

Att styra med generella krav i staten

Ett regeringsuppdrag

Denna publikation kan beställas från:
Ekonomistyrningsverket
Publikationsservice
Box 45316
104 30 STOCKHOLM

Telefon: 08-690 43 00
Fax: 08-690 41 12
E-post: publikationsservice@esv.se
Hemsida: www.esv.se

Författare:
Nils Eklund, Ekonomistyrningsverket
Claes Elmgren, Statskontoret
Martin Sparr, Statens kvalitets- och kompetensråd
Layout: Thomas Mejstedt
Tryck: Blomberg & Janson offsettryck AB
ESV 2003:30
ISBN: 91-7249-166-3



STATENS
KVALITETS- OCH
KOMPETENSRÅD



STATSKONTORET



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Att styra med generella krav i staten

Ett regeringsuppdrag



MISSIV

DATUM
2003-09-09
ERT DATUM
2002-11-28

DIARIENR
12-1092/2002
ER BETECKNING
Ju2002/8372/F

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att kartlägga och analysera generella krav i förhållande till regeringens styrning av den statliga verksamheten

Statens kvalitets- och kompetensråd, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket fick den 11 november 2002 i uppdrag av regeringen att dels kartlägga omfattningen av generella krav, dels analysera hanteringen av dessa i regeringens styrning i allmänhet och i resultatstyrningen i synnerhet. ESV fick i uppgift att redovisa uppdraget.

Vi vill efter att ha genomfört ett omfattande utredningsarbete, peka på brister i styrningen av krav som är gemensamma för hela eller delar av statsförvaltningen. Dessa brister motverkar enligt vår mening en effektiv förvaltningspolitik. Gemensamt för de förslag som vi lämnar är att nuvarande former för reglering och styrning av generella krav i högre utsträckning bör ta sin utgångspunkt i gällande principer för det statliga styrsystemet ifråga om ansvarsfördelning, verksamhetsanpassning och resultatstyrning.

Vår förhoppning är att kartläggningen och förslagen till åtgärder kan ligga till grund för den fortsatta utvecklingen av regeringens styrning i dessa för statsförvaltningen angelägna frågor.

Kerstin Borg-Wallin

Generaldirektör
Statens kvalitets- och
kompetensråd

Knut Rexed

Generaldirektör
Statskontoret

Yvonne Gustafsson

Generaldirektör
Ekonomistyrningsverket

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
BEGREPP	9
1. IAKTTAGELSER OCH FÖRSLAG	10
1.1 EFFEKTIVISERA REGLERING OCH ÖVERVÄG FÄRRE KRAV	10
1.2 FÖRBÄTTRA VERKSAMHETSANPASSNINGEN OCH TYDLIGGÖR MYNDIGHETERNAS ANSVAR	12
1.3 UTVECKLA OCH FÖRSTÄRK FORMERNA FÖR UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING ...	16
1.4 VIDAREUTVECKLA SAMORDNINGEN AV GENERELLA FRÅGOR INOM REGERINGSKANSLIET	18
2. KARTLÄGGNING AV GENERELLA KRAV	20
OLIKA SLAGS KRAV PÅ MYNDIGHETER.....	20
SEKTORSÖVERGRIPANDE KRAV	21
FÖRVALTNINGSPOLITISKA HANDLINGSPROGRAM.....	25
MYNDIGHETER FÖR SEKTORSÖVERGRIPANDE KRAV	27
STYRNING AV SEKTORSÖVERGRIPANDE FRÅGOR	28
REGERINGSKANSLIETS ORGANISATION FÖR SEKTORSÖVERGRIPANDE KRAV	33
SLUTSATSER	34
3. ANVÄNDNINGEN AV GENERELLA KRAV	36
3.1 ÖKADE KRAV MED OTYDLIG KOPPLING TILL KÄRNVERKSAMHETEN	36
3.2 REGLERINGSBREVENS BETYDELSE	38
3.3 OKLARA PRIORITERINGAR	39
3.4 FORMER FÖR KRAVENS REGLERING	41
3.5 BRISTANDE ÅTERKOPPLING BOTTNAR I OTILLRÄCKLIG KOMPETENS OCH LÅG STATUS.....	42
3.6 EN FALLSTUDIE AV MILJÖLEDNING	44
<i>Reglering och tillämpning</i>	45
<i>Erfarenheter och problem</i>	46
3.7 EN FALLSTUDIE AV JÄMSTÄLLDHET	48
<i>Bakgrund</i>	48
<i>Reglering och tillämpning</i>	49
<i>Erfarenheter och problem</i>	51
3.8 EN FALLSTUDIE AV KOMPETENSFÖRSÖRJNING	55
<i>Delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna</i>	55
<i>Reglering och tillämpning</i>	56
<i>Erfarenheter och problem</i>	58
3.9 AVSLUTANDE DISKUSSION	60
<i>Svagt genomslag och bristande information</i>	61
<i>Bristande återkoppling till myndigheterna</i>	62
<i>Behovet av ytterligare stöd och metodutveckling</i>	62
<i>Avsikt att integrera kraven i resultatstyrningen</i>	63
<i>Framtida förändringar</i>	63

REFERENSER	65
BILAGOR	68
1. UPPDRAGET, GENOMFÖRANDE OCH METOD.....	68
2. REGERINGSBESLUTET	70
3. SAMMANSTÄLLNING AV GENERELLA KRAV	72
4. ENKÄTSVAR	77
5. INTERVJUPERSONER	80

Sammanfattning

På regeringens uppdrag har Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR), Statskontoret och Ekonomistyrningsverket (ESV) i samverkan kartlagt och analyserat hur s.k. generella krav används för att styra den statliga verksamheten.

Uppdraget har omfattat att:

- sammanställa de generella krav som riksdag och regering ställer
- undersöka hur de hanteras i Regeringskansliet och av olika myndigheter
- bedöma hur de fungerar i förhållande till det statliga styrsystemet i övrigt samt konsekvenser för den statliga verksamheten
- föreslå hur regeringens styrning genom generella krav kan förbättras

Rapporten utmynnar i förslag på fyra områden. Gemensamt är att:

- Särregleringen av generella krav (som berör hela statsförvaltningen) bör begränsas och begreppet "generella krav" bör användas restriktivt och med omsorg.
- Användningen av krav som berör hela statsförvaltningen bör så långt möjligt anpassas till samma principer som gäller för övriga delar av det statliga styrsystemet för ansvarsfördelning, verksamhetsanpassning och resultatstyrning.

Vi föreslår följande:

1. Effektivisera reglering och överväg färre krav

De krav som är gemensamma för statsförvaltningen bör hanteras på ett likartat sätt inom Regeringskansliet. Begreppet generella krav bör användas restriktivt och antalet återrapporteringskrav som ställs begränsas. De generella kraven bör drivas i den ordinarie myndighetsstyrningen. Dubbelreglering bör undvikas. Regleringsbreven kan utnyttjas för att ställa krav på tillfälliga satsningar eller förtydliganden, för nya krav eller när pågående insatser behöver förbättras.

Bestämmelser om generella krav bör avskaffas i verksförordningen. Vidare bör Regeringskansliets beredningsprocesser värnas, bl.a. genom strikt tillämpning av rådande rutiner och principer.

2. Verksamhetsanpassa och tydliggör myndigheternas ansvar

Formerna för verksamhetsanpassning behöver klargöras för att betona myndigheternas eget ansvar att relatera sin verksamhet till de generella krav och förväntningar som ställs på statsförvaltningen. Myndigheternas aktiva roll och ansvar i bl.a. dialoger bör utvecklas. Även myndigheternas ansvar för att omsätta sådana krav i verksamheten bör betonas, bl.a. genom att man återinför bestämmelser i verksförordningen om myndigheternas ansvar att följa samhällsutvecklingen och därvid fortlöpande utveckla verksamheten.

3. Utveckla och förstärk formerna för uppföljning och utvärdering

Parallellt med att tonvikten läggs på myndigheternas eget ansvar att förhålla sig till generella krav, bör också uppföljningen och utvärderingen av myn-

digheternas verksamhet öka som underlag för regeringens ställningstagande. Berörda sektorsmyndigheter bör här utnyttjas. Förstärkt uppföljnings- och utredningskapacitet av statsförvaltningen bör övervägas.

4. Vidareutveckla samordningen av generella frågor inom Regeringskansliet

En ökad samordning vid beredning och utfärdande av generella krav bör eftersträvas. Det pågående arbetet med att stärka Regeringskansliets kompetens och stöd till myndighetshandläggarna bör intensifieras. Pågående erfarenhetsutbyte bör ytterligare stimuleras. Vidare bör ett sammanfattande dokument med väsentliga krav som är gemensamma för hela eller delar av statsförvaltningen övervägas.

Våra förslag bygger bl.a. på följande iakttagelser och slutsatser:

- De generella kraven har ökat markant i antal under de senaste tio åren, vilket inneburit en ökad arbetsbörda för myndigheterna.
- Regeringens styr signaler sänds ut i olika typer av styrdokument, ibland parallellt. Detta tillsammans med otydligheter i formulering och ansvar inom Regeringskansliet kan ha bidragit till felaktiga prioriteringar.
- De generella kraven är ofta inte tillräckligt anpassade till myndigheternas kärnverksamhet.
- Myndigheternas normala ledningsansvar och kännedom om sin verksamhet åsidosätts genom det sätt generella krav hanteras vid sidan av det ordinarie statliga styrsystemet.
- Nära nio av tio myndigheter uppger att de saknar återkoppling från regeringen rörande generella krav.
- Ambition, tid, kunskap och kompetens inom Regeringskansliet räcker inte alltid till för att hantera de generella kraven.

Begrepp

I uppdraget som ligger till grund för denna rapport förs en diskussion i termer av generella krav. Begreppet används som ett samlingsnamn för krav som ställs på hela eller delar av statsförvaltningen. I bl.a. Regeringskansliets handledning för utformning av regleringsbrev förekommer begreppet generella krav. I andra sammanhang används begrepp som ”tvärfrågor” eller ”sektorsövergripande krav” som syftar till att markera att ett krav är gemensamt för samtliga myndigheter.

En slutsats av denna rapport är att begreppet generella krav är oklart och har flera brister. Ett förslag är därför att begreppet som sådant bör användas restriktivt samt med större omsorg och precision i framtiden. Särskilt bör antalet krav på åiterrapportering eller myndighetsinterna aktiviteter begränsas. Att vi använder begreppet generella krav i rapporten beror på att utredningens uppdrag har varit att kartlägga och analysera hanteringen av *generella krav* i regeringens styrning av statlig verksamhet.

Vi har med utgångspunkt i regeringens direktiv gjort följande begreppsbestämning av begreppet generella krav:

- a) Sektorsövergripande krav som utgår från ett politikområde och riktas till verksamheter inom andra sektorer, exempelvis jämställdhet eller ekologisk hållbar utveckling.
- b) Förvaltningspolitiska krav som ställs på alla statliga myndigheter och tar sikte på att demokrati, rättsäkerhet och effektivitet upprätthålls i deras verksamhet.

En diskussion om begreppet och dess användning finns i kapitel 2.

1. Iakttagelser och förslag

1.1 Effektivisera reglering och överväg färre krav

Sammanfattande iakttagelser och förslag

Omfattningen och användningen av generella krav har ökat. Begreppet är oklart och ett antal krav är reglerade i mer än ett sammanhang. Kopplingen till myndigheternas verksamhet är i många fall otydlig. Sammantaget har användningen av generella krav lett till ökad arbetsbörda för myndigheterna samtidigt som nyttan med kraven ifrågasätts.

De frågor och politiska åtaganden som regeringen drivit som generella krav bör normalt ingå som en naturlig del i den ordinarie myndighetsstyrningen. Begreppet generella krav bör därför användas restriktivt och med omsorg. Antalet krav som med likalydande formuleringar ställs på hela eller delar av statsförvaltningen bör minska.

Iakttagelser

Antalet sak- eller problemområden som myndigheterna ska beakta har ökat under en tioårsperiod. Dels har antalet krav i verksförordningen ökat, dels har nationella handlingsprogram/planer utformats för allt fler områden, bl.a. jämställdhet, handikappade, ungdomar, hållbar utveckling, folkhälsa, global utveckling samt mot fattigdom och social utestängning. Inom förvaltningspolitiken har under samma period krav i form av EA-värdering, redovisning av kompetensförsörjning samt ett särskilt handlingsprogram införts.

En förklaring till att kraven har ökat kan vara ett större omvärldstryck och att antalet frågor som ger förväntningar på den gemensamma statliga verksamheten har blivit fler.

Ett och samma krav kan regleras både i verksförordning, instruktion för myndighet, regleringsbrev samt generell lagstiftning. Man kan tala om dubbel reglering. Systematik tycks saknas bakom valet av reglering. Förekommande dubbelreglering verkar heller inte vara uttryck för en medveten strategi att styra myndigheterna med flera olika medel. I vissa fall görs förtydliganden i ett regeringsbeslut för ett krav som redan kan finnas i en förordning. Det finns också exempel på krav i regleringsbrev som återupprepar krav, men utan samma detaljeringsgrad som redan uttryckts i tidigare regeringsbeslut utan att man hänvisar till vilket beslut det gäller. En enhetlig praxis tycks således saknas inom Regeringskansliet för hur krav bör regleras.

Oklarhet råder kring innebörden av verksförordningens krav. Med tanke på att förutsättningarna för myndigheterna skiljer sig åt ökar denna oklarhet eftersom kravens relevans och innebörd varierar mellan olika myndigheter. Det krävs därför preciseringar i myndighetsvisa instruktioner eller i myndigheternas regleringsbrev. Verksförordningens regleringar ifråga om generella krav får i praktiken svagt genomslag i styrningen av myndigheter.

Vår bedömning är också att ett alltför flitigt bruk av reglering i olika författningar leder till en försvagning av regeringens styrning och uppföljning. När krav uttrycks på flera ställen och av olika aktörer kan det bli oklart – till synes motsägelsefullt – vem som är ansvarig för frågan.

Kopplingen till myndigheternas verksamhet tycks också i många fall vara oklar. Såväl myndigheter som företrädare för Regeringskansliet upplever flera av kraven som retoriska symbolfrågor. Samtidigt – till synes motsägelsefullt – kan var fråga för sig uppfattas som viktig och angelägen. I vissa fall har också kraven lett till ökad fokusering av dessa i myndigheternas verksamhet.

Problem uppstår när flera krav ska samordnas och helheten ska vägas samman genom att kraven prioriteras i förhållande till varandra. Det gäller särskilt i tider med minskande resurser och när kraven ökar i antal samtidigt som de tidigare kraven finns kvar.

Flera av kraven avser centrala och uppmärksammade politiska frågor. De avser också områden som är svåra att styra. Dels är frågorna komplexa och orsakssambanden mångfacetterade. Dels krävs att berörda myndigheter samverkar för de samlade aktiviteterna och prestationerna ska nå önskat resultat. När det gäller styrning av myndigheterna i dessa frågor utvecklar man från regeringens sida snarare antalet krav och inte precisionen i de krav som ställs. De sedan länge både utarbetade och utprovade rutinerna och principerna för regeringens beredningsarbete synes inte tillämpas fullt ut för generella krav.

Överväganden och förslag

Utgångspunkten för våra förslag är att formerna för regeringens politik ska bidra till att politikens innehåll realiseras. Vi finner att arbetet med krav som faller utanför den normala regleringen, styrningen och uppföljningen behöver ses över. Krav som för närvarande ryms inom generella krav bör därför anpassas till de ordinarie principer som gäller för det statliga styrsystemet ifråga om ansvarsfördelning, verksamhetsanpassning och resultatstyrning. Regeringen behöver noggrannare analysera och klargöra vilka delar av den statliga verksamheten som berörs av ett krav.

Det finns anledning att överväga hur många krav som samtidigt ställs på hela eller delar av statsförvaltningen genom en mer konsekvent tidsmässig samordning av de nuvarande kraven. Alla krav kan inte ställas på en och samma gång. När för många generella krav ställs samtidigt som regeringen ställer verksamhetskrav som uppfattas utgöra en del av kärnverksamheten, uppstår oklarhet i vad som ska prioriteras i myndigheternas verksamhet.

Vår uppfattning är således att generella krav ska utformas som en integrerad del av myndigheternas verksamhet; Regeringskansliets beredningsprocesser behöver utvecklas med avseende på krav gemensamma för statsförvaltningen. Det är några strategiska frågor som bör beaktas. Finns redan inledningsvis möjlighet att hitta alternativ till ett generellt ställt krav? Vilka vägar finns för att driva en generell fråga mot statsförvaltningen? Hur ska horisontella samordningskrav i en generell fråga balanseras mot ett vertikalt effektivitetskrav på respektive verksamhet?

En möjlighet för regeringen att uppmärksamma frågor som är gemensamma för hela statsförvaltningen är det exempel som regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram erbjuder. Det innehåller regeringens krav och förväntningar för myndigheternas utveckling oavsett myndighetsform och verksamhetsmässiga förutsättningar.

Regeringskansliet behöver tillämpa gemensamma regler för val av styrdokument. Det gäller framförallt hur regleringsbrev används. I likhet med dubbelreglering bidrar frånvaron av enhetlig praxis till att styrningen blir otydlig och sambanden mellan olika krav försvagas.

Den nuvarande verksförordningen är för närvarande föremål för en översyn. Enligt vår bedömning talar mycket för att angivande av enskilda generella krav bör undvikas. Frågor som rör myndigheternas uppgifter och uppdrag bör regleras i annan lagstiftning, instruktioner för myndigheter samt i myndigheternas regleringsbrev. Däremot skulle verksförordningens bestämmelser om författningsenlighet och effektivitet kunna kompletteras med de två övriga värdena demokrati och rättsäkerhet.

1.2 Förbättra verksamhetsanpassningen och tydliggör myndigheternas ansvar

Sammanfattande iakttagelser och förslag:

Det står klart att regleringsbrev tillmäts en central roll i styrningen av myndigheterna och därmed också för att ställa generella krav. Målet tycks vara att på sikt integrera många krav i resultatstyrningen. Målformuleringar är ofta oklara och dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheter brister. Inom Regeringskansliet råder intern konkurrens mellan olika krav och myndigheternas eget utrymme att prioritera och ange inriktning påverkas negativt.

Regeringens förväntningar på myndigheterna bör tydliggöras genom verksamhetsanpassningen. Större vikt bör läggas vid myndighetsdialogerna. Myndigheternas utvecklingsansvar bör preciseras i verksförordningen. Klargör ansvaret för myndighetsstyrning inom Regeringskansliet.

Iakttagelser

En stark tendens för krav som berör hela eller delar av statsförvaltningen är att de syftar till att integreras i resultatstyrningen. För flera av de studerade kraven är detta ett uttryckligt mål, vilket kan förklaras med att regleringsbrev får stort genomslag i myndighetens prioriteringar.

Kraven tycks i hög grad utmärkas av allmänna ospecificerade formuleringar som ställts till alla eller ett stort antal myndigheter oavsett relevansen för den specifika verksamheten. Det är oklart i vilken utsträckning kraven verkligen behandlas i myndighetsdialogen som enligt praxis ska äga rum med jämna mellanrum. Återkopplingen mellan myndigheter och regeringen förefaller svag. Momenten i resultatstyrningen, specifika och tydliga mål, uppföljning och återkoppling verkar således inte ha tillämpats och utvecklats ifråga om generella krav.

De generella kraven konkurrerar i viss utsträckning med varandra. Målet för en sakenhet är ofta att få med ett visst krav i myndigheternas regleringsbrev. Har den kravställande funktionen dessutom stark politisk uppbackning, blir det svårt för det enskilda departementet och i viss mån även Finansdepartementets budgetavdelning som ansvarar för budgetprocessen att stå emot önskemålen om att kravet ska framföras i regleringsbreven.

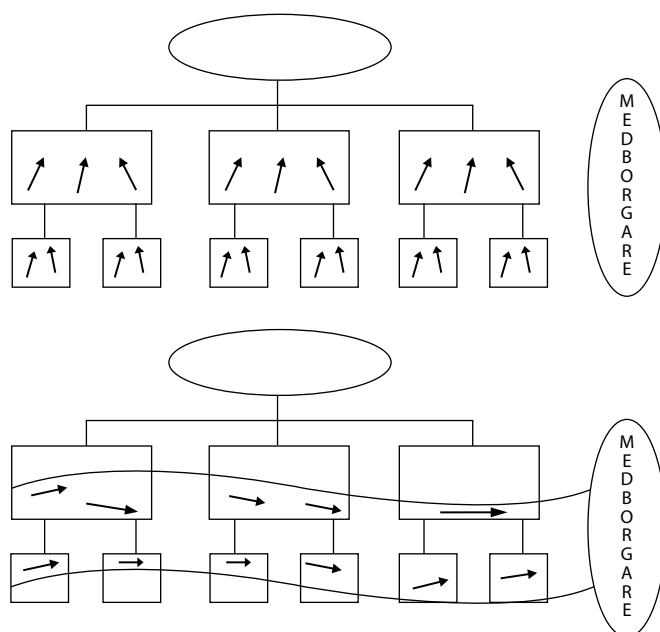
Det tycks ofta råda oklarhet om vem som har ansvaret för myndighetsstyrningen i fråga om generella krav, vilket delvis kan förklara den bristande tillämpningen av kraven som en del i resultatstyrningen. Samarbetet mellan huvudmän och enheter som ansvarar för generella frågor är inte alltid tillräckligt väl utvecklat.

Dessa brister i samordning leder till svårigheter för myndigheterna att prioritera. Det finns, enligt vår uppfattning, risk för en minskad tilltro för såväl konsekvensen i de politiska intentionerna med de frågor som regeringen uppmärksammar som för formerna för styrningen och uppföljningen av den statliga verksamheten. Dessutom minskar myndighetens eget utrymme för att integrera kraven i verksamheten genom att fokus läggs på den externa redovisningen av olika åtgärder. Flera intervjuade, liksom vår enkät, vittnar om att arbetsinsatserna på främst myndigheterna, men även på Regeringskansliet, har ökat utan att ge särskilt mycket genomslag i verksamhetens resultat.

Dessa förhållanden kan komma urholka de delar av den svenska förvaltningsmodellen som innebär att myndigheterna ska kunna ta ansvar för sin verksamhet och se till att denna utvecklas i takt med omvärldens förändringar och de politiska intentioner som slås fast av regering och riksdag. Även resultatstyrningens grundprincip med fokus på myndigheternas egen beslutskompetens ifrågasätts. Tvärtom vill vi betona att myndigheterna måste ha och ta ett självständigt ansvar för statsförvaltningens gemensamma frågor.

