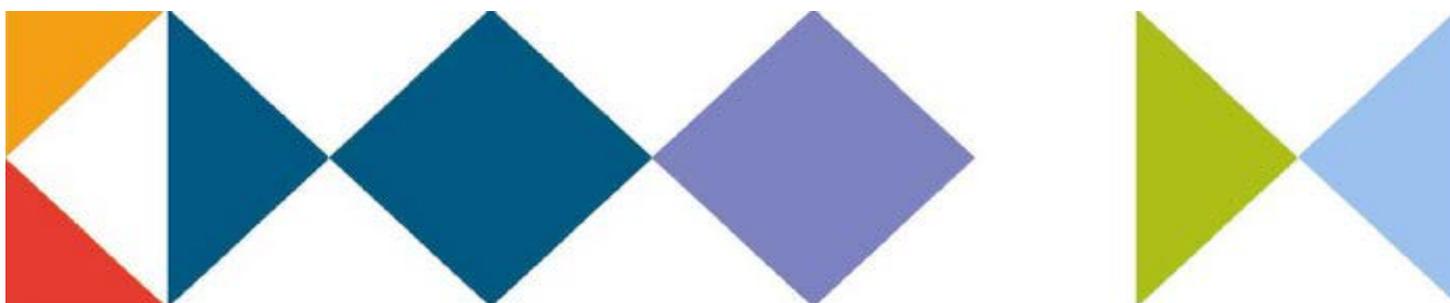




2014:22

Utvärdering av projektet Offentligt etos





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2014-09-29
ERT DATUM
2013-09-06

DIAR ENR
2013/197-5
ER BETECKNING
S2013/6132/ESA
(delvis)

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera projektet Offentligt etos

Regeringen gav i september 2013 Statskontoret i uppdrag att utvärdera projektet Offentligt etos som Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) genomförde på regeringens uppdrag under tiden 2010–2012.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av projektet Offentligt etos (2014:22)*.

Vikarierande generaldirektör Mikael Halápi har beslutat i detta ärende. Utredningschef Ann-Katrin Berglund och utredare Charlotte Andersson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Mikael Halápi

Charlotte Andersson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Frågan har varit aktuell tidigare	12
1.3	Definitioner och avgränsningar	13
1.4	Genomförandet av detta uppdrag	16
1.5	Rapportens disposition	19
2	Projektet Offentligt etos	21
2.1	Uppdraget till Krus	21
2.2	Så här arbetade projektet	23
2.3	Projektets kostnader och intäkter	27
3	Betydelsen av projektet Offentligt etos	29
3.1	Förutsättningar för en utvärdering	29
3.2	Aktiviteternas räckvidd	31
3.3	Nyttan av aktiviteter och skrifter	35
3.4	Avslutande diskussion	43
4	Myndigheternas värdegrundsarbete i dag	45
4.1	Värdegrundsarbetets inriktning och organisering	45
4.2	Värdegrundsarbetets betydelse	54
4.2.2	Påverkan på verksamhetsplanering	56
4.3	Avslutande diskussion	60
5	Skillnader mellan olika typer av myndigheter	63
5.1	Betydelsen av verksamhetstyp	63
5.2	Betydelsen av finansieringsform	67
5.3	Avslutande diskussion	69

6	Påverkan på förtroendet för myndigheterna	71
6.1	Förtroende för statsförvaltningen en prioriterad fråga	71
6.2	Utvecklingen av förtroendet för fallstudiemyndigheterna är svårtolkad	72
6.3	Svårt bedöma hur förtroendet för statsförvaltningen påverkas	73
6.4	Avslutande diskussion	78
7	Slutsatser	79
7.1	Frågor i uppdraget	79
7.2	Övriga iakttagelser	82
	Referenser	85

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	93
2	Fallstudie Konkurrensverket	97
3	Fallstudie Lantmäteriet	113
4	Fallstudie Migrationsverket	125
5	Myndighetsindelningar	137
6	Om myndigheternas egna värdeord och deras relation till den statliga värdegrunden	157

Sammanfattning

Statskontoret har utvärderat projektet Offentligt etos. Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) genomförde projektet på regeringens uppdrag 2010–2012. Genom att inspirera de statliga arbetsgivarna att arbeta med värdegrundsfrågor, skulle Krus stärka de anställdas kunskaper och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman.

Krus skulle informera alla myndigheter om projektet och erbjuda verksamhetsanpassade stödinsatser. De erbjöd bland annat skrifter, konferenser och seminarier, avgiftsbelagda utbildningar för chefer och ledningsgrupper samt webbutbildningar och poddsändningar.

En femtedel av myndigheterna har inspirerats av projektet

Statskontoret har genomfört en enkätundersökning med samtliga myndigheter. Den visar att hälften av myndigheterna deltog i projektet Offentligt etos aktiviteter och att projektet inspirerade var femte myndighet. En del av myndigheterna hade redan påbörjat ett värdegrundsarbete och blev av den anledningen inte inspirerade av Krus. Vissa har ändå dragit nytta av projektets arbete.

Domstolar och polismyndigheter bedrev under samma period ett eget arbete med relaterade frågor och deltog i lägre grad än andra myndigheter i projektets aktiviteter. Om dessa utesluts ur beräkningarna, så är andelen myndigheter som deltog två tredjedelar.

Av de produkter och aktiviteter som Krus tog fram är det skrifterna som har använts mest, framför allt en skrift som sammanfattar den gemensamma statliga värdegrunden. Den består av sex grundläggande principer om bland annat legalitet, objektivitet, effektivitet och service.

Nyttan av Krus projekt var större för de enskilda myndigheterna om deras myndighetsledning hade deltagit i utbildningar och seminarier. Det skedde dock endast för var fjärde myndighet.

En ambition att nå alla chefer i staten med en särskild chefsutbildning pekades ut i uppdraget. Ambitionen uppnåddes inte.

Projektet Offentligt etos har haft olika genomslag i olika typer myndigheter

Länsstyrelser och kulturmyndigheter är de typer av verksamheter som har haft störst värde av projektet Offentligt etos. Domstolar och polismyndigheter uppger i minst utsträckning att de har haft nytta av projektet.

Stora myndigheter bedriver i högre utsträckning ett värdegrundsarbete än små myndigheter. I de öppna enkätsvaren framgår att flera små myndigheter inte själva har resurser för att arbeta med värdegrundsfrågor och att projektet därför varit värdefullt för dem.

Det går däremot inte att urskilja några skillnader mellan myndigheter med olika finansieringsform.

En majoritet av myndigheterna har ett värdegrundsarbete

De flesta myndigheter arbetar i dag för att stärka de anställdas kunskap och förståelse för den gemensamma värdegrunden för statsanställda. Vanligast är att myndigheterna har tagit fram egna värdeord och att de har en introduktionsutbildning om den gemensamma värdegrunden eller rollen som statstjänsteman.

Ungefär hälften av alla myndigheter har tagit fram en egen värdegrund och oftast har de anställda varit involverade i detta arbete. Skriften med den gemensamma värdegrunden för de statsanställda har i många fall funnits med i ett inledande skede.

Den gemensamma värdegrunden behöver konkretiseras och diskuteras

Den gemensamma värdegrunden har en juridisk och abstrakt karaktär och har inte någon vägledande funktion i det dagliga arbetet. Den ger

exempelvis ingen vägledning till hur avvägningar ska göras mellan de olika principerna.

Ett inslag i värdegrundsarbetet är utrymmet för diskussion och reflektion över värdegrundens innehåll och om konkreta avvägningar mellan olika värden. På de tre fallstudiemyndigheterna fanns bland medarbetarna ett intresse att diskutera både etiska problemställningar och tjänstemannarollen. I ett fall gav dock inte myndighetens egen värdegrund den vägledning som medarbetarna ansåg sig behöva i arbetet. I ett annat fall var en vanlig uppfattning att värdegrunden var värdefull, men att det fanns för lite tid för reflektion och diskussion om etiska dilemman.

På fallstudiemyndigheterna är myndigheternas egna värdegrunder betydligt mer kända bland medarbetarna än den gemensamma värdegrunden. Även i olika styrdokument och i platsannonser är det vanligt att myndigheterna uttrycker sina egna värdegrunder och inte den gemensamma.

Organiseringen av värdegrundsarbetet varierar

Myndigheterna har valt att organisera sitt värdegrundsarbete olika. Det är relativt vanligt att myndigheter utser en eller flera personer som ansvariga för arbetet. Andra myndigheter har i stället lagt ansvaret på främst linjecheferna.

Verksamhetsplanering, verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning har påverkats i viss mån

Många myndigheter verkar inte skilja mellan värdegrundsarbete och annat utvecklingsarbete. Flera myndigheter påpekar, att eftersom värdegrunden bygger på författningar som ska gälla alla myndigheter så styr den allt.

Introduktionsutbildning för nyanställda, diskussioner om etiska dilemman samt utformning av rekryteringsannonser och anställningsintervjuer är exempel på hur värdegrunden påverkar kompetensförsörjningen. På fallstudiemyndigheterna fanns den egna värdegrunden med i olika styrdokument. Den gemensamma värdegrunden nämndes endast vid ett par enstaka tillfällen.

De myndigheter som deltog i projektet Offentligt etos utbildningar och seminarier menar oftare än andra att den gemensamma värdegrunden påverkar deras verksamhetsplanering, verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning.

Svårt att fastställa värdegrundsarbetets påverkan på förtroende för statsförvaltningen

Vi har inte funnit några synliga spår av värdegrundsarbetet på fallstudiemyndigheterna i de förtroendemätningar vi har haft tillgång till. Vi menar dock att det inte är möjligt att utreda vilka effekter projektet Offentligt etos eventuellt har haft på förtroendet för statsförvaltningen. En aspekt är att förtroendet påverkas av en rad faktorer i komplex samverkan. Det är vanskligt att isolera effekten av en typ av åtgärder. En annan aspekt är att ett värdegrundsarbete kan behöva bedrivas under lång tid innan det får genomslag på allmänhetens uppfattningar om statsförvaltningen.

Projektets förutsättningar påverkade effektiviteten negativt

Valet att placera uppdraget att genomföra projektet på en nybildad och okänd myndighet har haft konsekvenser för effektiviteten. Slutet av projekttiden sammanföll med att Krus avvecklades, vilket även det påverkade projektet negativt.

En försöksverksamhet som är svår att utvärdera

Projektet Offentligt etos hade ett brett upplägg och kan liknas vid en försöksverksamhet där olika metoder att nå resultat testades. Avsikten var bland annat att verksamhetsanpassa metoderna.

Den gemensamma värdegrunden för staten utgår ifrån författningar och ska därför följas oavsett vilka insatser projektet Offentligt etos har utfört. Till detta kommer att andra influenser, exempelvis den förvaltningspolitiska propositionen, kan ha påverkat myndigheterna att bedriva ett värdegrundsarbete. Det är därför svårt att isolera effekterna av projektets insatser.

1 Uppdrag och genomförande

I november 2009 fick Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) i uppdrag av regeringen att under 2010 och 2011 samordna ett projekt om en god förvaltningskultur – Offentligt etos. Projektet skulle stärka de statsanställdas kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Syftet var att projektet skulle inspirera de statliga arbetsgivarna att verka för att stärka allmänhetens förtroende för den statliga förvaltningen samt att öka effektiviteten och rättssäkerheten i förvaltningen.¹

Krus projekt skulle ha avslutats 2011 men förlängdes av regeringen till slutet av 2012. Projektet fortsatte fram till det att Krus avvecklades som myndighet den 31 december 2012.²

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen beslutade den 6 september 2013 att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera projektet Offentligt etos. Utvärderingen skulle fokusera på hur projektet har påverkat myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden. I utvärderingen skulle Statskontoret belysa följande fem frågor för de myndigheter som analyseras:

- Hur har arbetet organiserats inom respektive myndighet?
- Har arbetet påverkat myndighetens verksamhetsplanering och verksamhetsutveckling och i så fall hur?
- Har myndighetens arbete med kompetensförsörjning påverkats och i så fall hur?

¹ Regeringsbeslut 2009-11-20 Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos, Fi2009/7223 (delvis)

² Regeringsbeslut 2012-06-06. Uppdrag att förbereda och genomföra en avveckling av Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus). S2012/4207/ESA.

- I vilken mån har den gemensamma värdegrunden varit ett stöd för myndigheten i dess verksamhet?
- Har den gemensamma värdegrunden påverkat förtroendet för myndigheten och dess anställda och i så fall hur?

Vidare vill regeringen veta om eventuella skillnader i myndigheternas arbete beror på vilken typ av verksamheter som myndigheterna bedriver och om verksamheten är anslags- och/eller avgiftsfinansierad. Regeringen anger även att det står Statskontoret fritt att lyfta fram andra aspekter som vi anser ska belysas i utvärderingen.

1.2 Frågan har varit aktuell tidigare

Den förvaltningspolitiska kommissionen på 1990-talet slog fast att det var viktigt att samtliga statsanställda var väl förtroagna med de värden som gällde i förvaltningen. Myndigheterna skulle därför bedriva ett värdegrundsarbete. Kommissionen menade dock att det inte fanns något behov av att formulera en gemensam värdegrund för staten.³

Regeringen slog fast att insikten om vad som kännetecknar en anställning inom statsförvaltningen skulle hållas levande inom förvaltningen. Det var därför angeläget att frågor om etik och innehållet i statstjänstemannarollen diskuterades inom varje myndighet. Myndighetscheferna skulle ha ansvaret för att utbilda de anställda i grundläggande statlig förvaltningskunskap och göra dem medvetna om statstjänstemannarollens betydelse.⁴

År 2000 lade regeringen fram ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram, där det konstaterades att statstjänstemän ska ha ett etiskt förhållningssätt. Kraven på saklighet och kompetens behöver ständigt hållas aktuella.⁵ Demokratiutredningen betonade samma år vikten av att tjänstemännen hanterade de inneboende konflikter som myndigheternas uppdrag ofta innebär.⁶

³ SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten.*

⁴ Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, avsnitt 6.3.

⁵ Regeringskansliet (2000), *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.*

⁶ SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet.*

Nästa förvaltningspolitiska utredning, 2006 års förvaltningskommitté, menade att frågor om etik och innehållet i statstjänstemannarollen fortlöpande borde lyftas och diskuteras inom myndigheterna.⁷ I detta anslöt sig kommittén till det som tidigare hade anförts av regeringen och den förvaltningspolitiska kommissionen.

Kommittén tog dock ett steg längre och menade att regeringen borde dokumentera och sammanställa den gemensamma statliga värdegrunden för alla anställda i statsförvaltningen. Förvaltningskommittén menade även att det är viktigt att medarbetarna engageras i värdegrundsarbetet och att värdegrunden internaliseras av dem. Den gemensamma statliga värdegrunden kan inte ge svar i alla situationer och då måste ett personligt ansvarstagande och en egen förmåga att göra etiska val ta vid. Värdegrunden behöver därför hållas levande.

I den förvaltningspolitiska propositionen instämde regeringen i stora drag i kommitténs syn.⁸ Regeringen gav ett uppdrag att formulera den gemensamma statliga värdegrunden åt en erfaren jurist och utsåg en referensgrupp av tre andra jurister som stöd. Den gemensamma värdegrunden kom att publiceras av Krus 2009.⁹ Parallellt med detta fick Krus i uppdrag att göra en förstudie inför ett kommande uppdrag.¹⁰

1.3 Definitioner och avgränsningar

Centrala begrepp i genomförandet av Statskontorets uppdrag är *värdegrund* och *värdegrundsarbete*. Vi ger här vår definition av dessa begrepp.

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av vad en *värdegrund* är. Begreppet har kommit att fungera som ett samlingsbegrepp för frågor kring etik och värderingar och även insatser av normerande karaktär. Enligt Förvaltningskommittén omfattar en organisations värdegrund föreställningar om vad som är rätt och fel, lämpligt och inte lämpligt, i organisationens vardag och handlande. Existerande värdegrunder är de

⁷ SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*.

⁸ Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

⁹ *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, Krus, 2009.

¹⁰ Regeringsbeslut 2009-05-12. Uppdrag till Gunilla Robertsson, m m. Fi2009/4277, Uppdrag om utformning av ett projekt om offentligt etos. Fi2009/3563 (delvis)

värden och föreställningar som faktiskt finns i organisationen, medan önskvärda värdegrunder beskriver ett ideal att sträva emot.¹¹

Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda utgår från författningar.¹² Den gäller för samtliga statsanställda, oavsett verksamhetsområden, och bygger på följande sex principer:

- demokrati
- legalitet
- objektivitet, saklighet och likabehandling
- fri åsiktsbildning
- respekt
- effektivitet och service

Eftersom de sex principerna är grundade på författningar som gäller alla statliga myndigheter, ska de följas oavsett om myndigheterna har tagit del av skriften som beskriver den statliga värdegrunden eller inte.

Vi bedömer att det inte är möjligt att inom ramen för vårt uppdrag genomföra en studie av allt det arbete, som med en vid definition skulle kunna benämnas som värdegrundsarbete. Anledningen är att arbetet är omfattande och mångfacetterat. Med en snäv definition utelämnas en del av det arbete som genomförs för att främja ett etiskt förhållningssätt.

För att skilja ut värdegrundsarbete från annat utvecklingsarbete inom de områden som berörs av de sex principerna har vi utgått från två aspekter. Dels det uppdrag som regeringen lämnade till Krus hösten 2009, dels det som 2006 års förvaltningskommitté anförde och som regeringen anslöt sig till i den efterföljande propositionen.

Syftet med projektet Offentligt etos var att inspirera de statliga arbetsgivarna att verka för att stärka allmänhetens förtroende för den statliga förvaltningen samt att öka effektiviteten och rättssäkerheten. Vidare

¹¹ SOU 2008:118, Bilaga 10, s. 319

¹² Regeringsformen, diskrimineringslagen, brottsbalken, lagen om offentlig anställning, rättegångsbalken, förvaltningslagen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagen, lagen om statsbudgeten och myndighetsförordningen.

skulle de anställdas kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman stärkas.

I den förvaltningspolitiska propositionen menade regeringen att en levande diskussion om etiska frågor och om statstjänstemannarollen är exempel på inslag i ett värdegrundsarbete, liksom att det ska finnas en beredskap för att hantera etiska frågeställningar.¹³

Med detta som utgångspunkt menar vi att värdegrundsarbete här bör avgränsas på följande sätt:

- Värdegrundsarbete utgörs av myndigheternas arbete för att stärka anställdas kunskap om eller förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman.
- Metoderna för myndigheternas värdegrundsarbete är centrala. En levande diskussion, som gör det tydligt för varje statsanställd vad rollen som statstjänsteman innebär, är ett viktigt inslag, liksom utrymme för etiska diskussioner.

Vissa myndigheter har utarbetat egna värdegrunder vid sidan av den gemensamma värdegrunden. Det kan vara ett sätt att bedriva värdegrundsarbete, men är inte ett nödvändigt inslag. När vi nämner *den gemensamma värdegrunden* syftar vi på de sex principer som Krus har presenterat, och när vi nämner myndigheternas *egna värdegrunder* menar vi de myndighetsspecifika värdegrunder som utarbetas av och tillämpas på myndigheterna.

Många myndigheter bedriver ett omfattande arbete för att främja ett etiskt förhållningssätt, men detta arbete kan ändå inte betecknas som värdegrundsarbete med vår definition. Riktlinjer och policyer är typiska inslag. Andra inslag kan vara olika typer av etiska råd eller grupper. Dessa kan vara inriktade mot att ge generaldirektören råd eller vägleda de anställda, men är normalt inte en arena för diskussioner om etiska dilemman bland medarbetarna.

¹³ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

1.4 Genomförandet av detta uppdrag

Huvudfrågan i uppdraget till Statskontoret är att utvärdera projektet Offentligt etos och hur det har påverkat myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden. Vi har besvarat frågorna i uppdraget med hjälp av en enkätundersökning samt tre fallstudier av särskilt utvalda myndigheter.

Utöver detta har vi genomfört en intervju med representanter från före detta Krus, vilka var involverade i projektet. Vidare har vi haft kontakt med Värdegrundsdelegationen.

1.4.1 En enkät till samtliga myndigheter ger bred kunskap

Statskontoret har skickat en enkät till myndigheter under regeringen som har minst tio årsarbetskrafter. Orsaken till storleksavgränsningen är att en stor andel av de minsta myndigheterna är så kallade nämndmyndigheter. Ett flertal av nämndmyndigheterna har inga anställda i egentlig mening eller lånar anställda från andra myndigheter och bedömdes därför inte vara lämpliga att ingå i undersökningen.

Vi har exkluderat myndigheter som har bildats 2013 eller senare ur undersökningen, eftersom dessa inte kan ha deltagit i Krus aktiviteter.

Enkäten skickades till 302 myndigheter och adresserades till chefen för myndigheten, med en instruktion om att den skulle besvaras av någon som hade kunskap om värdegrundsarbetet på myndigheten.

Enkätundersökningen ger en övergripande bild av hur arbetet med den gemensamma värdegrunden har organiserats på myndigheterna. Den visar också om arbetet har påverkat verksamhetsplaneringen, verksamhetsutvecklingen och kompetensförsörjningen samt om värdegrunden ger stöd i myndigheternas verksamhet. Den ger även underlag för att svara på den övergripande uppdragsfrågan, nämligen hur projektet Offentligt etos har påverkat myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden.

1.4.2 Fallstudier av tre myndigheter ger fördjupad kunskap

Vi har genomfört fallstudier av tre myndigheter för att få djupare kunskaper om exempel på hur myndigheter kan arbeta med den gemensamma värdegrunden och vilken betydelse projektet Offentligt etos har haft för arbetet.

Fallstudierna ger däremot inte någon kunskap om varför vissa myndigheter har avstått ifrån att delta i Krus aktiviteter eller från att bedriva ett värdegrundsarbete.

Ett urval i två steg

I ett första steg inringade vi myndigheter som har

- haft kontakter med Krus projekt Offentligt etos,
- tagit fram en egen värdegrund,
- genomfört undersökningar om förtroende eller kundnöjdhet över en tidsperiod.

I uppdraget till Statskontoret ingår att belysa om det finns skillnader i myndigheternas arbete som beror på vilken typ av verksamhet de bedriver och hur den är finansierad. I ett andra steg valde vi därför tre myndigheter som skilde sig åt i väsentliga avseenden. Enligt våra kriterier skulle de tre myndigheterna

- ha olika uppdrag och målgrupper,
- variera i storlek,
- ha olika finansieringsform samt
- sortera under olika departement.

Utifrån dessa kriterier valde vi Konkurrensverket, Lantmäteriet och Migrationsverket. Urvalet stämde av med uppdragsgivaren.

Konkurrensverket arbetar med granskningar och tillsyn av företag och myndigheter i konkurrens- och upphandlingsfrågor. Lantmäteriet kartlägger landet, sätter gränser mellan och säkrar ägandet av fastigheter samt framställer och tillhandahåller geografisk information. Migrationsverket prövar ärenden om asyl, uppehållstillstånd och medborgar-

skap samt ansvarar för boende alternativt förvar av personer som väntar på avvisning.

Konkurrensverket är en relativt liten myndighet med 132 årsarbetskrafter (2013). Lantmäteriet har ungefär 2 000 anställda och Migrationsverket 4 500 anställda, motsvarande 3 700 årsarbetskrafter (2013).

Lantmäteriet är till stor del avgiftsfinansierat. De två andra myndigheterna finansieras huvudsakligen genom anslag.

Inom Regeringskansliet handläggs frågor som rör Konkurrensverket av Näringsdepartementet, frågor som rör Lantmäteriet av Socialdepartementet och frågor som rör Migrationsverket av Justitiedepartementet.

Insamling av data på flera nivåer

Vi har genomfört intervjuer med 2–3 sektions- eller enhetschefer inom respektive myndighets kärnverksamhet samt med andra personer med ansvar för värdegrundarbete. Totalt har vi genomfört ett tjugotal intervjuer på de tre myndigheterna.

Vi har även genomfört två fokusgrupper med personal som inte har en chefsställning på respektive myndighet.

Vidare har vi studerat styrande dokument, exempelvis verksamhetsplaner och strategiska dokument. Vi har även gått igenom webbplatser och årsredovisningar samt studerat medarbetarundersökningar.

Slutligen har vi gått igenom befintliga kundnöjdhets- eller förtroendeundersökningar för ett antal år.¹⁴

¹⁴ Konkurrensverket genomför undersökningar bland parter, ombud och övriga som lämnat tips och synpunkter. Vi redovisar resultatet på frågan ”Vilket är ditt helhetsomdöme av hur KKV [Konkurrensverket] hanterade ditt ärende eller din fråga?” för åren 2005–2013. Konkurrensverket genomför också undersökningar bland intressenter som inte nödvändigtvis har haft kontakt med myndigheten. Vi redovisar resultatet på frågan om vilket förtroende man har för myndigheten för åren 2004–2013. Vi redovisar Svenskt kvalitetsindex mätningar av kundnöjdheten för Lantmäteriet, åren 2008–2013. Vi redovisar resultat från Migrationsverkets interna mätningar från 2009 respektive 2011, SOM-institutets Kvalitet i offentlig verksamhet (mätning från 2011 respektive 2013) samt TNS-Sifos mätningar av förtroende från 2013 och 2014.

1.4.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

I arbetsgruppen har Charlotte Andersson, Cecilia Eek (projektledare till och med juli 2014) och Markus Furendal (praktikant) ingått.

Projektet har haft en intern referensgrupp för kvalitetssäkring. Robert Cloarec, huvudsekreterare i Värdegrundsdelegationen, och Helena Wockelberg, universitetslektor i statsvetenskap vid Uppsala universitet, har varit externa referenspersoner.

Fallstudiemyndigheterna har fått möjlighet att faktagranska de delar av rapporten som beskriver den egna verksamheten. Vidare har representanter för dåvarande Krus haft möjlighet att faktagranska beskrivningar av Krus arbete med projektet Offentligt etos.

1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi projektet Offentligt etos som drevs under åren 2010 till och med 2012. Vi tar upp uppdraget till Krus, sammanhanget i vilket projektet Offentligt etos verkade, hur projektgruppen arbetade samt åtgärder och aktiviteter inom projektets ramar.

I kapitel 3 diskuterar vi hur vägen från projektet till att uppnå resultat i form av stärkta kunskaper om den gemensamma värdegrunden samt ökad effektivitet, rättssäkerhet och förtroende för myndigheterna, är tänkt att se ut. Därefter analyserar vi vilken räckvidd projektet har haft. Vi tittar på hur många som nåddes av projektets olika aktiviteter och vad det kan ha lett till för nytta och bestående värde.

I kapitel 4 presenterar vi en kartläggning av hur myndigheterna arbetar. I vissa fall behandlar vi kopplingar till projektet Offentligt etos. I kapitlet analyserar vi även frågor som värdegrundsarbetets inriktning och organisering och skälen till att vissa myndigheter har en egen värdegrund.

I kapitel 5 behandlar vi de skillnader vi har funnit mellan olika typer av myndigheter i arbete med värdegrunder. Vi tittar även på deltagandet i och effekter av projektet Offentligt etos.

I kapitel 6 diskuterar vi varför det är svårt att identifiera och mäta värdegrundsarbetets påverkan på förtroende.

I kapitel 7 återknyter vi till frågorna i uppdraget och presenterar våra slutsatser tillsammans med några ytterligare iakttagelser.

Bilaga 1 innehåller uppdraget till Statskontoret. Bilagorna 2–4 innehåller beskrivningar av fallstudiemyndigheterna och deras värdegrundsarbeten. Bilaga 5 innehåller en sammanställning av vilka myndigheter som ingår i olika kategorier i den jämförelse som görs i kapitel 5. I bilaga 6 finns en analys av de värdeord som myndigheterna som har svarat på Statskontorets enkät har angett.

2 Projektet Offentligt etos

Detta kapitel handlar om projektet Offentligt etos som pågick från 2010 till och med 2012. Vi beskriver regeringens uppdrag till Krus och i vilken kontext projektet verkade. Vi beskriver även hur projektet arbetade samt åtgärder och aktiviteter som genomfördes inom projektets ramar.

2.1 Uppdraget till Krus

I november 2009 fick Krus uppdraget av regeringen att under åren 2010 och 2011 leda och samordna ett projekt om offentligt etos – en god förvaltningskultur.¹⁵ Projektet skulle handla om att arbeta med värdegrunds- och etikfrågor. Det skulle även stärka de anställdas kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och i rollen som statstjänsteman.

I uppdraget framhöll regeringen den gemensamma värdegrunden i statsförvaltningen. Värdegrunden skulle vara utgångspunkten för projektet och den utgörs av författningar som är av grundläggande betydelse för de statsanställda i deras yrkesroll. Den sammanställdes för första gången i samband med inledningsfasen av projektet Offentligt etos (se avsnitt 1.2).

Syftet med projektet skulle vara att inspirera de statliga arbetsgivarna att verka för att stärka allmänhetens förtroende för den statliga förvaltningen samt öka effektiviteten och rättssäkerheten i förvaltningen. Målet var att stärka en god förvaltningskultur i statsförvaltningen – ett offentligt etos.

Myndighetschefernas roll bedömdes vara särskilt viktig. Ledarskapet skulle därför stärkas i dessa frågor. Ambitionen var att samtliga chefer

¹⁵ Regeringsbeslut 2009-11-20. Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos. Fi2009/7223 (delvis)

i statsförvaltningen skulle ha genomgått någon form av utbildning på temat offentligt etos vid projekttidens slut.¹⁶

Projektet skulle också bidra till att

- bemötandet av allmänheten i alla lägen kännetecknas av värdighet och respekt,
- diskussionen om värdegrundsfrågor och etiska problemställningar tas upp och levandegörs i förvaltningen samt
- beredskap skapas vid myndigheterna för att de ska kunna agera i enlighet med värdegrunden och hantera etiska problemställningar

Det skulle ingå stöd för att hålla en levande dialog samt bemötande, rollen som statstjänsteman och etiska problemställningar. Krus skulle även erbjuda ett utbildningspaket för nyanställda och tillhandahålla ett forum för spridning av information om bland annat erfarenheter och resultat av projektet. En utbildningssatsning skulle riktas till samtliga chefer. För övriga tjänstemän skulle det finnas ett webbaserat utbildningsstöd. Det skulle också hållas seminarier inom projektet.

Projekttiden förlängdes så småningom till och med december 2012, då hela Krus avvecklades som myndighet.

I regeringens uppdrag till Krus ingick att myndigheten skulle lämna en delrapport 2011 och en slutrapport i mars 2012. Eftersom projektet förlängdes lämnade Krus i december 2012 också en uppdaterad version av slutrapporten med bland annat ny deltagarstatistik.¹⁷

Ett halvår efter projektets avslutande, under 2013, bildades en arbetsgrupp inom Socialdepartementet som benämndes Värdegrundsdelegationen. Delegationens uppdrag är att stärka den statliga värdegrunden samt att främja värdegrundsarbetet i statsförvaltningen genom att vara ett stöd för myndigheterna i deras arbete. Verksamheten ska inriktas

¹⁶ Med chefer avsåg man personer som innehar befattningar med formellt personalsvar och som har till uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet på olika nivåer.

¹⁷ Krus (2012b), *Offentligt etos – en god förvaltningskultur. Slutrapport2012-03-31*, och Krus (2012c), *Offentligt etos – en god förvaltningskultur. Slutrapport 2012-12-21*.

mot aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser och pågå mellan 2013 och 2016.¹⁸

2.2 Så här arbetade projektet

Inom ramen för projektet Offentligt etos upphandlade, utvecklade och kommunicerade Krus en rad aktiviteter och stöd för myndigheternas värdegrundsarbete.

2.2.1 Projektets förutsättningar

Krus var en nybildad myndighet när projektet Offentligt etos startade. Projektet bemannades successivt under 2009 och 2010 och i princip arbetade sedan fyra personer heltid under åtminstone ett år. Att myndigheten skulle byggas upp och att den var okänd inom statsförvaltningen inverkade på projektets förmåga att nå ut med information och väcka intresse. Ett exempel är Krus webbplats som skulle vara huvudplattform för information om projektet. Den var färdigutvecklad för projektets syfte och ändamål först till sommaren 2010.

