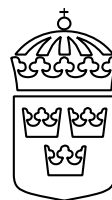


Regeringens skrivelse

2016/17:23



Riksrevisionens rapport om nationella samordnare som statligt styrmedel

Skr.
2016/17:23

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 27 oktober 2016

Stefan Löfven

Ardalan Shekarabi
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser i rapporten Nationella samordnare som statligt styrmedel (RiR 2016:5). Riksrevisionens övergripande bedömning i rapporten är att nationella samordnare kan vara ett ändamålsenligt styrmedel, men att resultatet beror på hur samordnarna används och vilka förutsättningar de ges.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning på området och delar myndighetens bedömning att samordnare kan vara ett innovativt och utforskande styrmedel. En samordnares ofta flexibla mandat kan, rätt använt, utgöra ett användbart komplement till den kompetens som finns hos befintliga myndigheter. Regeringen avser att, när det bedöms ändamålsenligt, även fortsättningsvis tillsätta nationella samordnare.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	3
3	Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	4
Bilaga	Nationella samordnare som statligt styrmedel (RiR 2016:5)	5
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 oktober 2016		74

Riksrevisionen har granskat användningen av nationella samordnare som statligt styrmedel. Granskningens syfte har varit att bedöma ändamålsenligheten i regeringens styrning med nationella samordnare. Granskningen omfattar såvitt avser regeringen och Regeringskansliet totalt 33 nationella samordningsuppdrag som beslutats 2005–2015.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Nationella samordnare som statligt styrmedel (RiR 2016:5), se *bilaga*. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 11 maj 2016.

2 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens övergripande bedömning är att nationella samordnare kan vara ett ändamålsenligt styrmedel, men att resultatet beror på hur samordnarna används och vilka förutsättningar de ges. Riksrevisionen konstaterar att vissa samordnare lyckas med sitt uppdrag, medan andra inte uppnår de förväntade resultaten. Enligt myndigheten får samordnarna som regel ett flexibelt mandat, vilket ger goda möjligheter till situationsanpassning samt skapar utrymme för nya idéer, arbetsformer och tillvägagångssätt.

Riksrevisionen anser att flexibiliteten är de nationella samordnarnas främsta styrka. Samtidigt menar myndigheten att flexibiliteten har vissa negativa konsekvenser, såsom att regeringen har begränsad kontroll över utfallet samt att det uppstår en otydlighet om samordnarens roll och en brist på insyn. Utöver det flexibla mandatet har Riksrevisionen identifierat fyra faktorer som är av stor betydelse för att styrningen ska bli framgångsrik: samordnarnas kompetens och legitimitet, etablerandet av en ömsesidig dialog, prioriteringar av målgrupper och frågornas karaktär.

Enligt Riksrevisionen är nationella samordnare till sin natur ett innovativt och utforskande styrmedel som kan användas när det inte finns några självklara lösningar eller handlingsalternativ. Myndigheten konstaterar vidare att ett samordningsuppdrag ofta är ett sätt för regeringen att få ny kunskap om förhållanden i en sakfråga eller om opinionen hos landets kommuner eller andra relevanta aktörer.

Riksrevisionen bedömer att det inte alltid finns intresse eller kapacitet att förvalta den information som de nationella samordnarna inhämtar och att informationen inte används av regeringen i den utsträckning som är möjlig. Myndigheten framhåller att det för att samordnarna ska fungera som ett effektivt verktyg krävs att deras arbete och erfarenhet tas till vara av regeringen och Regeringskansliet.