Ett annat problem med den starka tonvikten på regleringsbreven torde vara risken för fragmentering och sektorstänkande som går stick i stäv med det medborgarfokus regeringen förespråkar och den processororientering som allt fler myndigheter arbetar med.¹ Den starka tonvikten på myndigheternas regleringsbrev premierar en form av systemtillfredsställelse med rapportering om diverse förhållanden som ska tillfredsställa nivån ovanför. Det är då lätt att fokusera på fel saker och tappa förståelsen för vad som verkligen görs i statsförvaltningen gemensamt för att skapa värde för medborgarna. Problemet kan illustreras med nedanstående figur.

¹ Se *Processororientering i staten* (KKR 2003)



Figur 1. Hur kombineras medborgarfokus och värdeskapande processer med ett hierarkiskt styrningssystem? Idén till bilden är hämtad från *Processorientering* av Olof Rentzog (Studentlitteratur 1998).

Överväganden och förslag

Vår kartläggning visar att de generella kraven utgår från samhällsfrågor där behoven av olika insatser är väl belagda och kända. Denna kunskap får förutsättas finnas hos varje myndighetschef och styrelse.

De problem som finns med att få krav som berör hela eller delar av statsförvaltningen att slå igenom i resultatstyrningen, aktualiserar frågan om det är möjligt och önskvärt att länka kraven till tillämpningen och utvecklingen av denna. Enligt vår bedömning är det fullt möjligt att integrera förvaltningspolitiska och sektorsövergripande krav i resultatstyrningen. Vi menar att det inte bara är möjligt utan också önskvärt att hantera kraven inom de ordinarie styrprocesserna. De problem som vi kunnat notera ifråga om generella krav och tillämpningen av resultatstyrningen hänger ihop med bristande tydlighet och otillräcklig verksamhetsanpassning. Samtidigt bör krav som det inte är realistiskt att integrera i verksamheten heller inte resultatstyras.

De förvaltningspolitiska och sektorsövergripande kraven bör i större utsträckning uppfattas som ett ansvar för respektive myndighetsledning. Med utgångspunkt i kunskapen om den egna myndighetens verksamhet och villkor bör man kunna klargöra vad de ”generella kraven” innebär för sin verksamhet. När krav formuleras och tillämpas på ett sätt som upplevs som relevant för den enskilda myndigheten ökar möjligheterna att väl avvägda verksamhetsmål formuleras samt att uppföljning och utvärdering kan ta fasta på rätt saker. När kraven och målen däremot upplevs som allmänna och när dialogen mellan regering och myndigheter om verksamhetens utfall brister, får regering, riksdag och i förlängningen allmänheten ringa vetskap om resultat.

För att ytterligare betona myndigheternas ansvar för krav som ställs på statlig förvaltning bör också myndighetschefernas övergripande ansvar för ett statligt helhetsperspektiv och en löpande verksamhetsutveckling förtydligas genom att en sådan bestämmelse återinförs i verksförordningen. Flera myndigheter arbetar i dag med vad som brukar kallas systematisk verksamhetsutveckling. Genom ett sådant arbete identifierar myndigheten lättare sina förbättringsområden och ser då vilka områden man behöver arbeta mer med för att uppfylla regeringens krav. Detta är ett centralt moment i verksamhetsanpassningen av de olika kraven.

Formerna för verksamhetsanpassningen behöver ytterligare utvecklas. I praktiken innebär detta att kraven ställs i form av mål eller särskilda uppdrag till myndigheterna. I uppdraget kan en myndighet ges i uppgift att värdera i vilken utsträckning kravet bedöms beröra verksamheten. Finns det anledning att särskilt uppmärksamma kravet, bör också myndigheten ges i uppdrag att formulera mål och återrapporteringskrav som kan ingå i regleringsbrevet. Myndigheten kan då även ge förslag på när och hur ofta redovisning bör ske. Med utgångspunkt i återrapporterade insatser för att integrera kraven i verksamheten kan sedan regeringen specificera vad som förväntas av myndigheten.

Bedömer myndigheten att ett generellt krav har stor relevans för verksamheten, bör också myndighetens insatser som rör det kravet redovisas i resultatredovisningen när årsredovisningen lämnas. Detta bör gälla oavsett om kravet återfinns i myndighetens regleringsbrev eller ej.

Det kan finnas anledning att efter en viss tid lämna in en särskild redovisning för hur myndigheten arbetat med den aktuella frågan. En sådan redovisning kan förslagsvis göras var tredje år.

Myndighetens bedömningar om hur frågan berör den egna verksamheten och hur formerna för redovisning och uppföljning kan utformas bör därefter successivt prövas i resultatdialogen mellan regering och myndighet. För myndigheter med styrelser med fullt ansvar kan dock omfattningen av återrapporteringen och redovisningen till regeringen övervägas och eventuellt reduceras. Detta skulle understryka styrelsernas ansvar för myndigheternas verksamhet.

Det kan också finnas skäl att för vissa frågor, bl.a. avseende generella krav, utveckla och använda gemensamma nyckeltal rörande hela statsförvaltningen. Det gäller till exempel kravet att redovisa kompetensförsörjning som i första hand tycks fylla funktionen som informationskälla för regeringen samt användningen av informationsteknik som ett led i utvecklingen av den nationella förvaltningen.

Våra överväganden och förslag ställer ökade krav på hur Regeringskansliet analyserar och värderar myndigheternas verksamhet. I praktiken innebär en tillämpning enligt ovan att Regeringskansliet i större utsträckning kommer att behöva ta ställning i efterhand om myndigheten har gjort en rimlig och väl avvägd bedömning om vad kravet innebär för myndighetens verksamhet samt om formerna för redovisning av prestationerna och effekterna är tillfyllest.

Det finns vid hanteringen av generella krav anledning att inom Regeringskansliet pröva ansvaret för verksamhetsanpassning. Det formella ansvaret för myndighetsstyrning ligger givetvis på departementets huvudman. Men den enskilde myndighetshandläggaren spelar en viktig roll och det kan finnas anledning att uppmärksamma denna. Samtidigt kan de olika kravställande funktionerna fylla en viktig funktion i att både granska och stödja enheterna och myndighetshandläggaren i styrningen. Det är möjligt att en sådan stödjande och konsultativ roll bör regleras.

Samtidigt som det är viktigt att varje departement finner sina former för att genomföra mål- och resultatdialogen, kan det också finnas anledning att ytterligare klargöra utgångspunkterna för denna och ansvaret för myndighetsstyrning inom Regeringskansliet. De angivelser som för närvarande återfinns i handledning för regleringsbrev, cirkulär inför mål- och resultatdialog samt anvisningar för samrådsformer tycks inte vara tillräckliga och har ifråga om generella krav inte efterlevts i tillräckligt hög utsträckning. Regeringskansliet bör överväga att utarbeta en intern anvisning för myndighetsstyrning som kan komplettera både handledningen för regleringsbrev och cirkulär inför mål- och resultatdialog. Sådana anvisningar bör kunna ingå i den föreslagna beredningsprocessen för nya och befintliga krav.

1.3 Utveckla och förstärk formerna för uppföljning och utvärdering

Sammanfattande iakttagelser och förslag:

Information och kunskap om kravens måluppfyllelse saknas i allmänhet. Få utvärderingar och uppföljningar görs (i förhållande till övriga insatser som görs i syfte att främja myndigheternas tillämpning). Myndigheter med ansvar för generella krav har i första hand främjandeuppgifter. Förändringar av den statliga effektivitetsrevisionen leder till minskad utvärderingskapacitet för regeringen.

Större uppföljningar och utvärderingar med flerårsintervaller bör genomföras av krav som anses som angelägna för hela eller delar av statsförvaltningen. Berörda myndigheter bör kunna användas i större utsträckning för detta syfte. Möjligheten att stärka utvärderingskapaciteten inom politikområdet ”Effektiv statsförvaltning” bör också övervägas. Utvärderingar och uppföljningar som görs av myndigheter behöver stimuleras.

Iakttagelser

Information och kunskap om kravens genomslag i statlig verksamhet är bristfällig. Detta förhållande hänger samman med de tidigare redovisade bristerna i resultatstyrningen. Utvärderingar och uppföljningar förekommer, bl.a. i samband med att resultatskrivelser ställs samman till riksdagen och när ett krav är föremål för revidering. Dessa uppföljningar och utvärderingar är dock få till antalet och det är oklart i vilken utsträckning de kommer till användning inom Regeringskansliet.

Det finns flera myndigheter som har ett sektors- och/eller områdesansvar för ett krav. Myndigheten har då att verka inom hela eller delar av statsförvalt-

ningen. En kategorisering av dessa myndigheters uppgifter indikerar att uppgifter av främjande karaktär dominerar. Få utvärderingar och uppföljningar görs av krav.

Dessa brister innebär att ett centralt led i resultatstyrningen går förlorat. Utan adekvat information och kunskap som kan vinnas i kvalificerade utvärderingar får såväl myndigheter som regering och riksdag svårt att bilda sig en uppfattning om kraven lett till avsedda resultat. Den information som framställs i samband med budgetprocessen och som kommer till uttryck i myndigheternas årsredovisningar är i detta sammanhang inte tillräcklig. Dessutom har vi kunnat konstatera problem även i denna informationsbehandling.

Regeringens förutsättningar att genom kvalificerade utredningar och utvärderingar få beslutsunderlag i olika frågor har förändrats i samband med Riksrevisionens bildande. Regeringens tidigare stabsorgan inom detta område, Riksrevisionsverket, kunde ta sig an frågor som berörde hela eller delar av statsförvaltningen och frågor som berörde sektorsmyndigheter själva hade ett intresse att bevaka.

Överväganden och förslag

Uppföljningar och utvärderingar av generella krav som ställs på statsförvaltningen ökar kunskapen om genomslaget. Dessa kan utföras av såväl enskilda myndigheter som flera myndigheter i samverkan samt av externa organ. De kan också beröra flera krav samtidigt.

Vilka myndigheter som är mest lämpade för dessa uppgifter och vilka delar av statsförvaltningen som kan beröras av en större uppföljning eller utvärdering måste avgöras från fall till fall. Vår bedömning är att de myndigheter som för närvarande har ett mer eller mindre uttalat områdes- eller sektorsansvar för ett krav bör kunna användas i större utsträckning än i dag.

En invändning som rests är att den politiska verkligheten försvårar ett systematiskt användande av uppföljningar och utvärderingar. Samtidigt kan vi konstatera att många av kraven tenderar att återkomma på den politiska dagordningen. Om en mer systematisk användning av uppföljningar och utvärderingar kom till stånd, skulle sannolikt också politikens genomförande underlättas.

Vi vill också betona myndigheternas ansvar att hålla sitt departement informerat och att uppmärksamma och rapportera problem och brister. Vår bedömning är att myndigheterna med ett tydligt ansvar för verksamhetsanpassningen kombinerat med en minskad arbetsbörda för redovisning, till exempel interna aktiviteter, får bättre incitament för en ömsesidig dialog med regeringen. Detta kan i sin tur leda till fler egna uppföljningar och utvärderingar av myndigheterna.

Det finns också anledning att inom politikområdet ”Effektiv statsförvaltning” uppmärksamma behovet av ytterligare utvärderingskompetens rörande regeringens behov. I samband med att även den statliga effektivitetsrevisionen numera är en angelägenhet för riksdagen, har ett visst tomrum upp-

stätt som rör kompetens att oberoende genomföra tvärssektoriella utvärderingar.

1.4 Vidareutveckla samordningen av generella frågor inom Regeringskansliet

Sammanfattande iakttagelser och förslag:

Arbete pågår inom Regeringskansliet i syfte att stärka analysförmåga och myndighetsstyrning. Informationsutbyte mellan olika kravställande enheter förekommer, men systematiska jämförelser och organiserat erfarenhetsutbyte förekommer sällan.

Det pågående interna utvecklingsarbetet behöver intensifieras. Myndighets-handläggarens roll måste uppmärksammas mer och åtgärder vidtas i syfte att stimulera och sanktionera internt erfarenhetsutbyte på såväl tjänstemannani-vå som politisk nivå. Vi föreslår vidare att man prövar gemensamma arbets-sätt och metoder för att framhålla de olika kraven som en helhet.

Iakttagelser

Regeringskansliets förutsättningar för prövning och styrning har varit föremål för flera utredningar. För närvarande pågår ett utvecklingsarbete kring flera för Regeringskansliet viktiga funktioner.

Utbytet av information och erfarenheter i arbetet mellan olika krav förekommer sporadiskt. Företrädare för de olika kraven träffas för informellt informationsutbyte, men inslaget av systematiska jämförelser tycks saknas. Informella nätverk har initierats av berörda tjänstemän, men tycks sakna stöd och sanktion av berörda departementsledningar.

Vi har kunnat notera en medvetenhet inom Regeringskansliet att statusen på uppgifter som rör myndighetsstyrning måste höjas och att det behövs en större samordning mellan departementen. Generellt sett finns en stor medvetenhet om de problem som är förknippade med olika krav i statsförvaltningen.

De överväganden och förslag som lämnas i denna rapport innebär sannolikt att kraven på Regeringskansliets interna arbete och kompetens ökar. Den skisserade verksamhetsutvecklingen innebär ett stort mått av analys och prövning av myndigheternas redovisningar samt externa uppföljningar/utvärderingar och att stor omsorg måste läggas vid val av utvärderingar. De ökade kraven behöver nödvändigtvis inte vara mer tidskrävande för Regeringskansliet. Om Regeringskansliet får bättre beslutsunderlag och information om den faktiska utvecklingen ökar kvaliteten i propositionsarbetet och framtagandet av underlag.

Överväganden och förslag

Det pågående arbetet med att höja kompetensen och öka statusen för de funktioner som handhar styrnings- och uppföljningsfrågor bör fullföljas och intensifieras.²

I många av de studerade kraven väcks gemensamma frågor som rör hur mål bäst utformas eller hur formerna för den interna redovisningen och uppföljningen kan utvecklas. Förutom att referera till det interna utvecklingsarbetet, vill vi rekommendera Regeringskansliet att eftersträva en ökad samordning mellan olika krav med utgångspunkt i gemensamma interna kvalitetssäkringsrutiner. Man bör fortsätta och förstärka pågående departementsöverskridande erfarenhetsutbyte och insatser för metodutveckling.

Vi vill också föra fram förslaget att låta utarbeta en sammanfattning som omfattar krav som är gemensamma för statsförvaltningen. Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet kan ses som ett sådant exempel. Det borde enligt vår mening vara möjligt att även låta övriga krav ingå i en sådan sammanställning som bör vara föremål för en kontinuerlig revidering. Avsikten är att nå ökad tydlighet och underlätta hanteringen inom såväl Regeringskansliet som myndigheterna.

Genom att ägna dessa frågor ökad uppmärksamhet och tid bedöms myndigheternas administrativa arbetsbörda underlättas. Framförallt skulle de olika kraven – om de tydligare framhölls som en helhet av regeringen – ges större legitimitet och betydelse i myndigheternas genomförande.

² För närvarande bereds förslagen från projektet *Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder* i olika arbetsgrupper inom Regeringskansliet.

2. Kartläggning av generella krav

Olika slags krav på myndigheter

Begreppet *generella krav* är inget allmänt omfattat begrepp i den statliga styrningen. Det används i Regeringskansliets interna handledning för hur man skriver regleringsbrev.³ Där nämns *generella krav från tvärområden*, dvs. sektorsövergripande krav. Begreppet tycks i övrigt vara obekant i statsförvaltningen där man snarare talar om ”politiska krav”, ”politisk styrning”, ”sektorsövergripande krav”, ”politikområdeskrav”, eller ”krav som inte direkt har med kärnverksamheten att göra”. Regeringen hänvisar oftast i sina dokument, istället för en samlande beteckning, explicit till de krav det gäller eller exempel på dessa.⁴

De generella krav som vårt uppdrag syftar på kan diskuteras både teoretiskt och praktiskt. Frågan är dels vad begreppet kan stå för, dels hur och när det används.

En synonym till generell är *allmän* som kan betyda både *gemensam* och *öppen*. Det ger två betydelser åt beteckningen ”generella krav”. De kan dels vara gemensamma för statsförvaltningen och omfatta alla myndigheter, dels vara öppna i formuleringen, dvs. de är inte förtydligande. Vi får med en sådan kategorisering tre slags krav som kan betecknas generella, se figur 2.1.

Krav som riktas till

- alla myndigheter och är öppna i formuleringen
- alla myndigheter men där uppgiften preciserats
- utpekade myndigheter men där kraven inte förtydligats.

Figur 2.1: Olika kategorier för krav på myndigheter.

		Kravformuleringar	
		Öppna	Förtydligade
Berörda Myndigheter	Gemensamma för alla		
	Utpekade		

En annan fråga är hur bindande kraven är. Är de bestämmelser i form av föreskrifter eller är de allmänna råd som snarast är rekommendationer? Och vad avses? Är det krav på åtgärder som ska genomföras eller krav på förhållanden eller värden som ska beaktas eller tillämpas? Även här kan det finnas olika kombinationer som ger olika typer av krav på myndigheter, se tabell 2.2. Kraven kan vara

1. en bestämmelse om en åtgärd som ska genomföras
2. en bestämmelse om ett förhållande som ska uppmärksammas
3. en uppmaning om en åtgärd som bör genomföras
4. en uppmaning om ett förhållande som bör uppmärksammas.

³ *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003. En handledning för Regeringskansliet*, s. 8, 12 Finansdepartementet, Budgetavdelningen.

RB-handledning för 2004, s. 16, utkast 030612, Finansdepartementet, Budgetavdelningen. Den inordning av förvaltningspolitiska krav som görs i vårt uppdrag görs inte i regleringsbrevshandledningarna.

⁴ Verksförordningen (1995:1322) 7 § pkt. 3.

Regeringskansliet (2000) *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*, s. 7f.

Global utveckling	Förslag om svensk politik för att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Målen föreslås gälla för samtliga politikområden. Handels-, jordbruks-, miljö-, säkerhets-, migrations- och den ekonomiska politiken är exempel på områden där åtgärder ska utformas på ett sätt som främjar global utveckling. Två perspektiv föreslås genomsyra politiken: ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv. <i>Nationell strategi 2003</i>
Handikappolitik	Leva upp till FN:s standardregler. Diskriminering ska motverkas. Människor med funktionshinder garanteras delaktighet och jämlikhet <i>Förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.</i>
Miljöfrågor Hållbar utveckling	Ett övergripande mål för regeringens politik är att alla politiska beslut ska utformas så att de tar hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser på lång sikt. <i>Nationell strategi 2001 Verksförordningen 1986.</i>
Integrationspolitik Mänskliga rättigheter	Beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller mänskliga rättigheter och etnisk mångfald. <i>Förordning från 1986 om de statliga myndigheternas ansvar för invandrare. Verksförordningen 1999</i>
Jämställdhetspolitik	Lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för män och kvinnor. Integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheterna. <i>Verksförordningen 1996.</i>
Miljöfrågor	Miljön och ekologin ska beaktas. <i>Verksförordningen 1986.</i>
Regional Utvecklingspolitik	Väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med god servicenivå i hela landet. <i>Verksförordningen 1986</i>
Insatser mot ekonomisk brottslighet	Förse regering och riksdag med underlag för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. <i>Förordning 1995</i>

Totalförsvaret och beredskap

Beakta behoven i respektive verksamhet, ytterst för att bevara landets oberoende.
Verksförordningen 1986

Ungdomspolitik

Skapa en bättre samverkan och möjligheter att följa upp och utvärdera olika insatser för ungdomar
Strategi i proposition 1994

För dessa elva områden har statsmakterna vid återkommande tillfällen betonat ett långsiktigt perspektiv. De flesta av kraven finns också representerade i RF. Inom de olika områdena utvecklar och prövar regeringen styrmedel och styrinsatser för att ta ansvar för särskilda förhållanden eller uppgifter. I den meningen är begreppet ”generella krav” missvisande. Problemen är ofta välkända, utredda och specificerade men fungerande åtgärder har ännu inte kunnat införas i statsförvaltningen. Det är frågor under utveckling där behoven av nya insatser alltjämt bedöms som angelägna, exempelvis beslöt riksdagen i början av juni 2003 om stärkt skydd för barn i olika situationer. Flera av kraven har starka kopplingar till varandra och regeringen utvecklar dem under olika helhetsperspektiv som global eller hållbar utveckling.

Även kompletterande krav är allmänt hållna

Ordet *krav*, som diskuterades inledningsvis i kapitlet, uttrycker inte entydigt det lydadsförhållande som RF 11:6 anger för myndigheter under regeringen. Med utgångspunkt i ”huvudkravet” införs sedan i olika hög grad kompletterande krav med anknytning till den aktuella frågan. Dessa tillkommande krav är oftast även de hållna i allmänna termer. Endast cirka 10 procent av kraven har brutits ned, specificerats och gjorts tydliga, dvs. cirka 90 procent är generellt formulerade i mer eller mindre hög grad. Det visar en sammanställning, tabell 2.1, där kompletterande sektorsövergripande krav kategoriserats i fyra grupper. De som

1. endast anger verbet *beakta* eller motsvarande
2. anger slag av aktivitet, *konsekvensanalys* eller *uppföljning*
3. preciseras i någon grad, till exempel *tillgängliggöra lokaler*
4. påbjuder konkret åtgärd, till exempel *inrätta länsexpert*.

Beakta	27%
Anger aktivitetetsområde	49%
Någon precisering	15%
Konkret åtgärd	10%

Den vanligaste insatsen som begärs av myndigheten är att ledningen ska beakta, uppmärksamma eller driva frågan. Även krav på handlingsplaner eller strategier är vanliga, liksom krav på återrapportering. I det sammanhanget kan nämnas att de studerade kraven inte alltid enbart syftar till att åtgärder ska genomföras. Det handikappolitiska handlingsprogrammet har till exempel ett symbolmotiv. Programmet ”sänder ut en normgivande signal”.

Tillvägagångssätt med snarlika kompletteringar medför att krav kan dubbelregleras genom att närliggande formuleringar återkommer på flera olika ställen i lagar, förordningar, regleringsbrev eller nationella handlingsprogram. Denna upprepning av krav varierar i omfattning mellan olika politikområden. Se tabell 2.2.

Tabell 2.2 : Antal krav från olika politikområden.	
Barnpolitik	2
Folkhälsa	3
Handikappolitik	8
Integrationspolitik	9
Jämställdhetspolitik	7
Miljöpolitik	3
Regional utvecklingspolitik	5
Rättsväsendet	1
Totalförsvaret och beredskap	1
Ungdomspolitik	2

Dessa kompletterande krav ställs mer sällan i myndighetsinriktade dokument som instruktioner eller regleringsbrev utan i första hand i mer allmänt riktade författningar. Av drygt 40 kompletterande krav ställs åtta i instruktioner eller i regleringsbrev. I övrigt är det främst lagar, särskilda förordningar eller nationella handlingsprogram som används för att driva frågorna i förhållande till myndigheterna

Tabell 2.3: Lista över de insatser de politikområdesövergripande kraven avser.	
Handlingsplan	5
Inventering	2
Konsekvensanalyser	2
Ledningskrav	12
Ledningskrav, specificerat	1
Målformulering	2
Samverkanskrav	3
Strategier	2
Uppdrag	4
Uppföljning	3
Återrapportera	6

Risk att åtgärderna blir rutinmässiga

De insatser eller aktiviteter som identifierats är i första hand av intern karaktär. Krav på externa prestationer, med eller utan koppling, till respektive kärnverksamhet är sparsamt förekommande i materialet. En risk som uppstår med kombinationen otydliga krav och interna aktiviteter är att åtgärderna blir rutinmässiga. Till exempel blir upprättandet och återrapporteringen av ett handlingsprogram samt dess avprickning i revision eller uppföljning det primära. Det är anspråken på olika administrativa moment i ett styrsystem som tillfredsställs. Den sakfråga som ursprungligen har motiverat upp-

giften till myndigheterna kommer med metoden generella krav i bakgrunden.