I enlighet med den förvaltningspolitiska modellen i Sverige, med ett delegerat arbetsgivaransvar, vilar ansvaret för värdegrundsarbetet på myndighetsledningarna. Projektet Offentligt etos kunde därför endast verka främjande gentemot myndigheternas värdegrundsarbete, bland annat genom att inspirera myndigheternas ledningar. En del av myndigheterna kunde inte inspireras att påbörja ett värdegrundsarbete, eftersom de redan hade inlett ett sådant arbete. I inledningsskedet av projektet hade Statskontoret i uppdrag att göra en nulägesbeskrivning av värdegrundsarbetet i staten. Statskontoret konstaterade i sin nulägesbeskrivning att flera myndigheter 2010 redan hade påbörjat ett värdegrundsarbete och flera andra arbetade med värdegrundsfrågor i någon mening. Det var ovanligt att värdegrundsarbetet utgick från projektet Offentligt etos i detta inledande skede.¹⁹ Året innan, 2009, hade regeringen lagt den förvaltningspolitiska propositionen, där vikten av ett värdegrundsarbete betonades (se avsnitt 1.2).

¹⁸ Regeringsbeslut 2012-12-20. Forum för främjande av värdegrundsarbetet i statsförvaltningen. S2012/9080/ESA.

¹⁹ Uppdraget redovisades i Statskontoret (2010), *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*. Om offentlig sektor 8.

Regeringen verkade även på andra sätt för att främja ett värdegrundsarbete. Parallellt med projektet Offentligt etos genomförde Sveriges Domstolar²⁰ ett bemötandeprojekt. Regeringen gav 2009 Domstolsverket i uppdrag att initiera, understödja och hålla samman utarbetandet av strategier för Sveriges Domstolars arbete där det bland annat ingår att bemöta parter och andra personer som kommer i kontakt med domstolarna. Domstolsverket skulle också skapa förutsättningar för en diskussion inom domarkåren om etiska regler för domare.²¹ Det ledde bland annat till att myndigheten tog fram tre skrifter om domareetik, och till att många domstolar fortfarande arbetar med bemötandefrågor och utformningen av domar.

Även polismyndigheterna bedrev ett eget värdegrundsarbete redan innan projektet Offentligt etos startade. Bland annat tog man fram en gemensam värdegrund för Polisen.

Projektet Offentligt etos skulle enligt den ursprungliga planen avslutas i slutet av 2011, men projekttiden förlängdes till slutet av 2012. Inom projektet upplevde man att beslutet om förlängning kom sent och att det försvårade planeringen. Under denna period påverkades projektets arbete även av avvecklingen av Krus. Man tvingades avvisa flera förfrågningar och ställa in planerade aktiviteter. Projektet kunde inte längre möta myndigheternas efterfrågan på stöd.

2.2.2 Kontakt genom många olika kanaler under hela projektiden

Uppdraget från regeringen föregicks av att Krus gjorde en förstudie. I förstudien konstaterade Krus att en förutsättning för att förankra värdegrundsarbetet är ledningens engagemang. I regeringsuppdraget betonades därför särskilt myndighetsledningarnas betydelse. Det fanns även en ambition att nå samtliga chefer inom statsförvaltningen.

Förutom att kontakta samtliga myndighetsledningar, utnyttjade projektet de befintliga nätverken mellan myndigheterna. Ett månatligt nyhets-

²⁰ Sveriges Domstolar är samlingsnamnet för domstolarnas verksamhet. Sveriges Domstolar omfattar de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Domstolsverket.

²¹ Regeringsbeslut 2009-12-17. Uppdrag till Domstolsverket angående strategier för Sveriges Domstolars arbete med vissa förtroendefrågor. Ju2008/10177/DOM.

brev från Krus med cirka 6 000 prenumeranter marknadsförde projektets skrifter och aktiviteter. Projektet kontaktade alla myndigheter inledningsvis men arbetade främst vidare med dem som visade ett intresse för värdegrundsarbete. Representanter för projektet har framfört att kommunikationsinsatserna var intensiva under hela projektiden.

Under sommaren 2012 kontaktade projektet återigen de myndigheter som inte hade deltagit i projektets aktiviteter. De verktyg som hade tagits fram inom projektet skickades till hela statsförvaltningen.

2.2.3 Projektet utgick från myndigheternas behov

En slutsats i förstudien var att insatserna i projektet skulle vara anpassade efter verksamheterna. Projektet genomförde enkätundersökningar för att få kunskap om myndigheternas behov och om hur de erbjudna verktygen togs emot.

Verktyg och aktiviteter utvecklades av projektet i samverkan med förvaltningen. Cirka 40 myndigheter var på ett eller annat sätt involverade i utvecklingsarbetet. Syftet med att involvera myndigheterna var att säkerställa relevans, kvalitet och medägarskap.²²

2.2.4 En palett av aktiviteter och verktyg

För att möta myndigheternas behov erbjöd Krus en palett av aktiviteter och verktyg av olika slag.

Skrifter

Det parallella uppdraget att göra en sammanställning av grundläggande värden mynnade ut i skriften *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. Denna kom att publiceras av Krus. Ett flertal andra skrifter publicerades under projektets gång, exempelvis en skrift med goda exempel från myndigheters värdegrundsarbete.²³ Andra exempel

²² Krus (2012b), *Offentligt etos – en god förvaltningskultur. Slutrapport 2012*. Dnr 2012/42

²³ Krus (2012d), *Så här gör vi. 2012*. Dnr. 2012/164.

på skrifter är fördjupande artiklar om värdegrundens principer, samt antologier om tillsynsmyndigheter och chefsarbetets etik.²⁴

Konferenser och seminarier

Projektet anordnade en rad seminarier och så kallade involveringskonferenser. Man anordnade även vissa riktade aktiviteter, bland annat HR-träffar och ett särskilt myndighetschefsprogram.

Utbildningar

Tre kortare chefsutbildningar och ett längre chefsutvecklingsprogram kring strategiskt ledarskap togs fram, liksom ett utvecklingsprogram för ledningsgrupper. Dessa utbildningar var avgiftsbelagda, till skillnad från de övriga aktiviteterna.

I enlighet med uppdraget skulle man inom projektet även ta fram webbutbildningar. En av utbildningarna var en introduktionsutbildning för statsanställda. Övriga utbildningar bestod av en fördjupning i den gemensamma värdegrundens principer för chefer samt en utbildning om bemötande.²⁵

Efter projektets slut har webbutbildningarna fortsatt att förvaltas och marknadsföras av Avdelningen för uppdragsutbildning på Uppsala universitet.

Verktyg och övrigt

Projektet erbjöd en rad handledningsskrifter med konkreta förslag till hur myndigheterna kan starta upp ett värdegrundsarbete. Bland annat tog man fram ett paket, Verktyg för värdegrundsarbete i staten (VIS), för att utbilda personer som skulle leda värdegrundsarbetet på myndigheterna.

²⁴ Krus (2009a), *Tre betraktelser på den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*; Krus (2010), *Fri åsiktsbildning*; Krus (2011b), *Vår syn på tillsyn*; Brytting, T (red.) (2012), *Chefsarbetets etik*. SNS förlag.

²⁵ Webbutbildningarna byggde vidare på dem som sedan 2001 hade tillhandahållits av Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) och senare Verva. Dessa båda organisationer kan sägas ha varit föregångare till Krus.

En rad nedladdningsbara ljudinspelningar, så kallade poddsändningar, producerades även. I dessa talade forskare och personer med erfarenhet från statsförvaltningen om bland annat statstjänstemannarollen.

2.3 Projektets kostnader och intäkter

Regeringen finansierade projektet Offentligt etos med 30 miljoner kronor under åren 2009–2012.

Tabell 1 Kostnader och intäkter för projektet Offentligt etos (tkr)

År	2009	2010	2011	2012	Totalt 2009–2012
Intäkter av anslag	2 433	10 330	9 196	8 009	29 968
Intäkter av avgifter	0	0	1 020	522	1 542
Kostnader totalt	2 433	10 330	10 216	8 531	31 510

Källa: Årsredovisningar för 2011 och 2012

Projektet Offentligt etos hade även vissa intäkter genom avgifter, drygt 1,5 miljoner kronor under perioden.²⁶

²⁶ Krus (2013), *Årsredovisning 2012*, Dnr. 2012/183.

3 Betydelsen av projektet Offentligt etos

I detta kapitel beskriver vi hur många myndigheter som nåddes av projektets aktiviteter och produkter. Vi beskriver nyttan av aktiviteterna och skrifterna liksom utfallet av ambitionen att nå alla chefer.

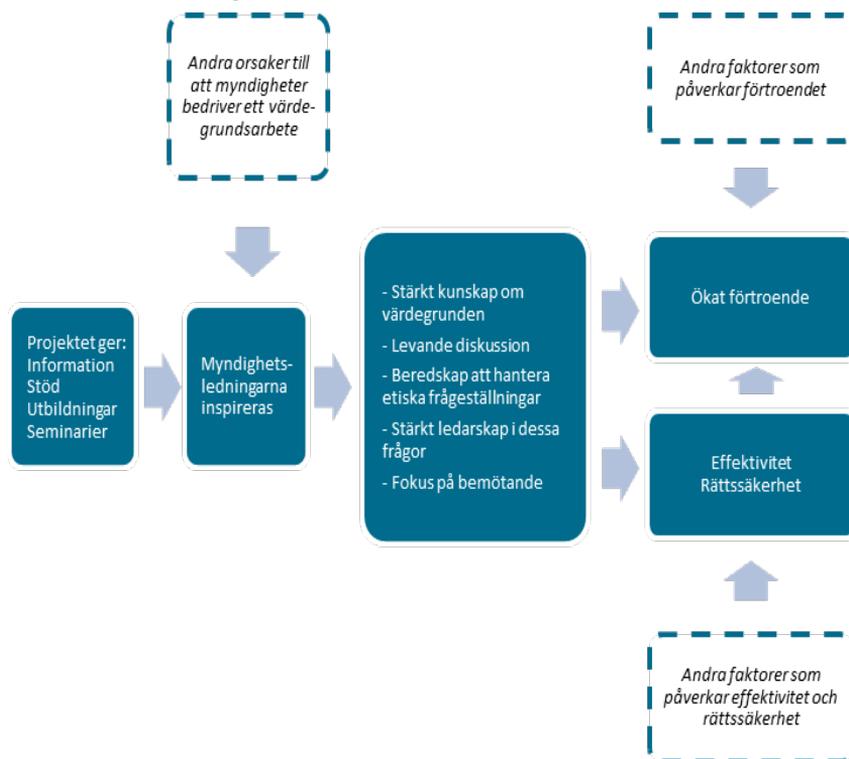
Vi inleder med att redogöra för hur vi ser på förutsättningarna att utvärdera projektet Offentligt etos.

3.1 Förutsättningar för en utvärdering

Att renodla effekterna av projektets arbete har inte varit möjligt inom ramen för detta uppdrag. Myndigheter kan bedriva ett värdegrundsarbete av många olika skäl, varav inspiration från projektet Offentligt etos är ett. Den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009:10) och förvaltningskommitténs slutbetänkande (SOU 2008:118) kan vara andra inspirationskällor. Vidare utgår den gemensamma värdegrunden från lagstiftning och är därför något som alla myndigheter ska arbeta med på ett eller annat sätt, även utan att inspireras av någon aktör. I flera myndigheters instruktioner eller regleringsbrev ingår också exempelvis att arbeta för att öka rättssäkerheten i besluten eller att förbättra sin service till medborgarna.

Regeringen pekar i uppdraget till Krus ut ett antal önskvärda resultat av ett värdegrundsarbete. Stärkta kunskaper om den gemensamma värdegrunden och rollen som statstjänsteman ska leda till ökad effektivitet och rättssäkerhet samt till ett större förtroende för myndigheterna. Vår tolkning av hur regeringens mål ska uppnås framgår av diagram 1.

Diagram 1 Vägen från projektets aktiviteter till regeringens mål (Statskontorets tolkning)



Syftet med projektet Offentligt etos var att inspirera myndighetsledningarna. I kapitel 2 har vi beskrivit projektets arbete. Projektet hade en bred ansats och hade i stora delar karaktären av en försöksverksamhet. Det präglades av att man erbjöd ett antal olika aktiviteter och verktyg. Vi återknyter nu till de utbildningar, seminarier, skrifter och andra produkter som producerades av Krus inom ramen för projektet Offentligt etos, och som har beskrivits i kapitel 2.

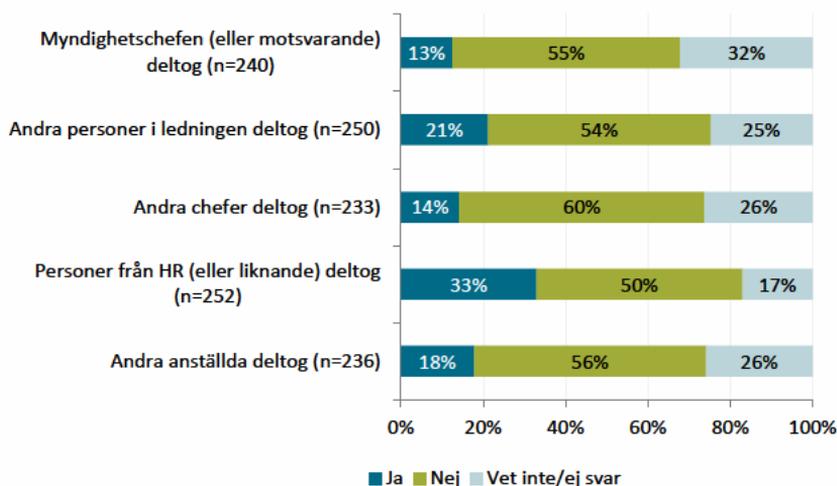
3.2 Aktiviteternas räckvidd

Statskontorets enkät skickades till 302 myndigheter. Av dessa svarade 273, vilket innebär en svarsfrekvens på drygt 90 procent. I enkäten tillfrågade vi myndigheterna om deltagande i någon av Krus utbildningar eller seminarier om Offentligt etos.

Sammanlagt hälften av myndigheterna som svarade på enkäten angav att någon eller några från myndigheten har deltagit i utbildningar eller seminarier anordnade av projektet Offentligt etos.

I diagrammet nedan redovisas hur många myndigheter som deltog i utbildningar eller seminarier, fördelat mellan olika kategorier av anställda.

Diagram 2 Myndigheternas svar på frågan Deltog ni i någon av Krus utbildningar eller seminarier om Offentligt etos?



Det var oftast representanter för myndigheternas HR-avdelningar som deltog. Det var relativt sällan som myndighetens chef deltog. Sammanlagt deltog någon från myndighetens ledning för var fjärde myndighet.

Det tycks dock som att det har varit viktigt för både andra chefer och medarbetare om myndighetsledningen deltog. Exempelvis deltog personer från HR i betydligt högre utsträckning i projektets aktiviteter om även ledningen gjorde det.

De stora andelar som har svarat ”vet inte” eller som har avstått från att svara på frågan återspeglar sannolikt att det kan ha varit problematiskt för den som har besvarat enkäten att efter flera år känna till om någon från den egna myndigheten deltog.

Som en jämförelse kan nämnas att Krus i sin slutrapport uppskattade att engagemanget för projektet Offentligt etos var högt i statsförvaltningen. Enligt Krus deltog 216 myndigheter i någon av aktiviteterna. I slutrapporten redovisas att 155 myndigheter (79 procent av 196 svarande på en enkät) har använt någon av aktiviteterna, skrifterna, verktygen eller webbutbildningarna framtagna inom projektet Offentligt etos.²⁷

3.2.1 Antalet enskilda deltagare i aktiviteter går inte att uppskatta

I sin slutrapport redovisar Krus även uppgifter om antalet tillfällen då någon enskild person deltagit i en aktivitet, dvs. seminarier, utbildningar och konferenser. Enligt Krus beräkningar har medarbetare deltagit i seminarier, stöd och lärandeinsatser, processledarutbildningar samt webbutbildningar vid 12 500 tillfällen.

Dessa skattningar avser emellertid inte unika deltagare. En och samma person kan ha deltagit i flera aktiviteter och räknas då flera gånger. Detta har bekräftats av vår genomgång av deltagarlistor. Om antalet tillfällen likställs med antalet unika deltagare, innebär det i så fall en överskattning av deltagarantalet. Antalet deltagare kan dock även underskattas. Vid webbutbildningar kan flera personer ha deltagit samtidigt men ha registrerats som ett tillfälle.

En stor del av dessa tillfällen då någon deltagit i aktiviteter gäller webbutbildningarna.²⁸ En registrering på en webbutbildning betyder

²⁷ Krus (2012b), *Offentligt etos – en god förvaltningskultur. Slutrapport. 2012-03-31*. Dnr. 2012/42, s. 6.

²⁸ Att arbeta i staten (introduktionsutbildning), Bemötande i rollen som statsanställd samt De sex värdegrundsprinciperna (chefsutbildning).

dock inte att utbildningen har slutförts. Av drygt 1 000 tillfällen med registrerade deltagare under 2011 avslutades introduktionsutbildningen vid 330 tillfällen.²⁹ Deltagarna i utbildningen om bemötande i rollen som statsanställd avslutade utbildningen vid drygt 1 800 av 2 400 tillfällen.³⁰ Att inte alla deltagare avslutar utbildningen, behöver dock inte innebära att de inte har tillgodogjort sig delar av innehållet. Webb-utbildningarna är uppbyggda så att man inte med nödvändighet behöver genomföra alla delar.

I övrigt har Krus registrerat drygt 4 800 tillfällen där medarbetare deltagit och drygt 2 000 tillfällen där chefer deltagit i andra aktiviteter än webbutbildningar. År 2011 var 239 000 personer statsanställda.³¹ Antalet deltagare i aktiviteterna var således en liten andel av det totala antalet statsanställda.

Statistik över personalomsättningen visar att drygt 24 000 personer som anställdes i staten 2012 inte hade arbetat i statlig sektor 2011 och alltså var en potentiell målgrupp för webbutbildningen om statstjänstemannarollen.³² Totalt sett registrerades deltagare på denna utbildning vid drygt 2 600 tillfällen. Vi saknar dock uppgifter om hur många nyanställda i staten som deltog i andra aktiviteter.

Ungefär var femte myndighet som har svarat har uppgett att utbildningar och seminarier, liksom webbutbildningar, har varit till nytta för dem.

3.2.2 Svårt att nå ut till cheferna

Cheferna var en grupp som uttryckligen stod i fokus för projektet. I uppdraget till Krus uttryckte regeringen att det skulle ingå en särskild utbildningssatsning riktad till cheferna. Ambitionen var att samtliga chefer skulle ha genomgått utbildning på temat offentligt etos när projektet avslutades.

²⁹ Statskontoret har inte haft tillgång till uppgifter från 2012.

³⁰ Krus, *Sammanställning statistik 2011 över Introduktionsutbildning och Bemötande*. Odaterade interna dokument.

³¹ Arbetsgivarverket (2014b), *Antal statsanställda män och kvinnor 1995 till 2013*.

³² Arbetsgivarverket (2014c), *Personalomsättning med hänsyn till åldersgrupp 2012*.

Statskontorets enkät tyder på att det var svårt att nå ut till cheferna. Endast 14 procent av myndigheterna uppger att någon chef utanför myndighetsledningen deltog i utbildningar eller seminarier om offentligt etos (se diagram 2). Det är dock viktigt att ha i åtanke att var fjärde myndighet inte kunde svara på denna fråga.

Det finns även andra uppgifter som tyder på att cheferna var svåra att nå. För chefsutbildningar och ledningsgruppsutveckling redovisade Krus endast 70 deltagare. Efterfrågan på dessa aktiviteter var således låg.³³ Enligt intervjupersoner från före detta Krus hade utbildningarna fått bra utvärderingar i pilotomgångar, vilket gjorde att projektet drog slutsatsen att det inte var innehållet i utbildningarna som var problemet. Snarare vill man förklara det låga deltagandet med tidsbrist hos cheferna och att det var svårt för projektet att nå dem. Representanter för projektet Offentligt etos lyfter fram att det så kallade "HR-filtret" var ett problem. Trots att projektet försökte nå cheferna kom man ofta inte längre än till HR-avdelningen. Det kan vara svårare för HR-avdelningen att integrera den gemensamma värdegrunden i verksamheten eftersom den ofta sitter vid sidan av kärnverksamheten.

Krus försökte även nå cheferna genom en särskild webbutbildning riktad till dem. Tanken var att nå betydligt fler än genom traditionell utbildning. Totalt sett registrerade sig deltagare på denna webbutbildning vid drygt 1 400 tillfällen, varav 970 tillfällen gällde chefer. Chefer registrerade sig som deltagare på någon av tre webbutbildningar vid sammantaget drygt 3 000 tillfällen. Det totala antalet tillfällen med registrerade chefer (inkl. webbutbildningar) var 5 100.³⁴ Det kan ställas i relation till att det år 2011 fanns 14 600 statsanställda chefer med ett formellt personalansvar.³⁵

Inte heller här rör det sig nödvändigtvis om unika individer utan om tillfällen då ett deltagande har registrerats, men det verkar som att projektet har nått en större andel bland cheferna än bland andra stats-

³³ Krus (2012c), *Offentligt etos – en god förvaltningskultur. Slutrapport*. 2012-12-21. Dnr. 2012/171, ss. 24; 31.

³⁴ *Ibid.*, ss. 31 f.

³⁵ Arbetsgivarverket (2014a), *Antal kvinnliga och manliga chefer samt andelen kvinnor av alla chefer i staten 1999 till 2013*.

anställda. Utfallet är dock långt ifrån ambitionen att samtliga chefer skulle delta i en utbildning på temat offentligt etos.

3.2.3 Skrifterna har nått störst spridning

Skrifterna som Krus publicerade gick att ladda ned kostnadsfritt från bland annat Krus webbplats, och därtill beställde myndigheterna 30 000 tryckta exemplar. *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* utgjorde närmare 90 procent av de beställda skrifterna.³⁶

3.3 Nyttan av aktiviteter och skrifter

Statskontoret har i enkätundersökningen frågat myndigheterna efter nyttan av det som producerades av projektet. Mellan en femtedel och två femtedelar av myndigheterna kunde inte ta ställning till de olika påståendena om nyttan av Krus aktiviteter och skrifter.

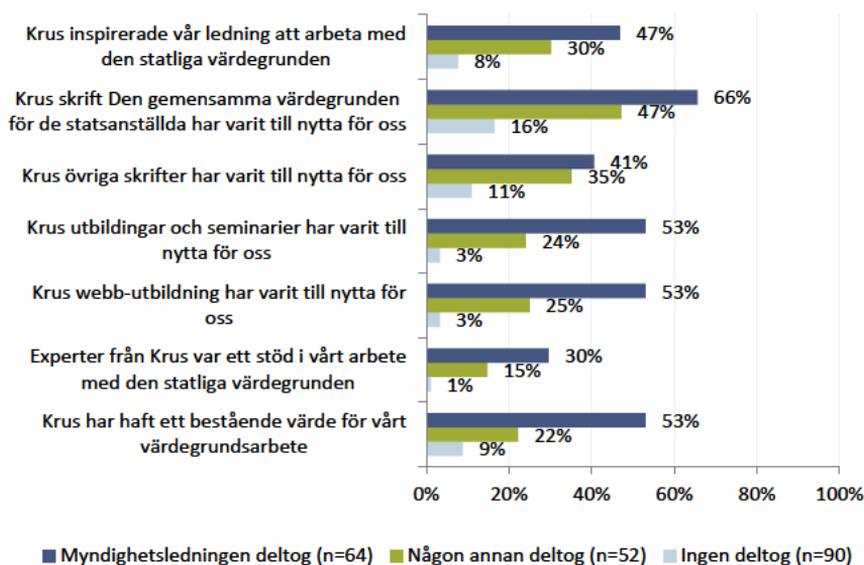
3.3.1 Nyttan upplevs ha varit större om myndighetsledningen deltog i utbildningar eller seminarier

Vår enkätundersökning visar att sammantaget menade 21 procent av de myndigheter som svarade att Krus har haft ett bestående värde för deras värdegrundsarbete. En fjärdedel av myndigheterna kunde dock inte ta ställning till frågan.

I diagrammet nedan redovisas nyttan av skrifter, utbildningar och andra aktiviteter fördelad mellan myndigheter där någon deltog i seminarier och utbildningar och myndigheter där ingen deltog. Vi skiljer även mellan de myndigheter där ledningen deltog och dem där andra deltog.

³⁶ i Krus (2012c), *Offentligt etos – en god förvaltningskultur. Slutrapport*. 2012-12-21. Dnr. 2012/171, s. 27.

Diagram 3 Andel som instämmer i påståenden om Krus utbildningar och skrifter. Fördelat på deltagande i Krus utbildningar och seminarier³⁷



Genomgående upplevs nyttan av skrifter, webbutbildningar och experter från Krus vara större bland myndigheter som deltog i utbildningar eller seminarier jämfört med dem som inte gjorde det. Nyttan av Krus arbete var störst i de myndigheter där ledningen hade deltagit. Samtidigt kan det konstateras att vissa myndigheter där ingen deltog i utbildningar eller seminarier ändå har haft en nytta av projektets produkter.

Totalt har 35 procent av de svarande myndigheterna haft nytta av skriften *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. Övriga skrifter har ungefär en av fem myndigheter haft nytta av. Om myndighetsledningen eller någon annan från myndigheten deltog i seminarier och utbildningar upplevde man en större nytta.

³⁷ Skalan gick från 1–5 där 1 betyder ”instämmer inte alls” och 5 betyder ”instämmer helt”. I redovisningen visas de som instämmer, dvs. som svarat 4 eller 5.

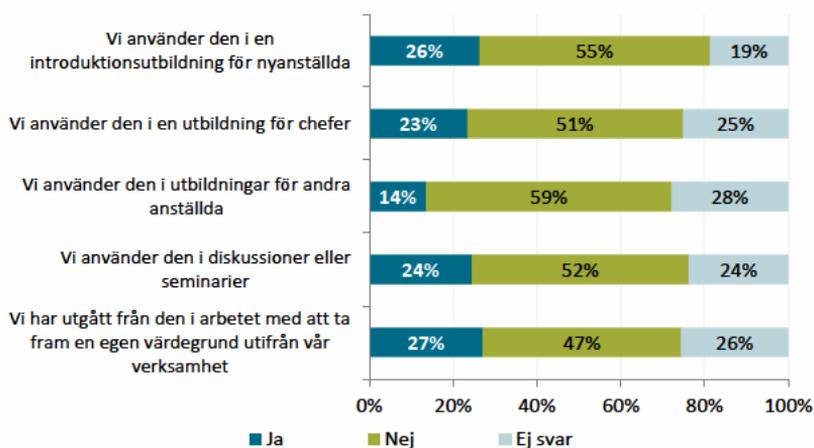
I de öppna enkätsvaren lyfter flera myndigheter fram vissa delar av Krus material som viktigt i deras arbete. Här nämns bland annat den sammanfattande skriften, filmer, webbutbildningen och VIS-utbildningen.³⁸

3.3.2 Skriften *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* har använts på flera olika sätt

I vår enkät får myndigheterna ta ställning till om de använder skriften *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* på något av fem olika angivna sätt.

Två av tre myndigheter säger sig ha använt skriften i *minst* ett av de sammanhang som vi frågar explicit om.

Diagram 4 Myndigheternas svar på frågan "Har ni använt skriften "Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda" i något av följande sammanhang? n=273



Det vanligaste är att skriften används i en introduktionsutbildning för nyanställda eller av myndigheter som vill ta fram en egen värdegrund. Nästan lika vanligt är att man använder den i utbildningar för nyanställda eller chefer. I öppna svar uppger flera myndigheter att Krus

³⁸ VIS beskrivs i kapitel 2 och står för verktyg för värdegrundsarbete i staten.

skrift har använts när myndigheterna tagit fram policyer eller som underlag för diskussioner.

Vid fallstudiemyndigheterna är skriften känd av de personer som arbetar med värdegrundsfrågor och i flera fall av enhetschefer. Konkurrensverket hade Krus skrift som utgångspunkt när myndigheten tog fram sin egen värdegrund. Lantmäteriet tog fram sin värdegrund redan 2006 och utgick då från vad som på den tiden sågs som en statlig värdegrund (demokrati, rättssäkerhet och effektivitet) medan Migrationsverket utgick från principen om respekt för människan vilken ingår i konceptet lean.³⁹

3.3.3 Nyttan av webbutbildningarna osäker

Det ingick i Krus uppdrag från regeringen att ta fram och erbjuda webbutbildningar. Satsningar på digitala resurser är ofta förknippade med höga initialkostnader och blir kostnadseffektiva först när användarantalet ökar. Krus har redovisat en total kostnad för webbutbildningarna på drygt 8,2 miljoner kronor.⁴⁰ Det har dock förts fram i intervjuer att det inte är säkert att dessa kostnader enbart har gått till webbutbildningarna. Posten kan även ha belastats av kostnader som har med avvecklingen av myndigheten att göra.

Som vi redan har redovisat var det en liten andel av det totala antalet anställda i staten som utnyttjade webbutbildningarna. Intresset för webbutbildningarna finns dock kvar och nya användare har registrerat sig sedan Uppsala universitet tog över driften.

Det är emellertid inte självklart att deltagande i en webbutbildning innebär samma läroprocess som deltagande i traditionell undervisning. Exempelvis kan det vara avgörande i vilken utsträckning användare är bekväma med tekniken. Lärares eller instruktörers kompetens och attityder är avgörande för om webbutbildningar används ett fåtal gånger

³⁹ Lean är ett managementkoncept med ursprung i tillverkningsindustrin. Det beskrivs ofta som en ledningsfilosofi som ska leda till ökad produktivitet eller sänkta kostnader med metoder som värdeflödeskartläggning och slöserireducering. Konceptet har på senare år blivit relativt vanligt i svenska kommuners och myndigheters effektivitetsarbete. Brännmark, M (2012) *Lean i kommuner och myndigheter – en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur*. Innovationsrådet.

⁴⁰ Krus (2013), *Årsredovisning 2012*, s. 19.

eller om de implementeras som en del av det ordinarie kompetensförsörjningsutbudet.⁴¹ Även om statsanställda har genomgått webbutbildningarna är det inte heller säkert att det påverkar deras arbetssätt. Anställda som ställs inför nya och svåra uppgifter tenderar att falla tillbaka på organisationens vanliga procedurer istället för att använda det som förts fram i webbutbildningar.⁴²

Sammantaget kan man säga att webbutbildningar inte är detsamma som vanlig undervisning.⁴³ Denna insikt verkar ha genomsyrat utvecklingen av utbildningarna. Krus tog fram skriftliga handledningar som bland annat innehöll förslag på hur utbildningarna kunde användas vid blandat lärande, där användarna inhämtade information från utbildningarna och sedan diskuterade tillsammans i grupp.

3.3.4 Det finns ett offentligt etos bland medarbetare men med oklar koppling till projektets arbete

I fallstudierna har det varit tydligt att det framför allt är myndigheternas egna värdegrunder som diskuteras och som finns i de anställdas medvetande. Den gemensamma värdegrunden och de sex principerna diskuteras normalt inte på våra fallstudiemyndigheter. Inte heller brukar man referera till den gemensamma värdegrunden i styrdokument.

Vårt intryck är dock att den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, såsom den uttrycks i skriften från Krus, för de flesta medarbetare känns naturlig och självklar. Även om många av dem som Statskontoret har träffat inte mindes att de hade läst Krus skrift *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, var de i allmänhet positiva till den. I den meningen tycks det finnas ett offentligt etos på fallstudiemyndigheterna. Det går dock inte att fastställa om det offentliga etos som har kommit till uttryck i fokusgrupperna finns tack vare

⁴¹ Sun et al, *What drives a successful e-Learning? An empirical investigation of the critical factors influencing learner satisfaction*, Computers & Education 50 (2008); Sørebo et al, *The role of self-determination theory in explaining teachers' motivation to continue to use e-learning technology*, Computers & Education (2009).

