myndighetens olika uppgifter variera i hur specifika och generella de är.

3.1.3 Detaljerade krav i återrapportering och uppdrag i den årliga styrningen uppfattas som kontroll

I vår analys av myndigheternas årliga regleringsbrev mellan åren 2014-2016 framgår att antalet uppdrag till myndigheterna skiljer sig åt. En myndighet har exempelvis under tidsperioden 2014-2016 fått mellan ett till tre uppdrag, till skillnad från en annan myndighet som erhållit mellan elva till arton uppdrag under samma tidsperiod, se tabell 4 nedan. Myndigheterna som intervjuats beskriver att ett ökat antal uppdrag, framförallt de med mycket detaljerad beskrivning och många krav på återrapporteringen kan upplevas som en brist i tilliten från Regeringskansliet.

Tabell 4 Antal regeringsuppdrag i regleringsbrev mellan 2014-2016

Myndighet	2014	2015	2016
Institutet för språk och folkminne	1	1	3
Kronofogdemyndigheten	3	2	2
Länsstyrelsen Örebro län	0	6	3
Naturvårdsverket	18	11	15
SIDA	7	13	7
Sjöfartsverket	5	4	1
Statens Institutionsstyrelse	1	2	3
Universitets- och högskolerådet	12	17	7

I intervjuer med myndighetsrepresentanter framgår det även att för ett par myndigheter finns en mer märkbar styrning av andra departement eller myndigheter. Flera av de intervjuade beskriver att de kan se en skillnad i om uppdragen kommer från det departement som myndigheten sorterar under eller om det kommer från något annat departement. Om uppdragen är övergripande formulerade tolkas det som ett bevis på att regeringen litar på att myndigheten har förmåga att lösa uppgiften på ett tillfredsställande sätt. Det beskrivs att uppdrag som kommer från något annat departement och som inte har en tydlig koppling till myndighetens verksamhet tenderar att vara mer detaljerade och styrande. Detta kan, enligt intervjuade myndighetsrepresentanter, tolkas som både en brist på tillit till myndighetens förmåga att lösa uppdraget men beskrivs också kunna

leda till att myndighetens handlingsutrymme för att genomföra uppdraget på bästa sätt begränsas med negativa effekter för resultatet.

Denna bild bekräftas till viss del också av myndighetshandläggare som intervjuats. De beskriver att de som har nära kontakt med myndigheten har tillit till myndighetens förmåga att lösa en uppgift utifrån en övergripande beskrivning, men att det kan vara svårt att etablera den tilliten hos andra delar i Regeringskansliet som har mindre kontakt med myndigheten. Hur nära relation och insyn i myndigheten Regeringskansliet har får således betydelse för hur styrningen utformas.

”De i Regeringskansliet som är längre bort från den kontinuerliga dialogen med myndigheten känner inte samma förtroende och tillit för myndigheten. Regeringskansliet måste våga släppa taget och ha förtroende för att myndigheten själv vet bäst hur de ska och kan utforma sin verksamhet. Det är självklart för mig som myndighetshandläggare och de som har fast dialog med myndigheten att myndigheten vet vad deras uppdrag är, men det är inte lika självklart för alla inom Regeringskansliet.” – Myndighetshandläggare

Ännu svårare att utföra regeringens uppdrag företrädare för myndigheter att det är när uppdragen kommer genom andra myndigheter. Inom vissa områden beskrivs en utveckling där allt fler uppdrag och tillhörande finansiering kommer från en annan myndighet. En myndighetsföreträdare beskriver att denna typ av uppdrag är svåra att utföra på ett optimalt sätt. Dels beskrivs att myndigheten får sämre förutsättningar att planera verksamheten, eftersom den inte alltid på förhand vet om att uppdraget ska komma och att tidsramarna ofta är snävare än i uppdrag som kommer direkt från regeringen. Uppdragen beskrivs också vara än mindre förankrade med myndigheten på förhand och att det leder till att de får svårt att utföra uppdragen på optimalt sätt. Det beskrivs också leda till att myndigheten får svårare att svara mot vad regeringen behöver och att myndigheten som uppdraget går igenom upplevs som ett försvärande filter och att regeringen tappar kontroll över vad som görs på området och av vem.

”Konsekvensen av uppdrag via andra myndigheter är att vi styrs av myndigheterna som sitter på pengarna för uppdragen” – Myndighetsledning

3.1.4 Större frihet inom de ekonomiska ramarna ses som ett kvitto på tillit

Den finansiella styrningen av myndigheterna utgör ett viktigt verktyg för regeringen – hur stort anslaget är, vad det får användas till samt möjlighet till anslagssparande. Myndigheternas budget som fastställs och specificeras i de årliga regleringsbrevens bestämmer myndigheternas ekonomiska ramverk. I regleringsbrevens fastslås även vilken möjlighet myndigheterna har till anslagssparande, det vill säga huruvida det finns anslagsbehållning som får disponeras från föregående år till kommande år.

Flera myndighetsrepresentanter uttrycker att de skulle uppleva ett större förtroende från regeringen om de fick en större flexibilitet i hur de får använda anslagen samt fick längre förutsättningar än ett år framåt. Utöver större frihet och längre tidshorisont så beskriver de att myndigheterna tycker att det är svårt att se logiken i att reglerna för hur myndigheterna får disponera eventuellt anslagssparande skiljer sig mellan myndigheterna och att olika principer gäller för olika myndigheter. Även om detta inte i praktiken beror på skillnader i förtroende för myndigheterna från regeringens sida så bidrar den olika behandlingen till frågor om brist på tillit. De intervjuade resonerar kring att eftersom förutsättningarna skiljer sig åt så beror det på att regeringen har olika tillit till myndigheterna. De resonerar också kring att synen på myndigheten från Finansdepartementets sida spelar roll tillsammans med hur långt ifrån Finansdepartementet myndigheten befinner sig. Av de studerade myndigheterna är det endast två som inte har möjlighet att disponera en del av sin anslagsbehållning, resterande har rätt till anslagsbehållning om 3 procent av sparandet. Flera av de intervjuade myndigheterna skulle vilja ha en möjlighet till

en större anslagsbehållning och en större frihet i att använda anslagen och skulle se det som ett kvitto på förtroende.

“Vill veta hur mycket pengar vi har framöver, vill kunna omfördela mellan anslagsposter och ha färre anslagsposter. Vi kan ge högre kvalitet inom område X om dessa förutsättningar finns.” – Myndighetsrepresentant

Ett annat exempel inom ramen för den finansiella styrningen är kopplat till de fall som beskrivs ovan där myndigheter får uppdrag genom en annan myndighet. En ökad andel finansiering av verksamheten genom sakanslag via en annan myndighet beskrivs göra verksamheten mindre effektiv samtidigt som regeringens inflytande över verksamheten minskar.

- 3.1.5 Utnämning av ledande positioner för myndigheterna är ett viktigt styrinstrument för regeringen. Ett ytterligare sätt för regeringen att styra myndigheterna är genom beslut om tillsättning av centrala poster inom myndigheterna såsom generaldirektör (GD) och överdirektör (ÖD) eller motsvarande. Om myndigheten har en styrelse eller insynsråd beslutar regeringen om tillsättning av personer till dessa forum. Av de studerade myndigheterna är det tre som leds av en styrelse med fullt ansvar. Vidare är det fyra av myndigheterna som leds av myndighetschef med ett insynsråd, endast en av myndigheterna är enrådighetsmyndighet. Insynsrådets syfte är att utöva insyn samt kunna ge myndighetschefen råd.

I en intervju med en generaldirektör framkommer det att en förutsättning för att kunna utföra sitt arbete var just personlig tillit från dem som har tillsatt generaldirektören.

“Om jag kände att det inte fanns förtroende skulle jag gå upp till ministern och fråga om den har förtroende för mig eller inte. Har de inte förtroende för mig fungerar det inte.” – Generaldirektör

I tabell 5 nedan återfinns en sammanställning över de åtta myndigheternas ledningsform.

