

Regler och riter

Hur myndigheter kan arbeta för en god förvaltningskultur



Innehåll

1 Sammanfattning	5
En god förvaltningskultur underlättar samspelet mellan myndighetens struktur och organisationskultur	5
Ansvaret för organisationskulturen ligger på olika nivåer	6
2 Utgångspunkter för vår studie	9
Inledning	9
Organisationskulturen spelar en avgörande roll för en myndighet	10
En god förvaltningskultur väver samman den formella styrningen med organisationskulturen	14
Ansvaret för organisationskulturen ligger på olika nivåer	15
Genomförande av studien	16
Projektgrupp och kvalitetssäkring	18
Skriftens disposition	18
3 Ledning och styrning	19
Myndighetsledningens interna styrning ska understödja den organisationskultur man vill skapa	19
Myndighetsledningen kan styra mot goda organisatoriska värden	24
Myndighetsledningen är viktig för samsyn om uppdraget	26
Att känna sin organisation gör att ledningen kan arbeta med rätt saker	33
4 Praktiskt ledarskap och arbetsgruppers roll	35
Chefer kan visa vägen till en god förvaltningskultur genom praktiskt ledarskap	35
Första linjens chefer har stor möjlighet att påverka organisationskulturen	36
Att reflektera är ett sätt att skapa förutsättningar för en god organisationskultur	39
5 Medarbetarskap och rollen som statligt anställd	47
Alla medarbetare har ett ansvar att ta hänsyn till alla delar av den statliga värdegrunden	47
Engagemang för uppdraget innebär också avvägningar	48

Medarbetare ska känna till sin roll och reflektera över den	51
Att undvika risk kontra att vara trygg att riskera göra fel	56
6 Sammanfattande slutsatser	61
Organisationskulturen kan både vara ett smörjmedel och ett hinder för myndigheterna	62
Organisationskulturen berör all verksamhet och handlar inte enbart om god förvaltning	63
Kunskap och reflektion kompletterar varandra i arbetet för en god förvaltningskultur	64
Ledare behöver kontinuerligt främja normer som understödjer verksamhetens uppdrag och mål	65
De organisatoriska värdena är något annat än den statliga värdegrundens principer	66
Managementtrender kommer och går men myndigheter består	67
Referenser	69
Bilagor	
1. Statskontorsrapporter	73

1 Sammanfattning

Statskontoret har sedan 2017 en instruktionsenlig uppgift att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur. Inom ramen för uppdraget har vi gett ut en omfattande kunskapsproduktion i form av skrifter, handböcker och webmaterial som myndigheter kan använda för att arbeta med förvaltningskulturen i den egna organisationen. En god förvaltningskultur är enligt Statskontoret de beteenden och förhållningsätt som vilar på den statliga värdegrundens principer: demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service. Den statliga värdegrunden är baserad på våra grundlagar och lagar och därför har varje myndighetslednings ansvar att se till att myndighetens verksamhet bedrivs i enlighet med principerna och annan lagstiftning.

Vi vill med denna skrift ytterligare öka förståelsen för hur en myndighets organisationskultur påverkar verksamheten och dess förutsättningar för en god förvaltning. I skriften beskriver vi vilken betydelse organisationskulturen har för hur väl myndigheter fullgör sitt uppdrag, utifrån de krav på god förvaltning som gäller. Vi ger också praktiska exempel på hur myndigheter kan utveckla sin organisationskultur för att få en god förvaltningskultur. Skriften kan användas av myndighetsledningar som vill arbeta mer med organisationskulturen inom myndigheten. Men vi redogör också för insikter som om den roll som första linjens chefer och medarbetare spelar i arbetet för en god förvaltningskultur.

En god förvaltningskultur underlättar samspelet mellan myndighetens struktur och organisationskultur

I skriften skiljer vi mellan den formella *strukturen* och *organisationskulturen*. Strukturen är den formella styrningen exempelvis i form av författningar, interna bestämmelser, organisering. Organisationskulturen är de informella reglerna, som bland annat utgörs av sociala normer, värderingar, sedvänjor och föreställningar. Både strukturen och

organisationskulturen påverkar hur människor agerar i en organisation. Ibland kan informella regler vara så starka att de sätter den formella styrningen ur spel. Samspelet mellan strukturen och kulturen är dynamiskt och varken enkelriktat eller linjärt.

Statskontorets synsätt innebär att god förvaltningskultur som begrepp väver samman struktur och organisationskultur. En god förvaltningskultur underlättar samspelet mellan den formella styrningen och de informella reglerna och hur de anställda faktiskt agerar. Den goda förvaltningskulturen visar sig i verksamheten genom hur myndighetsledningen organiserar och genomför myndighetens uppgifter.

Myndighetsledningen behöver inte bara omsätta lagar och regler i interna styrdokument. De behöver också främja en organisationskultur med sociala normer och beteenden som är i harmoni med regler och styrande dokument. Myndighetens organisationskultur kan på så sätt påverka genomslaget för den interna styrningen, och i förlängningen även genomslaget för regeringens styrning av myndigheten.

Ansvaret för organisationskulturen ligger på olika nivåer

Alla som arbetar i en statlig myndighet behöver arbeta för en god förvaltningskultur. Men olika befattningsnivåer har olika ansvar i detta arbete. I denna skrift skiljer vi på det ansvar som vilar på följande nivåer i myndigheters arbete med att etablera och bevara en god organisationskultur:

-
- Myndighetsledningar och deras ansvar för ledning och styrning av myndighetens arbete
 - Första linjens chefer och deras roll i att leda arbetsgrupper
 - Enskilda medarbetare och deras individuella yrkesutövning
-

Det finns verktyg och arbetssätt som påverkar organisationskulturen så att den i hög grad speglar de rättsprinciper som den statliga värdegrunden vilar på. Dessa verktyg och arbetssätt kan därmed bidra till att utveckla en god förvaltningskultur. Det kan bland annat åstadkommas genom:

-
- ett närvarande, öppet och engagerande ledarskap som genom eget agerande är en god förebild för andra
 - utbildning och information för att både förbättra kännedom om och förståelse för regler
 - samtalsövningar som främjar utvecklingen av praktisk klokskap
 - lönekriterier och andra incitament som främjar önskvärda beteenden
 - ett öppet och tryggt klimat i organisationen som stimulerar reflektion och diskussion.
-

I arbetet med att styra myndigheternas verksamheter är det viktigt att hitta en balans mellan olika typer av åtgärder. Ledningen på respektive myndighet behöver därför komplettera formell styrning genom regler och kontroll med andra styrmedel som påverkar organisatoriska värderingar och den praktik som råder i verksamheten. Åtgärderna behöver också vara anpassade till de omständigheter som kringgärdar statliga myndigheter – alltså vara förankrade i den demokratiskt etablerade rättsordningen.

2 Utgångspunkter för vår studie

Inledning

Inom ramen för Statskontorets uppdrag att främja och samordna en god förvaltningskultur i staten har vi tagit fram en rad skrifter och handböcker som syftar till att öka kunskapen om god förvaltningskultur, den statliga värdegrunden och frågor som relaterar till detta.¹ I våra analyser av myndigheter och i vårt utåtriktade arbete har vi också uppmärksammat att detta är frågor som myndigheter återkommande behöver diskutera. Genom denna skrift vill vi ytterligare öka förståelsen för hur en myndighets organisationskultur påverkar verksamheten och dess förutsättningar för en god förvaltning. Det gör vi genom att för första gången föra samman praktisknära exempel från de myndigheter som vi har mött i vår utredningsverksamhet med den forskning som vi under åren har kommit i kontakt med.

En god förvaltningskultur är enligt Statskontoret de beteenden och förhållningssätt som vilar på den statliga värdegrundens principer.² Med andra ord är det hur en myndighet praktiskt utför sina uppgifter som avgör om verksamheten har en god förvaltningskultur eller inte. Det handlar bland annat om hur medarbetare och chefer i en verksamhet faktiskt tillämpar regler och interna styrdokument.³ Men det praktiska utförandet kan också vara ett resultat av medvetna och omedvetna beteenden och invanda handlingsmönster som medarbetare och chefer inte ifrågasätter eller normer som styr hur medarbetare agerar i specifika

¹ Se exempelvis: Statskontoret. *Den statliga värdegrunden – Gemensamma principer för en god förvaltning*. Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken*. Statskontoret. (2022). *Stöd för analys av korruptionsrisker, Del 2. Arbetsätt för att identifiera risker för korruption*. (Dnr 2020/231-6). Statskontoret. (2023). *Steg för steg – Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling*. (2023:20)

² Statskontoret. *God förvaltningskultur*. (<https://www.forvaltningskultur.se/god-forvaltningskultur/vad-ar-god-forvaltningskultur/>) (Hämtad 2024-05-02).

³ Statskontoret. (2020). *Stöd för analys av korruptionsrisker, Del 2, Arbetsätt för att identifiera risker för korruption*. s. 11.

situationer. Det kan beskrivas som myndighetens organisationskultur som kan påverka både genomslaget för den interna styrningen och genomslaget för regeringens styrning.

Syftet med denna studie

Studien har två syften. Det första är att undersöka organisationskulturens betydelse för hur väl myndigheter fullgör sitt uppdrag när det gäller kraven på god förvaltning. Det andra syftet är att ge praktiska exempel på hur myndigheter kan förbättra sin organisationskultur för att få en god förvaltningskultur.

Vi bedömer att denna studie främst kommer att vara till nytta för myndighetsledningar som vill arbeta mer med organisationskulturen inom myndigheten. Men vi belyser också arbets- och förhållningssätt som är relevanta för första linjens chefer och medarbetare.

Organisationskulturen spelar en avgörande roll för en myndighet

Forskningen om organisationers funktionssätt och beslutsfattande har tagit stora steg under 1900-talet. Längre föreställde sig forskare att organisationer och dess framgångar kunde förklaras genom ett rationalistiskt perspektiv med individerna som utgångspunkt. Utgångspunkten var att organisationer består av människor som antogs sträva efter maximal ekonomisk nytta och kunde uppnå fastlagda mål på ett logiskt och effektivt sätt.

Empiriska studier bidrog sedan till att forskarna började att ifrågasätta dessa rationalistiska föreställningar. Flera hävdade snarare att organisationers rationalitet är något annat än individens.⁴ Denna organisatoriska rationalitet kan ledningar påverka genom att utforma formella strukturer för hur uppgifter fördelas, hur information sprids, hur personal utbildas och indoktrineras på ett sätt som riktar in medarbetarnas aktiviteter mot det som är önskvärt för att uppnå organisationens mål.⁵ Dessutom

⁴ Simon, H. (1947). *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations.*

⁵ Jacobsson, B. (2020). *Att styra en modern stat – mot en förvaltningspolitik för 2020-talet.*

menade dessa forskare att det inte enbart är de formella besluten som ska vara i fokus för att förstå vad som händer i en organisation, utan att forskare behöver även fokusera på en rad andra faktorer eller premisser som omgärdar besluten. I dag skulle vi kanske inte tala om premisser, utan i stället om strukturer, kulturer eller institutioner.⁶

De senaste 50 årens starka tillväxt av forskning om organisationskultur har bidragit till att utveckla begreppen kring och bredda förståelsen för vissa av dessa faktorer. Kunskapsutvecklingen har fört med sig nya forskningsinriktningar och ett stort antal olika definitioner av begreppet organisationskultur – på gott och ont. Vissa hävdar till och med att denna tillväxt har bidragit till att urvattna begreppet och somliga ifrågasätter värdet av att använda det som analytiskt verktyg.

Parallellt med denna tillväxt har även den litteratur som erbjuder olika managementbetonade koncept och verktyg för utveckling växt. Utifrån forskningsbaserade arbetssätt för denna litteratur fram organisationskulturen som en nyckel till moderna och framgångsrika organisationer.

Även inom den svenska förvaltningen har frågor om organisationskultur blivit alltmer på tapeten. Tillitsdelegationens slutsatser handlar bland annat om att styra med tillit och att det behövs en gemensam statlig värdegrund. I förordningen om intern styrning och kontroll används uttrycket intern miljö. Enligt Ekonomistyrningsverket handlar termen bland annat om ledarstil, integritet och etik samt annat som ger uttryck för en organisations värdegrund. Även i Statskontorets instruktion finns kulturbegreppet med i och med att myndigheten har i uppgift att främja en god förvaltningskultur i staten.

Vår bild är att många praktiker i förvaltningen upplever det svårt att få grepp om vad organisationskultur är och vad det inte är. Men samtidigt finns ett fortsatt behov av att vidga förståelsen av varför organisationer i den offentliga förvaltningen utvecklas så olika. Det gör att myndighetsledningarna i ännu högre grad behöver kunna översätta

⁶ Jacobsson, B. (2014). *Herbert Simon och strävan efter rationella organisationer*. Organisation och Samhälle.

organisationsforskningen till den egna verksamheten och de speciella förutsättningar som finns inom svensk förvaltning. Då uppstår frågor som hur man inom en myndighet kan balansera principerna i den statliga värdegrunden, hur man kan arbeta för att öka samsynen om myndighetens uppdrag, vilket sorts ledarskap som är lämpligt och som leder till en effektiv verksamhet samt vilka interna processer vid sidan om den formella styrningen som påverkar hur väl organisationen fungerar?

Hur vi använder begreppet organisationskultur

I den här skriften försöker vi på ett lättillgängligt sätt översätta och visa på hur det teoretiska begreppet organisationskultur kan konkretisera hur myndigheter fungerar och myndighetspersoner agerar. Med organisationskultur menar vi en sammanhängande och övergripande uppsättning av normer, värderingar, traditioner och sociala mönster som delas av medlemmar i en viss grupp.⁷

Organisationskulturen påverkar människors attityder och handlingar och fungerar som en ram för sociala interaktioner. På så sätt är kulturen något självklart. Samtidigt kan den vara svår att sätta fingret på.

Kulturen är ofta underförstådd och tyst. Ändå påverkar den allt som sker. Den kan liknas vid salt i vatten – saltet finns överallt och vi känner smaken, men det syns inte.⁸

Hur människor handlar i en organisation påverkas alltså av många olika faktorer. De påverkas bland annat av formell styrning som regler, riktlinjer och organisering. Men de påverkas även av organisatoriska värderingar, sociala normer och traditioner.

⁷ Pettigrew, A M J. (1979). *On studying organizational cultures*.

⁸ Bringselius, L. (2020). *Vägar till en god kultur: tillit, lärande, etik*.

Vad är en social norm?

Outtalade men förväntade beteenden i en grupp eller på samhälls nivå.

Vad är organisatoriska värderingar?

De organisatoriska värderingarna avser hur organisationen och medarbetarna på ett kollektivt plan värderar olika centrala frågor.⁹ De ska inte förväxlas med den enskilda individens privata värderingar, exempelvis i politiska frågor.

Vi kan för enkelhets skull skilja mellan den formella strukturen och organisationskulturen. Strukturen är då formell styrning i form av författningar, regler, en myndighets organisation och annan formell styrning. Organisationskulturen är de informella reglerna, som bland annat utgörs av sociala normer, värderingar och sedvänjor.

Figur 1. Människt handlande speglar struktur och kultur.



Människors handlande i en organisation förklaras av båda dessa delar. Handlingar och praktik uppstår i interaktionen dem emellan. Samspelet är dynamiskt och varken enkelriktat eller linjärt.