⁴² Lee et al, *A model of organizational employees' e-learning systems acceptance*, Knowledge-Based Systems 24 (2011).

⁴³ Sørebo et al.

projektet Offentligt etos, eller om det skulle ha funnits även om projektet inte hade bedrivits under tre år.

3.3.5 Inspiration och bestående värde

Arbetet i projektet Offentligt etos skulle leda till att myndighetsledningarna blev inspirerade att införa den gemensamma värdegrunden i sina verksamheter. Av samtliga myndigheter uppgav 22 procent att Krus inspirerade deras ledning och 21 procent att projektet Offentligt etos har haft ett bestående värde för deras värdegrundsarbete. Andelen myndigheter som har svarat positivt på båda frågorna är 13 procent. En fjärdedel av myndigheterna besvarade frågorna med ”vet ej”.

Bland de myndigheter där ledningen deltog i utbildningar eller seminarier är det en större andel, drygt hälften, som anger att projektet har haft ett bestående värde för myndighetens värdegrundsarbete.

Dåvarande generaldirektören på vår fallstudiemyndighet Migrationsverket deltog i projektets aktiviteter liksom andra anställda som redan arbetade med värdegrundsfrågor. Projektet Offentligt etos fick inte genomslag i verksamheten på något organiserat eller systematiskt sätt, men det gav inspiration till personer som redan arbetade med värdegrundsfrågor. Dessa upplevde att frågorna fick legitimitet och tyngd genom projektet.

På Konkursverket fanns det ett tydligare samband mellan projektet Offentligt etos och det sätt som myndigheten utformade sitt värdegrundsarbete på. Projektet var dock inte den direkta anledningen till att Konkursverket började intressera sig för värdegrundsfrågor. Snarare handlade det inledningsvis om att man ville förbättra arbetsklimatet. Ledningen kom fram till att man behövde ta fram en värdegrund, och att samtliga medarbetare skulle vara involverade. Generaldirektören deltog i aktiviteter inom projektet liksom värdegrundsansvariga och andra anställda. Tillvägagångssättet då man tog fram den nya värdegrunden kännetecknades av en hög grad av involvering av hela personalen. Man använde bland annat skriften *Den gemensamma värde-*

*grunden för de statsanställda*⁴⁴ som inspirationskälla. Så småningom fastställde ledningen myndighetens tre värdeord.

Lantmäteriet fastställde sin nuvarande värdegrund 2006 och vidareutvecklade den 2011. När den ursprungliga värdegrunden togs fram 2006 fick medarbetarna möjlighet att lämna synpunkter på den, men myndigheten hade inga organiserade diskussioner. När värdegrunden vidareutvecklades, vilket inträffade när projektet Offentligt etos hade drivits i ett år, fick medarbetarna delta i diskussioner om tolkningen av de vidareutvecklade värdeorden. Det har varit svårt att i efterhand fastställa om och i vilken grad Lantmäteriet påverkades av tidigare resonemang kring hur värdegrundsarbetet skulle involvera personalen.⁴⁵ Det var ledningen som ensam vidareutvecklade värdeorden, medan personalen först därefter fick tillfälle att diskutera dem.

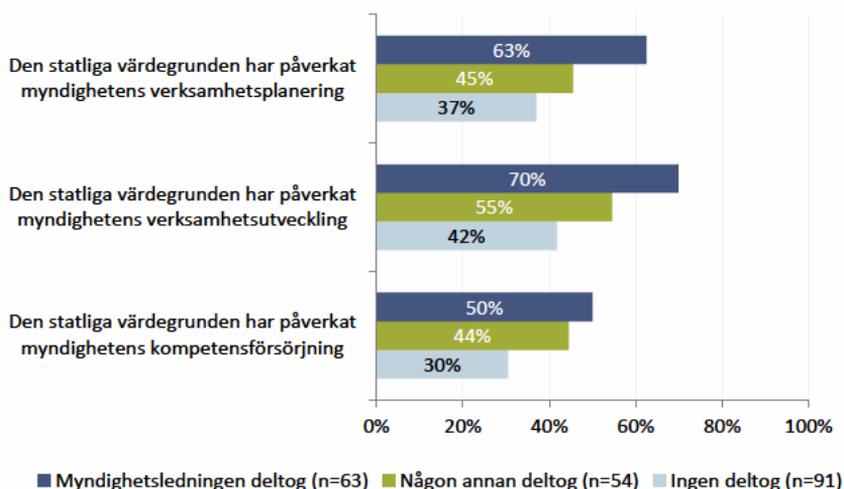
Öppna svar i Statskontorets enkät tyder på, att flera myndigheter som hade ett omfattande eget värdegrundsarbete när projektet Offentligt etos startade, i första hand jobbade vidare med det. De stämde av med projektet att inriktningen var rätt.

Myndigheter som deltog i projektets aktiviteter arbetar i dag mer med värdegrundsfrågor än andra myndigheter. Exempelvis har man i större utsträckning en egen värdegrund och utbildningar om den statliga värdegrunden eller rollen som stats tjänsteman. Orsakssambandet är dock oklart. Det kan handla om att projektet Offentligt etos har inspirerat myndigheterna, men det kan också bero på att myndigheter som deltog i seminarier och utbildningar i projektet Offentligt etos var mer intresserade av värdegrundsfrågor redan i utgångsläget. Även bland våra fallstudiemyndigheter ser vi att dessa myndigheter arbetade med värdegrundsfrågor på ett eller annat sätt innan projektet inleddes.

⁴⁴ Krus (2012a), *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, Reviderad maj 2012

⁴⁵ Se exempelvis SOU 2008:118.

Diagram 5 Andel myndigheter som uppger att den statliga värdegrunden påverkat verksamhetsplanering, verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning



Myndigheter där någon deltog i projektets utbildningar och seminarier har påverkats i större utsträckning vad gäller verksamhetsutveckling, verksamhetsplanering och kompetensförsörjning än myndigheter där ingen deltog. Trots det är det ändå mellan 30 och 40 procent av myndigheterna som inte deltog, som uppger att de har påverkats av den statliga värdegrunden.

3.3.6 Stöd gavs även till myndigheter som arbetat med värdegrundsfrågor länge

Totalt hade 107 myndigheter (av 273) utarbetat en egen värdegrund när de besvarade enkäten i april 2014. Av dessa 107 myndigheter hade 43 fastställt sin nuvarande värdegrund innan projektet Offentligt etos började arbeta. Under åren 2008–2009 fastställde nästan en tredjedel av myndigheterna sin nuvarande värdegrund. Det var en relativt sett stor ökning sedan åren 2006–2007, då en tiondel av myndigheterna fastställde sina nuvarande värdegrunder. Ökningen under 2008–2009 sammanfaller i tid med att den förvaltningspolitiska kommittén lämna-

de sitt slutbetänkande (2008) och regeringens lade sin förvaltningspolitiska proposition (2009).

En myndighet menar i enkäten att den skattar betydelsen av projektet som låg – inte för att det Krus gjorde var dåligt utan för att de ändå arbetade med frågorna. Bland de egenformulerade svaren finns dock även flera som beskriver att myndigheten visserligen hade tagit fram en egen värdegrund redan men att Krus ändå gav ett viktigt stöd. Det finns även myndigheter som menar att Krus gav ett viktigt stöd när de skulle välja verktyg och metoder.

3.4 Avslutande diskussion

Vår enkätundersökning tillsammans med fallstudierna illustrerar det faktum att framgången av främjande verksamhet är beroende av många aktörer som verksamheten inte kontrollerar. Ett exempel är att endast var sjunde myndighetschef deltog i projektets utbildningar eller seminarier och för var fjärde myndighet deltog någon i ledningen. Men i de fall de gjorde det, upplevde myndigheterna en större nytta av de olika produkterna och aktiviteterna än vad andra myndigheter gjorde.

Skriften *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* blev den mest spridda produkten inom ramen för projektet. Det är även den produkt som har fått det bästa omdömet i vår enkät. Det var tydligt på fallstudiemyndigheterna att medvetenheten om rollen som statstjänsteman var god och att de sex principerna inte var främmande för medarbetarna. Trots detta är det mycket få av dem som vi har haft kontakt med som känner till skriften eller som minns om de har läst den. Vi kan därför inte fastställa om skriften har bidragit till att stärka de anställdas kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och i rollen som statstjänsteman.

Det var en minoritet av de statsanställda som gick igenom exempelvis de webbutbildningar som utvecklades inom projektet. Webbutbildningarna var kostsamma att ta fram och antalet användare verkar inte ha varit tillräckligt stort för att de skulle vara en kostnadseffektiv satsning. Möjligen kan satsningen med tiden bli mer kostnadseffektiv, om användandet ökar i omfattning.

4 Myndigheternas värdegrundsarbete i dag

Detta kapitel handlar om hur myndigheterna har organiserat sitt arbete med den gemensamma värdegrunden. Vi redovisar även i vilken utsträckning en värdegrund, den egna eller den gemensamma, har påverkat myndigheternas kompetensförsörjning, verksamhetsutveckling och verksamhetsplanering.

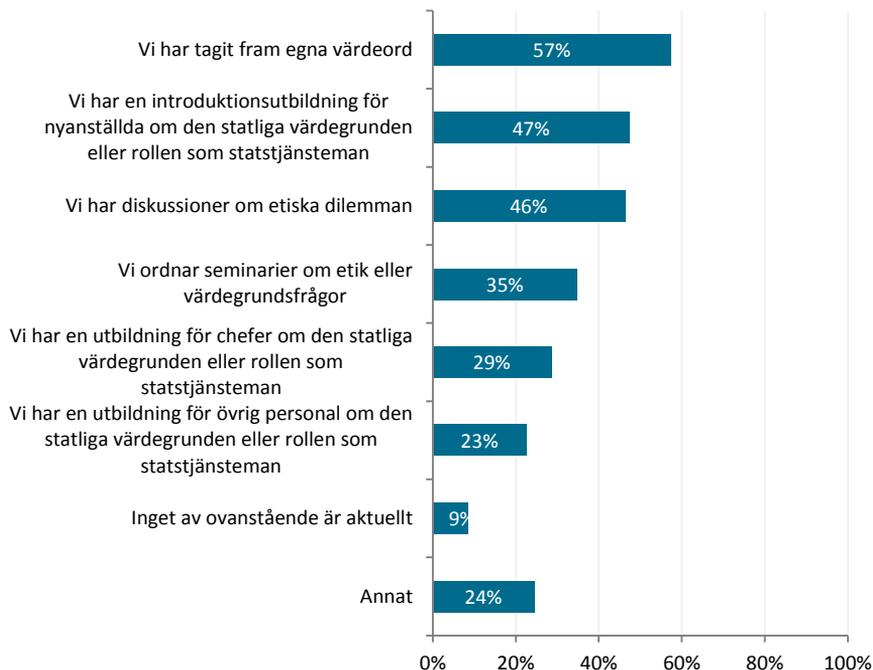
Kapitlet bygger på enkätdata från 274 myndigheter och på material från de tre myndigheter vi har studerat särskilt, det vill säga Konkurrensverket, Migrationsverket och Lantmäteriet.

I kapitlet görs vissa kopplingar till projektet Offentligt etos.

4.1 Värdegrundsarbetets inriktning och organisering

En majoritet (67 procent) av de myndigheter som har svarat på Statskontorets enkät har bedrivit ett arbete för att stärka kunskap och förståelse för den statliga värdegrunden. Myndigheterna har därefter fått ta ställning till om de har använt sig av ett eller flera möjliga sätt att stärka de anställdas kunskaper och förståelse.

Diagram 6 Myndigheternas svar på frågan *Följande är exempel på hur man kan arbeta för att stärka anställdas kunskap om och förståelse för den statliga värdegrunden. Markera de alternativ som är aktuella för er, n=270*



Över hälften av myndigheterna har tagit fram egna värdeord. Det är även relativt vanligt att den statliga värdegrunden ingår i en introduktionsutbildning för nyanställda och att man har diskussioner om etiska dilemman.

En tredjedel av myndigheterna har uppgett att de ordnar seminarier om etik eller värdegrundsfrågor där den statliga värdegrunden tas upp. Det är mindre vanligt att de tar upp den statliga värdegrunden i utbildningar för chefer och övriga medarbetare.

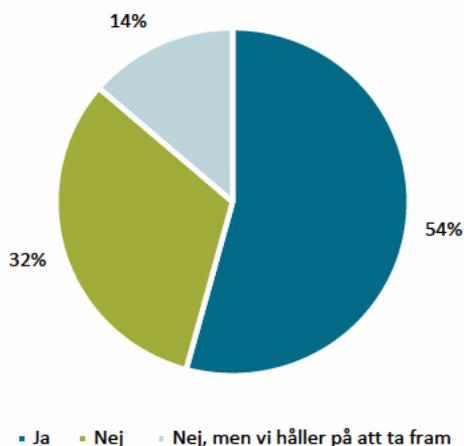
Det finns skillnader i arbetssätten mellan myndigheter som deltog i projektet Offentligt etos seminarier och utbildningar och myndigheter

som inte deltog. Exempelvis har två tredjedelar av de myndigheter som deltog tagit fram egna värdeord jämfört med mindre än hälften av de myndigheter som inte deltog. Överlag arbetar myndigheter som deltog mer för att stärka kunskaper och förståelse för den statliga värdegrunden. Det går dock inte att fastställa att det är en effekt av projektet Offentligt etos. Det kan vara så att de myndigheter som deltog var mer intresserade redan från början.

4.1.1 Hälften av myndigheterna har en egen värdegrund

Vi har även specifikt frågat efter om myndigheterna har tagit fram egna värdegrunder.

Diagram 7 Myndigheternas svar på frågan *Har ni utarbetat en egen värdegrund?* n=271



Drygt hälften av myndigheterna har en egen värdegrund. Några av de övriga myndigheterna håller dessutom på att ta fram en egen värdegrund. Det är vanligt att myndigheternas värdegrund består av ett antal värdeord. De tre vanligaste orden är *öppenhet*, *respekt* och *engagemang*. I bilaga 6 finns fler värdeord redovisade och en analys av deras innehåll och frekvens.

De tre myndigheter som ingår i fallstudien har alla egna värdegrunder med egna värdeord. Ett exempel är Konkurrensverkets värdeord som fastställdes 2011:

- Kompetenta
- Respektfulla
- Resultatnriktade

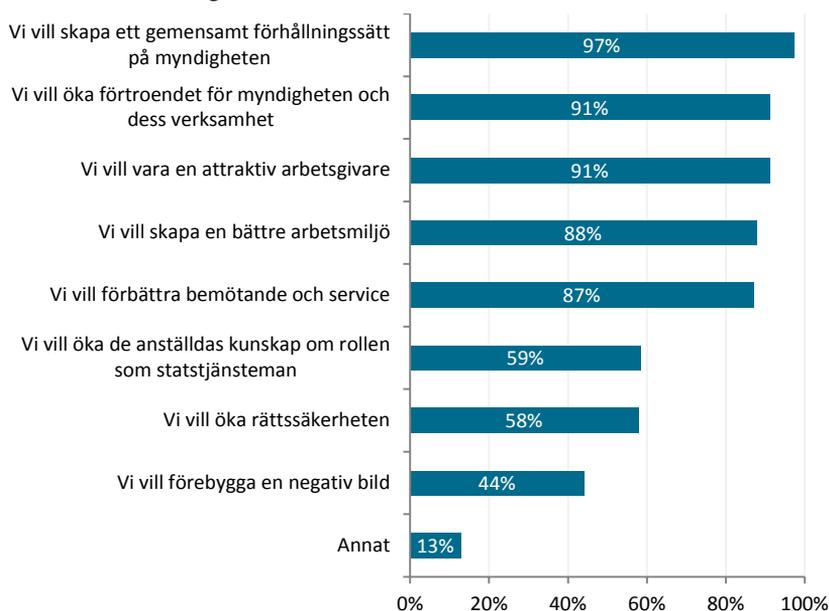
Då vi genomförde vår fallstudie under våren 2014 hade Konkurrensverket planer på att ta fram nya värdeord, vilket skulle ske under hösten 2014. Verksamhetsövergångar som skedde under våren 2014 medförde att delar av personalen inte var med när värdeorden togs fram, och det ansågs viktigt att hela personalen ska ha varit med i diskussionerna. Det ökar sannolikheten för att värdeorden ska kännas relevanta för alla. Som kontrast till detta kan vi nämna att Lantmäteriet valde att inte ta fram nya värdeord när myndigheten övertog personal 2008.

Samtliga tre fallstudiemyndigheter hade egna värdegrunder när projektet Offentligt etos inledde sitt arbete. Konkurrensverket och Migrationsverket förnyade dock värdegrundsarbetet 2010 respektive 2011.

Skälen till att myndigheterna har tagit fram egna värdegrunder varierar

De 147 myndigheter som i enkäten uppgav att de har tagit fram en egen värdegrund tillfrågades även om vad de vill uppnå med värdegrunden.

Diagram 8 Myndigheternas svar på frågan *Vad vill ni uppnå med den egna värdegrunden?* n=147



Det vanligaste skälet till att man hade tagit fram en egen värdegrund på en myndighet var att man ville skapa ett gemensamt förhållningssätt. Nästan alla myndigheter med en egen värdegrund angav detta skäl. Tillsammans med motiv som att vara en attraktiv arbetsgivare och att skapa en bättre arbetsmiljö, har dessa skäl för värdegrundsarbetet en prägel av interna ambitioner på myndigheterna.

Andra vanliga motiv för att ta fram värdegrunder anknyter till några av principerna i den gemensamma värdegrunden för staten och till regeringens uppdrag till Krus. Att öka rättssäkerheten, förbättra bemötandet och servicen samt att öka de anställdas kunskaper om rollen som statstjänsteman är exempel på sådana.

Motiv som delvis anknyter till det resultat som regeringen vill uppnå med ett värdegrundsarbete, är bland annat att öka förtroendet, som drygt nio tiondelar av myndigheterna angav. Myndigheterna angav i

mindre utsträckning att motivet var att förebygga en negativ bild samt att öka de anställdas kunskaper för och förståelse av den gemensamma värdegrunden. Även dessa motiv kan sägas ansluta helt eller delvis till det som regeringen vill uppnå med värdegrundsarbetet.

I enkätens öppna svar uppger myndigheterna bland annat att de med värdegrunden vill ”skapa en gemensam riktning”, ”kultur” eller ”vikänsla”. Några använder värdegrunden för verksamhetsutveckling. Endast en myndighet lyfter fram värdegrunden som ett stöd för de anställda.

Även de tre fallstudiemyndigheterna hade olika motiv till att inleda det värdegrundsarbete som kom att leda till myndigheternas nuvarande värdegrunder.

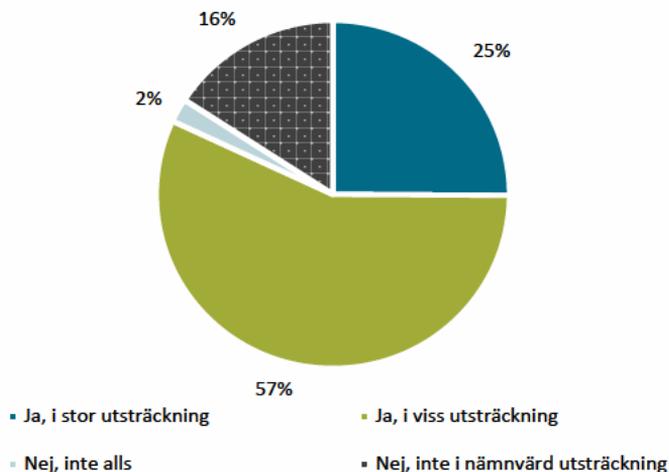
Konkurrensverkets arbete med den nuvarande interna värdegrunden var från början främst inriktat mot arbetsklimatefrågor. Att arbetsklimatet var skälet bakom det nuvarande värdegrundsarbetet medförde ett starkt internt fokus och så har det till stora delar fortsatt. Konkurrensverket menar dock att deras prestationer externt gynnas av ett värdegrundsarbete med internt fokus.

Migrationsverket och dess föregångare Statens invandrarverk har arbetat med etik och värdegrundsfrågor sedan lång tid tillbaka. Kritik i media av vissa händelser ledde till ett förnyat arbete efter millennieskiftet för att främja ett etiskt förhållningssätt. Så småningom ledde det fram till det arbete som utmynnade i den nuvarande värdegrunden, som fastställdes 2011. Under våra intervjuer med chefer på Migrationsverket har de betonat ett gott bemötande gentemot de sökande som ett viktigt skäl till värdegrundsarbetet. Även medarbetarna betonar bemötandet som viktigt. För dem har dock värdegrunden även en annan viktig funktion: som ett moraliskt stöd när svåra beslut ska fattas.

4.1.2 En majoritet har dialog om värdegrundsfrågor

I enkäten frågade vi även myndigheterna om de arbetade löpande med värdegrundsfrågor, så att den svarande upplevde att det finns en levande dialog kring frågorna.

Diagram 9 Myndighetens svar på frågan *Arbetar ni löpande med värdegrundsfrågor så att du upplever att det finns en levande dialog kring dessa?* n=271



En stor majoritet (82 procent) av myndigheterna arbetar i stor eller viss utsträckning löpande med värdegrundsfrågor. Även i Krus förstudie uppgav en stor majoritet av myndigheterna (74 procent) att de hade en levande dialog kring värdegrundsfrågor.

Knappt hälften av myndigheterna som svarade på enkäten har diskussioner om etiska dilemman och en tredjedel anordnar seminarier om värdegrundsfrågor eller etik (se diagram 6).

På Konkurrensverket framhåller både chefer och medarbetare att det framför allt är processen – inte värdegrunden i sig – som är det viktiga i värdegrundsarbetet. Värdegrundsarbetet beskrivs som opretentiöst och att det handlar om ”små steg”. Myndigheten har flera arenor för diskussioner, nämligen en särskild värdegrundsgrupp, avdelningsmöten, enhetsmöten och planeringsdagar.

På Migrationsverket och Lantmäteriet är diskussioner om etik och värdegrund inte lika frekventa, åtminstone inte i den organiserade form

som finns på Konkurrensverket. Däremot visade handläggarna som deltog i fokusgrupperna ett stort intresse för etiska frågor och dilemman.

Fallstudiemyndigheterna skiljer sig åt även i dialogen de hade då de egna värdegrunderna togs fram och fastställdes. På Konkurrensverket och Migrationsverket var en viktig del i dialogen om värdegrunden just processen när den togs fram. På dessa båda myndigheter deltog hela eller större delen av personalen.

På Lantmäteriet presenterade i stället ledningen ett färdigt förslag i en strategisk plan. Personalen fick tillfälle att lämna synpunkter på hela planen. Så småningom fick personalen diskutera en utvecklad värdegrund 2011, men även den hade redan fastställts av ledningen.

Vi har frågat myndigheterna, som har uppgett att de har en egen värdegrund, om vilka som var involverade i arbetet med att ta fram den.

Diagram 10 Myndigheternas svar på frågan *Vilka var involverade i arbetet med att ta fram den egna värdegrunden?* n=147



I en majoritet av de 147 myndigheterna som har en egen värdegrund engagerades hela personalen i arbetet, i likhet med vad som var fallet på Konkurrensverket och Migrationsverket. Vår enkät visar dock att det främst var myndighetschefer och andra chefer som var inblandade.

Experterna från Krus var dock involverade i väldigt liten utsträckning. De personer på Krus som skulle ha kunnat ta den rollen var få. Myndigheterna har i betydligt högre utsträckning anlitat andra utomstående experter. En möjlig förklaring kan ha varit att värdegrundsarbetet betraktades som en typ av marknadsföring av myndigheten. Detta kom fram i den nulägesbild som Statskontoret tog fram 2010.

Flera högskolor och universitet nämner i öppna svar att de har involverat studentrepresentanter i arbete med värdegrunden. Brukarråd nämns i ett fall. Två myndigheter nämner att de har fått hjälp av teologer och filosofer.

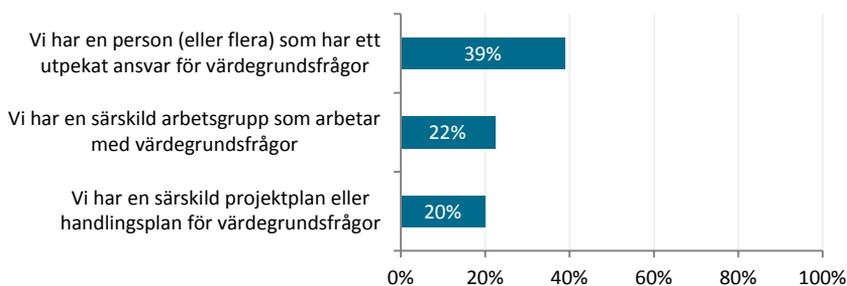
4.1.3 Organisering av värdegrundsarbetet

De tre fallstudiemyndigheterna har organiserat värdegrundsarbetet väldigt olika. Konkurrensverket har det mest organiserade arbetet. Medarbetarna diskuterar regelbundet etiska dilemman. Dessa fångas upp av en värdegrundsgrupp, som består av representanter från varje avdelning. Gruppen träffas regelbundet för att diskutera bland annat de etiska dilemman som har kommit upp. Värdegrundsgruppen utgör dock även i praktiken en kanal mellan ledningsgruppen och medarbetarna. Den beskrivs som ”ett öra i organisationen” av en av cheferna.

Migrationsverkets och Lantmäteriets värdegrundsarbete bedrivs inte på samma organiserade sätt som på Konkurrensverket. På Migrationsverket finns dock en utpekad ansvarig. Samtliga medarbetare som vi har varit i kontakt med har trots detta varit väl medvetna om värdeorden och vad de står för. I fokusgrupperna har personalen uttryckt en önskan om att diskutera etiska frågor i större utsträckning än vad de gör i dag. Vårt intryck är att personalen på dessa båda myndigheter i huvudsak reflekterar över och diskuterar etiska konflikter på eget initiativ, även om det också förekommer organiserade diskussioner.

Många andra myndigheter beskriver i enkätsvaren att personalen regelbundet diskuterar värdegrundsfrågor, till exempel på personalmöten eller på utbildningsdagar.

Diagram 11 Myndigheternas svar på frågan *Följande är exempel på hur man kan organisera ett värdegrundsarbete. Markera de alternativ som är aktuella för er, n=269*



Värdegrundsarbetet bedrivs och organiseras på flera olika sätt även på de övriga myndigheterna. Det sker både genom att särskilda personer har ett utpekat ansvar för frågorna och genom särskilda arbetsgrupper eller genom att upprätta en projektplan eller handlingsplan.

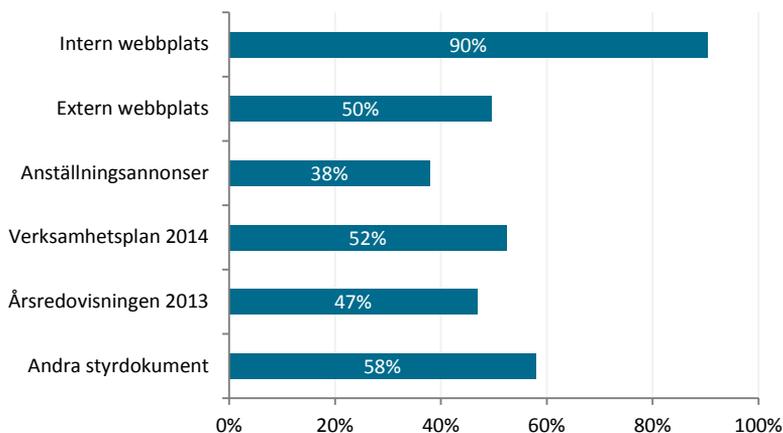
Andra myndigheter menar i stället att värdegrundsarbetet är ett chefs- eller ledningsansvar. Det är upp till ledningen eller linjecheferna att hålla frågan vid liv och att koppla beslut till värdegrunden.

4.2 Värdegrundsarbetets betydelse

Myndigheternas egna värdegrunder påminner ofta om varandra. De har många gånger liknande värdeord som exempelvis *professionell*, *öppenhet* och *respekt* (se bilaga 6). Det kan verka som att myndigheterna i stor utsträckning väljer värdeord som skulle kunna passa i vilken myndighet som helst. I fallstudierna har det dock kommit fram att de gärna väljer en inriktning av värdegrunden mot de värden, som de vill förstärka eller värna om på just den myndigheten.

De myndigheter som hade en egen värdegrund (54 procent av samtliga) har fått besvara en fråga om i vilka sammanhang denna beskrivs.

Diagram 12 Myndigheternas svar på frågan *Beskriver ni den egna värdegrunden i något av följande sammanhang? Markera de alternativ som är aktuella för er, n=145*



Vi kan konstatera att myndigheterna gärna för fram de egna värdegrunderna i olika sammanhang. Det är framför allt på den interna webbplatsen de beskrivs, liksom i olika typer av styrdokument. Den gemensamma värdegrunden i staten har en mer undanskymd betydelse i de här sammanhangen.

Många myndigheter nämner i de öppna svaren att värdegrunden beskrivs i olika strategiska dokument samt olika policyer, exempelvis värdegrundspolicyn, medarbetarpolicyn, bemötandepolicyn och så kallade uppförandekoder. Några myndigheter har också tagit fram särskilda broschyrer.

4.2.1 Påverkan på kompetensförsörjning

Våren 2014 annonserade Konkurrensverket efter medarbetare. I annonsen angav myndigheten att man strävade efter ”att medarbetarnas värdegrund ska genomsyra hela verksamheten genom att vara kompetenta, respektfulla och resultatinknippade”. Närmare två femtedelar av myndigheterna med en egen värdegrund angav att den togs upp i anställningsannonser. Hos hälften av myndigheterna finns värdegrunden tillgänglig på den externa webbplatsen, bland annat på Konkurrensverket. (Se

diagram 12.) Med andra ord har arbetssökande möjlighet att ta del av värdegrunden på dessa myndigheter.

På Lantmäteriet och Migrationsverket finns ett tydligt intresse för etik bland de anställda. De chefer som vi har intervjuat uppger att man tar hänsyn till de sökandes intresse för sådana aspekter vid rekryteringar. De nyanställda får därefter en introduktionsutbildning, där myndighetens värdegrund är ett inslag. På Konkurrensverket delas skriften *Den gemensamma värdegrunden i staten* ut till de nyanställda. Både den egna och den gemensamma värdegrunden har påverkat en introduktionsutbildning på myndigheten.

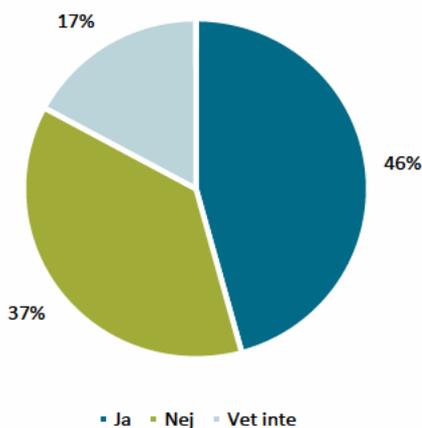
I vår enkätundersökning uppger nästan hälften av de svarande myndigheterna att de ordnade en introduktionsutbildning för nyanställda där den statliga värdegrunden togs upp. Chefer och övrig personal utbildas i mindre utsträckning om den statliga värdegrunden. (Se diagram 6.)

Två femtedelar av myndigheterna svarar att den statliga värdegrunden har påverkat kompetensförsörjningen och vi bad dem då beskriva på vilket sätt. Hälften av beskrivningarna tar upp att myndigheternas rekrytering har påverkats, exempelvis genom att man diskuterar värdegrunden vid anställningssamtal och att man fäster vikt vid att de arbetsökande lever upp till den. Att rekrytering är ett sätt att arbeta med värdegrunden är också något som vissa myndigheter också lyfte i Statskontorets nulägesbild från 2010.