Förvaltningspolitiska handlingsprogram

Författningar inom politikområdet ”Effektiv statsförvaltning” är generella i den meningen att de avser alla myndigheter. De är många men oftast specifika i sina formuleringar. Förvaltningspolitiken utgörs av generella riktlinjer och kravåtgärder som ska omsättas i handling för varje sakområde av respektive myndighet. Det sker dels genom att statsmakterna ger förutsättningarna för genomförande av den statliga verksamheten på respektive område, dels genom en direkt styrning av myndigheterna i instruktion, regleringsbrev, uppföljning samt mål- och resultatdialog. Denna reglering och styrning sker i fasta upparbetade former eller processer.

Det är dock inte denna förvaltningspolitiska reglering som vårt uppdrag avser. Det är när förvaltningspolitiken realiserar med påverkan av den statliga förvaltningen genom särskilda förvaltningspolitiska krav som mål, principer eller vägledningar. Det sker för närvarande genom ett särskilt förvaltningspolitiskt handlingsprogram. Det är detta som behandlas i följande avsnitt. En särskild del av detta, kraven inom kompetensförsörjningen har i vår undersökning specialstuderats och fallstudien presenteras separat.

Inom förvaltningspolitiken har under en knapp tioårsperiod krav i form av EA-värdering, redovisning av kompetensförsörjning samt ett särskilt handlingsprogram införts. Kravet på kompetensförsörjning är en fallstudie i vår undersökning.

Förvaltningspolitiskt handlingsprogram – ett exempel

I den förvaltningspolitiska propositionen, ”Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst”, gör regeringen bedömningen att ett systematiskt kvalitetsarbete bör ingå som en viktig del i varje myndighets arbete med att utveckla sin verksamhet. Regeringen aviserar i propositionen att man avser genomföra åtgärder för att bl.a. stimulera förvaltningen till att mer systematiskt arbeta med att utveckla den totala kvaliteten i sin verksamhet. Därmed avses enligt regeringen ett systematiskt kvalitetsarbete som baseras på de kriterier som i dag anses känneteckna framgångsrika organisationer, såsom kundorientering, engagerat ledarskap, personalens delaktighet, kompetensutveckling, långsiktighet, ständiga förbättringar, lära av andra, samverkan m.m.⁵

I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet förtydligar regeringen att man med ett systematiskt kvalitetsarbete menar ett arbete som bör bedrivas på ett metodiskt sätt (systematik), baserat på en strategi som sträcker sig över en längre tidsperiod (långsiktighet) och med medborgarna i centrum (medborgarfokus). Utvecklingsarbetet bör omfatta hela verksamheten och med en helhetssyn så att luckor i ansvaret mellan myndigheter inte uppstår inom ramen för det offentliga åtagandet.⁶

Regeringen menar att kvalitetsarbetet är av central betydelse för medborgarnas förtroende för förvaltningen samt för genomförandet av de politiska be-

⁵ Skriv. 2000/01:151, Regeringens förvaltningspolitik

⁶ Handlingsprogrammet En förvaltning i demokratins tjänst

sluten. I ”Demokrati för det nya seklet” (prop. 2001/02:80) återkommer man till att ett systematiskt kvalitetsarbete bör ingå som en viktig del i varje myndighets arbete med att utveckla sin verksamhet. Regeringen kommer därför i sitt förvaltningspolitiska arbete att genomföra åtgärder för att bl.a. stimulera förvaltningen att mer systematiskt arbeta med att utveckla den totala kvaliteten i sin verksamhet. Regeringen skriver också att verksamhetsdiskussionen utgör en återkoppling och avstämning av verksamhetens mål, resultat och effekter, kompetensförsörjning, jämställdhet, kvalitetsarbete och organisation m.m.⁷

Utöver demokratispekten lyfter även regeringen fram svårigheterna att konkurrera om kvalificerad arbetskraft som ett motiv till arbetet med ständig kvalitetsutveckling.⁸

Av budgetpropositionen för 2003 och av KKR:s regleringsbrev för budgetåret 2003 kan man utläsa ett visst missnöje med myndigheternas kvalitetsarbete. I den förra skriver regeringen att man vill driva på utvecklingen när det gäller bl.a. kvalitetsarbetet och i rådets regleringsbrev skriver man att Statens kvalitets- och kompetensråd ska bidra till intensifieringen av den statliga förvaltningens verksamhetsutveckling baserat på systematik, långsiktighet, helhetssyn och medborgarfokus.⁹

Vid en undersökning gjord 2000 svarade 74 centrala myndigheter (49 procent) att de hade en av ledningen fastställd, skriftligt dokumenterad strategi för sitt kvalitetsarbete. Detta var något fler än de 64 myndigheter (varav 35 högskolor) som angav att de i regleringsbrev eller i särskilt regeringsbeslut hade fått ett specifikt uppdrag att redovisa inriktning, omfattning och utveckling av sitt kvalitetsarbete. En tredjedel (45 stycken) av de svarande myndigheterna uppgav att effektiviteten hade ökat i hög eller mycket hög grad genom kvalitetsarbetet. De vanligaste modellerna som myndigheterna använde sig av, mer eller mindre ingående, var SIQ (42), ISO 9000 (36) och EFQM (8st).¹⁰ En liknande studie kommer att genomföras av KKR under 2003 för att ge en aktuell bild.

För 2003 har endast ett fåtal myndigheter (högskolan exkluderad) kravet på kvalitetsarbete inskrivet i regleringsbrevet. Kvalitetsarbetet har börjat integreras med andra generella krav, främst miljöledning, handikappolitik, arbetsmiljö och mångfald. Till exempel:

- I regleringsbrevet 2002 för SGU framgick att myndigheten ska bedriva en verksamhet med hög kompetens och med integrerade system för kvalitetsutveckling och miljöledning.¹¹
- Inom Skogsvårdsorganisationen pågår det ett arbete med systematisk verksamhetsutveckling inklusive miljöledning. Avsikten är bl.a. att före utgången av år 2001 ska samtliga enheter inom organisationen vara mil-

⁷ Prop. 2001/02:80, Demokrati för det nya seklet

⁸ Fi2000/2432, 2000-06-29 Regeringsbeslut 3

⁹ Prop. 2002/03:1 Bilaga 7: Budgetpropositionen för 2003; Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Statens kvalitets- och kompetensråd

¹⁰ Kvalitetsarbetet inom statsförvaltningen, rapport från Statens kvalitets- och kompetensråd (2000-10-04)

¹¹ Regleringsbrev 2002 Sveriges geologiska undersökning

jöcertifierade enligt ISO 14001. Skogsvårdsorganisationen är en av de myndigheter som på regeringens uppdrag inför miljöledning.¹²

- Regeringen kopplar också kravet på systematisk verksamhetsutveckling till handikappolitiken – statliga myndigheter ska bedriva ett aktivt och målinriktat arbete för att medvetandegöra och bevaka handikappaspekterna i sitt kvalitetsarbete.¹³

Myndigheter för sektorsövergripande krav

Dryga tiotalet myndigheter har uppgiften att driva sektorsövergripande krav mot andra myndigheter. Myndighetens ”roll för att konkretisera regeringens styrning av/påverkan på statsförvaltningen” definieras som den typ av verksamhet som myndigheten bedriver.¹⁴

Flertalet verksamheter är stödjande

Verksamhetstyperna representerar olika grad av tvingande styrning i relation till övriga myndigheter. Normering och tillsyn eller kontroll innebär att myndigheten kan vidta tvingande åtgärder gentemot övriga myndigheter. Ärendehandläggning kan innebära en tvingande åtgärd i relation till övriga myndigheter genom att ett avgörande görs i ett ärende. Men flertalet verksamheter är huvudsakligen inte tvingande utan ”stödjande”. Det kan vara rådgivning, information, utbildning, samordning eller utredning som mer indirekt påverkar, eller avses påverka, en myndighets arbete med en särskild fråga. Nedan redovisas myndigheter med horisontella frågor och vilka verktygsmedel de har.

Barnombudsmannen (BO)	Information och utbildning
Handikappombudsmannen (HO)	Tillsyn/kontroll Information/utbildning Samverkan Inventeringar och handlingsplaner Information och utbildning Rådgivning
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)	Tillsyn och kontroll Rådgivning
Integrationsverket	Information och utbildning Samverkan Utredning
Jämställdhetsombudsmannen (JÄMO)	Tillsyn och kontroll Information och utbildning Rådgivning

12 Prop. 2001/02:1 Bilaga 28 Rubrik: Budgetpropositionen för 2002

13 Prop 1999/2000:79 Från patient till medborgare en nationell handlingsplan för handikappolitiken

14 Flera av verksamhetstyperna är hämtade från skriften ”Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna. Statskontoret 1997:6.. RRV 1997:11, s.23

Naturvårdsverket	Information och utbildning Sammanställning av insatser
Länsstyrelser	Löpande rapportera Samordning Samverkan
Ekobrottsmyndigheten	Samordning
Krisberedskapsmyndigheten	Samordning Information och utbildning Normering Rådgivning Samverkan Utredning Ärendehandläggning Risk och sårbarhetsanalyser Information/utbildning
Ungdomsstyrelsen	Information och utbildning
Arbetsgivarverket	Normering Samordning Information och utbildning Rådgivning
Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR)	Information och utbildning Information/utbildning

Genomgången ovan visar att de studerade myndigheter som på särskilt uppdrag ska förvalta generella krav åt regeringen i första hand har försetts med stödjande medel.

Styrning av sektorsövergripande frågor

Riksdag och regering beslutar om politiken och om vilka generella krav som myndigheterna ska beakta. Regeringskansliet bistår regeringen i arbetet med att styra myndigheterna. Enligt Regeringskansliets instruktion har Regeringskansliet till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.¹⁵ Regeringen har åtskilliga redskap för att styra förvaltningen. Vid sidan av resultatstyrningen, som är ett av regeringens främsta styrredskap, finns bl.a. finansiell styrning, regelstyrning, organisationsstyrning och styrning genom chefsutnämningar, informella kontakter eller olika uttalanden.¹⁶

Verksamhetsanpassning

¹⁵ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

¹⁶ I Förvaltningspolitik i förändring (RRV 1996:50) finns en utförlig kartläggning av olika styrmedel.

Regeringens ambition är att all styrning av myndigheterna ska verksamhetsanpassas. Med verksamhetsanpassad styrning menas att valet av olika styrverktyg görs efter vad som är lämpligt i det särskilda fallet. Mål och krav utformas efter myndigheternas olika förutsättningar och inte generellt för alla verksamheter eller myndigheter på samma sätt.

De övergripande kraven på myndighetens verksamhet ställs i verksförordningen. I denna har förändringar skett över tiden. Kungl. Maj:ts Allmän verksstadga (1965:600) inleddes med en central generell regel för myndighetens uppgifter. Denna skulle inom sitt verksamhetsområde med ”uppmärksamhet följa förhållandena inom landet samt, såvitt möjligt, i de andra nordiska länderna och utlandet i övrigt. Myndigheten skall vidtaga eller hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som äro påkallade eller i övrigt lämpliga.”

Detta krav ledde enligt en rapport från RRV till ett orienteringsansvar. Enligt RRV:s bedömning skulle myndigheten inte enbart vara en passiv uttydare av statsmakternas direktiv och av författningar; den skulle inte bara lösa i förväg formulerade problem med hjälp av redan etablerade modeller och medel. Myndigheten hade också en skyldighet att ”aktivt och kritiskt pröva den löpande verksamhetens problembild, föreställningsram och medelsarsenal.”¹⁷

Verksstadgan ersattes 1986 med en verksförordning (1987:1100). Det generella kravet på fortlöpande verksamhetsutveckling fanns kvar men hade förändrats i vissa delar. ”Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den. Därvid skall beaktas de krav som ställs av hänsyn till totalförsvaret, regionalpolitiken och miljöpolitiken.”

I linje med den begynnande arbetsgivarpolitiska delegeringen, ställdes kraven på myndighetens chef och inte på myndigheten, vilket innebar en fokusering på utnämningmakten som administrativt styrmedel. Utvecklingskravet kopplades ihop med effektivitets- och rättssäkerhetskraven. Omvärldsperspektivet på uppföljningen och utvecklingen tonades ned. Några få generella krav preciserades.

I en ny och ännu gällande verksförordning (1995:1322) flyttades utvecklingskravet från ”portalpositionen” och fick följande formulering; myndighetschefen ska som en punkt bland andra ”fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten samt vidta de åtgärder som behövs”.

Resultatstyrning

Principerna för att styrningen av den statliga förvaltningen ska verksamhetsanpassas presenterades i 1988 års kompletteringsproposition när den mål- och resultatorienterade styrningen introducerades.¹⁸ Resultatstyrning innebär att myndighetens resultat är utgångspunkt för styrningen. Med resultat menades ursprungligen vad myndigheten åstadkommit i förhållande till om-

¹⁷ Om metoder att bedöma statliga myndigheter, RRV 1976, s.20f

¹⁸ Prop. 1987/88:150.

världen, levererade *prestationer* eller uppnådda *effekter*. Resultatstyrning var då en modell för effektivisering genom delegering. Riksdagen beslutad om övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten samt anvisade medel för den verksamhet som skulle utföra prestationerna. Myndigheterna förutsattes sedan driva verksamheten med ”egen beslutskompetens”. Därefter följs resultaten upp och redovisas varefter en bedömning görs som kan ligga till grund för åtgärder.

Ekonomisk styrning i staten är ett medel för politikens förverkligande. Med ekonomiska medel ska politiska mål tillämpas eller uppnås. Den ekonomiska styrningen består dels av *resultatstyrning*, dels *finansiell styrning*. Med *resultatstyrning* avses i det sammanhanget ”att mål anges för en verksamhet som kan ligga till grund för en bedömning av resultatet och för framtida beslut om åtgärder”.¹⁹ *Finansiell styrning* syftar på finansiella restriktioner som gäller för en verksamhet för att nå vissa mål.

Det är i budgetprocessen resultatstyrningen utövas. I budgetarbetet bedöms, bereds och bestäms innehållet i den statliga verksamheten, dess inriktning och omfattning. Med de årliga regleringsbrevens verkställer regeringen de beslut som riksdagen tagit med utgångspunkt i budgetpropositionen. I regleringsbrevens anges villkoren för myndigheternas verksamhet och finansiering samt återrapporterings- och redovisningskrav. En tumregel är att uppgifter och regler som anges i andra lagar och förordningar inte behöver upprepas i regleringsbrev.

Sektorsövergripande krav hanteras på olika sätt i regleringsbrevens. De ska dock som alla frågor i Regeringskansliet beredas gemensamt. Enligt Finansdepartementets vägledning är det lämpligt att ”överväga vad olika generella mål och krav i förvaltningspolitiken innebär för den aktuella myndigheten och vad som eventuellt bör stå explicit i regleringsbrevet”.²⁰ De mål som tas upp i regleringsbrevens ska koncentreras till myndighetens kärnverksamheter. I regleringsbrevens verksamhetsdel behandlas verksamhetsstyrning, organisationsstyrning och uppdrag. Gemensamt för målen på alla de tre nivåerna är att de bör vara Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsatta (SMART-kriterierna).

Under rubriken *Verksamhetsstyrning* anges externa mål och återrapporteringskrav avseende mål för politikområde, verksamhetsområde, verksamhetsgren samt övriga mål och återrapporteringskrav. I avsnittet ”Övriga mål och återrapporteringskrav” kan regeringen uppdra åt en myndighet att göra en tolkning av vad ett krav från ett annat politikområde, t.ex. ett generellt krav, innebär för myndighetens verksamhet.

Under rubriken *Organisationsstyrning* anges interna och förvaltningspolitiska mål- och återrapporteringskrav som avser t.ex. organisations-, styr- och ledningsformer. Under denna rubrik kan myndigheten åläggas att redovisa sitt arbete med det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet.²¹

¹⁹ Finansdepartementet (2002) *Ekonomisk styrning i staten*, s. 6.

²⁰ Finansdepartementet (2002) *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003. En handledning för Regeringskansliet*, s. 12.

²¹ Organisationsstyrningen är inte begränsad till regleringsbrevens utan sker i stor utsträckning i lagar och förordningar. T.ex. Förvaltningslagen (1986:223), Förordningen

Under rubriken *Uppdrag* anges särskilda åtgärder som myndigheten ska vidta, exempelvis utvärderingar eller underlag för fördjupad prövning. Regeringen kan uppdra åt en myndighet att göra en uttolkning av vad vissa förvaltningspolitiska krav innebär i myndighetens verksamhet. Ett sådant uppdrag kan innebära att precisera vilka generella krav som myndigheten särskilt ska uppmärksamma under verksamhetsåret eller ange åtgärder som myndigheten ska vidta för att bli bättre på att leva upp till vissa generella krav. Uppdragen kan, förutom myndighetens kärnverksamhet, avse myndighetens bidrag till mål på andra politikområden och generella krav samt förvaltningspolitiska mål och krav i övrigt.²²

När ett verksamhetsår genomförts ska det redovisas. För redovisning av sina resultat ska samtliga myndigheter lämna en årsredovisning.²³ Resultat ska redovisas i förhållande till de mål och återrapporteringskrav som regeringen angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Endast återrapportering som behöver revideras bör ske i årsredovisningen. Ofta kan det vara lämpligt att återrapportering avseende krav på grund av den generella förvaltningspolitiken, liksom avrapportering av uppdrag, inte görs i årsredovisningen.²⁴

Resultatstyrningen reglerades ursprungligen i budgetförordningen (1989:400) med kravet att de statliga myndigheterna skulle redovisa sina resultat i en årsredovisning ställd till regeringen. Resultaten skulle redovisas i fyra punkter.

- Av årsredovisningen skulle framgå om väsentliga förändringar hade inträffat inom myndighetens verksamhetsområde.
- Verksamhetens resultat i förhållande till det uppdrag som regeringen hade preciserat i myndighetens regleringsbrev skulle följas upp.
- Myndighetens prestationer med avseende på kostnader, intäkter, volym och kvalitet samt utvecklingen av myndighetens produktivitet och verksamhetens mätbara effekter skulle belysas.
- Väsentliga förändringar av organisation, personalstruktur, kompetensförsörjning, arbetsmiljö, lednings- och styrsystem, ADB- och kommunikationssystem och regelsystem skulle anges.

År 1993 ersattes budgetförordningen med förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (1993:134). Med denna förändrades delvis kraven på redovisningen. Kvar var kärnan att resultat mätt som volym, intäkter, kostnader och kvalitet skulle redovisas. Kravet på analys stärktes. Större avvikelser från verksamhetsmålen skulle förklaras. Resultatet skulle jämföras med de senaste tre årens resultat. Samtidigt försvann kraven på internt syftande redovisning av olika organisatoriska eller personella förhållanden eller aktiviteter. Däremot kvarstod kravet att lämna in-

(1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet, Verksförordningen (1995:1322) och i myndigheternas instruktioner.

²² Finansdepartementet (2002) *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003. En handledning för Regeringskansliet*, s. 8.

²³ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

²⁴ Finansdepartementet, Budgetavdelningen. *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003. En handledning för Regeringskansliet*, s. 12.

formation om andra förhållanden som var av väsentlig betydelse för regeringens prövning av verksamheten .

För externa förhållanden vidgades emellertid kraven. För varje verksamhetsgren skulle det sättas verksamhetsmål. Om regeringen inte beslutat om verksamhetsmål, skulle myndigheten fastställa målen. Verksamhetsmålen skulle ha sin grund i de övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn som beslutats av riksdagen och regeringen. Förhållandet mellan verksamhetsmålen och de övergripande målen skulle dokumenteras. För varje verksamhetsmål skulle myndigheten fastställa mätmetoder och resultatmått för att följa upp verksamheten och redovisa resultat. Myndigheten skulle redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till verksamhetsmålen.

Med förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. ändrades inriktning och karaktär på resultatstyrningen. Den fasta definitionen av resultat övergavs till en årlig bestämning i regleringsbrevet. En verksamhetsinriktning med grund i de i instruktionen angivna uppgifterna ersattes med en situationsanpassning. Ett generellt krav på myndigheterna att utveckla verksamhetsmål med grund i övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn togs också bort. Myndigheternas åiterrapportering skulle göras efter specificeringar i respektive regleringsbrev. Detta skulle utformas med utgångspunkt i de verksamhetsmål som nu regeringen och inte myndigheten skulle sätta.

Vidare försvann det generella kravet att redovisa myndighetens prestationer med avseende på volym, kostnader och kvalitet. Detta skulle endast redovisas i de fall där inga åiterrapporteringskrav ställts i regleringsbrevet. Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605) medförde inga förändringar i utformningen av resultatstyrningen.

Mål- och resultatdialogen mellan regeringen och myndigheterna syftar till återkoppling av det myndigheten presterat och redovisat. Enligt anvisningarna bör mål- och resultatdialogerna prioriteras i Regeringskansliet.²⁵ Dialogens syfte är att ”följa upp myndighetens verksamhet för det gångna året och utifrån denna kunskap diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv”.²⁶

Med måluppfyllelsen som grund diskuteras och vid behov preciseras regeringens styrning av myndigheten.²⁷ Dialogerna ska förberedas med hänsyn till varje myndighets särskilda situation och övriga omständigheter men också behandla bl.a. följande frågor:

- Myndighetens arbetsgivarpolitiska ansvar, särskilt myndighetens personal- och chefsförsörjning, kompetensutveckling och rörlighet samt löne- och anställningsvillkor.
- Myndighetens verksamhetsutveckling, där det enligt vägledningen kan vara lämpligt att knyta an till det förvaltningspolitiska handlingspro-

²⁵ Cirkulär om mål- och resultatdialoger 2003

²⁶ Cirkulär nr Fi 2003:1, 2003-02-03, Cirkulär om mål och resultatdialoger 2003, s. 1.