Personer som är verksamma i en organisation kan vara följsamma mot bestämmelser i strukturen, det vill säga att de i hög grad följer regler, strävar efter att nå beslutade mål och respekterar fastställda hierarkier. Men ibland är det inte så, och de anställdas handlingar styrs då av annat. De agerar på basis av sedvänjor eller sociala normer som inte alltid ligger

⁹ Statskontoret (2022). *Stöd för analys av korruptionsrisker, del 2, s. 11.*

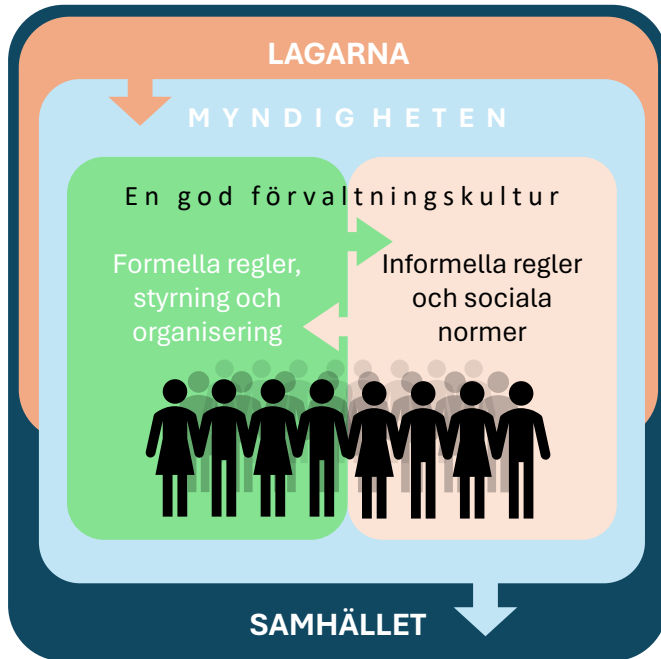
i linje med det som är reglerat. Det kan finnas sådana informella regler som säger att man ska agera på ett sätt medan de formella reglerna säger något annat. Det kan finnas sociala normer som säger att regler inte är så viktiga att följa, alltså att de ger en viss vägledning men är valfria. Därmed kan sociala normer också fungera som ett slags komplement till vissa brister i strukturen. De anställda kan agera i linje med rådande regelverk eller sträva mot samma mål, trots att ledningen inte särskilt har förtydligat de formella kraven eller förväntningarna på verksamheten.¹⁰

En god förvaltningskultur väver samman den formella styrningen med organisationskulturen

Vårt synsätt innebär att god förvaltningskultur som begrepp väver samman det som vi beskriver som struktur och organisationskultur. Även om vi skiljer på strukturen och organisationskulturen så är gränserna mellan de två inte alltid helt tydliga. Det är heller inte önskvärt att helt skilja på strukturen och organisationskulturen som helt separata företeelser. Även om det exempelvis går att se öppenhet som en social norm så behöver öppenheten vara inbyggd i de formella strukturerna i myndigheten. God förvaltningskultur handlar alltså om att sätta fokus på samspelet mellan den formella styrningen å ena sidan och de informella reglerna, de sociala normerna, antaganden och faktiska ageranden å andra sidan. Även om vi är intresserade av detta samspel kommer vi i denna studie mest fokusera på just organisationskulturen.

¹⁰ Statskontoret (2022). *Stöd för analys av korruptionsrisker del 2 - arbetsätt för att identifiera risker för korruption.*

Figur 2. Statskontorets sätt att förstå förvaltningskulturen.



Ansvar för organisationskulturen ligger på olika nivåer

För att som myndighet leva upp till den statliga värdegrundens principer och säkerställa god förvaltningskultur räcker det alltså inte med att endast förlita sig på interna styrdokument och regelverk. Statskontorets arbete med att främja en god förvaltningskultur i staten och våra utredningsuppdrag visar att även en myndighets organisationskultur både kan påverka genomslaget för och är en del av den interna styrningen. I den här studien visar vi att denna insikt går i linje med forskning som visar att kulturen och de sociala normer som kännetecknar en organisation kan ha stor betydelse för hur väl en organisation fungerar och dess framgångar. En stark kultur kan sätta rättsregler och formell styrning ur spel och göra dem verkningslösa.¹¹

¹¹ Schein, E. H. (1990). *Organizational culture*. American psychologist.

Alla som arbetar i en statlig myndighet behöver arbeta för en god förvaltningskultur, och denna behöver understödjas av en god struktur och organisationskultur. Men olika befattningsnivåer har olika ansvar i detta arbete. Forskningen skiljer ibland på den roll som individer, grupper och organisationer har för att åstadkomma goda organisationskulturer.¹² Vi utgår från följande tre nivåer när det gäller ansvaret. De ligger också till grund för dispositionen i denna skrift.

-
- Myndighetsledningar och deras ansvar för ledning och styrning av myndighetens arbete
 - Första linjens chefer och deras roll i att leda arbetsgrupper
 - Enskilda medarbetare och deras individuella yrkesutövning
-

Vår utgångspunkt är att de många av de insatser som myndighetsledningen vidtar, behöver omvandlas och spridas av första linjens chefer för att sedan kunna anammas av de som ska utföra detta i praktiken, det vill säga enskilda medarbetare. Det behöver också finnas en möjlighet för information att röra sig åt motsatt håll. Medarbetare ska också kunna ha synpunkter, rapportera fel eller komma med förslag på förbättringar.

Genomförande av studien

Empiriskt bygger denna studie huvudsakligen på två typer av material

-
- Statskontorets tidigare rapporter
 - intervjuer med ett urval myndigheter som tidigare har varit föremål för analyser av Statskontoret.
-

Vi har kompletterat denna empiri med en genomgång av tidigare forskning inom bland annat organisationsteori, organisationspsykologi och beteendepsykologi.

¹² Robbins, S. P. och Judge, T. A. (2017). *Essentials of Organisational Behaviour*.

Genomgång av rapporter från Statskontoret

Statskontoret analyserar ofta myndigheter och verksamheter utifrån den styrning som regeringen utövar genom till exempel beslut i myndigheternas instruktion om uppgifter, organisering, ledningsform och uppdrag. Men vi analyserar också myndighetens arbete för att upprätthålla en god förvaltningskultur. Det kan då handla om myndigheternas möjlighet att genomföra sina uppdrag i enlighet med de lagar som gäller och principerna i den statliga värdegrunden.

Vi har valt ut sju Statskontorsrapporter från perioden 2016–2023 där Statskontoret särskilt har analyserat frågor som berör myndigheternas organisationskulturer och myndighetsledningarnas arbete för att förbättra den. Elva av dessa rapporter är så kallade myndighetsanalyser och sex är traditionella utvärderingsrapporter.¹³ Vi använder exempel från våra analyser i dessa rapporter för att ge konkreta exempel på de insikter vi lyfter fram i forskningen.

Uppföljande intervjuer med sju myndigheter

Utifrån de rapporter som vi har gått igenom valde vi ut sju myndigheter för att göra uppföljningsintervjuer med. Urvalet gjordes så att både stora och små myndigheter skulle finnas med. Våra analyser och rapporter leder ofta till åtgärder hos den undersökta myndigheten. Ett kriterium var därför att det skulle ha gått ett antal år sedan Statskontoret analyserade myndighetens verksamhet.

De sju myndigheter som vi har genomfört uppföljande intervjuer med är Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Jordbruksverket, Institutet för språk och folkminnen, Forum för levande historia, Överklagandenämnden för studiestöd och Statens fastighetsverk.

Intervjuerna gjordes med företrädare för ledningen i dessa sju myndigheter. Vid intervjuerna fick de resonera kring de iakttagelser som Statskontorets tidigare har gjort som gäller myndighetens organisationskultur. De fick också beskriva hur de arbetar för att utveckla organisationskulturen och vad arbetet har bidragit till. Som ett

¹³ Se bilaga 1 för en förteckning över myndighetsanalyser och rapporter som omfattas.

komplement till dessa intervjuer har vi tagit del av olika styrdokument, medarbetarundersökningar och uppföljningar av myndigheternas utvecklingsarbeten för att stärka organisationskulturen. Den information som vi för fram i denna studie är exempel som myndigheterna själva för fram. Vi har inte genomfört någon ny analys av dessa myndigheter, eller utvärderat deras organisationskultur.

Genomgång av forskning

För att hitta förklaringsmodeller till vår empiri har vi gått igenom forskning som belyser organisationskulturens betydelse för organisationers verksamhet. Forskningen finns framför allt i fälten organisationsteori, beteendevetenskap och organisationspsykologi.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen som har genomfört studien består av Susanna Honnér Regnstrand, Maria Karanta, Johan Mörck och Nejra Wiklund (projektledare). Myndigheterna som vi intervjuat har fått möjlighet att faktagranska delar av skriften. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Skriften har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner.

Skriftens disposition

Vår empiri och analys redovisas i kapitel 2–4. Kapitel 2 beskriver det ansvar som myndighetsledningar har för att skapa och förvalta en organisationskultur som understödjer en god förvaltningskultur. I kapitel 3 belyser vi hur första linjens chefer kan skapa förutsättningar för arbetsgrupper att hitta goda arbetssätt som understödjer en god organisationskultur. Den enskilda medarbetarens roll i arbetet för en god organisationskultur belyser vi i kapitel 4. Våra slutsatser presenteras i kapitel 5.

3 Ledning och styrning

I detta kapitel belyser vi det ansvar som myndighetens högsta ledning har för att arbeta för en organisationskultur som i sin tur stöder en god förvaltningskultur på myndigheten. Vi beskriver i detta kapitel vad forskningen säger om organisationskultur och vi visar även på exempel från myndigheter som arbetar för att få till stånd goda organisatoriska värden och normer i organisationen.

Myndighetsledningens interna styrning ska understödja den organisationskultur man vill skapa

Statskontoret har tidigare pekat på att den interna styrningen är ett viktigt instrument för att skapa förutsättningar för en god förvaltningskultur i en myndighet. En myndighetslednings ansvar omfattar bland annat att den interna styrningen och kontrollen fungerar betryggande, samt att besluta om arbetsordning, verksamhetsplan och andra interna riktlinjer (3 och 4 §§ myndighetsförordningen 2007:515). Ledningen uppfyller ansvaret genom att se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten, genom att skapa goda arbetsförhållanden samt ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet (8 § i myndighetsförordningen (2007:515)).

Förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603) anger att myndigheter som ska tillämpa förordningen också ska säkerställa att det inom myndigheten finns en god intern miljö. En god intern miljö består i sin tur av interna förutsättningar för att fullgöra uppdraget. Dessa förutsättningar utgörs både av formella beslut (som exempelvis organisering och fördelning av ansvar) och av informella förutsättningar som ledarstil, kompetens eller integritet och etik.¹⁴ Förordningen visar därmed att det är viktigt att det finns ett samspel mellan myndigheters

¹⁴ Ekonomistyrningsverket. (2018) *Föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll*. ESV cirkulär 2018:3.

arbete med intern styrning och kontroll och arbetet med en organisationskultur som skapar förutsättningar för att styrningen ska slå igenom.

Myndighetsanställda behöver följa regler

I enlighet med förvaltningslagen (2017:900) ska alla myndigheter även säkerställa att verksamheten upprätthåller grunderna i en god förvaltning såsom legalitet, objektivitet och proportionalitet. Myndighetsledningen ansvarar därför också för att se till att verksamheten använder regler, riktlinjer och styrdokument.

Flera av Statskontorets rapporter beskriver att det kan vara svårt för myndighetsledningar att förankra interna styrdokument hos medarbetare. I analysen av Statens historiska museer såg Statskontoret bland annat att det behövde bli tydligt för medarbetarna vilket ansvar de själva har för att känna till och arbeta i enlighet med interna styrdokument för att myndigheten ska kunna säkerställa att nya, beslutade arbetsätt etableras i myndigheten. Statskontoret rekommenderade därför att myndighetens ledningsstöd skulle genomföra särskilda kompetensutvecklingsinsatser.¹⁵

Men även informella regler som normer och organisatoriska värderingar avgör om och hur medarbetare och chefer följer formella interna riktlinjer, styrdokument och regler.¹⁶ För att skapa en gemensam syn på vad det i praktiken innebär att följa regler kan myndigheter därför ibland behöva föra gemensamma diskussioner om ambitionsnivå och avgränsningar i arbetsätt och processer. Det visar Statskontorets analys av Datainspektionen, som ett exempel på en myndighet där organisationskulturen påverkade genomslaget av ledningens styrning av myndigheten. I denna granskning kunde vi bland annat se att det fanns en organisationskultur i myndigheten som betonade rättssäkerhet och kvalitet på bekostnad av snabbhet, enkelhet och kostnadseffektivitet. Statskontoret ansåg att Datainspektionen då behövde

¹⁵ Statskontoret. (2021:8). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer*.

¹⁶ Ekonomistyrningsverket. *God intern miljö nödvändig för intern styrning och kontroll*. (Hämtad 2024-02-16.) <https://forum.esv.se/styrning/intern-styrning-och-kontroll/intern-miljo/>

hantera denna målkonflikt genom att arbeta mer med effektivitet, både i de större utvecklingsprojekten och i handläggningen.¹⁷

Informella och formella regler samspekar med varandra

Vi har sett flera exempel på hur informella och formella regler samspekar i myndigheter. Statskontorets rapport om Statens fastighetsverk från 2017 visar exempelvis att frågor som rör kultur och värdegrund hänger tätt samman med frågor om styrning och kontroll. Eftersom ledarskapet i myndigheten var svagt resulterade det i en otydlig styrning och oklara ansvarsförhållanden. Det gjorde att vissa enheter utvecklade egna tolkningar av sitt uppdrag, oavsett vad som styrdokumentet angav. Det ledde till att enheterna skötte verksamheten på olika sätt.¹⁸

Vår myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (SiS) visar att det fanns uttryck för brister i förvaltningskulturen inom myndigheten som riskerade att minska styrningens genomslag, till exempel när det gällde förhållningssätt hos medarbetare och efterlevnaden av regelverken. Analysen visar att det berodde på att huvudkontoret saknade inblick i verksamheten och arbetet vid institutionerna. Det skapade ett vi-och-dom-tänkande som gjorde medarbetarna mindre benägna att arbeta enligt huvudkontorets styrdokument.¹⁹

I rapporten om Statens historiska museer skriver Statskontoret att den interna styrningen är ett viktigt instrument för att skapa förutsättningar för en god förvaltningskultur. I detta fall hade myndighetsledningen inte etablerat eller kommunicerat om styrdokumentet i verksamheten och medarbetarna kände därför inte till dem.²⁰

¹⁷ Statskontoret. (2020:14). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*.

¹⁸ Statskontoret. (2017:12). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*.

¹⁹ Statskontoret. (2020:7). *Myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse*. S. 17 och 74.

²⁰ Statskontoret. (2021:8). *Myndighetsanalyser av Sveriges historiska museer*.