4.2.2 Påverkan på verksamhetsplanering och verksamhetsutveckling

I enkätundersökningen frågade Statskontoret även om den gemensamma värdegrunden har påverkat myndigheternas verksamhetsplanering och verksamhetsutveckling.

Diagram 13 Myndigheternas svar på frågan *Har den statliga värdegrunden påverkat er verksamhetsplanering?* n=269



Nästan hälften av myndigheterna svarade att verksamhetsplaneringen har påverkats av den gemensamma värdegrunden. Relativt många kunde dock inte besvara frågan.

Även här bad vi dem som svarade ja att beskriva på vilket sätt den statliga värdegrunden påverkade verksamhetsplaneringen. Många myndigheters beskrivningar är vaga och ger ingen klarhet i relationen mellan värdegrunden och verksamhetsplaneringen. Värdegrunden är "något att förhålla sig till", den sägs "påverka ställningstaganden", vara en "grund i arbetet", och ge "tydligare fokus". Vissa myndigheter uppgav att de har genomfört värdegrundsrelaterade aktiviteter eller avsatt särskilda resurser, till exempel genom att skapa en värdegrundsgrupp.

I enkäten pekar några myndigheter också på att den statliga värdegrunden bygger på lagar och förordningar. Detta innebär att den påverkar "allt":

Vi uppfattar att den statliga värdegrunden har funnits innan den har sammanfattats i särskilda dokument. Så, eftersom [myndigheten] är

en del av den svenska statsförvaltningen vill vi hävda att värdegrunden finns i såväl det vi planerar som det vi utför.

Hälften av myndigheterna svarade att den statliga värdegrunden har påverkat verksamhetsutvecklingen. Ganska många myndigheter (19 procent) kan dock varken svara ja eller nej heller på denna fråga.

Vad gäller verksamhetsutvecklingen så liknar myndigheternas kommentarer till stor del kommentarerna om verksamhetsplaneringen. Den statliga värdegrunden beskrivs i enkäten ofta som en utgångspunkt eller grund för myndighetens arbete med strategiska frågor, visioner, policydokument och egna, myndighetsspecifika värdegrunder, men beskrivningarna är ofta vaga.

Vår fallstudiemyndighet Konkurrensverket utgår explicit från den egna värdegrunden i såväl arbetet med arbetsklimatet som i det utvecklingsarbete som handlar om att bemöta externa aktörer. Konkurrensverket ska genom årliga intressentundersökningar utvärdera om värdegrunden har följts.

Migrationsverket står under 2014 inför en omorganisation med syfte att utveckla verkets förmåga till flexibilitet och operativ samordning. Myndigheten nämner både de egna värdeorden och värdegrunden för staten som utgångspunkter för den nya organisationen: ”Empati, tydlighet och mod är tre ord som ska vara vägledande för oss i vardagen.”

En del av det som fallstudiemyndigheterna lyfter fram som värdegrundsarbete kan även beskrivas som arbete med bemötande. I årsredovisningar och andra dokument beskriver myndigheterna ofta bemötande- och värdegrundsarbete tillsammans. När Lantmäteriet beskriver sin värdegrund är ett vänligt och professionellt bemötande en del av värdeordet *service*. Konkurrensverket kopplar samman sin värdegrund med förmågan att ge bra service och bemötande i dokument som rör verksamhetsplanering. Migrationsverket skriver om bemötande i en ännu vidare mening, och begreppet beskrivs ofta i sammanhang där man också skriver om förhållningssätt, service, tillgänglighet och etik. På andra ställen kopplar man det till konceptet lean och till e-förvaltningstjänster. Alla fallstudiemyndigheter lyfter också fram att de med hjälp av egna undersökningar av förtroende och kundnöjdhet kan följa hur myndighetens bemötande uppfattas externt.

Statskontoret ser dock i allmänhet ingen direkt koppling mellan myndigheternas arbete med bemötande och projektet Offentligt etos.

4.2.3 Värdegrundsarbetets betydelse för personalen varierar

Värdegrundsgruppen på Konkurrensverket har blivit en direkt kanal mellan ledning och medarbetare. Flera medarbetare på Konkurrensverket uppfattar att värdegrunden ger legitimitet till att personalen framför synpunkter om hur ledningens beslut genomförs. Som vi redan har beskrivit initierades Konkurrensverkets nuvarande värdegrundsarbete som ett medel för att rätta till brister i arbetsklimatet. De flesta som vi har träffat beskriver att arbetsklimatet har förbättrats. Alla är dock inte övertygade om att det beror på värdegrundsarbetet.

På Migrationsverket betonade de intervjuade cheferna i stället de externa aspekterna, nämligen vikten av att ge de sökande ett gott bemötande och använda ett etiskt förhållningssätt. Värdegrunden har dock kommit att få en viktig arbetsmiljömässig funktion för handläggarna på Migrationsverket. Det bottnar bland annat i ett behov av att känna att man gör ett gott arbete, även om ett beslut i ett visst ärende är negativt för den sökande. Om handläggaren har följt värdeorden, har han eller hon skött sin uppgift. Det är särskilt viktigt eftersom handläggaren ska känna empati för den sökande men samtidigt vara beredd att stå bakom ett negativt besked. Värdegrunden fungerar som ett slags skydd för handläggarna när ett negativt beslut innebär en känslomässig påfrestning – inte bara för den sökande utan även för handläggaren.

I fokusgrupperna visade deltagarna ett stort intresse för etiska dilemman. Flera handläggare på Migrationsverket önskar att värdegrundsfrågor skulle diskuteras mer i organiserad form.

Man måste vara empatisk, men då blir man också påverkad i samtalet [med de sökande]. Vi borde diskutera mer vad det är man fattar ett beslut utifrån, hur man har påverkats.

Värdegrundens funktion på Lantmäteriet har framstått som mer diffus. Den bild som vi har fått är att delar av personalen upplever att de inte har något stöd av värdegrunden i sitt dagliga arbete. De olika styrsignalerna upplevs av vissa lantmätare som motstridiga. Flera deltagare

i en fokusgrupp menade att vare sig värdegrunden eller statstjänstemannarollen är helt förenliga med det faktum att myndighetens verksamhet till relativt stor del finansieras av avgifter. De menade att Lantmäteriets värdeord *service* hamnar i konflikt med de ekonomiska styrsignalerna som har sin grund i avgiftsfinansieringen. Man tvingas hänvisa privatpersoner till att anlita ett juridiskt ombud för att de ska få rådgivning, vilket är dyrt för dem. Lantmätarna upplever också att deras egna tjänster är dyra för privatpersoner, vilket gör att de strävar efter att minska den nedlagda tiden i ett ärende till ett minimum. Sammantaget gör det att vissa medarbetare upplever en konflikt mellan å ena sidan kravet att ta betalt för sina tjänster, och å andra sidan den egna värdegrunden och statstjänstemannarollen.

I en av fokusgrupperna beskrev medarbetarna olika typer av olösta etiska dilemman. En omständighet som gör det relevant för lantmätarna att reflektera över etiska frågeställningar är att de själva fattar besluten i sina ärenden. De har i det hänseendet en stor självständighet både mot de egna cheferna och mot kunderna. Det är starka samhällsintressen som ska vägas mot varandra, till exempel ägarintressen, kommunernas behov av utveckling och länsstyrelsernas önskemål om bevarande av olika värden.

Det är en ganska utsatt roll ... att ha något att falla tillbaka på är väldigt bra. Men där känner jag väl, att jag har inget stöd av värdegrunden i mitt praktiska arbete.

4.3 Avslutande diskussion

Vår genomgång av myndigheternas värdegrundsarbete indikerar att myndigheterna ofta organiserar och inriktar sitt värdegrundsarbete utifrån de behov och utvecklingsområden som finns på den egna myndigheten. Många myndigheter tycks åtminstone delvis ha haft interna förhållanden i fokus för sitt värdegrundsarbete. Konkurrensverket är ett exempel, men även enkätresultaten visar detta. Nio av tio myndigheter som hade en egen värdegrund ville uppnå en bättre arbetsmiljö och bli en mer attraktiv arbetsgivare med hjälp av värdegrunden.

Fallstudierna visar att cheferna för Konkurrensverket och Migrationsverket båda deltog i aktiviteter inom projektet, men att värdegrunds-

arbetet trots det kom att bedrivas väldigt olika på de båda myndigheterna. En organiserad form av värdegrundsarbete infördes på Konkurrensverket. På Migrationsverket finns en utpekad ansvarig men värdegrundsarbetet är i övrigt betydligt mindre organiserat. Konkurrensverket valde att förnya sitt värdegrundsarbete med inspiration från projektet. På denna myndighet fanns dock ett bakomliggande skäl till värdegrundsarbetet, nämligen att man ville förbättra arbetsklimatet. Projektet Offentligt etos erbjöd verktyg och arbetsmetoder som man bedömde vara lämpliga för detta.

I en majoritet av myndigheterna med egna värdegrunder var hela personalen engagerad i arbetet med att ta fram dem. Så var fallet även på Migrationsverket. I detta fall visade fokusgrupperna på att den egna värdegrunden har stor betydelse för personalen. Balansgången mellan att vara empatisk med de sökande och att ändå stå bakom tuffa beslut skulle ha varit svårare utan värdegrunden.

En kontrast till detta är Lantmäteriet, där vårt intryck är att värdegrundens roll är mer diffus. Den upplevda nyttan bland medarbetarna verkar vara mindre än på Migrationsverket. Delar av personalen upplever att det finns en konflikt mellan värdegrunden och andra, ekonomiska styr signaler. Vi har även funnit att medarbetarna inte engagerades i att ta fram värdegrunden på Lantmäteriet. Personalen har engagerats först i ett senare skede.

5 Skillnader mellan olika typer av myndigheter

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att belysa eventuella skillnader i myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden. Det handlar om skillnader utifrån vilken typ av verksamhet myndigheterna bedriver samt utifrån hur den är finansierad.

I det här kapitlet redovisar vi myndigheternas deltagande i utbildningar eller seminarier om Offentligt etos, deras syn på projektet samt deras arbete med den gemensamma värdegrunden utifrån verksamhetstyp och finansieringsform.

I varje avsnitt är myndigheterna indelade i olika kategorier. I bilaga 5 finns en förteckning över hur många och vilka myndigheter som ingår i varje kategori.

5.1 Betydelsen av verksamhetstyp

I detta avsnitt grupperar vi myndigheterna i följande typer:

- Lärosäten och forskningsinstitut
- Kulturmyndigheter
- Domstolar
- Polismyndigheter
- Länsstyrelser
- Andra myndigheter

I Statskontorets nulägesbild 2010 fanns indikationer på att myndigheter, som hade egna tydliga värden eller yrkesroller hade anställda som var främmande för en gemensam statlig värdegrund.⁴⁶ Exempel på sådana myndigheter var lärosäten och forskningsinstitut samt kultur-

⁴⁶ Statskontoret (2010). *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*. Om offentlig sektor 8.

myndigheter. Här kan andra värden, som exempelvis konstnärlig eller akademisk frihet, uppfattas som konkurrerande.

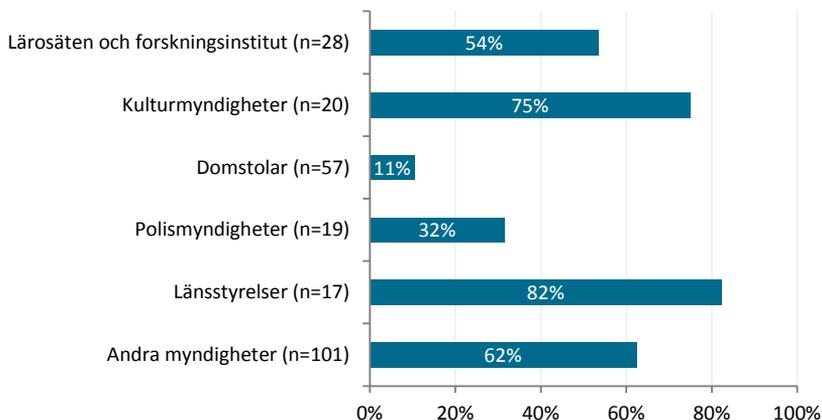
Domstolar och polismyndigheter är intressanta att skilja ut, eftersom de bedriver egna etik- och bemötandeprojekt. Projektet Offentligt etos riktade sig därför inte direkt till dem. I stället hade projektet kontakt med framför allt Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen.

Vi har skiljt ut länsstyrelserna som en egen grupp, eftersom deras uppdrag är relativt homogena. Samtidigt är uppdraget till länsstyrelserna generellt sett ovanligt mångfacetterat, vilket också är ett skäl att studera dem särskilt.

5.1.1 Kulturmyndigheter och länsstyrelser deltog i stor utsträckning i seminarier och utbildningar

I kapitel 3 konstaterade vi att hälften (49 procent) av samtliga myndigheter uppgett att någon från myndigheten deltog i seminarier eller utbildningar anordnade av projektet Offentligt etos. Myndigheternas deltagande varierade mellan olika typer av verksamheter.

Diagram 14 Andel myndigheter där någon deltog i Krus utbildningar eller seminarier om Offentligt etos. Fördelat på typ av myndighet



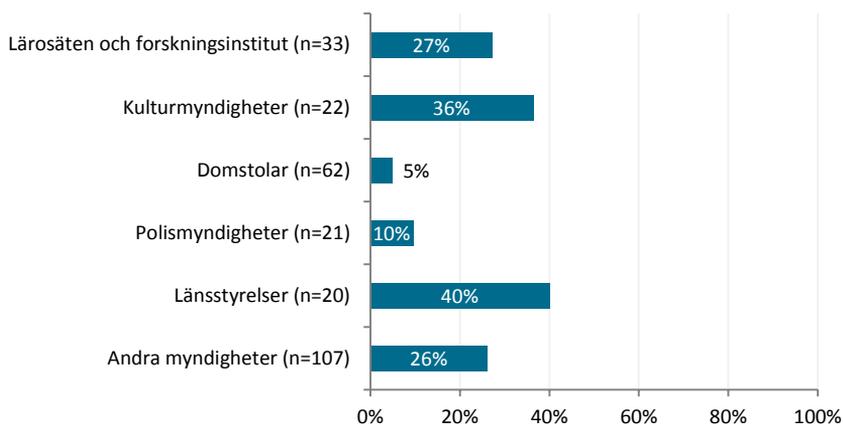
Fyra femtedelar av länsstyrelserna har deltagit i utbildningar eller seminarier. Bland kulturmyndigheter är andelen tre fjärdedelar.

Domstolar och polismyndigheter har däremot deltagit i liten utsträckning, eftersom dessa bedrev eget liknande utvecklingsarbete. Projektet Offentligt etos hade inte någon särskild kontakt med enskilda domstolar, utom när någon av dem själva kontaktade Krus. Domstolarna var dock aktiva i Krus arbete och var med och producerade deras webb-utbildning om bemötande.

5.1.2 Kulturmyndigheter och länsstyrelser har i störst utsträckning haft ett bestående värde av projektet

Det bestående värdet myndigheterna har haft av projektet Offentligt etos varierar mellan olika myndighetstyper.

Diagram 15 Andel av myndigheterna som instämmer i påståendet att Krus arbete med Offentligt etos haft ett bestående värde för deras värdegrundsarbete. Fördelat på typ av myndighet



Det största värdet av projektet har länsstyrelser och kulturmyndigheter haft. Domstolar och polismyndigheter har haft minst värde. Sammantaget menar 21 procent av de myndigheter som svarat på frågan, att Krus arbete har haft ett bestående värde för deras värdegrundsarbete.

Det var dock en stor andel, 26 procent av det totala antalet svarande, som besvarade frågan med ”vet ej”.

Något som utmärker både länsstyrelser och kulturmyndigheter är att de har många medborgarkontakter. Detta stämmer med Statskontorets nulägesbild från 2010 där det fanns indikationer på att myndigheter med omfattande medborgarkontakter arbetade mer med värdegrundsfrågor än andra myndigheter.⁴⁷

Olika typer av myndigheter har även haft olika tillvägagångssätt för att stärka de anställdas kunskap om och förståelse för den gemensamma värdegrunden. Vi redovisar i tabell 2 de sätt där det finns tydliga skillnader mellan de olika typerna av myndigheter. I övrigt var skillnaderna små. I tabellen redovisas endast de exempel på arbetssätt där det fanns tydliga skillnader mellan de olika grupperna.

Tabell 2 Myndigheternas svar på frågan *Följande är exempel på hur man kan arbeta för att stärka anställdas kunskap om och förståelse för den statliga värdegrunden. Markera de alternativ som är aktuella för er. Fördelat på myndighetstyp, procentuella andelar*

	Läro-säten & forskn. (n=34)	Kultur-mynd. (n=22)	Dom-stolar (n=64)	Polis-mynd. (n=21)	Läns-styrelser (n=20)	Andra (n=109)
Introduktionsutbildning för nyanställda	44	41	30	38	75	57
Diskussioner om etiska dilemman	29	41	42	57	60	50
Seminarier om etik eller värdegrundsfrågor	32	23	25	48	45	39
Egna värdeord	53	68	39	76	75	61

Länsstyrelserna arbetar i relativt stor utsträckning med samtliga de aktiviteter som vi undersökt i enkäten och domstolarna i relativt liten. Av de öppna svaren framgår det dock att flera domstolar har arbetat med bemötande (regeringsuppdraget till Domstolsverket beskrevs i avsnitt 2.2.1).

⁴⁷ Statskontoret (2010), *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*. Om offentlig sektor 8.

5.1.3 Stora myndigheter arbetar mer med värdegrundsfrågor än små myndigheter

I Statskontorets nulägesbild från 2010 fanns indikationer inte bara på att myndigheter med många medborgarkontakter arbetade mer med värdegrundsfrågor än andra. Det fanns även indikationer på att stora myndigheter arbetade mer med dessa frågor än små.⁴⁸

Vi har grupperat myndigheterna efter storlek med hjälp av uppgifter om årsarbetskrafter från SCBs myndighetsregister 2014. I denna statistik ingår inte domstolar under Domstolsverket eller de lokala polismyndigheterna och dessa ingår därför inte i vår jämförelse. Gränsen mellan stora och små myndigheter är 200 årsarbetskrafter.

Ett genomgående mönster i vår undersökning är att stora myndigheter oftare än små arbetar för att stärka kunskapen om och förståelsen för den gemensamma värdegrunden. Det gäller oavsett om deras verksamhet innebär många medborgarkontakter eller inte. I de öppna enkät-svaren har några små myndigheter berättat att de inte har så stora resurser att arbeta med värdegrundsfrågor. De lyfter fram att Krus har bidragit med såväl material som specialkompetens, vilket den egna HR-personalen saknar.

5.2 Betydelsen av finansieringsform

I vårt uppdrag ingår att undersöka om det finns skillnader i myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden utifrån hur myndigheternas verksamhet är finansierad.

5.2.1 Inga tydliga samband mellan finansiering och undersökta variabler

För att belysa frågan om finansieringsformens betydelse har vi använt data från ett informationssystem som är gemensamt för Regeringskansliet och de flesta myndigheter.⁴⁹ I detta system ingår inte domstolar och polismyndigheter, och dessa myndigheter finns därför inte med i sammanställningen i avsnitt 5.2.1.

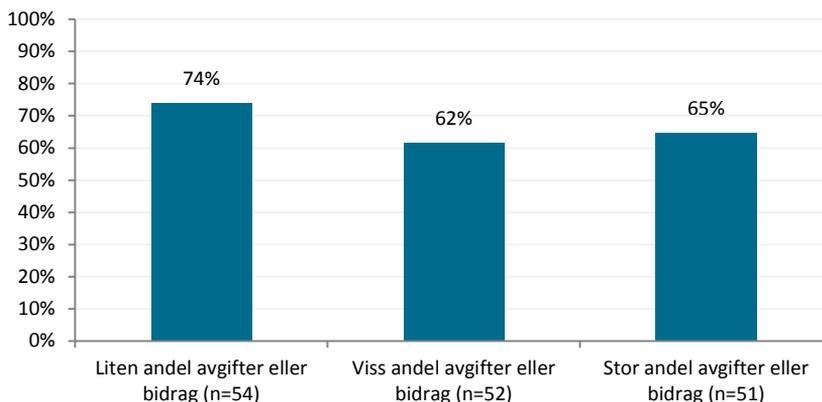
⁴⁸ Statskontoret (2010), *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*. Om offentlig sektor 8.

⁴⁹ Informationssystemet Hermes ger stöd i arbetet med statens budget och i uppföljningen av statens ekonomi.

Vi har delat in myndigheterna i tre kategorier: liten andel avgifter eller bidrag, viss andel avgifter eller bidrag samt stor andel avgifter eller bidrag. Med liten andel avser vi 0–10 procent av de totala intäkterna, viss andel 11–40 procent och stor andel minst 41 procent. I bilaga 5 finns en förteckning över hur många och vilka myndigheter som ingår i respektive kategori.

Ett resultat av vår undersökning av myndigheternas finansieringsform visas i diagram 16.

Diagram 16 Andel myndigheter som uppger att någon deltog i Krus utbildningar eller seminarier om Offentligt etos. Fördelat på andel avgifts- eller bidragsfinansiering, exklusive domstolar och polismyndigheter



Myndigheter med liten andel avgifts- eller bidragsfinansiering deltog i störst utsträckning i projektet Offentligt etos. Skillnaderna är dock små mellan de olika grupperna av myndigheter. I gruppen med stor andel avgiftsfinansiering ingår länsstyrelserna som hade ett högre deltagande än andra. I gruppen med viss andel ingår lärosäten och dessa hade ett något lägre deltagande än andra myndigheter.

Myndigheter med en stor andel avgifter eller bidrag har i högre utsträckning än andra utarbetat egna värdeord. I övrigt går inte att urskilja några väsentliga skillnader mellan myndigheter med liten, viss eller stor andel finansiering från bidrag eller avgifter.

Inte heller för det bestående värdet för myndigheterna kan vi se några större skillnader utifrån finansieringsformen.

5.3 Avslutande diskussion

I vår jämförelse mellan myndigheter med olika typer av verksamhet visade det sig att länsstyrelser och kulturmyndigheter hade större nytta av projektet Offentligt etos än andra myndigheter. Båda dessa typer av myndigheter har många kontakter med medborgare. Domstolar och polismyndigheter hade minst nytta. De senare bedriver värdegrundsrelaterat arbete på annat sätt.

Finansieringsformen, som nämndes särskilt i vårt uppdrag, tycks däremot inte ha haft någon betydelse för vilken nytta myndigheten upplevde av projektet. Det kan dock finnas andra aspekter av avgiftsfinansieringens inverkan. I kapitel 4 beskrev vi hur vissa lantmätare på Lantmäteriet upplevde att deras värdegrund inte hjälpte dem i arbetet. Avgiftsfinansieringen medförde ekonomiska styrsignaler som inte alltid upplevdes som att de var förenliga med den egna värdegrunden och med rollen som statstjänsteman.

6 Påverkan på förtroendet för myndigheterna

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår det att belysa om den gemensamma värdegrunden har påverkat förtroendet för myndigheter och deras anställda, och i så fall hur. I detta kapitel diskuterar vi relationen mellan värdegrundsarbete och förtroende, samt de metodologiska problem som begränsar vad som är möjligt att säga om detta.

Vår slutsats är att det inte går att besvara frågan med säkerhet, eftersom värdegrundsarbetets effekter på allmänhetens förtroende förmodligen inte kan mätas än. Många andra faktorer påverkar dessutom också förtroendet. Därtill saknas det i dag delvis underlag för att jämföra förtroendet för myndigheter över tid.

6.1 Förtroende för statsförvaltningen en prioriterad fråga

I kapitel 3 beskrev vi vår tolkning av regeringens mål med uppdraget till Krus. Regeringen beskrev projektets syfte bland annat som att inspirera de statliga arbetsgivarna att verka för att stärka allmänhetens förtroende för statsförvaltningen.⁵⁰ Projektet kopplas på så sätt samman med regeringens övergripande förvaltningspolitiska ambition, att medborgarna ska ha förtroende för den statliga förvaltningen och känna tillit till dem som arbetar där.⁵¹

Kopplingen mellan värdegrund och förtroende uttrycks först i 2006 års förvaltningspolitiska kommittés slutbetänkande. Sedan dess har sam-

⁵⁰ Regeringsbeslut 2009-11-20. Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos. Fi2009/7223 (delvis)

⁵¹ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 30.

bandet i flera sammanhang dock framhållits som ett av de viktigaste skälen till att uppmuntra myndigheternas värdegrundsarbete.⁵²

6.2 Utvecklingen av förtroendet för fallstudiemyndigheterna är svårtolkad

Jämförelser över tid av förtroendet – eller av närbesläktade begrepp – för de tre fallstudiemyndigheterna visar ingen tydlig utveckling.

Konkurrensverket låter årligen göra en undersökning av hur parter som haft kontakt med myndigheten har uppfattat att deras ärende har hantearats. I denna kan en svag positiv trend skönjas mellan åren 2005 och 2013. I en annan undersökning frågar man företag och andra intressenter om vilket förtroende de känner för Konkurrensverket. Även där verkar en positiv utveckling ha skett under samma period. Det går emellertid inte att utläsa någon särskild förändring sedan 2011, då värdegrundsarbetet på myndigheten inleddes. Betydligt mer påtagligt är att resultaten varierar kraftigt mellan åren, vilket Statskontoret bedömer kan bero på hur undersökningen har genomförts. (Se Bilaga 2.)

Lantmäteriet ingår i Svenskt kvalitetsindex årliga mätningar av så kallad kundnöjdhet i myndighetens medborgarkontakter. Den är stabil och bland de högsta för alla myndigheter som ingår i urvalet. Skillnaderna från år till år är mycket små. Det går inte att tala om en förändring i någon riktning mellan åren 2008 och 2013. (Se Bilaga 3.)

Migrationsverket har genomfört egna undersökningar av hur sökande och andra myndigheter uppfattar myndigheten. Undersökningarna vid de två tillfällena (2009 och 2011) utfördes på olika sätt vilket minskar möjligheterna att jämföra resultaten. Mellan de två åren verkar dock vissa grupper, exempelvis anställda på Arbetsförmedlingens och Skatteverkets kontor, ha fått lägre förtroende för Migrationsverket. För andra grupper, bland annat asylsökande, skedde det ingen förändring mellan de två åren.

⁵² Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 2, s. 40; Prop. 2009/10:175, s. 30; Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 2, ss. 48 f; Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 2, s. 50; Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 2, s. 73.

Migrationsverket ingår också i en rad återkommande undersökningar som görs av forskningsinstitut. Myndigheten har dock inte förekommit i tillräckligt många för att det ska vara möjligt att jämföra tiden innan och efter det att värdegrundsarbetet började. Ett resultat är att en stor andel av de tillfrågade saknar en uppfattning om hur väl myndigheten sköter sitt arbete, och de som har en uppfattning är överlag negativa. I övrigt är resultaten delvis motstridiga. En undersökning som gjordes i samarbete mellan Statskontoret och SOM-institutet (SOM står för samhälle, opinion och medier) visar att andelen, som anser att Migrationsverket sköter sitt arbete bra, sjönk från 14 till 13 procent mellan 2011 och 2013. Å andra sidan visar en undersökning av TNS-Sifo att andelen tillfrågade med högt eller mycket högt förtroende för Migrationsverket ökade från 9 till 14 procent mellan 2013 och 2014. (Se Bilaga 4.)

6.3 Svårt bedöma hur förtroendet för statsförvaltningen påverkas

Det är sannolikt att förtroendet för statsförvaltningen på sikt påverkas av ett större fokus på värdegrundsfrågor. Frågan är om påverkan av värdegrundsarbetet går att urskilja från alla andra faktorer som påverkar allmänhetens förtroende, och hur lång tid det i så fall tar innan det går att mäta.

6.3.1 Svårigheter att finna data

Ett problem är att vi inte har tillräckligt många undersökningar att utgå ifrån. I vårt val av fallstudiemyndigheter var ett av kriterierna att det skulle finnas mätningar av det slag som vi diskuterade i avsnitt 6.1. På så vis skulle det finnas förutsättningar att följa utvecklingen över tid. Statskontoret visade 2009 att 73 procent av myndigheterna under de föregående fem åren hade genomfört minst en sådan undersökning för att ta reda på hur de uppfattades av medborgare och företag.⁵³

Statskontoret uppmärksammade i samma rapport att bristen på standardisering gör att det är väldigt svårt att jämföra olika myndigheters

⁵³ Statskontoret 2009:1, *Uppfattningar om statsförvaltningen*, s. 13.

undersökningar.⁵⁴ Vi bedömer att samma förhållanden också begränsar jämförbarheten för en och samma myndighet över tid. I den mån frågeformulering, svarsalternativ och urvalsprocedurer skiljer sig åt mellan olika undersökningar har det en så stor potentiell påverkan på resultatet att jämförelser blir vanskliga att göra.

Ett alternativt angreppssätt skulle vara att studera de nationella undersökningar som genomförs av exempelvis SOM-institutet, Svenskt kvalitetsindex eller TNS-Sifo. Dessa undersökningar håller en hög vetenskaplig kvalitet, men ett problem är att urvalet av myndigheter i dessa undersökningar varierar över tiden. Man kan därmed inte följa utvecklingen av förtroende under tillräckligt lång tid för att kunna konstatera eventuella trender.

Sammantaget innebär detta att det idag till stor del saknas förutsättningar för att kunna följa förtroendet för enskilda statliga myndigheter över tid.⁵⁵

6.3.2 Andra faktorer påverkar

Forskning visar att förtroendet för en enskild myndighet är ett resultat av en komplex samverkan av en rad faktorer. Vissa faktorer tycks kunna påverkas positivt av ett offentligt etos och en god förvaltningskultur, men flera ligger bortom det som värdegrundsarbete kan förväntas påverka.

Ett vanligt sätt att definiera förtroende inom forskningen är att tala om det som ett slags för-troende, en förväntan på att något ska inträffa. Medborgarnas förtroende för institutioner och myndigheter beror på i vilken utsträckning man tror att andra har ärliga avsikter och att de kommer att utföra den uppgift de ansvarar för.⁵⁶

⁵⁴ Statskontoret (2009), *Uppfattningar om statsförvaltningen*, 2009:1, s. 31.

⁵⁵ Detta problem kan minska med tiden, eftersom flera undersökningar numera följer myndigheter över tid, bland annat det samarbete mellan Statskontoret och SOM-institutet, Kvalitet i offentlig sektor, vars siffror ingår i denna rapport.

⁵⁶ Holmberg, S & Weibull, L i Bergström, Oscarsson & Weibull (red.) (2013), s. 225; Statskontoret (2014), *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*, s. 113.

Forskare har sett att ett antal faktorer är avgörande för vilket förtroende en institution har. Vi bedömer det som att fyra av dessa faktorer kan påverkas av värdegrundsarbete:

- **Förmåga/kompetens** att utföra en uppgift
- **Integritet**, dvs, rättvisa och opartiska procedurer
- **Empati**
- **Transparens**⁵⁷

Därutöver visar forskning att en person har större förtroende för en institution eller myndighet som han eller hon har kontakt med och kunskap om. Dessutom har man generellt sett större förtroende för dem man liknar och som man delar värderingar med.⁵⁸

Om värdegrundsarbete påverkar dessa faktorer i rätt riktning skulle förtroendet för myndigheterna kunna öka. Resultaten från vår enkät visar att myndigheternas eget värdegrundsarbete ofta resulterar i värdeord som kompetens, engagemang och öppenhet. Dessa värdeord kan relateras till förtroendeskapande faktorer som empati, transparens och förmågan att utföra en uppgift.