²⁷ Finansdepartementet, Budgetavdelningen. *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003. En handledning för Regeringskansliet*, s. 2.

grammet och till andra utvecklingsområden där myndigheten har ett ansvar för gemensamma politiska mål.²⁸

Det är inte obligatoriskt att vid mål- och resultatdialogen ta upp sektorsövergripande krav som t.ex. miljö och hållbar utveckling. Däremot bör departementet i resultatbedömningen *inför* mål- och resultatdialogen beakta de generella kraven. En samlad rapportering av genomförda dialoger ska lämnas till Finansdepartementets personalpolitiska enhet. Departementens redovisningar sammanställs och resultatet rapporteras till regeringen. Om ett generellt krav, t.ex. angående jämställdhet, uttrycks i en myndighets regleringsbrev är det myndighetens departement och inte i det här fallet jämställdhetsenheten på Näringsdepartementet som ansvarar för uppföljning av kravet.

Regeringskansliets organisation för sektorsövergripande krav

För några av de generella kraven har Regeringskansliet särskilda enheter som arbetar pådrivande för sina respektive krav, exempelvis:

- *Jämställdhetsenheten* på Näringsdepartementet har en stödjande, rådgivande och pådrivande roll för jämställdhetsarbetet. Jämställdhetsenheten har även till uppgift att granska hur jämställdhetsaspekterna beaktas i beredningen av regeringsbeslut och svara för att utveckla metoder för att genomföra regeringens jämställdhetspolitik.
- *Enheten för integration och mångfald* på Justitiedepartementet ansvarar för samordningen av regeringens integrationspolitik
- Socialdepartementet har samordningsansvar för arbetet med *barnkonventionsfrågor* inom Regeringskansliet.
- På Utbildningsdepartementet finns en *ungdomspolitisk enhet* som samordnar regeringens ungdomspolitik och följer upp och utvecklar de ungdomspolitiska målen och delmålen. Ungdomspolitiska enheten bedriver ett sektorsövergripande arbete inom Regeringskansliet och gentemot andra myndigheter.
- För myndigheternas arbetsgivarpolitik, där det generella kravet kompetensförsörjning ingår, har Finansdepartementet en *personalpolitisk enhet* som har ett övergripande ansvar för uppföljningssystemet medan respektive fackdepartement svarar för uppföljningen av de enskilda myndigheterna.
- Under våren 2003 aviserade regeringen inrättandet av dels ett särskilt *samordningskansli för hållbar utveckling* i Statsrådsberedningen dels ett *forum för ökad hälsa och lägre sjukfrånvaro i staten* organiserad som en arbetsgrupp inom Finansdepartementet.

Inom Regeringskansliet finns också ett informellt nätverk kallat "Tvärverket" som bildades hösten 2002 på initiativ av en grupp departementssekreterare. Här ingår personer som arbetar med barn- och ungdomsfrågor, demokrati, integration och jämställdhet samt en representant från arbetsgruppen "RK - en myndighet". Syftet med nätverket är att skapa ett forum för erfarenhetsutbyte, bl.a. hur befintliga styrsystem bättre kan nyttjas.

²⁸ Cirkulär nr Fi 2003:1, Cirkulär om mål- och resultatdialoger år 2003, s. 10. Förf. kursivering.

Slutsatser

Både de sektorsövergripande kraven och punkterna på den förvaltningspolitiska dagordningen har ökat de senaste tio åren. Ökningen sammanfaller i tiden med att resultatstyrningen knutits närmare ekonomistyrningen och att kraven på myndighetsledningarnas helhetsansvar tonats ner i verksförordningen.

Ofta uttrycks regeringens ambitioner i form av generella krav. Det som kännetecknar dessa krav är framförallt att de synes föras fram vid sidan av en ordinarie ordning för styrning av myndigheterna. Olika typer av dokument används: lag, förordningar, regleringsbrev eller handlingsprogram. Skälen bakom olika val är inte alltid tydliga.

Det finns ett utvecklingsperspektiv i användningen av de generella kraven. En process där kartläggningar och offentliga utredningar etablerar bred och djup kunskap om förhållanden i centrala samhällsfrågor leder fram till beslut om ett statligt engagemang – ett engagemang som uttrycks genom att ett generellt krav formuleras.

Man skulle därför kunna tala om generella krav som en särskild förvaltningspolitisk metod. De åtgärder som regeringen åsyftar med de sektorövergripande kraven är nästan uteslutande av förvaltningspolitisk karaktär. Det gäller t.ex. krav på myndigheters ledning, på genomförande av analyser eller upprättande av strategier eller handlingsprogram. Däremot finns få exempel på att regeringen vidareutvecklar kraven så att handlingsprogram eller strategier integreras i verksamhet eller verksamhetsplanering. Inte heller ställs krav på att myndigheterna vidareutvecklar åtaganden i resultattermen.

Det som kännetecknar de sektorsövergripande krav som studerats i undersökningen är att de just utgår från centrala samhällsfrågor där statens intresse inte funnit fasta former och strukturer. Olika insatser och initiativ prövas och nya former undersöks för att finna lösningar som kan fungera för det långsiktiga stabila statliga åtagandet. Men processen där ett samhällsproblem utvecklas till effektiva statliga insatser verkar upphöra i steget från interna aktiviteter till verksamhetsintegrering. Växlingen från generella till specifika krav stannar upp.

Det går vidare att identifiera olika motiv med generella krav. Vi har funnit att generella krav används av Regeringen och dess kansli för ett eller flera av följande syften.

- Uttrycka för staten gemensamma värderingar.
- Initiera eller markera vikten av en politiskt viktig fråga.
- Integrera en sektorsövergripande fråga i flera myndigheters produktion.
- Utveckla de förvaltningspolitiska processerna i myndigheterna

Kraven är sällan tillräckligt nedbrutna från övergripande principiella formuleringar. Istället för att skärpa formuleringar kompletteras allmänt hållna anmaningar i fler författningar eller andra dokument. En särställning har regleringsbrevet fått. Ett krav i regleringsbrevet anses ge störst genomslag.

De myndigheter som satts att bevaka de olika sektorsövergripande kraven är överlag försedda med stödjande och indirekta styrmedel.

Såväl de sektorsövergripande sakpolitiska kraven som de förvaltningspolitiska krav som undersökts har sin bakgrund i förhållanden som föranlett åtgärder från statsmakterna.

Regeringen vill att myndigheterna når bättre resultat så att den avsedda politiken förverkligas. Kraven handlar om produktivitet, effektivitet, kvalitet och måluppfyllelse.

Regeringen vill också påverka attityder och beteenden inom statsförvaltningen, precis som i samhället i övrigt, för att i förlängningen bidra till att samhället utvecklas i en viss riktning. Förvaltningen är här en "grupp" bland andra.

Det är vidare viktigt att förvaltningen säkerställer det politiska systemets legitimitet. Kraven handlar då bl.a. om trovärdighet, kvalitet och service.

3. Användningen av generella krav

För att få underlag om hur generella krav tillämpas har vi låtit följande moment ingå i insamlingen av erfarenheter:

- Enkät till samtliga myndigheter om erfarenheter av regeringens styrning av generella krav (bilaga 4).
- Intervjuer med anställda inom Regeringskansliet och med personer som har erfarenhet och insyn i Regeringskansliets arbete (intervju-personerna återfinns i bilaga 5). Vidare har vi haft kontakter med två kommittéer med utredningsuppdrag och med anknytning till vårt regeringsuppdrag.
- Fallstudier av tre krav: miljöledning, jämställdhet och kompetensförsörjning (vilka departement och myndigheter som valdes ut samt vilka personer som intervjuats återges i bilaga 5).

Den följande redovisningen återger de erfarenheter och problem som kommit till uttryck i våra intervjuer och som framkommer i enkäten till myndigheterna. Fallstudierna redovisas i sin helhet.

3.1 Ökade krav med otydlig koppling till kärnverksamheten

Fler krav leder till ökad arbetsbörda

Det är en entydig uppfattning bland de intervjuade att de generella kraven har ökat. Det gäller såväl antalet krav som antalet återrapporteringskrav på myndigheterna, vilket inneburit en ökad arbetsbörda för såväl myndigheter som Regeringskansliet. Drygt nio av tio myndigheter instämmer helt eller delvis i påståendet att antalet frågor har ökat under senare år där regeringen ställer formella krav på myndigheterna. Och drygt åtta av tio myndigheter instämmer helt eller delvis i påståendet att antalet frågor som innebär återrapportering har ökat under de senaste åren. Att kraven ökat bekräftas också i våra kontakter med den informella föreningen som samlar myndigheter med färre än 50 anställda.²⁹

Enkätsvaren ger uttryck för vad myndigheterna upplever som en ökning av krav. En rimlig tolkning är att deras svar även avser krav som berör deras huvudsakliga uppgifter. Svaren kan därför lika mycket vara ett uttryck för att myndigheterna upplever att den ordinarie styrningen från regeringen generellt sett har ökat i omfattning, vilket i sin tur kan vara ett uttryck för ett allmänt ökat samhällstryck.

Skillnader mellan stora och små myndigheter

Det finns givetvis skillnader mellan stora och små myndigheter. För större myndigheter med flera operativa enheter och myndigheter med en regional eller på flera orter uppdelad verksamhet, ställs särskilda krav på organis-

ring och intern redovisning. Fler personer engageras och organisatoriska krav ställs på genomförandet. Men även för en mindre myndighet kan ett ökat antal krav innebära merarbete. De insatser som krävs för att infria de externa kraven på genomförande och redovisning kan dock förhållandevis vara mer tids- och resurskrävande för en större myndighet.

Oklara krav – vem formulerar dem?

Vissa intervjupersoner ger uttryck för att de generella kraven som ställs är oklara och att regeringen tydligare borde klargöra och konkretisera vad den vill uppnå. Företrädare för de kravställande funktionerna inom Regeringskansliet uppger att detta är något som kan brista hos det enskilda sakdepartementet. Företrädare för sakdepartementen (och även budgetavdelningen vid Finansdepartementet) uppger i sin tur att de kravställande funktionerna tydligare borde klargöra varför kravet ska omfatta deras myndigheter. Vissa av intervjupersonerna uppger att olika praxis råder i olika fall. Ibland förväntas sakdepartementet hantera kravet på utformning och uppföljning av myndigheternas redovisningar, i andra fall spelar den kravställande funktionen inom Regeringskansliet denna roll.

Att de generella kraven upplevs vara alltför oklara, bekräftas också av enkäten till myndigheterna. Drygt sju av tio instämmer helt eller delvis i detta påstående.

En del av kärnverksamheten

Att kraven upplevs ha ökat och att de generella kraven kan uppfattas som oklara aktualiserar frågan om vad som är kärnverksamhet. Flera av våra intervjupersoner uppger att många krav inte alltid har en tydlig koppling till kärnverksamheten. Vissa departementsföreträdare uppger att de generella kraven ibland kan upplevas som något sidoordnat och som något som departementet egentligen inte vill föra in i t.ex. regleringsbrevet för en myndighet. Ser vi till myndigheternas svar i enkäten instämmer nästan åtta av tio i påståendet att det ställs krav på sådant som inte bedöms röra myndighetens kärnverksamhet.

Det kan givetvis diskuteras vad som är kärnverksamhet. På ett sätt kan det vara enkelt att hänvisa till detta begrepp för att slippa konfronteras med vad det generella kravet innebär för verksamheten. Att granska sin verksamhet med utgångspunkt i t.ex. ett ungdomsperspektiv eller jämställdhetsperspektiv kan innebära att man behöver ompröva verksamheten och göra nya prioriteringar, vilket kan utmana existerande ledningsstrukturer och den inre kulturen.

Samtidigt går det inte att förringa den uppfattning som kommer till uttryck i såväl intervjuerna som enkätsvaren. De generella kraven bedöms ofta inte tillräckligt relevanta för vad som uppfattas utgöra kärnverksamheten.

Medvetenhet om problemen

Det råder inga tvivel om att det finns en medvetenhet inom Regeringskansliet om dessa förhållanden. Flera företrädare för departementen och inte minst Finansdepartementets budgetavdelning uppger att man eftersträvat en städning och återhållsamhet i regleringsbreven och att man försöker tänka

igenom före vad kravet egentligen innebär och hur myndigheternas redovisningar ska användas.

3.2 Regleringsbrevens betydelse

Stort genomslag

Det är en samstämmig uppfattning att regleringsbrevet spelar en central roll i regeringens styrning av statlig verksamhet. Vad som står i regleringsbrevet för en myndighet och de föreskrifter som återfinns i förordningen för årsredovisning samt andra särskilda regeringsbeslut, styr arbetet med årsredovisning och inlämnande av budgetunderlag. Flera intervjupersoner inom Regeringskansliet vittnar om att mycket tid och möda läggs på utformningen av regleringsbrev. Samtidigt ställer sig en del frågan om de ansvariga myndighetshandläggarna vinnlägger sig tillräckligt om att ett krav som regleras i regleringsbrevet verksamhetsanpassas tillräckligt.

Att regleringsbrevet uppfattas som viktiga bekräftas också av enkätsvaren. Nio av tio myndigheter instämmer helt eller delvis i påståendet att om en fråga lyfts fram i regleringsbrevet vet man att den är prioriterad av regeringen. En lika stor andel uppger att det är bra att regeringen årligen preciserar vad myndigheten ska utföra.

Vem har ansvar för verksamhetsanpassningen och myndighetsstyrningen?

Vem har ansvaret för att de generella kraven verksamhetsanpassas?

Det är en fråga som aktualiseras i en del intervjuer och som accentueras i den interna diskussionen om att integrera de generella kraven i regleringsbrevet.

Det är flera frågor som återkommer i intervjuerna. Borde det inte tydligare klargöras att myndigheterna faktiskt har ett eget ansvar för verksamhetsanpassningen? Varför inte tänka sig en ordning där myndigheterna får i uppgift att själva formulera målen för de generella kraven? Detta är förvisso en möjlighet som ges redan i dag, men i vilken utsträckning tillämpas den egentligen? En sådan ordning skulle innebära större krav på kompetens och förmåga att analysera och värdera myndigheternas resultat för att kunna föra en dialog om verksamhetens utveckling.

En annan intervjuperson för fram att en sådan utveckling förutsätter att myndigheterna känner ett större ansvar att vid behov rapportera avvikelser och problem. Det enskilda departementet ska inte alltid behöva fråga efter uppgifter, utan det ligger ett stort ansvar på den enskilda myndigheten att varsko om problem eller behov av förändringar.

Andra för fram det enskilda departementets ansvar att utveckla formerna för verksamhetsanpassningen. Det ankommer på den enskilda myndighetshandläggaren att uttolka och konkretisera de politiska kraven på den statliga verksamheten. Någon annan inom Regeringskansliet kan knappast göra det.

En del utvecklar frågan om verksamhetsanpassning till vem som egentligen har ansvaret för myndighetsstyrning inom Regeringskansliet. Är det myn-

dighetshandläggaren, sakenhetschefen eller är det de olika kravställande funktionerna? Och vilken roll skulle Statsrådsberedningen kunna spela för att förbättra myndighetsstyrningen?

Utveckla formerna för uppföljning och redovisning

En möjlighet som vissa för fram – och som tillämpas i viss utsträckning – är att peka ut en myndighet genom regleringsbrev inom en sektor som ansvarig för all rapportering för ett visst verksamhetsområde till regeringen. Det innebär i praktiken att övriga myndigheter med angränsande verksamhet inom verksamhetsområdet ges i uppdrag att redovisa till den ansvarige myndigheten som därefter redovisar den samlade verksamheten för regeringen. På samma sätt kan en av de övriga myndigheterna ha en liknande funktion för andra verksamhetsområden. Syftet med denna ordning är att främja ett helhetsperspektiv både för redovisningen av de totala insatserna och för regeringens återkoppling till myndigheterna. Detta är en ordning som för närvarande prövas inom delar av rättsväsendet.

Flera av de intervjuade uppger att de skulle kunna tänka sig en redovisning och uppföljning som skedde mer sällan än varje år, t.ex. vartannat eller vart tredje år. Vissa departement tillämpar redan en sådan praxis, vilket också handledningen för regleringsbrev pekar på som en möjlighet. Problemet som dock anförs är att tiden kan bli för lång sett ur ett politiskt perspektiv. Vad som kommer upp på den politiska dagordningen styrs i hög utsträckning av vad som aktualiseras i samhällsdebatten. Att hänvisa till en redovisning som ska äga rum i framtiden samtidigt som den politiskt ansvariga ledningen snarast behöver få underlag om ett visst förhållande och pågående åtgärder, är inte politiskt möjligt. Intervjupersonerna utesluter dock inte att uppföljningar och utvärderingar borde kunde tillämpas i större utsträckning, men det går inte bortse från regeringens ständiga behov av resultatinformation. Den informella dialogen blir därför viktig i detta sammanhang.

3.3 Oklara prioriteringar

Intern konkurrens

De generella kraven konkurrerar med varandra. Detta är en relativt samstämmig uppfattning bland de intervjuade. Inom Regeringskansliet uppger flera att denna konkurrens kan ta sig uttryck i en tävling där målet är att komma med i myndigheternas regleringsbrev. Har den kravställande funktionen dessutom stark politisk uppbackning, blir det svårt för det enskilda departementet och i viss mån även Finansdepartementets budgetavdelning att stå emot önskemålen om att kravet bör införlivas i hanteringen av regleringsbrev.

Kraven i sig legitima

Flera myndighetsföreträdare för fram att de olika kraven var för sig kan motiveras och är legitima att fokusera. Problemet uppstår dock när helheten ska vägas samman och kraven ska prioriteras i förhållande till varandra. Särskilt problematiskt är det i tider med minskande resurser och när kraven verkar öka i omfattning samtidigt som de tidigare kraven finns kvar. Vissa ställer frågan om det överhuvudtaget skulle vara politiskt möjligt att tänka sig att regeringen tog bort något av de generella kraven.

En yttre tidsgräns kan behövas

Några för fram förslaget att regeringen borde i större utsträckning tillämpa en form av solnedgångsregel, dvs. att en yttre tidsgräns sattes för hur länge kravet är tänkt att uppmärksammas när ett krav formuleras. En sådan regel behöver inte innebära att kravet tas bort, men väl omprövas om det ska gälla även fortsättningsvis eller om andra former bör övervägas för att säkerställa de politiska intentionerna.

Särskild agenda för generella krav

En återkommande önskan från flera intervjupersoner är att regeringen borde klargöra i ett samlat sammanhang vilka krav som gäller t.ex. för den kommande mandatperioden. Därigenom skulle kraven bli lättare att hantera och bli mer synliga i styrningen av den statliga verksamheten.

Flera pekar ut Statsrådsberedningen som en sådan tänkbar processägare som skulle kunna prioritera bland kraven och uttrycka dem tydligare och mer sammanhållet än vad som är fallet för närvarande. En sådan utveckling skulle då kräva att Statsrådsberedningen tog på sig en mer operativ planerande och styrande roll av regeringens arbete än vad som är fallet i dag.

Detta är dock en uppfattning som andra invänder mot av såväl principiella som praktiska motiv. Regeringen beslutar som ett kollektiv, vilket innebär att alla krav som regeringen har beslutat om är prioriterade och avvägda efter sedvanlig intern beredning inom Regeringskansliet. Att införa någon form av överprövande instans skulle underminera denna princip och skulle dessutom leda till att de ordinarie beredningsformerna undermineras.

Är samrådsformerna tillräckliga?

Merparten av de intervjuade uppger att Regeringskansliets interna samrådsformer i princip är tillräckliga. Det gäller såväl den allmänna som den gemensamma beredningen. Vissa menar att det är en poäng att de generella kraven också bereds genom de ordinarie samrådsformerna. Annars är risken stor att de i ännu större utsträckning behandlas som sidokrav utan koppling till den ordinarie myndighetsstyrningen. Problemet uppges dock vara tillämpningen av samrådsformerna. Det är inte alltid de respekteras fullt ut.

Samtidigt bejaktar flera av intervjupersonerna ökad styrning och strävan efter gemensam praxis vid t.ex. genomförande av resultatdialoger och utformning av regleringsbrev. Det finns förvisso stöd för dessa och andra liknande processer i form av interna handledningar, men frågan är om de är tillräckliga för att få en ökad professionalisering av Regeringskansliets myndighetsstyrning som rör generella krav.

Flera ger uttryck för att större vikt borde läggas vid att utbyta erfarenheter och se till helheten. I syfte att lära av varandra och öka kontaktytorna mellan olika kravställande funktioner inom Regeringskansliet har också en grupp av departementstjänstemän bildat ett nätverk för så kallade tvärfrågor (Tvärverket). I detta nätverk ingår personer som arbetar med demokrati, jämställdhet, mångfald samt barn- och ungdomar. Även företrädare för de förvaltningspolitiska frågorna är med i viss utsträckning. Enligt uppgift har

detta nätverk tillkommit på eget initiativ utan någon sanktion från ledningshåll.

Flera intervjupersoner för också fram att det borde vara mer naturligt för Regeringskansliet att professionellt förhålla sig till olika krav. Har regeringen väl funnit att ett krav eller perspektiv är viktigt för den statliga förvaltningen att arbeta med, bör tjänstemännens tid och kompetens ägnas åt att finna de bästa formerna för detta. Att istället lägga krutet på att hålla tillbaka sådant som man inte finner vara tillräckligt relevant eller medvetet förringa insatser för ökad verksamhetsanpassning bör mot denna bakgrund ses som föga professionellt och illojalt med regeringens beslut.

3.4 Former för kravens reglering

Är instruktionen tillräcklig?

Drygt åtta av de tio myndigheterna instämmer helt eller delvis i påståendet att myndighetens instruktion ger fullt tillräckliga anvisningar för att bedriva verksamheten författningsenligt och effektivt. Ändå är det en relativt stor andel som bara delvis instämmer i detta påstående, ungefär tre av tio. Samtidigt som en mindre andel delvis redovisar motsatt åsikt. Tyder detta på att myndigheterna gärna skulle vilja se att instruktionerna utvecklades i detta avseende? Eller är svaren ett uttryck för att myndigheterna finner att det inte räcker med att enbart utgå ifrån instruktionen för verksamhetens bedrivande. Sannolikt bör den senare tolkningen göras, inte minst med tanke på att en stor andel av myndigheterna finner det bra att regeringen årligen preciserar vad myndigheten ska göra i form av regleringsbrev.

Dubbelreglering leder till större genomslag?

I tidigare kapitel har vi kunnat konstatera att flera av kraven regleras i olika, parallella sammanhang. Det kan finnas skäl att tala om en dubbelreglering. En fråga i detta sammanhang är om detta fenomen är uttryck för en ambition från regeringens sida att frågan som regleringen omfattar är så pass viktig att den behöver uppmärksammas flera gånger. En del av intervjupersonerna bekräftar att så kan vara fallet. Vi har dock inte tillräckligt underlag för att slå fast att ett sådant förfaringssätt skulle vara uttryck för en generell och medveten användning. Snarare tycks fallet vara det motsatta. Någon bakomliggande tanke finns inte i att ett krav regleras i flera olika sammanhang.