Tabell 5 Myndigheternas ledningsform

Myndighet	Styrelse	Insynsråd	General- direktör	Överdirektör eller motsvarande
Institutet för språk och folkminne			x	
Kronofogdemyndigheten		x	x	x
Länsstyrelsen Örebro län		x	x	
Naturvårdsverket		x	x	
SIDA	x		x	x
Sjöfartsverket	x		x	
Statens Institutionsstyrelse		x	x	
Universitets- och högskolerådet	x		x	

Förutom att varje myndighet har en generaldirektör förekommer det att myndigheter även har en överdirektör eller motsvarande med rollen som biträdande myndighetschef. Om det finns en överdirektör eller motsvarande utses denna av regeringen. Av de åtta studerade myndigheterna har endast två av myndigheterna en överdirektör eller motsvarande.

Från Regeringskansliets sida beskrivs tillsättningen av generaldirektör och överdirektör kunna vara ett av flera verktyg för att styra myndigheten i rätt riktning.

”Det vi kan styra över är generaldirektörer och överdirektörer, sätta ihop så bra ledare som möjligt och stötta styrningen i rätt riktning. Svårt att säga att det ska vara på ett sätt, gäller att använda hela verktygslådan utifrån hur myndigheten är på väg, ibland behöver man jobba mer med ett mål och ibland med detaljer.” – Representant från Regeringskansliet

Ramböll bedömer att i teorin är det möjligt att tolka att om en myndighet både har en generaldirektör och en överdirektör som tillsatts av regeringen kan det sända ut signaler om särskild vaksamhet över myndigheten. Detta har dock inte bekräftas i våra intervjuer med myndighetschefer för myndigheter som också har en överdirektör. En generaldirektör beskriver i stället att den i viss utsträckning kände sig delaktig i tillsättningen av myndighetens överdirektör genom att få möjlighet att beskriva egenskaper eller kompetenser som generaldirektören ansåg var relevanta hos en blivande överdirektör.

3.1.6 Dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna är en viktig del i styrningen

Vissa dialoger är av formell karaktär och sker regelbundet under året

De formella dialogerna mellan myndigheterna och regeringen äger rum ett par gånger per år, den gemensamma myndighetsdialogen är ett sådant exempel på ett återkommande dialogforum av formaliserad karaktär. I myndighetsdialogen möts myndighetens ledning och representanter från Regeringskansliet. Det övergripande syftet med dialogen är ge myndigheten återkoppling om resultat och mål samt diskutera myndighetens riktning framåt.

Det upplevs både som ett kvitto på tillit och brist på tillit om kontakten med myndigheten delegeras från politiska ledningen till handläggarnivå

I intervjuerna beskriver både myndigheterna och Regeringskansliet att myndighetsdialogen är ett viktigt dialogforum för båda parter. Vad som emellertid kan skiljas åt i myndighetsdialogerna för de myndigheterna som studerats, är vilka personer som deltar vid dialogerna. Studien visar att myndighetsdialogerna för vissa myndigheter sker på handläggarnivå utan närvarande minister eller statssekreterare, och för vissa av de studerade myndigheterna sker dialogen alltid med ansvarig minister. Det visar sig även att deltagarna vid dialogen kan förändras över tid och över olika regeringar. Exempelvis beskriver en generaldirektör att myndigheten tidigare alltid träffat ansvarig minister, men att de numera endast möter myndighetshandläggaren.

”Den är formaliserad pga dagordning men departementet har det på handläggarnivå så den politiska nivån är inte med. Det är inte optimalt men jag vet hur det var tidigare, departementet är det minsta departementet och inte hållbart om minister och statssekreterare ska vara med på alla myndighetsdialoger.” – Generaldirektör

Samma generaldirektör beskriver emellertid senare i intervjun att vid den löpande kontakten med Regeringskansliet kan det vara positivt att ha kontakt med myndighetshandläggare i första hand. Att myndighetshandläggaren får ha kontakt med generaldirektören förstärker känslan av tillit från Regeringskansliet för myndigheten. Det tyder enligt generaldirektören på att man litar på myndigheten och därför nöjer sig med kontakter mellan handläggare och myndigheter, snarare än att minister och statssekreterare behöver vara med i den löpande kontakten.

”Skillnaden är att det blir ett större bevis på tillit just nu. Om man ser det ur ett personligt perspektiv är det alltid trevligt att träffa ministern men ur ett verksamhetsperspektiv är det inte alltid nödvändigt.” – Generaldirektör

Det finns också exempel där myndigheten tvärtom värderar det direkta mötet med politiska ledningen som väldigt viktigt. En generaldirektör beskriver att vid myndighetsdialogerna träffas alltid generaldirektören samt minister eller statssekreterare.

“En eller två gånger per år, det är jag och ministern eller statssekreteraren. Då är det formellt med agenda, vad vi har gjort och vilka vi har mål vi har. Jag har ingen kontakt med myndighetshandläggare utan med statssekreteraren och ministern.” – Generaldirektör

Utöver myndighetsdialogen förs formella dialoger mellan myndighet och Regeringskansliet vid flera tillfällen under året. Det kan då handla om dialoger vid tertial- eller delårsrapporteringar. Studien visar även att myndighet och departement kan ha utvecklat egna formaliserade möten eller dialoger under året där man diskuterar och följer upp strategiska och aktuella frågor och generellt utbyter information sinsemellan.



Den löpande kontakten mellan myndighet och Regeringskansliet har formaliserats och utvecklats för att tydliggöra styrningen men också skapa trygghet inom myndigheten

Dialogen mellan myndigheterna och Regeringskansliet är föremål för utveckling, detta gäller framförallt den löpande kontakten. Flera intervjuer pekar på att de i flera fall styrt upp den löpande kontakten mellan Regeringskansliet och myndigheter i syfte att göra den mer formaliserad. Initiativ till att ha en mer strukturerad form för dialogen har tagits både av myndigheterna och av Regeringskansliet i olika fall.

I ett par av fallen framgår av intervjuer med både myndigheterna och Regeringskansliet att den löpande kontakten tidigare skett i en mer ostrukturerad form genom att frågor exempelvis hanterats på handläggarnivå i myndigheten. Dialog har då förts mellan handläggare från båda parter utan att ledningen blivit involverad eller informerad. Ett otydligt kommunikationsled mellan Regeringskansliet och myndigheten har i de fallen skapat en osäkerhet kring styrningen men har även kunnat generera en negativ effekt för relationen mellan båda parter.

”Vi är nog den enda myndighet där vi har formaliserat en tydlig dialog, ett antal år sedan det inrättades. Bakgrunden till varför vi ville ha strukturerad styrning och dialog var att mycket skedde underifrån, handläggarstyrt vilka uppdrag som genomfördes.”

– Representant från myndighet

Numera har man för samtliga studerade myndigheter tydliggjort formen för hur den löpande dialogen ska ske, framförallt mellan vilka nivåer som kontakten ska föras. Detta beskrivs öka spårbarheten och skapa bättre översikt av vilka kontakter som tas mellan myndigheten och Regeringskansliet.

”Vi har inom myndigheten en intern riktlinje för hur kontakterna får se ut och vi har delgett den till departementet, vi har styrt upp det mer och mer. Inte lika vanligt nu att frågor går ner på handläggarnivå.” – Representant från myndighet

Från myndighetens sida har man tydliggjort vilka personer som får ha kontakt med Regeringskansliet. I många fall handlar det om att säkerställa kommunikationsstrukturer där Generaldirektören och annan myndighetsledning blir informerad och har översikt över vilka kontakter som tas mellan myndigheten och Regeringskansliet. I mindre myndigheter kan det räcka med att myndighetschefen exempelvis får vetskap om när kontakt tas mellan myndigheten och Regeringskansliet. Detta kan enkelt göras genom att man i mailkonversationer ser till att cc:a myndighetschefen. I en större myndighet har man upprättat en specifik mailbrevlåda dit Regeringskansliet ska skicka frågor som sedan besvaras av lämplig person från myndigheten. I det fallet är ledningsstaben på myndigheten ansvarig för att se till att frågan hamnar hos rätt person inom myndigheten.

En formalisering av den löpande kontakten beskrivs framförallt vara viktig när det gäller större myndigheter, eller myndigheter som uppfattas ha ett brett uppdrag som skär genom olika sakfrågor och som berör olika departement. I de fallen upplever myndighetshandläggare eller andra representanter från Regeringskansliet att de får en större roll i att agera "gatekeeper" gentemot andra departement eller myndigheter när det gäller kontakten med den specifika myndigheten.

