

OM OFFENTLIG SEKTOR

# Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten



STATSKONTORET

Beställ publikationen på  
[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

STATSKONTORET  
ISBN 978-91-7220-958-9  
DanagårdLiTHO, 2017

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>Studiens bakgrund och genomförande</b>	<b>9</b>
Studien ska bidra till att öka kunskapen om hur statliga chefer kan främja en god förvaltningskultur	9
Utgångspunkter i studien	10
Genomförande av studien	13
Rapportens disposition	16
<b>Vilka utmaningar kan myndighetsledningen möta i arbetet med att främja en god förvaltningskultur?</b>	<b>19</b>
Större eller geografiskt utspridda organisationer har ibland svårt att få genomslag för styr signaler	20
Små myndigheter har svårare att prioritera arbetet med förvaltningskultur	21
Svåra avvägningar för myndigheter som har mycket medborgarkontakter	21
Spänning mellan professionell autonomi och rollen som statsanställd kan uppstå	22
Medarbetare med olika kompetens och bakgrund drar ibland åt olika håll	23
Stora förändringsprocesser innebär en utmaning för förvaltningskultursarbetet	24
Högre korruptionsrisk för myndigheter som hanterar stora inköp och upphandlingar	25
<b>Hur kan myndighetsledningen arbeta för att främja en god förvaltningskultur?</b>	<b>27</b>
Ledningen har en viktig normerande roll	28
Cheferna betonar vikten av en fungerande och samspelt ledningsgrupp	29
... men det måste vara högt i tak inom ledningsgruppen	30
Hela paletten av styrverktyg behöver användas	30
Rekryteringen är ett centralt sätt att få rätt ledningskompetens	32
Värdegrunden behöver tolkas utifrån myndighetens uppdrag	33
Viktigt att skapa samsyn kring uppdraget i myndigheten	34
Involvera och ge medarbetarna inflytande	35
... men ledningen måste våga fatta beslut	35
Medvetenhet om att utveckling av organisationskulturen tar tid	36

Verksamhetsnära arbete för att hålla frågorna levande	37
Att regeringen prioriterar frågorna utgör ett stöd i arbetet	38
<b>Hur får myndighetsledningen kunskap om förvaltningskulturen i myndigheten?</b>	<b>39</b>
Myndighetscheferna anser att de har god kunskap	40
Förtroende mellan ledning och medarbetare stärker förutsättningarna för att ta upp svåra frågor	40
Att vara ute i verksamheten ger möjlighet att känna in kulturen	41
Myndighetsledningen har flera etablerade kanaler	41
Rutiner för anmälan viktigt för att tydliggöra hur myndigheten tar hand om eventuella misstankar	43
Myndighetscheferna använder internrevisionen aktivt	43
Myndigheterna kan identifiera korruptionsrisker inom ramen för riskanalysen	44
<b>Hur kan myndigheterna stödja mellanchefer i arbetet att främja en god förvaltningskultur?</b>	<b>45</b>
Mellancheferna har en viktig roll	46
Myndigheterna tydliggör chefernas ansvar för förvaltningskulturen i policydokument om chefsrollen	46
Närvarande och coachande ledarskap är ett sätt att främja en god förvaltningskultur	47
Flera myndigheter arbetar även med att stärka medarbetarskapet	48
Utbildningar i förvaltningskultur och den statliga värdegrunden genomförs på olika sätt	49
Digitala verktyg för att stödja och utveckla ledarskapet	50
Riktlinjer och policydokument vanligt stöd för att främja en god förvaltningskultur	51
Vissa behov av stöd från andra myndigheter	52
<b>Sammanfattningsvis – viktiga utgångspunkter och möjliga risker</b>	<b>53</b>
Viktiga utgångspunkter i arbetet med att främja en god förvaltningskultur	53
Möjliga risker i arbetet med att främja en god förvaltningskultur	57
<b>Referenser</b>	<b>61</b>
<b>Summary</b>	<b>65</b>

## Sammanfattning

I den här studien undersöker Statskontoret statliga chefers möjligheter och begränsningar i arbetet med att främja en god förvaltningskultur, samt hur myndigheterna stöttar sina mellanchefer i detta arbete. En god förvaltningskultur handlar om de professionella värderingar som ska prägla alla statsanställda och som är samlade i den gemensamma statliga värdegrunden.

Studien utgår främst från befintligt kunskapsunderlag. Därtill har vi genomfört kompletterande intervjuer med representanter för myndighetsledningen i sex myndigheter.

### **Vilka utmaningar kan myndighetsledningen möta i arbetet med att främja en god förvaltningskultur?**

Myndighetsledningen möter olika utmaningar i arbetet med att värna och verka för en god förvaltningskultur. Myndighetens storlek påverkar till exempel ledningens förutsättningar. På stora myndigheter kan det vara svårt att nå ut med styrsignaler medan det på mindre myndigheter finns begränsade resurser att lägga på utvecklingsarbete. Personalsammansättningen sätter också ramar för ledningens styrning. På myndigheter med starka professioner kan önskan om professionell autonomi i vissa fall vara svår att förena med den statliga värdegrunden. På myndigheter som saknar en gemensam profession kan det i stället vara en utmaning att skapa en samstämmig syn på hur etiska dilemman och svåra situationer ska hanteras.

Även chefer i medborgarnära myndigheter och myndigheter med verksamheter där det föreligger särskild korruptionsrisk möter vissa specifika utmaningar. Det handlar till exempel om hur de kan åstadkomma en balans mellan tillit och kontroll i sin styrning, eller mellan service och effektivitet.

### **Hur kan myndighetsledningen arbeta för att främja en god förvaltningskultur?**

Myndighetsledningens agerande visar vilka beteenden som är acceptabla i verksamheten. En samstämd ledningsgrupp kan stärka styrsignalernas

genomslag i verksamheten. Ledningsgruppen måste samtidigt präglas av högt i tak för att undvika att problem eller svåra frågor tystas inom gruppen.

En framgångsfaktor för att hålla frågorna om en god förvaltningskultur vid liv är att myndighetsledningen integrerar arbetet i befintliga styrprocesser och är konsekvent i styrsignalerna. Ledningen behöver också åstadkomma en samsyn kring det instruktionsenliga uppdraget i verksamheten och utifrån uppdraget konkretisera vad en god förvaltningskultur innebär för myndigheten. Att inkludera medarbetarna i arbetet har stor betydelse för arbetets förankring och legitimitet.

### **Hur får myndighetsledningen kunskap om förvaltningskulturen i myndigheten?**

Myndighetscheferna anser sig generellt ha god kunskap om kulturen på myndigheten, även de chefer som leder stora organisationer. Den främsta informationskanalen är de närmaste cheferna. Att främja en öppen kultur som tillåter att medarbetare vågar ta upp problem och frågor inom organisationen är samtidigt ett av de mest effektiva sätten för myndighetsledningen att försäkra sig om att de nås av information om eventuella problem.

### **Hur kan myndigheterna stödja mellanchefer i arbetet med att främja en god förvaltningskultur?**

Mellancheferna har en viktig roll i arbetet med att utveckla en god förvaltningskultur. Myndigheterna arbetar på olika sätt med ledarskapsutveckling för att stödja mellancheferna i arbetet. Flera myndigheter lyfter fram betydelsen av ett närvarande och coachande ledarskap som ett sätt att utveckla en god förvaltningskultur. Samtidigt kan det vara svårt att förverkliga ett sådant ledarskap i praktiken, bland annat på grund av oklara förväntningar och mellanchefernas brist på tid. Andra stöd som myndigheterna tillhandahåller är utbildningar, digitala verktyg och policyer.

### **Viktiga utgångspunkter och möjliga risker**

Statskontoret lyfter i studien fram ett antal viktiga utgångspunkter och risker som myndighetsledningen kan behöva ta hänsyn till i arbetet med att främja en god förvaltningskultur.

Sammanfattningsvis behöver myndighetsledningen:

---

- Förstå att de har det yttersta ansvaret, men också säkerställa att medarbetare känner ägarskap för frågorna.
  - Prioritera frågor om förvaltningskultur utifrån det egna uppdraget.
  - Integrera frågor om förvaltningskultur i befintliga arbetsprocesser.
  - Skapa ett förtroende mellan ledningen och medarbetarna för att underlätta för svåra frågor att komma upp till ytan.
  - Tydliggöra förväntningar på chefer och medarbetare.
- 

Därtill kan myndighetsledningen behöva vara uppmärksam på följande risker:

---

- Har de så bra insyn i förvaltningskulturen på myndigheten som de tror?
  - Är det tillräckligt högt i tak i ledningsgruppen för att tillåta olik-tänkande och att svåra frågor förs fram?
  - Har mellancheferna tid och resurser för att driva frågor kopplade till förvaltningskultur?
  - Levandegörs riktlinjer och styrdokument bland medarbetarna?
  - Har ledningen förmåga att fånga upp nya utmaningar kopplade till en god förvaltningskultur i takt med att samhället förändras?
  - Är myndighetens kontrollsystem för att motverka korruption rimliga så att det inte skapas ett onödigt misstänkliggörande av medarbetarna?
-





## Studiens bakgrund och genomförande

Statskontoret ska enligt sin instruktion främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. I arbetet ska vi särskilt fokusera på ledarskapets betydelse. Den här studien genomförs inom ramen för det uppdraget.

### Studien ska bidra till att öka kunskapen om hur statliga chefer kan främja en god förvaltningskultur

Syftet med studien är att undersöka statliga chefers möjligheter och begränsningar i arbetet med att främja en god förvaltningskultur. Vi undersöker också hur myndigheterna stöttar sina mellanchefer i detta arbete.

Flera tidigare studier har betonat ledarskapets betydelse för att främja en god förvaltningskultur.<sup>1</sup> I studien utgår vi från den befintliga kunskapen och belyser hur olika myndigheter och myndigheternas chefer gör för att medarbetarna ska kunna följa den statliga värdegrunden och hantera motstridigheter eller gråzoner som de möter. Studien riktar sig främst till den högsta ledningen på myndigheter.

I studien besvarar vi följande frågor:

- 
- Vilka utmaningar kan myndighetsledningen möta i arbetet med att främja en god förvaltningskultur?
  - Hur kan myndighetsledningen arbeta för att främja en god förvaltningskultur?
  - Hur får myndighetsledningen kunskap om förvaltningskulturen i myndigheten?
- 

---

<sup>1</sup> Värdegrundsdelegationen (2016), *Att säkerställa en god statsförvaltning*, Värdegrundsdelegationens slutrapport; Statskontoret 2015:23, *Myndigheternas arbete för att upptäcka och förebygga korruption* och Riksrevisionen 2013:2, *Statliga myndigheters skydd mot korruption*.

- 
- Hur kan myndigheterna stödja mellanchefer i arbetet med att främja en god förvaltningskultur?
- 

### **Vad innebär god förvaltningskultur?**

En god förvaltningskultur handlar om de professionella värderingar som ska prägla alla statsanställda. Värderingarna är samlade i den gemensamma statliga värdegrunden. Värdegrunden sammanfattar i sex principer de krav, lagar och förordningar som anger inriktningen för hur anställda i staten ska agera. De sex principerna är demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt för alla människors lika värde, frihet och värdighet samt effektivitet och service.<sup>2</sup>

En god förvaltningskultur handlar också om att anställda i staten ska ha en etisk kompass och kunna hantera olika dilemman och svåra situationer på ett sätt som upprätthåller förtroendet för förvaltningen, de statliga myndigheterna och deras anställda.<sup>3</sup> Med en god förvaltningskultur finns det bättre förutsättningar för att stå emot korruption, men också för att upptäcka korruption.

### **Utgångspunkter i studien**

Denna studie utgår från att:

- 
- ledarskapet påverkar förvaltningskulturen
  - rollen som myndighetschef innebär särskilda utmaningar
  - organisationskulturen kan både försvåra och underlätta arbetet med en god förvaltningskultur.
- 

### **Ledarskapet har betydelse för förvaltningskulturen**

Det är i första hand myndighetsledningens ansvar att säkerställa att det finns en god förvaltningskultur på en myndighet. I den här studien fokuserar vi därför främst på det ledarskap myndighetschefen och underordnade

---

<sup>2</sup> Värdegrundsdelegationen (2013), *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*; Statskontoret 2017:104, *Redovisning av uppgiften att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur*.

<sup>3</sup> Statskontoret 2017:104.

chefer inom myndigheterna utövar, även om ledarskap kan utövas av både formella och informella ledare.<sup>4</sup>

Ledarskapets betydelse för att främja en god förvaltningskultur har lyfts fram i flera studier och granskningar. Det handlar bland annat om att föregå med gott exempel och vara normsättare, sprida kunskap och ange en viljeriktning samt införa åtgärder som riktlinjer och kontrollfunktioner.<sup>5</sup> Studier har också visat att ett närvarande ledarskap bidrar till att förebygga korruption. Genom att vara närvarande kan chefen bli uppmärksam på förändringar hos medarbetare eller på arbetsplatsen.<sup>6</sup> Forskning pekar även på att det snarare är genom det vardagliga och löpande arbetet som ledare har möjlighet att påverka, istället för genom det långsiktiga och strategiska arbete som ledarskap ofta förknippas med.<sup>7</sup>

Samtidigt finns det inom forskningen delade meningar om ledarnas möjlighet att påverka kulturen i en organisation. Enligt vissa forskare är ledares möjligheter att ändra kulturen starkt begränsade, medan andra menar att rätt ledning och långsiktigt arbete kan förändra en organisationskultur.<sup>8</sup>

Vår utgångspunkt i denna studie är att chefer behöver förhålla sig till verksamhetens organisationskultur. Att förstå gruppnormer, värderingar och kultur är därmed viktigt för möjligheterna att utöva ledarskap i termer av inflytande.<sup>9</sup>

### **Särskilda utmaningar för myndighetschefer**

Myndighetschefer är en länk mellan politiken och förvaltningen och har på så sätt en särskild roll. Det faktum att myndighetschefer är utsedda av

---

<sup>4</sup> Alvesson, M., m.fl. (2015), *När ledarskapet krackelerar*, s. 22.

<sup>5</sup> Se till exempel Brå 2013:15, *Den anmälda korruptionen i Sverige*; RiR 2013:2 och Statskontoret 2015:23.

<sup>6</sup> RiR 2013:2.

<sup>7</sup> Holmberg, I. & Tyrstrup, M. (2010), "Well then – what now? An everyday approach to managerial leadership", *Leadership* 6(4).