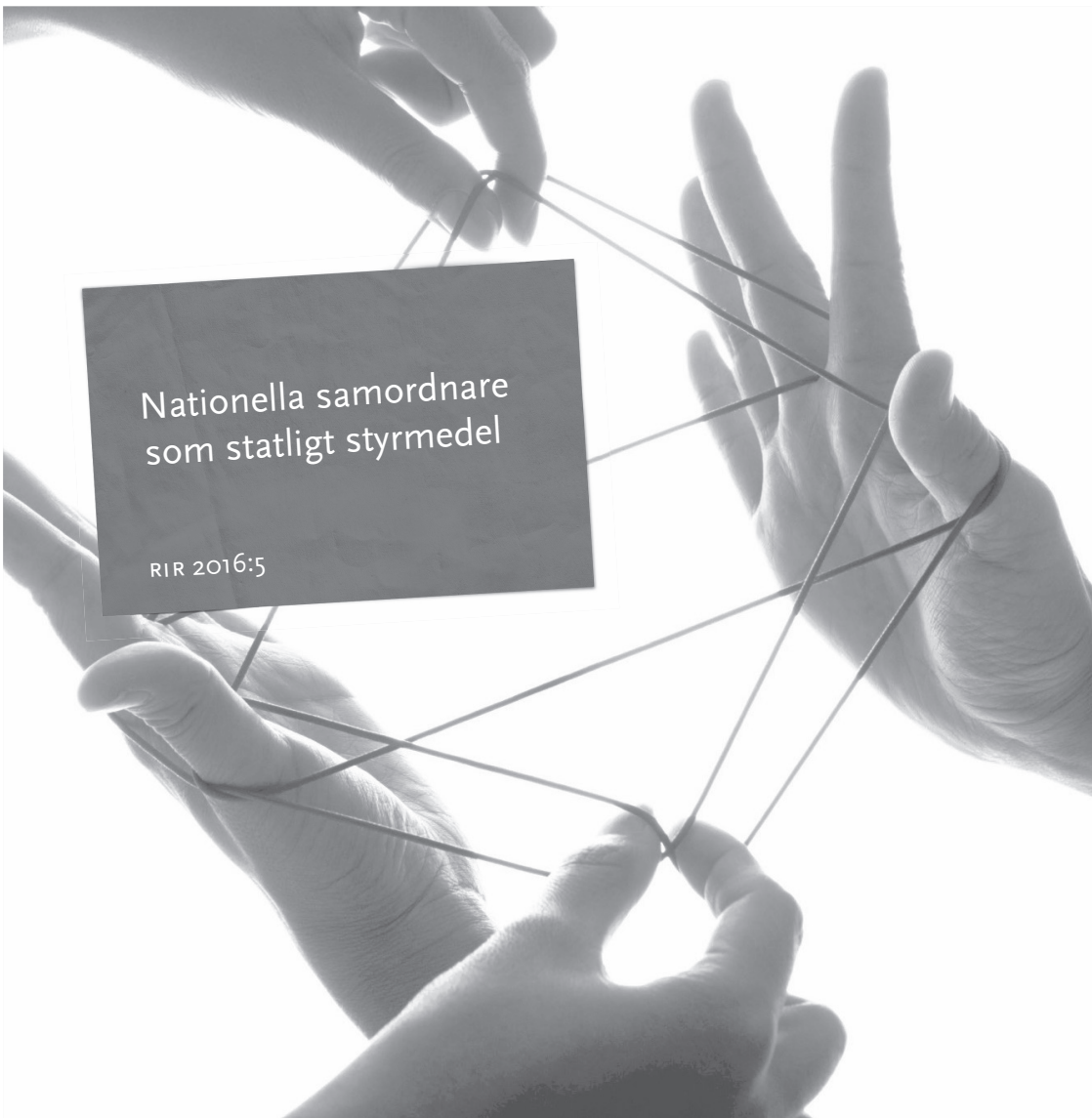
Riksrevisionen konstaterar avslutningsvis att det är en viktig demokratisk princip att medborgarna ska ha möjlighet att följa och förstå vad regeringen gör.

3 Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning på området och delar myndighetens bedömning att samordnare kan vara ett innovativt och utforskande styrmedel. En samordnares ofta flexibla mandat kan, rätt använt, utgöra ett användbart komplement till den kompetens som finns hos befintliga myndigheter. Regeringen noterar även att myndigheten har identifierat vissa negativa konsekvenser som denna styrform kan ge upphov till. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning när det gäller medborgarnas behov av insyn och delar myndighetens bedömning att det är angeläget att samordnarnas resultat kan tillvaratas.