Att ett krav kan återfinnas både i en instruktion för en myndighet eller generell förordning samt i regleringsbrevet tycks vara praxis. Frågan är dock vilken styreffekt som uppnås när en fråga återkommer i flera olika författningssammanhang och beslut av regeringen. Tillmäter myndigheterna kravet större betydelse? Av myndigheternas svar framträder en relativt avvaktande hållning. Fyra av tio myndigheter instämmer delvis i detta påstående medan nästan fem av tio har delvis eller helt motsatt uppfattning.

Hur bör kraven regleras?

Någon intervjuperson har ställt frågan om var kraven egentligen bör regleras. En nackdel med att enbart reglera dem i regleringsbrevet eller enskilda regeringsbeslut är att möjligheterna för allmänhetens insyn i praktiken minskar. Instruktioner för myndigheter eller generella lagar och förordning-

är i regel mer tillgängliga än enskilda regeringsbeslut. Inte minst återfinns dessa i såväl Rixlex som andra webbaserade sökplatser där offentlig lagstiftning m.m. samlas.

Frågan om generell förordning i förhållande till myndighetsvisa instruktioner är också något som tagits upp av en del intervjupersoner. Vissa intervjupersoner ställer sig frågande till verksförordningens katalog på generella krav. Varför har dessa tagits med och inte andra? Är de viktigare än övriga generella krav? Andra intervjupersoner finner att en förteckning över centrala generella krav lämpar sig väl för en verksförordning. Därigenom klargörs vilka krav som är prioriterade. Det blir samtidigt mer omständligt att ställa nya generella krav.

Ett annat motiv för en generell reglering (oavsett om det sker i form av verksförordningen eller en generell förordning som gäller samtliga myndigheter) är att ingen myndighet ska behöva känna sig särskilt utpekad. I de fall kravet verkligen har relevans för all statlig verksamhet ska dessutom ingen myndighet kunna undandra sig ansvaret att förhålla sig till kravet.

Av våra intervjuer har vi kunnat förstå att enskilda departement har omprövat regleringen i vissa fall. Ett exempel är ett krav som först reglerades i regleringsbrevet, men som numera återfinns i myndighetens instruktion. Vad som återigen tycks stå klart i samband med våra intervjuer är att det saknas en enhetlig praxis inom Regeringskansliet för hur olika former av reglering för generella krav bör hanteras.

3.5 Bristande återkoppling bottnar i otillräcklig kompetens och låg status

Stor andel av myndigheterna kritiska

Ett av de tydligaste utfallen i enkäten till myndigheterna är att det brister i återkopplingen från regeringens sida ifråga om generella krav. Nästan nio av tio myndigheter uppger att de instämmer helt eller delvis i påståendet att regeringen alltför sällan ger återkoppling på myndighetens rapportering. Drygt hälften av dessa myndigheter instämmer helt i påståendet. Även för småmyndigheterna uppges detta som kanske det främsta problemet som framförts i de kontakter som vi har haft med föreningen.

En intervjuperson ställde sig frågan hur mycket tid Regeringskansliet egentligen lägger på att analysera och hantera den information som lämnats av myndigheterna jämfört med de resurser som myndigheterna gemensamt avsätter för att uppfylla de formella redovisningskraven. Det borde vara fullt möjligt att använda den begärda informationen om regeringen verkligen skulle vilja göra prioriteringar och styra i högre utsträckning.

Tiden och kompetensen räcker inte till

Inom Regeringskansliet uttrycks liknande problem. Tiden och kompetensen räcker inte alltid till, vilket flera myndighetshandläggare ger uttryck för. Undantaget är de krav och återrapporteringskrav som departementet själv formulerat. I dessa fall tycks incitamentet till återkoppling vara starkare.

Någon intervjuperson konstaterar att det är först när regeringen ska lämna en skrivelse till riksdagen eller utforma ett en handlingsplan som Regeringskansliet tvingas fundera över hur informationen ska användas. Någon i förväg genomtänkt plan eller strategi för att använda all information tycks inte alltid finnas.

Även i denna fråga finns en medvetenhet inom Regeringskansliet om problemen. Problematiken hänger i viss utsträckning samman med att antalet krav upplevs ha ökat. Om det råder oklarhet varför olika krav egentligen ställs, blir också formerna för återkoppling och analys av de inkomna redovisningarna oklara.

Företrädare för olika departement uppger dock att de utvecklade formerna för bl.a. mål- och resultatdialogen. Att det finns ett intresse att ytterligare utveckla dialogen mellan regering och myndigheter kommer också tydligt till uttryck i en nyligen genomförd utredning om formerna för ansvarskrävande för statlig verksamhet, där merparten av de intervjuade ansåg att dialogen borde vidareutvecklas.³⁰

Förutom de interna skrivelser som tas fram i samband med departementets dialoger med sina myndigheter, tycks det inte finnas någon enhetlig praxis inom Regeringskansliet. Flera intervjupersoner uppger att departementen går tillväga på olika sätt och att någon samlad bild över tillämpningen av resultatdialogerna sannolikt saknas.

Styrningsfrågor kommer i andra hand

Ett återkommande förhållande som förs fram av flera av intervjupersonerna är Regeringskansliets karaktär som politisk beslutsapparat som ytterst styrs av den politiska dagordningen. Regeringskansliets primära uppgifter är att utarbeta förslag till regeringsbeslut och förslag i form av propositioner till riksdagen. Vad som styr agendan avgörs i hög grad av politiska prioriteringar och vad som uppmärksammas i samhällsdebatten i stort. Att blicka framåt och ta nya initiativ blir mot denna bakgrund ett följdriktigt sätt att hantera krav och förväntningar på den statliga verksamheten som sådan och vad den kan göra för att påverka olika samhällsförhållanden.

Flera intervjupersoner uppger också att statsråd och politiska tjänstemän knappast bedöms för hur de styr myndigheter och följer upp deras verksamhet. I första hand premieras propositioner och nya utspel. Denna ordning uppges också gälla för tjänstemän inom Regeringskansliet. Att hantera myndighetsuppgifter är inte något som alltid åtnjuter hög status. Uppgiften tillmäts inte alltid lika stor vikt som andra departementala uppgifter. Det tycks också vara oklart i vilken status ett ansvar som myndighetshandläggare innebär för en tjänsteman inom Regeringskansliet. Vad som framkommer som en önskvärd utveckling i några av våra intervjuer är behovet av mer stöd och ökad kunskap rörande de generella kraven.

Ett undantag när det gäller synen på myndighetshandläggarens roll kan vara de delar av Regeringskansliet som har många myndigheter och när ett stort antal av tjänstemännen på en enhet ansvarar för en eller flera myndigheter.

³⁰ Statskontoret 2003:11

Den minsta gemensamma nämnaren för de anställda blir då myndighetsansvaret och det ter sig naturligt att ägna mycket tid åt myndighetskontakter och dialog med myndigheterna.

Kunskap och kompetens räcker inte till

Ett förhållande som tas upp av flera intervjupersoner är att den egna kompetensen och kunskapen kan vara otillräckliga. Det handlar både om kunskapen om förhållanden i samhället men kanske mer om myndigheternas inverkan på samhällets utveckling. Kunskapen om vad de generella kraven faktiskt innebär för det enskilda politikområdet kan i många fall vara bristfällig. Det blir därför av naturliga skäl svårt att formulera relevanta mål och återrapporteringskrav på myndigheterna.

Flera för fram behovet av att öka statusen på myndighetshandläggarnas uppgifter och allmänt öka uppmärksamheten kring frågor som rör styrning och uppföljning av myndigheter. Dessa personer vittnar också om att det finns en ökad medvetenhet inom Regeringskansliet i dessa frågor och pekar på att flera konkreta åtgärder vidtagits för att stärka myndighetshandläggarens roll. Samtidigt menar flera att det är möjligt att ytterligare intensifiera dessa och andra liknande insatser.

3.6 En fallstudie av miljöledning

Bakgrund

Hållbar utveckling

Sverige ska vara en pådrivande kraft och ett föregångsland i strävan att skapa ett hållbart samhälle. Detta slogs fast redan i regeringsförklaringen 1996, vilket senare också Miljövårdsberedningen tog fasta på vid utformningen av kravet på att statliga myndigheter ska utveckla miljöledningssystem.

Krav på miljöledning formulerades först i Miljövårdsberedningens delbetänkande (SOU 1996:112), som också föreslog att Regeringskansliet skulle skapa en interdepartemental arbetsgrupp under ledning av Statsrådsberedningen. Denna grupp skulle hålla ihop, utveckla och fullfölja statsförvaltningens integrering av miljöarbetet. Vidare skulle varje departement ta ett aktivt eget ansvar att följa upp miljöarbetet inom sitt område och Regeringskansliet skulle dessutom föregå med gott exempel genom att bedriva ett eget internt miljöarbete.³¹

Beredningen föreslog också att statliga myndigheter i sin årsredovisning skulle redovisa sitt miljöarbete och att RRV också skulle granska detta. RRV föreslogs därför få möjlighet att bygga upp sin kompetens för miljörevision. För uppföljningen av miljöarbetets integrering skulle vidare sektorsmyndigheterna få krav på att avge särskild sektorsrapport i regleringsbrev för år 1997.³²

Regeringen beslutade i stort sett i enlighet med beredningens förslag. Regeringen fann det lämpligt att successivt införa kravet genom att utse ett antal pilotmyndigheter.

³¹ SOU 1996:112

³² SOU 1996:112

Reglering och tillämpning

Särskilt regeringsbeslut och verksförordning

Uppdrag till myndigheterna att utveckla och införa miljöledningssystem gavs i särskilda regeringsbeslut. Kravet kan också refereras till verksförordningens 7 § punkt 4 som anger samtliga myndigheters ansvar att beakta de krav som ställs på verksamheten vad gäller ekologiskt hållbar utveckling.

Direkta och indirekta effekter

Ett miljöledningssystem ska innehålla en miljöutredning och miljöpolicy avseende s.k. direkta och indirekta miljöeffekter samt en plan för att integrera miljöaspekter i myndighetens ordinarie verksamhet.

Direkta effekter är myndighetens fysiska miljöpåverkande effekter. Indirekta effekter är myndighetens prestationer som kan ha miljöpåverkan, till följd av beslut eller konsekvenser av myndighetens verksamhet, genom andra aktörer.

Ingen granskning av Riksrevisionsverket

Avsikten att miljöledningssystem skulle ingå i årsredovisningarna samt revideras av Riksrevisionsverket, RRV, har inte infriats. Redovisningen av miljöledning har därför ägt rum separat men vid samma tillfälle som årsredovisningen. Den ligger därmed inte till grund för den årliga revisionen.

Successivt införande

Regeringen uppdrog 1997 åt 25 myndigheter att utarbeta s.k. miljöledningssystem. Fler myndigheter har successivt involverats genom nya regeringsbeslut fram till år 2001. För närvarande har 234 myndigheter ett krav på att införa miljöledningssystem. Återstående myndigheter kommer inte att få något uppdrag att utveckla system för miljöledning. De bedöms vara för små.

Under år 2001 skedde en förändring genom att vissa tillkommande myndigheter fick i uppdrag att utarbeta förenklade miljöledningssystem som är mindre omfattande och mer avpassade för typiska kontorsmyndigheter. Det var verksamheter som efter miljöutredningar kunde bedömas ha begränsad påverkan på den yttre miljön, exempelvis Riksgäldskontoret och Justitiekanslern. I dessa fall krävs ingen analys eller åtgärder avseende indirekta effekter.

Parallellt med att kravet på miljöledningssystem infördes initierade Regeringskansliet ett internarbete med miljöledning och lät utbilda departementens kontaktpersoner för miljöledning. Därefter har utbildningar kontinuerligt hållits för myndighetshandläggare och kontaktpersoner på departementen. Dessa utbildningar har behandlat såväl frågor om Regeringskansliets interna miljöarbete som frågor om myndigheternas miljöarbete.

Myndigheter har fått stöd i form av konsultinsatser från regeringen och naturvårdsverket både vad avsåg utbildning och kartläggning av myndighetens miljöeffekter. Sedermera har myndigheterna själva fått besluta och finansiera om eventuella konsultinsatser.

Organisation och ansvarsfördelning

Enheten för hållbar utveckling och miljöintegration vid Miljödepartementet leder arbetet sedan den 1 april 2003. Det har utarbetats en vägledning för att göra miljöbedömningar för frågornas hantering inom Regeringskansliet.

Sedan 2000 har Naturvårdsverket i uppdrag att stödja och stimulera myndigheternas miljöledningsarbete samt göra en årlig sammanställning. Verket har dock inte till uppgift att följa upp eller revidera systemen. En större utvärdering planeras dock inom ramen för verkets regeringsuppdrag. Vad som sker efter 2003 då Naturvårdsverkets mandat löper ut är för närvarande oklart.³³

Respektive departement ansvarar för att myndigheterna inom departementets ansvarsområde utarbetar miljöledningssystem. Departementen ansvarar också för myndigheternas återrapportering.

Det har tidigare funnits en statssekreterargrupp för hållbar utveckling samt en delegation för hållbar utveckling. Delegationen bestod av ministrar från vissa departement, stöttade av gruppen av statssekreterare. Både delegation och grupp har upphört att existera.

Regeringskansliet har inte låtit genomföra någon miljöutredning avseende indirekt miljöpåverkan. Man anser att myndigheternas verksamhet utgör den delen. Myndigheternas miljöutredningar och åtgärder ska därför ge den kunskapsgrund som behövs för att utveckla frågorna inom Regeringskansliet.

Någon större revision eller extern uppföljning av myndigheternas miljöledningssystem har inte gjorts tidigare.

Erfarenheter och problem

Svag koppling till kärnverksamhet

Kravet på miljöledning uppfattas i allmänhet som ett sidokrav utan tydlig koppling till kärnverksamheten. Undantag är myndigheter som själva ser en tydlig koppling till hållbar utveckling och som ser möjligheter att stärka sin miljömässiga profil. I dessa fall kan det också finnas uttryckta förväntningar från myndighetens styrelse. I en av myndigheternas styrelser ingick industriföreträdare som uttryckte krav och förväntningar på att myndigheten skulle engagera sig i miljöfrågor, eftersom dennes egen bransch kommit att engagera sig i frågor som miljöledningssystem.

Vårt övergripande intryck är dock att engagemanget på såväl departementsnivå som ledningsnivå inom många myndigheter är svagt. Samtidigt finns exempel på myndigheter som varit starkt engagerade. Hos ansvariga projektledare för engagemanget har det överlag funnits stort engagemang och starka drivkrafter för att arbeta med miljön, trots stundom svagt gensvar från organisationen. Detta kommer också till uttryck i olika kartläggningar, bl.a. i en studentuppsats som pekar på att arbetet med miljöledning inte tycks vara en prioriterad fråga. Nästan samma uppgivenhet kan läsas ut av *Eco-demikers* enkäter och rundabordsamtal som genomförts under åren 2000 och 2001 ute på universitet och högskolor.

Svag återkoppling och oklara ansvarsförhållanden

Utmärkande för miljöledningssystem är att varje myndighet själv sätter upp sina egna mål och vad den ska redovisa i sin rapportering till departementet. Tanken är att miljöledningsarbetet ska anpassas efter varje myndighets förutsättningar. Ett problem är dock att myndigheterna inte upplever att de får någon återkoppling på sina mål eller sin redovisning från regeringens sida eller någon annan myndighet. Det tycks också finnas en viss trötthet från myndigheternas sida att rapportera in sina system för miljöledning. I vissa sammanhang kan oklarhet uppstå om det finns sektorsmyndigheter som ska följa arbetet med miljöledningssystem i regionala myndigheter.

Svårigheten (eller för den delen oklarheten) uppstår när myndigheternas redovisningar ska värderas och analyseras. Tanken är att detta ska göras av respektive sakdepartement. Samtidigt utmärks miljöledning av att varje myndighet ställer upp sina egna mål, vilket väcker frågor om möjligheten samt lämpligheten att ge återkoppling på den nivå som redovisningarna utgår ifrån. Ett annat problem är svårigheterna att värdera de så kallade indirekta effekterna.

Företrädare för Regeringskansliet och för myndigheterna uppger vidare att det sällan eller aldrig förekommer någon diskussion om miljöledning vid de årliga mål- och resultatdialogerna.

Del av budgetprocessen?

Sedan miljöledning infördes har det förts en diskussion om att redovisningen av miljöledning borde ingå i årsredovisningen och därmed också ligga till grund för den årliga revisionen. Detta har dock inte varit självklart inom Regeringskansliet utan istället har kravet på redovisning kommit att hanteras vid sidan av förordningen för årsredovisning. Ett argument mot att införliva kravet i förordningen för årsredovisning har varit svårigheterna att revidera och det omfattande merarbete som skulle skapas för den årliga revisionen. RRV fick dock 1997 ca 1,2 miljoner kronor för att bygga upp en sådan kompetens.³⁴

Ökat medvetande

Samtidigt som merparten av de intervjuade, såväl inom Regeringskansliet som vid myndigheterna, pekar på ovan nämnda förhållanden, för flera fram att kravet kan ha lett till ökad medvetenhet om miljöfrågor och att myndigheterna arbetar mer aktivt med frågorna. Det är dock tydligt att flera finner att kravet bör formuleras annorlunda och istället för generella riktlinjer och enhetliga modeller, bör större hänsyn tas till verksamhetens förutsättningar.

Sammanblandning av roller

Ytterligare ett problem som förts fram är att Regeringskansliets interna arbete med miljöledning ibland har sammanblandats med styrningen av myndigheternas arbete med miljöledning. Detta kan leda till svårigheter att hålla isär rollerna.

³⁴ Uppgifter från Miljödepartementet

Det framtida arbetet

Det ansvariga departementet, Miljödepartementet, överväger för närvarande olika alternativ för det fortsatta arbetet. Vissa myndigheter har fått i uppdrag att enbart fokusera på direkta miljöeffekter. Möjligen kan myndigheter med sektorsansvar för miljömål ha ett bättre genomslag för miljöledningsverksamhet. Vidare skulle myndigheternas internrevision kunna utnyttjas för att få bättre genomslag för miljöledningssystem, vilket också var en tanke som Miljövårdsberedningen förde fram.

3.7 En fallstudie av jämställdhet

Bakgrund

Interna och externa krav

Jämställdhetskravet kan delas in i två delar: dels interna krav, dels externa krav. De interna kraven är den lagstiftning som rör arbetsgivarens ansvar och de externa kraven rör myndighetens verksamhet och hur denna påverkar jämställdhet i vid bemärkelse.

Avsikten med regeringens jämställdhetspolitik är att både tydliggöra de arbetsgivarpolitiska kraven som rör jämställdhet och som i första hand regleras i jämställdhetslagen samt att få genomslag för ett jämställdhetsperspektiv som rör myndigheternas verksamhet. Tanken är att jämställdhetsperspektivet ska beaktas och främjas i hela regeringens politik och inte enbart vara koncentrerat till enskilda åtgärder. Detta har uttalats i regeringsförklaringarna sedan 1994.

De interna kraven uttrycks framför allt i jämställdhetslagen som omfattar samtliga arbetsgivare inom privat och offentlig sektor med fler än tio anställda. Nämnas bör också den nya lagen om likabehandling av studenter i högskolan som trädde i kraft den 1 mars 2002 och som berör universitet och högskolor. Lagen omfattar dock inte enbart jämställdhet utan diskriminering som också sker på grund av etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder.³⁵

De externa kraven tar sikte på myndighetens verksamhet och ställs av regeringen på olika sätt. En grundläggande princip för dessa krav är den s.k. mainstreamingstrategin, ofta kallad jämställdhetsintegrering.

Jämställdhetsintegrering

Kravet på jämställdhetsintegrering fastslogs av FN:s konferens i Peking 1995. Där enades man om att jämställdhetsfrågorna skulle integreras i de ordinarie sakpolitiska frågorna. En deklaration och en handlingsplan för jämställdhetsarbetet antogs. Handlingsplanen följs årligen upp av EU:s ministerråd för att se vilka åtgärder medlemsländerna vidtagit. Jämställdhet mellan kvinnor och män ingår även i Amsterdamfördraget som en av de grundläggande principerna för en europeisk gemenskap, liksom den s.k. mainstreamingstrategin.

³⁵ Lag 2001:1286

Reglering och tillämpning

Jämställdhetslagen

Jämställdhetslagen tillkom 1980 och har därefter skärpts och utvidgats flera gånger. En ny lydelse trädde i kraft 2001 som innebar en skärpning av kraven på arbetsgivare ifråga om lönesättning. Kraven på arbetsgivaren i jämställdhetslagen handlar om aktiva åtgärder avseende arbetsförhållanden, rekrytering, lön samt förbud mot könsdiskriminering och trakasserier.

Arbetsgivaren förväntas varje år kartlägga och analysera löner och löneskillnader samt upprätta en handlingsplan för jämställda löner i en plan för jämställdhetsarbetet.

Verksförordningen

Kravet på jämställdhet regleras i verksförordningens 7 § som stadgar att ”Chefen skall ... beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologisk hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken.”

Någon specificering om det är de interna och/eller externa kraven som avses framgår inte.

Regleringsbrev

I Regeringskansliets handledning om hur man skriver regleringsbrev finns en särskild bilaga som handlar om jämställdhet i regleringsbreven.

”Med beslutet om jämställdhetsintegrering följer att arbetsformerna ska vara sådana att jämställdhetsperspektivet ingår som en naturlig del i styrningen där det är relevant. Könsuppdelad statistik och konsekvensanalyser med avseende på kön utgör självklara delar i jämställdhetsintegrering. Att implementera strategin kräver emellertid ofta ett utvecklingsarbete och förändring av arbetsformer.”

I handledningen ges också exempel på hur jämställdhetsmål och återrapporteringskrav kan uttryckas samt allmänna rekommendationer om lämpliga formuleringar m.m.

Lag om likabehandling av studenter i högskolan

Lagens huvudsyfte är att skydda enskilda individer från diskriminering eller trakasserier på grund av kön, etnisk och religiös tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder.

Kraven på högskolorna är dels att aktivt verka för alla studenters lika rättigheter, dels att varje år upprätta en årlig plan som visar vilka åtgärder som behövs för att främja studenters lika rättigheter och förhindra behandling som står i strid med lagen.

Utredning om diskriminering

Våren 2002 tillsattes en parlamentarisk kommitté som ska utreda en sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Kommittén ska bland annat överväga

en gemensam lagstiftning som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Uppdraget ska redovisas i december 2004.³⁶

Ansvar och organisation

Det samordnande ansvaret för regeringens jämställdhetsarbete har jämställdhetsministern. Inom Regeringskansliet finns också en statssekreterare och politiskt sakkunniga som arbetar med dessa frågor, liksom en särskild jämställdhetsenhet, placerad på Näringsdepartementet.