<sup>8</sup> Se till exempel. Alvesson, M. & Svenningsson, S. (2008), *Förändringsarbete i organisationer – om att utveckla företagskulturer*; Lind & Ivarsson Westerberg (2011), *Ledning av företag och förvaltningar - former, förutsättningar, förändring*.

<sup>9</sup> Alvesson, M., m.fl. (2015), s. 187.

regeringen innebär att de har ett ansvar mot sin uppdragsgivare, samtidigt som de har personal- och utvecklingsansvar i den egna verksamheten.<sup>10</sup>

I myndighetschefens roll ligger också att balansera olika intressen och värden. Det går inte alltid att förena kraven från regeringen, medborgarna, företagen eller de egna medarbetarna. Myndighetschefer behöver också förhålla sig till en politisk verklighet som kan vara oförutsägbar och förändras snabbt. På så sätt kan ledarskapet i den offentliga sektorn skilja sig från ledarskapet i privat sektor.<sup>11</sup>

### **Organisationskulturen kan försvåra eller underlätta arbetet med en god förvaltningskultur**

En myndighets organisationskultur kan stärka eller försvåra arbetet med en god förvaltningskultur.<sup>12</sup> Organisationskulturen formar medarbetarnas uppfattning om vad som är rätt eller fel och hur de ska uppföra sig. Kulturen i en organisation är inte alltid uttalad eller medvetet skapad utan har ofta formats under lång tid. Ofta rör det sig om oskrivna regler och förhållningssätt som tar sitt uttryck i medarbetarnas beteenden.<sup>13</sup>

Kulturer kan finnas i hela organisationer, på vissa avdelningar och i olika grupper. Det kan till exempel skapas subkulturer inom en organisationskultur. Flera studier har pekat på att ett aktivt och transparent arbete med att skapa en gemensam och öppen organisationskultur är centralt för att skapa en god förvaltningskultur.<sup>14</sup>

Brå har identifierat olika typer av kulturer hos myndigheter som kan öka risken för korruption, så kallade brottsunderlättande kulturer:<sup>15</sup>

- 
- *Blindhetens kultur* innebär en ovilja att erkänna att korruption kan förekomma i myndigheten och bland anställda.
- 

---

<sup>10</sup> Statskontoret (2011), *Förvaltningen om förvaltningspolitiken*, s. 11.

<sup>11</sup> Se till exempel Lind & Ivarsson Westerberg (2011).

<sup>12</sup> RiR 2013:2; Brå 2014:14, *Korruption i Myndighetssverige: Otillåten påverkan mot insider*; Statskontoret 2015:23.

<sup>13</sup> Schein, E. (2010), *Organizational Culture and Leadership*.

<sup>14</sup> Brå 2014:4; Statskontoret 2015:23.

<sup>15</sup> Brå 2014:4.

- 
- *Tystnadens kultur* innebär en ovilja att ventilera problem, vilket kan leda till att misstankar om korruption stannar hos de anställda.
  - *Effektivitetskultur* innebär att det finns ett alltför ensidigt fokus på effektivitet och resultat. Det kan leda till att anställda hjälper utomstående på ett otillbörligt sätt för att förbättra verksamhetsresultaten, eller att anställda inte för fram information om det leder till att myndigheten inte når sina mål.
  - *Informell regelkultur* innebär att avvikelser från de formella reglerna riskerar att institutionaliseras. Det kan till exempel handla om att otilåtna slagningar i databaser för vänner, bekanta och släktingar anses acceptabelt.
- 

## Genomförande av studien

Studien utgår främst från befintligt kunskapsunderlag, till exempel rapporter och forskningsresultat. Därtill har vi genomfört kompletterande intervjuer med representanter för myndighetsledningen i sex myndigheter. Vi har också analyserat myndigheternas dokumentation av arbetet med att främja en god förvaltningskultur och ledarskapsfrågor.

## Utgångspunkt i tidigare utredningar och studier

Vårt huvudsakliga underlag har varit tidigare rapporter, utredningar och forskning inom ämnet. Det handlar bland annat Statskontorets tidigare utredningar och Riksrevisionens granskningar av myndigheternas arbete med värdegrunds- och korruptionsfrågor, samt ett urval från den befintliga forskningen om ledarskap och organisationskultur.

Statskontorets myndighetsanalyser har även varit ett viktigt underlag i studien. Dessa analyser behandlar ofta frågor om ledarskap, medarbetarskap och organisations- och förvaltningskultur. Vi har också arbetat nära den analys av förvaltningskulturen vid Statens fastighetsverk som Statskontoret nyligen har genomfört.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Se Statskontoret 2017:12, *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*.

## **Kompletterande intervjuer med företrädare för myndighetsledningen i sex myndigheter**

Vi har genomfört kompletterande intervjuer på sex myndigheter: Tullverket, Statens haverikommission, Riksantikvarieämbetet, Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

På dessa myndigheter har vi intervjuat myndighetschefen eftersom det är den person som har det yttersta ansvaret för en myndighets förvaltningskultur. Myndighetscheferna ser också sig själva som den mest angelägna mottagaren av Statskontorets arbete för att främja och samordna en god förvaltningskultur.<sup>17</sup> Därtill har vi intervjuat en chef med övergripande ansvar för frågor om ledarskapsutveckling eller förvaltningskultur, till exempel stabschefen, HR-chefen, rättschefen eller den administrativa chefen. Totalt har vi genomfört 11 intervjuer.<sup>18</sup>

I urvalet av myndigheter har vi utgått från olika utmaningar som myndigheterna kan möta i arbetet med att främja en god förvaltningskultur. Vi har utifrån tidigare utredningar identifierat fyra huvudsakliga utmaningar: verksamhet med korrupsionsrisk, verksamhet med medarbetare med en stark professionsidentitet eller expertkunskap, verksamhet som har genomgått en större förändring samt medborgarnära verksamhet.<sup>19</sup> Därtill har vi inkluderat myndigheter av olika storlekar (tabell 1).

---

<sup>17</sup> Statskontoret 2017:104.

<sup>18</sup> På Statens Haverikommission har vi endast intervjuat myndighetschefen.

<sup>19</sup> Se till exempel slutsatserna i Statskontoret (2010) *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*; Statskontoret 2015:23; Värdegrundsdelegationen (2016).

**Tabell 1 Urval och beskrivning av myndigheter**

Myndighet	Uppdrag	Utmaningar
Tullverket	- Fastställer och tar ut tullar, skatter och avgifter. - Övervakar och kontrollerar trafiken till och från Sverige samt förebygger och motverkar brottslighet i samband med in- och utförsel av varor.	Verksamhet med hög korruptionsrisk
Statens haveri-kommission	- Undersöker olyckor och tillbud till olyckor för att säkerheten ska förbättras.	Verksamhet med medarbetare med en stark professionsidentitet
Riksantikvarie-ämbetet	- Ansvarar för frågor om kulturarvet. Ansvaret omfattar i första hand frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturföremål och museer.	Verksamhet med medarbetare med en stark professionsidentitet
Försäkringskassan	- Administrerar och betalar ut socialförsäkringen.	Medborgarnära verksamhet
Centrala studiestödsnämnden (CSN)	- Administrerar och betalar ut studiestödet.	Medborgarnära verksamhet
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	- Ansvarar för tillsyn och tillståndsprövning inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.	Verksamhet som har genomgått en förändring eller sammanslagning

Not: Tabellen redovisar vilka myndigheter vi har valt att studera och exempel på utmaningar som de kan tänkas ha i arbetet med att främja en god förvaltningskultur. Flera myndigheter kan behöva hantera flera av utmaningarna som vi har identifierat.

## **Dokumentation om myndigheternas arbete med förvaltningskultur och ledarskap**

Vi har studerat centrala riktlinjer, strategidokument och handlingsplaner vid de valda myndigheterna för att få en fördjupad bild av myndigheternas arbete med att främja en god förvaltningskultur och ledarskapsfrågor. Denna dokumentation har konkretiserat vår bild av hur myndigheterna arbetar med att stödja chefer på olika nivåer när det gäller frågor om förvaltningskultur, till exempel olika strategier och insatser för att stödja och utveckla ledarskapet.

Vi har även studerat dokument som beskriver eventuella utmaningar och problem kopplade till förvaltningskulturen. Det gäller till exempel risk- och sårbarhetsanalyser, medarbetarundersökningar och andra myndighets-interna utredningar.

### **Avgränsningar**

I studien visar vi på de framgångsfaktorer och utmaningar som statliga myndighetschefer och deras chefer själva har identifierat. Vi har endast i begränsad utsträckning kunnat behandla medarbetarnas syn på ledarskapet i myndigheterna, i huvudsak genom tidigare forskning och Statskontorets analyser av myndigheter.

Vi har inte haft som ambition att empiriskt fastställa vilket ledarskap som bäst främjar en god förvaltningskultur. Statsförvaltningen är heterogen och därför behöver ledarskapet anpassas till verksamheten. Men vi lyfter ändå fram ett antal mer generella lärdomar från forskning och andra studier.

### **Projektgrupp och kvalitetssäkring**

Studien har genomförts av Gabriella Jansson och Tove Stenman (projektledare). En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Vidare har Pernilla Bolander och Frida Pemer, docenter vid Handelshögskolan, bidragit med synpunkter på utkast av rapporten.

Försäkringskassan, CSN, Tullverket, IVO, Statens haverikommission och Riksantikvarieämbetet har faktagranskat relevanta delar av rapporten.

### **Rapportens disposition**

I rapporten besvarar vi studiens övergripande frågor i ett kapitel i taget:

I kapitel 2 redogör vi för några av de utmaningar som myndighetsledningen kan möta i arbetet med att främja en god förvaltningskultur.

I kapitel 3 redogör vi för hur myndighetsledningen kan arbeta för att främja en kultur som stärker medarbetarnas professionella värderingar och etiska kompass.

I kapitel 4 redogör vi för olika myndigheters arbete med att inhämta kunskap om kulturen på myndigheten och om medarbetarnas uppfattningar om verksamheten.



I kapitel 5 redogör vi för myndigheternas arbete för att stödja mellan-  
chefernas möjlighet att främja en god förvaltningskultur.

I kapitel 6 sammanfattar vi våra huvudsakliga iakttagelser och lyfter fram  
vad som är viktigt för myndighetsledningarna att ta hänsyn till i arbetet med  
att främja en god förvaltningskultur, både när det gäller centrala utgångs-  
punkter och möjliga risker.



## Vilka utmaningar kan myndighetsledningen möta i arbetet med att främja en god förvaltningskultur?

Myndighetens uppdrag, organisering och kultur sätter vissa ramar för de statliga chefernas arbete med att verka för en god förvaltningskultur. I följande kapitel redogör vi för några av de utmaningar som myndighetsledningar kan möta i arbetet med att främja en god förvaltningskultur.

Vi drar följande huvudsakliga slutsatser:

- 
- Myndigheternas storlek och organisering innebär att ledningen har olika förutsättningar för att arbeta med förvaltningskultur. På större och regionalt uppdelade myndigheter kan ledningen ha svårt att få genomslag för sina styr signaler, både gentemot medarbetare och övriga chefer. På mindre myndigheter innebär närheten till medarbetarna att det kan vara enklare för ledningen att ha kännedom om verksamheten, kommunicera budskap och få gehör för styr signaler. Samtidigt har små myndigheter mindre resurser att arbeta med frågor om en god förvaltningskultur.
  - I mötet med medborgare ställs ofta flera av de grundläggande värdegrundsfrågorna på sin spets. För ledningen på medborgarnära myndigheter kan det vara en utmaning att rusta medarbetarna så att de kan hantera konflikter mellan värden som effektivitet och rättssäkerhet samt olika gråzoner i lagstiftningen.
  - Myndighetskulturen bestäms i stor utsträckning av medarbetarnas kompetens och bakgrund. På myndigheter med stark professionell kompetens kan den professionella autonomin i vissa fall vara svår att förena med den statliga värdegrunden. För myndigheter som saknar en uttalad profession kan det i stället vara svårt att skapa en gemensam syn på hur etiska dilemman och svåra situationer ska hanteras.
  - På nybildade myndigheter eller myndigheter som går igenom en stor förändring kan arbetet med att upprätthålla en god förvaltningskultur

hamna i skymundan. För både ledning och medarbetare kan det innebära en utmaning att upprätthålla värden som effektivitet och service under förändringsprocessen.

- På myndigheter som har hand om stora inköp eller på andra sätt hanterar omfattande medel finns en större risk för korruption. För ledningen på dessa myndigheter innebär det en särskild utmaning att arbeta både med kulturfrågor och med formella kontrollfunktioner samt riktlinjer för att motverka korruption.

---

### **Större eller geografiskt utspridda organisationer har ibland svårt att få genomslag för styr signaler**

För större myndigheter kan storleken vara en utmaning för intern kommunikation och styrning, vilket kan försvåra myndighetsledningens arbete med att verka för en god förvaltningskultur. Det gäller särskilt om myndigheten har verksamhet på flera orter i landet. Det fysiska avståndet mellan den lokala och den centrala ledningsnivån innebär att det är svårare för ledningen att få genomslag för styr signaler ute i organisationen. Det kan försvåra arbetet med att skapa en gemensam syn på uppdraget i myndigheten och säkerställa att verksamheten drar i samma riktning. Statskontoret har i flera utredningar konstaterat att det har bildats separata öar inom organisationen i vissa större myndigheter med regionala avdelningar. Dessa öar har egna styrdokument, traditioner och kulturer.<sup>20</sup>

På motsvarande vis är det i större myndigheter vanligare med avdelningar med olikartade verksamheter. Även det kan innebära en utmaning för arbetet med en god förvaltningskultur eftersom olika delar av verksamheten möter olika risker och svårigheter att hantera. Styrningen från det centrala ledningshålllet behöver då kunna anpassas till olika medarbetares arbetsuppgifter.