Lönekriterier är exempel på hur myndighetsledningar kan använda en formell regel för att främja beteenden

Vissa av de myndigheter som vi har intervjuat i denna studie använder sig av lönekriterier i detta syfte. Institutet för språk och folkminnen använder exempelvis lönekriterier för att premiera samverkan mellan olika delar av myndigheten.²¹ Arbetsförmedlingen använder i stället medarbetarskaps- och ledarskapskriterier som anger att chefer och medarbetare förväntas ha förhållningssätt som utgår från en god förvaltningskultur.²²

Myndigheternas användning av lönekriterier på detta sätt stämmer väl överens med insikter från beteendeforskning som visar att människor kan välja goda beteenden lättare när de kan stämma av det egna handlandet mot en idealbild som finns i organisationen.²³ Ett annat sätt att arbeta för en organisationskultur där medarbetare agerar efter de värden som ledningen värdesätter är att skapa ett åtagande för värdena i förväg.²⁴ Det kan handla om att vid rekryteringar berätta om den statliga värdegrunden och vilka förväntningar myndigheten har på nyanställda att agera enligt värdegrundens principer.²⁵

Interna kontroller kan ha en dold kostnad

Forskningen gör ibland skillnad på regelbaserade och värdebaserade metoder som organisationer kan tillämpa för att få medarbetare att agera på ett önskvärt sätt.²⁶ De regelbaserade metoderna betonar regler och olika former av kontroller som ska göra att medarbetare undviker eller förhindras att göra fel. Till skillnad från de regelbaserade metoderna är de värdebaserade metoderna utformade för att uppmuntra medarbetarens

²¹ Statskontoret. (2018:25). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen*.

²² Statskontoret. (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*.

²³ OECD. (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*.

²⁴ Ibid.

²⁵ Exempel Trafikverket från Statskontorsrapporten *Myndigheters arbete med påverkande information och kommunikation*. Sid 59.

²⁶ Andersson, S. Ekelund, H. (2021). *Promoting Ethics Management Strategies in the Public Sector: Rules, Values, and Inclusion Sweden*. Administration & Society.

egen förmåga att välja rätt, exempelvis genom kompetensutveckling eller diskussioner om etik och rollen som statsanställd.

Om ledningen ser att medarbetarna inte följer de formella reglerna kan det vara frestande att vilja reglera verksamheten. Ledningen kan då anse att de behöver skapa fler interna kontroller. Kontroller är ibland helt nödvändiga och ett sätt att se till att exempelvis statliga pengar hamnar i rätt händer. Statskontorets tidigare granskningar visar att myndigheter har olika typer av kontrollmiljöer på plats, exempelvis tvåpersonsbeslut, behörighetsspärrar och utbetalningskontroller.²⁷ OECD har också tidigare visat att olika typer av kontroller kan hjälpa till att inskräpa vikten av att följa regler.²⁸

Men enligt beteendeforskningen kan organisationer som inför en alltför rigid kontrollmekanism signalera att ledningen inte har tillit till medarbetarna. En oproportionerligt stor betoning på kontroller och sanktioner kan därför leda till att organisationen uppfattar att felaktiga beteenden är vanliga och därmed acceptabla. Kontroller kan också minska engagemanget hos den som blir övervakad. De kan göra så att människor bara åstadkommer det som anses vara ett minimum.²⁹ På så sätt kan kvaliteten i beslutsfattandet bli sämre.

OECD har därför bland annat rekommenderat att ledare även bör ta hänsyn till kontrollernas dolda kostnader när de utformar arbetssätt i organisationen. När följsamheten med en regel i allmänhet är god och det knappast är möjligt att uppnå full kontroll kan det vara bättre att visa tillit än att skapa kontroller. Onödigt omfattande kontroller av en tillitsbaserad regel kan göra att personer beslutar sig för att aktivt bortse från regeln, vilket öppnar för allvarigare överträdelser. Det kan exempelvis vara att anställda nekas möjligheten att ta emot små gåvor som tack för deras arbetsinsatser.³⁰

²⁷ Statskontoret. (2023:20). *Steg för steg - Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling. Slutrapport.*

²⁸ OECD. (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity.*

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

Myndighetsledningen kan styra mot goda organisatoriska värden

Det kan finnas en rad olika anledningar till att medarbetare inte följer de regler och riktlinjer som ledningen har satt. Att identifiera brister i den interna styrningen och strukturen är ett sätt att komma åt problemet. Men om bristerna beror på att det finns normer i organisationskulturen som stretar emot är det ofta svårare att åtgärda än så. Ett sätt att få bättre regelefterlevnad kan därför vara att försöka etablera goda organisatoriska värden och normer.

Statskontoret konstaterar i en tidigare rapport att ledarskapet är en övergripande faktor som påverkar hur organisationer fungerar.³¹ Ett gott ledarskap kan göra medarbetarna delaktiga i både planerings- och strategiarbete och därmed skapa samsyn om myndighetens uppdrag, vart myndigheten är på väg och vilka prioriteringar som gäller. Ett gott ledarskap kan också säkerställa att den interna kommunikationen i myndigheten fungerar och är anpassad efter olika behov hos medarbetarna. Ledningen kan också genom sin normerande roll öka både tydligheten och acceptansen för den interna styrningen.³² Tonen i toppen och att ledningen visar vägen har därför stor betydelse för organisationskulturen.

Statskontoret understryker i tidigare rapporter vikten av ett ledarskap som agerar enligt de normer som ledningen vill att medarbetarna ska följa. I vår analys av Statens centrum för arkitektur och design poängterar Statskontoret att myndighetsledningens agerande visade vilka beteenden som var acceptabla i verksamheten. Detta gällde bland annat hur myndigheten använde interna styrdokument. Statskontoret ansåg att ledning och chefer också själva behövde ta ett större ansvar i att vara goda exempel genom att agera i enlighet med den interna styrningen som dokumenten beskrev.³³

³¹ Statskontoret. (2016:20). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

³² Statskontoret (2023:9). *Myndighetsanalys av Statens centrum för arkitektur och design*.

³³ Ibid.

Öppenhet kan vara ett verktyg för regelefterlevnad

Statskontorets erfarenhet är att myndighetsledningar och medarbetare ofta ser öppenhet och transparens som goda organisatoriska värden som de vill ha i sin organisation. Öppenhet brukar räknas som en viktig faktor för att skapa förtroende för myndighetens verksamhet, både internt i myndigheten och gentemot den allmänhet som tar del av myndighetens tjänster.

Men beteendeforskningen visar också att öppenhet kan vara ett verktyg för att få medarbetare att följa regler inom verksamheten. Enligt forskningen låter människor exempelvis bli att handla fel när de vet att de blir iakttagna. Vetskapen om att ens beteende är synligt för andra människor medför ett element av ansvar som modererar människors beteende. De undviker exempelvis att runda hörn eller åsidosätta viktiga värden att upprätthålla produktiviteten. Öppenhet är på detta sätt ett verktyg för att försäkra sig om att personer som fattar beslut kommer att bli iakttagna och ansvariga för de beslut som de tar, inte ett ändamål i sig. Öppenhet gör också att det går att utkräva ansvar i efterhand för en felaktig åtgärd eller ett felaktigt beslut från en myndighet.³⁴

Att vara öppen med misstag är ett sätt att vara ett föredöme

Ledare kan skicka tydliga signaler till anställda om vilken typ av handlingar som är värderade i organisationen. Ledare kan också påverka anställdas attityder genom att delta aktivt i interna diskussioner om organisatoriska värden.³⁵ Statskontorets samlade erfarenheter visar att det är viktigt för en myndighet att våga testa nytt för att kunna utveckla verksamheten effektivt. Både ledningen och i organisationen i stort behöver då känna att det är ”ok att göra fel”, så länge som lagstiftningen följs.

Forskare som ägnat sig åt begreppet psykologisk trygghet har visat att den mest utvecklade samarbetskulturen är en där medarbetare har tryggheten att ifrågasätta rådande uppfattningar utan att riskera att

³⁴ OECD. (2018) *Behavioural insights for public integrity*.

³⁵ Ibid.

drabbas av repressalier.³⁶ Motsatsen till detta är samarbetskulturer som utmärks av perfektionism och där det är viktigt att ingen gör misstag. Enligt forskarna är detta inte bara orealistiskt. Det kan också hämma organisationens förmåga att hantera misstag på ett konstruktivt sätt.³⁷

Statskontoret har till exempel pekat på att Försäkringskassans förutsättningar att ta hand om problem inom förvaltningen av sjukförsäkringen förbättrades genom att myndigheten var öppen med att regelverket hade tillämpats olika och att de inte hade haft tillräckligt med kunskap om samordningsverksamhetens effekter. Försäkringskassan inledde flera utvecklingsarbeten, bland annat studier för att öka kunskaperna om insatser i rehabiliteringsprocessen och om insatser för personer med psykisk ohälsa. Myndigheten inledde också ett arbete för att nå samsyn inom den ansvariga avdelningen.³⁸

Ett annat exempel är Statskontorets bedömning att Jordbruksverkets organisationskultur präglades av ett öppet diskussionsklimat med högt i tak, vilket Statskontoret ansåg var en central aspekt för en god förvaltningskultur.³⁹ I vår intervju med myndigheten berättade generaldirektören att hon velat befästa goda normer genom att själv agera enligt dessa. Genom att visa att även generaldirektören vågar fråga och vågar göra fel så ville hon ingjuta en känsla i organisationen att alla kan ha denna inställning. Myndigheten har även jobbat med att få cheferna att känna sig trygga i att leda genom goda normer.

Myndighetsledningen är viktig för samsyn om uppdraget

Statskontorets tidigare granskningar visar exempel på att det i organisationer som arbetar aktivt med god förvaltningskultur finns ett stort engagemang och en sammanhållning på myndigheten. De visar

³⁶ Wennerberg, T. (2023). *Rädda organisationen – En bok om psykologisk trygghet i arbetslivet*.

³⁷ Bringselius, L. (2023). *Psykologisk trygghet – Att välkomna den som utmanar*.

³⁸ Statskontoret. (2023:6). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen. Slutrapport*.

³⁹ Statskontoret. (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt*.

också att ledningens styrning inte kan få genomslag i verksamheten om hela myndigheten inte har samsyn om centrala delar, såsom verksamhetsmål och myndighetens uppdrag.⁴⁰

Ett exempel på en Statskontorsrapport som beskriver vikten av att hela myndigheten har samsyn om uppdraget är analysen av Sametingets verksamhet. Statskontoret konstaterade att myndighetens ledningsgrupp hade påbörjat ett arbete för att stärka den interna styrningen och kontrollen och en god förvaltningskultur, men att myndighetens medarbetare också behövde förstå betydelsen av en god intern styrning och kontroll bättre. Enligt Statskontoret var det Sametingets ledningsgrupp som hade ansvar att se till att hela myndighetens personal förstod vikten av att skapa en grundläggande struktur för verksamhetens arbete och att inkludera medarbetarna i det.⁴¹

Ledarskapet på alla nivåer är avgörande för att nå samsyn om uppdraget, även om den högsta ledningen bär det största ansvaret. Statskontorets erfarenheter pekar vidare på att myndigheter löpande behöver diskutera frågor om samsyn på grund av att både förutsättningar och omvärlden förändras. Det är viktigt att samsyn uppstår genom att involvera både chefer och medarbetare i diskussioner där de kan bidra med olika perspektiv på vad som fungerar och inte fungerar i verksamheten.

Så här uttrycker sig en representant från en myndighetsledning:

En bristande samsyn kan leda till att man jobbar mot fel målgrupper. Eller bristande samsyn om vilka verktyg som är viktigast. Om man jobbar efter eget huvud. Vi har ägnat mycket tid åt att diskutera det. Och att man måste förstå varför vi jobbar på ett visst sätt.

Samtidigt är det viktigt att betona att för mycket samsyn inte bara behöver vara bra för en organisations förmåga att fullfölja sitt uppdrag. Det finns forskningsresultat som pekar på att organisationer där samsynen

⁴⁰ Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken*.

⁴¹ Statskontoret. (2023:17). *Självbestämmande på pappret men inte i praktiken? Analys av ledningen, styrningen och uppföljningen av Sametinget*.

om olika frågor är alltför stark också kan hindra anställdas innovationsförmåga, flexibilitet, kreativitet, frihetskänsla och inställning till risker. Forskare anser att ledare i en kultur bör uppmuntra sådana beståndsdelar i kulturen som bidrar till att skapa goda normer bland de anställda, något som i förlängningen kommer att skapa bättre produktivitet bland de anställda och leda till att organisationen sammantaget presterar bättre.⁴²

Även subkulturer ska jobba för samma värden och samsyn

Det är normalt att det en organisation etablerar flera interna kulturer inom sig, så kallade subkulturer eller parallella kulturer. Dessa kan utveckla egna outtalade regler och sociala normer baserade på gemensamma erfarenheter. Subkulturer uppstår inte minst i stora organisationer som ofta består av olika organisatoriska enheter med olika professioner och uppgifter. De kan också uppkomma när myndigheter med olika slags organisationskultur har slagits samman.⁴³ Inom dessa subkulturer utvecklas egna informella regler och sociala normer, bland annat på basis av gemensamma erfarenheter.⁴⁴ Det innebär att den högsta ledningen kan ha en syn på vad som utgör myndighetens kultur på organisationsnivå, medan det samtidigt finns en annan kultur på gruppnivå i verksamheten.

Även om subkulturer ibland är problem kan de också berika den övergripande organisationskulturen, genom att tillföra nyttiga perspektiv. Men det förutsätter att subkulturen är i samklang med den övergripande organisationskulturens normer och värderingar.⁴⁵

⁴² Nuñez Ramírez, Marco Alberto, Teodoro Rafael Wendlandt Amezaga, and María Trinidad Álvarez Medina. 2016. *The Relationship Between Organizational Culture and Knowledge Management in Tequila Companies from Mexico*. International Journal of Advanced Corporate Learning 9: 44–50.

⁴³ Se exempelvis Statskontoret. (2021:8). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer*.

⁴⁴ Howard-Grenville, J. (2006). *Inside the "Black Box": How Organizational Culture and Subcultures Inform Interpretations and Actions on Environmental Issues*. *Organization and Environment*.

⁴⁵ Gerdhe, S. (2012). *The Policies That Affect the Extent of the Subcultures' Alignment in Organization*. *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*.

Flera av de myndighetsledningarna som vi har pratat med är medvetna om att det finns olika subkulturer inom deras myndighet. Myndigheterna ger flera exempel på olika åtgärder som de vidtar för att se till att olika subkulturer i myndigheten följer den övergripande organisationens vision. Det handlar bland annat om att inkludera samtliga medarbetare i arbetet med att förstärka de värderingar som råder i myndigheten, något som ger medarbetarna en känsla av delaktighet och inkludering. De arbetar också med att främja samarbete över organisatoriska gränser i myndigheten.

Intern kommunikation är ett verktyg för samsyn

Flera av de myndighetsledningarna som vi har intervjuat lyfter fram vikten av kommunikation för att nå samsyn om uppdraget. Jordbruksverket beskriver att kommunikation är en central del i arbetet med att skapa samsyn. Jordbruksverket har tagit fram en så kallad framgångstriangel, som beskriver hur kulturen och strukturen bär upp myndighetens mål och styrning. I framgångstriangeln finns kommunikationen med som en viktig faktor för att myndigheten ska kunna nå sina mål.

Med utgångspunkt i framgångstriangeln har Jordbruksverket bland annat ändrat både sin organisation och arbetet med intern styrning och kontroll. Myndighetens högsta ledning har involverat första linjens chefer och medarbetare i strategiarbetet. Myndigheten utgår från strategin i både verksamhetsplanering och uppföljning och genomför insatser för att kommunicera om de olika målen i strategin. Generaldirektören skickar också veckovisa mejl till de anställda som tar upp händelser i verksamheten men också frågor om kultur och förhållningssätt. Jordbruksverket anser att en framgångsfaktor för dem är att använda alla sina kanaler för att sprida kunskap om den riktning som myndighetsledningen vill att verksamheten ska ha.