Jämställdhetsenheten har en stödjande, rådgivande och pådrivande roll för jämställdhetsarbetet centralt. Enheten svarar även för att utveckla metoder för jämställdhetsintegrering. Arbetet på enheten handlar i princip uteslutande om jämställdhetsintegrering och inte om kraven på Regeringskansliet och myndigheterna som arbetsgivare.

Att jämställdhetsperspektivet ska genomsyra alla delar av regeringens politik, innebär att samtliga ministrar förväntas ta ansvar för jämställdheten inom sitt område. Varje departement har därför ansvar för att arbetet med jämställdhet följs upp och utvärderas.

Inom Regeringskansliet finns en styrgrupp, bestående av tre statssekreterare samt förvaltningschefen, vilken har till uppgift att lämna ett förslag till en samlad plan för genomförandet av jämställdhetsintegreringen i Regeringskansliet. I uppdraget ingår också att överväga en generell instruktion för jämställdhet som avser jämställdhetsintegrering.

Ansvariga myndigheter

Jämställdhetsombudsmannen (Jämo) utövar tillsyn av **jämställdhetslagens** efterlevnad och har möjlighet att förelägga en arbetsgivare med vite om inte den fullgör sin uppgiftsskyldighet. Om en arbetsgivare inte följer föreskrifterna om bland annat upprättande av handlingsplan för jämställda löner och jämställdhetsplan kan Jämställdhetsnämnden (en partsammansatt nämnd) vid vite förelägga arbetsgivaren att fullgöra sina skyldigheter.

Jämo utreder enskilda anmälningar om trakasserier samt ger information och främjar jämställdheten på offentliga och privata arbetsplatser. Jämös verksamhet omfattar enbart de interna kraven rörande jämställdhet.

Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen samt ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning utövar tillsyn rörande lagen om likabehandling av studenter och har till uppgift att säkerställa att lagen efterlevs.

Regional nivå

På regional nivå har sedan 1995 varje länsstyrelse en länsexpert för jämställdhet med samordnande uppgifter. Inom landsting och kommun finns ingen enhetlig organisation av jämställdhetsarbetet, men både kommunernas och landstingens jämställdhetsarbete har breddats på senare år och omfattar i allt högre utsträckning, förutom personalpolitiska frågor, även innehållet i verksamheten.

³⁶ Dir. 2002:11

Skrivelser till riksdagen

Två skrivelser till riksdagen har tagits fram som redovisar vilka insatser som gjorts och vilka resultat som kan noteras. I samband med den senaste skrivelserna har regeringen också tagit fram en handlingsplan för jämställdhetsarbetet för mandatperioden 2002-2006. Denna anger bl.a. två viktiga åtgärder, dels en översyn och utredning av jämställdhetspolitikens genomförande, dels en utfästelse att regeringen för samtliga politikområden ska göra en jämställdhetsanalys och ta fram indikatorer.

Erfarenheter och problem

Granskning av Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag granskat de externa kraven avseende jämställdhet och deras relation till regeringens styrning genom regleringsbrev.³⁷

RRV:s kartläggning visar att hälften av myndigheterna 1999 hade någon form av krav avseende det externa jämställdhetsarbetet. Bland dessa fanns dock myndigheter som inte ansåg att jämställdhetsperspektivet var relevant för deras externa verksamhet. Många myndigheter ansåg att kraven i regleringsbrev var för allmänt formulerade, vilket medförde att även deras återrapportering blev allmänt hållen och således inte återgav deras jämställdhetsarbete på ett rättvisande sätt. Myndigheterna lyfte fram myndighetsdialogen som viktig för att förstå regeringens intentioner. Vidare konstateras i RRV:s granskning att återrapporteringskrav och uppdrag användes inkonsekvent i regleringsbrev.

RRV ansåg att kopplingen mellan de övergripande jämställdhetspolitiska målen och målformuleringarna i regleringsbrev var otydlig och att regeringen borde formulera en tydligare strategi för jämställdhetspolitiken. RRV föreslog bl.a. att tillägg borde göras i verksförordningen som klargör att jämställdhetsintegrering är det arbetssätt som myndigheterna ska använda för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

Vidare fann RRV att regeringen borde ta principiell ställning till vilka myndigheter som berörs av de jämställdhetspolitiska målen och att myndighets-specifika mål och återrapporteringskrav samt uppdrag borde formuleras. RRV påpekade därför att departementen borde sträva efter att utnyttja de olika styrinstrumenten på ett enhetligt sätt i syfte att förtydliga regeringens styrning.

Oklarhet mellan interna och externa krav leder till dubbelreglering

Det tycks råda oklarhet mellan de inre och yttre kraven på jämställdhet. Det arbetsgivarpolitiska ansvaret sammanblandas med det innehållsliga. Detta kommer bl.a. till tydligt uttryck när det gäller hur verksförordningens lydelse ska tolkas. Är det myndigheternas arbetsgivarpolitiska ansvar som åsyftas eller är verksförordningen ett uttryck för jämställdhetsintegrering? Eller

³⁷ RRV 2000:17 Jämställdhet – hur styr regeringen?

både och? RRV föreslog i sin granskning att förordningen borde förtydligas i syfte att framhäva jämställdhetsintegreringens tanke.³⁸

Denna oklarhet kan delvis förklara förekomsten av reglering i flera olika sammanhang. Jämställdhet är ett reglerat område och för myndigheterna kan det i flera fall upplevas som dubbelreglering när det dels finns en jämställdhetslag, dels en verksförordning samt, för vissa myndigheter, regleringar angivna i instruktion och/eller regleringsbrev. Därtill kommer för högskolans del den nya lagen om likabehandling av studenter. Det är mot denna bakgrund inte så konstigt att området kan upplevas som överreglerat och dubbelreglerat.

Av detta följer också att jämställdhetsarbetet kan upplevas som arbetskrävande och att i fokus står formalia och redovisning av hur myndigheten lever upp till kraven på jämställdhet. En av de intervjuade myndigheterna uppgav att egna initiativ och projekt som syftade till att stärka jämställdhetsperspektivet hade kommit i skymundan till förmån för att uppfylla de formella kraven på att upprätta planer och redovisa dessa i olika sammanhang.

Av RRV:s rapport samt av Näringsdepartementets eget material framgår att ca hälften av myndigheterna har krav på jämställdhetsintegrering inskrivet i sina regleringsbrev.³⁹ Någon sammanställning av hur många myndigheter som har jämställdhetsintegrering inskrivet i sin instruktion saknas för närvarande. Att reglera kravet på jämställdhetsintegrering i en myndighets instruktion görs sällan, enligt Näringsdepartementet. De gånger en sådan diskussion tas upp, väcker det ofta motstånd från de departement som är huvudman för myndigheten. De myndigheter som uppges ha kravet inskrivet i sin instruktion är bl.a. RRV, länsstyrelserna, Skolverket och Skolutvecklingsmyndigheten.

En av de intervjuade myndigheterna fick kravet på jämställdhetsintegrering inskrivet i sitt regleringsbrev 1997. Sedan ett par år tillbaka återfinns detta krav i myndighetens instruktion och inte längre i regleringsbrevet (myndigheten har också fått ett sektorsansvar för handikappfrågor inskrivet i instruktionen). Denna ordning är något som myndigheten själv föredragit. Motivet för denna ändring var att jämställdhet har bedömts som något som myndigheten under överskådlig tid kommer att behöva arbeta med (ett regleringsbrev ses i första hand som gällandes för ett år i taget medan instruktionen uppfattas som mer långsiktig till sin karaktär).

En intervjuperson för dock fram att en nackdel med enbart i reglering i instruktionen är att återrapporteringen kan bli bristande. Myndigheten uppger dock att departementet litar på att myndigheten arbetar med frågorna även om återrapporteringskraven skurits ned. Myndigheten gav dock uttryck för farhågor att kravet kan riskera nedprioriteras om inte departementet återkommande efterfrågar information och redovisning av arbetet.

Regeringen har dock i olika sammanhang framhållit syftet med jämställdhetsintegrering och också aktivt verkat för en integrering i budgetprocessen

³⁸ RRV 2000:17 Jämställdhet – hur styr regeringen?

³⁹ RRV 2000:17 samt PM Näringsdepartementet 2003-05-10

samt låtit utreda förutsättningarna för att införa en generell förordning som tar sikte på de externa kraven. För detta ändamål har regeringen, vilket redovisats ovan, tillsatt en styrgrupp under jämställdhetsministern med uppgift att bl.a. överväga behovet och möjlig utformning av en sådan förordning.

Viktigt med ledningens engagemang

Både på myndighets- och på departementsnivå uttrycks betydelsen av ledningens engagemang för att jämställdhetsfrågorna ska få genomslag. För ett par av departementen uppges det politiska intresset och engagemanget ha varit avgörande för att frågorna skulle få ett genomslag i departementens styrning av myndigheterna. I ett av fallen uppges statssekreterarens personliga engagemang spelat stor roll i departementets hantering, vilket bl.a. resulterade i att samtliga myndigheter inom departementets ansvarsområde fick uppdrag avseende det externa jämställdhetsperspektivet. Departementet använder sig också av genderansvariga på enheterna och strävar efter ett informellt utbyte i form av nätverksträffar med sina myndigheter.

Även på myndighetsnivå förs betydelsen av ledningens engagemang fram. För en av myndigheterna har både myndighetschef och styrelse varit aktiva och jämställdhet har också setts som en profilfråga för hela verksamheten. För en annan myndighet har ledningens engagemang, vilket nämnts tidigare, bl.a. resulterat i att myndighetens instruktion numera inrymmer jämställdhetsintegrering och att myndigheten konkretiserat jämställdhetsmål i sin sektorsstyrning.

Vid bägge myndigheterna fanns särskilda jämställdhetsansvariga vars arbetsuppgifter uteslutande berörde jämställdhetsfrågor.

Ökad medvetenhet

Att jämställdhet är en viktig fråga torde stå klart för samtliga som är engagerade i styrning och uppföljning av statlig verksamhet. Företrädare för Näringsdepartementet uppger att flera myndighetshandläggare hör av sig för att få ökad klarhet i hur handledningen för regleringsbrev kan tillämpas.

Samtidigt som denna ökade medvetenhet kan noteras, menar företrädare för Näringsdepartementet att man borde ha strävat efter en tydligare koppling till regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram. Programmet nämner, enligt departementet, frågan om jämställdhet i förbigående och då åsyftas i första hand det arbetsgivarpolitiska perspektivet. Det hade varit på sin plats att även referera till jämställdhet när t.ex. kvalitetsbegreppet diskuteras.

Företrädare för Näringsdepartementet ställer sig vidare frågan vad det innebär för myndigheternas interna styrning när regeringen ställer krav på handlingsplaner och återrapportering. Risken är att myndigheten ser det som ett tillfälligt projekt istället för att ta in det i myndighetens reguljära verksamhetsplanering. Effekten blir då att en fråga som är tänkt att genomsyra hela verksamheten hanteras av både myndigheten och departementet som en stuprörsfråga.

I stort sett samtliga uppger att kravet på jämställdhetsintegrering har bidragit till ökad medvetenhet och diskussion om jämställdhetsfrågor. En av de in-

tervjuade instämmer i påståendet att kravet kan ha inneburit att jämställdhetsperspektivet tydligare hanteras som en del i myndighetens kärnverksamhet. Samtidigt uppges kravställandet bidra till att jämställdhet hanteras som något annat än kärnverksamhet.

Stöd i metodfrågor angeläget

Flera intervjupersoner uppger att det behövs metodstöd och kunskapsspridning. En av myndigheterna ställer sig frågan om varje enskild myndighet verkligen ska behöva uppfinna hjulet på egen hand. Det borde finnas möjligheter att i större utsträckning lära av varandra.

Den myndighet som finns inom jämställdhetsområdet, Jämo, har inte detta mandat även om en del av dess verksamhet kan ses som stödande. Exempel på detta är bl.a. Jämös högskoleprojekt⁴⁰ och tidskriften *Xempelvis* som vänder sig till små företag. En av de intervjuade myndigheterna finner att Jämös kompetens för detta inte är tillräcklig och det är oklart vilket mandat Jämo har att utveckla metodfrågor.

Inom Regeringskansliet uppges jämställdhetsenheten i viss utsträckning fylla en sådan funktion. Det bestående intrycket är dock att enheten i första hand uppfattas som en kontrollfunktion vid tillsättningsärenden och som en allmän pådrivare. Enheten själv upplever behov av en förvaltningsmyndighet som kan ta sig an en sådan roll. I samband med den förestående utredningen om jämställdhetspolitiken kan frågan om en sådan myndighet komma att aktualiseras. Dessutom uppges en generell förordning för jämställdhetsintegrering förutsätta någon form av myndighetsfunktion.

Utarbetande av skrivelser och handlingsplaner – ett sätt att utveckla politiken

Inom politikområdet jämställdhetspolitik har två skrivelser lämnats till riksdagen.⁴¹ Vidare har en handlingsplan tagits fram i samband med den senaste skrivelsen.

Arbetet med den senaste skrivelsen uppges ha varit arbets- och tidskrävande. I förhållande till de mål som fanns tidigare för olika politikområden uppges skrivelsen med handlingsplanen ha bidragit till konkretisering av målen samt att nya mål tagits fram. Exempel på detta är, vilket nämnts tidigare, att varje politikområde under mandatperioden dels ska göra en jämställdhetsanalys, dels ta fram mål och indikatorer för jämställdhet.

Initiativet att ta fram en skrivelse var i första hand regeringens. Riksdagen har inte lämnat någon sådan beställning. Att regeringen därtill lät utarbeta en handlingsplan var också ett eget initiativ.

Arbetet karaktäriserades av mycket förhandlande och diskussioner mellan departementen. Ett visst politiskt tryck uppges också ha uppstått på förväntningarna på den kommande handlingsplanen – inte minst från regeringens samarbetspartier – vilket uppges ha bidragit till att fler mål formulerades för jämställdhetspolitiken.

⁴⁰ För mer information, se rapport *Jämo:s Högskoleprojekt 2001-2002 – resultat och utvärdering av utvecklingsarbetet*, september 2002

⁴¹ skr 1999/2000:24 samt skr 2002/03:140

Bristande kunskap om effekter och resultat – bottnar i bristande målformuleringar

Man kan konstatera att målen för myndigheternas externa jämställdhetsarbete i regel är allmänt hållna och inte alltid möjliga att följa upp och revidera. När målen är allmänna, blir också redovisningen allmän. Detta var också något som RRV diskuterade i sin granskning av regeringens styrning av jämställdhet och ett återkommande tema vid våra intervjuer.

I sin handlingsplan slår också regeringen fast att bristen på tydliga uppföljningsbara mål ”ofta leder till att myndigheternas jämställdhetsarbete blir särordnat, ad hoc-betonat och inte förankrat i den ordinarie verksamheten”.⁴²

Det tycks dock finnas kunskaper om bristerna i jämställdheten i samhället. Vad som saknas är kunskaper om den statliga verksamheten har på jämställdheten. Detta kan i sin tur hänföras till otillräckligt utformade mål och bristande uppföljning och utvärdering av den statliga verksamhetens påverkan.

3.8 En fallstudie av kompetensförsörjning Delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna

Kraven på att myndigheterna årligen ska redovisa sina mål och måluppfyllelse för kompetensförsörjning kan ses mot bakgrund av delegeringen av de arbetsgivarpolitiska frågorna.

Denna delegering har skett successivt och inneburit vissa konstitutionella förändringar. Nämnas bör förhandlingsrättsreformen 1965, det personalpolitiska beslutet 1985 samt bildandet av Arbetsgivarverket 1994.⁵¹

År 1997 infördes ett uppföljningssystem för arbetsgivarpolitiken som innebär att regeringen årligen begär in uppgifter om myndigheternas kompetensförsörjning. Dessa ska därefter ligga till grund för departementens löpande uppföljning av myndigheterna, inte minst i samband med de årliga mål- och resultatdialogerna, och för regeringens övergripande bedömningar av den statliga arbetsgivarpolitiken.⁵²

Regeringen redovisar också årligen sin bedömning av den statliga arbetsgivarpolitiken och dess utfall till riksdagen. Senast detta gjordes var i budgetpropositionen 2002/03:1.⁵³

⁴² Skr 2002/03:140, s.8

⁵¹ Historiken beskrivs i SOU 2002:32 Den arbetsgivarpolitiska delegeringen, kap. 8.

⁵² prop.1997/98:1 utg. omr. 14, s. 78 ff.

⁵³ Utgiftsområde 2 bilaga 1

Regeringens delegering av de arbetsgivarpolitiska frågorna bekräftas också i det förvaltningspolitiska programmet. Där slås bl.a. fast att myndigheterna förväntas rekrytera och behålla den kompetens som behövs för att åstadkomma en statsförvaltning med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati.

Reglering och tillämpning

Verksförordningen

Enligt verksförordningen (1995:1322) ansvarar myndighetens chef för myndighetens arbetsgivarpolitik. Chefen skall företräda myndigheten som arbetsgivare:

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

Årligt regeringsbeslut att redovisa kompetensförsörjning

Varje myndighet ska i enlighet med årliga regeringsbeslut redovisa dels i vilken omfattning myndighetens mål för kompetensförsörjningen under föregående år har uppnåtts, dels vilka mål som gäller för myndighetens kompetensförsörjning under innevarande budgetår och de därpå två följande åren. Redovisningskravet gäller även Arbetsgivarverket.⁵⁴

Redovisningarna ska lämnas till respektive fackdepartement vid sidan av årsredovisningen i februari.

Förvaltningspolitiska handlingsprogrammet

I det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet betonar regeringen vikten av att myndigheterna genomför sin verksamhet med beaktande av hög servicenivå och öppenhet, kompetenta och motiverade medarbetare samt duktiga chefer och stor förändringsförmåga.

I programmet uttalas också att staten ska vara en föredömlig arbetsgivare. Regeringens uppgift är att ställa krav på och följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik. Varje myndighet förväntas ha tydliga mål för sin kompetensförsörjning och se till att de anställda har en kompetens som är avpassad till verksamheten. Regeringen anser att det finns anledning för myndigheterna att arbeta med kompetensförsörjningens långsiktiga och strategiska inriktning.

⁵⁴ Senast genom regeringsbeslut Ju2002/4715/PP (2002-06-19). För budgetåret 2002 fokuserar regeringen på redovisning av: 1) personalens åldersstruktur, könsfördelning och rörlighet för grupper av anställda inom de tre kompetenskategorierna, 2) hur omställningsmedlen (0,65 procent av lönesumman) har använts eller hur man planerar använda dem samt i vilken mån dessa bidrar till att underlätta det kommande generationsskiftet i statsförvaltningen, 3) sjukfrånvaron och vilka åtgärder som vidtagits för att minska och förebygga ohälsa i arbetet, särskilt med avseende på ledarskapets nyckelroll, 4) andra frågor som myndigheten avser ägna särskild uppmärksamhet, t.ex. rekrytering av marknadsutsatt personal eller behov av ökade satsningar på expertkarriärer.

Regleringsbrev för 2003

Femton myndigheter har kravet på kompetensförsörjning inskrivet i regleringsbrevet för 2003.

Mål- och resultatdialogen

Inför den årliga mål- och resultatdialogen bör, enligt Regeringskansliets interna cirkulär, följande aspekter behandlas:

- myndighetens åldersstruktur
- myndighetens interna jämställdhetsarbete
- myndighetens övriga långsiktiga åtgärder för en verksamhetsanpassad kompetensförsörjning
- myndighetens åtgärder för att minska sjukfrånvaron och att förebygga ohälsa i arbetet
- hur chefsrollen har utvecklats inom myndigheten

Myndighetshandläggaren uppmanas att göra en samlad bedömning av hur myndigheten tar sitt arbetsgivarpolitiska ansvar.⁵⁵

Regeringen har i flera redogörelser till riksdagen betonat att man avser att ta upp frågor om kompetensförsörjning till diskussion i kommande mål- och resultatdialoger med myndighetscheferna.⁵⁶ Det gäller bl.a. otydlig målluppfyllelse.

Personalpolitiska enheten vid Regeringskansliet

Den personalpolitiska enheten vid Finansdepartementet är ansvarig enhet inom Regeringskansliet för kompetensförsörjningskravet.

Uppgifterna omfattar huvudsakligen:

- beredning av det årliga regeringsbeslutet
- dialog med budgetsamordnare i samtliga fackdepartement
- stöd till myndighetshandläggare som t.ex. vill se goda exempel
- sammanställning och bedömning av samtliga rapporter och återkoppling till fackdepartementen.

Redovisning av den statliga arbetsgivarpolitiken till riksdagen

Regeringen redovisar årligen sina bedömningar av den statliga arbetsgivarpolitiken och dess utfall till riksdagen. En första sådan redovisning gavs 1998 för budgetåret 1997.⁵⁷

Regeringen lyfter varje år fram 15–20 myndigheter som lämnat mycket bra eller bra redogörelser för en strategisk arbetsgivarpolitik, med tydliga mål och god uppföljning av målluppfyllelsen. Av dessa är det färre än tio som återkommer från år till år. En myndighet av fem hade för 2001 inte redovisat några mål för sin kompetensförsörjning alternativt ställt upp mycket vaga mål. Detta uppges vara en förbättring från året innan då detta knappt uppnåddes av var tredje myndighet.

⁵⁵ Finansdepartementets Vägledning inför mål- och resultatdialogen

⁵⁶ Senast i Prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 2 bilaga 1 Statsförvaltningens utveckling

⁵⁷ prop. 1998/99:1, vol. 1, kap. 9, s. 155, bil. 6,

Regeringen skriver att för 2001 hade nästan 80 procent av myndigheterna redovisat mål, vilket var tio procentenheter mer än föregående år. Bortemot 40 procent lämnade oklara redogörelser för måluppfyllelsen.

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR)

Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) är en stabsmyndighet under Finansdepartementet och består av ett tiotal personer.

Förslaget att inrätta KKR lades i den förvaltningspolitiska propositionen 1998 som ett led i regeringens ökade uppmärksamhet på kompetensfrågor.⁵⁸ Myndigheten inrättades 1999 med uppgift att stödja och stimulera arbetet med kvalitetsutveckling och kompetensförsörjning inom den statliga förvaltningen. Rådet ska stimulera och underlätta myndigheternas arbete med att systematiskt utveckla den totala kvaliteten i sin verksamhet. Myndigheten ska också stödja den statliga förvaltningen i arbetet med att skaffa, utveckla och behålla rätt kompetens.

Myndigheten är i sig inte någon kravställare.

Erfarenheter och problem

Oklar dubbelreglering

Det är svårt att klargöra varför kompetensförsörjningskravet tas upp i vissa regleringsbrev men inte i andra. En förklaring kunde vara att dessa regleringar i regleringsbreven uttryckte regeringens uppfattning om vilka myndigheter som behöver förbättra sitt arbete. Denna förklaring är dock svår att hävda, då en av de intervjuade myndigheterna har kompetensförsörjningskravet inskrivet i regleringsbrevet samtidigt som myndigheten lyfts fram som en förebild i regeringens analys av arbetsgivarpolitiken.