### **Svårare att samordna chefsgruppen**

Även chefsgruppen är svårare att samordna i en större myndighet. Enligt våra intervjuer händer det att samma styr signaler får olika fäste och tolkas

---

<sup>20</sup> Se till exempel Statskontoret 2016:6, *Myndighetsanalys av Rättsmedicinalverket*; Statskontoret 2017:4, *Myndighetsanalys av Riksarkivet*.

olika av cheferna i organisationen. Det kan till exempel få konsekvenser för hur olika delar av verksamheten tolkar och genomför uppdraget. I vissa myndigheter såsom Tullverket är en del gruppchefer dessutom ensamma i sin chefsroll, eftersom de är utplacerade längs olika gränsposteringar. Det innebär att den centrala ledningen måste arbeta desto mer med kommunikation och samordning. När samordningen fungerar kan dock en spridd verksamhet medföra mer erfarenhetsutbyte och lärande mellan avdelningarna. Till exempel kan de olika avdelningarna jämföra arbetssätt och kvalitetsgranska varandra.<sup>21</sup>

### **Små myndigheter har svårare att prioritera arbetet med förvaltningskultur**

Tidigare studier har visat att små myndigheter arbetar i mindre utsträckning med värdegrundsfrågor jämfört med större myndigheter. Statskontoret och Värdegrundsdelegationen har bland annat påtalat att små myndigheter kan ha svårt att frigöra resurser för värdegrundsarbetet.<sup>22</sup> Små myndigheter har också generellt sett mindre ledningsstöd i form av juridisk eller ekonomiadministrativ kompetens. Det kan innebära mindre tid för chefer att arbeta mer strategiskt med att utveckla förvaltningskulturen.

### **Svåra avvägningar för myndigheter som har mycket medborgarkontakter**

Myndigheter med omfattande medborgarkontakter möter särskilda utmaningar kopplade till förvaltningskultur och den statliga värdegrunden. Flera av de grundläggande värdegrundsfrågorna ställs på sin spets i mötet med medborgarna. Till exempel behöver statsanställda ofta ta hänsyn till olika och ibland svärförenliga principer. Det kan bland annat handla om att väga mellan service och myndighetsutövning, men även mellan service och effektivitet.<sup>23</sup> Myndigheten riskerar till exempel att tillämpa reglerna alltför generöst om medarbetarna fokuserar för ensidigt på att medborgarna ska vara nöjda med verksamheten. Omvänt kan en alltför stark betoning på

---

<sup>21</sup> Se till exempel Statskontoret 2016:6.

<sup>22</sup> Statskontoret 2014:22, *Utvärdering av offentligt etos*; Värdegrundsdelegationen (2016) *Att säkerställa en god statsförvaltning*, slutrapport.

<sup>23</sup> Se till exempel Statskontoret (2010); Lundquist (1998) *Demokratins väktare*.

produktivitet och regelstyrning innebära att myndigheten försakar medborgarperspektivet. Dessa avvägningar avspeglas bland annat i styrningen av Försäkringskassan, där myndigheten har gått från att betona styrning mot förtroende till att starkare betona kvalitet och rättssäkerhet i tillämpningen av reglerna.<sup>24</sup>

### **Hot mot medarbetare är en svårighet för delar av förvaltningen**

Vissa medborgarnära myndigheters medarbetare kan utsättas för hot och våld av personer de möter i arbetet, till exempel för att ändra ett myndighetsbeslut. Av våra intervjuer framgår att Försäkringskassan, Tullverket och IVO har behövt hantera denna utmaning när egna medarbetare har hotats inom ramen för arbetet. Ledningen behöver då arbeta särskilt med att utveckla en arbetsmiljö och kultur där medarbetarna känner sig tillräckligt trygga för att utöva sina arbetsuppgifter. Medarbetarna behöver också känna förtroende för att de får hjälp från myndigheten om de blir utsatta för hot eller våld.

### **Spänning mellan professionell autonomi och rollen som statsanställd kan uppstå**

Statliga myndigheter har ofta högt utbildade och specialiserade medarbetare. Flera myndigheter har medarbetare från etablerade professioner, till exempel poliser, domare eller tulltjänstemän. Det finns omfattande forskning om den spänning som kan uppstå mellan professionens autonomi och särställning och den politiska, myndighetscentrala och ekonomiaadministrativa styrningen av verksamheter.<sup>25</sup>

Professioner och yrken med en hög specialisering och expertis drivs ofta av ett stort engagemang och en professionell etik. Ofta går den professionella etiken hand i hand med den statliga värdegrunden och stödjer medarbetarna i att hantera svåra situationer. Men i vissa fall kan yrkesetiken krocka med den statliga värdegrunden. Det kan handla om att medarbetare önskar göra mer än vad som ryms inom ramen för myndighetens uppdrag. En tulltjänsteman kan till exempel vilja motverka brottslighet på ett sätt

---

<sup>24</sup> Inspektionen för socialförsäkringen (2017:4) *Att främja ett professionellt handläggarskap*; Försäkringskassan (2016) *Försäkringskassans inriktning 2017–2021*.

<sup>25</sup> Aili, C., m.fl. (2007), *In tension between organization and profession: professionals in Nordic public service*.

som går utöver vad instruktionen säger om att endast göra det i samband med in- och utförelse av varor. Ett annat exempel är medarbetare som använder begrepp som tillhör den egna professionen men som inte är kända för allmänheten. Det kan leda till att den externa servicen blir sämre.

På motsvarande sätt kan expertmyndigheter överleverera för att medarbetarna har en djuplodande kunskap och känner stort engagemang för frågorna. Statskontoret har i tidigare analyser bedömt att sådana situationer kan leda till att myndigheterna inte använder resurserna på ett tillräckligt effektivt sätt.<sup>26</sup> Det gäller även myndigheter som har ett främjande uppdrag och vars verksamhet angränsar till idéburna organisationer. Där kan engagemanget för sakfrågorna ibland skymma sikten för myndighetsuppdraget.<sup>27</sup> Även myndigheter med forskningsrelaterade uppdrag kan ibland behöva hantera att de anställdas forskningsintresse går utöver myndighetens uppdrag och mål.<sup>28</sup>

### **Medarbetare med olika kompetens och bakgrund drar ibland åt olika håll**

Många myndigheter har mångfacetterade uppdrag och behöver därför medarbetare med olika kompetenser och arbetsbakgrund. Statskontoret har i tidigare utredningar lyft fram att detta kan göra det svårare att skapa en gemensam syn på myndighetens uppdrag och en gemensam organisationskultur.<sup>29</sup> Flera myndigheter har heller inte tydliga professioner, det vill säga yrken med en gemensam utbildning som säkerställer en viss enhetlighet i yrkesutövandet och hanteringen av etiska frågor. Inom myndigheter som Försäkringskassan och IVO har handläggarna respektive inspektörerna ofta olika utbildnings- och arbetsbakgrund. Det innebär att synen på vad yrkesrollen innebär och hur den ska tillämpas kan variera. Tidigare yrkesroller som sjuksköterska eller socionom kan också dominera över den nuvarande yrkesrollen.

---

<sup>26</sup> Se till exempel Statskontoret 2016:6.

<sup>27</sup> Se till exempel Statskontoret 2016:18, *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet*.

<sup>28</sup> Se till exempel Statskontoret 2013:22, *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning*; Statskontoret 2016:6.

<sup>29</sup> Statskontoret 2017:4; Statskontoret 2017:12.

En liknande utmaning finns i myndigheter som köper in många konsulter från den privata sektorn. När en stor andel av personalstyrkan inte är statligt anställd, och dessutom har tidsbegränsade anställningar, kan det bli svårare att skapa en gemensam myndighetskultur och förståelse för rollen som statsanställd.<sup>30</sup>

### **Stora förändringsprocesser innebär en utmaning för förvaltningskultursarbetet**

För myndigheter vars verksamhet är under förändring kan värden som hör till en god förvaltningskultur ibland komma i skymundan. Det gäller till exempel för nybildade myndigheter eller myndigheter som genomgår stora förändringsprocesser, till exempel omorganiseringar eller införandet av ett nytt it-system. Statskontoret har till exempel sett att sammanslagningar av olika verksamheter ofta innebär utmaningar med att sammanföra olika kulturer, traditioner och förhållningssätt.<sup>31</sup> Ett exempel är efter en sammanslagning av regionala organisationer. Då kan det vara svårt för den regionala ledningen att inse att de är en del av en myndighet och inte längre leder en separat verksamhet. Det kan också finnas olika syn på och tolkningar av uppdraget, chefsrollen och yrkesrollen inom den nya myndigheten. Det kan leda till revirtänkande och en ”vi och dom”-känsla mellan olika grupper.<sup>32</sup>

Stora förändringsprocesser som sammanslagningar är dessutom ofta ansträngande för verksamheten. De kan innebära att myndighetens handläggningstider förlängs eller att handläggarna inte maktar med att möta kraven på service eller rättssäkerhet. Riksrevisionen och Statskontoret har till exempel tidigare påtalat att myndigheter som genomgår förändringar eller på annat sätt stressas kan bli föremål för fler JO-anmälningar. Det gäller till exempel att myndighetens handläggningstider drar ut på tiden.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Se Statskontoret 2017:12.

<sup>31</sup> Se till exempel Statskontoret 2015:8, *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg. Slutrapport*; Statskontoret 2016:6; Statskontoret 2016:5, *Utvärderingen av inrättandet av Upphandlingsmyndigheten*.

<sup>32</sup> Se Statskontoret 2015:8.

<sup>33</sup> RiR 2013:2; Statskontoret (2010).



## Högre korruptionsrisk för myndigheter som hanterar stora inköp och upphandlingar

Vissa myndigheter bedriver en verksamhet som innebär särskilda risker för korruption. Det handlar till exempel om myndigheter som hanterar mycket medel eller gör stora inköp och upphandlingar. Offentliga kontrakt från myndigheter är eftertraktade för företag, vilket innebär att statsanställda med ansvar för upphandlingsfrågor befinner sig i en utsatt position. Anställda på statliga myndigheter kan också utnyttja sin ställning till att betala ut för mycket pengar eller betala ut pengar till personer som inte har rätt till ett visst stöd.

Regeringen har lyft fram myndigheter som verkar nära byggbranschen som särskilt utsatta.<sup>34</sup> För ledningen på dessa myndigheter kan det vara en utmaning att balansera kontroll och tillit i styrningen. Korruptionsutsatta myndigheter kan behöva arbeta mer med olika kontrollsystem, som exempelvis ”fyra ögon”-principen, och system för att rapportera misstankar om korruption. Samtidigt kan ledningen behöva arbeta för en kultur där medarbetare vågar lyfta svåra frågor till ledningen utan rädsla för repressalier.<sup>35</sup> Det är även viktigt att den öppna kulturen och olika kontrollsystemen omfattar ledningsgruppen, eftersom de som beslutsfattare också är särskilt utsatta för korruptionsrisker.

---

<sup>34</sup> Finansdepartementet, *Samlade åtgärder mot korruption och andra oegentligheter i offentlig sektor*, 2017-03-30.

<sup>35</sup> Brå 2014:4.



## Hur kan myndighetsledningen arbeta för att främja en god förvaltningskultur?

Samtliga chefer i vår studie anser att de har stora möjligheter att påverka myndighetens arbete och kultur även om de verkar i och begränsas av det organisatoriska sammanhanget. I detta kapitel redogör vi för hur myndighetsledningen kan arbeta för att främja en kultur som stärker medarbetarnas professionella värderingar och etiska kompass.

Vi drar följande huvudsakliga slutsatser:

- 
- Myndighetsledningens agerande visar vilka beteenden som är acceptabla i verksamheten. En samstämd ledningsgrupp kan stärka styrsignalernas genomslag i verksamheten. Ledningsgruppen måste samtidigt präglas av högt i tak för att undvika att problem eller svåra frågor tystas inom gruppen.
  - Myndighetsledningen behöver hela paletten av styrverktyg för att främja en god förvaltningskultur – från mjukare, informerande styrverktyg till hårdare, tvingande verktyg. En framgångsfaktor för att hålla frågorna om en god förvaltningskultur levande är att integrera styrningen av frågorna i befintliga arbetsprocesser och vara konsekvent i styrsignalerna.
  - En viktig utgångspunkt för ledningens arbete med en god förvaltningskultur är att åstadkomma en samsyn om uppdraget enligt instruktionen. Utifrån uppdraget ska ledningen konkretisera vad en god förvaltningskultur innebär för verksamheten. Ledningen behöver ge verksamheten utrymme att samtala om och reflektera kring myndighetens uppdrag och roll, till exempel genom att dilemman och svåra situationer diskuteras vid arbetsplatsträffar.
  - Arbetet med en god förvaltningskultur behöver förankras underifrån, inte minst för att skapa förtroende mellan ledningen och verksamheten. Det kan göras genom att på olika sätt involvera och ge medarbetarna

inflytande i utvecklingsarbetet. Men ledningen måste ändå visa riktningen för arbetet och våga ta beslut så att arbetet inte bidrar till otydlighet eller förändringströtthet.

- Att regeringen prioriterar frågor om en god förvaltningskultur ger myndighetscheferna mandat att driva arbetet internt på myndigheten.
- 

### Ledningen har en viktig normerande roll

Samtliga chefer i vår studie betonar att ledningen har en central roll som förebild för vilka beteenden som är acceptabla i verksamheten. I våra intervjuer framhäver cheferna att det många gånger är viktigare hur högsta chefen agerar än vad hen säger. Men det är även viktigt att som chef vara konsekvent i sina riktlinjer och beslut. Om inte ledningen agerar i enlighet med till exempel myndighetens riktlinjer eller den statliga värdegrunden, sänder man signaler om att det är acceptabelt även för övriga delar av personalstyrkan att bortse från dessa regler och värderingar. Det framkom i Statskontorets analys av förvaltningskulturen vid Statens fastighetsverk där chefstillsättningen präglades av personliga band och vänskapsrelationer. Det bidrog till en myndighetskultur som byggde på godtycke snarare än kompetens, opartiskhet och transparens.<sup>36</sup>

Ledningens agerande är också centralt för att skapa tillit och förtroende mellan medarbetare och ledning, något som är grundläggande för att bygga en god förvaltningskultur. Till exempel visar utredningen om Riksrevisionens förändringsarbete att ledningens agerande när de tillsatte chefer i myndigheten bidrog till en stor misstro bland medarbetarna. Ett exempel var att tillsättningen i enskilda fall riktades mot ledningens egna nätverk.<sup>37</sup>

### Viktigt att lyfta fram både ”goda” och ”dåliga” exempel

En god förvaltningskultur förutsätter transparens och att ledningen inte försöker mörka korrupcion eller andra oegentligheter. Ledningen kan till exempel behöva signalera att en gräns har överskridits och kommunicera hur situationen hanteras. Samtidigt kan det handla om känsliga uppgifter och innebära att enskilda personer riskerar att utelämnas. När det upp-

---

<sup>36</sup> Statskontoret 2017:12.