Statens fastighetsverk (SFV) har ett brett uppdrag och arbetar med allt från stora renoveringsprojekt till arbete med våtmarker. Enligt ledningen har den traditionella bilden internt inom myndigheten varit att myndighetens uppdrag främst handlar om kulturmiljöer och kulturarvsfrågor. Men på senare år har ledningen velat visa att myndigheten har ett mycket bredare uppdrag. Det breda uppdraget innebär att det finns många olika yrkesroller i myndigheten. Enligt

myndighetens ledning betyder detta att den interna styrningen behöver nå ut och anpassas till olika målgrupper. Myndigheten använder därför olika verktyg för kommunikation, till exempel att besöka kontoren och kortfilmer som visas internt på myndigheten.

Ett aktivt arbete för delaktighet kan vara ett sätt att skapa samsyn

Myndighetens ledning är ytterst ansvarig för verksamheten och de beslut som de fattar. Detta ansvar kvarstår även om myndigheten på olika sätt gör medarbetare delaktiga i myndighetens verksamhet. Syftet med att göra medarbetare delaktiga i verksamheten kan vara att skapa engagemang för myndighetens mål och strategier, samtidigt som myndigheten tar tillvara den kunskap och kompetens som de anställda har.

Statskontorets samlade erfarenheter pekar på att det är viktigt att göra medarbetarna delaktiga även i förändringsarbeten. Detta beskriver vi bland annat i en våra analyser av Statens historiska museer⁴⁶ och Jordbruksverket⁴⁷. Att nå samsyn om uppdrag och arbetssätt har också varit centralt i ett förändringsarbete som Statens fastighetsverk har bedrivit. De intervjuade i ledningen pekar på att cheferna behöver visa för medarbetarna att det som de gör inom sina respektive områden har betydelse för att nå myndighetens övergripande mål och resultat.

Flera av de myndighetsledningarna som vi har intervjuat i denna studie har arbetat för att göra medarbetarna delaktiga i arbetet med att formulera exempelvis verksamhetsmål eller myndighetens strategi. Det har de bland annat gjort genom att möjliggöra samtal om myndighetens övergripande mål och strategier. Ett exempel är Jordbruksverket, vars företrädare beskriver att myndigheten har involverat medarbetare både i att ta fram en verksamhetsstrategi och i att genomföra den. I genomförandet har medarbetare varit delaktiga i det dagliga arbetet med bland annat verksamhetsplanering och tertialuppföljning.

Flera av de myndighetsledningarna som vi har intervjuat i denna studie har arbetat för att göra medarbetarna delaktiga i arbetet med att formulera

⁴⁶ Statskontoret. (2021:8). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer*.

⁴⁷ Statskontoret. (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt*.

exempelvis verksamhetsmål eller myndighetens strategi. Det har de bland annat gjort genom att möjliggöra samtal om myndighetens övergripande mål och strategier. Ett exempel är Jordbruksverket, vars företrädare beskriver att myndigheten har involverat medarbetare både i att ta fram en verksamhetsstrategi och i att genomföra den. I genomförandet har medarbetare varit delaktiga i det dagliga arbetet med bland annat verksamhetsplanering och tertialuppföljning.

Myndigheter har olika förutsättningar för sitt arbete med delaktighet

Myndighetens storlek, verksamhetsområde och om den finns lokaliserad på flera olika platser ger olika förutsättningar för hur ledningen ska föra diskussioner med medarbetare om verksamheten.

Arbetsförmedlingen har cirka 10 000 anställda och finns på många olika platser i Sverige. De uppger i intervju med oss att de under de senaste åren har arbetat med att få processen för verksamhetsplaneringen att bli ett verktyg för att nå ut med budskap till medarbetarna. Så här säger en av de intervjuade:

Tidigare saknades en inramning av ”Vad vill vi”? Nu tolkar generaldirektören och ledningen vilka prioriteringar som ska finnas i myndigheten nästa år, det rullas sedan ut i myndigheten där man får diskutera igenom och bryta ned hur det ska tolkas. Detta föds sedan in i verksamhetsplaneringen.

Jordbruksverket har cirka 1 700 anställda och 8 olika kontor i Sverige (huvudkontor i Jönköping och 7 regionala kontor). Även Jordbruksverket anser det är viktigt att involvera medarbetare i förändringsarbeten i ett tidigt skede. Det kan handla om att diskutera nya mål, inriktning, organisation, kultur och arbetssätt. Myndighetsledningen anser att nyckeln till den framgång som de har haft är att de har bjudit in alla i diskussionen. Myndigheten säger följande:

Det tar inte längre tid att involvera många tidigt, utan tvärtom går det smidigt.

Forum för levande historia är en av de mindre myndigheterna som vi har intervjuat, sett till antal anställda (cirka 50 stycken). De har haft flera workshoppar med hela personalen för att gemensamt diskutera myndighetens strategi för de kommande åren. Tanken har varit att ta

tillvara medarbetarnas kunskap och erfarenheter och att skapa bättre förutsättningar för en väl förankrad strategi och ett ”ägarskap” hos alla på myndigheten.

Medarbetarna har bland annat fått diskutera visioner, mål och delmål. Alla fick skriva in kommentarer i utkastet till strategi vilket ledde till en intensiv process. Ledningen för myndigheten berättar att processen med att gemensamt utveckla myndighetens strategi har varit viktigt för att skapa samsyn om uppdraget och de tycker sig se att såväl medarbetare som chefer nu förhåller sig tydligt till inriktningen i strategin. Ledningen uppger också att det har funnits ett stort engagemang och mod att lyfta såväl möjligheter som utmaningar i verksamheten. Samtidigt säger ledningen för Forum för levande historia:

Delaktighet i förändringsprocesser är mycket viktig, men ledningen måste också våga fatta beslut.

Delaktigheten får inte ske på bekostad av ledarskap

Citatet från Forum för levande historia belyser också vikten av att ha en balans mellan medarbetares delaktighet och förutsättningar för ledningen att fatta beslut. Statskontoret har tidigare sett att man ska akta sig för att ha alltför långa diskussionsomgångar och för mycket inslag av involvering eftersom en ledning då kan ses som rädda eller oförmögna att ta beslut, vilket riskerar att minska medarbetarnas engagemang.⁴⁸ Denna slutsats har också framkommit i våra intervjuer inom ramen för denna studie. Enligt intervjuade på myndigheterna behöver myndighetsledningen ta ett ansvar för att diskussioner inte blir alltför utdragna. Man kanske inte kan få samsyn bland alla medarbetare, men man har då i alla fall säkrat en möjlighet för alla att framföra sina synpunkter.

⁴⁸ Se exempelvis Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken*. sid 42. Statskontoret. och (2023:18) *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning*.

Att känna sin organisation gör att ledningen kan arbeta med rätt saker

För att motverka skadliga normer eller beteenden pekar OECD på vikten av att ledningen känner sina medarbetare väl. Det är först när ledare känner till de normer som råder i gruppen de leder, vilka beteenden som är acceptabla och vilka felaktiga handlingar som är tolererade som de kan arbeta för att motverka dem.⁴⁹

Myndighetsledningen behöver därför ha en uppfattning om hur organisationskulturen är utformad och förstå hur den kan påverka verksamheten.

Analys av risker för korruption är ett sätt att analysera organisationskulturen

Ett sätt att skaffa sig information om sin organisation är att arbeta med riskanalyser.⁵⁰ Statskontoret har tidigare konstaterat att myndigheter som inleder diskussioner om värderingar kan komma att identifiera organisatoriska värderingar som står i konflikt med hur verksamheten bör bedrivas.⁵¹ Det kan handla om att värderingarna avviker från en regel eller en rättslig princip.

En metod för att identifiera sådana konflikter är att föra samtal om vad som styr personalen i deras vardagliga arbete. Dessa samtal kan också ha ett värde genom att öka medvetenheten om sådant som påverkar hur personalen gör i olika situationer.

Samtal om organisationskulturen och värderingar som råder på myndigheten kan ske bland annat i

-
- medarbetarsamtal
 - arbetsplatsträffar
 - samtal med nyanställda.
-
-

⁴⁹ OECD. (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*.

⁵⁰ Statskontoret (2022). *Stöd för analys av korruptionsrisker Del 2. Arbetsätt för att identifiera risker för korruption*.

⁵¹ Ibid.

Just samtal med nyanställda kan användas som ett slags termometer för att mäta temperaturen på myndigheten. Om det finns kulturer eller beteenden i myndigheten som inte överensstämmer med den organisationskultur som ledningen eftersträvar kan intervjuer med nyanställda vara ett effektivt sätt att identifiera det. Nyanställda kan också identifiera strukturella brister, eftersom de har erfarenheter från andra arbetsplatser.⁵²

Medarbetarundersökningar är ett sätt att få information om organisationskulturen

Våra intervjuer med myndighetsledningar visar också att myndigheterna använder medarbetarundersökningar som en systematisk del av arbetsmiljöarbetet, men också för att få information om viktiga verksamhetsfrågor. Exempel på frågor som myndigheterna ställer i sina medarbetarundersökningar är

-
- om medarbetarna anser att målen för verksamheten är tydliga
 - om den interna kommunikationen fungerar
 - vad medarbetarna anser om chef- och ledarskapet.
-

Jordbruksverket genomför så kallade pulsmätningar, en form av medarbetarundersökning, två gånger om året. I undersökningen ska medarbetarna förhålla sig till påståenden som ”jag trivs på mitt jobb”, ”min chef är tydlig med prioriteringar och mål” och ”jag och mina kollegor tar ett aktivt och gemensamt ansvar för att tillsammans lösa enhetens uppgifter”. Pulsmätningen består av korta frågor som ska ta reda på medarbetarnas uppfattning om bland annat delaktighet, öppenhet och tydlighet i organisationen och på enheten.

⁵² Statskontoret (2022). *Stöd för analys av korruptionsrisker Del 2. Arbetsätt för att identifiera risker för korruption.*

4 Praktiskt ledarskap och arbetsgruppers roll

Det mesta av myndigheters interna arbete sker genom samspel, medarbetare emellan och mellan medarbetare och chefer. Samarbetet i mer eller mindre tillfälliga arbetsgrupper är på många myndigheter en av grunderna för hur verksamheten bedrivs. I detta kapitel belyser vi hur ledare kan påverka organisationskulturen i det dagliga arbetet och hur samarbete i arbetsgrupper kan påverka organisationskulturen i en myndighet.

Chefer kan visa vägen till en god förvaltningskultur genom praktiskt ledarskap

Som vi tidigare beskrivit styr inte myndighetsledningen och andra med ledande positioner på myndigheten verksamheten enbart genom regler, styrdokument och andra formella beslut. Statskontoret bedömer att ledare också påverkar verksamheten genom sitt praktiska ledarskap, det vill säga det ledarskap som sker i det dagliga arbetet. De har därmed en normerande roll vid myndigheterna. Chefer är förebilder som medarbetare tar efter. Därför behöver personer i ledande positioner visa vägen genom handlingar som ligger i linje med grundläggande regler och principer. Genom praktisk handling visar chefer vilka sociala normer eller sedvänjor som är önskvärda eller legitima. Det gäller myndighetsledningen, men även chefer på alla nivåer i organisationen.

På det här sättet är det praktiska ledarskapet en brygga mellan den formella strukturen och de sociala normer som råder bland anställda. Ett praktiskt ledarskap som karaktäriseras av den statliga värdegrundens principer kan visa vägen för anställda. På samma sätt kan ett dysfunktionellt ledarskap leda åt fel håll och legitimera beteenden som bryter mot olika regler.

Första linjens chefer har stor möjlighet att påverka organisationskulturen

Första linjens chefer har en unik möjlighet att påverka de anställda i sin grupp genom sin närhet till personalen. OECD har bland annat visat att medarbetare som upplever att de blir litade på, uppskattade och sedda kommer att vara motiverade att göra ett bra jobb. Detsamma gäller medarbetare som behandlas på ett bra sätt. De kommer att vara motiverade att också ha ett gott beteende i det dagliga arbetet.⁵³

I våra intervjuer med företrädare för ett antal statliga myndigheter lyfter de intervjuade fram att de ser ledarskap som en viktig del i arbetet för att stärka organisationskulturen. De som vi har intervjuat i Arbetsförmedlingens ledning pekar på att ledarna är viktiga kulturbärare av god förvaltningskultur och vad myndigheten vill förmedla. De beskriver medarbetarskap och chefskap på Arbetsförmedlingen övergripande så här:

Alla anställda är medarbetare som tar ansvar, anpassar sig till förändringar och tar initiativ till utveckling. Chefer är medarbetare som pekar ut riktning, undanröjer hinder och skapar delaktighet.

Samtidigt ser förutsättningarna för ledarskap olika ut i olika delar av Arbetsförmedlingen. I vår intervju med företrädare för myndighetens ledning lyfter de intervjuade fram att vissa delar av verksamheten är mer styrda av regelverk än andra. Det är därför en utmaning att ge likvärdiga förutsättningar för ledarskapet på hela myndigheten. Men de intervjuade bedömer att ledningen är uppmärksam på dessa utmaningar gällande hur cheferna jobbar på olika nivåer på myndigheten.

Första linjens chefer skapar en gemensam bild av uppdraget

Det finns forskning som visar att människor antar de roller som andra tilldelar dem.⁵⁴ På en statlig arbetsplats innebär detta att ledare tydligt måste kommunicera till medarbetarna att de förväntas upprätthålla det allmännas intressen. Ledarna behöver också vägleda medarbetarna i hur

⁵³ OECD. (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*.

⁵⁴ Ibid.

de ska gå till väga för att tillgodose dessa intressen. Två verktyg för detta är återkommande utbildningar och att uppmuntra medarbetarna att reflektera över svåra avvägningar i det dagliga arbetet.⁵⁵

Ett exempel på en myndighet som arbetar aktivt med att skapa en gemensam bild av uppdraget är Polismyndigheten. I vår intervju med ledare på myndigheten lyfter de bland annat fram vikten av att alla chefer har samma bild av uppdraget för att de ska kunna skapa den gemensamma kulturen. De intervjuade anser att första linjens chefer är nyckelindivider för att nå ut till medarbetarna. Myndighetens chefer på alla nivåer, även den högsta, samlas dessutom en eller två gånger per år. En företrädare för ledningen berättar:

Det är en stor myndighet men att få samlas och att få höra ledningens tankar betyder mycket. Det gör att cheferna blir bärare av ledningens vision och vilken kultur som ska råda.

Polisen arbetar sedan 2021 med ledarskap och medarbetarskap genom sin uppdragskompass, en vägledning för en god arbetskultur. En av de intervjuade i ledningen säger följande:

Genom uppdragskompassen vill vi uppmuntra till berömvärda beteenden som alla ska förhålla sig till. Den har fått genomslag och används ofta för att man ständigt ska kunna reflektera kring sin roll som polisanställd och sin roll i staten. Just Uppdragskompassen får bara starkare och starkare betydelse. Men man måste upprätthålla det i vardagen annars blir det bara fina ord. Men genom att uppdragskompassen kommer in i lönesamtal och medarbetarsamtal så medvetandegör man det flera gånger per år.

Polisen genomför också en handledd kompetensutvecklingsinsats (ledarträning) där cheferna tränas i sitt ledarskap. Denna ledarträning integrerar praktik och teori genom vardagsnära övningar, samt genom att använda både återkoppling och reflektion. De beteenden som uppdragskompassen uppmuntrar till används som en naturlig del i ledarträningen. Ambitionen är att insatsen ska inkludera så många chefer som möjligt i regioner och avdelningar och på alla chefsnivåer.