Förtroendet för myndigheter påverkas dock också av en rad andra faktorer. Medborgares förtroende för samhällsinstitutioner består delvis av ett basförtroende, som utgörs av den mellanmännsliga tillit som individen känner i allmänhet. Detta slags förtroende antas vara relativt stabilt, och Sverige är ett av de länder som kommer högst i OECD:s jämförelser om medborgarnas förtroende.⁵⁹ Det sammanvägda förtroendet består inte bara av basförtroendet utan även av ett slags samhällsförtroende som varierar mer över tid. Det påverkas av händelser i

⁵⁷ Holmberg & Weibull, s. 226.

⁵⁸ Det senare går dock inte att tolka som att värdegrundsarbete automatiskt leder till högre förtroende, utan kan snarare förklara att personer som sympatiserar med sittande regeringar har högre förtroende för dem än vad personer som inte sympatiserar med dem har. Holmberg & Weibull, s. 226; Holmberg & Weibull (red.) (2014) *Institutionsförtroende mellan berördhet och mediebevakning*, i Bergström & Oscarsson (red.) (2014), s. 111.

⁵⁹ Statskontoret (2014), *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*, s. 121.

samhället som ekonomiska kriser och konjunkturer eller av värre händelser som krig och terrorattacker.⁶⁰

En annan aspekt är att händelser som får stort utrymme i medier kan påverka förtroende negativt, åtminstone kortsiktigt. En person som saknar egen erfarenhet av en myndighet formar sannolikt sin uppfattning om myndigheten i högre grad utifrån medias bild av verksamheten. Det saknas dock i dag kunskap om hur mycket och på vilka sätt mediebilderna påverkar individens förtroende. SOM-institutet har presenterat forskning som tyder på att när mediebevakningen av en institution ökar så sjunker förtroendet. Försäkringskassan är en av de myndigheter som enligt flera undersökningar har lågt förtroende. En studie visar att en delförklaring kan vara att medierapporteringen i huvudsak fokuserar på det som fungerar dåligt inom myndighetens ansvarsområde.⁶¹ En vedertagen uppfattning inom forskningen är att myndigheter som realiserar en omtyckt och inkluderande politik alltid kommer att åtnjuta högre förtroende än myndigheter där medborgaren befinner sig i underläge, och vars verksamhet bygger på behovsprövning och granskning av enskilda medborgare.⁶²

Vid sidan av dessa faktorer finns en svag nedåtgående generell trend i allmänhetens förtroende för samhällsinstitutioner.⁶³ Även om myndigheternas värdegrundsarbete har en positiv effekt på medborgarnas förtroende, kan det alltså motverkas av den allmänna negativa trenden så att det inte går att mäta effekten av värdegrundsarbete.

⁶⁰ Johansson, S & Rönnerstrand, B, (2009) Bilaga 5 till Statskontoret 2009:1, s. 5; *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*, ss. 115; 122.

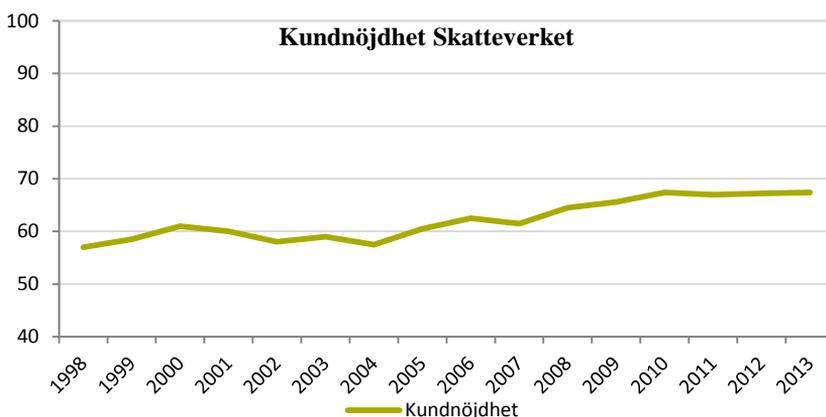
⁶¹ Statskontoret (2014), *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*, s. 122, Försäkringskassan (2014), *Mediebilderna av Försäkringskassan 2003-2012*, Socialförsäkringsrapport 2014:2, samt Holmberg & Weibull (2014).

⁶² Johansson, S & Rönnerstrand, B, (2009) Bilaga 5 till Statskontoret 2009:1, ss. 5: 21; Svensson, T m fl. (2011) *Similarity vs. homogeneity: contextual effects in explaining trust*. European Political Science Review 3; Holmberg, S & Weibull, L (2014); Holmberg & Oleskog Tryggvason (2014), *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*, SOM-rapport nr 2014:11, Göteborg: SOM-institutet, s. 21.

⁶³ Johansson, S & Rönnerstrand, B, (2009) Bilaga 5 till Statskontoret 2009:1, s. 8.

6.3.3 Oklart hur lång tid det tar att påverka förtroende

Det är rimligt att anta att om värdegrundsarbete har en positiv effekt på förtroende, så tar det tid innan det går att se denna effekt. Skatteverket lyfts ofta fram som ett gott exempel på hur man genom förändrat förhållningssätt kan höja allmänhetens förtroende och nöjdhet. Skatteverket påbörjade sitt arbete med bemötande och förhållningssätt redan på 1970-talet och myndigheten får i dag bland de bästa omdömena av alla myndigheter som ingår i olika undersökningar. Skatteverket arbete pågår än i dag.⁶⁴ En sammanställning av Svenskt kvalitetsindex mätningar av kundnöjdheten för myndigheten visar att det finns en positiv trend för hur Skatteverket uppfattas av medborgarna.⁶⁵



Trots ett så pass omfattande arbete går det dock inte att se några tydliga och snabba förändringar.

Sammanfattningsvis saknas det i dag kunskap om hur snabbt förtroendet skulle kunna påverkas av värdegrundsarbete. Exemplet med Skatteverket talar dock för att det ännu är för tidigt för att arbetet som pågick under projektet Offentligt etos ska ha hunnit få genomslag.

⁶⁴ Krus (2012c), *Offentligt etos – en god förvaltningskultur. Slutrapport*. 2012-12-21. Dnr. 2012/171, ss. 22 f; Krus (2012d), *Så här gör vi 2012*. Dnr. 2012/164., Utvecklingsrådet, *Det goda samtalet januari 2001*.

⁶⁵ Svenskt kvalitetsindex, pressmeddelanden 2009–2013.

6.4 Avslutande diskussion

Ett av målen med projektet Offentligt etos var att bidra till regeringens övergripande förvaltningspolitiska ambition att stärka förtroendet för statsförvaltningen. Forskning visar att värdegrundsarbete möjligen skulle kunna påverka allmänhetens förtroende. Det måste dock ställas i relation till att förtroendet också påverkas av en komplex samverkan mellan en rad andra faktorer. Om värdegrundsarbete ändå har en effekt på allmänhetens förtroende är det troligtvis fortfarande för tidigt att se effekten, trots den tid som förflutit sedan projektet Offentligt etos avslutades.

Vi har sammanställt och analyserat data från fallstudiemyndigheternas egna undersökningar och de undersökningar forskningsinstitut och företag gör regelbundet. Möjligheten att dra slutsatser begränsas av att det i dag finns en brist på underlag. Det är också viktigt att komma ihåg att det är svårt att isolera effekterna av Krus arbete och att projektet avslutades relativt nyligen. Sammantaget innebär det att vi bedömer att det inte går att besvara frågan om relationen mellan värdegrunden och förtroendet för myndigheterna. Vi menar också att förtroende inte är en bra variabel för att bedöma effekterna av denna typ av satsningar. Även om det är rimligt att tro att ett värdegrundsarbete har en positiv effekt på statsförvaltningens förtroende är det ändå i praktiken svårt att isolera effekten från alla andra faktorer som också påverkar förtroendet.

7 Slutsatser

I detta kapitel återknyter vi till vårt uppdrag från regeringen och besvarar de frågor som ställs där. Vi tar också upp några ytterligare iakttagelser och slutsatser.

Projektet Offentligt etos, som skulle stärka statsanställdas förståelse och kunskap om den gemensamma värdegrunden för staten, hade ett brett upplägg i enlighet med uppdraget från regeringen. Projektet kan snarast liknas vid en försöksverksamhet, där Krus testade och bedömde olika metoder att nå resultat. Vi menar att ett värde av projektet är just detta, att Krus inom dess ramar prövade att nå det önskade resultatet på olika sätt. Utfallet av de olika aktiviteterna varierar.

7.1 Frågor i uppdraget

Projektet har i viss mån påverkat myndigheternas värdegrundsarbete

Statskontorets undersökning visar att 49 procent av de svarande myndigheterna deltog i projektets utbildningar eller seminarier. Eventuellt kan deltagandet ha varit större, eftersom andelen som har svarat ”vet ej” på vår enkät är hög. Projektet hade svårt att nå ut direkt till framför allt domstolar och polismyndigheter, eftersom dessa bedrev ett eget utvecklingsarbete om relaterade frågor.

En femtedel av myndigheterna har haft ett bestående värde av projektet Offentligt etos. Allra störst bestående värde uppger de myndigheter ha haft, där myndighetschefen eller någon annan i ledningen deltagit i projektets utbildningar eller seminarier. De myndigheter som deltog i projektets aktiviteter har i högre utsträckning än andra myndigheter arbetat på olika sätt med att stärka anställdas kunskap om och förståelse för den statliga värdegrunden.

Organiseringen av värdegrundsarbetet varierar

Myndigheterna har valt olika lösningar för att organisera värdegrundsarbetet. Det är relativt vanligt att man har utsett en eller flera personer som ansvariga för arbetet. På fallstudiemyndigheten Konkurrensverket har man valt att bedriva värdegrundsarbetet i en organiserad form med återkommande möten i en värdegrundsgrupp. Andra myndigheter har i stället främst lagt ansvaret på linjecheferna.

Verksamhetsplanering, verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning har påverkats på hälften av myndigheterna

Hälften av myndigheterna angav att verksamhetsutvecklingen hade påverkats av den gemensamma värdegrunden. Många myndigheter verkar inte skilja mellan värdegrundsarbete och annat utvecklingsarbete, eftersom det senare kan ha som mål att främja samma principer som beskrivs i den gemensamma värdegrunden för staten. Den gemensamma värdegrunden bygger på författningar och många myndigheter beskriver den som en utgångspunkt för all verksamhetsplanering och verksamhetsutveckling. Två av fallstudiemyndigheterna – Migrationsverket och Konkurrensverket – anger de egna värdegrunderna som tydliga utgångspunkter i flera viktiga styrdokument

Ungefär 40 procent av myndigheterna uppger att deras kompetensförsörjning har påverkats av den gemensamma värdegrunden. Två myndigheter av fem tar upp värdegrunden i anställningsannonser. Hälften av de myndigheter som besvarade vår enkät beskrev att värdegrunden diskuteras vid rekryteringssamtal.

Om myndighetschefen eller någon annan i myndighetens ledning deltog i projektet Offentligt etos seminarier eller utbildningar, är det mer sannolikt att myndigheten uppger att dess verksamhetsplanering, verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning har påverkats av den gemensamma värdegrunden.

Stödet i verksamheten av den gemensamma värdegrunden varierar

Den gemensamma värdegrunden utgår från författningar och upplevs av många medarbetare som abstrakt och svår att använda i vardagen. I den förvaltningspolitiska propositionen ses myndigheternas egna värdegrunder som ett sätt för dem att arbeta vidare med den gemen-

samma värdegrunden. Över hälften av myndigheterna har en egen värdegrund. Enligt vad vi har funnit så utgår de egna värdegrunderna ofta från den gemensamma. Vi kan dock se, att för många myndigheter fanns det skäl som rörde interna förhållanden bakom att man fastställde den egna värdegrunden.

Medarbetarnas upplevelse av i vilken mån värdegrunden är ett stöd kommer fram i fallstudierna. För Migrationsverkets personal har den egna värdegrunden stor betydelse. Värdegrunden fungerar som ett slags moraliskt stöd för medarbetarna. Balansgången mellan att vara empatisk med de sökande och att ändå stå bakom tuffa beslut skulle ha varit svårare utan värdegrunden.

På Lantmäteriet, är vårt intryck, att värdegrundens roll är mer diffus. Den upplevda nyttan bland medarbetarna är inte lika tydlig. En viktig skillnad kan vara att myndighetens verksamhet är avgiftsfinansierad. Detta gör att olika styrsignaler upplevs som motstridiga av delar av personalen. Ett annat skäl kan ha varit att personalen på Lantmäteriet inte var med i processen att ta fram den myndighetens ursprungliga värdegrund. På Migrationsverket däremot var personalen engagerad när värdegrunden togs fram. Fallstudiemyndigheterna utgör dock endast exempel på hur värdegrundsarbete kan bedrivas. Vi drar därför inga generella slutsatser utifrån detta.

Den gemensamma värdegrunden har ingen synlig påverkan på förtroendet för myndigheter

Vi har sammanställt och analyserat data från de tre fallstudiemyndigheternas egna kundundersökningar, samt de undersökningar som forskningsinstitut och privata aktörer regelbundet gör av förtroendet för statsförvaltningen. Ingen påverkan av värdegrundsarbetet kan skönjas i tidsserierna.

Förtroende för myndigheterna påverkas av en rad faktorer i en komplex samverkan. Det är därför svårt att isolera påverkan från värdegrundsarbetet från påverkan av andra faktorer. Dessutom är det troligtvis fortfarande för tidigt att se en eventuell effekt.

Vissa typer av myndigheter hade mer nytta av projektet än andra

Länsstyrelser och kulturmyndigheter har haft störst bestående värde av projektet Offentligt etos. Något som kännetecknar både länsstyrelser och kulturmyndigheter är att de ofta har många medborgarkontakter. Domstolar och polismyndigheter arbetar med värdegrundsfrågor i andra former och har därför haft minst värde av projektet.

Vi ser inte att myndigheternas finansieringsform har påverkat deras arbete med den gemensamma värdegrunden, grundat på vår enkätundersökning. Däremot menar medarbetare på en av våra fallstudiemyndigheter, Lantmäteriet, att avgiftsfinansieringen är svår att förena med den egna värdegrunden och med rollen som statstjänsteman.

7.2 Övriga iakttagelser

Att utbilda alla chefer var en orealistisk ambition

En ambition i projektets uppdrag var att samtliga chefer i statsförvaltningen skulle genomgå någon form av utbildning på temat offentligt etos. Denna ambition nåddes inte. Ambitionen verkar ha varit orealistisk, givet projektets förutsättningar och den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter.

Webbutbildningarna var inte kostnadseffektiva

Kostnaden för webbutbildningar är normalt hög initialt. För att det ska vara kostnadseffektivt bör antalet användare vara stort. Krus egen statistik visar emellertid att antalet användare var litet, ställt i relation till kostnaderna för att ta fram utbildningarna. Även andelen av det totala antalet statsanställda som använde webbutbildningarna var mycket liten.

Projektets förutsättningar påverkade effektiviteten negativt

Vi kan konstatera att valet att placera uppdraget på en nybildad och okänd myndighet hade negativa konsekvenser för effektiviteten. Det bidrog till att det tog tid för Krus att skapa ett intresse hos myndigheterna att arbeta med värdegrunden. Dessutom sammanföll slutet av projekttiden med avvecklandet av Krus. Även detta påverkade resultaten negativt.

En verksamhet som är svår att utvärdera

Utvärderingen har försvårats av att det har varit problematiskt att dels avgränsa området offentligt etos, dels isolera effekterna av insatserna i projektet från påverkan från andra aktörer. Ytterligare en försvårande omständighet har varit att det har gått en tid sedan projektet avslutades.

Vi kan dock konstatera att myndigheter som tog del av projektets utbildningar eller seminarier oftare än andra myndigheter har arbetat med värdegrundsrelaterade frågor. I vår undersökning går det inte att avgöra om detta beror på att projektet inspirerade dem, eller om det beror på att de som redan var intresserade av värdegrundsrelaterade frågor valde att delta i aktiviteterna.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner och regeringsuppdrag

Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

Prop. 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007*. Utgiftsområde 2

Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*. Utgiftsområde 2

Prop. 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010*. Utgiftsområde 2

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*. Utgiftsområde 2

Regeringsbeslut 2009-04-16. *Uppdrag om utformning av ett projekt om offentligt etos*. Fi2009/3563 (delvis)

Regeringsbeslut 2009-05-12. *Uppdrag till Gunilla Robertsson, m.m.* Fi2009/4277

Regeringsbeslut 2009-11-20. *Uppdrag att leda och samordna ett projekt om offentligt etos*. Fi2009/7223 (delvis)

Regeringsbeslut 2009-12-17. *Uppdrag till Domstolsverket angående strategier för Sveriges Domstolars arbete med vissa förtroendefrågor*. Ju2008/10177/DOM.

Regeringsbeslut 2012-06-06. *Uppdrag att förbereda och genomföra en avveckling av Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus)*. S2012/4207/ESA.

Regeringsbeslut 2012-12-20. *Forum för främjande av värdegrundsarbetet i statsförvaltningen*. S2012/9080/ESA.

Statens offentliga utredningar

SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten*

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*

Rapporter från myndigheter

Arbetsgivarverket (2014a), *Antal kvinnliga och manliga chefer samt andelen kvinnor av alla chefer i staten 1999 till 2013*

Arbetsgivarverket (2014b), *Antal statsanställda män och kvinnor 1995 till 2013*

Arbetsgivarverket (2014c), *Personalomsättning med hänsyn till åldersgrupp 2012*

Försäkringskassan (2014), *Mediebilden av Försäkringskassan 2003–2012, Socialförsäkringsrapport 2014:2*

Handisam (2009), *Förslag på öppna jämförelser av tillgänglighet i staten. Återrapportering av regeringsuppdrag S2008/4548/ST (delvis)*
Handisam Serie A 2009:4 (dnr. 2008/0169)

Krus (2009a), *Tre betraktelser på den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.*

Krus (2009b), *Uppdrag om utformning av ett projekt om offentligt etos,*
Dnr. 2009/45

Krus (2010), *Fri åsiktsbildning*

Krus (2011a), *I statens tjänst – en roll med många bottnar.*

Krus (2011b), *Vår syn på tillsyn*

Krus (2012a), *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda,*
Reviderad maj 2012

Krus (2012b), *Offentligt etos – en god förvaltningskultur. Slutrapport. 2012-03-31*. Dnr. 2012/42

Krus (2012c), *Offentligt etos – en god förvaltningskultur. Slutrapport. 2012-12-21*. Dnr. 2012/171

Krus (2012d), *Så här gör vi 2012*. Dnr. 2012/164.

Statskontoret (2009), *Uppfattningar om statsförvaltningen*, 2009:1

Statskontoret (2010), *Värdegrunden i staten – en nulägesbild*. Om offentlig sektor 8.

Statskontoret (2011), *Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont*. Om offentlig sektor 13

Statskontoret (2014), *Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv*

Uppsala universitet, *Åtterrapporering övertagande av Krus webb-utbildningar*, 2014. Dnr. UUE 2012/23.

Verva (2006) (red.) *Etik i medborgarnas tjänst – en antologi om förvaltningsetik*, 2006

Verva (2008), *Årsredovisning 2007*

Värdegrundsdelegationen (2013), *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda – grundläggande rättsliga principer*

Andra rapporter

Bergström, A & Oscarsson, H (red.) (2014) *Mittfåra och marginal*. Göteborgs universitet, SOM-institutet

Bergström, A, Oscarsson, H & Weibull, L (red.) (2013) *Vägskal*. Göteborgs universitet, SOM-institutet

Brytting, T (red.) (2012), *Chefsarbetets etik*. Stockholm, SNS förlag.

Brännmark, M (2012) *Lean i kommuner och myndigheter – en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur*. Innovationsrådet. Tillgänglig på <http://www.innovationsradet.se/wp/wp-content/uploads/2012/02/Forskningsoversikt-lean.pdf> Citerad 2014-08-20.

Företagarna (2013), *Myndighetsranking 2013. Så klarar myndigheterna service och bemötande gentemot små företag*

Holmberg, S (2013) Svenska folket betygsätter offentliga myndigheter i Bergström, Oscarsson & Weibull (red.) (2013)

Holmberg, S & Oleskog Tryggvason, N (2014), Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet, SOM-rapport nr 2014:11, Göteborgs universitet, SOM-institutet.

Holmberg, S & Sommerstein, K (2013), *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*, SOM-rapport nr 2013:8, Göteborgs universitet, SOM-insitutet.

Holmberg, S & Weibull, L (2014) *Institutionsförtroende mellan berördhet och mediebevakning*, i Bergström & Oscarsson (red.), 2014

Holmberg, S & Weibull, L (2013) Det viktiga institutionsförtroendet i Bergström, Oscarsson & Weibull (red.) (2013)

Häll Eriksson, L, *Förvaltningsetik i praktiken* i Verva, 2006

Johansson, S & Rönnerstrand, B, *Förtroendet för myndigheter, Riks-SOM-undersökningen 1986-2007*. Bilaga 5 till Statskontoret 2009:1.

MedieAkademin (2014), *Förtroendebarameter 2014. Allmänhetens förtroende för institutioner, politiska partier, massmedier & företag*.

OECD (2013), *Government at a Glance 2013*

TNS-Sifo, *Svenska myndigheters anseende. Vem har högst, lägst och varför?*, 2013

Andra publikationer

Lee, Hsieh & Ma (2011) *A model of organizational employees' e-learning systems acceptance*, Knowledge-Based Systems 24 (2011).

Krus, *Migrationsverket – har en bemötandeombudsman*, odaterat dokument. Tillgänglig via <http://www.krus.nu/utbildningar/lar-av-andra/migrationsverket-har-en-bemotandeombudsman/> Citerat 2014-06-17

Krus, *Sammanställning statistik 2011 över Introduktionsutbildning och Bemötande*. Odaterade interna dokument.

Polisen, *Fakta om Polisens värdegrund*. Tillgänglig på <http://polisen.se/Om-polisen/Uppdrag-och-mal/Ny-vardegrund-utgar-fran-medarbetarna/Fragor-och-svar-om-polisens-vardegrund/>. Citerad 2014-05-20

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

Sun m. fl., *What drives a successful e-Learning? An empirical investigation of the critical factors influencing learner satisfaction*, Computers & Education 50, 2008.

Svenskt Kvalitetsindex (2009), *Pressmeddelande 2009-11-19. Pressinformation – Samhällsservice, Myndigheter och Kommunal Service 2009 enligt Svenskt Kvalitetsindex*

Svenskt Kvalitetsindex (2010), *Pressmeddelande 2010-11-15. Pressinformation – Samhällsservice*

Svenskt Kvalitetsindex (2011), *Pressmeddelande 2011-11-15. Pressinformation – Samhällsservice*

Svenskt Kvalitetsindex (2012), *Pressmeddelande 2012-11-19. Pressmeddelande offentlig sektor 2012*

Svenskt Kvalitetsindex (2013), *Pressmeddelande 2013-11-20. Pressmeddelande samhällsservice*

Svensson, T, m. fl. *Similarity vs. homogeneity: contextual effects in explaining trust*. European Political Science Review 3, 2011

Sveriges Domareförbund & Sveriges Domstolar (okänt publiceringsår). *God domarsed. Om etik och ansvarstagande*.

Sveriges Domstolar (2014), *Årsredovisning 2013*

Sørebø m. fl. (2009), *The role of self-determination theory in explaining teachers' motivation to continue to use e-learning technology*, *Computers & Education* 53, 2009

Utvecklingsrådet, *Det goda samtalet januari 2001*, 2001

Referenser till bilagorna

Berntsson, S. (2013) *Utvärdering och utredning avseende bemötandebudsmannens roll i Migrationsverkets organisation. Överväganden om bemötandebudsmannafunktion är det mest ändamålsenliga sättet att säkra att sökanden får ett så bra och korrekt bemötande som möjligt*. Migrationsverket, intern rapport 2013-06-20.

Konkurrensverket, *Årsredovisningar 2010–2013*

Konkurrensverket (2013a), *Budgetunderlag för 2014–2016*. Dnr. 66/2013

Konkurrensverket (2013b), *Verksamhetsplan 2014*

Konkurrensverket (2014), *Projektplan – Värdegrundsarbetet på Konkurrensverket, 2014-01-14*

Lantmäteriet, *Årsredovisningar 2006, 2010, 2013*

Lantmäteriet (2013), *Medarbetarpolicy 2013-01-01*

Lantmäteriet, *Strategisk planer 2006–2010, 2009–2012, 2010–2013, 2013–2017*

Migrationsverket, *Budgetunderlaget för 2013–2016*

Migrationsverket, *Årsredovisningar 2006, 2009*

Migrationsverket (2012), *Drömmen om ett bättre liv – Migrationsverkets målbild 2018*

Migrationsverket, *Respekt för människan – Sammanställning av vad som kommit fram vid seminarier kring dialogkartan under vintern 2011/våren 2012*. Odaterat dokument.

Migrationsverket (2001), *Statstjänstemannarollen – en diskussion om tjänstemannaetik vid Migrationsverket*

Migrationsverket, *Snart startar utbildning i lättbegripliga beslut*. Dokument på Migrationsverkets intranät. Citerad 2014-02-19

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Konkurrensverket

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Lantmäteriet.

Regeringsuppdraget



Socialdepartementet



Regeringsbeslut IV:2
2013-09-06 S2013/6132/ESA (delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att utvärdera projektet Offentligt etos

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera projektet Offentligt etos som Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) genomförde på regeringens uppdrag under tiden 2010–2012. Utvärderingen ska fokusera på hur projektet har påverkat myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden. I utvärderingen bör följande frågor belysas för de myndigheter som analyseras:

- Hur har arbetet organiserats inom respektive myndighet?
- Har arbetet påverkat myndighetens verksamhetsplanering och verksamhetsutveckling och i så fall hur?
- Har och i så fall hur har myndighetens arbete med och dess kompetensförsörjning påverkats?
- I vilken mån har den gemensamma värdegrunden varit ett stöd för myndigheten i dess verksamhet?
- Har och i så fall hur har den gemensamma värdegrunden påverkat förtroendet för myndigheten och dess anställda?

Vidare bör eventuella skillnader i myndigheternas arbete beroende på vilken typ av verksamhet myndigheten bedriver och hur den är finansierad (anslags- och/eller avgiftsfinansierad) belysas.

Det står Statskontoret fritt att även lyfta fram andra aspekter som man anser ska belysas i utvärderingen.

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Socialdepartementet) informerad om hur uppdraget fortskrider. En slutredovisning ska lämnas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 oktober 2014 och hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefax
08-723 11 91

Ärendet

Regeringen redovisade i Budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 2, avsnitt 5.4) sin avsikt att göra en utvärdering av projektet om offentligt etos med fokus på myndigheternas arbete med den gemensamma värdegrunden. Regeringen angav dock att myndigheterna borde få något eller några år på sig att organisera och påbörja arbetet med en gemensam värdegrund innan det går att utvärdera effekterna av det. Det angavs därför att en utvärdering borde påbörjas tidigast 2013 eller 2014.

Bakgrund

Den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter med en hög grad av delegerat ansvar från regeringen, innebär att det ställs stora krav på varje myndighet att på olika sätt vidareutveckla sin verksamhet och organisation. En omfattande satsning i form av ett projekt om offentligt etos och värdegrundsfrågor i statsförvaltningen har genomförts under 2010–2012. Syftet med projektet har varit att de anställda kunskaper om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman ska stärkas. Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) har på regeringens uppdrag bedrivit projektet som har vänt sig till hela statsförvaltningen med särskilt fokus på cheferna.

Utformningen av projektet byggde bl.a. på en kartläggning av hur svenska myndigheter samt statsförvaltningen i övriga Norden och Europa arbetar med offentligt etos. Som en del i förberedelserna av projektet har ett arbete med att sammanställa de författningar som speglar den gemensamma värdegrunden i statsförvaltningen genomförts.

Krus har inkommit med en slutrapport av projektet (dnr S2011/51/ESA). Krus avvecklades och upphörde som myndighet den 31 december 2012.

Avvecklingsmyndigheten för utbildningsmyndigheter (dir. 2012:112) har bl.a. ansvaret för avvecklingen av Krus. Avvecklingsmyndigheten har övertagit tillgångar och skulder från Krus. Uppsala universitet har fr.o.m. den 1 juli 2013 övertagit bl.a. de tre webbutbildningar som tagits fram i projektet Offentligt etos.

Regeringen ser det som angeläget att de erfarenheter som upparbetats i projektet Offentligt etos tas till vara och utvecklas. För att statsförvaltningen ska kunna möta framtidens utmaningar, att upprätthålla och förstärka medborgarnas förtroende, är det viktigt att arbetet med värdegrundsfrågor fortsätter. Mot denna bakgrund har regeringen satsat 5 000 000 kronor årligen 2013–2016 för att fortsatt främja värdegrundsarbetet i den statliga förvaltningen.

Statskontoret lämnade, utifrån ett uppdrag i regleringsbrevet,

den 1 december 2010 en nulägesbild av offentligt etos i statsförvaltningen och ett förslag till utvärdering av projektet Offentligt etos (dnr S2011/61/ESA).

Regeringen beslutade den 20 december 2012 att det inom Regeringskansliet ska tillsättas en arbetsgrupp, Värdegrundsdelegationen, som genom aktiviteter, skrifter och andra utåtriktade insatser ska verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen. Arbetsgruppens uppgift är att i samarbete med andra aktörer inom statlig förvaltning bidra till att uppfylla regeringens delmål att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för de grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman (prop. 2012/13:1, utg.omr. 2, avsnitt 5.4).

På regeringens vägnar



Stefan Attefall



Mari Svensson

Kopia till

Socialdepartementet/SFÖ
Arbetsgivarverket

Fallstudie Konkurrensverket

Om Konkurrensverket

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och den offentliga upphandlingen och sorterar under Näringsdepartementet. Myndigheten ska arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna och en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Lagtillämpning utgör en väsentlig del av verksamheten.⁶⁶

Konkurrensverket utövar tillsyn inom konkurrensområdet och upphandlingsområdet. Kartellbekämpning och ingripande mot privata och offentliga aktörer som missbrukar en dominerande ställning på marknaden är viktiga inslag.⁶⁷ Bland annat görs så kallade gryningsräder – oanmälda besök – hos privata näringsidkare som misstänks för allvarliga överträdelser av konkurrenslagen. Besöken godkänns av Stockholms tingsrätt och genomförs tillsammans med Kronofogdemyndigheten som har rätt att säkra tillträde till lokaler.

Konkurrensverket ska också verka för en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna. Från och med januari 2014 har myndigheten fått ett utökat uppdrag och har nu i uppgift att ge stöd inom upphandlingsområdet och att utfärda allmänna råd. Det utökade uppdraget har lett till en omorganisering av myndigheten och har medfört verksamhetsövergångar från tre olika myndigheter, Vinnova, Kammarkollegiet och Miljöstyrningsrådet. Renodlingen av det statliga upphandlingsstödet har skett i tre steg. Från och med den 1 januari 2014 ansvarar Konkurrensverket för stödet för innovationsupphandlingar, vilket tidigare tillhandahölls av Vinnova. Den 1 mars övertogs Kammarkollegiets upphandlingsstöd och den 1 juli Miljöstyrningsrådets upphandlingsstödjande uppgifter. År 2013 var antalet årsarbetskrafter

⁶⁶ I förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket specificeras att myndigheten ska utföra de uppgifter som beskrivs i bland annat konkurrenslagen (2008:579), lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (1986:436) om näringsförbud och lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

⁶⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Konkurrensverket*, s. 4

132, och i samband med verksamhetsövergångarna ökar antalet anställda med cirka 67 procent.

Enligt Ekonomistyrningsverket var Konkurrensverkets intäktstyngd 1 procent 2013.⁶⁸ Intäktstyngd är ett mått som ställer myndighetens intäkter genom avgifter i relation till dess totala förvaltningskostnad.