<sup>37</sup> Axberger, H-G. (2016), *2015 års riksrevisorers förändringsarbete, m.m.*

dagades oegentligheter på Försäkringskassan valde dock myndighetsledningen, enligt våra intervjuer, att informera om händelsen. Ledningen signalerade då på ett transparent sätt att den aktuella händelsen inte accepterades och visade hur myndigheten omhändertog händelsen.

Omvänt kan det vara värdefullt att myndighetsledningen uppmärksammar när medarbetare eller chefer gör något bra. Försäkringskassans internrevision framhåller betydelsen av att lyfta fram goda förebilder som ett sätt att stärka medarbetarnas stöd och engagemang för värdegrundsarbetet. Exempel på förebilder kan vara medarbetare som engagerar sig aktivt i dilemmafrågor.<sup>38</sup> På CSN belyser myndighetschefen även goda exempel från verksamheten i sin blogg. Det kan bland annat handla om att lyfta fram gott chefskap.

### **Cheferna betonar vikten av en fungerande och samspelt ledningsgrupp**

Samtliga intervjuade myndighetschefer betonar att det är viktigt att ha cheferna med sig i utvecklingsarbetet. Myndighetscheferna är tydliga med att de närmaste cheferna behöver dela myndighetschefens vision. Statskontoret har även tidigare konstaterat att myndighetscheferna fäster stor vikt vid en ”harmonisk ledningsgrupp som fungerar bra för en själv”.<sup>39</sup> En av de intervjuade myndighetscheferna i vår studie beskriver det som att avdelningscheferna behöver ”ta över stafettpinnen” och driva frågorna inom respektive avdelning. Ett dåligt samarbete i ledningsgruppen kan till exempel leda till att ledningen i praktiken saknar etablerade kanaler för att kommunicera i myndigheten.<sup>40</sup>

Att arbeta för ett välfungerande samarbete i myndighetsledningen kan också motverka att det skapas subkulturer eller egna lojaliteter på enskilda avdelningar i myndigheterna. Det kan vara särskilt viktigt i regionalt utspridda organisationer där de högsta cheferna behöver se till hela myndighetens bästa och inte se sig som representanter för en enskild avdelning. På

---

<sup>38</sup> Försäkringskassan 2016:5, *Internrevisionsrapport. Etik- och värdegrundsarbete*, s.9.

<sup>39</sup> Statskontoret (2011), s. 50.

<sup>40</sup> Statskontoret 2017:8, *Myndighetsanalys av Forum för levande historia*.

Riksantikvarieämbetet har ledningen till exempel möten varannan gång i Visby och varannan i Stockholm som ett sätt att hålla ihop ledningen.

### **... men det måste vara högt i tak inom ledningsgruppen**

En alltför medgörlig och likriktad ledningsgrupp kan samtidigt vara en risk i arbetet med förvaltningskultur. Ledningsgruppen behöver ha utrymme för avvikande åsikter för att säkerställa att svåra frågor eller problem inom myndigheten kommer fram och tas om hand. En av de intervjuade cheferna i vår studie betonar vikten av att det finns en ”visselblåsarkultur” i ledningen så att chefer vågar säga till om något är fel.

Frågan aktualiseras av att delar av myndighetsledningen har varit inblandad i vissa av de fall av korruption och andra oegentligheter som har avslöjats inom statsförvaltningen de senaste åren. Ledningsgruppen verkar ofta i sammanhang som kan beskrivas som korruptionsunderlättande. Samtidigt som de beslutar om stora summor, till exempel upphandlingar eller andra inköp, kan de som högsta ledning ibland stå utanför de kontrollsystem som omfattar övriga medarbetare i myndigheten. Statskontoret konstaterade exempelvis i analysen av Statens fastighetsverk att ledningsgruppen präglades av en tyst kultur, där svåra frågor inte framkom. En bidragande faktor var att chefsjuristen och HR-avdelningen placerades längre ned i organisationen. Det innebar att funktioner som var viktiga för att motverka korruption och främja en god arbetsmiljö inte var representerade i ledningsgruppen.<sup>41</sup>

### **Hela paletten av styrverktyg behöver användas**

Myndighetsledningen har tillgång till hela uppsättningen verktyg för att påverka verksamheten i en viss riktning. Cheferna i vår studie anser att ledningen behöver arbeta brett och ”använda hela verktygslådan” för att åstadkomma en god förvaltningskultur i verksamheten, det vill säga både mjukare och hårdare styrverktyg. Cheferna nämner bland annat följande verktyg:

---

<sup>41</sup> Statskontoret 2017:12.

- 
- *Policyer och riktlinjer*, till exempel om bisysslor och mutor. De är centrala för förebygga en dålig förvaltningskultur.
  - *Utbildningar, dilemmadiskussioner och andra informationsinsatser* säkerställer att policyer och riktlinjer blir kända och konkretiseras.
  - Kontrollerande styrverktyg som olika typer av *uppföljningar eller internrevisionens granskningar*<sup>42</sup> används för att få kunskap om förvaltningskulturen och eventuella risker, till exempel om medarbetarna känner till och följer myndighetens policyer och riktlinjer.
  - Tvingande styrverktyg som *personalansvarsnämnden (PAN)* används för att markera när ett visst beteende inte är tillåtet.
- 

Lönekriterierna nämns också som ett sätt där ledningen kan markera vilka egenskaper de värdesätter i verksamheten.<sup>43</sup> IVO har till exempel inkluderat samverkan och social kompetens i lönekriterierna för att tydliggöra att ledningen värdesätter att medarbetare med olika bakgrund ska kunna arbeta tillsammans.

### **Anpassa och prioritera bland styrverktygen**

Styrverktygen har olika syften och kan behöva anpassas till verksamheten eller till situationen ifråga. Riksrevisionen har konstaterat att det behövs en balans mellan kontrollåtgärder och mjukare insatser som gäller etiska frågor för att motverka korrupktion. En hög grad av kontroll kan verka misstänkliggörande och motverka en kultur där dilemman och svåra situationer diskuteras öppet.<sup>44</sup> Uppföljningar av kännedomen om olika riktlinjer kan som exempel vara viktigare i större organisationer där det är svårt att få en bild av vilket genomslag ledningens styrsignaler har. Vissa myndigheter använder också tvingande styrverktyg som personalansvarsnämnden

---

<sup>42</sup> Gäller myndigheterna som omfattas av internrevisionsförordningen (2006:1228).

<sup>43</sup> Arbetsgivarverket lyfter fram det lönesättande samtalet som ett viktigt styrmedel för arbetsgivaren att uppnå målen för verksamheten, bland annat genom att lönekriterierna grundar sig på verksamhetsmålen, se Arbetsgivarverket (2010) *Lönen som styrmedel*.

<sup>44</sup> RiR 2013:2, s. 60.

snarare som en sista åtgärd för att markera att ett visst beteende inte är tillåtet, när mjukare styrverktyg inte har fått någon verkan.<sup>45</sup>

### **Organiseringen av myndigheten ett viktigt styrverktyg**

Flera av myndighetscheferna i de regionalt utspridda myndigheterna i vår studie har reflekterat kring hur de kan använda sig av organisationsstrukturen för att skapa en god förvaltningskultur, till exempel vad gäller en större enhetlighet i verksamheten.

Riksantikvarieämbetet har bland annat valt att placera vissa administrativa funktioner centralt för att skapa en större enlighet, bland annat controllerfunktionen. Tullverket har även centraliserat särskilt korruptionsutsatta funktioner som till exempel upphandlings- och lokalfunktionen. Några myndigheter, såsom IVO och Tullverket, använder sig av processtyrning för att skapa en större enhetlighet mellan de olika avdelningarnas arbetsätt. Vissa av myndighetscheferna lyfter även fram vikten av aktivitetsbaserade kontor för att motverka fasta grupperingar och skapa större interaktion mellan medarbetare.

Även organiseringen av arbetet med en god förvaltningskultur kan påverka dess genomslag. Vissa myndigheter har en särskild funktion för att arbeta med frågor om förvaltningskultur. Det säkerställer att myndigheten avsätter resurser för arbetet och att arbetet inte hamnar i skymundan. Men mindre myndigheter har sällan möjlighet att avsätta en särskild funktion för arbetet. Istället ligger ansvaret hos en eller flera funktioner, till exempel hos HR-chefen, rättschefen eller den administrativa chefen.

### **Rekryteringen är ett centralt sätt att få rätt ledningskompetens**

I våra intervjuer nämns rekryteringsprocessen som ett centralt styrningsverktyg för myndighetsledningen. Det är ett sätt för myndigheten att hitta ledningskompetens med värderingar som överensstämmer med den statliga värdegrunden och förvaltningskulturen på myndigheten.

Rekrytering kan också vara ett sätt att förstärka eller komplettera den befintliga kulturen. Att rekrytera chefer externt kan till exempel luckra upp

---

<sup>45</sup> Statskontoret avser att under 2018 genomföra en studie av hur myndigheterna använder personalansvarsnämnderna för att hantera frågor om god förvaltningskultur och korruption.



organisationskulturen i myndigheten, eftersom nya personer inte har blivit socialiserade på samma sätt i verksamhetens värderingar och traditioner. Men inom stora myndigheter är det vanligt att chefer rekryteras internt från kärnverksamheten. Det innebär att de oftast har god inblick i verksamheten och myndighetskulturen.

### **Värdegrunden behöver tolkas utifrån myndighetens uppdrag**

Det finns en samstämmig bild bland de intervjuade cheferna att en god förvaltningskultur utgår från principerna i den statliga värdegrunden. Men dessa principer måste i sin tur tolkas utifrån myndighetens uppdrag för att de ska kunna omsättas i verksamheten. Det är också tydligt att cheferna betonar olika delar av värdegrunden beroende på just deras myndighets uppdrag. Medborgarnära och handläggande verksamheter som Försäkringskassan och IVO betonar till exempel rättssäkerhet, bemötande och service mer än andra principer.

### **Olika sätt att förtydliga värdegrunden**

Myndighetsledningen arbetar på olika sätt med att förtydliga den statliga värdegrunden och den gemensamma inriktningen för verksamheten. Tullverket, CSN och Riksantikvarieämbetet har valt att formulera värdeord för att skapa en samlad förståelse för myndighetens uppdrag och de värderingar som de vill ska genomsyra verksamheten. IVO har valt att inte ta fram värdeord utan anser att den statliga värdegrunden är tillräcklig. De anser att en omtolkning riskerar att grumla värdegrundens grundläggande budskap.

Ett par myndigheter har integrerat den statliga värdegrunden i arbetet med att utforma värdeord. För Tullverket och CSN har det varit ett sätt att tillgängliggöra och förtydliga de delar av den statliga värdegrunden som är särskilt relevanta utifrån respektive myndighets uppdrag. Ett sådant arbete kan även tvinga myndigheten att fundera kring vilka risker, svåra situationer eller dilemman som är särskilt angelägna för dem. Samtidigt har

forskare konstaterat att denna typ av värdeord efter ett tag kan tappa dess mening och ibland uppfattas som svårtolkade av medarbetare.<sup>46</sup>

### **Viktigt att skapa samsyn kring uppdraget i myndigheten**

Ett vanligt sätt för ledare att stärka eller omforma kulturen på en myndighet är att skapa en samsyn när det gäller myndighetens uppdrag och roll.<sup>47</sup> Olika subkulturer i en myndighet behöver i sig inte stå i motsättning till en god förvaltningskultur. Men avsaknaden av en gemensam tolkning av uppdraget och myndighetens roll kan leda till att medarbetarna i olika situationer istället gör som de själva finner lämpligt. Då finns det en risk att det uppstår normer och värderingar inom olika verksamheter som står i strid med en god förvaltningskultur.<sup>48</sup>

### **Processen är ofta viktigare än målet**

Samtliga chefer som vi har intervjuat betonar att det främst är processen för att bryta ned uppdraget som är viktig, vare sig det handlar om att ta fram värdeord, en vision, gemensamma målgrupper eller strategiska mål. Det viktiga är att medarbetarna får reflektera kring uppdraget och rollen som statsanställd. Reflektionerna kan i sin tur bidra till att samtliga delar av myndigheten drar åt samma håll. Relevanta frågor att besvara i ett sådant arbete är till exempel: Vilka eller vad är vi till för? Vilken skillnad vill vi göra? Vad är det övergripande syftet med vår verksamhet?<sup>49</sup>

### **Balans mellan central styrning och professionell autonomi**

Experter och professioner i myndigheter ställer särskilda krav på ledarskapet. Olika professioners och experters kunskap är ofta en garant för att myndighetens uppdrag uppfylls på ett kvalitativt och rättssäkert sätt. Eftersom cheferna inte alltid har den nödvändiga expertisen krävs ofta en långtgående delegering till experterna, som i praktiken får ett slags ledningsroll. Samtidigt behöver ledningen sätta experternas arbete i ett större sammanhang och tydliggöra medarbetarnas roll i relation till upp-

---

<sup>46</sup> Holmberg, I. (2008), *Värdebaserat ledarskap: Några tankar och reflektioner om värderingar som grund för utövande av ledarskap*, 2008/2, s. 20; Alvesson, M. (2015) *Organisationskultur och ledning*, s. 16-21.

<sup>47</sup> Christensen m.fl. (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*, s. 65.

<sup>48</sup> Statskontoret 2017:12.

<sup>49</sup> Se exempelvis ESV 2014:49, *Att få rätt saker att hända*.

draget. Det innebär att ledningen behöver fokusera på övergripande strategier och policyer snarare än regelstyrning, samt på syftet med verksamheten snarare än metod och genomförande.<sup>50</sup>

En myndighetschef beskriver det som ett prestigelöst ledarskap, med respekt och lyhördhet för yrkesgruppernas kunskap. Styrningen får inte vara så detaljerad att den stryper dessa yrkesgruppers autonomi, kunskap och kreativitet. Myndighetschefen för Statens haverikommission beskriver det på följande sätt:

”Var och en är den främsta expert och sin egen bästa chef. Det ställer krav på en lyhördhet i ledarskapet (...) Det här är inget kontorshotell utan en myndighet som ska jobba på ett visst sätt. Det måste man få in och därför styra tydligt. Men inte styra så hårt att kreativiteten dör (...) Sen får man inte vara prestigefull – om jag skulle vara generaldirektör med hela kroppen... Det skulle inte gå!”