⁵⁵ OECD. (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*.

Närvarande ledare kan påverka myndigheters resultat

Forskningen inom fältet psykologisk trygghet lyfter fram närvarande ledarskap som en viktig faktor för både en organisations resultat och arbetsmiljö. Sambandet uppstår bland annat genom att tryggheten gör att chefer kan mobilisera gruppens kollektiva intelligens. Den kollektiva intelligensen är viktig eftersom kollektivets förmåga kan överträffa summan av de enskilda individernas egna förmågor. Grupper som samarbetar väl har en förmåga att få utväxling för sin kollektiva intelligens.⁵⁶

Forskningen inom psykologisk trygghet visar också att även om olika grupper i en och samma organisation delar samma värderingar så det kan finnas betydande skillnader i den mellanmännsliga tilliten mellan dessa grupper. Det betyder att organisationer som uttryckligen delar samma mål och ambitioner ändå kan ha olika förutsättningar att nå dessa mål. Därför har ledare en central roll i att öka tryggheten i den grupp de leder, genom att förmedla positiva budskap om konsekvenserna av att erkänna misstag, be om hjälp eller förmedla en avvikande åsikt.⁵⁷

Statskontoret har tidigare beskrivit vikten av ett närvarande ledarskap som en viktig faktor i arbetet med en god förvaltningskultur.⁵⁸ Det närvarande ledarskapet kan då komma till uttryck igenom att:

-
- Lyssna och ställa frågor i högre grad än att själv föra ordet
 - Välkomna återkoppling på det egna ledarskapet
 - Prestigelöst våga dela egna misstag och felbedömningar
 - Uppmuntra gruppen att gemensamt lära sig av fel och misslyckanden.⁵⁹
-

⁵⁶ Wennerberg, T. (2023). *Rädda organisationen – En bok om psykologisk trygghet i arbetslivet*.

⁵⁷ Edmondson, A. C. och Lei, Z. 2014. *Psychological Safety: The History, Renaissance, and Future of an Interpersonal Construction*.

⁵⁸ Statskontoret. (2016:20). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

⁵⁹ Wennerberg, T. (2023). *Rädda organisationen – En bok om psykologisk trygghet i arbetslivet*.

Våra intervjuer visar på flera exempel på myndigheter som arbetar aktivt med ett närvarande ledarskap. De som vi har intervjuat på Statens fastighetsverk lyfter fram att resultatet blir bättre om cheferna visar tillit för medarbetarna och medarbetarna tar ansvar. Det snabbar upp processerna och medarbetarna känner sig delaktiga. En av de intervjuade berättar:

När ledarskapet är lyssnande och tillitsfullt händer något. Tidigare hade vi en kultur där den duktiga i sakfrågan blev chef. Så, när medarbetarna körde fast gick de till chefen. Det blev väldigt tungt att vara chef. Nu är det viktigt att chefen visar tillit, att medarbetarna tar ansvar och vågar avgöra själva.

Enligt vår intervju med Jordbruksverkets ledning har även Jordbruksverket arbetat med att rusta cheferna så att de känner sig trygga med att leda på det sätt som myndigheten vill. Detta tror de intervjuade skapar trygghet även bland medarbetarna. Generaldirektören säger följande:

Första linjens chefer är a och o. Jag kommer ingenstans utan att ha med mig cheferna och jobba med ledarskapet. Man måste ha med sig alla chefer för att leda kulturen, men även alla medarbetare måste vara med och ta ansvar för kulturen.

Att reflektera är ett sätt att skapa förutsättningar för en god organisationskultur

Statskontoret har tidigare konstaterat att det är viktigt att myndigheter genomför aktiviteter som kan bidra till praktisk klokskap hos anställda, det vill säga att utveckla en förmåga att hantera svåra situationer och att identifiera komplexa problem. Ett sätt att utveckla en sådan förmåga är att regelbundet låta anställda diskutera och öva.⁶⁰

Flera av de som vi har intervjuat lyfter också fram hur viktigt det är med olika typer av kontinuerliga samtal. Företrädare för Forum för levande historia konstaterar att ett närvarande ledarskap hänger ihop med en

⁶⁰ Statskontoret. (2023:20). *Steg för steg – Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling. Slutrapport.*

levande dialog på myndigheten, både mellan chefer och medarbetare och inom och mellan avdelningar.

Företrädare för myndigheten sade bland annat följande i vår intervju:

Förut svarade vi upp på problem med nya styrdokument. Men vi behöver ha dialoger. Prata om hur vi samarbetar i processer, mer det mjuka.

Myndigheten arbetar aktivt med att utveckla dialogen i alla led inom verksamheten, något som är särskilt viktigt med tanke på att de flesta av myndighetens projekt och verksamheter drivs av flera olika avdelningar.

Dilemmaövningar kan vara en öppning för att diskutera organisationskulturen

Människor är bättre rustade att agera rätt när de vet vad de har att vänta sig. När en person kan förutse risken för ett felaktigt beteende blir det beteendet lättare att motstå. Ett sätt att rusta medarbetare att välja goda beteenden är genom att identifiera etiska dilemman de anställda kan ställas inför.⁶¹

Denna typ av dilemmaövningar kan vara ett bra sätt att inleda samtal om organisationskulturen på en myndighet. Övningarna tar inte särskilt mycket tid i anspråk, vilket gör att de är särskilt användbara för arbetsgrupper som regelbundet vill kunna diskutera sina arbetssätt. En dilemmaövning är ett sätt för chefer och medarbetare att träna sin förmåga att upptäcka och förutse komplexa situationer i arbetsvardagen. Dilemmaövningar är också ett medel för att vänja anställda vid att prata om etiskt svåra situationer, risker och riskfaktorer.⁶²

Vi har genom tidigare studier sett att en del myndigheter använder sig av dilemmaövningar som ett verktyg för att förbereda medarbetare på situationer där principerna i den statliga värdegrunden står mot varandra. Statskontoret har också i flera rapporter rekommenderat att myndigheter bör arbeta med dilemmaövningar. Det gäller bland annat stödskrifter och

⁶¹ OECD. (2018). *Behavioural Insights for integrity*.

⁶² Exempel på dilemmaövningar finns på www.forvaltningskultur.se

rapporter som Statskontoret har tagit fram inom ramen för uppdraget att främja myndigheters arbete mot korruption och Statskontorets kartläggning av myndigheters informations- och kommunikationsverksamhet.⁶³

Samtidigt är vår lärdom av tidigare studier att övningarna måste vara anpassade till verksamheten och till de konkreta situationer som medarbetarna kan ställas inför för att vara meningsfulla.⁶⁴

Genom att hålla dilemmaövningar i olika delar av verksamheten kan myndighetens ledning också upptäcka om synen på den statliga värdegrunden varierar i de olika verksamhetsdelarna. Företrädare för en större myndighet lyfter fram att olika delar av myndigheten betonar olika delar av den statliga värdegrunden:

Som statstjänsteman på vår myndighet så ser man ofta att man har ett personligt ansvar i förhållande till medborgaren, man vill hjälpa och ge service. Medan rättsavdelningen ser andra saker som primära, som legalitet och effektivitet.

Lärande om arbetssättet är också viktigt för en god organisationskultur och goda resultat i arbetet

Forskningen om psykologisk trygghet har också visat att kunskaper om själva arbetssättet är viktigt för att organisationen ska kunna uppnå sina mål. Forskare har konstaterat att om individer känner trygghet i en grupp så förbättrar gruppens prestation, och att gemensamt lärande är en mekanism som underlättar detta samband. Förmågan att kommunicera öppet, genom att experimentera, diskutera, fatta beslut och utveckla nya arbetssätt avgör också om gruppen kommer att prestera väl. Den typ av lärande som avgör om en grupp kommer att prestera väl är lärandet om själva arbetsprocessen (learn-how) snarare än lärandet om vad som ska åstadkommas (learn-what).⁶⁵

⁶³ Statskontoret. (2023:20). *Steg för steg – Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling. Slutrapport*. Se även Statskontoret (2024:5) *Myndigheters arbete med påverkande information och kommunikation. En kartläggning och analys*.

⁶⁴ Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken*.

⁶⁵ Edmondson, A. C. och Lei, Z. (2014). *Psychological Safety: The History, Renaissance, and Future of an Interpersonal Construct*.

Man kan säga att traditionella introduktionsutbildningar och fortbildningar som myndigheter tillhandahåller har en betoning på det förstnämnda, ”learn-what”, även om det rimligen finns en variation i utbildningsinslagen mellan olika myndigheter. Den andra typen av kunskaper, learn-how, sker snarare i det dagliga arbetet genom att medarbetare gemensamt reflekterar över sina arbetssätt och på vilket sätt arbetssätten för dem närmare gemensamma mål.

Arbetsgrupper behöver alltså hålla ett dubbelt fokus på olika typer av mål, både på vilka resultat de når – resultatmål – och på hur de når dessa mål – processmål. Att skapa resultatmål innebär att gruppen gemensamt förtydligar och skaffar sig en gemensam bild av varför den finns och vilket eller vilka mål den ska uppnå. Att skapa processmål innebär att gruppen tar fram mål för sin egen utveckling, hur den behöver och vill vara som grupp. Processmålen är viktiga eftersom gruppen genom dessa mål definierar hur de ska arbeta tillsammans och kommunicera. På så sätt ser gruppen till att de normer som uppstår eller som gruppen skapar är funktionella, det vill säga hjälper gruppen att nå sina resultatmål.⁶⁶

Metarefleksion är ett sätt att lära sig om arbetsprocessen

Ett sätt att utveckla samarbetet i en arbetsgrupp är genom metarefleksion. Genom metarefleksion kan personer som arbetar i en grupp tillsammans utvärdera hur väl de når sina mål och bli medvetna om sina arbetsprocesser.⁶⁷ Det kan exempelvis ske i slutet av ett möte eller i olika faser av ett projekt. Vid ett sådant tillfälle kan gruppen ställa följande frågor:

-
- Vad var det vi förväntade oss skulle hända?
 - Vad var det som faktiskt hände?
 - Vad gjorde vi som fungerade?
 - Vad gjorde vi som inte fungerade?
 - Vad kan vi göra annorlunda i fortsättningen?
-

⁶⁶ Wennerberg, T. (2023). *Rädda organisationen – En bok om psykologisk trygghet i arbetslivet*.

⁶⁷ Ibid.

På det sättet får gruppen kontinuerlig återkoppling på hur den fungerar och blir medveten om sin arbetsprocess.⁶⁸

Polismyndigheten är exempel på myndighet som tillämpar en form av metarefleksion. För att göra det använder de en metod som kallas Reflektioner i vardagen (RIV). Polismyndigheten använder metoden inom flera verksamheter för att medarbetarna ska reflektera kring sitt uppdrag. Syftet med RIV är bland annat att det arbete som sker i vardagen där medarbetarna själva har kunskapen och förmågan att utveckla arbetet och lösa problem ska bli tydligare. Metoden ska också fånga upp och sprida den kunskap som medarbetarna får i det dagliga arbetet, och bidra till myndighetens ambition att vara en lärande organisation. Samtidigt är RIV framtaget för att skapa trygghet, där medarbetarna känner att det blir tillåtet att göra fel. I underlaget som myndigheten använder för att genomföra metoden på arbetsplatser konstaterar Polismyndigheten bland annat ”vi lär oss av att våga prova”.

RIV innehåller liknande uppsättning av frågor som det forskningen har identifierat som intressanta i en metarefleksion. Frågorna ska användas systematiskt och regelbundet för att nå syftet och målet med reflektionen, och ska vara anpassade till varje enskild situation. Enligt företrädare för Polismyndigheten är RIV en metod som används och uppskattas i myndigheten.

Reflektioner om myndighetens organisationskultur förutsätter att det finns en fungerande kommunikation i en arbetsgrupp. Forskare inom fältet psykologisk trygghet har visat att en förutsättning för att grupper ska fungera bra är att de kommunicerar på ett funktionellt sätt, både verbalt och icke-verbalt. Enligt dessa forskare finns det kommunikationsbeteenden som arbetsgrupper behöver ägna sig mer åt och kommunikationsbeteenden som arbetsgrupper behöver ägna sig mindre åt, för att de ska kunna samarbeta bra.⁶⁹ Om kommunikationen är funktionell så överför personerna i gruppen information till varandra på ett ändamålsenligt sätt. Kommunikationen blir icke-funktionell när personer i gruppen har stängda gränser i förhållande till varandra, och därför misslyckas med att överföra information.

⁶⁸ Wennerberg, T. (2023). *Rädda organisationen – En bok om psykologisk trygghet i arbetslivet*.

⁶⁹ Ibid.

Tabell 1. Goda kommunikationsbeteenden i arbetsgrupper enligt forskningen.

Beteenden som grupper bör ägna sig mer åt	Beteenden som grupper behöver ägna sig mindre åt
Värdesätta andras bidrag	Skämta bort
Bygga vidare på andras idéer och upplevelser	Sociala fraser
Sammanfatta	Inleda med "Ja, men..."
Spegla vad andra har sagt	Inleda med "Man borde/Man måste..."
Ställa frågor	Avfärda
Svara på frågor	Ställa ledande frågor
Föra fram åsikter och förslag	Attackera och beskylla
Ge fakta och siffror	Ställa anklagande frågor
Korrigera missförstånd	Självförsvar
	Klagande
	Sarkasmer

Kvalitén och djupet i personers lyssnande är enligt forskningen också något som påverkar hur väl gruppsamarbeten fungerar. Forskningen har bland annat visat att lyssnande av hög kvalitet (det vill säga ett aktivt och engagerat lyssnande) kan ha samband med förbättrade arbetsprestationer, bättre ledarskap, ökad tillit och färre fall av utmattningsproblematik i en organisation.⁷⁰

Jordbruksverket är en myndighet där ledningen har velat lära sig mer om hur myndigheten kommunicerar. Under 2023 lät därför ledningen genomföra en mätning av kommunikationsmognaden i myndigheten, med hjälp av en konsultfirma. I mätningen ingick att konsultfirman bedömde kommunikationsmognaden genom att undersöka exempelvis om det förekommer feedback, dialog eller konstruktiva kommentarer i myndigheten i olika organisatoriska delar. Utifrån mätningen rekommenderade de även förbättringar. Mätningen utgick från chefers, kommunikatörers och medarbetares uppfattningar om kommunikationen i myndigheten och hur den fungerar i praktiken. De svarande fick bland annat ta ställning till följande påståenden:

⁷⁰ Wennerberg, T. (2023). *Rädda organisationen – En bok om psykologisk trygghet i arbetslivet.*

-
- ”Det finns en konstruktiv feedback-kultur i min organisation.”
 - ”Vi kan ha en dialog när det behövs i min organisation.”
 - ”I min organisation är konstruktiva kommentarer viktiga för vår utveckling.”
-

Enligt personer som vi intervjuade på Jordbruksverket har resultaten från mätningen bidragit till att de nu vet mer om hur myndigheten kommunicerar, att kommunikationen i regel är god och att människor är bra på att bygga relationer.

5 Medarbetarskap och rollen som statligt anställd

Personer i ledande positioner i en myndighet har en roll i att se till så myndigheten i stort balanserar de olika delarna i den statliga värdegrunden på ett rimligt och ändamålsenligt sätt. Men i slutändan är det upp till den enskilde medarbetaren att i sitt arbete balansera exempelvis effektivitet och god service, samtidigt som medarbetaren ska se till att lagar och förordningar följs. I detta kapitel belyser vi medarbetarens roll i att skapa och upprätthålla en organisationskultur som understödjer en god förvaltningskultur.