Det tycks således inte finnas någon tydlig avsikt med den förekommande dubbelregleringen i detta fall.

Hade myndigheterna uppmärksammat frågan utan regeringens krav?

Flera av de intervjuade uppger att myndigheterna sannolikt hade ägnat kompetensförsörjningsfrågorna uppmärksamhet även utan regeringens redovisningskrav. Formerna för arbetet hade kanske sett annorlunda ut men frågorna hade varit lika väsentliga för myndigheterna. Statsförvaltningens personalstruktur och de utmaningar som offentliga arbetsgivare kommer att ställas inför, hade gjort ett sådant arbete nödvändigt. Även företrädare för den personalpolitiska enheten ger uttryck för denna uppfattning. Genom kravet på redovisning av kompetensförsörjning har regeringen i första hand fått information om myndigheternas arbete.

Någon av intervjupersonerna menade att regeringen ofta ställer kravet ”för sent”. När väl kravet kommer har frågan redan fått en sådan aktualitet att myndigheten redan initierat ett arbete kring det ställda kravet. Viktigt är förstås ledningens engagemang.

En myndighet ställde frågan om regeringen alltid tänkt igenom de generella kraven och deras relevans för kärnverksamheten. Enligt intervjupersonen

⁵⁸ Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136)

uppstår onödigt merarbete när luddiga krav utan tydlig koppling till kärnverksamhet ska konkretiseras och operationaliseras.

I den enkät som vände sig till samtliga myndigheter instämmer dock drygt hälften av svaren helt eller delvis i påståendet att ”Kravet att redovisa kompetensförsörjning har bidragit till att myndigheten förbättrat arbetet med kompetensfrågor”. Svaren är samtidigt mer avvaktande när det gäller påståendet att ”Kravet på rapportering av kompetensförsörjning har bidragit till att förbättra myndighetens resultat”. Ungefär en fjärdedel av svaren uppger helt motsatt åsikt och en tredjedel redovisar delvis motsatt åsikt.

Speglar redovisningen verkligheten?

Redovisningen uppfattas av den personalpolitiska enheten ha blivit bättre, vilket också återspeglas i att allt fler myndigheter uppger mål och målfyllelse i sina redovisningar.

Den personalpolitiska enheten är dock inte säker på att redovisningen speglar de faktiska förhållandena. Det kan mycket väl vara så att myndigheterna gör mer än vad som redovisas. Det motsatta förhållandet uppges också vara möjligt.

Bristande kontinuitet och återkoppling

Såväl företrädare för Regeringskansliet som för myndigheter uppger att ett problem är att myndighetshandläggare ofta byts ut på departementen. I ett fall hade en myndighet haft sex olika myndighetshandläggare under sex år. Kontinuiteten i dialogen mellan regering och myndighet blir därigenom lidande. En myndighet uppger att detta lett till ett informationsövertag till departementets nackdel.

Myndigheterna uppger vidare att återkopplingen från departementets sida brister. Undantaget är dock om myndigheten nämns i regeringens redovisning till riksdagen som ett positivt exempel.

Samtidigt som återkopplingen upplevs som bristande, vilket delvis kan förklaras med den bristande kontinuiteten bland myndighetshandläggarna, upplever en myndighet att regeringen under det löpande året ibland frågar efter sådant som redan har inrapporterats i enlighet med kravet.

En myndighet ställer sig frågan om det inte vore bättre att regeringen följde upp myndigheternas kompetensförsörjning och även andra generella krav mer sällan, säg vartannat eller var tredje år istället för varje år i samband med årsredovisningen.

Upplevd konkurrens mellan olika krav

Inom Regeringskansliet uppges en konkurrens finnas mellan olika krav. Alla är inriktade på sina områden och alla slåss om uppmärksamheten i regleringsbrev. Flera av de intervjuade uppger också att de upplever att kraven blivit fler till antalet under senare år.

Vissa myndigheter ställer sig frågan hur redovisningarna används internt inom Regeringskansliet och menar samtidigt att det borde vara möjligt för

regeringen att själv tydligare se sambanden mellan olika typer av generella krav i syfte att underlätta och effektivisera hanteringen av dessa.

Behov av stöd och kompetensutveckling

Såväl företrädare för Regeringskansliet som för myndigheterna uppger ett behov av stöd att konkretisera och klargöra kravet på kompetensförsörjning.

En myndighetshandläggare efterlyste ett nätverk för myndighetshandläggare för att därigenom förbättra den egna kompetensen och möjligheterna att utveckla gemensamma synsätt.

En myndighet fann KKR:s verksamhet som viktig och skulle uppskatta mer utbyte av lärande.

KKR finner att kontakterna med myndigheterna fungerar bra. Om KKR istället för sin nuvarande stödjande roll hade haft utvärderande och uppföljande funktioner, skulle kontakterna ha sett annorlunda ut. Ett problem är dock att KKR uppger att myndigheten inte når ut till alla myndigheter. KKR skulle vidare gärna se att kravet på myndigheterna att arbeta med systematisk verksamhetsutveckling förtydligades.

Framtida förändringar

Den personalpolitiska enheten vill i framtiden ha en förenklad årlig inrapportering samt vid behov göra djupstudier av vissa myndigheter där regeringen anar problem. Arbetet med uppföljningar vill man ska ligga på en stabsmyndighet.

Dessa överväganden och förslag återfinns också i en utredning av den arbetsgivarpolitiska delegeringen. Denna utredning ifrågasätter om den nuvarande uppföljningsmodellen ger tillräckligt underlag för mål- och resultatdialogen med myndigheternas ledningar.⁵⁹

Önskvärt att integrera frågan i den reguljära styrningen

En annan önskvärd förändring (som också behandlas i ovan nämnda utredning) är kopplingen till den reguljära budgetprocessen. När systemet med redovisning infördes uppgavs Finansdepartementets budgetavdelning vara tveksam till att föra in kravet i regleringsbrevet samt att de ingår i årsredovisningarna. Lösningen blev istället att redovisningen tidsmässigt sammanföll med inlämnande av årsredovisningarna, men formellt sett hölls utanför. Ytterligare ett skäl för denna ordning var att personalpolitiska enheten upplevde att de därigenom i större utsträckning kunde styra kravets utformning.

För att få större legitimitet och genomslag för kompetensförsörjningsfrågorna krävs dock att kravet införlivas i den ordinarie myndighetsstyrningen som främst kommer till uttryck i resultatstyrningen.

3.9 Avslutande diskussion

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att myndigheterna intar en relativt kritisk hållning till hur de generella kraven utformas och att såväl företräda-

⁵⁹ SOU 2002:32

re för Regeringskansliet som myndigheterna finner att de inte har en tillräckligt tydlig relation till det som uppfattas utgöra kärnverksamhet. Regeringens återkoppling ifråga om generella krav tycks också brista i flera avseenden. Likväl kan vi konstatera att regleringsbrev tas på stort allvar och att myndigheterna tillmäter den informella dialogen stort värde. Drygt åtta av tio myndigheter instämmer i påståendet att när regeringen för fram bedömningar i en muntlig dialog med myndighetens ledning får det snabbt genomslag i verksamheten.

De brister som vi kunnat iaktta – som i hög grad handlar om formerna för styrning och uppföljning av myndigheterna – leder till att politikens mål skymms. När det egna departementet behandlar en fråga som mindre viktig och detta uppenbaras för den enskilda myndigheten, är det inte så konstigt att myndigheterna också drar slutsatsen att frågorna egentligen är ett spel för gallerierna. Undantaget är dock de enskilda tjänstemän som på myndigheterna har ansvaret att verka för det lokala genomförandet och infria de nationella politiska intentionerna.

Fallstudierna pekar på flera likheter och skillnader. En tydlig skillnad är omfattningen av reglering. Jämställdhetsområdet är det mest reglerade, vilket kan förklaras med att det rymmer både ett arbetsgivarpolitiskt och ett externt perspektiv. Även kravet på kompetensförsörjning kan sägas rymma ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv, vilket inte miljöledning gör. Ytterligare en likhet mellan jämställdhet och kompetensförsörjning som skiljer sig från miljöledning är förekomsten av myndigheter med tydliga uppgifter. En viss reservation får dock göras för jämställdhetsområdet som rör perspektivet jämställdhetsintegrering. För miljöledning saknas egentligen en myndighet som har ett klart definierat uppdrag som en del i myndighetens ordinarie uppgifter.

Vi kan konstatera att för alla områdena pågår ett förändringsarbete. Det är tydligt att förändringar övervägs i hur kraven styrs och följs upp. De problem som kan sägas gälla för alla tre kraven kan sammanfattas i följande.

Svagt genomslag och bristande information

Det är uppenbart att kravet på statliga myndigheter att tillämpa miljöledningssystem har varit behäftat med flera problem. Kravet upplevs inte ha fått det genomslag i myndigheternas verksamhet som det var avsett. Någon samlad uppföljning eller utvärdering har ännu inte gjorts, vilket framgått av redovisningen.⁶⁰

Jämställdhet är en uppmärksammas fråga. Det är en politiskt prioriterad fråga och det är ett generellt krav som ges utrymme i handledningen för hur man skriver regleringsbrev. Vidare har två skrivelser överlämnats till riksdagen och en handlingsplan antagits. Trots dessa åtgärder verkar inte begreppet jämställdhetsintegrering ha slagit igenom på det sätt som regeringen förväntat sig. Målen för denna del av jämställdhetsperspektivet har inte heller varit tillräckliga för att ligga till grund för att avgöra om den statliga verksamheten bidragit till att stärka jämställdheten i samhället.

⁶⁰ Naturvårdsverket planerar dock att genomföra en sådan under 2003, vilket också ligger inom ramen för det uppdrag som verket tilldelats av regeringen.

Bristande återkoppling till myndigheterna

Det tycks som om regeringens återkoppling till myndigheterna har varit svag. I de fall en sådan förekommit, uppger myndigheterna att den är bristfällig och lämnar en del i övrigt att önska.

Det är också oklart om och i så fall hur kraven hanteras i den årliga resultatdialogen. Att underlag tas fram inom respektive departement tycks stå klart. Däremot är det mer oklart hur resultatdialogen används för att styra och följa upp myndigheternas arbete utifrån kraven.

Hög omsättning på myndighetshandläggare uppges vara ett problem för att förankra de olika kraven, vilket delvis kan förklara att återkopplingen upplevs som bristande. I första hand har detta framkommit i studien av kompetensförsörjning.

Kompetensförsörjning tycks inte vara en prioriterad fråga i undersökta fackdepartement. Regleringsbrevet tycks framstå som resultatet av en förhandling med många inblandade parter. I praktiken blir myndighetshandläggarens roll att jämkra samman kraven och hålla undan sådant som han eller hon uppfattar som viktigt (läs: kopplat till kärnverksamheten) utan att hinna sätta sig in i varje fråga. Detsamma gäller i förberedelserna inför vad som ska tas upp i dialogen. Kompetensförsörjningen verkar heller inte ha varit någon prioriterad fråga i resultatdialogerna.

Utgångspunkten att varje myndighet själv sätter upp sina mål för miljöledning och rapporterar enligt denna samtidigt som den årliga åiterrapportering görs, väcker dessutom frågor om möjligheterna att ge återkoppling på vad varje myndighet gör och inte gör. Förutom att det kan vara svårt att tids- och kompetensmässigt ge adekvat återkoppling till 234 myndigheter, kan en sådan återkoppling resultera i detaljstyrning av myndighetens verksamhet. Detta är dock inget problem för närvarande, då återkopplingen tycks vara svag och i vissa fall till och med obefintlig.

Kravet på miljöledningssystem tenderar därmed att framstå som i första hand formalia utan någon innehållslig diskussion om mål eller prövning av resultat och genomförande.

Vidare tycks ansvaret för tillämpningen av kravet vara oklart. Tanken är att respektive departement ska ansvara för styrningen och uppföljningen av miljöledning inom sitt ansvarsområde. Vår bedömning är att ansvaret för såväl stöd som policyutveckling och uppföljning av myndigheternas insatser i praktiken är otydligt.

Behovet av ytterligare stöd och metodutveckling

I studierna av jämställdhet och kompetensförsörjning har såväl myndigheterna som Regeringskansliet uttryckt ett behov av stöd i metod- och kunskapsfrågor. I vissa sammanhang har frågan lyfts om det inte borde finnas anledning för regeringen att tydligare koppla samman de olika kraven till en helhet.

Avsikt att integrera kraven i resultatstyrningen

Det är uppenbart att de olika kravställande funktionerna inom Regeringskansliet har strävat efter en närmare koppling till budgetprocessen i form av reglering i regleringsbrev och som ett återrapporteringskrav som ska redovisas i årsredovisningen och revideras av den årliga revisionen.

Denna koppling bedöms som viktig för att kraven ska få genomslag i myndigheternas verksamhet. Detta har dock inte varit självklart för dem som är ansvariga för budgetprocessen. De studerade kraven har införlivats i budgetprocessen i olika utsträckning.

Det krav som för närvarande tydligast knyter an till resultatstyrningen är jämställdhet, även om brister i revisionen har kunnat konstateras.

Framtida förändringar

Vi kan se två tydliga trender i hur kraven kan komma att förändras på grundval av de intervjuer vi genomfört. För det första finns det ett starkt tryck på att tydligare integrera de olika kraven i vad som uppfattas vara den huvudsakliga processen för myndighetsstyrning, nämligen resultatstyrning. Vad detta kan innebära och hur en sådan närmare relation kan och bör utformas utvecklas i vårt förslagskapitel.

För det andra är det troligt att förenklingar kommer att eftersträvas i redovisningen av miljöledning och kompetensförsörjning. När det gäller miljöledning har sådana steg redan tagits genom att vissa myndigheter enbart har krav på s.k. förenklade system. Det kan dock inte uteslutas att kravet på miljöledning revideras grundligare än vad som framkommit i våra intervjuer. När det gäller kompetensförsörjning finns såväl konkreta förslag i den arbetsgivarpolitiska utredningen och överväganden som prövas inom Regeringskansliet. Jämställdhet utmärks snarare av en ambition att förtydliga och skärpa kravet på jämställdhetsintegrering. Skälet för detta tycks vara att bl.a. undanröja den sammanblandning mellan det arbetsgivarpolitiska och det externa perspektivet som förekommer.

Frågan om en särskild förordning för jämställdhet i syfte att förtydliga jämställdhetsintegrering väcker dock vissa frågor. Vad innebär ytterligare en form av reglering för ett krav som redan är reglerat genom verksförordning, regleringsbrev för nästan hälften av myndigheterna och i vissa myndigheters instruktion? Därtill tillkommer de arbetsgivarpolitiska regleringarna i jämställdhetslagen samt i lagen för likabehandling av studenter. Kommer frågan att ges större genomslag eller är risken att den nuvarande oklarheten ytterligare tilltar?

Det torde dock stå klart att om man överväger att införa en förordning, bör man se över övriga regleringar och sträva efter en enhetlig tillämpning av instruktioner och regleringsbrev inom Regeringskansliet. Reglering i myndigheternas instruktion torde t.ex. bli överflödigt. Dessutom väcks frågor om verksförordningens formulering och om nuvarande reglering överhuvudtaget ska finnas kvar i verksförordningen.

En möjlig tredje trend som kravet på kompetensförsörjning kan representera är att det kan bli aktuellt med fördjupade prövningar av enskilda myndigheter med några års mellanrum istället för årliga uppföljningar.

Referenser

Offentligt tryck

Riksdagen

1986/87: KU 29 Ledningen av den statliga förvaltningen
1992/93:FiU17 Omstruktureringar i statsförvaltningen
1995/96:AU10 Riksdagens revisorers förslag angående den statliga personalpolitiken
1996/97:AU11 Statlig personalpolitik
1999/2000:FIU17 Statliga myndigheters lönekostnader
2002/03:FiU2 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning
2000/01:RS1 Riksdagen inför 2000-talet

Författningar

Regeringsformen (1974:152)
Lag om offentlig anställning (1994:260)
Lag om statsbudget (1996:1059)
Förvaltningslag (1986:223)
Verksförordning (1995:1322)
Anslagsförordning (1996:1159)
Förordning om myndigheters årsredovisning (2000:605)

Regeringen

Prop. 1973:90 Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning
Skr.1984/85:202 Den offentliga sektorns förnyelse
Prop.1984/85:219 Om den statliga personalpolitiken
Prop.1986/87:99 Ledningen av den statliga förvaltningen
Prop. 1987/88:150 Kompletteringsproposition, Bilaga 1, Utveckling av styrningen i den statliga förvaltningen
Prop. 1988/89:150 Kompletteringsproposition, Bilaga 1, Utveckling av styrningen i den statliga förvaltningen
Prop. 1993/94: 65 Ny lag om offentlig anställning
Prop. 1997/98:136 En förvaltning i medborgarnas tjänst
Prop. 1999/2000:1 Budgetproposition för 2000
Prop. 2000/2001:1 Budgetproposition för 2001
Prop. 2001/2002:1 Budgetproposition för år 2002
Skr. 1999/2000:150 Årsredovisning för staten 1999
Skr. 2000/2001:150 Årsredovisning för staten 2001
Skr. 2000/2001:151 Regeringens förvaltningspolitik
Prop. 1999/00:79 Från patient till medborgare en nationell handlingsplan för handikappolitiken
Skriv. 2000/01:151, Regeringens förvaltningspolitik
Prop. 2001/02:1 Bilaga 28 Rubrik: Budgetpropositionen för 2002
Prop. 2001/02:80, Demokrati för det nya seklet
Prop. 2002/03:1 Bilaga 7: Budgetpropositionen för 2003

Statsrådsberedningen, Ett effektivare regeringskansli – förslag till åtgärder i olika arbetsgrupper inom Regeringskansliet.

Finansdepartementet (2002) Ekonomisk styrning i staten
Finansdepartementet,Handledning för regleringsbrev 2000
Finansdepartementet, Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2003.
Finansdepartementet, RB-handledning för 2004
Finansdepartementet, (2003) Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten
Finansdepartementet, (2002), Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet
Finansdepartementet, Cirkulär nr Fi 2003:1, 2003-02-03, Cirkulär om mål och resultatdialoger 2003
Justitiedepartementet, Verksamhetsplan för 2000
Justitiedepartementet, (2000) En förvaltning i demokratins tjänst - ett handlingsprogram
Justitiedepartementet – Organisation och uppgifter Faktablad mars 2000
Justitiedepartementet (2000) samlad resultatredovisning för rättsväsendet 1999
Justitiedepartementet, (2000) Kvalitet i chefsförsörjningen – regeringens chefspolicy

Riksdagens revisorer

Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen (1981/82:5)
Att ändra statsförvaltningen (1991/92:12)
Den statliga personalpolitiken (1994/95:12)
Analys och användning av resultat i Regeringskansliet (1996/97:11)
Resursförstärkning till skattemyndigheternas kontrollverksamhet (1997/98:6)
Myndigheternas lönekostnader (1998/99:5)

- Organisationsförändringar inom rättsväsendet (1998/99:9)
 Arbetsgivarverket och det delegerade arbetsgivaransvaret (Förstudie 1999/2000:21)
 Resursanvändningen inom högskolans grundutbildning (2000/01:4)
 Anslag till regeringens disposition (2000/2001:7)
 Domarlöner (Informationsrapport 2001/2002:)
- Statens offentliga utredningar**
 Förnyelse genom omprövning (SOU 1979:61)
 Politisk styrning – administrativ självständighet (SOU 1983:39)
 Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1986:40)
 Resurser för högskolans grundutbildning (SOU 1992:44)
 Utredning om offentligt anställda (SOU 1992:60)
 Byråkratin i backspeglarna – femtio år av förändring på sex förvaltningsområden (SOU 1997:7)
 Arbetsgivarpolitik i staten – för kompetens och resultat (SOU 1997:48)
 I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57)
 Statistikreformen (SOU 1999:96)
 En uthållig demokrati (SOU 2000:1)
 Utvärdering och utvärdering av budgetprocessen (SOU 2000:61)
- Departementsskrivelser**
 Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds1991:26)
 ELMA – åtgärder för att stärka resultatstyrningen (Ds 1995:6)
 Kompetensparadox? Rapport om hinder och möjligheter att tillvarata kompetensen på arbetsmarknaden (Ds 2000:49)
 Ekonomisk styrning (Ds 2000:63)
 I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer (Ds 2001 2001:45)
- Riksrevisionsverket**
 Om metoder för att bedöma statliga myndigheter (1976) Dnr 1972:3
 Vad blev resultatet? Utgångspunkter för uppföljning och utvärdering. (RRV P 1983:2)
 Varför blev det dyrare – kostnadsutveckling för statliga reformer (1984) Dnr 1983:334
 Lär sig SIDA (1988) Dnr 1986:858
 Invandrarverket och den lokala flyktingmottagningen (1988) Dnr 1986:903
 Kompetensförsörjning i ett förändringsperspektiv (Fg 1991:2)
 "Bättre än förr..." - Ohälsotalet och resultatstyrningen inom socialförsäkringsadministrationen (1994:22)
 Förvaltningspolitik i förändring (1996:50)
 Vägledning årlig revision (RRV 1999:14)
 Myndigheters agerande i ett besparingskede (RRV 1999:35)
 RRVs årliga rapport till regeringen för år 2000 (RRV 2000:16)
 Myndigheters ledning – en strategistudie (2000)
- Årliga Publikationer**
 Staten i omvandling (Statskontoret)
 Statistisk Årsbok (SCB)
 Statsliggaren (Ekonomistyrningsverket)
 Årsredovisning för staten
- Litteratur**
 Amnå Erik (1981) Planhushållning i den offentliga sektorn
 Bouckaert Geert och Politt Christopher (1999) Public Management Reform – a comparative analysis
 Brunsson Nils och Jacobsson Bengt (red) (1998), Standardisering
 Brunsson Nils och Olsen Johan P (red) (1990) Makten att reformera
 Danielsen Gunnel Frost (2000) Kompetens försörjning i staten, på uppdrag av Statens kvalitets- och kompetensråd
 de Geer Hans (1978) Rationaliseringsrörelsen i Sverige
 Eklund Nils. Ny årsredovisning belönar goda resultat. RRV:s Årsbok 1992
 Eklund Nils. Visa resultat! Va' sa' resultatet? ESV-Nytt 1/2000
 Ekman Gunnar (1999) Från text till batong – Om poliser, busar och svennar
 Eriksson, Carin B., 1997, Akademiskt ledarskap
 Esping Hans (1999) En vittrande rättsstat, Moderna tider september 1999
 Forsell Anders och Anders Ivarsson Westerberg (2000) Administrera mera! Organisationsförändring och administrativt arbete.
 Forsman Anders (1979) En teori om staten och den offentliga sektorn
 Forsman Anders (1984) Det nya tjänstesamhället
 Grohman Hans (1986) Produktivitetmätningar och produktivitetmått
 Gustafsson Bo (1996) Offentliga åtaganden: teori och historia i Det statliga åtagandet (RRV 1996:41)
 Henning Roger och Ramström Dick (1989) Förvaltningsförnyelse
 Hirdman Yvonne (1989) Att lägga livet till rätta
 Holmbäck Åke och Wessén Elias (1946) Svenska Landskapslager 5
 Holmbäck Åke och Wessén Elias (1979) Svenska Landskapslager 1
 Jacobsson Bengt (2000) "Lär av egna erfarenheter – lita mindre på modellerna", Personal och ledarskap nr 9 2000
 Jacobsson Bengt (red) (1994) Organisationsexperiment i kommuner och landsting

Jones George (1998) Reforming NO. 10, LSE Public Policy Group Series
Kvalitetsarbetet inom statsförvaltningen, (KKR 2003)
Lasch Christopher (1997) Eliternas uppror
Mer än var tredje på Rosenbad har slutat, Sydsvenskan 8 juni 2000
Modernising Government – white paper (1999) Cabinet Office UK
Molander Per. 1999 Styrningen av statsförvaltningen behöver en reformering. ESV-Nytt 4/99
Power Michael (1997) The Perils of the Audit Society, LSE Public Policy Group Series
Processorientering i staten (KKR 2003)
Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna, Statskontoret 1997:6. RRV 1997:11
Rentzog Olof, Processorientering (1998).
Rhenman Eric (1975) Systemsamhället
Sandahl Rolf. 2000. Spelar resultatet någon roll ESV-Nytt 2/2000
Statens förnyelsefonder (1996) Hinder för förändringsarbetet
Statens Kvalitets- och kompetensråd, Kompetensförsörjningen i staten (Dnr A 219-00).
Söderlind Donald och Petersson Olof (1986) Svensk förvaltningspolitik
Trollestad Claes (1994) Människosyn i ledarskapsutbildning

Bilagor

1. Uppdraget, genomförande och metod

Regeringen uppdrog den 28 november 2002 (Ju2002/8372/F) åt Ekonomistyrningsverket (ESV), Statskontoret och Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) att i samverkan kartlägga och analysera generella krav i förhållande till regeringens styrning av den statliga verksamheten. Som generella krav anges krav på de statliga myndigheterna antingen i sektorsövergripande frågor eller inom förvaltningspolitiken. Syftet med uppdraget är att föreslå förbättrade möjligheter för regeringen och myndigheterna att hantera de generella kraven.