### **Involvera och ge medarbetarna inflytande**

Flera av de intervjuade cheferna i vår studie betonar att det är långt ifrån tillräckligt att ta fram styrdokument och lägga ut dem på intranätet. Myndighetens uppdrag och förvaltningskultur måste också förankras underifrån genom att på olika sätt involvera medarbetarna. Det kan handla om att förankra frågorna bland medarbetarna genom diskussion, men även om att ge medarbetarna inflytande över processen genom att låta dem påverka utformningen av utvecklingsarbeten eller förändringsprocesser. Det senare kan vara särskilt viktigt för att skapa legitimitet för arbetet, men även för att medarbetarna har specifik kunskap om verksamheten som kan bidra till att utveckla arbetet. Statskontoret har i flera utredningar observerat att medarbetare ofta önskar att diskutera frågor som handlar om myndighetens inriktning och utveckling.<sup>51</sup>

### **... men ledningen måste våga fatta beslut**

Ledningen behöver samtidigt tydligt kommunicera sina ståndpunkter för att arbetet med förvaltningskultur ska drivas framåt. En av de intervjuade cheferna beskriver det som att de behöver engagera medarbetarna ”lagom

---

<sup>50</sup> Se även ESV 2014:49, s. 87–90.

<sup>51</sup> Se Statskontoret 2017:2, *Myndighetsanalys av Konstmärnsnämnden*, s. 66. Se även Statskontoret 2017:8.

mycket” och att myndighetschefen inte får vara rädd att fatta beslut. En av cheferna på Riksantikvarieämbetet beskriver det på följande sätt:

”Vi har gjort ett stort förändringsarbete. Då jobbade vi väldigt mycket nedifrån och upp. Vi gav ramar om att hit behöver vi komma. På medarbetarnivå började vi med att prata på APT [*arbetsplatsträffar*] och enheter. (...) Delaktigheten skapade förståelse för varför man gör saker.”

Att hitta rätt balans mellan att förankra hos medarbetarna och att styra ovanifrån kan vara svårt. Statskontoret har i tidigare utredningar sett exempel på att både alltför svag och alltför hård styrning kan försvåra för myndighetsledningen att främja den kultur som ledningen vill utveckla. I Statskontorets analys av Statens fastighetsverk konstaterades till exempel att ledningen var rädd för att fatta beslut och styra på ett tydligt sätt, vilket ledde till att problem blev liggande och i vissa fall förvärrades.<sup>52</sup> På liknande sätt har vi i andra fall sett att myndigheter har förankrat förändringar och beslut i alltför stor utsträckning, vilket har skapat en förändringströtthet. I utvärderingen av Migrationsverkets omorganisation gjorde Statskontoret exempelvis iakttagelsen att förankringsprocessen blev så utdragen att flera medarbetare uppfattade det som att farten i arbetet avtog och de ”tappade gnistan”.<sup>53</sup>

### Medvetenhet om att utveckling av organisationskulturen tar tid

Arbetet med att utveckla eller omforma organisationskulturen kräver ett långsiktigt förhållningssätt. Cheferna i våra intervjuer betonar att man inte kan förvänta sig snabba resultat och att genvägar inte lönar sig på sikt. Till exempel är förankring av förändringsprocessen bland medarbetare och övriga chefer ett viktigt moment som inte får forceras. En av myndighetscheferna uttrycker det på följande sätt:

”När man är inne i kulturreSOR så är det viktigt med kontinuitet. Det gäller att vara medveten om de känsliga frågorna och att arbeta taktiskt och strategiskt för att förändra (...) Processen för förändring måste få ta tid, viktigt är att det blir förankrat

---

<sup>52</sup> Statskontoret 2017:12.

<sup>53</sup> Statskontoret 2017:6, *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

både hos ledningen och medarbetarna. Kulturförändringar sker inte i en handvändning.”

En av de intervjuade lyfter fram att det är viktigt att skapa sig en bild av historiken på myndigheten och sträva efter att förstå varför organisationen och kulturen på myndigheten ser ut som den gör. Det kan även finnas stora kulturskillnader mellan avdelningar eller grupper av medarbetare, vilket kan kräva olika typer av ledarskap. En chef betonar att det gäller att ”möta folk där de är” och situationsanpassa arbetet.

Särskilt för nybildade myndigheter kan det vara en stor utmaning att skapa en gemensam kultur. IVO har haft organisationskultur som ett prioriterat utvecklingsområde sedan myndigheten bildades 2013. Ledningen har nyligen konstaterat att det krävs omtag när det gäller vissa områden för att få tydligare resultat. Ledningens bild är att styrande dokument har tolkats olika i verksamheten eller inte fått tillräckligt genomslag. De menar även att det inte alltid varit känt vad yrkesrollen på myndigheten innebär, samt hur den statliga värdegrunden kan tillämpas vad gäller förhållningssätt och beteenden. IVO:s ledning arbetar med att ta fram en särskild kultur- och klimatplan för ett systematiskt och långsiktigt arbete.<sup>54</sup>

### **Verksamhetsnära arbete för att hålla frågorna levande**

Att hålla frågor kopplade till etik och värdegrund levande beskrivs i våra intervjuer som den största utmaningen i arbetet med en god förvaltningskultur. Introduktionsutbildningar eller andra punktvisa insatser om rollen som statsanställd riskerar att falla i glömska eller att bli alltför allmän-giltiga.

Flera av cheferna som vi intervjuat betonar vikten av att regelbundet diskutera frågor kopplade till förvaltningskultur, men i termer och med exempel som medarbetarna kan relatera till. På Statens haverikommission har myndighetsledningen till exempel arbetat med att förenkla språket i myndighetens rapporter som ett led i att förbättra servicen. Ett sätt att hålla diskussionen levande är även att arbeta verksamhetsnära, till exempel genom att ta upp svåra situationer och dilemman vid arbetsplatsträffar. Här

---

<sup>54</sup> IVO (2017), *Förslag till plan för IVO:s fortsatta klimat- och kulturarbete*.

har mellancheferna en viktig roll (se även kapitel 5). Myndigheten skapar även regelbundenhet genom att ha återkommande frågor kopplade till etik och värdegrund i HR-processens olika led, exempelvis medarbetarsamtalen. Flera myndigheter frågar också till exempel om bisysslor i samband med utvecklingssamtalen.

Samtidigt framkommer i våra intervjuer att det kan vara svårt att hitta rätt nivå på arbetet med en god förvaltningskultur. En av myndighetscheferna beskriver att hen måste överväga hur ofta vissa frågor ska tas upp, så att de uppfattas som viktiga men inte så ofta att medarbetarna slutar lyssna.

### **Att regeringen prioriterar frågorna utgör ett stöd i arbetet**

Flera av myndighetscheferna i vår studie lyfter fram vikten av att regeringen prioriterar och visar riktningen för värdegrundsfrågorna. Myndighetscheferna får då ett tydligt mandat att driva frågorna i den egna myndigheten. Myndighetscheferna anser även att regeringens stöd vid större förändringsprocesser är viktigt. Det kan exempelvis användas för att få legitimitet för kulturförändringar.

De intervjuade framhåller också att cheferna är förhållandevis nöjda med det stöd som regeringen tillhandahåller till myndighetschefer. Däremot anser de att stödet till tillförordnade myndighetschefer är bristfälligt. Mot bakgrund av att en tillförordnad myndighetschef kan ha ett relativt långt förordnande kan det få konsekvenser för verksamheten och förvaltningskulturen om hen inte får det nödvändiga stödet.

## Hur får myndighetsledningen kunskap om förvaltningskulturen i myndigheten?

För att kunna utforma arbetet med en god förvaltningskultur på bästa sätt behöver myndigheternas ledning kunskap om vilka normer och värderingar som präglar verksamheten. Det är också viktigt för att få en bild av om det kan förekomma korruption eller andra oegentligheter på myndigheten. I detta kapitel redogör vi för olika myndigheters arbete med att inhämta kunskap om kulturen på myndigheten och om medarbetarnas uppfattning om verksamheten.

Vi drar följande huvudsakliga slutsatser:

- 
- Myndighetscheferna i vår studie anser sig generellt ha god kunskap om kulturen på myndigheten, även de som leder stora organisationer. Den främsta informationskanalen är de närmsta cheferna. Att vara ute i verksamheten och träffa medarbetare kan också ge en inblick i kulturen i olika delar av verksamheten.
  - Att främja en öppen kultur som tillåter att problem och frågor vädras inom organisationen är ett av de mest effektiva sätten för myndighetsledningen att försäkra sig om att de nås av information om eventuella problem.
  - Myndigheterna utvecklar löpande former för hur de kan fånga medarbetarnas perspektiv. Alltfler av de större myndigheterna väljer bort mer omfattande medarbetarundersökningar och använder istället kortare och mer frekventa enkäter. En del myndigheter arbetar också med att systematiskt sammanställa lärdomar från utvecklingssamtal.
  - Genom att inrätta tydliga rutiner för hur medarbetare kan anmäla misstankar om korruption kan myndighetsledningen få information om eventuella problem. Det sänder också en signal om att ledningen uppmuntrar medarbetare att delge misstankar. Myndighetscheferna som har tillgång till internrevision värdesätter möjligheten att begära en

översyn av särskilda områden, till exempel om en särskild fråga har uppmärksammats i media eller i myndighetens riskanalys.

---

### **Myndighetscheferna anser att de har god kunskap**

Flera av cheferna som vi har intervjuat betonar vikten av att ha en god inblick i verksamheten för att kunna utforma arbetet med att främja en god förvaltningskultur. De anser sig också ha en relativt god kunskap om verksamheten och en tillräcklig överblick över de eventuella utmaningar som kan finnas på olika avdelningar, framför allt genom de närmaste cheferna. Detta gäller även de myndighetschefer som leder stora myndigheter. Samtidigt är cheferna medvetna om att de inte kan ha fullständig information om vad som försiggår i alla delar av myndigheten.

### **Förtroende mellan ledning och medarbetare stärker förutsättningarna för att ta upp svåra frågor**

Myndighetscheferna i studien framhåller att det är viktigt med ett förtroendefullt klimat som främjar medarbetarnas möjligheter att lyfta problem och funderingar. På så sätt får ledningen information om risker i verksamheten. Medarbetarna är de som står verksamheten närmast och de har därmed god kunskap om de dilemman eller svårigheter som kan uppstå. Statskontoret har också tidigare sett att medarbetarnas anmälningar är bland de vanligaste sätten på vilka myndigheterna får kunskap om korrupsionsmisstankar.<sup>55</sup> För ledningen kan det också vara lättare att ta upp svåra frågor i en miljö där medarbetarna känner sig trygga.

Om myndigheten präglas av en tyst kultur kan det tvärtom motverka att problem kommer upp till ytan. Brottsförebyggande rådet har konstaterat att en sådan kultur kan medföra att medarbetare på olika nivåer inom organisationen inte vill kännas vid eller tala öppet om de svårigheter som kan förekomma. De bakomliggande orsakerna kan vara att myndighetsledningen inte tillåter medarbetare att lyfta svårigheter eller funderingar, eller

---

<sup>55</sup> Statskontoret 2015:23, s. 59ff.



att det inom enskilda enheter eller arbetsgrupper utvecklas en informell kultur där man ”håller varandra om ryggen”.<sup>56</sup>

### **Att vara ute i verksamheten ger möjlighet att känna in kulturen**

Flera av de intervjuade myndighetscheferna betonar vikten av att möta verksamheten för att skapa förtroende mellan ledningen och medarbetarna. Mindre myndigheter har generellt sett bättre förutsättningar för detta. Flera av myndighetscheferna för de större myndigheterna lyfter dock fram regelbundna arbetsplatsbesök som ett sätt att få en inblick i olika delar av myndigheten, även om det kan vara svårt att hinna med. Tullverkets myndighetschef anger följande som exempel:

”Vi måste ut i organisationen! Det är en utmaning att räkna till. Ledningsgruppen åker dock ut med jämna mellanrum till olika delar av landet, medarbetarna får då fråga ledningen precis vad dom vill. Det är ett ganska bra tillfälle att känna in kulturen.”

Samtidigt är cheferna medvetna om att det kan vara svårt för medarbetare att framföra åsikter direkt till dem. Arbetsplatsbesöken behöver därför kompletteras med andra kanaler, till exempel medarbetarundersökningar och utvecklingssamtal.

### **Myndighetsledningen har flera etablerade kanaler**

Myndigheterna använder sig även av de mer formaliserade kanalerna inom myndigheten för att fånga upp eventuella utmaningar, risker eller svårigheter inom myndigheterna.

### **Mer frekventa mätningar av arbetsmiljön allt vanligare**

Medarbetarundersökningar med några års mellanrum har länge varit ett sätt för ledningar att skapa sig en bild av den sociala och organisatoriska

---

<sup>56</sup> Brå 2014:4, s. 81.

arbetsmiljön i myndigheten och få synpunkter från medarbetarna. Undersökningarna ställer ofta frågor om medarbetarnas uppfattning om kulturen, ledningen och myndighetens värdegrund.<sup>57</sup>

Flera av myndigheterna i studien har dock börjat eller överväger att börja med mer frekventa uppföljningar – en slags regelbunden ”temperaturmätning” av verksamheten. Det kan ge myndighetsledningen mer aktuell kunskap om avgränsade delar av verksamheten eller om specifika avdelningar. Det skapar även en viss flexibilitet och kan vara till hjälp om ledningen undrar över en specifik fråga. Flera av de intervjuade cheferna upplever att de större och mindre frekventa medarbetarundersökningarna ofta har varit svårtolkade eftersom de enbart ger en ögonblicksbild av verksamheten. Samtidigt leder dessa undersökningar vanligtvis till omfattande förberedelser och efterarbete.

Som ett exempel testar CSN just nu ett verktyg för att undersöka trivseln på myndigheten. En gång i veckan svarar medarbetarna på cirka tio frågor om arbetsmiljön. Resultaten följs upp i arbetsplatsträffarna med ansvarig chef. Generaldirektören har sedan uppföljning av resultaten tillsammans med avdelningscheferna.