Alla medarbetare har ett ansvar att ta hänsyn till alla delar av den statliga värdegrunden

Den statliga värdegrunden ställer höga krav på medarbetarens förmåga att balansera olika värden och agera i värdegrundens anda. För detta krävs det att personen känner till och förstår interna regler och riktlinjer och har en arbetsmiljö som ger hen förutsättningar för olika typer av avvägningar i svåra situationer. Det behövs också sociala normer i medarbetarens närmsta omgivning som stöttar ett gott beteende för den enskilde.

Våra intervjuer inom ramen för denna studie visar på exempel där myndigheter med en tydlig expertroll eller starka professioner kan uppleva utmaningar, till exempel i att olika professioner odlar olika värderingar och arbetar för olika mål. Medarbetare kan exempelvis identifiera sig med forskningsdiscipliner eller sektorer utanför myndigheten. Att fatta beslut som strider mot en gängse norm i det sammanhang som medarbetaren identifierar sig med kan kännas svårt för hen. Den enskilda medarbetaren kan också ha svårt att förena exempelvis en roll som forskare eller expert med rollen som statligt anställd. I sådana situationer kan myndigheten bli svårstyrd. Det kan också hända att strategiska beslut fattas på lägre nivåer i organisationen än vad exempelvis en delegationsordning säger.

Dessa situationer speglar beteendeforskningens insikter om att människor inte kan förväntas agera objektivt i alla lägen. Det beror på människors inneboende så kallade bias, människors tendens att värdera och reagera utifrån personens tidigare erfarenheter eller information, förutfattade meningar, ideologier, preferenser och liknande. Det kan exempelvis göra att människor särbehandlar personer som de upplever tillhör deras grupp eller är lika dem på något sätt. OECD har pekat på att ledare behöver vara medvetna om att en sådan bias kan leda till intressekonflikter som kanske inte är uppenbara till en början. Att kartlägga sådana risker kan vara ett sätt att förutse situationer då fel beslut fattas. Ett annat sätt är att införa mekanismer som skapar ett avstånd mellan beslutsfattaren och möjligheten till att fatta beslut färgade av en sådan bias. Det kan exempelvis röra sig om att avidentifiera beslutsunderlag eller att kräva att beslutsfattaren argumenterar både för och emot sitt beslut.⁷¹

I tidigare kapitel i denna skrift har vi lyft fram myndighetsledningens roll i att förse anställda med den typ av kunskaper som gör att medarbetaren klarar av att utföra sitt arbete på bästa sätt. Det handlar både om kunskaper om den enskilda myndighetens uppdrag och verksamhet och om kunskaper om vad det innebär att vara anställd av staten. I detta kapitel lyfter vi fram ytterligare förutsättningar för att medarbetare ska vara rustade för sin roll som statligt anställda.

Engagemang för uppdraget innebär också avvägningar

Vissa forskare anser att anställda som agerar i sin organisation med en känsla av ett slags medborgarskap inte bara tillför en arbetskraft till organisationen utan också bidrar positivt till den psykologiska och sociala dimensionen på arbetsplatsen. Medborgarskap ska i detta avseende ses som att medarbetaren känner tillhörighet till arbetsplatsen och tar ett eget ansvar för att bidra konstruktivt till arbetsplatsens verksamhet. Sådana individer presterar också bättre än personer som inte har en sådan inställning till sin arbetsplats.⁷² Det finns också forskare som har pekat på ett mer långtgående samband mellan enskilda anställdas engagemang och

⁷¹ OECD. (2018). *Behavioural Insights for public integrity*.

⁷² Robbins, S.P. och Judge, T.A. (2017). *Essentials of Organisational Behaviour*.

organisationers prestationer – organisationer med engagerade medarbetare har också bättre förutsättningar för att prestera väl.⁷³

I en situation där i stället medarbetare inte känner tillhörighet eller engagemang för arbetsplatsen, så kan individer handla på ett sätt som skapar distans mellan dem själva och organisationen. Vanliga exempel på detta är att komma för sent till jobbet eller missa möten.⁷⁴

Statskontorets myndighetsanalys av Digg visar att det fanns ett samband mellan myndighetens förutsättningar för en god förvaltningskultur och det starka engagemang för arbetsuppgifterna som myndighetens medarbetare hade. Rapporten beskriver exempelvis att myndighetens egna medarbetarundersökningar bekräftade att medarbetarna på Digg trivdes och att det över lag var god stämning i organisationen. Svaren visade på höga värden för påståenden om att vara stolt över att arbeta på Digg och att ha stöd från kollegor.⁷⁵ Medarbetarnas engagemang och positiva upplevelse av myndigheten som arbetsplats var något som Statskontoret i sin analys bedömde bidrog till att stärka förvaltningskulturen på myndigheten.

Engagemang samspelar med en god arbetsmiljö

Men Statskontorets myndighetsanalys visar också att Diggs medarbetare och chefer hade en hög arbetsbelastning, något som uppmärksammats redan tidigare i en konsultrapport om myndigheten. Konsulten bedömde att den höga graden av stress i organisationen innebar en risk att chefer och medarbetare fokuserade på de egna uppgifterna på bekostnad av gemensamma, mer strategiska uppgifter. Konsultföretaget ansåg att detta riskerade att leda till en brist på gemensam förståelse, och snarare ett vi och dom-tänk i myndigheten.

⁷³ A. M. Marampa , R. W. V.Khananda, A. I. Anggraeni. (2021). *The Effect of Organizational Culture on Organizational Performance*.

⁷⁴ Robbins, S.P. och Judge, T.A. (2017). *Essentials of Organisational Behaviour*.

⁷⁵ Statskontoret. (2023:18). *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning*.

Statskontoret uppmärksammar i myndighetsanalysen av Digg att ett starkt engagemang också kan göra att medarbetare arbetar mer än vad som ryms i en 40-timmarsvecka. I denna analys pekar Statskontoret bland annat på att regeringen bör styra myndigheten mer strategiskt, genom att prioritera bland uppdrag som myndigheten får. Även ledningen har ett ansvar att arbeta med ambitionsnivån i sådana situationer och föregå med ett gott exempel genom att inte arbeta för mycket.⁷⁶

Även beteendeforskningen belyser hur arbetsmiljön påverkar anställdas förutsättningar att göra rätt avvägningar i sitt arbete. Människor som är trötta eller arbetar under tidspress har ofta sämre självkontroll, vilket kan leda till icke önskvärda beteenden. På samma sätt kan en alltför stor arbetsbörda, resultatpress och korta kontrakt undergräva det etiska handlandet. Sådana situationer kan ge anställda en anledning att runda hörn och kringgå regler, samt ge dem en möjlighet att rättfärdiga icke önskvärda handlingar ("om mina arbetsgivare inte bryr sig om mig, varför ska jag bry mig om dem?").⁷⁷

Tidsbrist och stress kan därför påverka rättssäkerheten och kvaliteten i ett beslut.⁷⁸ Statskontoret bedömer att detta betyder att myndigheter som arbetar aktivt med att skapa en god arbetsmiljö för sina medarbetare därför också arbetar med att skapa förutsättningar för medarbetarna att göra rätt avvägningar i sin yrkesutövning, något som är en förutsättning för en god förvaltningskultur. Ett engagemang från medarbetarna är inte bara nödvändigt för att medarbetarna ska känna ett driv att genomföra sina arbetsuppgifter på bästa sätt. Det är också viktigt för att medarbetaren ska kunna signalera till chefer om brister i arbetsmiljön, som kan vara hinder för medarbetarnas prestationer. För att medarbetaren ska kunna signalera om sådana brister krävs det att det finns en öppenhet för sådana signaler i organisationen. Chefer har på så sätt ett ansvar att vara lyhörda för medarbetarna, medan medarbetaren ska känna sig trygga nog att våga säga till.

⁷⁶ Statskontoret. (2023:18). *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning*.

⁷⁷ OECD (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*.

⁷⁸ Ibid.

Ett starkt engagemang bör kunna förenas med myndighetens mål

Även om en organisationskultur där medarbetarna känner ett starkt engagemang i grunden är något positivt så finns det situationer där engagemanget kan medföra utmaningar. En sådan utmaning är att medarbetarna riskerar att göra en egen tolkning av myndighetens uppdrag som avviker från de prioriteringar som ledningen har ställt upp.

De vi intervjuade på Arbetsförmedlingen anser exempelvis att det behövs en kultur där alla är med för att lösa det uppdrag som ledningen fokuserar på, och att medarbetarna då också behöver tycka att det är okej att inte lösa andra delar av uppdraget samtidigt. Utmaningen i detta kan vara att den individuella handläggaren kanske vill fokusera på något annat. Men kulturen behöver ändå vara att den enskilda medarbetaren accepterar den inriktning som ledningen har stakat ut, och inser att det är den de behöver jobba mot.

Hur medarbetare tolkar myndighetens uppdrag och den enskilda statstjänstepersonens ansvar bör vara teman som diskuteras vid alla statliga arbetsplatser. Den enskilda medarbetaren kan sedan använda erfarenheterna från diskussionerna för att kunna göra rätt avvägningar i sin egen vardag. Som vi redan konstaterat i tidigare kapitel kan sådana samtal ske under mer eller mindre strukturerade former, exempelvis genom dilemmaövningar eller som en del i samtal om risker i verksamheten.

Medarbetare ska känna till sin roll och reflektera över den

Medarbetarna i en statlig myndighet är ofta de personer som i sin yrkesutövning har den närmaste kontakten med enskilda. Denna kontakt för med sig ett ansvar att agera i enlighet med de principer som den statliga värdegrunden bygger på. Myndigheter är därför beroende av att medarbetarna är väl rustade för rollen som anställda av den enskilda myndigheten och av staten i stort. Medarbetarna behöver ha en god förståelse för både sina specifika arbetsuppgifter och för de krav som ställs på dem som representanter för staten. Det är först då som de kan ta ett aktivt ansvar för att bidra till att organisationskulturen på myndigheten är god.

Bristande kunskap om vad det innebär att arbeta i staten kan stå i vägen för myndighetens förmåga att fullfölja sitt uppdrag

I den svenska statsförvaltningen har den enskilda medarbetaren ett stort ansvar för att fatta beslut i enskilda ärenden. Det innebär att de kan utöva stor makt över individer.⁷⁹ Därför är det inte tillräckligt att myndigheters anställda känner till det regelverk som styr den enskilda myndighetens verksamhet. De behöver dessutom ha god kännedom om de generella regler som gäller för alla myndigheter och om vad som förväntas av dem i deras arbete som statsanställda. Denna förståelse är grunden för att myndigheterna ska kunna genomföra sitt uppdrag på bland annat ett rättssäkert och korrekt sätt. För att principerna i den statliga värdegrunden ska hållas levande bland medarbetarna behöver myndigheternas ledning aktivt arbeta för att de ska förstå innebörden och hur detta ska appliceras i verksamheten.⁸⁰

I Statskontorets rapporter tar vi ofta upp att myndigheterna bör arbeta med att förstärka medarbetarnas kunskap om den statliga värdegrunden, en god förvaltningskultur och rollen i staten. Det är viktigt att alla medarbetare förstår lagstiftningens krav på myndigheter och på rollen som statsanställd.⁸¹ Vi har i våra rapporter också sett många exempel på situationer där bristande kunskap om vad det innebär att arbeta för staten står i vägen för myndighetens förmåga att genomföra sitt uppdrag väl. I myndighetsanalyserna av till exempel Statens institutionsstyrelse och Statens centrum för arkitektur och design beskrev vi att medarbetarna generellt hade låga kunskaper om vad som gäller för att arbeta i staten och att detta riskerar leda till att myndigheterna inte följer alla regelverk.⁸²

Även i de intervjuer som vi har genomfört inom ramen för denna studie reflekterar de intervjuade bland annat över situationer där chefer inte förstår att de är skyldiga att arbeta med regeringsuppdrag och

⁷⁹ Marcusson, L. (2022). *Värdegrundsarbete som förvaltningspolitiskt verktyg*. I Statskontoret. *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – En forskningsantologi*.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken*.

⁸² Statskontoret. (2023:9). *Myndighetsanalys av Statens centrum för arkitektur och design*. Statskontoret (2020:7). *Myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse*.

medarbetare som inte känner till att de arbetar på en statlig myndighet. Myndighetsledningarna som möter sådana problem berättar i våra intervjuer att de hela tiden arbetar med att betona olika delar av den statliga styrningen och hur den fungerar. Detta gör de bland annat genom att generaldirektören själv pratar om dessa frågor i samtal med medarbetarna. Myndighetsledningar som vi har intervjuat anser också att de bär med sig insikten att god förvaltningskultur inte är något man blir klar med, utan att det är ett kontinuerligt förbättringsarbete.

Kompetensförsörjning är ett verktyg för att understödja organisationskulturen

Myndighetsledningar behöver rusta sina medarbetare med den kompetens de behöver för att de ska kunna bidra både till myndighetens arbete och till organisationskulturen i myndigheten. Det arbetet börjar med en medveten kompetensförsörjning i myndigheterna.

I Statskontorets rapporter lyfter vi ibland upp strategiska frågor om kompetensförsörjning inom myndigheterna. Att en stor andel av de anställda på en myndighet exempelvis är nära pensionen medför att myndigheterna behöver se till att det blir en effektiv kompetensöverföring från gamla till nya medarbetare.⁸³ Ett annat av myndighetsledningens ansvar är att inventera och planera för framtida behov av specialistkompetens inom vissa områden. Även nya regeringsuppdrag kan kräva en delvis annan typ av kompetens än vad som finns i myndigheten i dag. För att genomföra uppdraget kan myndigheten då behöva korttidsanställa medarbetare eller anlita konsulter.

För att klara av sin långsiktiga kompetensförsörjning kan en myndighetsledning bland annat behöva:

-
- kartlägga framtida behov av kompetensutveckling
 - fastställa en rekryteringsstrategi
 - skapa förutsättningar för en bra kompetensförsörjning.
-

⁸³ Se Statskontoret. (2017:4). *Myndighetsanalys av Riksarkivet*.

Det behövs utbildning av olika slag för att befästa kunskapen om rollen som statligt anställd

Varje myndighetsledning behöver försäkra sig om att de anställda får möjlighet att utbilda sig om vad rollen som statligt anställd innebär. Detta bör ske genom någon form av introduktionsutbildning, men också genom kontinuerlig kompetensutveckling.

Vi har tidigare sett att många myndigheter har en introduktionsutbildning för nyanställda, och att det i många introduktionsutbildningar också ingår utbildning om den statliga värdegrunden. Vi har även sett att gränsdragningen mellan kunskap om rollen som statsanställd och kunskap som gäller myndighetens uppdrag och verksamhet ibland är otydlig. I praktiken väver myndigheterna ofta samman dessa delar.⁸⁴ Vi bedömer att detta är fullt rimligt, då det oftast är just hur rollen som statligt anställd kommer till uttryck i den enskilda myndighetens uppdrag som är intressant att diskutera.