Myndighetens värdegrundsarbete

Konkurrensverket har en egen värdegrund

Arbetet med den nuvarande interna värdegrunden initierades 2010 av den då nytillträdde generaldirektören och värdeorden fastställdes av myndighetsledningen våren 2011. Värdegrundsarbetet har i princip pågått sedan dess. Det var framför allt problem i arbetsklimatet på myndigheten, som ledde till att arbetet med att utarbeta en värdegrund inleddes.

Hela personalen var engagerad i processen att ta fram den nuvarande värdegrunden. Diskussionerna fördes både med hela myndigheten samlad och också enhetsvis. De sex principerna i Krus skrift var en utgångspunkt i dessa diskussioner. Efter några månader hade man tagit fram förslag till olika värdeord. Ett värdeord, *resultatinriktade*, formulerades av myndighetsledningen. Konkurrensverkets värdeord är:

- Kompetenta
- Respektfulla
- Resultatinriktade

I verksamhetsplanen för 2014 och i de senaste årsredovisningarna beskrivs orden ytterligare. *Kompetens* handlar om att ”ha en hög kompetens, att fördjupa våra kunskaper och förbättra våra metoder så att vi kan utföra vårt uppdrag på ett effektivt sätt utifrån våra prioriteringar.” *Respektfulla* innebär att ”vara öppna, tydliga och lyhörda vid kontakter med parter, uppgiftslämnare, uppdragsgivare och andra som berörs av vår verksamhet.” *Resultatinriktade* betyder att Konkurrensverket ska ”nå tydliga och mätbara resultat inom samtliga verksamheter och stöd-

⁶⁸ ESV 2014:45. Avgifter 2013 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten.

funktioner så att vi bidrar till välfärd genom väl fungerande marknader.”

En levande diskussion

Dagens värdegrundsarbete har av myndighetens företrädare beskrivits som att det ska finnas en levande diskussion på myndigheten och att värdegrunden ska genomsyra allt. Det anses viktigt att diskussionen om värdegrunden involverar hela personalen. Det är framför allt processen – inte värdegrunden i sig – som är det viktiga menade både chefer och flera av medarbetarna.

Diskussionen lever sitt eget liv, utan att det krävs att punkten tas upp aktivt. Även om man inte diskuterar den dagligen så förhåller man sig till den i det dagliga arbetet. Det finns med i ryggmärgen.

Det finns emellertid andra, både chefer och medarbetare, som menar att mycket hänger på dem som driver värdegrundsarbetet. Utan dem är det osäkert om arbetet skulle fungera.

Den särskilda värdegrundsgruppen, avdelningsmöten, enhetsmöten och planeringsdagar är arenor för diskussioner. Värdegrunden tas upp på de årliga planeringsdagarna, då hela personalen är samlad. Värdegrunden ska även diskuteras en kort stund på varje avdelnings- och enhetsmöte. I samtal med medarbetarna har dock kommit fram att olika chefer tolkar sitt uppdrag att arbeta med värdegrundsfrågor på olika sätt och har olika intresse av det. Arbetet på avdelningarna och enheterna ser därför i praktiken olika ut.

Värdegrundsgruppen samlar in exempel på etiska dilemman vilka diskuteras på enheterna och i ledningsgruppen. Då chefer eller medarbetare har ombetts av Statskontoret att ge exempel på etiska dilemman, nämns framför allt frågor som rör interna förhållanden och arbetsklimatet. Exempel på sådana frågor är ordningen i lunchrummet och i köket. Ett annat exempel som har nämnts är huruvida man ska informera chefen om man får reda på att en arbetskamrat har alkoholproblem. Ledningsgruppens beslut diskuteras, men det är frågor som handlar om *hur* snarare än om *vad*.

Det som oftast har tagits upp i intervjuerna och fokusgrupperna är arbetet med de interna frågorna. Ett respektfullt bemötande av varandra

internt anses vara en förutsättning för ett respektfullt bemötande externt.

En viss mättnad kan märkas hos vissa medarbetare.

Jag tror att när man har haft en bred uppstart av någonting och engagerat hela verket som vi gjorde inledningsvis med värdegrundsarbetet så går luften ur och det krävs ganska mycket energi för att hålla rörelsen vid liv.

Det här är någonting som man måste plantera i organisationen hela tiden. Och det kan jag väl tycka att man inte riktigt har mäktat med de senaste ett och ett halvt åren.

Flera anställda uppger att det ordinarie värdegrundsarbetet inte var lika prioriterat som tidigare i och med att nya verksamheter skulle inlemmas i myndigheten.

Kompetensförsörjning

Då Konkurrensverket sommaren 2014 annonserade efter arbetskraft angavs att man strävade efter ”att medarbetarnas värdegrund ska genomsyra hela verksamheten genom att vara kompetenta, respektfulla och resultatnriktade”. Myndighetens egen värdegrund är även lätt att hitta på myndighetens webbsida.

Under 2013 och 2014 har rekryteringsprocessen genomgått en översyn. Bland annat ville man ta bättre hänsyn till hur sökande till tjänsterna ville bli bemötta.

Flera personer betonar vikten av att den verksamhetsövergång som ska ske under 2014 görs på ett ”värdegrundsmässigt” sätt. Som redan har nämnts så ansågs det till exempel väsentligt att den nya personalen som togs över från andra myndigheter fick vara med och ta fram en ny värdegrund för Konkurrensverket.

Intervjuade chefer menar att stämningen på arbetsplatsen är viktig då man rekryterar nya medarbetare. Konkurrensverket är därför mån om sitt rykte. Även i det sammanhanget är värdegrundsarbetet viktigt för kompetensförsörjningen, eftersom myndighetens värdegrundsarbete i stor utsträckning har fokuserat på det interna arbetsklimatet.

Introduktionsutbildningen för nyanställda tar upp både den egna och den gemensamma statliga värdegrunden. Skriften *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* delas ut till alla nyanställda.

Den egna värdegrunden kan även tas upp i medarbetarsamtal.

Verksamhetsplanering och verksamhetsutveckling

Här beskrivs iakttagelser från verksamhetsplanen för år 2014, årsredovisningarna för åren 2010–2013 och budgetunderlaget för 2014–2016.

Då värdegrund omnämns i dokumenten så är det genomgående den egna värdegrunden som avses. Konkurrensverkets tre värdeord *kompetenta, respektfulla* och *resultatitriktade* förekommer frekvent.

Vid ett tillfälle beskrivs vad som kännetecknar en god förvaltningskultur, ”offentligt etos”. I verksamhetsplanen för 2014 lyfts nyttan och värdet av en god förvaltningskultur. Man redogör för orden i den egna värdegrunden och menar att den ”knyter an till regeringens prioritering av en god förvaltningskultur som syftar till att skapa en mer effektiv och rättssäker statsförvaltning och bidrar till att myndigheternas bemötande av allmänheten i så hög grad som möjligt kännetecknas av värdighet och respekt (offentligt etos)”. Detta kan jämföras med några av de sex principer som beskrevs i Krus skrift: *Legalitet, Objektivitet, saklighet och likhetskrav, Respekt* samt *Effektivitet och service*.

I verksamhetsplanen nämns även att Konkurrensverket genom årliga intressentmätningar ska utvärdera måluppfyllelsen för värdegrunden. Intressenter bedömer då bland annat i vilken utsträckning verket ”tillämpar relevant lagstiftning och bedriver tillsyn på ett effektivt sätt i enlighet med våra prioriteringsprinciper och värdegrunder”. Resultaten redovisas i årsredovisningen.

Värdegrundsgruppen är inte involverad i själva processen där verksamhetsplanen tas fram. Den kan snarast beskrivas som en top-down-process. Myndighetsledningen tar fram förslag. De förs ut av cheferna och medarbetarna får tillfälle att lämna synpunkter.

Konkurrensverkets utökade uppdrag tas upp i verksamhetsplanen för 2014. Det anges att värdegrundsarbetet under året ska inriktas på att finna en ny gemensam värdegrund och att värdegrundsgruppen ska

arbeta med detta. Den nya värdegrunden ska passa det utvidgade uppdraget. Detta har även fastställts i en särskild projektplan för värdegrundsarbetet år 2014. Under 2014 var målet med värdegrundsarbetet i första hand att underlätta omorganisationen och integrationsarbetet. En projektplan tas fram varje år med mål för värdegrundsarbetet.

I budgetunderlaget för 2014–2016 anges att arbetet med värdegrund ska fortsätta och kompletteras med ett Lean-projekt. ”Syftet är att effektivisera Konkurrensverkets arbetsprocesser.”

Exempel på annat värdegrundsrelaterat arbete

Konkurrensverket bedriver även en del utvecklingsarbete med bland annat klarspråk och bemötande. Det handlar om ett utvecklingsarbete som faller utanför Statskontorets definition av värdegrundsarbete men som ändå kan inrymmas i principerna i den gemensamma värdegrunden.

Konkurrensverket har arbetat med språket man använder i kontakterna utåt. Formuleringar i brev har setts över och man har strävat efter större transparens i handläggningen. Det är särskilt viktigt när det gäller myndighetens tipsfunktion. Det är av stor vikt att myndigheten får in tips och man vill därför inte avskräcka någon från att ge sådana. I de fall man inte går vidare med åtgärder, eftersträvar man att på ett respektfullt och pedagogiskt sätt meddela den som har tipsat.

Det ska vara tydligt för näringslivet varför åtgärder inte vidtas. Exempelvis skulle en åtgärd kanske kunnat vidtas, om ett visst förhållande hade varit lite annorlunda.

Vad gäller bemötande så nämns de så kallade gryningsräderna, där det är särskilt viktigt med ett bra bemötande och att man agerar korrekt och professionellt. Efter ett ingripande går man igenom händelseförloppet och analyserar om man har agerat på ett sätt som kännetecknas av kompetens, respektfullhet och resultatnriktning. De som är ansvariga vid sådana platsundersökningar har genomgått utbildning i konflikthantering.

Organisering av värdegrundsarbetet

Värdegrundsgruppen är en kanal mellan ledning och medarbetare

En särskild värdegrundsgrupp samlar upp och diskuterar frågor som rör värdegrundsarbetet. Värdegrundsgruppen träffas en gång i månaden och består av två värdegrundsansvariga personer samt en representant från varje enhet.

Enhetsrepresentanterna byts ut varje år. I deras roll ingår att fånga upp och samla in etiska dilemman på den egna enheten. Dessa etiska dilemman diskuterar i värdegrundsgruppen. Exempel på andra frågor som har diskuterats är hur ledningsgruppens beslut förs ut i organisationen och kommuniceras. Innehållet i besluten diskuterar dock inte i värdegrundsgruppen.

Värdegrundsfrågor är också en stående punkt på dagordningen på ledningsgruppens möten. Frågor förs upp till myndighetsledningen från värdegrundsgruppen av de två värdegrundsansvariga personerna. De deltar även vid vartannat ledningsgruppsmöte. På så sätt har de en kanal direkt in i ledningsgruppen.

Ur ledningens synpunkt kan värdegrundsgruppen även fungera som en slags temperaturmätare. En av de intervjuade cheferna beskrev värdegrundsgruppen som ”ett öra i hela organisationen”. Utifrån det omvända perspektivet beskriver personal värdegrundsgruppens kanal som ”ett snabbspår till GD-örat”.

Värdegrundsarbetet är sammanflätat med lean

Inledningsvis var Konkurrensverkets värdegrundsarbete framför allt inriktat på förhållanden som rörde arbetsklimatet. Så småningom kom det externa perspektivet att efterfrågas alltmer. Myndigheten bedriver därför sedan 2013 ett projekt som implementerar lean i organisationen. Lean och värdegrunden beskrivs som ett filter i verksamheten som alla frågor ska passera genom.

I arbetet med lean ska värdegrunden finnas med. Exempelvis har värdegrundsgruppen alltid en ”lean-punkt” på sina möten. Dessa båda delar av verksamhetsutvecklingen har även på andra sätt kommit att

delvis flätas samman. En person driver arbetet med lean på halva sin arbetstid och är på andra halvan en av de ansvariga för att driva värdegrundsarbetet framåt.

Nya frågor i samband med utökat uppdrag

Sedan hösten 2013 har tre arbetsgrupper haft i uppdrag att genomföra förberedelser inför verksamhetsövergången 2014. En av dessa arbetsgrupper var värdegrundsgruppen, där man skulle diskutera bland annat hur medarbetare ser på sammanslagningen och påbörja ett arbete med att ta fram en gemensam ny värdegrund till vilken även nya medarbetare skulle kunna ansluta sig.⁶⁹

Värdegrundsgruppens arbete har sedan hösten 2013 fokuserat på de värdegrundsmässiga aspekterna av organisations- och integrationsarbetet. Syftet med värdegrundsarbetet under 2014 är i första hand att underlätta omorganisationen och integrationsarbetet för ledning och medarbetare. Det kan även bli aktuellt att utarbeta en ny värdegrund som är anpassad till myndighetens nya uppdrag.⁷⁰

Stöd i myndighetens verksamhet

Betydelsen av projektet Offentligt etos

Konkurrensverkets arbete tog avstamp i arbetsklimatfrågor

Intervjupersoner har beskrivit att en anledning till att man inledde ett nytt värdegrundsarbete 2010 var att arbetsklimatet på myndigheten i vissa avseenden kunde bli bättre. Projektet Offentligt etos tycks i jämförelse med arbetsklimatet ha haft en sekundär roll som katalysator för arbetet. Värdegrundsarbetet har därefter till stor del kommit att ha fokus på interna förhållanden. Man vill dock gärna koppla arbetet med det interna arbetsklimatet till hur man uppträder externt.

Offentligt etos har bidragit med stöd och verktyg

Kontakterna med Krus innebar att Konkurrensverkets värdegrund fick en tydligare förankring i den gemensamma värdegrunden. En av de värdegrundsansvariga tror att förankringen i den gemensamma värde-

⁶⁹ Konkurrensverket 2013. *Verksamhetsplan 2014*, s. 4

⁷⁰ Projektplan – Värdegrundsarbetet på Konkurrensverket, 2014-01-14.

grunden har bidragit till myndighetens trovärdighet eftersom det handlar om författningar.

Konkurrensverket har deltagit i seminarier och diskuterat med andra myndigheter. Dessutom har myndigheten haft flera telefonkontakter med Krus och har haft stor användning av deras material.⁷¹ ”Vi tog avstamp i Krus. Det var ett bra stöd.” menade en av dem som ansvarar för att driva värdegrundsarbetet. Förutom skriften om den gemensamma statliga värdegrunden använde man även annat skriftligt material från projektet. Senare har man dragit nytta även av Värdegrundsdelegationens arbete.

Krus skrift *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda* fanns initialt med i arbetet då man tog fram Konkurrensverkets egen värdegrund. Cheferna fick skriften och uppger att de använde den mycket i det inledande skedet. En av de intervjuade cheferna uppgav att hon hade uppmanat alla sina medarbetare att läsa den, eftersom det är viktigt att handläggarna ser sig som representanter för statsförvaltningen. Konkurrensverket använder även skriften i sin introduktionsutbildning.

Betydelsen av den gemensamma värdegrunden

Medarbetarna som ingick i fokusgrupperna fick se Krus skrift och fick en kort muntlig presentation av den. Vid tidpunkten för fokusgrupperna hade skriften inte diskuterats på ett tag. Flera av medarbetarna hade endast vaga minnen eller inga minnen alls av att de hade läst den. Flera tyckte dock att skriften skulle fylla en funktion och att den borde användas.

Vårt arbete har ju knutit an till det där, men vi har ju varit tvungna att fokusera på hur vi arbetar som myndighet i förhållande till medarbetare och omvärld – förutsatt den övergripande reglering som det där ger uttryck för.

Några uttryckte att principerna i den gemensamma värdegrunden vore mer användbara i arbetet än den egna värdegrunden.

Det skulle vara mer värdefullt att diskutera utifrån principerna än värka fram tre [egna] ord.

⁷¹ Ibid.

I fokusgrupperna med medarbetare var den dominerande åsikten att det inte finns någon stark koppling mellan den gemensamma värdegrunden för staten och Konkurrensverkets egen värdegrund. De intervjuade cheferna menade dock att det finns en koppling även om den inte är uppenbar.

Betydelsen av den egna värdegrunden

Värdeorden kan tolkas olika

Värdeorden beskrivs som en kompromiss i flera intervjuer. Det blev en "minsta gemensam nämnare". Någon beskrev det som att varje ord innehåller "en uppsats". Det tycks också vara en relativt vanlig uppfattning att det är individuellt vilken betydelse man lägger i varje ord.

Det ligger i själva begreppet att orden är luddiga. Men de är viktiga.

En av cheferna menade att värdegrunden har betydelse, då man befinner sig i situationer där det kan vara frestande att ta en "genväg" i ett ärende, men där hänsyn till rättssäkerheten kräver att man inte gör det.

I relation till detta kan man ställa diskussionen i en av fokusgrupperna, där en av deltagarna menade att värdordet *resultatnriktade* kunde tolkas så att man i valet mellan "den snabba eller den långsamma vägen" kan välja den snabba. "Det blir legitimt att inte göra allt på det långgrandiga sättet." Inledningsvis, menade en av medarbetarna, låg tyngdpunkten på värdeordet *respektfulla*.

... i någon mening kan väl de här orden arbeta emot varandra. För att vara resultatnriktad kanske man måste tumma lite på respektfullheten.

Samma person menade att det numera sedan ganska länge är en balans mellan värdeordens tyngd i verksamheten. En annan medarbetare menade att bemötandet har påverkats och blivit bättre. På gryningsräderna är detta särskilt viktigt. Men kanske är det värdegrunden som har påverkats av omvärldens förväntningar på ett gott uppträdande, snarare än att uppträdandet har påverkats av värdegrunden.

Att ta fram de här värdeorden är ju toppen på ett isberg. Det ska ju resultera i något också, det ska resultera i ett förändrat etos egentligen.

Vissa menar att arbetsklimatet har blivit bättre

De intervjuade cheferna menade att stämningen har blivit bättre på myndigheten sedan värdegrundsarbetet inleddes. Den bild av det interna klimatet som Statskontoret har fått från personalen är att arbetsklimatet i huvudsak är gott. Flera menar att värdegrundsarbetet har medfört en större öppenhet i organisationen och att man ger varandra mer positiv feedback. ”Det blir ett slags tankeställare.”

Alla i personalen är dock inte övertygade om att det beror på värdegrundsarbetet utan pekar även på andra tänkbara förklaringar. Alla medarbetare uppfattade inte heller att arbetsklimatet var dåligt tidigare.

Att värdegrundsarbetet har ett internt fokus innebär inte att medarbetarna i allmänhet uppfattar det som att de interna förhållandena är det enda viktiga. En av medarbetarna uttryckte det som att värdegrundsarbetet egentligen har handlat om hur myndigheten kan bli effektivare.

Det är ju inte meningen att vi ska gå och fluffa runt och tycka om varandra och bara kramas hela dagarna utan det ska ju leda till ett arbete.

En annan medarbetare beskrev värdegrunden som ”något man bockar av” i interna dokument. Värdegrunden påverkar framför allt genom att vara ”ett stöd för tanken så att man tar med värdegrunden in i våra interna rutiner och i vårt arbete”. Värdegrunden har ”sipprat ut” i det praktiska arbetet på det sättet.

Kritiska röster om begreppet värdegrund

En del medarbetare pekade på att det kan finnas en motsättning mellan värdeorden, exempelvis mellan *respektfulla* och *resultatinriktade*. En av medarbetarna menade att:

När allt går bra kan man kosta på sig att vara respektfull. Men det är när det verkligen blir allvar som det här med Resultatinriktade blir så viktigt.

Själva begreppet värdegrund diskuterades också. En del menade att det var oklart vad begreppet egentligen står för. En av medarbetarna påpekade att en värdegrund kanske borde vara något annat än förhåll-

ningssättet inom myndigheten. En annan medarbetare uttryckte följande:

Det är mycket som ska läggas in i begreppen om de ska täcka allt man vill lägga in i dem. Jag kan tycka att det är lite krystat – bara luft. Kanske kan det vara bra i vissa situationer att ha ord att knyta an till, för att vinna legitimitet.

Värdegrundsarbetet anses av vissa vara ”lite fluffigt”. En del av medarbetarna menar att tjänstemannarollen borde vara tillräckligt tydlig utan att man tar fram en egen värdegrund.

Att man får ihop lean-arbete och värdegrundsarbete till ett, tycker jag visar att man stoppar in lite av varje. Allt möjligt som är bra... Istället för att vara en utgångspunkt eller ett verktyg gör man det här till svaret.

Vissa resultat från medarbetarundersökningarna

Arbetsklimatet har vid flera tillfällen nämnts som den huvudsakliga faktor som ledde till att värdegrundsarbetet initierades och till hur det utformades. Vi ger därför en kort redogörelse för några av resultaten från medarbetarundersökningarna.

Statskontoret har haft tillgång till medarbetarundersökningar för åren 2010–2013. Resultaten från undersökningarna är endast delvis jämförbara över tid, eftersom frågorna och undersökningens utformning ändrades både 2011 och 2013. Vi kan dock konstatera att utfallet av medarbetarundersökningarna 2010 och 2011 på många sätt liknar varandra. Under våren 2011 fastställdes de tre värdeorden i den egna värdegrunden. Någon positiv effekt på arbetsklimatet kan inte märkas i resultatet av medarbetarundersökningen för 2011. Andelen som instämde i påståendet att ”vi har respekt för varandra på Konkurrensverket” var i stort sett oförändrad mellan de två åren, omkring 60 procent. Andelen som var negativa till påståendet minskade dock något.

Arbetsprocessernas effektivitet var ett av de områden där det i medarbetarundersökningarna framstod som att Konkurrensverket hade stora problem vid tiden för att värdegrundsarbetet inleddes. Det värdeord som valdes av myndighetsledningen, *resultatinriktade*, kan ha ett samband med detta.

Medarbetarundersökningen från år 2011 visar att endast 26 procent av medarbetarna på Konkurrensverket var positiva till påståendet att de arbetade enligt effektiva arbetsprocesser, jämfört med 31 procent år 2010, dvs. en minskning med fem procentenheter under det första året med värdegrundsarbetet. Liknande resultat fanns för påståendet att den egna kompetensen utnyttjades på ett effektivt sätt.

Å andra sidan minskade även andelarna som var negativa till dessa båda påståenden, vilket sammantaget innebär att andelarna som var neutrala ökade markant.

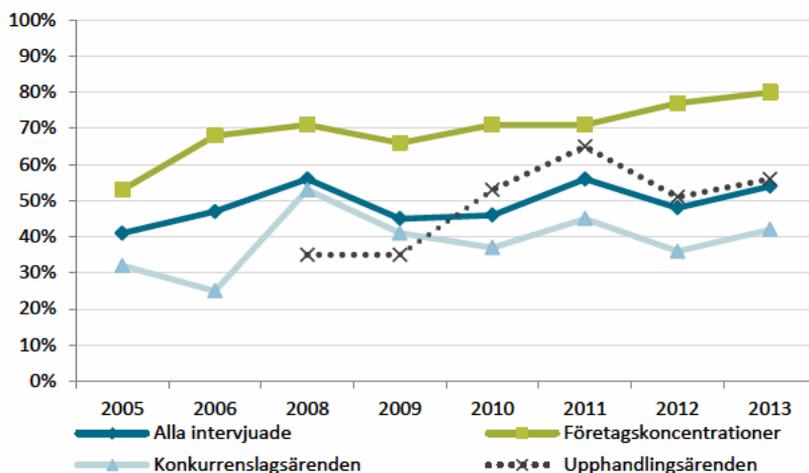
År 2012 visade medarbetarundersökningen en positiv utveckling vad gäller påståendet om effektiviteten i processerna. Andelen som var positiv hade ökat till 38 procent och andelen som var negativ till påståendet hade minskat ytterligare jämfört med det föregående året.

Förtroendet för Konkurrensverket

Konkurrensverket har inte ingått i någon extern mätning men genomför regelbundna egna mätningar av bland annat nöjdhet och förtroende, både hos dem som kommit i kontakt med myndigheten och intressenter. Urvalen är dock små och det är tveksamt om jämförelser bör göras över tid.

Sedan 2005 har externa företag genomfört intervjuundersökningar bland parter, ombud och övriga som lämnat tips och klagomål till Konkurrensverket under det föregående året. Svarsfrekvensen i dessa undersökningar har varierat mellan 65 och 81 procent. Andelen svarande skiljer sig emellertid åt mellan de olika undergrupper av svarande, vilka i sin tur har varit olika stora olika år.

Diagram 1 Andelen positiva helhetsomdömen om hur Konkurrensverket hanterade den svarandes ärende eller fråga, dvs. skalsteg 4 och 5 på en skala 1–5



Källa: Sifo, TNS Sifo, Institutet för kvalitetsindikatorer.

Undersökningen visar att många som har varit i kontakt med Konkurrensverket är nöjda, men också att det finns en betydande skillnad mellan undergrupperna. De som kontaktat myndigheten angående företagskoncentrationer är avsevärt mer nöjda än de som haft ärenden som har med konkurrenslagen att göra. En uppåtgående trend verkar finnas under perioden som helhet. År 2012, året efter att Konkurrensverkets värdegrundsarbete initierats, sjönk dock omdömena från flera av grupperna.

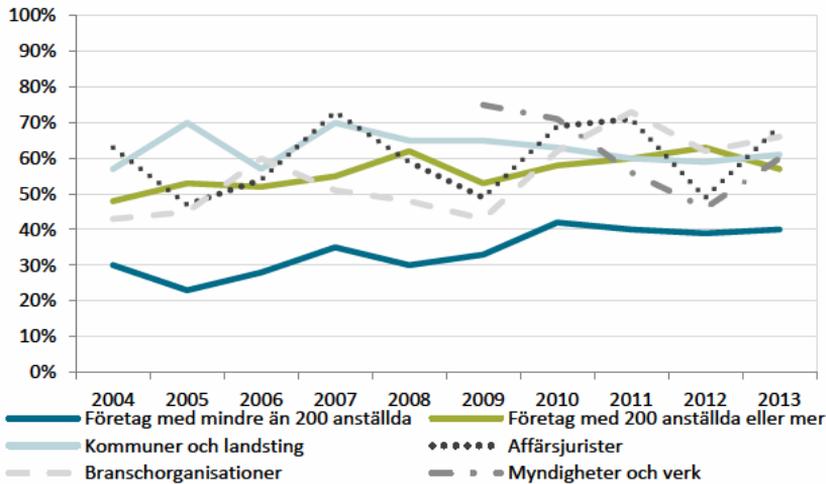
Sedan 1994 har Konkurrensverket även låtit genomföra årliga undersökningar hos intressenter som företag, kommuner och affärsjurister angående deras syn på Konkurrensverket och den lagstiftning som hör till myndighetens område. Till skillnad från brukarundersökningen har de svarande alltså inte nödvändigtvis haft kontakt med myndigheten.

2013 genomfördes undersökningen av företaget Institutet för kvalitetsindikatorer genom telefonintervjuer med högt uppsatta chefer inom

respektive grupp. Svarsfrekvensen var endast 33 procent. Vi vill därför understryka att det kan vara vanskligt att generalisera resultaten, eller att jämföra dem mellan åren.

En av frågorna i undersökningen handlar om vilket förtroende man känner för Konkurrensverket, och nedan redovisas andelen som upp-givit att de känner stort förtroende.

Diagram 2 Andelen positiva svar på en fråga om förtroende för Konkurrensverket, dvs. skalsteg 4 och 5 på en skala 1–5



Källa: Institutet för kvalitetsindikatorer.

Också denna undersökning verkar tyda på en positiv utveckling under de senaste tio åren. Ingen särskild förändring syns dock efter det att värdegrundsarbetet initierades 2010. Det mest påtagliga kring undersökningens resultat är att svaren skiljer sig så kraftigt mellan åren. En möjlig förklaring är att det beror på urvalet till undersökningen.

Fallstudie Lantmäteriet

Om Lantmäteriet

Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet under Socialdepartementet med ansvar för frågor om fastighetsindelning, grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, inskrivning enligt jordabalken och geodetiska referenssystem.

De senaste åren har medelantalet anställda varit cirka 2 000 personer fördelade på cirka 70 kontor. År 2008 slogs 21 regionala lantmäterimyndigheter och det statliga Lantmäteriverket samman till en myndighet. Samma år tog Lantmäteriet också över ansvaret för fastighetsinskrivning från Domstolsverket. Inskrivningsverksamheten granskar och registrerar bland annat information om fastigheters ägare och inteckningar. Man har framförallt kontakt med professionella ingivare som banker eller fastighetsmäklare.

Fastighetsbildningsverksamheten ansvarar för fastighetsindelningen. Genom lantmäteriförrättningar skapas fastigheter och rättigheter i samhället för bland annat utbyggnad av infrastruktur och exploatering av mark för bebyggelse. Man fattar också beslut om exempelvis samfälligheter och servitut. Medborgarkontakter sker i stor utsträckning med privatpersoner, men kommuner är också ofta sakägare i de ärenden man handlägger.

Enligt instruktionen får Lantmäteriet, med vissa begränsningar, inom sitt verksamhetsområde bedriva uppdragsverksamhet.

Enligt Ekonomistyrningsverket var Lantmäteriets intäktstyngd 82 procent 2013. Intäktstyngd är ett mått som ställer myndighetens intäkter genom avgifter i relation till dess totala förvaltningskostnad.⁷² Avgifterna kommer från bland annat förrättningsverksamhet och försäljning av geografisk information. Den division som arbetade med Lantmäte-

⁷² ESV 2014:45. Avgifter 2013 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten.

riets uppdragsverksamhet bolagiserades som Metria AB 2011. Lantmäteriet anger att uppdragsintäkterna har minskat i samband med det.

Myndighetens värdegrundsarbete

Lantmäteriet har en egen värdegrund

Lantmäteriet tog fram egna värdeord redan 2006 vilka presenterades i myndighetens strategiska plan för åren 2006–2010.⁷³

Omvärldens krav och politiska beslut om Lantmäteriets framtid var viktiga utgångspunkter i den strategiska planen.⁷⁴ Uppdraget beskrivs som komplext med inslag av både myndighetsutövning och uppdragsverksamhet och att det innebar ett stort förtroende från statsmakterna. Alla medarbetare på Lantmäteriet måste därför ta ansvar för förhållningssättet mot omvärlden.⁷⁵

Ytterligare en viktig faktor var att man förberedde sig på en verksamhetsövergång. År 2008 skulle Lantmäteriet överta fastighetsinskrivningen från Domstolsverket.⁷⁶ Den egna värdegrunden skulle ge riktlinjer för hur de anställda ska agera och hur myndigheten vill uppfattas av omvärlden. Den skulle även hjälpa myndigheten att skapa en långsiktig trovärdighet.⁷⁷

De grundläggande värdena för statsförvaltningen (då demokrati, rätts säkerhet och effektivitet) uppgavs vara ett viktigt avstamp för de egna värdeorden. De värdeord som presenterades var:

- Service
- Öppenhet
- Handling (senare handlingskraft)

⁷³ Lantmäteriet, *Strategisk plan 2006–2010*

⁷⁴ Lantmäteriutredningen lämnade 2003 sitt betänkande Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta (SOU 2003:11). Utredningen och den efterföljande propositionen framhöll vikten av långsiktig planering, och Lantmäteriet skriver i årsredovisningen för 2006 att riksdagens ställningstagande är grund för arbetet med att utarbeta och besluta om en strategisk plan.

⁷⁵ Lantmäteriet, *Strategisk plan 2006–2010*

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

Då den strategiska planen togs fram skedde ett förankringsarbete bland personalen och fackliga representanter. Ett par arbetsplatsträffar skulle ägnas åt att diskutera den strategiska planen, där värdegrunden ingick. Det handlade om att lämna synpunkter på ett färdigt förslag snarare än om att vara delaktiga i utformningen av värdegrunden.