”Vi har en polisfunktion här kan man säga, där vi är noga med att säkerställa att om den politiska ledningen vill ge signaler så ska det ske på ett visst sätt. Det duger inte att handläggare pratar med handläggare mellan myndigheten och departementet. Ska gå på hög nivå på departementet till hög nivå på myndigheten så att myndighetens GD ska säga att de hör vad vi säger, men om de inte vill göra det är det fine, men då kanske det kommer ett regeringsbeslut sen. Men vi försöker se till att det sker på ett bra sätt” – Representant från Regeringskansliet

En mer informell löpande kontakt skapar förutsättningar för tillit och förtroende i styrningen

Dialogen mellan myndigheter och Regeringskansliet är viktig och formen för den löpande kontakten varit föremål för diskussion och utveckling. Det går att skilja på den löpande kontakten i termer av formaliseringsgrad. Det vi menar med informell dialog i det här fallet är kontakter som

förs på ett mer personligt plan, eller mer ostrukturerat och spontant. Det är dialoger som förs i samförstånd kring att det som diskuteras hanteras förtroendefullt.

En grundläggande förutsättning för den informella dialogen beskrivs av de intervjuade vara en god och tillitsfull relation. I flera fall beskriver myndighetshandläggare och myndighetsledning förekomsten av en tät och informell kontakt sinsemellan. En myndighetshandläggare vi har pratat med beskriver att kontakten med generaldirektören sker regelbundet och i mötena utbyts olika typer av information.

”Jag pratar med GD och då gör vi det enklast, ibland träffas vi och då tar vi ett möte så att jag får info om vad som har hänt och om jag har någon betydelsefull info från RK, eller så är det ett telefonsamtal eller mail.” – Myndighetshandläggare

När den informella kontakten fungerar bra består den av ett ömsesidigt utbyte mellan myndighet och Regeringskansliet. Regeringskansliet har möjlighet till att informera och ge signaler om kommande beslut eller kunna delge vad som är ”på gång” inom Regeringskansliet. Från myndighetens sida är dessa signaler viktiga för att kunna få bättre framförhållning i sitt arbete vilket också beskrivs skapa förutsättningar för en bättre leverans. Samtidigt beskriver en myndighetshandläggare också att denna typ av dialog även banar vägen för att styrningen av myndigheten blir mer träffsäker genom att myndigheten kan förmedla vilka problem eller utmaningar de brottas med.

”Det blir en vinst för styrningen, för regeringen i slutändan. Att de vet hur vi och myndigheten tänker. Och att de är lyhörda för vad som är möjligt för myndigheten att göra. Viktigt med dialog för att kunna ändra på något, prioritera om eller liknande.” – Myndighetshandläggare

En informell löpande kontakt kan formaliseras om regeringens styrning av myndigheten ifrågasätts

Som beskrivits ovan kan en löpande kontakt på ett mer informellt sätt ses som en viktig förutsättning av båda parter för att sköta verksamheten effektivt. Detta kan dock förändras om det dyker upp något som skaver i relationen mellan myndigheten och Regeringskansliet. Om det uppstår en situation där regeringens styrning och uppföljning av myndighetens verksamhet ifrågasätts utifrån finns exempel på att den löpande dialogen därefter formaliserats.

Ett exempel från en av våra fallstudier uppmärksammar hur skör formen för den informella dialogen kan vara. I ett av fallen beskrivs en tidigare incident där förtroendet brustit efter att parter inte upplevts stå fast vid det som tidigare sagts. Detta fick framförallt konsekvenser för myndighetens tillit och förtroende till Regeringskansliet. Detta har lett till att man från myndighetens sida känt behov av att säkerställa att det som sägs muntligt dokumenteras.

”En informell kontakt sker oftast via telefon, och vi är numera noga med att begära ett skriftligt bekräftande om det är utöver en enkel fråga. Om man begär att vi ska göra något vill vi ha det skriftligt. Vi har hamnat i situationer där ord står mot ord och då är det viktigt att hålla reda på den dialogen, något vi gemensamt kommit fram till” – Representant från myndighetsledning

I intervjuerna med båda parter framgår att en otydlig struktur kring dialogerna också kan leda till otydliga styrningssignaler vilket hos myndigheten kan skapa en oro och minskad känsla för tillit.

3.2 Nuvarande styrning tillgodoser regeringens behov men kan utvecklas

- 3.2.1 Regeringskansliet önskar en rättvisande beskrivning och analys av myndigheternas verksamhet När det gäller utformningen av nuvarande styrning och regeringens behov av att styra och redovisa verksamhetens utveckling, framgår av intervjuer med Regeringskansliet att merparten upplever att styrningen i dagsläget tillgodoser regeringens behov av att styra och utveckla

myndighetens verksamhet. Den grundläggande förutsättningen för detta är att Regeringskansliet upplever sig få tillräckligt med information från myndigheten om deras verksamhet, och att information är rättvisande och pålitlig.

För att regeringen ska kunna styra myndigheternas verksamhet och dess utveckling beskrivs att Regeringskansliet behöver rättvisande information om myndigheternas verksamhet. Det framgår av intervjuerna med representanter från Regeringskansliet att de i vissa fall önskar att myndigheterna i större utsträckning skulle analysera och problematisera kring sin verksamhet än vad som görs i dag. Att våga vara öppen med eventuella utmaningar eller problem, är viktigt utifrån regeringens perspektiv då det möjliggör till bättre styrning och utveckling av myndigheten.

”Det skulle kunna utvecklas i årsredovisningar att myndigheten vågar analysera lite mer, så kan vi ta ett till varv med det sen. Vad säger det om resultatet, det går inte att utläsa alltid nu. Vi resonerar kring hur man kan utveckla det. Vad skulle kunna få dem att analysera mer i årsredovisningen - de har utvecklats lite så det är på rätt väg. Men vi har lyft det i två år, jag vet inte om det handlar om att de inte vill skriva mer” – Representant från Regeringskansliet

Samtidigt som Regeringskansliet ser ett stort behov av att få information från myndigheterna, är de också medvetna om att det finns risker med att begära ut för mycket. Myndigheterna kan uppleva informationslämnandet som en börda i vissa fall, framförallt om de inte kan spåra eller förstå vad informationen ska användas till och vem som tar del av den i Regeringskansliet. Detta beskrivs påverka tilliten till Regeringskansliet. En myndighetshandläggare beskriver exempelvis att den är noga med att faktiskt använda informationen som begärs ut från myndigheten.

”Det viktigaste när man ber myndigheter om något är att man använder informationen, det kontrollbehovet kostar mycket pengar. När vi ber om uppgifter i olika dokument måste vi också använda informationen. Jag använder all info som jag får och som jag styr över i t.ex. regleringsbrev används till frågor i riksdagen osv. Men info som efterfrågas från andra departement styr jag inte över och det kan ta resurser.” – Myndighetshandläggare

- 3.2.2 Myndigheterna upplever att de kan ge en korrekt bild men det finns utvecklingsområden När det gäller myndigheternas möjlighet att ge en korrekt bild av verksamheten finns olika informella och formella verktyg eller forum att tillämpa. Vi har redan nämnt att myndighetsdialogen är ett exempel på en dialog där regering och myndighet möts och diskuterar myndighetens resultat och arbete framöver. Utöver det utgör även årsredovisningen ett viktigt återrapporteringsverktyg, myndigheternas utrymme att utforma årsredovisningen har därför en betydelse för deras möjlighet att ge en bra och rättvisande bild av verksamheten. I intervju med myndighetsrepresentanter belyser en del vissa brister i årsredovisningen och återrapporteringskraven som kan bero på otydlighet från Regeringskansliet sida eller begränsningar i årsredovisningar.

”Ibland kan de efterfråga att vi t.ex. inte redovisat vårt jämställdhetsperspektiv och vi hade inte uppfattat att vi skulle behöva redovisa det. Och om vi skulle behöva redovisa det skulle vi behöva räkna och det ger inte en rättvis bild av vårt arbete. Där tycker jag vi kommer till korta, det syns inte vad vi gör utifrån redskapen vi har att återrapportera med. Bättre att ha dialoger i stället med handläggare eller att de får komma och kolla på seminarium” – Myndighetsledning

I intervjuer med myndighetsrepresentanter framgår det även att det ibland funnits motstridigheter mellan hur Riksrevisionen och Regeringskansliets önskar att utformningen av årsredovisningen ser ut.