Regeringen avser att, när det bedöms ändamålsenligt, även fortsättningsvis besluta om samordningsuppdrag. Vid framtida ställningstaganden till om samordnare bör tillsättas utgör Riksrevisionens granskningsrapport, tillsammans med konstitutionsutskottets uttalanden i utskottets granskningsärende Samordnare inom olika politikområden (bet. 2015/16:KU10 s. 42–83) och Statskontorets rapport Nationella samordnare – Statlig styrning i otraditionella former? (2014), ett värdefullt underlag.

Regeringen anser med detta att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Nationella samordnare
som statligt styrmedel

RIR 2016:5



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-397-4

RIR 2016:5

FOTO: ULTRA.F

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016



RiR 2016:5

Nationella samordnare som statligt styrmedel



Skr. 2016/17:23
Bilaga

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-04-28
DNR: 3.1.1-2015-0303
RIR 2016:5

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Nationella samordnare som statligt styrmedel

Riksrevisionen har granskat användningen av nationella samordnare som statligt styrmedel. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finans-, Arbetsmarknads-, Justitie- och Socialdepartementen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Vi vill tacka referenspersonerna Bengt Jacobsson och Helena Wockelberg samt seminariedeltagare vid Uppsala universitet och Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Rapporten innehåller slutsatser som avser regeringen och Regeringskansliet.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Leif Svensson har varit föredragande. Revisorerna Daniel Bjerstedt, Max Dahlbäck och Josephine Massie samt enhetschef Camilla Gjerde har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Leif Svensson

För kännedom:

Regeringen, Regeringskansliet

Skr. 2016/17:23
Bilaga

Innehåll

Sammanfattning och slutsatser	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv	13
1.2 Syfte och granskningsfrågor	14
1.3 Omfattning och avgränsningar	14
1.4 Bedömningsgrunder	15
1.5 Metod och genomförande	15
2 Vad är en nationell samordnare?	19
2.1 Samordnare tillsätts när många aktörer ska dra åt samma håll	19
2.2 Samordningsuppdrag kommer i många former	20
2.3 Antalet nationella samordnare har ökat	22
2.4 Styrningen genom nationella samordnare har varit otydlig	23
3 Fyra fallstudier	25
3.1 Samordnaren mot våld i nära relationer 2012–2014	25
3.2 Vårdvalssamordnaren 2012–2014	28
3.3 Flyktingsamordnarna 2014	31
3.4 Hemlöshetssamordnaren 2012–2014	34
4 Styrmedlets ändamålsenlighet	39
4.1 Uppnås de förväntade resultaten?	39
4.2 Vilka faktorer är viktiga för att resultat ska uppnås?	43
4.3 Medför styrningen negativa konsekvenser?	49
Källförteckning	55
Bilaga 1. Nationella samordnare 2005–2015	61
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns ytterligare en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se . Den kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 2. Riksrevisionens fallstudier av fyra nationella samordnare	

Skr. 2016/17:23

Bilaga

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och slutsatser

Granskningens bakgrund

Det har blivit allt vanligare att regeringen tillsätter nationella samordnare för att hantera aktuella frågor och samhällsproblem. De nationella samordnarna ingår inte i de ordinarie förvaltningsmyndigheterna. Deras uppdrag är tidsbegränsade och bygger på frivillighet för de aktörer som är mottagare av den statliga styrningen. Tidigare studier har visat att nationella samordnare inte är ett homogent fenomen. Det finns betydande variation i hur de är organiserade, vilka resurser som ställs till deras förfogande och vilken typ av problem de ska hantera. Kunskapen om när styrmedlet fungerar är begränsad. Det har därför varit angeläget att undersöka vilka resultat som nationella samordnare uppnår och om det är ett ändamålsenligt styrmedel.