Värdeorden har inte ändrats i grunden i senare strategiska planer, men de har utvecklats.⁷⁸ År 2010 samlades alla anställda på Lantmäteriet för en medarbetardag. Temat för medarbetardagen var den då redan existerande värdegrunden och ett av myndighetens strategiska mål (Lantmäteriet ska vara en ledande e-myndighet). Medarbetarna diskuterade innebörden i myndighetens värdeord. De ursprungliga värdeorden ersattes med Le, Se och Ge. I den näst senaste strategiska planen⁷⁹ definieras värdeorden enligt följande:

Service – Le – handlar om att eftersträva enkelhet och se sin roll i ett större sammanhang, vara lyhörda, ge ett vänligt och professionellt bemötande samt att bidra till varandras framgång och arbetsglädje.

Öppenhet – Se – handlar om att lita på varandra, visa respekt för varandras åsikter och olikheter samt att vara öppna begripliga och tydliga.

Handlingskraft – Ge – handlar om att skapa resultat genom att ta initiativ till nya lösningar, genomföra det vi har bestämt samt att använda återkoppling för att utveckla verksamheten.

Medarbetardag vart tredje år

Med några års mellanrum försöker man samla myndighetens anställda, som är spridda över 70 kontor runt om i landet, för en gemensam medarbetardag i Gävle.

År 2010 var värdegrunden temat för medarbetardagen tillsammans med ett av myndighetens strategiska mål (att Lantmäteriet ska vara en ledande e-myndighet). Medarbetarna diskuterade innebörden i myndighetens värdeord, exempelvis ”Vad betyder handlingskraft?” och ”Hur ser det ut när vi ger service?”

⁷⁸ De ingår även i de strategiska planerna för 2009–2012 och 2013–2017.

⁷⁹ Lantmäteriet, *Strategisk plan 2010–2013*.

År 2013 var temat ”Ett lantmäteri – en röst” eftersom myndigheten kommit till genom en serie sammanslagningar. Cirka 1 800 anställda deltog och fokus låg på att i grupper samla in ”berättelser” om när man levde upp till värdegrunden. Totalt samlades 176 berättelser in. Generaldirektören lyfter en berättelse varje månad i sitt månadsbrev och kopplar den till myndighetens värdegrund eller tankar om medarbetarskap.

Ledningen tillhandahåller verktyg och case till cheferna. Ett tema har till exempel varit återkoppling, att skapa en kultur som bygger på värdeordet *öppenhet*.

Diskussioner om etik- och värdegrundsfrågor

Inom fastighetsbildningen har en omorganisation nyligen tagit mycket tid och resurser och flera menar att chefernas fokus har varit på den, snarare än på diskussioner om etik. Några nämner att de ibland diskuterar värdegrundsfrågor i samband arbetsplatsträffar (APT).

Lönekriterierna som diskuteras under lönesamtal och medarbetarsamtal är skrivna så att de harmonierar med värdegrunden, och enligt de anställda nämns myndighetens värdegrund under sådana möten även om det främst är en informationspunkt. Värdegrunden kan också komma upp i samband med avstämningen av ett ärende.

När man slutfakturerar ett ärende är tanken att man ska stämma av med sin chef, och jag upplever det som att man diskuterar ”Kommer det här bli en nöjd kund eller inte?”. Det här att man ändå har en känsla för om det är rätt nivå, man vill ju helst undvika överklaganden.

Kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning är en viktig fråga för Lantmäteriet. Stora pensionsavgångar och brist på framförallt lantmätare innebär att en viktig fråga i myndighetens strategiska plan är att vara en attraktiv arbetsgivare.

Lantmäteriets medarbetarpolicy togs fram 2010 och uppdaterades 2013. I den framgår att myndigheten vill ha ansvarstagande medarbetare som agerar med myndighetens värdegrund som utgångspunkt. I

medarbetarpolicyn nämns även ”statsförvaltningens grundläggande värden som medborgarorientering, rättssäkerhet och effektivitet”.⁸⁰ I Statskontorets två fokusgrupper med anställda på Lantmäteriet var det emellertid i princip ingen som kände till den gemensamma värdegrunden för statsanställda. Av tre intervjuade chefer var det en som kände till den gemensamma värdegrunden för statsanställda, men inte från sin anställning på Lantmäteriet utan från en tidigare arbetsgivare inom statsförvaltningen. Lantmäteriets fokus ligger på myndighetens egen värdegrund.

Medarbetarpolicyn ger vägledning till hur myndighetens värdegrund ska förverkligas. Den beskriver krav och förväntningar på medarbetare och utgår från Lantmäteriets strategiska plan. Medarbetarpolicyn ska bland annat användas i medarbetarsamtal, introduktion med nyanställda, rekrytering och på arbetsplatsträffar. Att alla lever efter värdegrunden uppges vara en viktig förutsättning för att både förväntningar och erbjudande i medarbetarpolicyn ska kunna uppfyllas. De anställda uppmanas att utgå från myndighetens värdegrund ”för att göra rätt saker och agera klokt i vår vardag.”

Lantmäteriet har en introduktionsutbildning där nyanställda diskuterar den egna värdegrunden, medarbetarskapet och, enligt uppgift, den gemensamma värdegrunden för statsanställda. På intranätet finns även ett introduktionsmaterial i ett antal moduler. Där uttrycks dock inte den gemensamma värdegrunden.

Förrättningslantmätare kan gå en internutbildning i handläggning och förrättningsetik, **där de får möjlighet att förbereda sig för de etiska frågeställningar som förekommer vid förrättningar.**

Lantmäteriets värdegrund nämns i rekryteringssammanhang. I anställningsannonser sommaren 2014 skriver man att myndighetens medarbetare förväntas att uppnå resultat, utveckla och vara delaktiga för att leva upp till myndighetens värdegrund: service, öppenhet och handlingskraft. Vid anställningsintervjuer och i kontakt med referenser till arbetssökande frågar rekryterande chefer om förhållningssätt och värderingar.

⁸⁰ Lantmäteriet (2013), *Medarbetarpolicy 2013–01–01*.

Verksamhetsplanering och verksamhetsutveckling

Lantmäteriets verksamhetsplanering består av flera delar. En central del är myndighetens strategiska plan som gäller för 4–6 år. Den strategiska planen klargör bland annat Lantmäteriets verksamhetsidé och långsiktiga mål. Det är i dessa dokument som värdegrunden och Lantmäteriets egna värdeord beskrivs mest utförligt.

I den senaste verksamhetsplanen hänvisas till vare sig strategiska mål, verksamhetsidén eller värdegrunden. Däremot är en viktig utgångspunkt de uppdrag regeringen har angivit i regleringsbrevet för budgetåret 2014. Där står det bland annat att både förrättnings- och inskrivningsverksamheten ska kännetecknas av enhetlig rättstillämpning, god service och information samt snabb, korrekt och kostnadseffektiv handläggning.⁸¹ Dessa mål överlappar alltså delvis principerna i den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.

Exempel på annat värdegrundsrelaterat arbete

Lantmäteriet bedriver även utvecklingsarbete om etikfrågor, klarspråk och enhetlighet. Det handlar om frågor som kan inrymmas i principerna i den gemensamma värdegrunden men faller utanför Statskontorets definition av värdegrundsarbete i föreliggande rapport.

Etikgruppen

Runt år 2000 bildades en etikgrupp på Lantmäteriets fastighetsbildningsdivision. I gruppen ingår personer från hela landet. Gruppen är ett slags forum för diskussioner om etiska dilemman som uppstår i rollen som förrättningslantmätare. Etikgruppens arbete varierar i intensitet och just nu är aktivitetsgraden låg.

Anställda kan skicka in frågor och på intranätet samlas reflekterande texter med etikgruppens synpunkter. Texterna kan behandla saker som vilket förhållningssätt man ska ha till sakägare, vikten av att agera så att man hela tiden framstår som opartisk och saklig och hur man ska formulera texter. De berör också praktiska situationer, som hur man ska agera om man blir erbjuden bilskjuts, fika eller presenter från sakägare.

⁸¹ *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Lantmäteriet.*

Arbete med klarspråk

Fastighetsinskrivningen har haft ett språkprojekt där man arbetat med att förenkla språket och förklara facktermer. Både anställda som arbetar med inskrivningsärenden och lantmätare lyfter fram vikten av att vara tydliga och begripliga.

Enhetligt arbetssätt

Sedan 2010 pågår inom fastighetsbildningsdivisionen projektet Enhetligt arbetssätt vars syfte är att ge en mer enhetlig, effektiv och rätts-säker handläggning av ärenden.⁸² Digitalisering av handlingar underlättar arbetet eftersom det innebär att handlingar kan skickas till kontor med lägre arbetsbörda. Projektet handlar också om saker som att kartorna ska se ut på ett visst sätt och att man i besluten ska ta upp vissa punkter. Även om projektets mål sammanfaller med strävan efter enhetlig och god service, kategoriseras det inte som värdegrundsarbete enligt den definition som Statskontoret använder sig av i detta sammanhang.

Organisering av värdegrundsarbetet

Värdegrundsarbetet har delegerats till enhetscheferna. Ledningen tillhandahåller verktyg och ”case” som enheterna kan arbeta med när de har behov. Både i intervjuer och i fokusgrupper blir det tydligt att det finns olika kulturer inom myndigheten, vilket har ett samband med dels att det finns olika yrkesidentiteter bland de anställda, dels att myndigheten har kommit till genom en rad sammanslagningar av verksamheter.

Stöd i myndighetens verksamhet

Betydelsen av projektet Offentligt etos

Deltagande i projektet Offentligt etos aktiviteter för att stämma av

Som beskrivits ovan tog Lantmäteriet fram sin värdegrund redan 2006. En utgångspunkt som då nämndes var den gemensamma värdegrunden för statsanställda, vilken vid den tiden sammanfattades i principerna

⁸² Lantmäteriet (2011), *Årsredovisning 2010*, s. 17; Lantmäteriet (2014), *Årsredovisning 2013*, s. 31.

demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Här finns med andra ord en tydlig koppling till den gemensamma värdegrunden utan att det finns någon koppling till projektet Offentligt etos.

Personer från HR deltog i vissa aktiviteter inom Offentligt etos men av vad som berättats för Statskontoret handlade det framförallt om att stämma av att myndigheten var på rätt väg i sitt eget värdegrundsarbete, vilket man också drogs slutsatsen att man var.

Lantmäteriet uppger att man delar ut ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” till nyanställda och nya chefer. Dessutom nämndes ovan att introduktionsutbildningen uppges innehålla ett pass om rollen som statstjänsteman och den gemensamma värdegrunden.

Betydelsen av den gemensamma värdegrunden

Ingen av fokusgruppsdeltagarna kände till den gemensamma värdegrunden för statsanställda innan de blev inbjudna till Statskontorets fokusgrupp. Det gällde både i den fokusgrupp som gjordes med en inskrivningsavdelning och den som gjordes med lantmätare. Två av tre funktionschefer som intervjuades kände inte heller till Krus eller deras skrift om den gemensamma värdegrunden.

Principerna är, trots att värdegrunden i sig inte var känd, viktiga utgångspunkter för verksamheten.

Det ska vara någon sorts ryggrad, även om man inte är van att se dem uppspaltade på det här sättet är det ändå något vi diskuterar.

Jag håller med, det är väldigt centrala begrepp och de måste ju funka för om vi inte skulle följa de där skulle det ju vara väldigt illa för Sverige. Så den träffar väl väldigt bra för oss.

Betydelsen av den egna värdegrunden

Lantmäteriet använder den egna värdegrunden i den strategiska planen, årsredovisningar, broschyrer och i rekryteringssammanhang. Nedan beskrivs vad som framkommit i två fokusgrupper med medarbetare samt i intervjuer med tre funktionschefer.

Synen på den egna värdegrunden varierar

Diskussionen om Lantmäteriets egen värdegrund skilde sig mycket åt mellan de olika fokusgrupperna.

Flera medarbetare uttrycker sig positivt om den egna värdegrunden. Det är bra att ha en värdegrund att luta sig mot och att bli påmind om att det är myndigheten man representerar. Orden i sig är inte så viktiga, däremot det de står för.

Invändningarna kom fram i den fokusgrupp som till övervägande delen utgjordes av lantmätare. Man menade att myndighetsperspektivet saknas i Lantmäteriets egen värdegrund ”*Le, ge och se*”.

Flera lantmätare upplever dessutom de styrsignaler de får som motstridiga. Man menade att vare sig värdegrunden eller statstjänstemannarollen är helt förenliga med det faktum att myndighetens verksamhet till relativt stor del är avgiftsfinansierad. Flera menade att Lantmäteriets värdeord *service* hamnar i konflikt med de ekonomiska styrsignalerna som har sin grund i avgiftsfinansieringen. Man tvingas hänvisa privatpersoner till att anlita juridiskt ombud för att få rådgivning, vilket är kostsamt för dem. Lantmätnarna upplever också att deras egna tjänster är dyra för privatpersoner, vilket gör att de strävar efter att minska den nedlagda tiden i ett ärende till ett minimum. Sammantaget gör det att vissa medarbetare upplever en konflikt mellan å ena sidan kravet att ta betalt för sina tjänster, och å andra sidan den egna värdegrunden och statstjänstemannarollen.

Även de som arbetar med fastighetsinskrivning ställs ibland inför motstridiga signaler vad gäller service. Det handlar då om hur mycket råd de ska ge till medborgare som ringer in med frågor. Om myndigheten ger råd kan det få konsekvenser hos andra myndigheter (exempelvis Skatteverket). Dessa konsekvenser kan vara svåra för handläggaren att överblicka och det finns därför direktiv från ledningen som säger att man ska vara försiktig med att ge råd.

Den egna värdegrunden ger inte stöd åt alla

Den bild som Statskontoret har fått är att delar av personalen inte upplever att de har något stöd av värdegrunden i sitt dagliga arbete. Förutom att styrsignalerna upplevs som motstridiga av de lantmätare som

Statskontoret har träffat, så upplevs värdegrunden i sig inte ge något stöd i besvärliga situationer.

Olika typer av olösta etiska dilemman beskrevs av medarbetare i en fokusgrupp. Det är starka samhällsintressen som ska vägas mot varandra inför beslutsfattande: ägarintressen, kommunernas behov av utveckling och länsstyrelsernas önskemål om bevarande av olika värden till exempel.

Det är en ganska utsatt roll ... att ha något att falla tillbaka på är väldigt bra. Men där känner jag väl, att jag har inget stöd av värdegrunden i mitt praktiska arbete.

Det förefaller dock vara vanligt att denna kategori medarbetare på eget initiativ reflekterar över etiska frågeställningar.

Förtroendet för Lantmäteriet

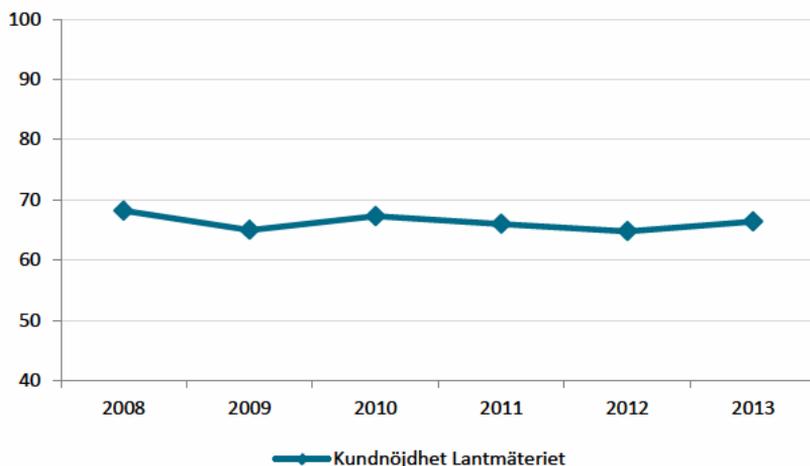
Lantmäteriet ingår också i de årliga undersökningar om kundnöjdhet som företaget Svenskt kvalitetsindex (SKI) gör inom olika branscher och bland myndigheter. SKI genomför varje år ett stort antal telefonintervjuer med personer som de senaste 12 månaderna haft direktkontakt med och erfarenhet av de myndigheter som ingår. Svarsfrekvensen uppskattades 2013 till 61 procent.

Det kundnöjdhetsbegrepp som SKI använder sig av består av en sammanvägning av en rad så kallade ”aspekter”, till exempel upplevd produktkvalitet, upplevd servicekvalitet, kundförväntningar och prisvärde. Exempel på frågor kan vara hur brukarna uppfattar en myndighets tillgänglighet, personalens engagemang och bemötande eller nöjdheten över handläggningstider.

De individuella betygen på respektive aspekt vägs samman och omvandlas till en skala 1–100 där 1 innebär att man inte alls är nöjd och 100 att man är mycket nöjd. Detta sammanvägda mått kan följas över tid för att utvärdera om personer som har varit i kontakt med Lantmäteriet har blivit mer eller mindre nöjda.

Kundnöjdheten i Lantmäteriets medborgarkontakter är bland de högsta av de jämförda myndigheterna, och har varit stabil under de år som myndighetens värdegrundsarbete har pågått.

Diagram 1 Kundnöjdhet, Lantmäteriet, 2008–2013



Källa: SKI.

Vår bedömning är att skillnaderna mellan åren är så små att det inte går att tala om en förändring åt något håll.

Fallstudie Migrationsverket

Om Migrationsverket

Migrationsverket är en myndighet under Justitiedepartementet som prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, arbeta eller studera, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap. Inom flyktingmottagandet erbjuder Migrationsverket asylsökande boende och dagersättning under tiden de väntar på besked i asylärendet. Myndigheten betalar ut statlig ersättning till kommuner och landsting för kostnader i samband med mottagandet av asylsökande och personer som har fått uppehållstillstånd på vissa grunder. Om en asylsökande får avslag på sin ansökan arbetar Migrationsverket med att få personen att självmant lämna Sverige.

Migrationsverket har kontor på ett fyrtiotal orter i Sverige och huvudkontoret ligger i Norrköping. För närvarande pågår en omorganisation som innebär att man 1 januari 2015 övergår från riksövergripande verksamhetsområden till sex geografiska regioner. Syftet är bland annat att undvika stuprörstänkande och att sökandes ärenden ska hantleras snabbt och effektivt genom hela processen.

Under 2013 hade myndigheten 4 500 anställda, vilket motsvarar 3 700 årsarbetskrafter. Personalomsättningen var cirka 14 procent och under året nyanställdes 1 100 personer.

Den största delen av verksamheten finansieras med anslag, men sökande betalar expeditions- och ansökningsavgifter för exempelvis medborgarskap, uppehålls- och arbetstillstånd och resedokument.

Enligt Ekonomistyrningsverket var intäktstyngden 5 procent 2013. Intäktstyngd är ett mått som ställer myndighetens intäkter genom avgifter i relation till dess totala förvaltningskostnad.⁸³

⁸³ ESV 2014:45. Avgifter 2013 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten.

Myndighetens värdegrundsarbete

Migrationsverket har en egen värdegrund

Under 2011 påbörjades arbetet med att ta fram den nuvarande värdegrunden. Arbetet utgick från konceptet leans princip om ”respekt för människan”. Det var med andra ord inte den gemensamma värdegrunden för statsanställda som var utgångspunkten för den egna värdegrunden. Samtidigt finns en indirekt koppling eftersom respekt är en av principerna även i den gemensamma värdegrunden.

Processen att ta fram värdegrunden inleddes med dialogseminarier där de anställda diskuterade etiska dilemman och svåra situationer i det vardagliga arbetet. Totalt medverkade knappt 2 400 av Migrationsverkets då cirka 3 300 medarbetare.⁸⁴ Resultatet från dialogseminarierna sammanfattades i tre ord som ska vara vägledande för hur anställda på Migrationsverket ska uppträda:

- Empatiska
- Tydliga
- Modiga

Värdeorden innebär att de anställda ska känna in dem de möter och den situation de befinner sig i, de ska uttrycka sig konkret och korrekt med ett professionellt förhållningssätt, de står för myndighetens uppdrag och beslut samt är prestigelösa och beredda att bryta mönster, tänka om och tänka nytt.⁸⁵

Diskussioner om etiska dilemman

Det fanns ett stort intresse för att diskutera etik- och värdegrundsfrågor i fokusgrupperna. Flera av medarbetarna önskade att det skulle finnas mer utrymme för att diskutera dessa frågor i det vardagliga arbetet. En handläggare påpekade att när man är empatisk påverkas man också i

⁸⁴ Migrationsverket, *Respekt för människan – Sammanställning av vad som kommit fram vid seminarier kring dialogkartan under vintern 2011/våren 2012*; Migrationsverket (2013b), *Årsredovisning 2012*, s. 100.

⁸⁵ Migrationsverket (2012a), *Drömmen om ett bättre liv – Migrationsverkets målbild 2018*, s. 16

samtalet med den sökande. Det behövs mer diskussion om hur den samlade bedömningen påverkas av detta.

I fokusgrupperna har framkommit att det finns en möjlighet att ta upp frågor som man vill diskutera. Värdegrundsfrågor diskuteras dock inte särskilt ofta på möten. Chefernas engagemang i frågorna verkar variera. Vi får också intrycket att arbetsbelastningen varierar på olika enheter vilket påverkar möjligheterna att diskutera etik- och värdegrundsfrågor. Några deltagare i fokusgrupperna menade att de för närvarande inte diskuterar alls, på grund av brist på tid. Många anställda diskuterade svåra situationer och etiska dilemman i första hand informellt med sina kollegor.

I Migrationsverkets årsredovisning för 2013 betonas dock att arbetet med värdegrunden aldrig blir färdigt utan att den ska hållas levande och bestå av ett ständigt pågående samtal. I en intern rapport uppges att myndighetens uppdrag ställer särskilda krav på att medarbetarna har ett etiskt förhållningssätt i arbetet. Det finns därför ett behov av att hålla frågor om bemötande och förhållningssätt levande och att sätta värdegrunden, arbete med etik och statstjänstemannarollen i fokus.⁸⁶

Även i de intervjuer som Statskontoret har genomfört betonas vikten av en ständigt pågående dialog för att man ska kunna leva upp till principerna i den gemensamma värdegrunden.

Kommunikationsavdelningen har skapat en grupp som ställer upp som stöd till enheter som vill diskutera frågorna i samband med verksamhetsplanering. Vidare har man utarbetat ett material som underlag till diskussioner om myndighetens värdegrund, och som kan användas av alla medarbetare.

Kompetensförsörjning

I introduktionsutbildningar för nyanställda ingår förvaltningskunskap med inriktning på tjänstemannarollen.⁸⁷ Av fokusgrupperna framgår att flera anställda har gått utbildningar som tangerar innehållet i den gemensamma värdegrunden, även om det inte presenteras som ”värde-

⁸⁶ Migrationsverket (2013a) *Utvärdering och utredning avseende bemötandeombudsmannens roll i Migrationsverkets organisation*.

⁸⁷ Migrationsverket (2014), *Årsredovisning 2013*.

grundskurser”. Tidsbrist och produktivitetskrav påverkar dock möjligheten att gå de utbildningar som finns.

I anställningsannonser sommaren 2014 nämns varken myndighetens egen värdegrund eller den gemensamma värdegrunden för statsanställda. Däremot uttrycks att ”Migrationsverket är en arbetsplats som präglas av respekt för människan. Vi strävar efter att ingen ska bli diskriminerad och att alla ska ges lika möjligheter.”

Verksamhetsplanering och verksamhetsutveckling

Statskontoret har tagit del av flera interna styrdokument och konstaterar att både den gemensamma värdegrunden för staten och myndighetens egna värdeord uttrycks i flera sammanhang.

I årsredovisningen för 2013 framgår att den egna värdegrunden ska ge vägledning och stöd i hur myndigheten ska utföra sitt uppdrag. Den ska genomsyra allt, från interna dokument till arbetsplatsernas egna diskussioner. Värdegrunden ska vara vägledande i vardagen och vara till hjälp när formella regler inte räcker till.

I verksamhetsplanen för 2014 anges hur myndigheten ska arbeta för att genomföra sitt uppdrag:

Vår värdegrund vägleder oss i hur vi som medarbetare ska agera och hur vårt bemötande ska vara i olika situationer och hur vi ska genomföra våra uppdrag. Särskilt viktiga är värdeorden empati, tydlighet, och mod. De sammanfattar vad vi strävar efter och hur vi vill uppfattas.

Migrationsverket står i skrivande stund inför en omorganisation. I beskrivningen av den framtida organisationen formuleras en verksamhetsstrategi. Både de egna värdeorden och den gemensamma värdegrunden för staten nämns som utgångspunkt:

Empati, tydlighet och mod är tre ord som ska vara vägledande för oss i vardagen. ... Vårt arbete utgår från den gemensamma värdegrunden för de statsanställda. Denna kan sammanfattas i sex grundläggande principer: demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt och effektivitet och service.

Exempel på annat värdegrundsrelaterat arbete

Migrationsverket bedriver även en del arbete som faller utanför Statskontorets definition av värdegrundsarbete men som är näraliggande. Nedan ger vi några exempel.

Migrationsverket har sedan 2006 en bemötandeombudsman dit de sökande kan vända sig med synpunkter och klagomål.⁸⁸ Ombudsmannen rapporterar direkt till rättschefen. Att föra in den sökandes perspektiv bland tjänstemännen är en viktig del i uppdraget. Ombudsmannen är också en länk mellan frivilligorganisationer, ombud, gode män och tjänstemännen på verket.⁸⁹

På Migrationsverket finns även ett etiskt råd som är utsett av regeringen. Det har en rådgivande funktion gentemot myndighetschefen. Ledamöterna består av forskare inom internationell rätt, praktisk filosofi, teologi samt före detta ordförande för ideella organisationer. De frågor som generaldirektören ställer till etiska rådet besvaras i en skrivelse som publiceras på Migrationsverkets hemsida.

Inom det så kallade Migrationsprogrammet finns möjlighet för anställda att gå olika utbildningar. Myndigheten beskriver det som att många anknuter till den statliga och den myndighetsspecifika värdegrunden.

På Migrationsverket finns även en ”visselblåsarfunktion” dit medarbetare på Migrationsverket kan vända sig och anonymt lämna tips om oegentligheter. Visselblåsarfunktionen är ett led i att förebygga korrup­tion och regelbrott.

Organisering av värdegrundsarbetet

Migrationsverket har arbetat länge med etik och bemötande

Migrationsverket har arbetat med etik- och värdegrundsfrågor sedan slutet av 1980-talet. Bemötandefrågor har i princip alltid varit aktuella. I den Migrationspolitiska propositionen (1996/97:25) uttrycktes att

⁸⁸ Statskontoret har i uppdrag att utreda hur klagomålsfunktionen på Migrationsverket fungerar samt att vid behov föreslå en förändrad tillsyn inom migrationsområdet. Statskontoret utreder därför bemötandeombudsmannens roll mer ingående i en rapport som kommer att publiceras senast den 17 december 2014.

⁸⁹ Krus, *Migrationsverket – har en bemötandeombudsman*, odaterat dokument.

myndigheter inom ”utlänningsområdet” måste arbeta med värderingar och förhållningssätt.

Därpå följde en förändringsprocess där myndigheten (dåvarande Invandrarverket) arbetade fram vision, värderingar och verksfilosofi (VVV). Ledningen lade fast ett antal grundläggande värderingar. Arbetet med att implementera VVV gick dock trögt. Chefernas engagemang varierade och arbetet upplevdes som att det kom uppifrån.⁹⁰

Diskussionen om etiska frågor fick ny fart 2001 i samband med ett antal händelser som medförde kritik mot myndigheten.⁹¹ Händelserna ledde bland annat till att ett etiskt råd med externa resurspersoner inrättades. Efter nya uppmärksammade händelser presenterade man 2005 ett handlingsprogram för att ytterligare stärka arbetet med etik och förhållningssätt.⁹²

Värdegrundsarbetet är utspritt

Det finns inget formaliserat uppdrag för Migrationsverkets värdegrundsarbete, men myndigheten uppger att funktionen Strategiskt utvecklingscentrum driver arbetet.

Det konkreta arbetet med etik- eller värdegrundsfrågor i vardagen bedrivs i olika delar av organisationen⁹³ och det har varit svårt för Statskontoret att få en samlad bild av arbetet.

Värdegrundsarbetet är sammanflätat med lean

År 2010 beslutade Migrationsverket att införa konceptet lean bland annat som ett led i att korta handläggningstiderna. Lean infördes först för att utveckla asylprocessen och mot bakgrund av goda resultat

⁹⁰ Häll Eriksson, L (2006), *Förvaltningsetik i praktiken* i Verva (2006)

⁹¹ En anställd anklagades för att tillsammans med polisen ha gillrat en fälla för att verkställa en avvisning. Det uppdagades även att ett par anställda hade tagit emot mutor i samband med prövningar av svenskt medborgarskap.

⁹² Migrationsverket (2007), *Årsredovisning 2006*, s. 6.

⁹³ Migrationsverket (2013a) *Utvärdering och utredning avseende bemötandeombudsmannens roll i Migrationsverkets organisation*, s. 31

bestämde sig ledningen för att införa tankesättet och dess metoder i hela verksamheten.⁹⁴

Leans principer om respekt för människan och ständiga förbättringar är viktiga utgångspunkter för myndighetens arbete. I årsredovisningen 2011 uttrycks att ”respekt för människan” ska genomsyra myndighetens arbete.

Stöd i myndighetens verksamhet

Betydelsen av projektet Offentligt etos

Projektet gav inspiration men inget större avtryck

Både generaldirektören och personer som arbetar med värdegrundsfrågor deltog i projektets aktiviteter. Bland annat bidrog Migrationsverket i Krus arbete med att ta fram en webb-utbildning om bemötande.

Migrationsverket arbetade redan med etik- och värdegrundsfrågor när Krus inledde sitt arbete med projektet Offentligt etos. Framförallt bemötandefrågor har varit aktuella länge. Projektet har inte haft så stor betydelse för Migrationsverkets arbete med dessa frågor.

Personer som arbetar med värdegrundsfrågor uppger dock att Krus projekt gav inspiration till det fortsatta arbetet. Det gav legitimitet och tyngd åt frågorna. Att byta erfarenheter med andra myndigheter sågs som positivt och inspirerande.

Den gemensamma värdegrunden upplevs som självklar av anställda

Den gemensamma värdegrunden för staten upplevdes som självklar, trots att de flesta inte hade sett skriften från Krus tidigare. Det var påtagligt att de anställda reflekterar mycket över sitt agerande och förhållningssätt.

⁹⁴ Migrationsverket (2010), *Årsredovisning 2009*; Migrationsverket (2011), *Årsredovisning 2010*.

Betydelsen av den egna värdegrunden

Flera medarbetare lyfte fram att värdeordet *empati* är viktigt när man träffar personer i utsatta situationer och fattar beslut som är avgörande för deras framtid. *Tydlighet* kan handla om att undvika att ge falska förhoppningar och om att minska risken för missförstånd. *Mod* kan handla om att man vågar fatta obekväma beslut men också om att våga vara tydlig. Värdeordet *mod* är något som särskilt lyfts fram och som flera uppger att de ibland hämtar stöd ifrån.

Ett skydd i en svår och utsatt roll

Av fokusgrupperna har framgått att värdegrunden är ett slags moraliskt stöd vid de tillfällen då arbetet ställer stora krav på handläggarna. Samtliga medarbetare som Statskontoret har varit i kontakt med har varit väl medvetna om värdeorden och vad de står för i Migrationsverkets verksamhet. Det förefaller finnas en diskussion kring etiska frågeställningar bland medarbetarna, som kanske inte alltid är initierad uppifrån utan snarare är sprungen ur handläggarnas behov av ett etiskt förhållningssätt i verksamheten. Flera menar att de egna värdeorden är något de förhåller sig till i det dagliga arbetet. En handläggare menar att orden hjälper henne genom vetskapen om att hon kan känna sig nöjd med ett beslut om hon agerat i enlighet med myndighetens värdegrund. Då vet hon att hon har gjort rätt oavsett om beslutet är positivt eller negativt för den sökande.