### **Myndigheterna använder olika forum för dialog med medarbetarna**

Beroende på storlek använder sig myndigheterna i studien av olika forum för att föra dialog med medarbetarna. De stora myndigheterna kan ha ett större behov av formaliserade uppföljningsverktyg än små myndigheter. På CSN har exempelvis de personalansvariga cheferna veckovisa möten med medarbetarna för att fånga upp problem eller utmaningar i arbetsituationen. Dessa genomgångar följer en fastlagd modell och resultaten kan läggas samman på myndighetsnivå. Statens haverikommission, som är en mindre myndighet, betonar snarare vikten av att ha en öppen kommunikation och daglig dialog mellan ledningen och medarbetarna, utöver de formella mötena. Myndigheten har till exempel haft en öppen dörr till generaldirektören för att uppmuntra medarbetare att komma in med sina funderingar eller ställa frågor.

---

<sup>57</sup> Se till exempel Tullverket (2015), *Medarbetarundersökning*.

Cheferna framhåller även samarbetet med de lokala fackliga organisationerna på myndigheten som ett sätt att få kunskap om förvaltningskulturen i verksamheten. Även om samarbetet inte alltid fungerar friktionsfritt pekar flera av de intervjuade cheferna på vikten av ett nära samarbete och en konstruktiv dialog med facken.

### **Rutiner för anmälan viktigt för att tydliggöra hur myndigheten tar hand om eventuella misstankar**

Flera tidigare utredningar har pekat på vikten av att myndigheterna har tydliga rutiner för att anmäla misstankar om korruption eller andra problem i myndigheten.<sup>58</sup> Genom att ha tydliga rutiner sänder ledningen också en signal om att de vill att medarbetarna ska meddela ledningen om de ser risker i verksamheten. Både Riksrevisionen och Statskontoret har dock sett att flera myndigheter saknar sådana rutiner.<sup>59</sup>

Vissa myndigheter har valt att inrätta en visselblåsarfunktion för att underlätta för medarbetare att underrätta ledningen om korruption och oegentligheter.<sup>60</sup> I våra intervjuer har cheferna samtidigt framhållit vikten av att arbeta för en kultur och ett klimat där visselblåsarinstrument inte behövs, till exempel genom att stärka tilliten mellan ledningen och medarbetarna och samtidigt ha tydliga rutiner för anmälan av misstankar.

### **Myndighetscheferna använder internrevisionen aktivt**

Fyra av de myndigheter som vi har intervjuat lyder under internrevisionsförordningen (2006:1228). Dessa myndighetschefer anger att de värdesätter möjligheten att be internrevisionen om att undersöka risker utifrån nya farhågor eller aktuella frågor. Ett exempel är om media har uppmärksammat en bestämd risk i andra myndigheters verksamhet.

---

<sup>58</sup> Se Värdegrundsdelegationen (2016); RiR 2013:2; Statskontoret 2015:23.

<sup>59</sup> RiR 2013:2; Statskontoret 2015:23.

<sup>60</sup> Se vidare i Statskontoret 2016:30, *Visselblåsarfunktioner i staten*.

## Myndigheterna kan identifiera korruptionsrisker inom ramen för riskanalysen

I arbetet med att ta fram riskanalyser kan myndighetsledningen också, enligt våra intervjuer, bli varse om de anställdas kunskap om förvaltningskulturen och eventuella korruptionsrisker. Statskontoret har tidigare påpekat att det därför är viktigt att genom arbetet med riskanalyser samla in erfarenheter från medarbetare. Det kan till exempel ske genom enkätundersökningar, medarbetarsamtal, skyddsronder och arbetsplatsträffar.<sup>61</sup> Ekonomistyrningsverket har samtidigt nyligen konstaterat i en utredning om myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll, att det främst är genom händelser inom eller utanför organisationen som myndigheterna identifierar risker, snarare än genom till exempel arbetet med riskanalyser.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Statskontoret 2015:23, s. 37.

<sup>62</sup> ESV 2017:65, *Tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll*, s. 29.

## Hur kan myndigheterna stödja mellanchefer i arbetet att främja en god förvaltningskultur?

Mellanchefer utgör en viktig länk i myndigheternas styrkedja och har därmed ofta en avgörande roll i myndigheternas arbete med att främja en god förvaltningskultur. I detta kapitel redogör vi för myndigheternas arbete för att stödja mellanchefernas möjlighet att främja en god förvaltningskultur.

Vi drar följande huvudsakliga slutsatser:

- 
- Myndighetscheferna i vår studie ser mellanchefernas roll som central i arbetet för att främja en god förvaltningskultur. Det är dessa chefer som har den dagliga interaktion med medarbetarna och som ska vägleda dem i svåra ärenden och uppmärksamma problematiska beteenden.
  - Det är vanligt att myndigheterna förtydligar såväl chefernas som medarbetarnas ansvar för en god förvaltningskultur. Det kan bland annat handla om att förtydliga ansvar i policydokument, till exempel när det gäller coachande ledarskap eller aktivt medarbetarskap. Det kan hjälpa cheferna genom att klargöra vilka mer informella krav som ingår i chefsrollen. Samtidigt kan det vara svårt att förverkliga denna ambition i praktiken.
  - Utbildningar i ledarskap och förvaltningskultur är en viktig del i myndigheternas stöd till cheferna. För att utbildningarna ska ge avtryck kan myndigheterna behöva variera mellan olika utbildningsformat och olika sammansättning av deltagare. Det kan till exempel både behövas utbildningar som riktar sig enbart till chefer och utbildningar som vänder sig till både chefer och medarbetare. Digitala utbildningar och verktyg är användbart i större myndigheter.
  - Det är också vanligt att myndigheterna tar fram olika riktlinjer och policyer som ett led i att främja en god förvaltningskultur. Men alltför många policydokument försvårar för medarbetarna att skapa sig en överblick över alla dokument och kan därmed ge motsatt effekt än vad som var tänkt.
-

- 
- Externt stöd i form av erfarenhetsutbyte med andra myndigheter är viktigt för att myndigheterna ska få kunskap om hur andra myndigheter har hanterat frågor kopplat till en god förvaltningskultur.
- 

### **Mellancheferna har en viktig roll**

Flera av myndighetscheferna i vår studie betonar att det är viktigt att mellancheferna har förutsättningar för att främja en god förvaltningskultur genom sitt ledarskap. De menar att styrdokument och olika riktade insatser som utbildningar och dilemmadiskussioner fungerar till en viss gräns, men att det konkreta arbetet med att hålla frågorna vid liv i det dagliga arbetet i regel hamnar hos mellancheferna. Det är dessa chefer som interagerar varje dag med medarbetarna och som ska vägleda dem i svåra ärenden och uppmärksamma problematiska beteenden. Samtidigt är dessa chefer också de mest trängda vad gäller personalansvar och arbetsuppgifter.<sup>63</sup> Det försämrar deras möjligheter att vara närvarande i verksamheten.

### **Myndigheterna tydliggör chefernas ansvar för förvaltningskulturen i policydokument om chefsrollen**

Flera av de myndigheter vi har studerat betonar i olika policydokument chefernas betydelse som ambassadörer för den kultur och de värderingar som de önskar ska gälla i myndigheten. IVO skriver till exempel i sin ledarskapspolicy att cheferna har ”ett särskilt ansvar att leva upp till de värderingar och policyer som gäller vid myndigheten liksom att i sitt förhållningssätt och agerande sprida IVO:s kultur och värderingar”.<sup>64</sup> Också CSN betonar att cheferna ska ”leda och föregå med gott exempel när det gäller att leda med hjälp av CSN-husets principer”.<sup>65</sup>

Att chefsrollen tydliggörs i en särskild beskrivning kan vara ett stöd för cheferna. Medan myndigheternas arbetsordning eller beslutsordning i regel beskriver olika chefers formella ansvar och befogenheter, behöver ibland mer informella krav tydliggöras.

---

<sup>63</sup> Statskontoret har tidigare konstaterat att mellanchefer i statliga myndigheter är de chefer som är särskilt belastade med administration, se Statskontoret 2016:20, *Utvecklat medarbetarskap och ledarskap i staten*.

<sup>64</sup> IVO (2015), *Personalpolicy 2015-04-07*, dnr. 1.3–3063/2015.

<sup>65</sup> CSN (2016), *Ledningens dokument - EFQM-modellen*, dnr. 2016-109-4077.

## Närvarande och coachande ledarskap är ett sätt att främja en god förvaltningskultur

Flera av de större myndigheterna anger att de strävar efter ett närvarande och coachande ledarskap.<sup>66</sup> Tidigare studier har pekat på att ett närvarande ledarskap är centralt i arbetet med att främja en god förvaltningskultur. Det förbättrar förutsättningarna för chefer att ge stöd till medarbetarna i svåra ärenden, men även för att vara mer lyhörda för förändringar hos enskilda medarbetare eller på arbetsplatsen i stort.<sup>67</sup> Studierna framhåller också coachande ledarskap som ett sätt att stärka en kultur som präglas av tillit och eget ansvarstagande på myndigheterna. Genom att fokusera på chefernas roll i medarbetarnas lärande ska bland annat medarbetarnas egenmakt och ansvarstagande främjas.<sup>68</sup>

Myndigheterna använder sig bland annat av aktivitetsbaserade kontorslösningar och riktlinjer för antalet medarbetare per chef för att åstadkomma ett mer närvarande ledarskap, utöver att beskriva det närvarande och coachande ledarskapet i olika policydokument.<sup>69</sup>

### Förutsättningarna finns inte alltid

Trots tydliga mål om att införa ett närvarande och coachande ledarskap kan det vara svårt för myndigheternas chefer att utöva det i praktiken. Migrationsverket har under flera år haft som mål att realisera ett närvarande och coachande ledarskap i organisationen. Statskontorets utredning visar dock att genomslaget var begränsat till följd av flera faktorer:

- 
- *Oklart syfte medförde att ledarskapet blev svårt att omsätta i praktiken.* Det fanns till exempel ingen tydlig beskrivning av hur cheferna kunde utöva ett coachande ledarskap. Myndigheten hade heller inte gjort någon uppföljning av hur de arbetade med coachande ledarskap.
  - *Tidsbrist var ett hinder för att kunna bedriva det önskade ledarskapet.* Flera av cheferna angav att de tidsmässigt inte hade fått tillräckliga förutsättningar för att bedriva ett närvarande och coachande ledarskap.
- 

<sup>66</sup> Se exempelvis CSN (2016), s. 3; IVO (2015), s. 1.

<sup>67</sup> RiR 2013:2.

<sup>68</sup> Alvesson, M. m.fl. (2015), s. 33ff.

<sup>69</sup> Se till exempel Statskontoret 2017:14, *Myndigheters arbete med att minska och förebygga sjukfrånvaron*.

- 
- *Många nya anställda försämrade möjligheterna till genomslag.* Migrationsverket har under de senaste åren expanderat kraftigt. Det stora antalet nya chefer och medarbetare försämrade möjligheterna att bedriva ett coachande och närvarande ledarskap.
  - *Undanträngning från andra chefsfrågor.* Andra chefsfrågor hade tagit över dagordningen, vilket ledde till att ett närvarande chefskap nedprioriterades.<sup>70</sup>
- 

### **Flera myndigheter arbetar även med att stärka medarbetarskapet**

Det har tidigare konstaterats att utvecklingen av en organisations ledarskap ofta stärks av att även medarbetarskapet utvecklas.<sup>71</sup> Att utveckla såväl ledarskapet som medarbetarskapet syftar bland annat till att stärka medarbetarnas ansvarskänsla för myndighetens verksamhet och målgrupper.<sup>72</sup> Det ligger därmed i linje med arbetet för att värna och stärka medarbetarnas känsla för rollen som statsanställd och den egna etiska kompassen.

Statskontoret har i tidigare utredningar observerat att det finns myndigheter som arbetar både med att främja ett närvarande eller coachande ledarskap och ett aktivt medarbetarskap, det vill säga att medarbetare ges större frihet att utforma och ta ansvar för sina arbetsuppgifter.<sup>73</sup>

Arbetsförmedlingen har till ett exempel tagit fram en ny värdegrund och ledningsfilosofi som bygger på självledarskap. Myndigheten menar att den tidigare detaljerade styrningen inom Arbetsförmedlingen medförde att personalens ansvarstagande blev svagt och ledde till bristande förtroende mellan olika delar av organisationen. Genom att ge medarbetare ett större verksamhetsansvar vill myndigheten stärka personalens känsla av meningsfullhet, sammanhang och motivation.<sup>74</sup> I praktiken innebär det bland annat att medarbetarna ska:

---

<sup>70</sup> Statskontoret 2017:6, s. 64.

<sup>71</sup> Svenningsson (2011), s. 81.

<sup>72</sup> Hällstén, F. & Tengblad, S., red. (2006), *Medarbetarskap i praktiken*, s. 245.

<sup>73</sup> Statskontoret 2016:20.

<sup>74</sup> Statskontoret 2016:5, *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*, s. 31.



- 
- ta större ansvar för helheten
  - samverka med andra partner
  - uppmuntra kollegor och ta ansvar för sin egen utveckling.<sup>75</sup>
- 

Även CSN vill främja medarbetarnas så kallade medledarskap. Det innebär enligt myndigheten att medarbetarna bland annat leder sig själva, leder andra med ett coachande förhållningssätt och tar ansvar för att skapa fungerande förutsättningar att sköta sina jobb.<sup>76</sup> CSN vill även uppmuntra medarbetarnas ledarskap genom att:

---

- ha teambaserade arbeten som leds av medarbetare som inte är chefer
  - medarbetarna ansvarar för egna möten och i vissa delar den egna utvecklingen.
- 

Ett aktivt medarbetarskap förutsätter att ledningen och medarbetarna litar på varandra. Då får medarbetarna tillräckligt med handlingsutrymme för att utöva medarbetarskapet.<sup>77</sup> Det är samtidigt viktigt att arbets- och delegationsordningen inte glöms bort och att det är tydligt vad som är chefernas och medarbetarnas formella ansvar. På IVO väckte till exempel ambitionen om ett mer aktivt medarbetarskap och delegeringen av beslut frågan om vad det innebar för chefsrollen.

### **Utbildningar i förvaltningskultur och den statliga värdegrunden genomförs på olika sätt**

De större myndigheterna vi har studerat har i regel olika interna och externa utbildningar för sina chefer om bland annat rollen som statsanställd, arbetsgivarrollen och vad det innebär att vara chef eller ledare på en myndighet. Försäkringskassan har till exempel utbildningar i förvaltningsrätt för chefer.<sup>78</sup> Tullverket tillhandahåller chefsutveckling i tre olika nivåer

---

<sup>75</sup> Arbetsförmedlingens webbplats, *Arbetsförmedlingens ledningsfilosofi*, se: <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Verksamhet/Fornylseresan/Ledningsfilosofi.html> [hämtad 2017-10-03].