Uppdraget skulle redovisas senast den 1 juni 2003. Uppdraget förlängdes den 28 maj 2003 (Fi2003/3272) till den 15 september 2003. ESV gavs uppgiften att redovisa uppdraget. Utredningsarbetet har utförts av en gemensam projektgrupp med projektledare från ESV.

Undersökningen har genomförts i fyra moment.

1. En översiktlig kartläggning av generella krav, såväl sektorsövergripande som förvaltningspolitiska och hanteringen av dessa inom Regeringskansliet och myndigheter.
2. En indelning av generella krav i lämpliga kategorier och förslag på möjliga definitioner.
3. En fördjupning baserad på fallstudier där de generella kravens hantering, användning och funktion beskrivs.
4. En analys av a) om det är möjligt att förena generella krav med en verksamhetsanpassad styrning av den enskilda myndigheten b) hur generella krav i så fall kan hanteras och utformas för att få de sektorsövergripande och förvaltningspolitiska riktlinjerna effektivt tillämpade och samordnade med resultatstyrningens utveckling och tillämpning.

En avgränsning ligger i inriktningen på generella krav. De specifika krav av olika detaljeringsgrad eller mångfald som ställs på myndigheterna undersöks inte inom ramen för detta uppdrag.⁶¹

Utredningen har genomförts som ett gemensamt projekt av ESV, Statskontoret och KKR. ESV har ansvarat för projektets ledning. En projektgrupp med företrädare för respektive myndighet har genomfört utredning. ESV:s företrädare har fungerat projektledare.

⁶¹ ESV har i sitt regleringsbrev för år 2003 uppdraget att undersöka de olika budgetdokumenten, däribland regleringsbreven. Där kommer en genomgång av de specifika kraven på myndigheterna att kunna göras.

Projektgruppen har bestått av:

ESV – Nils Eklund

KKR – Martin Sparr

Statskontoret – Claes Elmgren

Vidare har också deltagit:

ESV – Katarina Arvidsson och Sara Bringle

Statskontoret – Michiko Muto och Elisabeth Wallman.

En styrgrupp med företrädare för respektive myndighet har funnits.

Styrgruppen har bestått av:

ESV – Fredrik Rosengren

KKR – Kerstin Borg-Wallin

Statskontoret – Thomas Pålsson

2. Regeringsbeslutet

Ekonomistyrningsverket
Box 453 16
104 30 STOCKHOLM

Uppdrag att kartlägga och analysera generella krav i förhållande till regeringens styrning av den statliga verksamheten

1 bilaga

Ärendet

Generella krav fyller en viktig funktion i regeringens styrning av den statliga verksamheten. Samtidigt som resultatstyrningen har utvecklats har bl.a. förvaltningspolitiska mål och krav på handlingsprogram, återrapporteringskrav m.m. för prioriterade politiska frågor utformats. Det är av stor vikt att de generella krav som ställs på den statliga verksamheten utformas på ett ändamålsenligt sätt samt att den fortsatta utvecklingen av en praktisk och samlad resultatstyrning bedrivs med utgångspunkt i värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och Statens kvalitets- och kompetensråd att i samverkan kartlägga och analysera hanteringen av generella krav i den statliga verksamheten. Myndigheterna skall särskilt belysa hur denna hantering förhåller sig till resultatstyrningen och den verksamhetsanpassning som sker inom olika politikområden.

Uppdraget skall genomföras och ESV skall redovisa enligt de riktlinjer som anges i bifogad PM.

Ersättning för ESV:s kostnader utgår med 653 000 kronor. Medlen rekvideras från anslaget 1:11 inom utgiftsområde 2 Utvecklingsarbete, 2 Justitiedepartementet.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2003.

På regeringens vägnar

Gunnar Lund

Andreas Rydbo

3. Sammanställning av generella krav

Politikområde - ämnesområde	Krav på aktiviteter eller åtgärder	Var krav formuleras	Aktuellt problem Förväntad effekt/	Berörda myndigheter
Barnpolitik	Barnkonsekvensanalyser	Nationell strategi, prop. 1997/98:182	Ökad uppmärksamhet på att integrera ett barnperspektiv	Samtliga myndigheter
	Återrapporteringskrav	Regleringsbrev till vissa myndigheter	Ökad uppmärksamhet på att integrera ett barnperspektiv	Vissa myndigheter
Jämställdhetspolitik	Jämställdhetsplan	Jämställdhetslagen,	Plan för jämställdhetsarbete	Arbetsgivare med fler än 10 anställda,
	Beakta jämställdhetsaspekter mainstreaming	Verksförordningen Skrivelse 1996/97:41	Lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för män och kvinnor	Alla myndigheter
	Återrapportering	Regleringsbrev		Vissa myndigheter
	Kartlägga och analysera	Jämställdhetslagen	Förhindra osakliga skillnader i lön	Alla arbetsgivare
	Handlingsplan för jämställda löner	Jämställdhetslagen	Förhindra osakliga skillnader i lön	Arbetsgivare med fler än 10 anställda
	Länsexpert för jämställdhetsfrågor	Prop 1993/94:147 Jämställdhetspolitiken: Delad makt - delat ansvar	Främja jämställdhetsarbetet i länet	Samtliga länsstyrelser
	Återrapportering	Prop 1993/96:153, Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingsinsatser Regleringsbrev	Integrera ett jämställdhetsperspektiv i biståndet	Myndigheter som arbetar med internationellt bistånd

Politikområde - ämnesområde	Krav på aktiviteter eller åtgärder	Var krav formuleras	Aktuellt problem Förväntad effekt/	Berörda myndigheter
Miljöpolitik Ekologisk hållbarhet	Integrera miljöhänsyn,	Verksförordningen, (En del myndigheter har särskild miljöparagraf i instruktionen)	Skydda miljön, använda energi- och andra naturresurser effektivt samt hållbart nyttja förnybara naturresurser	Samtliga myndigheter
	Integrera miljöhänsyn	Instruktionen	Skydda miljön, använda energi- och andra naturresurser effektivt samt hållbart nyttja förnybara naturresurser	Vissa myndigheter
	Miljöledningssystem	Regeringsbeslut	Statsförvaltningens miljöarbete skulle utvecklas till att vara ett föredöme	Pilotmyndigheter
	Beakta	Verksförordningen, särskilda regeringsbeslut för myndigheter med sektorsansvar		Samtliga myndigheter
Regional utvecklingspolitik	Beakta regionalpolitiska aspekter, Tillväxtavtal/regionala tillväxtprogram Regional utvecklingsstrategi, "löpande rapportera"	Verksförordningen, Nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172), Förordning 98:1634 om regionalt utvecklingsarbete	Väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med god servicenivå i hela landet.	Samtliga myndigheter, särskilt Länsstyrelserna

Politikområde - ämnesområde	Krav på aktiviteter eller åtgärder	Var krav formuleras	Aktuellt problem Förväntad effekt/	Berörda myndigheter
Handikappolitik	Förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder	Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder SFS 1999:132	Motverka diskriminering av personer med funktionshinder i arbetslivet	Samtliga arbetsgivare
	Integrera handikapperspektivet	Prop. 1999/2000:79 Från patient till medborgare en nationell handlingsplan för handikappolitiken	Leva upp till FN:s standardregler. Diskriminering motverkas. Mäniskor med funktionshinder garanteras delaktighet och jämlikhet	Samtliga myndigheter
	Tillgängliggöra lokaler, verksamhet och information	Prop. 1999/2000:79 Förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genombudet av handikappolitiken. Verksförordningen – se service och tillgänglighet	Diskriminering motverkas. Mäniskor med funktionshinder garanteras delaktighet och jämlikhet	Samtliga myndigheter
	Tillgänglighet och användbarhet ska genomsyra statliga byggprojekt	Prop. 1999/2000:79 Lagen om offentlig upphandling		Samtliga myndigheter
	Handlingsplan för tillgänglighet	Prop. 1999/2000:79		Stora eller besöksviktiga myndigheter
	Samordna, stödja och vara pådrivande. Utärbeta uppföljningsbara mål inom sektorn. Följa upp mål och resultat	Instruktioner	Samordna stödja och vara pådrivande i förhållande till övriga aktörer inom sektorn	Sektorsmyndigheter

Politikområde - ämnesområde	Krav på aktiviteter eller åtgärder	Var krav formuleras	Aktuellt problem Förväntad effekt	Berörda myndigheter
Integrationspolitik Etnisk m ångfald, mänskliga rättigheter	Beakta	Regeringsformen Nationell handlingsplan mot rasism, Handlingsplan för mänskliga rättigheter, Verksförordningen, Förordning 1986:856 om de statliga myndigheternas ansvar för invandrare m fl,	Öka integrationen	Samtliga myndigheter
	Bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja Lämnna uppgifter	Lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet	Öka integrationen	Samtliga myndigheter
	Upprätta handlingsplaner, Redovisa planerade och vidtagna åtgärder, Uppföljning i myndighetsdialogerna	Regeringsbeslut; Ku1999/2927/IM, Ju1999/4086/PP, Lag om likabehandling av studenter i högskolan, Skr 2001/02:129	Öka integrationen	Samtliga myndigheter
	Upprätta strategier resp. "verka för" Återrapporteringskrav, Särskilda uppdrag	Regleringsbrev	Öka integrationen	Strategiska myndigheter såsom; Myndigheter inom rättsväsendet, Skolverket, Försvarsmakten
	Särskilda insatser - uppdrag till kulturavrsinstitutionerna	Ds 1996:74 Kunskap om kraft, Regleringsbrev 1996 Skrivelse 2000/01:59	Öka integrationen	Ansvarsmuseerna Statens museer för världskultur, Myndigheter och institutioner med inriktning på konstnärlig verksamhet

Politikområde - ämnesområde	Krav på aktiviteter eller åtgärder	Var krav formuleras	Aktuellt problem Förväntad effekt	Berörda myndigheter
Ungdomspolitik	Särskilda uppgifter till ungdomsstyrelsen; skrifter, årlig analys, fördjupad analys vart 4:e år, samverka med berörda myndigheter	FN:s barnkonvention och FN:s strategi för ungdomsfrågor Prop 98/99:115 På ungdomars villkor Regleringsbrev	Skapa en bättre samverkan och möjligheter att följa upp och utvärdera olika insatser för ungdomar	Ungdomsstyrelsen, berörda myndigheter (ca 15 förutom kommunerna)
Rättsväsendet Ekonomisk brottslighet	Samordna insatser	Förordning 1997:899, särskilda regeringsbeslut	Effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom informationsutbyte, överläggning och samordning	Berörda myndigheter
Totalförsvaret och beredskap	Beakta Verkförordni	redskapsförordningen		

4. Enkät svar

Enkäten skickades till 230 myndigheter första veckan i maj 2003. Enkäten ställdes till myndighetschefen. 174 myndigheter, vilket motsvarar en svarsfrekvens på drygt 75 % procent, svarade på enkäten. Någon bortfallsanalys har därför inte bedömts som nödvändig.

Regeringens styrning av myndigheten

Vilken är Er myndighets åsikt om följande påståenden?

	Andel	Antal
<i>1 Myndighetens instruktion ger fullt tillräckliga anvisningar för att bedriva verksamheten "författningsenligt"*.</i>		
<input type="checkbox"/> Instämmer helt	60	99
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	32	53
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	5	8
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	2	4
<i>2 Myndighetens instruktion ger fullt tillräckliga anvisningar för att bedriva verksamheten "effektivt"*.</i>		
<input type="checkbox"/> Instämmer helt	46	75
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	35	57
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	16	26
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	4	6
<i>3 Det är bra att regeringen årligen i ett regleringsbrev preciserar vad myndigheten ska utföra.</i>		
<input type="checkbox"/> Instämmer helt	65	106
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	29	48
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	7	11
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	0	0
<i>4 Bedömningar som regeringen framför i en muntlig dialog med myndighetens ledning får snabbt genomslag i verksamheten.</i>		
<input type="checkbox"/> Instämmer helt	45	70
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	41	64
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	12	18
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	2	3

Myndighetens prioriteringar

1 Vilket eller vilka av kraven i verksförordningen 7 § pkt 4 prioriterar myndigheten att arbeta med? Fler alternativ kan kryssas.

<input type="checkbox"/> Totalförsvaret	8	33
<input type="checkbox"/> Regionalpolitiken	14	54
<input type="checkbox"/> En ekologisk hållbar utveckling	23	92
<input type="checkbox"/> Jämställdheten mellan kvinnor och män	37	144
<input type="checkbox"/> Integrationspolitiken	18	70

Vilken är Er myndighets åsikt om följande påståenden?

0

2 Om en fråga lyfts fram i regleringsbrevet vet man att den är prioriterad av regeringen.

<input type="checkbox"/> Instämmer helt	54	88
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	40	66
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	6	9
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	0	0

3 Om regeringen ställer krav på myndigheten i flera författningar och regeringsbeslut tillmäts kravet större betydelse av myndigheten än om det endast framförts en gång.

<input type="checkbox"/> Instämmer helt	13	22
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	39	64
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	25	41
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	22	36

4 Ett krav som har en tydlig koppling till myndighetens kärnverksamhet tillmäts större betydelse av myndigheten än det som är allmänt formulerat.

<input type="checkbox"/> Instämmer helt	71	116
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	24	40
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	3	5
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	2	3

Särskilda krav på myndigheten

Vilken är Er myndighets åsikt om följande påståenden?

1 Antalet frågor där regeringen ställer formella krav på myndigheterna har ökat under senare år.

<input type="checkbox"/> Instämmer helt	74	122
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	22	37
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	2	4
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	1	2

2 Myndigheten bevakar systematiskt vilka lagar, förordningar, regeringsbeslut, handlingsprogram från regeringen m.m. som myndigheten förväntas agera utifrån.

<input type="checkbox"/> Instämmer helt	65	109
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	31	52
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	4	6
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	0	0

3 De generella kraven är alltför oklara.

<input type="checkbox"/> Instämmer helt	14	23
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	62	103
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	17	28
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	7	12

4 Generella krav bidrar positivt till myndighetens verksamhetsutveckling.

<input type="checkbox"/> Instämmer helt	8	14
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	54	91
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	33	55

<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	4	7
<i>5 Regeringens ställer alltför många krav på sådant som inte rör myndighetens kärnverksamhet.</i>		
<input type="checkbox"/> Instämmer helt	32	54
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	50	83
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	14	23
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	4	7
<i>6 Antalet frågor där myndigheten ska återrapportera till regeringen har ökat de senaste åren.</i>		
<input type="checkbox"/> Instämmer helt	75	125
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	13	21
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	12	20
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	1	1
<i>7 Regeringen ger alltför sällan återkoppling på myndighetens rapportering.</i>		
<input type="checkbox"/> Instämmer helt	44	73
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	41	69
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	13	21
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	2	4
Frågor om kompetensförsörjning		
De senaste åren har alla myndigheter under regeringen årligen fått ett särskilt uppdrag att redovisa sin kompetensförsörjning (senast Ju2002/4715/PP). Myndigheten skall bl.a. redovisa vilka mål som gäller för myndighetens kompetensförsörjning.		
Vilken är Er myndighets åsikt om följande påståenden om redovisningen kompetensförsörjningen?		
<i>1 Kravet att redovisa kompetensförsörjningen har bidragit till att myndigheten förbättrat arbetet med kompetensfrågor.</i>		
<input type="checkbox"/> Instämmer helt	6	10
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	54	86
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	22	35
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	18	29
<i>2 Kravet på rapportering av kompetensförsörjningen har bidragit till att förbättra myndighetens resultat.</i>		
<input type="checkbox"/> Instämmer helt	2	3
<input type="checkbox"/> Instämmer delvis	40	63
<input type="checkbox"/> Delvis motsatt åsikt	31	49
<input type="checkbox"/> Helt motsatt åsikt	26	41

5. Intervjupersoner

Fallstudierna

Följande departement och myndigheter valdes ut.

Miljöledning: Miljödepartementet, Utbildningsdepartementet, Naturvårdsverket, Mälardalens högskola, Näringsdepartementet, Arbetsmiljöverket

Jämställdhet: Näringsdepartementet, Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet, Jämställdhetsombudsmannen (Jämo), Lärarhögskolan, Riksför-säkringsverket

Kompetensförsörjning: Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Justitiedepartementet, Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR), Luftfartsverket, Domstolsverket

Miljödepartementet

Blomquist, Gunilla Departementssekreterare
Tombrock, Gun Departementsråd

Utbildningsdepartementet, Högskoleenheten

Eriksson, Lena Ämnessakkunnig
Lindqvist, Maria Departementssekreterare
Röding, Karin Departementsråd

Näringsdepartementet, Enheten för arbetsrätt och arbetsliv

Ehrensverd, Ulrika Departementssekreterare
von Ehrenheim, Lars Departementssekreterare

Näringsdepartementet, Jämställdhetsenheten

Ivarsson, Andreas Praktikant
Lundkvist, Helén Departementssekreterare
Sandqvist, Anna-Marie Ämnessakkunnig
Wittenmark, Lars Ämnesråd

Näringsdepartementet, Enheten för transportpolitik

Edhall, Pia Stork Departementssekreterare

Finansdepartementet, Personalpolitiska enheten

Hall, Ulrika Departementssekreterare

Socialdepartementet, Socialförsäkringsenheten

Holmberg, Gun-Britt Departementssekreterare
Philipsson, Inger Kansliråd
Seppälä, Eeva Kansliråd (jämställdhetssamordnare)

Justitiedepartementet, Enheten för processrätt och domstolsfrågor

Billing, Maria Rättssakkunnig
Molin, Eva Kansliråd

Arbetsmiljöverket

Schönefeld Maria Utvecklingschef
Köhler Krantz Barbro Tillsynschef

Luftfartsverket

Eriksson, Britt

Statens kvalitets- och kompetensråd, KKR

Eriksson, Bengt Utvecklingsdirektör

Lärarhögskolan

Lundborg, Johan Förvaltningschef
Mörck, Magnus Jämställdhetshandläggare

Domstolsverket

Dahlbom, Monica
Härelind, Ann

Riksförsäkringsverket

Andersson, Britt-Marie Utvärderingsenheten
Eriksson, Charlotta Resultatstrategiska enheten

Naturvårdsverket

Hagbarth, Ulrika

Jämställdhetsombudsmannen**Mälardalens högskola**

von Oelrich, Kristina

Övriga intervjuer

Bengtsson, Ulf Budgetchef Finansdepartementet
Berkelöf, Ulf Departementssekreterare budgetsekreterariatet
Näringsdepartementet
Carling, Jan
Falk, Klas Kansliråd Arbetsmarknadsenheten
Näringsdepartementet
Färm, Håkan Departementsråd Förvaltningspolitiska enheten
Finansdepartementet
Gidlund, Jan-Erik Rektor Örebro universitet
Hedberg, Anders Departementssekreterare Budgetavdelningen
Finansdepartementet
Hedlund, Karl Departementssekreterare Budgetavdelningen
Finansdepartementet
Holmgren, Gunnar Förvaltningschef Statsrådsberedningen
Landahl, Jan Särskild utredare
Levfert, Helena Politisk sakkunnig Statsrådsberedningen
Lindblom, Eva Avdelningschef Riksrevisionen, f d ämnesråd
Budgetavdelningen Finansdepartementet

Marcusson, Lena	Professor förvaltningsrätt, prorektor Uppsala universitet
Olsson, Kurt.	Departementssekreterare Arbetsmarknadsenheten Näringsdepartementet
Olsson, Sten	Statssekreterare Statsrådsberedningen
Persson Göransson, Ewa	Statssekreterare Socialdepartementet
Rolén, Thomas	Expeditionschef Justitiedepartementet
Rydbo, Andreas	Departementssekreterare Förvaltningspolitiska enheten Finansdepartementet
Toijer, Gudmund	Hovrättsråd Svea hovrätt,
Toresson, Bengt	Departementsråd budgetsekretariatet Näringsdepartementet
Wickbom, Gia	Kansliråd Budgetavdelningen Finansdepartementet

Möte med nätverket för små myndigheter, 23 april 2003

Möte med Styrgruppen för jämställdhetsintegrering, 19 mars 2003.

Möte med ESV:s Ekonomischefs och Kontrollerråd ,24 april 2003

Riksrevisionsverket intervjuer med

Danielsson, Inge

Hagvall, Jan

Janhed, Thomas

Verksförordningskommittéen diskussioner med

Jansson, Anna-Karin

Översyn av den statliga internrevisionen kontakt med

Hedlund, Veronica

ISBN 91-7249-166-3
ESV 2003:30



EKONOMISTYRNINGSVERKET