Syfte

Granskningens syfte är att bedöma ändamålsenligheten i regeringens styrning med nationella samordnare. Med ändamålsenlighet avses förutsättningarna att uppnå förväntade resultat utan att det uppstår negativa konsekvenser för ordinarie myndigheter eller för dem som styrningen riktar sig till. Ändamålsenlighet handlar även om vilka förutsättningar styrformen ger för offentlig insyn och ansvarsutkrävande. Följande frågor har varit vägledande för granskningen:

- Uppnår nationella samordnare förväntade resultat?
- Vilka förutsättningar är viktiga för att nationella samordnare ska kunna uppnå förväntade resultat?
- Medför användandet av nationella samordnare negativa konsekvenser?

Genomförande

Granskningen består av tre empiriska delar: en kartläggning av de 33 samordningsuppdrag som tillsatts under perioden 2005–2015, intervjuer med representanter för 12 av dessa samordningsuppdrag samt fallstudier där fyra av samordningsuppdragen undersöks mer utförligt. Fallstudierna avser den nationella samordnaren mot våld i nära relationer, världvalssamordnaren, flyktingsamordnarna samt hemlöshetssamordnaren. Såväl intervjustudien som fallstudierna har valts för att täcka in samordnarnas varierande uppdrag och förutsättningar. Under fallstudierna har intervjuer genomförts med de nationella samordnarna själva, deras uppdragsgivare och målgrupper samt andra berörda aktörer.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande bedömning är att nationella samordnare kan vara ett ändamålsenligt styrmedel men resultatet beror på hur samordnarna används och vilka förutsättningar de ges. Nationella samordnare får som regel ett brett och flexibelt mandat vilket ger goda möjligheter till situationsanpassning samt skapar utrymme för att utveckla och pröva nya idéer, arbetsformer och tillvägagångssätt. Samtidigt visar granskningen att just det breda och flexibla mandatet gör att regeringen har begränsad kontroll över utfallet och att det skapas otydliga ansvarsförhållanden med begränsade möjligheter till insyn.

Styrning med blandat resultat

De flesta nationella samordnare har ett uppdrag som är riktat både nedåt och uppåt: de ska dels påverka en eller flera målgrupper, dels bidra med ny kunskap som regeringen kan utgå från när den utvecklar den ordinarie styrningen. Vissa nationella samordnare lyckas med sina uppdrag medan andra inte uppnår de förväntade resultaten. Gemensamt för merparten av samordnarna är att de lyckas sätta fokus på den aktuella frågan och kan påverka målgruppens vilja att förändra sitt beteende i enlighet med regeringens önskemål. Det är däremot svårare för nationella samordnare att förändra målgruppens beteende. Det beror på att samordnaren inte lyckas öka målgruppens förmåga att agera eller att det finns strukturella hinder för ett förändrat beteende.

Granskningen visar att nationella samordnare ofta tar till sig och försöker föra tillbaka ny kunskap till regeringen, även i de fall där detta inte är samordningsuppdragets främsta syfte. Den information samordnarna återför till regeringen kommer däremot inte alltid till användning.

Flexibiliteten är de nationella samordnarnas främsta styrka...

Granskningen visar att samordnarnas möjligheter att uppnå förväntade resultat är beroende av den frihet de får i genomförandet av uppdragen och att det är just flexibiliteten som utgör de nationella samordnarnas styrka i förhållande till andra styrmedel.

Nationella samordnare är ett av flera styrmedel som regeringen kan använda för att agera i en fråga. Andra handlingsalternativ är att tillsätta en utredning, ingå förhandlingar med andra aktörer eller att uppdra åt en myndighet att driva på målgruppen via föreskrifter eller rekommendationer. Vanligtvis väljer regeringen inte det ena eller det andra alternativet utan använder styrmedlen parallellt eller efter varandra.

Ett vanligt skäl för att tillsätta nationella samordnare är att regeringen behöver hantera frågor som involverar många aktörer. Riksrevisionens granskning belyser att

regeringen använder nationella samordnare för att visa handlingskraft i en prioriterad fråga samtidigt som samordnaren söker svar på hur frågan bäst kan hanteras. Ytterligare skäl för regeringen att tillsätta en nationell samordnare är att det finns behov att agera i akuta situationer eller att det finns en tydlig efterfrågan på statlig styrning.