Inom ramen för denna studie ser vi exempel på myndigheter som har gjort insatser för att höja de anställdas kännedom om det egna uppdraget och rollen som statligt anställd. Jordbruksverket använder den årliga fysiska myndighetsdagen för att sprida och öka kunskapen om de olika delarna i myndighetens uppdrag, men också sådant som avdelningsdagar och generaldirektörens veckobrev. Samtliga nyanställda får också en introduktionsutbildning om den statliga värdegrunden, och myndigheten har genomfört en utbildningsinsats för hela myndigheten kallad värdegrundsveckan om just den statliga värdegrunden. I chefsutbildningarna får cheferna dessutom en fördjupning i värdegrunden. I intervjun med Jordbruksverket betonar en person vikten av att utbildningen inte blir en isolerad insats:

Kulturen får inte vara något eget utan ska leva i allting, budget, verksamhetsplanering. Ska samla den röda tråden, ska finnas i introduktionsutbildningen och det ska finnas samma signaler om kulturen. Då måste man ha med sig cheferna. Det ska genomsyra allting.

⁸⁴ Statskontoret (2021). *God förvaltningskultur i praktiken*.

I polisutbildningen har rollen som statligt anställd varit en del i kursutbudet i många år. Polismyndigheten använder också sin så kallade uppdragskompass som ett hjälpmedel för att både påminna om myndighetens uppdrag och om vikten av att se till att medarbetarna alltid tänker på sin roll som statligt anställd. Uppdragskompassen beskriver beteenden som polisen ska sträva mot när de utför sina uppdrag, och den ska bidra till förväntad och önskvärd kulturförflyttning. Bakgrunden till Uppdragskompassen är att ledningen vill kunna styra med tillit som utgångspunkt samtidigt med ett ökat fokus på organisationskulturen. Att detta är något som behövs har blivit tydligt bland annat genom internrevisionens granskning av organisationskulturen. Internrevisionen pekar på både styrkor och svagheter i polisens organisationskultur. Ledarskap och medarbetarskap är områden som granskningen visar behövde utvecklas.

Konsulter och visstidsanställda behöver också känna till vad det innebär att jobba för staten

En myndighet vars uppdrag ändras ofta, som får många olika uppdrag eller som fått nya som de tidigare inte haft, kan ha svårt att också klara av att hålla utbildningar för anställda. Samtidigt är just korta uppdrag något som många myndigheter behöver förhålla sig till.

Alla myndigheter behöver därför ha tagit fram en struktur och en kultur för att tillgodose detta. Våra tidigare rapporter visar att en verksamhet som är starkt beroende av konsulter har svårare att göra myndighetsrollen tydlig och har svårare att förankra arbetet med en god förvaltningskultur, eftersom konsulter inte har staten som arbetsgivare.⁸⁵

Statskontoret har tidigare presenterat olika förslag på hur en myndighet kan arbeta för att undvika korta eller tidsbegränsade anställningar eller anlita konsulter. Exempelvis kan myndigheter omfördela arbetsuppgifter mellan medarbetare. Myndigheter kan också samverka om personal eller låna personal från andra myndigheter om en myndighet får ett tillfälligt behov av någon specifik kompetens.⁸⁶

⁸⁵ Statskontoret. (2017:12). *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*.

⁸⁶ Statskontoret. (2023). *När myndigheter ställer om – Erfarenheter av snabba omställningar*.

Ibland går det inte att låna in personal från annan myndighet, och det kan även av andra skäl vara nödvändigt att använda sig av konsulter eller att korttidsanställda personal. Statskontoret har tidigare konstaterat att konsultanvändning kan vara ett snabbt sätt att förvärva kompetenser. Men det finns flera saker som myndigheter i sådana fall behöver tänka på, till exempel hur kunskapsöverföring ska ske mellan konsulter och myndigheten.⁸⁷

Att undvika risk kontra att vara trygg att riskera göra fel

För att medarbetare ska kunna ta ansvar för verksamheten behöver de ofta känna sig trygga med att föra fram sina synpunkter, även om de kan ses som obekväma. Forskningen om psykologisk trygghet visar att människor ofta upplever det som en risk att ta plats i en grupp, att göra sin röst hörd, eftersom de befärrar att andra människor ska bemöta deras beteende på ett negativt sätt. Om en person känner sig trygg i sin grupp är sannolikheten större att personen vågar uttrycka sin åsikt, snarare än att vara tyst.

Att vara tyst ska i detta sammanhang förstås i vid bemärkelse. Det kan exempelvis röra sig om situationer där en person har haft möjlighet att uttrycka sitt eget perspektiv, men låter bli.⁸⁸ Det kan till exempel handla om att varna för risker med ett visst förslag eller att föreslå förbättringar i en strategi. Det finns då en stor risk att information som kan vara av stor betydelse för organisationen fastnar hos enskilda individer.⁸⁹

Individens dilemma kring att göra sin åsikt hörd eller vara tyst kan åskådliggöras genom en riskkalkyl där fördelar och nackdelar med att göra sin röst hörd eller förbli tyst vägs mot varandra.

⁸⁷ Statskontoret. (2023). *När myndigheter ställer om – Erfarenheter av snabba omställningar*.

⁸⁸ Wennerberg, T. (2023). *Rädda organisationen – En bok om psykologisk trygghet i arbetslivet*.

⁸⁹ Ibid.

Tabell 2. Individens riskkalkyler vid avvägningen om de ska göra sin röst hörd.

	Vem drar fördel?	När infaller fördelen?	Hur säker är fördelen?
Göra sin röst hörd	Organisationen	Med viss fördröjning	Låg säkerhet
Vara tyst	Individen själv	Omedelbart	Hög säkerhet

Fördelarna med att säga något är ofta osäkra, och det kan dröja innan fördelarna uppstår. I de fall fördelarna blir tydliga tillfaller de också först och främst organisationen, till exempel när det handlar om att varna för risker med ett visst förslag eller föreslå förbättringar i en strategi. Det är enklare för individen att vara tyst, eftersom individen uppfattar fördelarna med att vara tyst som både mer säkra och omedelbara.⁹⁰

Forskare inom fältet psykologisk trygghet lyfter också fram att organisationskulturen bör vara tillåtande gentemot misstag. Motsatsen uppstår när organisationen kräver perfektionism av medarbetarna. Dessa forskare menar bland annat att organisationer som utmärks av perfektionism skapar ett klimat där det blir oerhört viktigt att ingen gör misstag. Perfektionism hämmar på så sätt organisationens förmåga att hantera misstag på ett konstruktivt sätt.⁹¹

Samtal om riskkulturer kan vara ett sätt att främja goda organisatoriska värden

Eftersom sedvänjor och sociala normer kan utmana formella regler och sätta en formell styrning ur spel så finns det all anledning för en myndighetsledning att fundera över vad det är för olika interna kulturer som finns vid myndigheten. En kultur kan till exempel göra att en medarbetare gör en riskkalkyl i en situation och bestämmer sig för vara tyst, med de följder som detta beslut kan ge för verksamheten.

⁹⁰ Wennerberg, T. (2023). *Rädda organisationen – En bok om psykologisk trygghet i arbetslivet.*

⁹¹ Bringselius, L. (2023). *Psykologisk trygghet – Att välkomna den som utmanar.*

Litteraturen på området beskriver olika organisationskulturer som kan öka risken för korruption. Men beskrivningar av sådana så kallade riskkulturer kan också användas som ett stöd för att få i gång samtal om vilka organisatoriska värden som råder på arbetsplatsen och om dessa är önskvärda. I den här typen av samtal är poängen inte att avgöra om verksamheten har en viss riskkultur eller inte. Samtalen kan i stället peka ut insatser som verksamheten behöver för att främja en god förvaltningskultur i myndigheten.⁹² Frågor som diskussionsledare kan ställa i ett sådant samtal kan vara:

-
- Hur kan vi upptäcka riskkulturer i vår verksamhet?
 - Finns det spår av riskkulturer i vår verksamhet?
 - Vad kan vi göra för att undvika att riskkulturer etableras i vår verksamhet?
-

I litteraturen finns bland annat följande riskkulturer beskrivna:

Blindhetens kultur, som relaterar till termen willful blindness, som pekar på att individers val och risktagande snarare styrs av vanor, tumregler och önsketänkande än av rationella val.⁹³ En sådan kultur kan göra att ledningen i myndigheten inte anser att myndigheten behöver arbeta aktivt med organisationskultur, eftersom den inte ser riskerna eller bristerna.

I en *tyst arbetskultur* eller *tystnadskultur* tystas kritik ned av kollegor och chefer. Normer som uppstår i en sådan kultur är ”sköt dig själv” och ”ifrågasätt inte”. Tysta arbetskulturer kan spridas från ledningsnivå ut i hela myndigheten, och exempelvis göra att mellanchefer tycker att de möter motstånd från högre chefer när de vill agera mot avvikande arbetssätt.⁹⁴ Det kan också göra att myndigheten inte prioriterar diskussioner som ska underlätta för medarbetarna att få en gemensam syn på myndighetens uppdrag, och att de på myndigheten inte öppet diskuterar risker för felsteg och korruption.

⁹² Du kan läsa mer om riskkulturer i Statskontorets rapport (2022) *Stöd för analys av korruptionsrisker Del 2. Arbetssätt för att identifiera risker för korruption*.

⁹³ Brottsförebyggande rådet. (2014). *Korruption i Myndighetssverige. Otillåten påverkan mot insider*.

⁹⁴ Ibid.

I en *informell regelkultur* finns det informella regler som är oförenliga med det formella regelverket. Ett vanligt exempel är otillåtna slagningar i myndigheters register. Följden av en informell regelkultur kan bli att personalen inte vet vad som är rätt och fel, och att de blir sämre på att agera korrekt. De informella reglerna blir också effektiva rationaliseringar när oegentligheten väl upptäcks: ”Jag trodde inte det var fel, alla andra gör det ju!”⁹⁵

I en *produktivitetskultur* (ibland också kallad för effektivitetskultur) finns ett alltför ensidigt fokus på resultat. Detta kan leda till att anställda tar genvägar och bortser från rutiner. Det blir i en sådan kultur också svårt för medarbetare att föra fram förslag som kan innebära att kvantitativa mål och andra effektmål inte uppnås.⁹⁶

En *avstegskultur* innebär att medarbetarna medvetet gör mindre avsteg från bland annat interna riktlinjer, ofta uppmuntrade av personer i ledande positioner. Detta kan leda till att större avsteg, som kan innebära stora risker för myndigheten, inte uppfattas som exceptionella.⁹⁷

⁹⁵ Brottsförebyggande rådet. (2014). *Korruption i Myndighetssverige. Otillåten påverkan mot insider.*

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ds 2018:6. *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift.*

6 Sammanfattande slutsatser

I den här skriften illustrerar vi hur organisationskulturen påverkar hur myndigheterna genomför sina uppdrag och vilken förmåga de har att leva upp till kraven i lagar och regler. Den här kulturen byggs bland annat upp av sociala normer, sedvänjor och föreställningar, och den påverkar hur tjänstepersoner agerar och deras vardagliga praktiska rutiner.

Det finns verktyg och arbetssätt som kan bidra till att påverka organisationskulturen så att den i hög grad speglar de rättsprinciper som den statliga värdegrunden vilar på. Dessa verktyg och arbetssätt kan också hjälpa myndigheterna att utveckla en god förvaltningskultur. I den här skriften visar vi att myndigheterna bland annat kan åstadkomma detta genom att:

-
- ledningen utövar ett närvarande, öppet och engagerande ledarskap som genom sitt agerande är en god förebild för övriga medarbetare på myndigheten
 - utbilda och informera medarbetarna för att öka deras kännedom om de regler som gäller och förståelsen för dessa
 - ha regelbundna samtalsövningar som gör att medarbetarna får öva på att omsätta teoretisk kunskap till praktisk klokskap i sin arbetsvardag.
 - ha lönekriterier och andra incitament som belönar önskvärda beteenden
 - ha ett öppet och tryggt klimat som stimulerar medarbetarna att reflektera och diskutera.
-

Vårt budskap är att det handlar om att hitta en balans i åtgärderna när myndigheter ska arbeta för att den interna styrningen och kontrollen ska fungera så bra som möjligt. Det är särskilt viktigt i arbetet för att skapa en god förvaltningskultur. I det arbetet är det helt nödvändigt att myndigheterna arbetar med både strukturen, det vill säga den formella styrningen, och med organisationskulturen, det vill säga de värderingar och den praktik som råder i en verksamhet.

Organisationskulturen kan både vara ett smörjmedel och ett hinder för myndigheterna

Ett syfte med den här studien har varit att undersöka vilken betydelse den interna organisationskulturens har för hur väl myndigheter genomför sitt uppdrag och lever upp till kraven på god förvaltning. Även om det är självklart att myndigheterna ska fullfölja de uppgifter de har i sina instruktioner och sköta sin verksamhet enligt gällande lagar och regler, så finns det faktorer i myndigheternas organisationskultur som påverkar hur väl de kan fullfölja dessa skyldigheter.

Organisationskulturen kan bära på egenskaper som kan fungera som ett smörjmedel för myndigheters förmåga att uppnå mål, lösa uppgifter och leva upp till de krav som reglerna ställer. I förlängningen kan organisationskulturen skapa förutsättningar för vilka möjligheter regeringen har att få genomslag för sin styrning i förvaltningen. Men dessvärre gäller också det omvända. En organisationskultur kan bära på egenskaper som sätter den formella styrningen ur spel och som bidrar till att verksamheten inte fungerar på ett tillfredställande sätt. Organisationskulturen blir då i stället bärare av en alternativ informell regelstruktur. Eftersom det är myndighetsledningen som ytterst är ansvarig för verksamheten så är det viktigt att den också är medveten om hur kulturen påverkar verksamheten.

Vår samlade bedömning är därför att organisationskulturen inte enbart kan betraktas som karaktärsdrag i verksamheten. Organisationskulturen har också praktisk betydelse för vilken förmåga myndigheten har att uppfylla sitt uppdrag och leva upp till kraven på god förvaltning. Sociala normer, sedvanor och uppfattningar påverkar anställda och kan prägla verksamheter. Den spelar därför en avgörande roll för hur väl myndigheterna fungerar.

Organisationskulturen berör all verksamhet och handlar inte enbart om god förvaltning

Organisationskulturen berör myndighetens inre liv på många sätt, och kan därför påverka all verksamhet. Det handlar inte enbart om att den kan utmana de formella krav som finns på myndigheten när det gäller god förvaltning. Den kan även sätta sin prägel på arbetsmiljön och påverka de anställdas arbetsdag utan att för den skull äventyra verksamheten eller myndighetens uppdrag.

Det här innebär att det kan handla om små enkla vardagliga rutiner som inte är reglerade i detalj. Det kan exempelvis vara hur vi sorterar papper, hur vi bokar resor, om vi överutnyttjar förtroendearbetstid eller struntar i att gå på arbetsplatsträffar, och hur vi betar oss mot varandra.

Det finns alltså en rad oönskade beteenden som inte träffas av regler. Ett sätt att komma till rätta med sådant brukar vara att utöka den formella styrningen och strukturen genom att exempelvis ta fram interna bestämmelser eller riktlinjer. Det behöver inte nödvändigtvis vara dåligt att göra så. Men denna reflex kan leda till att reglerna blir så många att de blir svåröverskådliga för den anställde, och kan göra det svårare att följa alla regler. Om det dessutom finns sociala normer eller sedvänjor som verkar i en annan riktning så finns det en risk att den nya bestämmelsen blir verkningslös. Som vi visar i kapitel 4 kan det exempelvis finnas riskkulturer i en avgränsad del av myndigheten, en slags subkultur där den formella styrningen inte har någon effekt.