Produktivitetskrav konkurrerar med andra värden

Flera deltagare i fokusgrupperna menar att tidspressen ibland går ut över bemötandet. Även rättssäkerheten riskerar att försämrats. De uppföljningar som görs av handläggningen fokuserar på kvantitet snarare än kvalitet.

Några anser att de får dubbla budskap av cheferna och det kan vara svårt att veta vad de ska prioritera i vardagen. Samtidigt som den egna värdegrunden lyfts fram som viktig är det mycket fokus på handläggningstider och produktivitet.

Då känner jag i vår vardag att de här orden, de blir ord på ett papper.

Förtroendet för Migrationsverket

Undersökningar bland både allmänheten och brukare tyder på att Migrationsverket är en av de myndigheter som medborgare idag hyser lägst grad av förtroende för eller nöjdhet med.

För få mätpunkter i befintliga undersökningar

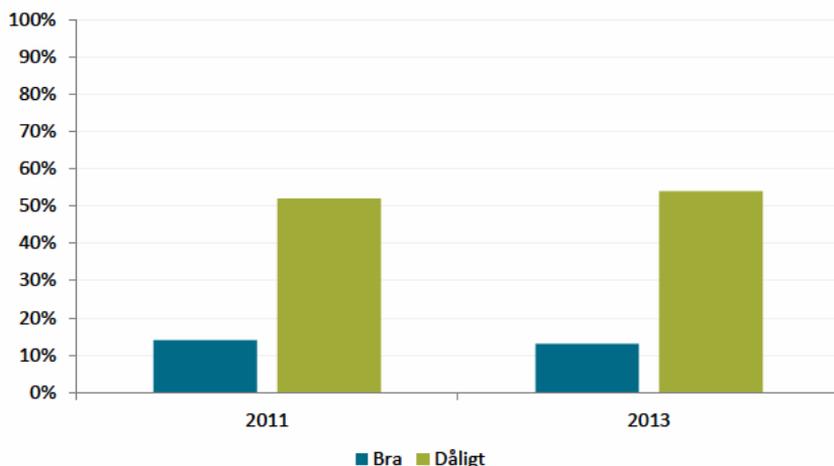
Statskontoret har gått igenom befintliga undersökningar men i samtliga är antalet mätpunkter för få för att det ska gå att göra jämförelser från perioden före och efter projektet Offentligt etos eller från perioden före och efter att Migrationsverket tog fram en egen värdegrund.

Nedan redovisar vi Migrationsverkets resultat i projektet Kvalitet i offentlig verksamhet som är ett samarbete mellan Statskontoret och SOM-institutet. I undersökningen får de tillfrågade ta ställning till frågan ”Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete”.⁹⁵

Drygt var tionde som har en åsikt om Migrationsverket tycker att arbetet sköts väl, medan runt hälften anser att det sköts dåligt. Endast Arbetsförmedlingen får ett lägre betyg i den senaste undersökningen från 2013. Ingen större skillnad kan skönjas mellan Migrationsverkets resultat de två åren myndigheten har ingått i studien hittills.

⁹⁵ Holmberg & Sommerstein (2013), *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*, SOM-rapport nr 2013:8, Göteborg: SOM-institutet., ss. 14 f.; Holmberg & Oleskog Tryggvason (2014), *Svenska folkets bedömning av offentliga myndigheters verksamhet*, SOM-rapport nr 2014:11, Göteborg: SOM-institutet, s. 21.

Diagram 1 Andel med positiv/negativ bedömning av Migrationsverkets arbete



Källa: SOM-institutets KOV-mätning.

Samtidigt bör det påpekas att det en låg andel av tillfrågade som faktiskt har en uppfattning om Migrationsverket. I SOM-institutets senaste undersökning uppger 26 procent att de inte har någon uppfattning om Migrationsverkets arbete och 3 procent att de inte känner till myndigheten.

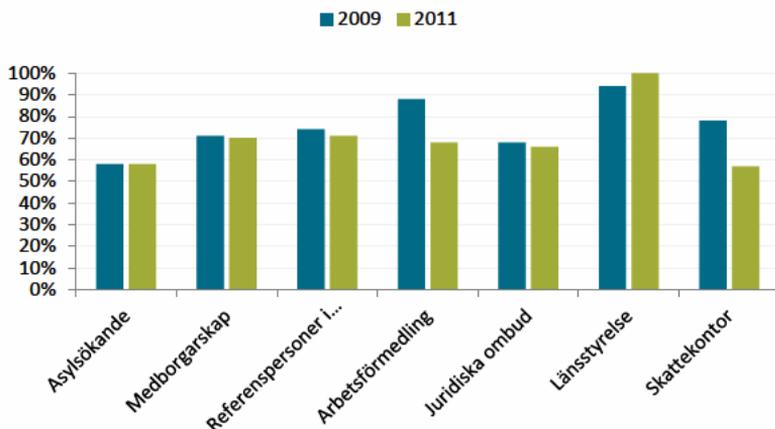
Egen undersökning har ändrats över tid

Migrationsverket har också vid två tillfällen genomfört egna brukarundersökningar bland sökande och myndigheter som man har haft kontakt med. Man planerade ursprungligen att också göra en undersökning 2013 men det gjordes inte, och man har inte heller några planer på att genomföra en liknande undersökning.

Det är vanskligt att jämföra över tid. Det går inte att utesluta att eventuella skillnader i resultaten beror på genomförandet av undersökningen, snarare än faktiska skillnader i uppfattningarna hos de som har kontakt med Migrationsverket. Migrationsverkets undersökningar har genomförts på olika sätt vid olika tidpunkter, bland annat avseende urvalsprinciper. Dessutom är antalet tillfrågade och andelen svarande

ofta lägre än vad som krävs för god statistik. Nedan redovisar vi resultat från frågan "Om du jämför med andra svenska myndigheter, känner du större eller mindre förtroende för Migrationsverket?". Frågans formulering är densamma för båda åren.

Diagram 2 Förtroendet för Migrationsverket 2009 och 2011. I figuren redovisas sökanden i olika typer av ärenden samt ett antal myndigheter.



Källa: Migrationsverket

Givet dessa förbehåll tyder undersökningarnas resultat på att personer som har kontakt med Migrationsverket har relativt högt förtroende för myndigheten jämfört med för andra svenska myndigheter. Förändringar mellan mättpunkterna är små och går inte att tolka som en utveckling åt endera hållet.

Myndighetsindelningar

Myndighetsindelningar

Uppdelning efter typ av verksamhet

Domstolar under Domstolsverket. N = 70

Alingsås tingsrätt
Arbetsdomstolen
Attunda tingsrätt
Blekinge tingsrätt
Borås tingsrätt
Domstolsverket
Eksjö tingsrätt
Eskilstuna tingsrätt
Falun tingsrätt
Förvaltningsrätten i Falun
Förvaltningsrätten i Göteborg
Förvaltningsrätten i Härnösand
Förvaltningsrätten i Jönköping
Förvaltningsrätten i Karlstad
Förvaltningsrätten i Linköping
Förvaltningsrätten i Luleå
Förvaltningsrätten i Malmö
Förvaltningsrätten i Stockholm
Förvaltningsrätten i Umeå
Förvaltningsrätten i Uppsala
Förvaltningsrätten i Växjö
Gotlands tingsrätt
Gällivare tingsrätt
Göta Hovrätt
Göteborgs tingsrätt
Halmstads tingsrätt
Haparanda tingsrätt
Helsingborgs tingsrätt
Hovrätten Skåne Blekinge
Hovrätten Västra Sverige
Hovrätten Övre Norrland
Hudiksvalls tingsrätt
Hyresnämnden i Göteborg
Hyresnämnden i Malmö
Hyresnämnden i Stockholm

Hässelholms tingsrätt
Högsta domstolen
Högsta förvaltningsdomstolen
Jönköpings tingsrätt
Kalmar tingsrätt
Kammarrätten i Göteborg
Kammarrätten i Jönköping
Kammarrätten i Stockholm
Kristianstads tingsrätt
Linköpings tingsrätt
Luleå tingsrätt
Lycksele tingsrätt
Mora tingsrätt
Nacka tingsrätt
Norrköpings tingsrätt
Nyköpings tingsrätt
Patentbesvärätten
Skaraborgs tingsrätt
Skellefteå tingsrätt
Solna tingsrätt
Stockholms tingsrätt
Sundsvalls tingsrätt
Svea Hovrätt
Södertälje tingsrätt
Södertörns tingsrätt
Uddevalla tingsrätt
Umeå tingsrätt
Uppsala tingsrätt
Varbergs tingsrätt
Värmlands tingsrätt
Västmanlands tingsrätt
Växjö tingsrätt
Ystads tingsrätt
Ångermanlands tingsrätt
Örebro tingsrätt

Kulturmyndigheter (myndigheter under Kulturdep.) N = 22

Forum för levande historia
Institutet för språk och folkminnen⁹⁶
Konstnärsnämnden
Livrustkammaren⁹⁷

⁹⁶ Kommentar: Ligger under Kulturdep. men är ett forskningsinstitut (dvs. hade också kunnat ingå i den gruppen)

⁹⁷ Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet

Moderna museet
Myndigheten för radio och tv
Myndigheten för tillgängliga medier
Nationalmuseum⁹⁸
Naturhistoriska riksmuseet
Riksantikvarieämbetet
Riksarkivet
Riksutställningar
Statens centrum för arkitektur⁹⁹
Statens försvarshistoriska museer
Statens historiska museer
Statens konstråd
Statens kulturråd
Statens maritima museer
Statens medieråd
Statens museer för världskultur
Statens musikverk
Zornsamlingarna

Länsstyrelser N = 21

Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län

⁹⁸ Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde

⁹⁹ Statens centrum för arkitektur och design

Lärosäten och forskningsinstitut (dvs. bedriver forskning). N = 34

Blekinge tekniska högskola
Gymnastik- och idrottshögskolan
Göteborgs universitet
Högskolan Dalarna
Högskolan i Borås
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Kristianstad
Högskolan Väst
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
Institutet för rymdfysik
Karlstads universitet
Karolinska institutet
Konstfack
Kungl. Konsthögskolan
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Kungl. Tekniska högskolan
Linköpings universitet
Linnéuniversitetet
Luleå tekniska universitet
Lunds universitet
Malmö högskola
Mittuniversitetet
Mälardalens högskola
Nordiska afrikainstitutet
SIEPS¹⁰⁰
Statens väg- och transportforskningsinstitut
Stockholms universitet
Sveriges lantbruksuniversitet
Södertörns högskola
Totalförsvarets forskningsinstitut
Umeå universitet
Örebro universitet

Polismyndigheter (myndigheter under Rikspolisstyrelsen) N = 22

Polismyndigheten Gotland
Polismyndigheten i Blekinge län
Polismyndigheten i Gävleborgs län
Polismyndigheten i Hallands län
Polismyndigheten i Jämtlands län

¹⁰⁰ Svenska institutet för europapolitiska studier

Polismyndigheten i Jönköpings län
Polismyndigheten i Kronobergs län
Polismyndigheten i Norrbotten
Polismyndigheten i Skåne
Polismyndigheten i Stockholms län
Polismyndigheten i Södermanland
Polismyndigheten i Uppsala län
Polismyndigheten i Värmland
Polismyndigheten i Västerbottens län
Polismyndigheten i Västernorrland
Polismyndigheten i Västmanlands län
Polismyndigheten i Västra Götaland
Polismyndigheten i Örebro län
Polismyndigheten i Östergötlands län
Rikspolisstyrelsen
Statens kriminaltekniska laboratorium
Säkerhetspolisen

Andra myndigheter. N = 104

Affärsverket svenska kraftnät
Allmänna reklamationsnämnden
Andra AP-fonden
Arbetsförmedlingen
Arbetsgivarverket
Bolagsverket
Boverket
Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Centrala studiestödsnämnden
Datainspektionen
Diskrimineringsombudsmannen
Ekobrottsmyndigheten
Ekonomistyrningsverket
Elsäkerhetsverket
Energimarknadsinspektionen
Exportkreditnämnden
Fastighetsmäklarinspektionen
Finansinspektionen
Fjärde AP-fonden
Folke Bernadotteakademin
FORMAS¹⁰¹
FORTE¹⁰²
Första AP-fonden

¹⁰¹ Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande

¹⁰² Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd

Försvarsexportmyndigheten
Försvarsmakten
Havs- och vattenmyndigheten
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Inspektionen för socialförsäkringen
Justitiekanslern
Kammarkollegiet
Kemikalieinspektionen
Kommerskollegium
Konjunkturinstitutet
Konkurrensverket
Konsumentverket
Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten
Kustbevakningen
Lantmäteriet
Livsmedelsverket
Lotteriinspektionen
Luftfartsverket
Läkemedelsverket
MIA¹⁰³
Migrationsverket
MSB¹⁰⁴
Myndigheten för handikappolitisk samordning
Myndigheten för yrkeshögskolan
Naturvårdsverket
Patent- och registreringsverket
Pensionsmyndigheten
Polarforskningssekreteriatet
Post- och telestyrelsen
Rekryteringsmyndigheten¹⁰⁵
Revisorsnämnden
Riksgäldskontoret
Rymdstyrelsen
Rättsmedicinalverket
Sameskolstyrelsen
SBU¹⁰⁶
Sjunde AP-fonden
Sjätte AP-fonden
Sjöfartsverket
Skatteverket
Skogsstyrelsen

¹⁰³ Myndigheten för internationella adoptionsfrågor

¹⁰⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

¹⁰⁵ Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

¹⁰⁶ Statens beredning för medicinsk utvärdering

Socialstyrelsen
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statens energimyndighet
Statens fastighetsverk
Statens geotekniska institut
Statens haverikommission
Statens institutionsstyrelse
Statens jordbruksverk
Statens servicecenter
Statens skolinspektion
Statens skolverk
Statens tjänstepensionsverk
Statens veterinärmedicinska anstalt
Statistiska centralbyrån
Statskontoret
Strålsäkerhetsmyndigheten
Svenska ESF-rådet¹⁰⁷
Svenska institutet
Sveriges geologiska undersökning
SWEDAC¹⁰⁸
SMHI¹⁰⁹
Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten
Tillväxtanalys¹¹⁰
Tillväxtverket
TLV¹¹¹
Trafikanalys
Trafikverket
Transportstyrelsen
Tredje AP-fonden
Tullverket
Ungdomsstyrelsen
Universitets- och högskolerådet
Universitetskanslersämbetet
Valmyndigheten
Verket för innovationssystem
Vetenskapsrådet
Åklagarmyndigheten
Överklagandenämnden för studiestöd

¹⁰⁷ Rådet för europeiska socialfonden i Sverige

¹⁰⁸ Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll

¹⁰⁹ Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

¹¹⁰ Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

¹¹¹ Tandvårds- och Läkemedelsförmånsverket

Uppdelning efter andel intäkter från avgifter eller bidrag

Låg andel (0 – 10 %) N = 56

Allmänna reklamationsnämnden
Arbetsdomstolen
Arbetsförmedlingen
Boverket
Datainspektionen
Diskrimineringsombudsmannen
Domstolsverket
Ekobrottsmyndigheten
Elsäkerhetsverket
Energimarknadsinspektionen
Fastighetsmäklarinspektionen
FORMAS
Forum för levande historia
Försvarsmakten
Havs- och vattenmyndigheten
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Inspektionen för socialförsäkringen
Justitiekanslern
Konjunkturinstitutet
Konkurrensverket
Konstfack
Konstnärsnämnden
Konsumentverket
Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten
Kungl. Konsthögskolan
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Kustbevakningen
Lotteriinspektionen
MIA
Migrationsverket
Myndigheten för yrkeshögskolan
Patentbesvärslätten
Riksgäldskontoret
Rikspolisstyrelsen
Riksutställningar
Rymdstyrelsen
SIEPS
Statens haverikommission
Statens konstråd
Statens kulturråd
Statens skolinspektion

Statens skolverk
Statskontoret
Svenska ESF-rådet
Svenska institutet
Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden
Säkerhetspolisen
Tillväxtverket
TLV
Trafikanalys
Tullverket
Valmyndigheten
Verket för innovationssystem
Åklagarmyndigheten
Överklagandenämnden för studiestöd

Viss andel (11 – 40 %) N = 60

Blekinge tekniska högskola
Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Ekonomistyrningsverket
Finansinspektionen
Folke Bernadotteakademin
FORTE
Gymnastik- och idrottshögskolan
Göteborgs universitet
Högskolan Dalarna
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Kristianstad
Högskolan Väst
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
Institutet för språk och folkminnen
Karlstads universitet
Kemikalieinspektionen
Kommerskollegium
Linköpings universitet
Linnéuniversitetet
Livrustkammaren
Luleå tekniska universitet
Länsstyrelsen i Stockholms län
Malmö högskola
Mittuniversitetet
Moderna museet
MSB

Myndigheten för radio och tv
Myndigheten för tillgängliga medier
Mälardalens högskola
Nationalmuseum
Naturhistoriska riksmuseet
Riksarkivet
Rättsmedicinalverket
Sameskolstyrelsen
SBU
Skatteverket
Socialstyrelsen
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statens centrum för arkitektur
Statens energimyndighet
Statens försvarshistoriska museer
Statens geotekniska institut
Statens historiska museer
Statens medieråd
Statens museer för världskultur
Statens musikverk
Stockholms universitet
Strålsäkerhetsmyndigheten
Sveriges geologiska undersökning
Södertörns högskola
Tillväxtanalys
Trafikverket
Transportstyrelsen
Umeå universitet
Ungdomsstyrelsen
Vetenskapsrådet
Örebro universitet

Hög andel (över 40 %) N = 60

Affärsverket svenska kraftnät
Arbetsgivarverket
Bolagsverket
Centrala studiestödsnämnden
Exportkreditnämnden
Försvarexportmyndigheten
Institutet för rymdfysik
Kammarkollegiet
Karolinska institutet
Kungl. Tekniska högskolan
Lantmäteriet
Livsmedelsverket

Luftfartsverket
Lunds universitet
Läkemedelsverket
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Myndigheten för handikappolitisk samordning
Naturvårdsverket
Nordiska afrikainstitutet
Patent- och registreringsverket
Pensionsmyndigheten
Polarforskningssekretariatet
Post- och telestyrelsen
Rekryteringsmyndigheten
Revisorsnämnden
Riksantikvarieämbetet
Sjöfartsverket
Skogsstyrelsen
SMHI
Statens fastighetsverk
Statens institutionsstyrelse
Statens jordbruksverk
Statens maritima museer
Statens servicecenter
Statens tjänstepensionsverk
Statens veterinärmedicinska anstalt
Statens väg- och transportforskningsinstitut
Statistiska centralbyrån
Sveriges lantbruksuniversitet

Totalförsvarets forskningsinstitut
Universitets- och högskolerådet

Uppgift saknas. N = 97

Alingsås tingsrätt
Andra AP-fonden
Attunda tingsrätt
Blekinge tingsrätt
Borås tingsrätt
Eksjö tingsrätt
Eskilstuna tingsrätt
Falun tingsrätt
Fjärde AP-fonden
Första AP-fonden
Förvaltningsrätten i Falun
Förvaltningsrätten i Göteborg
Förvaltningsrätten i Härnösand
Förvaltningsrätten i Jönköping
Förvaltningsrätten i Karlstad
Förvaltningsrätten i Linköping
Förvaltningsrätten i Luleå
Förvaltningsrätten i Malmö
Förvaltningsrätten i Stockholm
Förvaltningsrätten i Umeå
Förvaltningsrätten i Uppsala
Förvaltningsrätten i Växjö
Gotlands tingsrätt
Gällivare tingsrätt
Göta Hovrätt
Göteborgs tingsrätt
Halmstads tingsrätt
Haparanda tingsrätt
Helsingborgs tingsrätt
Hovrätten Skåne Blekinge
Hovrätten Västra Sverige
Hovrätten Övre Norrland
Hudiksvalls tingsrätt
Hyresnämnden i Göteborg
Hyresnämnden i Malmö
Hyresnämnden i Stockholm
Hässleholms tingsrätt
Högskolan i Borås
Högsta domstolen
Högsta förvaltningsdomstolen
Jönköpings tingsrätt

Kalmar tingsrätt
Kammarrätten i Göteborg
Kammarrätten i Jönköping
Kammarrätten i Stockholm
Kristianstads tingsrätt
Linköpings tingsrätt
Luleå tingsrätt
Lycksele tingsrätt
Mora tingsrätt
Nacka tingsrätt
Norrköpings tingsrätt
Nyköpings tingsrätt
Polismyndigheten Gotland
Polismyndigheten i Blekinge län
Polismyndigheten i Gävleborgs län
Polismyndigheten i Hallands län
Polismyndigheten i Jämtlands län
Polismyndigheten i Jönköpings län
Polismyndigheten i Kronobergs län
Polismyndigheten i Norrbotten
Polismyndigheten i Skåne
Polismyndigheten i Stockholms län
Polismyndigheten i Södermanland
Polismyndigheten i Uppsala län
Polismyndigheten i Värmland
Polismyndigheten i Västerbottens län
Polismyndigheten i Västernorrland
Polismyndigheten i Västmanlands län
Polismyndigheten i Västra Götaland
Polismyndigheten i Örebro län
Polismyndigheten i Östergötlands län
Sjunde AP-fonden
Sjätte AP-fonden
Skaraborgs tingsrätt
Skellefteå tingsrätt
Solna tingsrätt
Statens kriminaltekniska laboratorium
Stockholms tingsrätt
Sundsvalls tingsrätt
Svea Hovrätt
SWEDAC
Södertälje tingsrätt
Södertörns tingsrätt
Tredje AP-fonden
Uddevalla tingsrätt
Umeå tingsrätt

Universitetskanslersämbetet
Uppsala tingsrätt
Varbergs tingsrätt
Värmlands tingsrätt
Västmanlands tingsrätt
Växjö tingsrätt
Ystads tingsrätt
Zornsamlingarna
Ångermanlands tingsrätt
Örebro tingsrätt

Uppdelning efter storlek och medborgarkontakter

Indelningen har gjorts enligt en förteckning från Myndigheten för delaktighet (tidigare Handisam). Verksamheter är kundintensiva om de berör stora delar av befolkningen och medborgare har behov av information från eller kommunikation med myndigheten för att klara sina vardagliga åtaganden. Myndigheter som är mindre kundintensiva har verksamhet som berör mindre grupper av medborgare och mer indirekt.¹¹²

Små myndigheter med många medborgarkontakter N = 35

Allmänna reklamationsnämnden
Brottsförebyggande rådet
Brottsoffermyndigheten
Diskrimineringsombudsmannen
Elsäkerhetsverket
Forum för levande historia
Gymnastik- och idrottshögskolan
Justitiekanslern
Konstfack
Konsumentverket
Kungl. Konsthögskolan
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Livrustkammaren
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län

¹¹² Förslag på öppna jämförelser av tillgänglighet i staten. Återrapportering av regeringsuppdrag S2008/4548/ST (delvis) Handisam Serie A 2009:4 (dnr. 2008/0169).

Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Moderna museet
Myndigheten för tillgängliga medier
Myndigheten för yrkeshögskolan
Nationalmuseum
Statens försvarshistoriska museer
Statens historiska museer
Statens kulturråd
Statens maritima museer
Statens museer för världskultur
Valmyndigheten

Små myndigheter med få medborgarkontakter N = 48

Arbetsdomstolen
Arbetsgivarverket
Datainspektionen
Ekonomistyrningsverket
Energimarknadsinspektionen
Exportkreditnämnden
Fastighetsmäklarinspektionen
Folke Bernadotteakademin
FORMAS
FORTE
Försvarexportmyndigheten
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Inspektionen för socialförsäkringen
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
Institutet för rymdfysik
Institutet för språk och folkminne
Kommerskollegium
Konjunkturinstitutet
Konkurrensverket
Lotteriinspektionen
MIA
Myndigheten för radio och tv
Nordiska afrikainstitutet
Patentbesvärslätten
Polarforskningssekretariatet
Revisorsnämnden
Riksgäldskontoret
Rymdstyrelsen
Sameskolstyrelsen
SBU

SIEPS
Statens geotekniska institut
Statens haverikommission
Statens konstråd
Statens medieråd
Statens musikverk
Statens väg- och transportforskningsinstitut
Statskontoret
Svenska institutet
SWEDAC
Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden
TLV
Trafikanalys
Ungdomsstyrelsen
Universitetskanslersämbetet
Verket för innovationssystem
Vetenskapsrådet
Överklagandenämnden för studiestöd

Stora myndigheter med många medborgarkontaktet N = 59

Arbetsförmedlingen
Blekinge tekniska högskola
Boverket
Centrala studiestödsnämnden
Domstolsverket
Göteborgs universitet
Högskolan Dalarna
Högskolan i Borås
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Kristianstad
Högskolan Väst
Kammarkollegiet
Karlstads universitet
Kronofogdemyndigheten
Kungl. Tekniska högskolan
Lantmäteriet
Linköpings universitet
Linnéuniversitetet
Livsmedelsverket
Luleå tekniska universitet
Lunds universitet
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Malmö högskola
Migrationsverket
Mittuniversitetet
MSB
Mälardalens högskola
Naturhistoriska riksmuseet
Pensionsmyndigheten
Post- och telestyrelsen
Riksantikvarieämbetet
Rikspolisstyrelsen
Sjöfartsverket
Skatteverket
Socialstyrelsen
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statens institutionsstyrelse
Statens skolinspektion
Statens skolverk
Statistiska centralbyrån
Stockholms universitet
Sveriges lantbruksuniversitet
Södertörns högskola
Trafikverket
Transportstyrelsen
Umeå universitet
Uppsala tingsrätt
Åklagarmyndigheten
Örebro universitet

Stora myndigheter med få medborgarkontakter N = 25

Bolagsverket
Finansinspektionen
Försvarmakten
Havs- och vattenmyndigheten
Kemikalieinspektionen
Kriminalvården
Kustbevakningen
Luftfartsverket
Läkemedelsverket

Naturvårdsverket
Patent- och registreringsverket
Riksarkivet
Rättsmedicinalverket
Skogsstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens fastighetsverk
Statens jordbruksverk
Statens servicecenter
Statens tjänstepensionsverk
Statens veterinärmedicinska anstalt
Strålsäkerhetsmyndigheten
Sveriges geologiska undersökning
Tillväxtverket
Totalförsvarets forskningsinstitut
Tullverket

Ingår ej, då uppgift om årsarbetskraft eller kundintensitet saknas
N = 106

Affärsverket svenska kraftnät
Alingsås tingsrätt
Andra AP-fonden
Attunda tingsrätt
Blekinge tingsrätt
Borås tingsrätt
Ekobrottsmyndigheten
Eksjö tingsrätt
Eskilstuna tingsrätt
Falun tingsrätt
Fjärde AP-fonden
Första AP-fonden
Förvaltningsrätten i Falun
Förvaltningsrätten i Göteborg
Förvaltningsrätten i Härnösand
Förvaltningsrätten i Jönköping
Förvaltningsrätten i Karlstad
Förvaltningsrätten i Linköping
Förvaltningsrätten i Luleå
Förvaltningsrätten i Malmö
Förvaltningsrätten i Stockholm
Förvaltningsrätten i Umeå
Förvaltningsrätten i Uppsala
Förvaltningsrätten i Växjö
Gotlands tingsrätt
Gällivare tingsrätt

Göta Hovrätt
Göteborgs tingsrätt
Halmstads tingsrätt
Haparanda tingsrätt
Helsingborgs tingsrätt
Hovrätten Skåne Blekinge
Hovrätten Västra Sverige
Hovrätten Övre Norrland
Hudiksvalls tingsrätt
Hyresnämnden i Göteborg
Hyresnämnden i Malmö
Hyresnämnden i Stockholm
Hässelholms tingsrätt
Högsta domstolen
Högsta förvaltningsdomstolen
Jönköpings tingsrätt
Kalmar tingsrätt
Kammarrätten i Göteborg
Kammarrätten i Jönköping
Kammarrätten i Stockholm
Karolinska institutet
Konstnärsnämnden
Kristianstads tingsrätt
Linköpings tingsrätt
Luleå tingsrätt
Lycksele tingsrätt
Mora tingsrätt
Myndigheten för handikappolitisk samordning
Nacka tingsrätt
Norrköpings tingsrätt
Nyköpings tingsrätt
Polismyndigheten Gotland
Polismyndigheten i Blekinge län
Polismyndigheten i Gävleborgs län
Polismyndigheten i Hallands län
Polismyndigheten i Jämtlands län
Polismyndigheten i Jönköpings län
Polismyndigheten i Kronobergs län
Polismyndigheten i Norrbotten
Polismyndigheten i Skåne
Polismyndigheten i Stockholms län
Polismyndigheten i Södermanland
Polismyndigheten i Uppsala län
Polismyndigheten i Värmland
Polismyndigheten i Västerbottens län
Polismyndigheten i Västernorrland

Polismyndigheten i Västmanlands län
Polismyndigheten i Västra Götaland
Polismyndigheten i Örebro län
Polismyndigheten i Östergötlands län
Rekryteringsmyndigheten
Riksutställningar
Sjunde AP-fonden
Sjätte AP-fonden
Skaraborgs tingsrätt
Skellefteå tingsrätt
SMHI
Solna tingsrätt
Statens centrum för arkitektur
Statens kriminaltekniska laboratorium
Stockholms tingsrätt
Sundsvalls tingsrätt
Svea Hovrätt
Svenska ESF-rådet
Säkerhetspolisen
Södertälje tingsrätt
Södertörns tingsrätt
Tillväxtanalys
Tredje AP-fonden
Uddevalla tingsrätt
Umeå tingsrätt
Universitets- och högskolerådet
Varbergs tingsrätt
Värmlands tingsrätt
Västmanlands tingsrätt
Växjö tingsrätt
Ystads tingsrätt
Zornsamlingarna
Ångermanlands tingsrätt
Örebro tingsrätt

Bilaga 6

Om myndigheternas egna värdeord och deras relation till den statliga värdegrunden

Hälften av myndigheterna i Statskontorets enkät har tagit fram egna värdeord. Av dessa har 141 myndigheter angett vilka värdeord värdegrunden består av. Totalt förekommer 127 olika ord eller begrepp. Vi har bearbetat värdeorden så att ord med samma stam har fått samma form. De tre vanligaste orden *respekt*, *öppenhet* och *engagemang* förekommer 37, 35 respektive 27 gånger. De 21 polismyndigheterna har samma värdeord och dessa har räknats endast en gång.

Vi har därefter sorterat myndigheternas värdeord efter de sex principerna i den gemensamma värdegrunden. Precis som i nulägesbilden från 2010 är principen om effektivitet och service den som allra flest myndigheter relaterar till. Demokrati är den princip som minst antal myndigheter refererar till. Det är inte heller särskilt många värdeord som enkelt kan sorteras under principerna rättssäkerhet eller objektivitet, vilket skiljer våra resultat från nulägesbilden 2010. Betydligt vanligare är numera att värdeorden kan relateras till fri åsiktsbildning eller respekt. En närmare granskning av myndigheter som använder dessa värdeord visar, att de inte bara syftar på öppenhet och respekt gentemot medborgarna utan har ofta syftet att skapa ett gott arbetsklimat internt. Det finns ett stort antal värdeord som ännu tydligare handlar om interna förhållanden, exempelvis lyhördhet, laganda, arbetsglädje, passion och prestigelöshet. På samma sätt har många myndigheter ord som beskriver hur medarbetarna är eller bör vara, eller att verksamheten ska präglas av kvalitet. Det är vanligare att myndigheters värdeord beskriver det interna förhållningssättet på myndigheterna än att de berör den statliga värdegrundens principer och relationen till medborgarna.

För att illustrera hur ofta orden används i förhållande till varandra skapades sedan ett så kallat ordmoln. Ordens storlek i bilden beror på hur frekventa de är. Exempelvis är ordet Engagemang 27 gånger större än ordet Medborgarperspektiv, som endast förekommer en gång.

För att göra framställningen mer överskådlig återges en bild där endast ord som förekommer tre eller fler gånger förekommer.

Diagram 1 Ordmoln med myndigheternas värdeord, endast ord med tre förekomster eller fler