Gemensamt för dessa situationer är att det är oklart vad som är ett lämpligt handlingsalternativ eller att regeringen inte har tid eller möjlighet att välja det långsiktigt mest ändamålsenliga styrmedlet. I uppdragsbeskrivningen ges samordnaren mandat att samla in information, förhandla med målgruppen och driva på för en beteendeförändring inom målgruppen. Samordningsuppdragen inkluderar därmed element som känns igen från andra handlingsalternativ såsom att tillsätta utredare, förhandlare eller att ge uppdrag åt förvaltningsmyndigheter. Med sitt breda mandat och stora tolkningsutrymme tillåts samordnaren utforska olika möjligheter för att se vilka vägar som är framkomliga.

... men ett flexibelt uppdrag innebär också nackdelar

Ett flexibelt uppdrag är en viktig förutsättning för att nationella samordnare ska kunna uppnå förväntade resultat. Samtidigt medför denna frihet vissa negativa konsekvenser.

För det första uppstår en otydlighet om samordnarens roll och vem som har ansvar för styrningen. När en nationell samordnare uttalar sig är det oklart om det är på regeringens vägnar. I praktiken finns denna otydlighet oberoende av om nationella samordnare tillsätts som organ inom Regeringskansliet eller i form av kommittéer. Trots att kommittéer formellt sett är självständiga myndigheter och omfattas av särskilda regler för insyn och transparens visar granskningen att även dessa samordningsuppdrag bedrivs i nära och informellt samarbete med ansvarigt statsråd. I sådana fall är ansvarsfördelningen mellan statsråd och samordnare i praktiken inte tydligare än för samordnare inom Regeringskansliet.

Vidare finns problem med möjligheterna till insyn i samordnarnas arbete eftersom uppdragsbeskrivningar och avrapportering varierar stort mellan samordnarna. I vissa fall saknas uppdragsbeskrivningar och en del samordnare lämnar inte någon slutrapport.

Behovet av ett flexibelt mandat gör det svårt för regeringen att styra samordnarna via detaljerade direktiv. Det flexibla mandatet och samordnarens möjlighet att själv bestämma inriktningen på uppdraget medför att regeringen har begränsad kontroll över utfallet. I stället bygger relationen mellan regeringen och den nationella samordnaren på tillit.

Viktiga faktorer för en framgångsrik styrning

Utöver det flexibla mandatet har Riksrevisionen identifierat fyra faktorer som är av stor betydelse för att styrningen ska bli framgångsrik: samordnarnas kompetens och legitimitet, etablerandet av en ömsesidig dialog, prioritering av målgrupper samt frågornas karaktär.

De nationella samordnarnas tillgång till relevanta arenor och förmåga att få gehör hos berörda målgrupper är helt avgörande för möjligheterna att uppnå de förväntade resultaten. Detta förenklas om samordnaren har en sedan tidigare etablerad relation till målgruppen och har god förståelse för politiska processer. För att vinna legitimitet hos målgrupperna bör samordnaren dessutom tydligt framstå som regeringens representant genom att utgöra en kanal till regeringen samt ha mandat att föra regeringens talan.

För att samordnarna ska nå resultat krävs vissa eftergifter, ibland i form av stimulansmedel men oftare i form av att samordnaren fungerar som en länk till regeringen och förmedlar målgruppernas perspektiv. Trots att styrlogiken bakom nationella samordnare huvudsakligen baseras på frivillighet räcker det därmed inte med att försöka övertyga målgrupperna genom argument och goda exempel. Samordnarna måste även kunna erbjuda något i gengäld.

Samordnare har lättare att uppnå resultat när det görs tydligt vilken aktör regeringen ser som huvudansvarig för frågan. Det är även viktigt att samordnarna kan förhålla sig till den övriga styrningen på området och prioriterar att kommunicera med rätt nivå, det vill säga med dem som har makt att besluta om hur målgrupperna ska agera och använda sina resurser.