Det ger därför inte nödvändigtvis önskvärd effekt att en ledning bara arbetar med att utöka och befästa den formella styrningen och strukturen. Det kan även leda till oönskade konsekvenser. Exempelvis kan utökade kontroller bidra till att medarbetare följer reglerna genom att de skapar en rädsla för att göra fel. Beteendeforskning visar att det går att uppnå motsvarande eller bättre resultat med andra medel, exempelvis genom att uppmuntra anställdas inneboende motivation att agera på ett visst sätt.⁹⁸ Då handlar det snarare om att skapa en miljö där anställda känner sig delaktiga, som är öppen för kritisk reflektion och för medarbetares initiativ.

⁹⁸ OECD. (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*.

Kunskap och reflektion kompletterar varandra i arbetet för en god förvaltningskultur

Vår studie visar på hur viktigt det är att myndigheter arbetar aktivt för att lyfta fram vissa typer av sociala normer som understöder en god förvaltningskultur. I det arbetet är syftet att göra myndigheternas medarbetare till bärare av vissa typer av sociala normer som är i linje med centrala regelverk. Det kan myndigheterna göra genom att rusta medarbetare med en gedigen förståelse för uppdraget som anställd i staten. Det kan myndigheten göra genom traditionell utbildning och annan kompetensutveckling, bland annat om verksamhet och om rollen som statligt anställd. Vårt arbete med denna skrift visar också att många myndigheter arbetar med att förse de anställda med kunskaper om den statliga värdegrunden.

Men för att förstå rollen som statligt anställd och kunna hantera svåra situationer kräver det också andra former av kunskap. Genom strukturerade samtal och reflektion kan myndigheterna bidra till att anställda utvecklar en slags praktisk klokskap. Detta är något annat än traditionell kunskap som kan gå att läsa sig till. Praktisk klokskap utgår från vad vi vet, men lägger till det en förståelse för hur medarbetaren kan använda det vetandet i olika sociala sammanhang. På det sättet bidrar den praktiska klokskapen till en förmåga att hantera svåra situationer och att identifiera komplexa problem. Det är svårt att formulera denna praktiska klokskap i riktlinjer och styrdokument, men den bidrar till att skapa tjänstepersoner som kan vara trygga i svåra situationer.

I forskningen om psykologisk trygghet förs liknande resonemang. Lärandet är en förutsättning för tryggheten. Lärandet tränar upp förmågan att släppa in andras perspektiv, att dela med sig av sina egna perspektiv och att reflektera gemensamt. Även här bygger lärandet på dialoger, och lyfter fram målkonflikter och etiska dilemman. Genom att ledningen stimulerar dessa former av lärande visar den att den tycker att kritisk reflektion och att ifrågasätta rådande uppfattningar är okej, och till och med något bra.

Flera av Statskontorets skrifter visar att myndigheter använder sig av så kallade dilemmasamtal som ett verktyg för att förbereda medarbetare på situationer där den statliga värdegrundens principer krockar med

varandra.⁹⁹ Dilemmasamtal ser vi som viktiga arbetssätt som myndigheterna kan använda sig av för att utveckla praktisk klokskap och bidra till trygga organisationer.

Ledare behöver kontinuerligt främja normer som understödjer verksamhetens uppdrag och mål

En myndighetsledning som vill åstadkomma en organisationskultur som understödjer en god förvaltningskultur behöver arbeta aktivt för att stärka önskvärda sociala normer i sin verksamhet¹⁰⁰. De behöver även arbeta för att det inte ska uppstå situationer där det finns normer och sedvänjor som utgör en risk för verksamheten. Exempelen i vår studie visar att myndigheter ibland inser detta och dessutom använder sig av olika verktyg för att understödja att sådana önskvärda sociala normer växer fram. De exempel som vi har sett handlar bland annat om insatser för att skapa en god intern kommunikation och för att skapa delaktighet. Exempelen handlar också om myndighetsledare som själva visar att de agerar efter de organisatoriska värden som de vill ska råda på myndigheten och betonar vikten av att agera efter den statliga värdegrundens principer.

Ledare kan påverka de sociala normerna genom närvarande ledarskap

Sociala normer förändras ständigt. Därför räcker det inte att ledningen genomför samtal eller dilemmaövningar som engångsinsatser.

Myndighetsledningen behöver utveckla arbetssätt som är hållbara över tid. Myndighetsledningar som vi har intervjuat i denna studie har också betonat hur viktigt det är med kontinuerliga insatser för att stärka goda organisatoriska värden. Både de vi intervjuat och den forskning som vi har tagit del av betonar att första linjens chefer har en unik position i att påverka de sociala normer som råder i arbetsgrupper, genom att vara förebilder i det dagliga arbetet.

⁹⁹ Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken*. Även Statskontoret (2023:20). *Steg för steg – Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling*.

¹⁰⁰ OECD. (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*.

Beteendeforskning visar också att ledare som vill arbeta med de sociala normerna på arbetsplatsen måste känna till sina medarbetare väl. Detta kan ledarna göra genom att identifiera normer som råder på arbetsplatsen, vilka beteenden som är acceptabla och vilka felaktiga handlingar som tolereras. Det är först när ledare vet detta som de kan sätta in rätt åtgärder för att motverka felaktiga normer.¹⁰¹ Ledare får denna kunskap enklast om de utövar den typen av ledarskap som vi i denna studie har valt att benämna som närvarande ledarskap. I denna typ av ledarskap ingår det bland annat att vara öppen med misstag och att välkomna återkoppling på det egna ledarskapet.

En organisationskultur där olika organisatoriska nivåer kontinuerligt återkopplar mellan varandra skapar förutsättningar för information färdas mellan nivåerna. Genom att ha öppna kommunikationsvägar får ledare värdefull information om de sociala normer som råder på arbetsplatsen och varför de eventuellt inte får genomslag för sin interna styrning. Återkoppling skapar förutsättningar för medarbetarna att ge sin syn på sina möjligheter att följa interna regler och vägledningar, något som kan bidra till att medarbetarna känner att de är delaktiga i verksamheten. Om verksamheten på detta sätt är öppen kan samtalen bidra till att förbättra verksamheten och ytterst skapa en god förvaltningskultur.

Det närvarande ledarskapet ska också därför se till att det finns tillfällen i medarbetarens vardag då de kan reflektera. Det kan handla om dilemmaövningar som belyser svåra avvägningar i medarbetarnas arbete. Men det kan också handla om att reflektera om befintliga arbetssätt fungerar väl i förhållande till de krav som verksamheten ställer.

De organisatoriska värdena är något annat än den statliga värdegrundens principer

Det finns exempel på myndigheter som använder egna värdeord eller symboler för att signalera vilka värden som de vill ska råda på myndigheten. Det kan finnas goda skäl att ta fram ett sådant kommunikationsmaterial för den egna myndigheten. Ofta hjälper det ledare i organisationen och de anställda att förena myndighetens eget uppdrag med de värden som gäller för statsanställda i stort, i första hand genom de principer som finns i den statliga värdegrunden.

¹⁰¹ OECD. (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity*.

Men Statskontoret uppfattning är att det också kan finnas risker med sådana egna värdeord. För det första kan dessa värdeord stå i konflikt med de principer som den statliga värdegrunden representerar, eller med andra regler. För det andra kan det vara förvirrande för anställda att navigera genom en uppsjö av regler och styrsignaler. För det tredje kan det uppfattas som att de egna värdeorden har samma status som allmänna regler. Medarbetarna kan då uppfatta värdeord som ”trygg” eller ”innovativ” som att de har samma rättsliga status som exempelvis opartiskhet. Därför är det viktigt att myndighetsledning är återhållsamma med att skapa egna värdeord, och om de gör det är det viktigt att de tydligt skiljer på sådana värdeord och de formella reglerna.

Managementtrender kommer och går men myndigheter består

Myndigheternas inneboende vilja och behov av att effektivisera har gjort att de är särskilt öppna för ideal som syftar till att modernisera verksamheten.¹⁰² Ofta är dessa managementidéer grundade i forskning och har sedan utvecklats för privata företag. Under reformparaplyet New Public Management har myndigheter också kommit att uppfattas som vilken organisation som helst, och mindre som traditionella myndigheter.

Men iver att reformera styrning och organisering har inte alltid fått önskad effekt.¹⁰³ Med denna utveckling och iver att inspireras av managementidéer följer en risk för att det traditionella myndighetsidealet inte längre uppfattas som lika betydelsefullt.¹⁰⁴

Ett allt för stort fokus på organisationskulturen riskerar att leda till att myndigheten tycker att den behöver ytterligare idéer om hur den kan arbeta för att stärka och utveckla kulturen, och därmed bli mer effektiv. Exempel på det skulle kunna vara olika former av ledarskapsideal eller nya styrformer, att utveckla egna värdegrunder eller värdeord, agila arbetsformer, och så vidare.

¹⁰² Brunsson, N. och Olsen, J P. (1993). *The Reforming Organization*.

¹⁰³ Jacobsson, B. (2020). *Att styra en modern stat – mot en förvaltningspolitik för 2020-talet*.

¹⁰⁴ Ahlbäck Öberg, S och Sundström, S, (2020) *Förvaltningspolitikens organisering*.

Vi argumenterar inte för att myndigheter ska bortse från ny kunskap eller sluta utveckla verksamheterna. Däremot är det viktigt att de gör det med utgångspunkt i ett myndighetsideal, där myndigheterna är förankrade i en demokratiskt etablerad rättsordning. Nyckelorden är regelefterlevnad, ansvarstagande, förvaltning och kontinuitet. Det myndighetsidealet betonar gemenskap och att varje myndighet är en del av någonting större.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S. och Sundström, S. (2020). *Förvaltningspolitikens organisering*. I Statskontoret (2020) Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – En forskningsantologi.
- Andersson, S. Ekelund, H. (2021). *Promoting Ethics Management Strategies in the Public Sector: Rules, Values, and Inclusion Sweden*. Administration & Society.
- Bringselius, L. (2020). *Vägar till en god kultur – Tillit, lärande och etik*. Komlitt förlag.
- Bringselius, L. (2023). *Psykologisk trygghet – Att välkomna den som utmanar*. Volante förlag.
- Brottsförebyggande rådet. (2014). *Korruption i Myndighetssverige. Otillåten påverkan mot insider*. (2014:4).
- Brunsson, N. och Olsen, J.P. (1993) *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Ds 2018:6. *Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift*.
- Edmondson, A. C. Lei, Z. (2014). *Psychological Safety: The History, Renaissance, and Future of an Interpersonal Construct*. Annual Review of Organizational Psychology and Organisational Behavior.
- Ekonomistyrningsverket. *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll*. Cirkulär 2018:3.
- Ekonomistyrningsverket. ESV Forum. *God intern miljö nödvändig för intern styrning och kontroll*. Hämtad 2024-04-26.
<https://forum.esv.se/styrning/intern-styrning-och-kontroll/intern-miljo/>

Forvaltningskultur.se. *God förvaltningskultur*.
(<https://www.forvaltningskultur.se/god-forvaltningskultur/vad-ar-god-forvaltningskultur/>) (Hämtad 2024-05-02).

Gerdhe, S. (2012). The Policies That Affect the Extent of the Subcultures' Alignment in Organization. *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*.

Howard-Grenville, J. (2006). *Inside the "Black Box": How Organizational Culture and Subcultures Inform Interpretations and Actions on Environmental Issues*. *Organization and Environment*.

Jacobsson, B. (2014). *Herbert Simon och strävan efter rationella organisationer*. *Organisation och Samhälle*.

Jacobsson, B. (2020). *Att styra en modern stat – mot en förvaltningspolitik för 2020-talet*. I Statskontoret (2020) *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – En forskningsantologi*.

Marampa, A.M. , Khananda, R.W.V. Anggraeni, A.I. (2021). *The Effect of Organizational Culture on Organizational Performance*. *The Irish Journal of Management*.

Marcusson, L. (2022). *Värdegrundsarbete som förvaltningspolitiskt verktyg*. I Statskontoret (2020) *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – En forskningsantologi*.

OECD. 2018. *Behavioural Insights for Public Integrity*.

Pettigrew, A M J. (1979). *On studying organizational cultures*.

Ramírez, N., Alberto, M., Amezaga, T.R.W., and Medina, M.T.A., 2016. *The Relationship Between Organizational Culture and Knowledge Management in Tequila Companies from Mexico*. *International Journal of Advanced Corporate Learning*.

Robbins, S.P. och Judge, T.A. (2017). *Essentials of Organisational Behaviour*. Pearson Education.

Schein E. H. (1990). *Organizational culture*. *American psychologist*.

Simon, H. (1947). *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations.*

Statskontoret. *Den statliga värdegrunden – Gemensamma principer för en god förvaltning* (skrift).

Statskontoret. (2013). *Myndighetsanalys av Sjöfartsverket.* (2013:1)

Statskontoret. (2016). *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten.* (2016:20).

Statskontoret. (2017). *Myndighetsanalys av Riksarkivet.* (2017:4).

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

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

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

Statskontoret. (2020). *Myndighetsanalys av Datainspektionen.* (2020:14).

Statskontoret (2020). *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet – en forskningsantologi.* (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2020). *Myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse.* (2020:7).

Statskontoret. (2021). *God förvaltningskultur i praktiken.* (Om offentlig sektor).

Statskontoret. (2021). *Myndighetsanalys av Statens historiska museer.* (2021:8).

Statskontoret (2022). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt.* (2022:2).

- Statskontoret. (2022). *Stöd för analys av korruptionsrisker, Del 2. Arbets sätt för att identifiera risker för korruption.* (Dnr 2020/231-6).
- Statskontoret. (2022). *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi.* (Om offentlig sektor).
- Statskontoret (2023). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen – Slutrapport.* (2023:6).
- Statskontoret. (2023). *Myndighetsanalys av Statens centrum för arkitektur och design.* (2023:9).
- Statskontoret. (2023). *Självbestämmande på pappret men inte i praktiken? Analys av ledningen, styrningen och uppföljningen av Sametinget.* (2023:17).
- Statskontoret. (2023). *Myndighetsanalys av Myndigheten för digital förvaltning (Digg).* (2023:18).
- Statskontoret. (2023). *Steg för steg – Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling.* (2023:20).
- Statskontoret. (2023). *När myndigheter ställer om – Erfarenheter av snabba omställningar.* (Om offentlig sektor).
- Statskontoret. (2024). *Myndigheters arbete med påverkande information och kommunikation.* (2024:5).
- Wennerberg, T. (2023). *Rädda organisationen – En bok om psykologisk trygghet i arbetslivet.* Ett hum förlag.

Bilaga 1

Statskontorsrapporter

- Myndighetsanalys av Forum för levande historia (2017:8)
- Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport. (2019:3)
- Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen. Slutrapport (2023:6)
- Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt (2022:2)
- Myndighetsanalys av Datainspektionen (2020:14)
- Myndighetsanalys av Institutet för språk- och folkminnen (2018:25)
- Myndighetsanalys av Riksarkivet (2017:4)
- Myndighetsanalys av Statens centrum för arkitektur och design (2023:9)
- Myndighetsanalys av Statens historiska muséer (2021:8)
- Myndighetsanalys av Statens geologiska undersökning (2023:1)
- Myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse (2020:7)
- Myndighetsanalys av Svenska kraftnät (2021:14)
- Myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten (2022:11)
- Myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd 2020:9)
- Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport (2018:8)
- Sjöfartsverkets verksamhet- och finansieringsform (2023:3)
- Statens fastighetsverks arbete med god förvaltningskultur (2017:12)