”Haft problem med en revisor från riksrevisionen, han gjorde tolkning av årsredovisningen att vi inte kan tycka till om att verksamheten går bra, där är jag van från tidigare att man måste göra en

värdering av verksamheten. Därför var vi ganska sparsamma med vår bedömning av verksamheten nu, vilket egentligen hade varit nytta för departementet. De tolkar förordningen om årsredovisning och budgetunderlag olika” – Myndighetsledning

Sammanfattningsvis ser vi att alla myndigheterna vill ge en rättvisande bild av deras verksamhet, men beskriver samtidigt att regeringens behov av information i vissa fall är väldigt hög och att informationsefterfrågan kan upplevas som en börda. Detta gäller särskilt om myndigheten inte förstår anledningen till att informationen begärs, vad den ska användas till eller ser var informationen tar vägen hos Regeringskansliet. Av intervjuerna med myndigheterna kan vi se att man i många fall upplever rapporteringen som omfattande och att det i vissa fall sker dubbelrapporteringar av olika saker. I en tidigare studie där vi studerat mellanchefer i statliga myndigheter och deras upplevelse av administration kunde vi se att uppgifts- och informationslämnade kräver mycket tid och stjälar utrymme från kärnverksamheten¹.

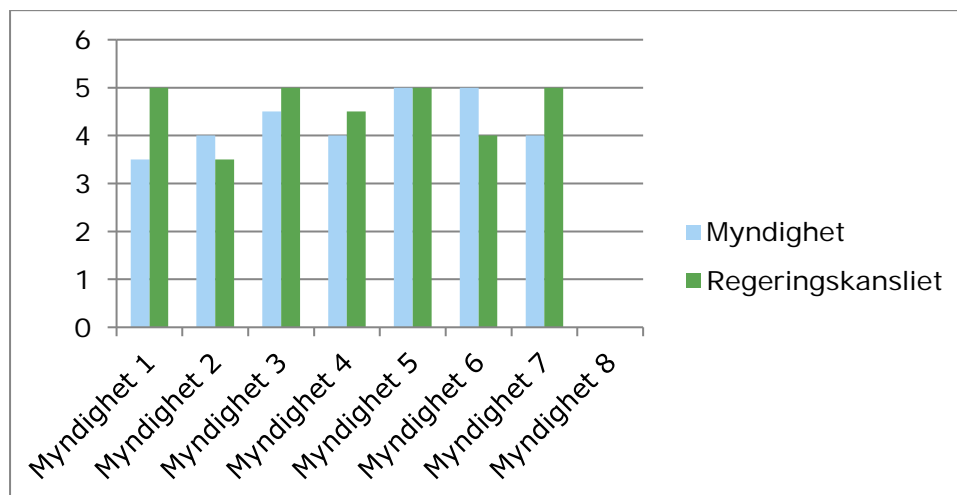
¹ Promemoria om "Medarbetares kompetens och utvecklat ledarskap" av Ramböll Management Consulting 2016-05-02

4. TILLIT OCH FÖRTROENDE MELLAN REGERINGSKANSLIET OCH ÅTTA MYNDIGHETER

4.1 Tilliten och förtroende mellan Regeringskansliet och myndigheterna är generellt sett hög

4.1.1 Skattning av tillitsfull och förtroendefull styrning

Figur 2 Skattning av tillitsfull och förtroendefull styrning



Intervjupersonerna blev ombudda att skatta på en skala ett till fem hur tillitsfull och förtroendefull de upplever att styrningen av myndigheten är (svar saknas för myndighet 8). Generellt sätt beskriver Regeringskansliet ett högre förtroende för myndigheten än hur myndigheterna själva skattar Regeringskansliets förtroende för myndigheten. Endast i ett fall var Regeringskansliets förtroende för myndigheten lägre (fall 2), anledningen till det lägre förtroende var att de inte alltid kan lita på att myndigheten levererar det som har efterfrågats i särskilda uppdrag. Samma representant från Regeringskansliet upplevde även att myndighetens förtroende för dem förmodligen var lite lägre då de känner att de är inne och "petar mycket" i verksamheten. Myndigheten i fallet anser att kraven på återrapportering gör att förtroende går ner från fem till fyra på skalan. Att det förekommit incidenter där framförallt kommunikationen mellan Regeringskansliet och myndighet har brustit anges som ett vanligt exempel till varför skattningen är lägre. En myndighet har inte kunnat ge ett samlat betyg då man upplever att förtroendet varierar kraftigt mellan olika departement. Generellt bedömer myndighetsrepresentanten att förtroende är lägre i de frågor där man har få eller inga kontakter med det departement som har ansvar för sakfrågan än i de frågor där myndigheten har kontakt med departementen.

Vidare gäller känslan av tillit och förtroende i styrningen i första hand relationen mellan ansvarig myndighetshandläggare/enhet/departement och myndigheten. Den går däremot ner när det gäller hela Regeringskansliet samt andra parter inom regeringskansliet. Ett flertal av de myndigheter som inte är underställda Finansdepartementet nämner den relationen som mindre tillitsfull, vilket beskrivs förklaras av att Finansdepartementet inte har samma förståelse för verksamheten som det egna departementet har.

"Relationen med [vårt departement] får en stark fyra, men till finans är det svagare, vi pratar aldrig med dem och så ser det ut i förvaltningen men där är det 2-3, vi höll på att råka illa ut för att finans ville dra mycket pengar från oss förra året. De förstod inte att pengarna redan var

uppbundna. Behövs att finanserna känner till hur man jobbar på myndigheterna och hur [myndigheten] jobbar. Finanserna ser sitt uppdrag utifrån annat perspektiv. Departementet kämpar med att ha dialog med finanserna och hämtar info från oss. Men det är en svår kamp där.”
– Myndighetsledningen

4.2 Exempel på hur tillit och förtroende kan påverka myndighetens förmåga att utföra sitt uppdrag

Långsiktighet och samsyn kring myndighetens mål bygger förtroende mellan parterna

Flera av de intervjuade på båda sidorna har nämnt att en gemensam inriktning samt en långsiktig plan för myndigheternas utveckling skulle underlätta styrningen. Detsamma gäller för målsättningen inom specifika uppdrag. Det innebär däremot inte att myndigheten önskar mer stöd i hur de ska angripa utmaningen utan de uppskattar sitt handlingsutrymme efter att parterna är överens om riktning. Intervjuade inom myndighet förklarar det som en ”balansgång” för regeringskansliet mellan att peka ut riktning på ett tydligt sätt utan att börja beskriva hur myndigheten ska arbeta. Genom att ha samsyn kring mål blir arbete smidigare med en lägre grad av detaljstyrning eftersom diskussion kring roller och ansvar då inte behövs i samma utsträckning anser en representant från Regeringskansliet.

”När tilliten finns känner vi att vi jobbar tillsammans mot samma mål i till exempel en specifik sakfråga, eller är överens att en viss riktning ska gälla. Då blir det ett effektivt arbete.”

– Myndighetschef

Samsyn kring uppdrag och målsättning genom lagstiftning i kombination med att generaldirektören känner att denne har regerings förtroende kan leda till att myndigheten vågar agera i svåra situationer. En av de intervjuade generaldirektörerna berättade om en situation där myndigheten inte skulle klara att leverera i enlighet med sina mål och kontaktade därför en annan myndighet för att hitta en gemensam lösning. Lösningen kunde sedan presenteras för regeringskansliet som fick ta beslutet om myndigheten skulle gå vidare. Enligt generaldirektören var det i detta fall ett enkelt beslut att agera eftersom det annars skulle bryta mot lagstiftningen. Detta kan ställas mot otydlig målsättning som kan leda till svårigheter för myndigheten att själv prioriterar mellan uppdrag, vilket också har framkommit i andra intervjuer med myndigheter där just stöd i prioritering efterfrågas.