Nationella samordnare har lättare att uppnå resultat om frågorna de ansvarar för kan "avpolitiserats" och inte framstår som partiskiljande. Det gör det möjligt att skapa en ökad samsyn om problemets orsaker och lösningar samt att få olika aktörer att arbeta mer enhetligt och välkoordinerat, vilket merparten av samordningsuppdragen syftar till.

Ett styrmedel som bidrar till en innovativ förvaltning

Nationella samordnare är till sin natur ett innovativt och utforskande styrmedel som kan användas när det inte finns några självklara lösningar eller handlingsalternativ. Ofta är ett nationellt samordningsuppdrag ett sätt för regeringen att få ny kunskap om förhållanden i en sakfråga eller om opinionen hos landets kommuner och andra relevanta aktörer. Samordnarna ges vanligen ett brett och flexibelt mandat som låter dem inhämta och testa nya idéer eller genomföra pilotprojekt. Informationen om de problem som målgrupperna möter och vilka möjligheter det finns för utveckling kan användas för nydanande förbättringar i statsförvaltningen, genom att förslag om

strukturförändringar tas tillvara eller att samordnarnas operativa verksamhet permanentas när den visat sig framgångsrik.

Det finns emellertid inte alltid intresse eller kapacitet att förvalta den information som samordnare inhämtar och omsätta den i det fortsatta arbetet. För att nationella samordnare ska vara ett effektivt verktyg för innovation krävs att samordnarnas arbete och erfarenheter tas tillvara av regeringen och Regeringskansliet. Att optimera användandet av nationella samordnare skulle kunna innebära att utveckla strukturer för ett mer systematiskt lärande samt att förtydliga vilken roll samordnare har för statsförvaltningens utveckling.

Skr. 2016/17:23

Bilaga

NATIONELLA SAMORDNARE SOM STATLIGT STYRMEDEL

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Under senare år har det blivit allt vanligare att regeringen tillsätter nationella samordnare för att hantera aktuella frågor och samhällsproblem. Nationella samordnare är emellertid inget homogent fenomen. Tidigare studier av nationella samordnare visar att det finns en betydande variation i hur de är organiserade, vilka resurser som ställs till deras förfogande och vilken typ av problem de ska hantera. Kunskapen om när styrmedlet fungerar är däremot begränsad och det har därför varit angeläget att undersöka vilka resultat som nationella samordnare uppnår och om det är ett ändamålsenligt styrmedel.

Statskontoret (2014) konstaterade i en rapport om nationella samordnare att den här typen av otraditionell styrform blir allt vanligare. Detta beror enligt kartläggningen bland annat på att regeringen är beroende av andra aktörer för att genomföra politiken och att styrning av frivillig karaktär förmodas leda till bättre resultat än traditionell styrning genom exempelvis myndigheter. Till skillnad från när regeringen delegerar normgivningsmakt till myndigheter är ansvarskedjan mellan politiker och utförare inte lika tydlig när nationella samordnare används. Enligt konstitutionsutskottet (bet. 2015/16:KU10) kan möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande dessutom försvåras på grund av både otydlig rollfördelning och bristande redovisning av uppdrag.

Utifrån den samhällsvetenskapliga forskningen kan nationella samordnare ses som en del av en mer genomgripande förändring av statlig styrning. Utvecklingen beskrivs ofta som ett skifte från "government" till "governance", vilket både innebär en förändring av styrningens utformning – från hierarkisk till mer interaktiv styrning – och en förändring av vem som styr. När det gäller styrningens utformning beskrivs utvecklingen som att staten i allt större utsträckning styr på "armfängds avstånd" genom samarbete och genom att ingå i nätverk med andra samhällsaktörer (Hysing 2009). Såväl aktörer från den offentliga sektorn som privata företag och ideella organisationer förväntas medverka i genomförandet av verksamheten (Montin och Hedlund 2009). När det gäller vem som styr beskrivs utvecklingen som att makten flyttas från den nationella politiken till andra nivåer och sektorer. Makten förflyttas uppåt genom europeisering och globalisering, nedåt till kommuner och regioner genom delegering och decentralisering samt utåt till företag och frivilligorganisationer genom privatisering (Pierre och Peters 2009). Att staten frångår sig en form av direkt makt förväntas leda till ökad kostnadseffektivitet, förbättrad kvalitet samt effektivare styrning och kontroll (Montin 1992).