<sup>76</sup> CSN (2017), *CSN-huset, vårt renoverade hus*, 2017-01-16.

<sup>77</sup> Hällstén, F. och Tengblad, S. (2006), s. 247.

<sup>78</sup> Försäkringskassan (2017), *Utbildningar inom den statliga värdegrunden och statstjänstemannarollen*, 2017-06-13.

som fokuserar på chefskap, ledarskap och mer riktad, individuell utveckling.<sup>79</sup> På en mindre myndighet som Statens haverikommission ingår den statliga värdegrunden som ett pass i introduktionsprogrammet. På mindre myndigheter är det också vanligare med externa utbildningar för exempelvis cheferna.

Myndigheterna genomför också gemensamma utbildningar för chefer och medarbetare. Att flera personer från samma arbetsplats går samma utbildning kan underlätta arbetet med att använda de nya lärdomarna, eftersom det skapar en gemensam bild av roller och nya arbetssätt. Samtidigt är det i vissa utbildningar viktigt att medarbetare och chefer känner att de kan blotta sig och diskutera svåra frågor utan att den närmaste chefen eller de egna medarbetarna lyssnar.

Men flera av myndighetscheferna betonar att det inte räcker med en introduktion till värdegrundsfrågor vid enstaka utbildningstillfällen eller vid nyanställning. Arbetet måste ske löpande. Det kan till exempel handla om att myndigheter har den statliga värdegrunden som tema vid återkommande chefs- och myndighetsdagar.

### **Digitala verktyg för att stödja och utveckla ledarskapet**

Flera av de myndigheter vi har intervjuat använder sig av olika digitala verktyg för att stödja sina chefer. Tullverket har exempelvis en chefsportal på myndighetens intranät som bland annat samlar information om:

- 
- chefernas huvudsakliga ansvarsområden
  - relevant lagstiftning som cheferna och verksamheten måste förhålla sig till
  - interna styrdokument och riktlinjer.
- 

Försäkringskassan använder sig av Agerus-metoden som ett sätt att stödja cheferna att utvecklas mot myndighetens nya chefsroll. Enligt metoden gör chefen en självskattning av sitt arbete och får sedan återkoppling från de egna medarbetarna, den egna chefen och ett antal kollegor i ledningsgruppen. Resultatet är sedan ett underlag för en dialog om uppdrag, roller

---

<sup>79</sup> Tullverket (2017), *Kompetensutvecklingsplan för chefer*.

och ömsesidiga förväntningar på varandra (medarbetare och chefer). I förlängningen ska verktyget bidra till både kollegial utveckling och utveckling av ledningsgruppen.<sup>80</sup>

Inom myndigheterna med utspridd verksamhet är olika digitala kanaler som chattfunktioner, webbenarier och möten via videolänk viktiga verktyg för att cheferna ska kunna kommunicera och få stöd.

## Riktlinjer och policydokument vanligt stöd för att främja en god förvaltningskultur

Vår studie visar att myndigheterna har flera policyer och riktlinjer kopplade till att främja en god förvaltningskultur. Det kan handla om mer generella policydokument om myndighetens värdegrund, en etisk kod eller om specifika riktlinjer kopplade till representation, sociala medier eller bemötande. Men för att dessa ska fungera krävs att personalen känner till riktlinjerna och att det finns rutiner och processer för hur de ska användas.<sup>81</sup>

I våra intervjuer framkommer att Försäkringskassan planerar att regelbundet följa upp medvetenheten hos personalen om den etiska koden som myndigheten har tagit fram. Myndighetens internrevision har tidigare påpekat att personalens medvetenhet om den tidigare etiska koden<sup>82</sup> har varit låg. Internrevisionen pekade också på att myndigheten behöver följa upp sitt värdegrundsarbete på ett tydligare sätt.<sup>83</sup>

Men myndigheterna kan också behöva göra det enklare för medarbetare att följa olika riktlinjer och regelverk. Försäkringskassan har till exempel arbetat med att förenkla riktlinjerna om etik- och värdegrundsfrågor, bland annat genom att förtydliga riktlinjerna i den gemensamma etiska koden för verksamheten.

---

<sup>80</sup> Försäkringskassan – *Agerus Worklife, Chefsutvecklingsverktyg 360\**; *Information om Försäkringskassans chefsutvecklingsverktyg – till dig som medarbetare.*

<sup>81</sup> RiR 2013:2.

<sup>82</sup> Då kallad uppförandekod.

<sup>83</sup> Försäkringskassan 2016:5, *Internrevisionsrapport: Erik- och värdegrundsarbete.*

## Vissa behov av stöd från andra myndigheter

I vår studie har vi främst fokuserat på det interna stödet som cheferna får från myndigheten där de arbetar. Men det behövs också externt stöd, vilket en enkätundersökning riktad till myndighetschefer som Statskontoret nyligen genomförde visar.<sup>84</sup> Myndighetscheferna uttryckte bland annat att både de själva och deras chefer skulle ha stor nytta av externa seminarier och utbildningar samt forum för att utbyta erfarenheter med andra myndigheter.<sup>85</sup>

Statskontoret har tidigare sett att större myndigheter i hög grad uttrycker önskemål om stödinsatser för att motverka korruption.<sup>86</sup> Samtidigt har vi i flera utredningar också iakttagit att de mindre myndigheternas begränsade resurser kan innebära att de har mindre tid att lägga på frågor om förvaltningskultur. Det innebär att stödinsatser från andra myndigheter kan ha större betydelse för mindre myndigheter.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Av 196 myndighetschefer svarade 144, dvs. 75 procent.

<sup>85</sup> Statskontoret 2017:104.

<sup>86</sup> Statskontoret 2015:23, s. 114.

<sup>87</sup> Se Statskontoret (2014:22), *Att utvärdera offentligt etos*.

## Sammanfattningsvis – viktiga utgångspunkter och möjliga risker

I detta kapitel utvecklar vi vad som är viktigt för myndighetsledningar att uppmärksamma i arbetet med att främja en god förvaltningskultur. Vi inleder med att diskutera vad vi sammanfattningsvis bedömer som viktiga utgångspunkter för ett ändamålsenligt arbete. Därefter lyfter vi fram några möjliga risker som myndighetsledningar kan behöva uppmärksamma. Våra slutsatser riktar sig främst till den högsta ledningen på myndigheter.

### Viktiga utgångspunkter i arbetet med att främja en god förvaltningskultur

#### **Ledningen har det yttersta ansvaret men medarbetare behöver känna ägarskap**

Myndighetsledningen och de övriga cheferna har det övergripande ansvaret för en myndighets förvaltningskultur. Ledningen har både mandat att styra myndigheten i den riktning de önskar och en central roll som normbärare. Ledningens agerande sätter ribban för vilka attityder och beteenden som är acceptabla i verksamheten.

Men det är även angeläget att medarbetarna känner ansvar för de värden och normer som ska genomsyra den statliga verksamheten, för att myndigheten ska utveckla en god förvaltningskultur och levandegöra den statliga värdegrunden. Medarbetarna behöver därför få möjlighet att utveckla en etisk kompass och ett gott omdöme. Det handlar om att förhållningssättet behöver införlivas i medarbetarna så att de utgår från den statliga värdegrunden i det löpande arbetet utan ledningens aktiva styrning. För att åstadkomma detta är det viktigt att medarbetarna involveras i arbetet med en god förvaltningskultur.

*Viktigt för myndighetsledningen att tänka på:*

---

- Agera föregångare och peka ut en tydlig riktning för verksamheten.
  - Ge medarbetarna möjlighet att delta i och påverka utformningen av arbetet med att utveckla myndighetens förvaltningskultur. För att nå framgång behöver medarbetarna känna att de har verkligt inflytande.
- 

### **Prioritera frågor om förvaltningskultur utifrån det egna uppdraget**

I arbetet med att stärka värderingar och normer kan myndigheterna behöva hämta inspiration från andra myndigheter. Samtidigt är det viktigt att inte kopiera andra myndigheters arbete, utan utgå från en analys av den egna verksamhetens behov. Det är nödvändigt för att arbetet med att utveckla en god förvaltningskultur ska få fäste internt. I arbetet behöver myndigheten anpassa och prioritera frågorna om förvaltningskultur utifrån myndighetens uppdrag, kompetens och förutsättningar.

Det handlar bland annat om att konkretisera värdegrundsfrågor, dilemman och svåra situationer utifrån praktiska exempel ur verksamheten. Medarbetarna behöver förstå hur de generella principerna i den statliga värdegrunden kan kopplas till deras dagliga arbete. Det gäller särskilt myndigheter som inte är förvaltningsmyndigheter eller inte utför myndighetsbeslut. I de myndigheterna är det inte alltid självklart hur frågor om en god förvaltningskultur aktualiseras. Det kan också vara särskilt relevant för medborgarnära verksamheter där medarbetarna ofta måste hantera dilemman och gråzoner i mötet med medborgarna.

*Viktigt för myndighetsledningen att tänka på:*

---

- Välj ett par prioriterade frågor att arbeta med. Ett sätt är att utifrån myndighetens uppdrag analysera vilka delar ur den statliga värdegrunden som är särskilt relevanta för att främja en god förvaltningskultur i den egna verksamheten.
  - Bryt ned och konkretisera på olika sätt vad en god förvaltningskultur innebär för den egna verksamheten genom verksamhetsnära dilemman och andra exempel. En etisk kod kan också ge ett tydligare verksamhetsperspektiv.
-

## **Integrera frågor om förvaltningskultur i de befintliga arbetsprocesserna**

En av myndighetsledningens största utmaningar är att hålla arbetet med att främja en god förvaltningskultur vid liv. En viktig förutsättning är att dessa frågor är kopplade till och integrerade i de existerande processerna i verksamheten. På så sätt levandegörs de generella principerna i den statliga värdegrunden utifrån den dagliga verksamheten.

Det handlar också om att anpassa styrningen till myndighetens verksamhet. Olika styrverktyg kan vara olika relevanta beroende på myndighetens storlek, kultur och uppdrag. Små myndigheter har exempelvis inte tillgång till alla styrverktyg, som en internrevision och ibland inte heller juridisk kompetens. Det kan däremot finnas större möjlighet till att använda mer informella styrmedel i små myndigheter, som kommunikation och dialog. Större myndigheter kan också ha större anledning att formalisera uppföljningen av frågor kopplat till förvaltningskultur, eftersom det kan vara svårare för ledningen att ha en tydlig överblick.

*Viktigt för myndighetsledningen att tänka på:*

- 
- Överväg vilka styrverktyg som är mest lämpliga utifrån myndighetens storlek, kultur, kompetens och uppdrag.
  - Integrera relevanta frågor om förvaltningskultur i existerande processer, rutiner och mötesstrukturer i myndigheten. Det kan ske genom diskussioner vid arbetsplatsmöten, men även genom att ta upp särskilda frågor vid HR-processens olika moment. Några exempel är vid rekrytering, under utvecklingssamtal och i lönekriterier.
- 

## **Förtroendet mellan ledning och medarbetare är en förutsättning för att svåra frågor ska kunna komma upp till ytan**

Ett svagt förtroende mellan ledningen och medarbetarna kan försvåra arbetet med en god förvaltningskultur på flera sätt. Förtroende kan beskrivas som smörjmedlet för att ledningen ska få genomslag för sina styr signaler. Ett öppet klimat och en förtroendefull relation mellan medarbetarna och ledningen underlättar även för både chefer och medarbetare att ta upp svåra frågor, dilemman och möjliga gråzoner.

*Viktigt för myndighetsledningen att tänka på:*

---

- Lev som man lär och agera i enlighet med myndighetens styrdokument. Det är centralt för att bygga förtroende mellan ledningen och medarbetarna.
  - Skapa utrymme för medarbetarna att påverka och ta ansvar för verksamheten och för förändringsprocesserna. Det är ett sätt att skapa legitimitet och förtroende för processen. Det kan till exempel göras genom att arbeta teambaserat och genom kollegialt lärande.
- 

### **Tydliggör förväntningarna på chefer och medarbetare**

Många av de större myndigheterna som Försäkringskassan, CSN och Arbetsförmedlingen har utvecklat och tydliggjort önskade chefs- och medarbetarroller i sina policyer och riktlinjer. Arbetet med att förtydliga roller och ansvar kan vara ett viktigt stöd för chefer och medarbetare, till exempel genom att klargöra vilka beteenden och värderingar som är centrala för att främja en god förvaltningskultur i myndigheten.

Statskontoret har samtidigt sett att det är viktigt att myndigheterna ger chefer och medarbetare tillräckliga förutsättningar för att kunna leva upp till förväntningarna. Det behöver bland annat vara tydligt vad ett coachande ledarskap och ett aktivt medarbetarskap innebär i praktiken. Det kan också behövas tid för att utöva ett närvarande chefskap och ett handlingsutrymme för att utöva ett aktivt medarbetarskap. Det är också viktigt att kraven på chefs- och medarbetarrollerna tydligt kopplas till ansvaret som följer med rollen som statligt anställd. Annars finns det en risk för att ansvaret skymms av myndighetens nya krav och förväntningar på chefer och medarbetare.

*Viktigt för myndighetsledningen att tänka på:*

---

- Var tydlig med vilka konkreta förväntningar som ställs på medarbetare och chefer. Ett sätt att tydliggöra förväntningarna är att chefer och medarbetare vid arbetsplatsträffar eller utbildningstillfällen diskuterar roller och ansvar.
- Ge chefer och medarbetare fungerande förutsättningar för att de ska kunna förverkliga de krav som ställs, till exempel i form av tid eller



olika typer av ledningsstöd. Större myndigheter kan till exempel ha nytta av digitala verktyg för att följa upp chefsrollen och om det finns förutsättningar för att utöva det ledarskap som myndigheten eftersträvar.

- Utgå från den statliga värdegrunden i arbetet med att utveckla chefs- och medarbetarroller.
- 

## Möjliga risker i arbetet med att främja en god förvaltningskultur

Inom ramen för den här studien har vi identifierat vissa risker som myndighetsledningen kan behöva vara särskilt uppmärksam på i arbetet med att främja en god förvaltningskultur.