Signaler och rapportering om myndigheters verksamhet bidrar till ökad tillit

Myndighetens förmåga att uppfylla samt redovisa sina mål påverkar förtroende för dem. Åtterrapporeringen kring myndighetens verksamhet och resultat är viktiga underlag för Regeringskansliet för att kunna bedöma hur myndigheten klarar av sitt uppdrag. En viktig faktor som påverkar myndighetens handlingsutrymme är myndighetens förmåga att uppnå och redovisa sina mål. Flera representanter för Regeringskansliet lyfter att det viktigaste är att myndigheterna ger en rättvisande bild snarare än en framgångsrik bild.

Utöver myndigheternas åiterrapportering i årsredovisningen och enskilda uppdrag så söker Regeringskansliet ofta kunskap om myndigheten genom andra kanaler. Varje år granskar Riksrevisionen myndigheternas årsredovisningar och flera av myndighetshandläggarna har kontakt med Riksrevisionen kring dessa rapporter. Myndighetshandläggarna beskriver också i olika utsträckning att de har kontakter med myndigheternas internrevisorer och insynsråd för att få information om myndigheterna. Utöver den granskningen är det få av de studerade myndigheterna som under 2014-2016 genomfört en extern utvärdering av myndighetens verksamhet. Några av myndigheterna har Statskontoret genomfört en myndighetsanalys av tidigare år. Ett annat exempel som en myndighetshandläggare gav var att myndigheten själv hade skickat ut en enkät och fått ett högt betyg av de medborgare som de möter. Det skapar förtroende för myndigheten i det fortsatta arbetet.

”Förtroende handlar om att man ska känna trygghet i beslut myndigheten fattar och verksamhet man bedriver.” – Avdelningschef myndighet

Flera av representanterna från Regeringskansliet tycker att det är värdefullt när andra källor finns för att förklara och bedöma myndighetens verksamhet och att alla signaler som man får kring myndigheten har betydelse för förtroende på ett eller annat sätt. Framförallt verkar det vara viktigt att få signaler som understödjer att myndigheten är ärlig och rättvisande i sin beskrivning av verksamheten.

Tillit mellan parterna leder till en smidigare process då detaljkontroll kan minska

Genom att känna tillit till varandras kompetens infinner sig också en trygghet hos parterna att de kan stötta varandra i externa möten. Detta förenklar processen mellan myndighet och Regeringskansliet då myndighetschef kan följa med på externa möten i sin expert roll och svara på frågor direkt, till exempel i internationella sammanhang. Detta minskar förberedelsestiden samt efterarbetet för partner då Regeringskansliet inte behöver gå igenom alla potential frågor och svar innan mötena eller återvända från mötet med obesvarade frågor till myndigheten.

”Möten där GD och ministern eller statsekreterare täcker upp för varandra har vi nu. Förut var det svårare för GD att vara med på vissa möten, nu ser man det mer som ett team.”
– Avdelningschef myndighet

Tillit till processen underlättar samarbetet över året

Genom att lita på att processen mellan parterna för uppföljning och kommunikering fungerar minimeras känslan av att behöva hålla koll på myndigheten i specifika frågor från Regeringskansliets sida. Istället formuleras uppdrag skriftligen och Regeringskansliet litar därefter på att relevant information eller avvikelser tas upp i de forum för dialog som är etablerade mellan parterna, enligt intervju med Regeringskansliet.

”Vi arbetare systematiskt under året. Man fäster det på pappret så det finns ingen risk för frilansare. Vi litar på processen, är det något under året vi behöver prata om så finns det tillfällen att göra det.” – Representant Regeringskansliet

Finns tillit mellan Regeringskansliet och myndigheten finns en större öppenhet innan beslut som berör myndigheten tas

Myndigheter beskriver att de i flera fall får beslut som påverkar deras verksamhet med mycket kort framförhållning. Ett sådant exempel är regleringsbrev som beslutas i slutet av december och som börjar gälla för verksamheten från 1 januari följande år. För att myndigheterna ska ha möjlighet att rigga sin verksamhet för att kunna ta emot förändrade riktlinjer eller större uppdrag med kort varsel underlättar det om man har möjlighet att planera innan besluten formellt kommer. Har myndigheten och dess motparter i Regeringskansliet en förtroendefull relation beskrivs Regeringskansliet i större utsträckning vara öppen med myndigheten om att beslut är på väg och vad de förväntas innehålla. Detta beskrivs underlätta för myndigheterna att rigga verksamheten.

4.3 Exempel som leder till att tillit och förtroende raseras

Detaljerade eller luddiga uppdrag leder till minskad tillit för Regeringskansliet

Uppdrag från regeringen som innehåller en hög detaljeringsgrad kan skapa svårigheter för myndigheten i genomförandet eftersom detaljeringen inte alltid är anpassad till myndighetens verksamhet eller kunskapsområde, enligt intervjuer med myndighetsföreträdare. Det kan också bidra till att medarbetare känner ett lägre engagemang eftersom detaljerna upplevs som en brist på förtroende för myndigheten.

”Är uppdragen för detaljerade har det oftast varit en utmaning för myndigheten att verkställa.”
– Myndighetshandläggare

"Tidigare har vi har fått in underlag som inte har gått att använda så statsråden vill att vi gör det istället och det är därför som man har blivit mer och mer detaljerade i uppdragen"

– Myndighetshandläggare

På samma sätt kan luddiga uppdrag sänka medarbetares motivation eftersom det upplevs indikera en brist på kunskap och intresse för myndigheten. Uppdrag som inte innebär mer resurser utan som ska göras inom befintlig ram kan även det upplevas som ett tecken på okunskap om myndighetens verksamhet, enligt en GD. Luddiga uppdrag kan även resultera i ett tolkningsutrymme som innebär att myndigheten inte besvara den fråga som regeringskansliet har avsett, vilket skapar en frustration inom regeringskansliet enligt en intervjuad.

"Myndigheterna ska kunna se vart regeringen vill att man ska och hur man tar sig dit på bäst sätt. Man måste lita på att myndigheterna går den bästa vägen." – Myndighetsledning

När myndigheter inte informerar om utmaningar brister Regeringskansliets förtroende för dem

Intervjuperson inom Regeringskansliet nämner att tillit brister när de känner att myndigheten har valt att i den löpande dialogen inte proaktivt informera om eventuella utmaningar i myndighetens verksamhet utan att dessa kommer fram försent eller efterhand. Det finns samtidigt en förståelse inom Regeringskansliet för rädslan hos myndigheterna att redovisa brister som i nästa steg kan leda till fler uppdrag och mer detaljstyrning.

Myndighetens förtroende raderas när Regeringskansliet inte håller dem informerade

Ett flertal av de intervjuade myndighetshandläggarna nämner att förtroendet som myndigheten känner för dem brister när andra departement eller ministrar uttalar sig om "deras" myndighet. Det skapar oro hos myndigheten då det kan vara svårt för dem att avgöra hur de ska hantera informationen samt om informationen kommer leda till beslut om uppdrag eller andra förändringar. Enligt intervjuade inom Regeringskansliet grundar det sig i en förväntan eller brist på insikt om de interna processerna inom Regeringskansliet och avhjälpas bland annat med en mer formaliserad dialog.

"Jag vet att det har uppstått[brist på förtroende] när andra ministrar har uttalat sig om myndigheten utan att vi vet om det på departementet. Och [myndigheten] hör sen av sig och vill ha mer information men det kanske vi inte har. De har påverkat dem, det har tagit energi från medarbetarna. Där skulle vi kunna vara bättre med mer kommunikationen"

– Myndighetshandläggare

Mängden uppgifter som myndigheten förväntas lämna om verksamhet upplevs som en kontrollfunktion och brist på tillit

Flera av de intervjuade myndigheterna beskriver att mängden information som myndigheten ska lämna ut till andra myndigheter kan upplevas som tidsödande utan att ge effekt för myndigheten. En myndighet beskriver en oro kring hur information som de ger till andra myndigheter sedan redovisas till Regeringskansliet samt hur det lyfts fram att myndigheten har varit involverad i arbetet. Det vill säga att Regeringskansliet inte vet att det är fler än den verkställande myndighet som har arbetat med frågan.

Informationsutlämning till Regeringskansliet utan tydligt syfte kring varför upplevs av flera myndigheters om en kontrollfunktion från regeringens sida för att säkerställa att myndigheten utför sitt uppdrag. Det beskrivs ha en negativ effekt på tilliten. Det har beskrivits i intervju med en generaldirektör att ju mer återrapporteringskrav och informationsutlämnande som de ska ägna sig

åt ju större är sannolikheten att kvalitén går ner då medarbetare har svårt att se syftet och relevansen i sitt arbete.