När uppgifter på detta sätt delegeras till icke-statliga aktörer uppstår en gråzon mellan stat och utförare. Utifrån det ovan beskrivna perspektivet kan nationella samordnare ses som ett uttryck för regeringens behov av ökad styrförmåga. Även om nationella samordnare är ett relativt nytt fenomen i statens verktygslåda är det inte självklart att det bakomliggande behovet är nytt; det svenska välfärdssamhället har sedan länge kännetecknats av att stora delar av det offentliga åtagandet utförts på lokal nivå.

1.2 Syfte och granskningsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma ändamålsenligheten i regeringens styrning med nationella samordnare. Följande frågor har varit vägledande för granskningen:

- Uppnår nationella samordnare förväntade resultat?
- Vilka förutsättningar är viktiga för att nationella samordnare ska kunna uppnå förväntade resultat?
- Medför användandet av nationella samordnare negativa konsekvenser?

Med nationell samordnare avses en person med ett tidsbegränsat uppdrag från regeringen att samordna aktörer inom ett prioriterat område. Uppdraget bygger på frivillighet för de aktörer som är mottagare av den statliga styrningen, och samordnaren är inte en del av de ordinarie förvaltningsmyndigheterna.

Med ändamålsenlighet avses förutsättningarna att nå förväntade resultat utan att det medför negativa konsekvenser för ordinarie myndigheter eller för dem som styrningen riktar sig till. Ändamålsenlighet handlar även om vilka förutsättningar styrformen ger för offentlig insyn och ansvarsutkrävande.

Utgångspunkten för att bedöma samordnarnas resultat är att jämföra utfallet med deras uppdrag. Uppdragen syftar till att förändra beteendet hos en eller flera målgrupper. Samordnarens möjligheter att påverka målgruppens beteende har schematiskt delats upp i att påverka målgruppens vilja att agera i enlighet med styrningen och att öka målgruppens förmåga att förändra sitt beteende. Dessutom har många samordnare i uppdrag att kartlägga eller ta fram förslag åt regeringen, vilket innebär att även sådana resultat ingår i granskningen.

1.3 Omfattning och avgränsningar

Granskningen omfattar regeringen och Regeringskansliet avseende totalt 33 nationella samordningsuppdrag som beslutats under perioden 2005–2015 (se bilaga 1). I samtliga dessa fall benämner regeringen eller ansvarigt statsråd samordnaren för *nationell samordnare*, *samordnare* eller *statlig samordnare*. Det innebär att personer med titlarna förhandlare eller utredare inte ingår i granskningen. Regionala samordnare som utsetts

av regeringen, samordningsuppdrag till förvaltningsmyndigheter eller samordnare placerade på myndigheter inkluderas inte heller i granskningen.

I granskningen ingår inte att bedöma vilka effekter som insatsen med nationella samordnare får på det aktuella samhällsproblemet. Anledningen till detta är dels att sådana mål normalt sett inte formuleras för samordningsuppdragen, dels att det är förenat med betydande metodologiska svårigheter att koppla insatserna till effekter.

1.4 Bedömningsgrunder

Riksrevisionens bedömning av ändamålsenligheten i regeringens styrning genom nationella samordnare utgår från målen för förvaltningspolitiken såsom de beskrivs i 2010 års förvaltningspolitiska proposition, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, vilken har bifallits av riksdagen (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr 2009/10:315).