### **Har myndighetscheferna så bra insyn i verksamheten som de tror?**

En ny myndighetschef inleder ofta sin tid på myndigheten med att hämta in omfattande information om organisationen och dess medarbetare. Samtliga chefer i vår studie anser också att de har en relativt god kännedom om myndighetskulturen och vad som pågår i verksamheten. De upplever att de överlag har en övergripande bild av vilka eventuella problem som kan finnas, även om de inte har detaljerad kunskap om organisationens samtliga delar.

En risk är dock att den högsta chefen efter ett tag på myndigheten tvingas fokusera på andra frågor och inte förmår att fortsätta vara nyfiken på och öppen inför verksamheten. Det kan leda till att myndighetsledningen förliktar sig i alltför hög grad på information från de närmaste cheferna och missar nya problem eller förändringar i kulturen som kan innebära risker för myndigheten.

Därför är det viktigt att en myndighetschef fortsätter att vara nyfiken på verksamheten, samt är beredd att studera och ompröva sin bild av myndigheten och dess olika delar. Samtidigt behöver en myndighetschef också kunna visa tillit till myndighetens medarbetare och överlåta till andra att ha mer djupgående kunskap om verksamheten.

### **Är det för många ”ja”-sägare i ledningsgruppen?**

Ur myndighetschefens perspektiv är en samstämd ledningsgrupp på flera sätt en fördel. Det händer till exempel att nytillträdda myndighetschefer tar med sig chefer som de tidigare har arbetat med eller att höga chefer får gå om de inte delar myndighetschefens syn på till exempel ledarskap eller utvecklingsarbete.

Samtidigt som det finns många fördelar med en samspelt ledningsgrupp, kan det innebära en risk om gruppen blir alltför följsam. Myndighetschefen har stor makt över utvecklingen av myndigheten, särskilt i enrådighetsmyndigheter. Men de har inte alltid den expertis som krävs för att besluta om verksamhetsnära frågor. Ledningsgruppen ska i dessa sammanhang stödja myndighetschefen, vilket ibland innebär att lyfta motstridiga perspektiv eller att vakta andra övertväganden. Om deltagarna inte vågar lyfta obehagliga frågor eller invändningar kan det leda till en tysthetens eller rädlans kultur inom ledningsgruppen. Det innebär i sin tur en större risk för att korruptionsrelaterade frågor inte uppmärksammas.

### **Har mellancheferna tid att driva frågor kopplade till förvaltningskultur?**

Mellancheferna har en central funktion i arbetet med att främja en god förvaltningskultur. De ska förmedla den högsta ledningens styr signaler och samtidigt stödja medarbetarna vid dilemman och svåra situationer. Som tidigare konstaterat är dock dessa chefer ofta hårt belastade, bland annat av administrativt arbete. Det finns en risk att dessa chefer därmed inte har förutsättningar för att utöva ett närvarande och coachande ledarskap, trots goda ambitioner på myndighetscentral nivå.

I förlängningen kan det leda till att målkonflikter och svåra avvägningar i hög grad hamnar hos den enskilda medarbetaren. Det försämrar också chefernas möjlighet att få en inblick i den dagliga verksamheten och eventuella problem eller korrupta beteenden. Något tillspetsat riskerar mellancheferna att bli flaskhalsar i arbetet med att främja en god förvaltningskultur. Det finns inte utrymme att införa myndighetsledningens intentioner fullt ut i verksamheten, samtidigt som det saknas en kanal för myndighetsledningen att få kunskap om kulturen i verksamheten.

### **Levandegörs riktlinjer och styrdokument bland medarbetarna?**

Det är förhållandevis enkelt för myndigheter att ta fram olika styrdokument som ska främja en god förvaltningskultur, till exempel riktlinjer om mutor och representation eller en chefs- eller medarbetarpolicy där man tydliggör förväntningarna på personalen. Samtidigt är det vanligt att policyer och riktlinjer inte blir en del av det dagliga arbetet utan snarare hyllvärmare som många medarbetare inte känner till.

Ett problem är att myndigheterna tar fram alltför många styrdokument, vilket leder till att verksamheten blir överöst med styrsignaler. Det blir därmed svårt för medarbetarna att hålla reda på alla styrdokument och inom vilka sammanhang de gäller. Alltför många och spretiga styrdokument kan också ge motstridiga budskap och skapa otydlighet i verksamheten.

### **Har ledningen förmåga att fånga upp utmaningar kopplade till en god förvaltningskultur?**

Många myndigheter får kännedom om risker för korruption genom interna och externa händelser. Att fånga upp denna typ av risker, som är svåra att förutspå och som inte nödvändigtvis fångas genom traditionella förfaranden, kan vara en utmaning för myndigheterna. Det kan handla om hur nya utmaningar och samhällsförändringar påverkar verksamheten, som exempelvis hur den digitala utvecklingen påverkar myndighetsutövningen eller andra delar av verksamheten.

Ett sätt för ledningen att förbättra förutsättningarna för att uppmärksamma nya utmaningar är att se till att myndigheten utnyttjar befintliga samverkansfora och nätverk, där myndigheter kan utbyta erfarenheter med varandra. Erfarenhetsutbyte är viktigt mellan såväl myndighetschefer som mellan andra delar och funktioner på myndigheterna, som exempelvis mellan administrativa chefer, chefsjurister eller HR-chefer. En aktiv användning av internrevisionen kan också utgöra ett stöd för att fånga upp nya utmaningar.

### **Är det ett för stort fokus på korruption i statsförvaltningen?**

Under den senaste tiden har frågan om en god förvaltningskultur i staten uppmärksamats, bland annat i mediernas rapportering om olika incidenter vid statliga myndigheter. Men samtidigt som det är viktigt att myndigheterna har en god kontroll och uppföljning i verksamheten får ett alltför

stort fokus på att motverka korruption inte leda till en kontrollerande kultur och lågt i tak.

Balansen mellan kontroll och tillit kan vara svår att uppnå. Det behövs ett visst mått av tillit i styrningen för att skapa ett aktivt medarbetarskap och ett öppet samtalsklimat. Alltför mycket kontroll och detaljstyrning från myndighetsledningen riskerar att skapa en rädd och ängslig kultur där medarbetare känner sig ifrågasatta och inte vågar vara öppna med problem. Det riskerar också att leda till att medarbetarna inte vågar ta eget ansvar eller till att de inte får utrymme att utveckla en etisk kompass för svåra situationer.

## Referenser

- Aili C, Nilsson L, Svensson L, Denicolo P, editors. (2007). *In tension between organization and profession: professionals in Nordic public service*. Lund: Nordic Academic Press.
- Alvesson m.fl. (2015), *När ledarskapet krackelerar*, Studentlitteratur.
- Alvesson & Svenningsson (2008), *Förändringsarbete i organisationer – om att utveckla företagskulturer*, Liber.
- Alvesson (2015), *Organisationskultur och ledning*, 3 uppl. Liber.
- Axberger, Hans-Gunnar (2016), *2015 års riksrevisorers förändringsarbete, m.m.*
- Brottsförebyggande rådet 2013:15, *Den anmälda korruptionen i Sverige*.
- Brottsförebyggande rådet 2014:4, *Korruption i Myndighetsverige. Otil-låten påverkan mot insider*.
- Christensen m.fl. (2005), *Organisationsteori för offentlig sektor*, Liber.
- CSN (2017), *CSN-huset, vårt renoverade hus*, 2017-01-16.
- CSN (2016), *Ledningens dokument - EFQM-modellen*, dnr. 2016-109-4077.
- Ekonomistyrningsverket (2014), *Att få rätt saker att hända*.
- Ekonomistyrningsverket 2017:65, *Tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll*.
- Försäkringskassan (2016), *Försäkringskassans inriktning 2017–2021*.
- Försäkringskassan 2016:5, *Internrevisionsrapport. Etik- och värde-grundsarbete*
- Holmberg (2008), *Värdebaserat ledarskap: Några tankar och reflektioner om värderingar som grund för utövande av ledarskap*, 2008/2.

- Holmberg, I. & Tyrstrup, M. (2010), "Well then – what now? An everyday approach to managerial leadership", *Leadership* 6(4).
- Hällstén och Tengblad (red) (2006), *Medarbetarskap i praktiken*, Studentlitteratur.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2017:4), *Att främja ett professionellt handläggarskap*.
- IVO (2015), *Personalpolicy 2015-04-07*, dnr. 1.3-3063/2015.
- IVO (2017), *Förslag till plan för IVO:s fortsatta klimat- och kulturarbete*.
- Lind & Ivarsson Westerberg (2011), *Ledning av företag och förvaltningar - former, förutsättningar, förändring*, 4 uppl. SNS förlag.
- Lundquist (1998), *Demokratis väktare - Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Studentlitteratur.
- Riksrevisionen 2013:2, *Statliga myndigheters skydd mot korruption*.
- Schein, E. (2010), *Organizational Culture and Leadership*.
- Statskontoret (2010), *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*.
- Statskontoret (2011), *Förvaltningen om förvaltningspolitiken – förväntningar utmaningar och möjligheter*.
- Statskontoret (2017), *Förtroende för staten*.
- Statskontoret 2013:22, *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning*.
- Statskontoret 2014:22, *Utvärdering av offentligt etos*.
- Statskontoret 2015:8, *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg. Slutrapport*.
- Statskontoret 2015:23, *Myndigheternas arbete för att upptäcka och förebygga korruption*.
- Statskontoret 2016:5, *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*.

Statskontoret 2016:6, *Myndighetsanalys av Rättsmedicinalverket.*

Statskontoret 2016:18, *Myndighetsanalys av Myndigheten för delaktighet.*

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

Statskontoret 2016:30, *Visselblåsarfunktioner i staten.*

Statskontoret 2017:2, *Myndighetsanalys av Konstnärsnämnden.*

Statskontoret 2017:4, *Myndighetsanalys av Riksarkivet.*

Statskontoret 2017:6, *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation.*

Statskontoret 2017:8, *Myndighetsanalys av Forum för levande historia.*

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

Statskontoret 2017:14, *Myndigheters arbete med att minska och förebygga sjukfrånvaron.*

Statskontoret 2017:104, *Redovisning av uppgiften att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur.*

Sveningsson S. (2011), *Ledarskap – sociala processer i en kulturell kontext.* I Lind & Ivarsson Westerberg (red) *Ledning av företag och förvaltningar*, fjärde upplagan.

Tullverket (2015), *Medarbetarundersökning.*

Tullverket (2017), *Kompetensutvecklingsplan för chefer.*

Värdegrundsdelegationen (2013) *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.*

Värdegrundsdelegationen (2016) *Att säkerställa en god statsförvaltning*, slutrapport.





## Summary

In this study, Statskontoret (the Swedish Agency for Public Management) has studied public sector managers' opportunities and limitations in their efforts to promote a good administrative culture, and also how government agencies support their middle-level managers in these efforts. A good administrative culture is about the professional values which should characterise all public sector employees. The values are brought together in the common public sector value base.

The study was based primarily on the existing knowledge base. In addition, we conducted supplementary interviews with representatives of management from six government agencies.

### **What challenges might a government agency's management face in its efforts to promote a good administrative culture?**

The management in a government agency faces various challenges in its efforts to safeguard and promote a good administrative culture. For example, the size of the government agency impacts its management's possibilities. In large government agencies, it can be difficult to reach all parts of the organisation with new directions, while in smaller government agencies, resources are limited for development efforts. The composition of the staff might also limit the management's governance. At government agencies with high-level professional skills, in some cases professional autonomy may be difficult to reconcile with the public sector value base. For government agencies that lack a distinct profession, it might instead be difficult to create consensus on how ethical dilemmas and difficult situations are to be handled.

Furthermore, managers in government agencies that have direct contacts with citizens and government agencies with activities that are vulnerable to corruption face particular challenges. These might include for example how they can achieve a balance between trust and control in their governance, or between service and efficiency.

### **How can the management in a government agency work to promote a good administrative culture?**

The actions of the government agency's management determine what behaviours are acceptable in its organisation. A management team in accord can strengthen the impact of directives and guidance signals on the operations of the government agency. The management team must however also allow contradicting opinions to be raised in order to avoid that problems or difficult issues are swept under the carpet within the group.

A key success factor for keeping issues related to a good administrative culture alive is to integrate these efforts into existing governance processes, as well as that the management is being consistent in its directions. The management also needs to work for achieving consensus within the organisation on the agency's mission and, based on the mission, give concrete form to what a good administrative culture means for the government agency. Including co-workers in these efforts is of great importance for gaining acceptance and legitimacy.

### **How does the government agency's management get information about the administrative culture in the government agency?**

Government agency managers in general think that they have a good knowledge of the culture within their agency, including those who manage larger organisations. The main information channel is middle managers. To promote a culture of openness that permits co-workers to take up problems and issues within the organisation without fear, is also one of the most effective ways for the government agency's management to ensure that they hear about any problems that might arise.

### **How can government agencies support middle managers in their efforts to promote a good administrative culture?**

Middle managers have an important role to play in efforts to develop a good administrative culture. Government agencies work in different ways with leadership development to support middle managers in these efforts. Several government agencies highlighted the importance of managers being present and coaching co-workers as a way of developing a good administrative culture. At the same time, it may be difficult to achieve this kind of management in practice, among other things because of unclear roles and because middle managers are generally time-poor. Manager

policies, training and digital tools are different ways in which government agencies support their managers.

### **Recommendations and potential risks**

In the study, Statskontoret raises a number of important issues and risks that the government agency management may need to take into account in its efforts to promote a good administrative culture.

In summary, the government agency management needs to:

- 
- Understand that they are responsible for the administrative culture, but also ensure that co-workers have a sense of ownership of these issues.
  - Give priority to issues about the administrative culture based on the mission of the organisation.
  - Integrate issues relating to administrative culture into existing work processes.
  - Generate a feeling of trust between management and co-workers in order to assist difficult issues to rise to the surface.
  - Clarify expectations of managers and employees.
- 

In addition, the government agency management may need to be aware of the following risks:

- 
- Do they actually have as good an insight into the administrative culture at the government agency as they think they do?
  - Is there sufficient openness in the management team to allow different opinions and difficult issues to be put forward?
  - Do middle managers have the time and resources to pursue issues related to administrative culture?
  - Are guidelines and governance documents being lived by co-workers?
  - Does management have the capacity to identify new challenges associated with a good administrative culture as society changes?
-

- 
- Are the government agency's control systems for combating corruption reasonable, so that unnecessary suspicion is not cast onto co-workers?
-