“Periodvis dränks man i allt som ska återrapporteras. Dra ner på antalet styrdokument och återrapporteringskrav. Antalet återrapportering på totalen, även det som andra myndigheter kräver.” – Generaldirektör

“Vi har fortfarande en ganska stor flora av återrapporteringskrav och ganska stor flora av uppdrag som är mer genomförandeuppdrag av olika slag [vilket gör att tilliten går ner]. Om man ska ha en riktigt tillitsfull styrning så lutar man sig tillbaka på instruktionen och låter myndigheten bedriva verksamheten.” – Generaldirektör

En av de intervjuade myndigheterna nämner att det skulle underlätta om de fick se hur information kom till användning eftersom det annars kan påverka motivationen.

Ett annat exempel som flera myndigheter nämner är den pågående integreringen av Statens servicecenter där myndigheter med olika stor frihetsgrad ansluts till Statens service center. Flera representanter för myndigheterna ger som exempel på brist på tillit till styrningen i de fall myndigheterna har blivit tvångsanslutna och därför inte själva kan vara med och påverka eller styra över tjänsterna.

4.4 Vad kan utvecklas för att öka tilliten

Fortsätt utveckla relation och dialog mellan myndighet och Regeringskansliet

För att utveckla tilliten och förtroendet mellan parterna nämns ett antal åtgärder. Flera nämner just den personliga kontakten som nyckeln och det är därför viktigt att kunna träffas och utveckla relationer. Det tar tid att utveckla relationer så att ha samma personer på samma position över en längre tid upplevs som positivt. Utöver relationer så nämns dialog som det verktyg som har störst påverkan på tillit. Genom att fortsätta utveckla både den formaliserade men även den informella dialogen mellan parterna menar flera av de intervjuade att tilliten dem emellan skulle öka.

Även ytterligare dialog och kunskapsutbyte inom Regeringskansliet skulle kunna bidra till att utveckla styrningen och tilliten mellan parterna. Flera av de intervjuade inom Regeringskansliet upplever idag att det görs olika inom de olika departementen och att det kan finnas mycket att lära av varandra kring hur dialog och styrning av myndigheterna kan utvecklas. De beskriver att Regeringskansliet bör samordna tankarna kring hur begreppen tillit och förtroende kan operationaliseras och ge avtryck i styrningen.

Genom att utveckla instruktioner kan tilliten öka

I den formella styrningen av myndigheten så nämns utformningen av instruktionen som ett sätt att höja tilliten. Flera av de intervjuade i ledande position i myndigheterna menar att genom att uppdatera instruktionen oftare så skulle omfånget på regeringsbrevet minska vilket myndigheterna skulle se som ett tecken på ökad tillit. Genom att hålla instruktionen mer uppdaterad skulle regeringen inte behöva rikta lika många uppdrag till myndigheten utan låta myndigheten arbeta i större utsträckning utifrån instruktionen. Det beskrivs också leda till mer långsiktighet jämfört med kortare uppdrag.

Definiera begreppen tillit och förtroende i förhållande till målsättningen med den statliga förvaltningen

“Det är viktigt att öka förtroende och tillit för en ledning att styra själv, men det får inte strida mot grundläggande principer för den statliga förvaltningen.” – Generaldirektör

Ett annat perspektiv som har lyfts fram under intervjuerna är demokratiperspektivet. Intervjuade inom både Regeringskansliet och myndigheter poängterar att det är det viktigaste perspektivet. För myndigheterna innebär det att ha en tydlig och transparent samt uppföljningsbar verksamhet.

Under intervjuerna har det framkommit exempel på incidenter så som de nyligen inträffade vid Karolinska institutet och Riskrevisionen. De intervjuade tog upp dessa som exempel på vad som kan hända när begreppet tillit misstolkas och upplevs innebära att ledning själva kan bedöma vad de får och inte får göra. Det är därför av vikt att definiera var en tillitsfull och förtroendefull styrning innebär i förhållande till de grundläggande principerna för statlig förvaltning.

5. RAMBÖLLS IAKTTAGELSER

Sammanfattningsvis kan vi se att styrningen av myndigheterna bygger på en rad olika verktyg. Hur väl dessa verktyg upplevs fungera varierar. Det som fungerar bra för vissa myndigheter kan fungera sämre för andra. Sammantaget finns det vissa karaktäristiska drag i styrningen som kan lyftas fram för att beskriva vad som genomgående i studien upplevs som väsentligt av de intervjuade.

Vi ser i studien att tillit och förtroende kan beskrivas som ett förhållningssätt som avgör hur den formella styrningen i instruktioner och regleringsbrev mottas av myndigheten samt hur uppföljning från myndigheten mottas av departementet. Det är dialogen runt den formella styrningen, dvs den tillit som finns uppbyggd mellan personer samt det förtroende som finns uppbyggd kring parternas kompetens, som hjälper till att säkerställa att myndigheten levererar inom ramen för sitt uppdrag.

Hög tillit gäller i första hand relationen mellan myndigheten och ansvarigt departementet

Begreppen tillit och förtroende upplevs vara nya och har inte operationaliserats i den formella styrningen. Det är därför vanskligt att bedöma om ambitionen kring styrningen har lyckats. I skattningen av hur tillitsfull och förtroendefull styrningen är har dock majoriteten svarat fyra till fem av fem, vilket tyder på en generellt sett hög tillit och förtroende mellan parterna, även om resultaten något varierar mellan myndigheterna. Dock beskrivs tilliten i styrningen framförallt gälla relationen mellan myndigheten och det departement som är ansvarigt för styrningen av myndigheten. Lägst beskrivs tilliten vara i relationen mellan myndigheten och departement som har påverkan på myndigheten men som myndigheten inte normalt sett har kontakt med. Exempel på det senare är bland annat Finansdepartementet som har särskild ställning när det gäller myndighetens anslagstilldelning och vad anslagen får användas till. Ett annat exempel är sakdepartementet som kanske ger myndigheten uppdrag, men inte har direktkontakt med myndigheten kring dessa. Graden av kontakt mellan parterna verkar ha betydelse för hur tillitsfull relationen upplevs vara.

När distansen mellan myndigheten och Regeringskansliet ökar minskar tilliten åt båda håll

Från intervjuerna blir det tydligt att en kontinuerlig dialog är en viktig förutsättning för tillit. Ett bra exempel på detta är hur uppdrag ges och formuleras. Finns förtroende och tillit till myndigheten, som det ofta gör mellan ansvarig enhet/departement och myndighet, så är uppdragen oftare mindre detaljerade och har diskuterats med myndigheten i förväg. Detta beskrivs leda till att myndigheten har bättre förutsättningar att utföra uppdragen på ett bra sätt med relevant koppling till myndighetens verksamhet. Kommer uppdragen från delar av Regeringskansliet som inte har kontakt med myndigheten tenderar uppdragen att inte ha förankrats i förväg. Uppdragen beskrivs då ofta kunna vara mer styrande i detaljer och inte anpassade till myndighetens verksamhet. Detta beskrivs kunna leda till att myndigheten har sämre förutsättningar att utföra uppdragen på ett bra sätt. Längst blir avståndet när uppdragen kommer genom en annan myndighet, då kan myndigheterna ha dålig framförhållning för planering av genomförandet samt kommer ännu längre bort från förståelsen av vad regeringen efterfrågar och relevant anpassning till myndighetens verksamhet försvåras.

Om regeringens ambition om en styrning som präglas av tillit och förtroende ska få genomslag behöver man fundera över vad det betyder för Regeringskansliet och dess arbetsformer. Enligt dessa fallstudier har förekomsten av kontakter och dialoger mellan människor i berörda organisationer stor betydelse för en stärkt tillit. Genom att myndigheterna främst har kontakt med sin myndighetshandläggare och ansvarigt departement bör man överväga hur gapet kan bryggas

mellan myndigheten och andra departement som har stort inflytande över myndighetens verksamhet.

Tilliten påverkas negativt när myndigheter uppfattar att de behandlas olika utan att förstå varför

Regeringens ambition om en styrning som baseras på tillit utgår från Regeringskansliets perspektiv. I fallstudierna har det blivit tydligt att tillit och förtroende i de flesta fall bygger på en ömsesidig tillit i en relation. En tillitsfull styrning förefaller må bra av att myndigheterna har en ömsesidig tillit för Regeringskansliet. I Fallstudierna har exempel getts på att tilliten påverkas negativt när myndigheterna upplever att de styrs olika utan att förstå varför. Fallstudierna visar vissa skillnader i styrningen av myndigheterna. Det återspeglas i hur de styrande dokumenten är utformade, hur regeringen styr genom tillsättning av ledande positioner för myndigheten samt hur de finansiella villkoren för myndigheterna är utformade.

Utifrån detta kan det, för att tilliten och förtroendet mellan Regeringskansliet och myndigheterna ömsesidigt ska stärkas, finnas anledning till att se över vilka skillnader som kan tas bort, vilka skillnader som är relevanta samt förklara varför det finns skillnader i hur myndigheterna styrs.

Styrningen bör grundas på att ge en riktning utan onödig detaljering

Ett flertal av de intervjuade anser att det fortfarande är för mycket detaljstyrning i uppdrag och regleringsbrev, samt att mängden information som efterfrågas från Regeringskansliet kan uppfattas som ett tecken på att Regeringskansliet inte känner tillit för myndigheten.

Från myndigheternas sida är det flertalet som i intervjuerna efterfrågar en ökad tydlighet kring prioriteringar och målbild för myndighetens verksamhet i exempelvis de styrande dokumenten eller i formella dialoger. Myndigheterna vill inte veta hur de ska göra något men vill veta riktningen om vad som ska uppnås. Det efterfrågas även en mer långsiktig målsättning för vissa myndigheter vilket skulle underlätta i myndighetens arbete med att prioritera uppgifter. I fallstudierna har exempel getts där detaljerade uppdrag varit felriktade och försvårat för myndighetens genomförande, särskilt vanligt är detta när det inte förekommit kontakter kring uppdragen innan de beslutats. Flera efterfrågar att en mer långsiktig och tillitsfull styrning tar sig uttryck i att instruktionen utvecklas och hålls uppdaterad och att ännu mer minska uppdrag och detaljer i regleringsbreven.

Samtidigt beskriver intervjuade myndighetshandläggare en situation där uppdrag som kommer från dem och som rör myndighetens huvudsakliga verksamhet i större utsträckning är kortfattade och övergripande medan när uppdrag rör andra sakområden eller är gemensamma med andra departement är mer detaljerade. Berörda myndighetshandläggare beskriver att eftersom de känner tillit till myndigheten behöver de inte detaljstyra uppdragen.

Genom fallstudierna framstår det som att myndigheterna har bättre förutsättningar att genomföra sin verksamhet och svara på uppdrag om det finns en kontinuerlig dialog mellan Regeringskansliet och myndigheten.

Detaljerade eller otydliga uppdrag leder till minskad tillit för Regeringskansliet

Otydliga uppdrag upplevs vara en bidragande faktor till att tillit brister. Det kan bl.a. leda till att myndigheten känner att de inte vet vad som efterfrågas eller att Regeringskansliet inte har tillräcklig förståelse om myndighetens verksamhet och situation. Uppdrag som är detaljerade kan skapa svårigheter för myndigheten i genomförandet eftersom detaljeringen inte alltid är anpassad till myndighetens verksamhet eller kunskapsområde, enligt intervjuer med myndighetsföreträdare. Det kan också bidra till att medarbetare känner ett lägre engagemang eftersom detaljerna upplevs som brist på förtroende för myndigheten. Otydliga uppdrag kan även resultera i ett tolkningsutrymme som innebär att myndigheten inte besvarar den fråga som Regeringskansliet har avsett.

Tilliten kan också skadas om myndigheterna upplever att mängden information som begärs ut av Regeringskansliet eller andra myndigheter också kan leda till bristande tillit. Det kan uppfattas som en kontrollfunktion samtidigt som det kan vara en betungande uppgift för mindre myndigheter vilket även det tolkas som en brist på förståelse för myndighetens situation.

Styrningen fungerar bra när en välfungerande dialog finns på plats och det finns utarbetade personliga relationer

Intervjuerna visar att dialogen mellan myndigheter och Regeringskansliet är det viktigaste styrverktyg efter instruktion och regleringsbrev, i de fall det fungerar bra. I de fallen finns ofta tydliga riktlinjer och strukturer för hur kontakten ska tas mellan parterna. Överlag upplevs styrningen numera ha tydligare inslag av kontinuerliga formaliserade dialoger vilket många upplever bidrar till att tilliten och förtroende har ökat eftersom det i flera fall leder till en tydlighet i relationerna. Det skapar även en trygghet hos respektive part kring vilken information som går mellan myndigheten och Regeringskansliet och stävjar därför känslan av att det finns information på handläggarnivå som inte kommer upp till chefsnivå. Enligt intervjuade på myndighet bör den formaliserade dialogen även innefatta att redovisa skriftligen vad som har beslutats för att undvika att parterna hamnar i en situation där en part backar från sitt ord eller åtagande.

Mot bakgrund av den vikt som samtliga fäster vid en kontinuerlig dialog mellan berörda personer i Regeringskansliet och myndighetsledningen under verksamhetsåret bedömer Ramböll att dessa är viktiga i en effektiv styrning och för att bygga förtroende. Det uttrycks samtidigt behov av att ha ordning och struktur i dialogen så att rätt person har rätt information. Ordning och struktur blir särskilt viktigt om det händer något som leder till att relationen mellan parterna blir mer ansträngd. Vi ser det därför som något positivt att den mer löpande dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna beskrivs i de flesta fall bli mer regelbundna och strukturerade.

Olika uttryck för myndigheternas uppdrag i instruktionerna kan bidra till otydlighet och uppfattas som brist på tillit

Språkbruk för en myndighets olika uppgifter varierar i instruktionen. När en myndighet i sin instruktion både har en skrivelse om huvuduppgifter och därefter ett stycke om uppgifter kan det uppfattas som en prioritering av myndighetens uppdrag. I praktiken skulle en möjlig konsekvens av det kunna vara att myndigheten värderar delarna i sitt uppdrag som olika. I vissa fall kan en sådan värdering vara på sin plats, men när det gäller tolkningar av skillnaden mellan betydelsen av huvuduppgifter och uppgifter exempelvis, är det rent objektivt svårt att göra en korrekt bedömning. Vidare går det att diskutera vad skillnaden är mellan att myndigheten ska "särskilt ansvara för" samt har specifika uppgifter som explicit skrivs ut. Även där finns en otydlighet kring syftet med variationen i språkbruket vilket utifrån kan skapa förvirring om myndighetens faktiska uppdrag och vad de olika uppdragsbeskrivningarna i realiteten innebär.

Utnämning av ledande positioner för myndigheterna är ett viktigt styrinstrument för regeringen

Ett sätt för regeringen att styra myndigheterna är genom utnämning. Om myndigheten har en styrelse eller insynsråd beslutar regeringen om tillsättning av personer till dessa forum. Av de studerade myndigheterna är det tre som leds av en styrelse med fullt ansvar. Vidare är det fyra av myndigheterna som leds av myndighetschef med ett insynsråd, endast en av myndigheterna är enrådgivningsmyndighet. Insynsrådets syfte är att utöva insyn samt kunna ge myndighetschefen råd. I intervju med en generaldirektör framkommer det att en förutsättning för att kunna utföra sitt arbete var just personlig tillit från dem som har tillsatt generaldirektören.

Förutom att varje myndighet har en generaldirektör förekommer det att myndigheter även har en överdirektör eller motsvarande med rollen som biträdande myndighetschef. Av de åtta studerade

myndigheterna har endast två av myndigheterna en överdirektör eller motsvarande. Från Regeringskansliets sida beskrivs tillsättningen av bra ledare i form av generaldirektörer och överdirektörer vara ett av verktygen för att styra myndigheten.

I teorin är det möjligt att tolka att om en myndighet både har en generaldirektör och en överdirektör som tillsatts av regeringen kan det sända ut signaler om särskild vaksamhet över myndigheten. Detta har dock inte bekräftats i våra intervjuer med myndighetschefer för myndigheter som också har en överdirektör. En generaldirektör beskriver i stället att den i viss utsträckning kände sig delaktig i tillsättningen av myndighetens överdirektör genom att få möjlighet att beskriva egenskaper eller kompetenser som generaldirektören ansåg var relevanta hos en blivande överdirektör.

Bristande kommunikation från båda håll påverkar tilliten negativt

Relationen påverkas positivt när det finns samsyn mellan parterna kring myndighetens situation och utmaningar, samt ett förtroende för myndighetens förmåga att hantera eventuella utmaningar. När myndigheter inte informerar om utmaningar brister Regeringskansliets förtroende för myndigheterna. På samma sätt brister myndighetens förtroende när Regeringskansliet inte håller dem informerade.

Tillit och förtroende vilar på att det finns en öppen och rättvisande dialog mellan parterna. Tilliten och förtroendet skadas om det visar sig att en av parterna farit med osanning eller på något sätt missbrukat ett förtroende.

En proaktiv dialog underlättar för myndigheterna att genomföra sitt uppdrag

Beslutsprocessen i Regeringskansliet präglas av att regeringen fattar beslut i kollektiv och en förhandlingskultur där många intressen ska vägas samman i beslutsprocessen. Detta kan medföra att beslutsprocessen dels blir utdragen och att justeringar görs under vägen. Myndigheter beskriver att de i flera fall får beslut som påverkar deras verksamhet med mycket kort framförhållning. Ett sådant exempel är regleringsbrev som beslutas i slutet av december och som börjar gälla för verksamheten från 1 januari följande år. För att myndigheterna ska ha möjlighet att rigga sin verksamhet för att kunna ta emot förändrade riktlinjer eller större uppdrag med kort varsel underlättar det om man har möjlighet att planera innan besluten formellt kommer. En förutsättning för att kunna ha ett informationsutbyte innan beslut formellt tas beskrivs vara att man kan lita på att motparten hanterar informationen på ett ansvarsfullt sätt. Dialoger av mer informell karaktär underlättas av att det finns tillit mellan personerna. När dialogen inte fungerar eller om myndigheten upplever att Regeringskansliet inte ger dem signaler om vad som sker, upplevs det som något negativt från myndighetens sida. Bristen på signaler om vad som är på gång kan skapa en otrygghet hos myndigheten och ge en minskad känsla av tillit i styrningen liksom sämre förutsättningar för verksamheten.

Fallstudierna beskriver att en proaktiv kontakt mellan Regeringskansliet och myndigheterna är viktig för att ge myndigheterna goda förutsättningar att snabbt ställa om vid nya riktlinjer.

Signaler och rapportering om myndigheters verksamhet bidrar till ökad tillit i Regeringskansliet

Av fallstudierna blir det tydligt att återrapportering och uppföljning av myndigheternas verksamhet har betydelse för Regeringskansliets tillit till myndigheten. Den tillit och det förtroende som någon känner för någon annan person eller organisation bygger ofta på hur man uppfattar att den personen eller organisationen svarar. Om svaret upplevs som ärligt och rättvisande ökar förtroendet. Om svaret dessutom backas upp av andra källor beskrivs förtroendet öka. På motsvarande vis kan förtroendet minska om andra källor inte bekräftar bilden. I detta sammanhang betyder det att myndighetens återrapportering och andras granskningar av

myndighetens verksamhet har påverkan på den tillit som Regeringskansliet känner för myndigheten.

Flera av dem som deltagit i fallstudierna har själv resonerat kring trenderna i förvaltningspolitiken och man funderar över om regeringens ambitioner om en styrning som präglas av tillit ska ersätta den styrning som präglats av resultatuppföljning. Flera av de intervjuade ser att återrapporteringen och uppföljningen kan ses över för att minska på onödigt uppgiftslämnande men att de samtidigt fyller en viktig funktion.

En beskrivning av myndigheternas verksamhet är viktig både för myndigheterna och för Regeringskansliet

Myndigheterna i fallstudierna vill alla ge en rättvisande bild av deras verksamhet, men beskriver samtidigt att informationsefterfrågan kan upplevas som en börda om myndigheten inte förstår anledningen till att informationen begärs, vad den ska användas till eller ser var informationen tar vägen hos Regeringskansliet. I vissa fall beskriver också myndigheter att deras möjligheter till återrapportering begränsas, bl.a. av regler kopplade till vad som kan tas med i årsredovisningen. Också företrädare för Regeringskansliet efterfrågar mer analys och förklaringar i myndigheternas rapporteringar. För dem är det viktigt att kunna förstå för att kunna utveckla styrningen och stötta myndigheterna på rätt sätt.

I fallstudierna kan Ramböll se att det uttrycks behov av att 1) säkerställa att återrapporteringen är relevant, 2) minska onödigt uppgiftslämnande, 3) ge möjlighet till att återge verksamhet utöver de krav på återrapportering som myndigheten formellt har och 4) utveckla analys i underlag som myndigheterna lämnar till Regeringskansliet. Vi bedömer därför att det finns behov av se över vilken typ av återrapportering och uppgiftslämnande som är relevant för båda parter utifrån deras respektive roller. Vi kan också konstatera att tillit och förtroende i relationen är viktigt för att våga vara mer generös med analyser och bakomliggande faktorer till resultat.

BILAGOR

Bilaga 1- Intervjuguide

- *Bakgrund*

Berätta om dig och din funktion. (Namn, funktion, hur länge man haft funktionen, tidigare bakgrund)

- *Egen syn på tillit och förtroende*

1. Regeringen har sagt att styrningen ska präglas av tillit och förtroende. Vad är tillit och förtroende för dig?
2. Vad kännetecknas tillit och förtroende av i ett yrkesmässigt sammanhang?
3. Vilka förutsättningar krävs för att tillit och förtroende ska finnas?
4. Vilka faktorer och omständigheter påverkar att man känner/inte känner tillit och förtroende? Ge gärna exempel!

- *Hur är regeringens styrning av myndigheten utformad?*

5. Vilka är de viktigaste styrdokument?
6. Vilka andra verktyg för styrning finns? Vilken betydelse har de respektive verktygen? Beskriv!
7. Hur ser dialogen mellan myndigheten och Regeringskansliet ut?
8. Hur följs verksamhet och mål upp?
9. Görs det någon samlad (extern) utvärdering av resultat? (2014-2016)
10. Bedrivs det någon tillsyn över myndighetens verksamhet?
11. Vad fungerar bra i styrningen?
12. Vad behöver utvecklas i styrningen?

- *Hur förhåller sig styrningens utformning till regeringens uttalade inriktning om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende?*

13. Hur tillitsfull och förtroendefull upplever du att styrningen av din myndighet är? (På en skala 1-5)

14. Lever styrningen av myndigheten upp till regeringens ambition om en styrning som kännetecknas av tillit och förtroende? Utveckla och beskriv!
- *Vad i regeringens styrning uppfattas av myndigheten som en signal på tillit och förtroende respektive brist på tillit och förtroende?*
15. Kan du ge några exempel på tillit och förtroende i styrningen? Vilka konsekvenser har det fått? Hur har det specifikt påverkat myndighetens förmåga att genomföra sitt uppdrag? Finns det några exempel på hur tillit och förtroende har uttryckts i styrdokumentet för myndigheten?
16. Kan du ge några exempel på när tillit och förtroende brister i styrningen? Vilka konsekvenser har det fått? Hur har det specifikt påverkat myndighetens förmåga att genomföra sitt uppdrag?
- *Hur väl tillgodoser styrningen av myndigheten regeringens behov att styra och redovisa verksamhetens utveckling?*
17. Till Regeringskansliet: Tillgodoser den nuvarande styrningen av myndigheten regeringens behov att styra och redovisa verksamhetens utveckling?
18. Till myndigheten: Upplever ni att styrningen i dag ger er möjlighet att ge en korrekt bild av verksamheten till Regeringskansliet?
19. Vad fungerar bra?
20. Vad behöver utvecklas?
- *Avslutande frågor*
21. Om du fick tänka fritt - vad skulle behöva göras annorlunda i styrningen för att regeringens ambition om tillit och förtroende i styrningen skulle få större genomslag?
22. Något annat du vill lägga till?