Det övergripande förvaltningspolitiska målet anges i propositionen vara en innovativ, samverkande, rättssäker och effektiv statsförvaltning. Med innovativ avses en förvaltning som använder nya idéer, arbetsformer och tillvägagångssätt för att undanröja onödig byråkrati, förenkla människors vardag samt använda skattemedel mer effektivt. Med samverkan avses såväl samverkan mellan myndigheter som mellan statsförvaltningen och kommunerna. Rättssäkerhet innebär bland annat att förvaltningen är saklig, opartisk och förutsägbar samt att den fullgör sina uppgifter i enlighet med såväl riksdagens och regeringens beslut som under gällande lagar och andra författningar. Till sist innebär målet om effektivitet att statsförvaltningen ska utnyttja skattemedlen ändamålsenligt och inte använda mer resurser än vad som krävs för att uppnå avsedda resultat med tillräckligt god kvalitet.

1.5 Metod och genomförande

Granskningen motiveras av behovet av mer kunskap om vad nationella samordnare är, vad de gör och vilka resultat som uppnås. Valet av metod syftar till att möjliggöra både en bred kartläggning av regeringens användning av nationella samordnare och en mer djupgående analys av om och hur de förväntade resultaten uppnås. Granskningen består av tre empiriska delar: en kartläggning av samtliga samordningsuppdrag som ingår i granskningen, en intervjuundersökning med ett urval av de nationella samordnarna samt fallstudier där fyra av samordningsuppdragen undersöks mer utförligt.

1.5.1 *Kartläggning av nationella samordnare 2005–2015*

Syftet med kartläggningen är att få en helhetsbild av vilka nationella samordnare som tillsatts under perioden 2005–2015. Samordningsuppdragen har i kartläggningen bland annat kategoriserats efter vilket år de tillsatts, vilka departement som har varit ansvariga och om samordnarna tillsatts som kommittéer eller organ inom Regeringskansliet. Denna kartläggning baseras även på Statskontorets och konstitutionsutskottets tidigare rapporter som har belyst användandet av nationella samordnare.

1.5.2 *Intervjustudie av 12 nationella samordningsuppdrag*

Granskningens andra del består av en intervjuundersökning som inkluderar sammanlagt 12 nationella samordningsuppdrag. Undersökningen omfattar både personer som har avslutat sina uppdrag som nationella samordnare och personer som för tillfället har pågående samordningsuppdrag. Intervjuundersökningen med de nationella samordnarna syftar till att ge en så bred bild av de nationella samordnarnas arbete som möjligt. De samordnare som intervjuats har valts ut för att täcka in variationer avseende huvudsaklig målgrupp, samordnarens bakgrund, ansvarigt departement, organisationsform samt om samordnarens arbete har kombinerats med någon annan form av styrmedel. Syftet med urvalet är att spegla den stora bredd som finns avseende samordningsuppdragets utformning och därmed ge en så uttömmande bild som möjligt.

Inom ramen för granskningen har följande samordnare valts ut för intervjuer:

- nationella äldresamordnaren 2011–2014
- samordnaren för insatser i samband med gruvindustrins expansion 2011–2014
- nationella hemlöshetssamordnaren 2012–2013
- nationella vårdvalssamordnaren 2012–2014
- nationella samordnaren mot våld i nära relationer 2012–2014
- nationella samordnaren för att stärka den positiva supporterkulturen och motverka idrottsrelaterad brottslighet 2013–2015
- regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande 2014
- statliga samordnaren för Bromma flygplats 2014–2016
- nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism 2014–2016
- nationella miljömålssamordnaren för näringslivet 2014–2017
- nationella samordnaren för den sociala barn- och ungdomsvården 2014–2017
- nationella samordnaren för utsatta EES-migranter 2015–2016.

1.5.3 *Fyra fallstudier*

Granskningens tredje empiriska del består av fyra fallstudier, vilka har valts ut från de 12 samordningsuppdragen i intervjustudien. De fyra fallstudierna är: regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande, den nationella

hemlöshetssamordnaren, den nationella samordnaren mot våld i nära relationer samt den nationella vårdvalssamordnaren. Syftet med fallstudierna har varit att undersöka vilka resultat styrningen med nationella samordnare leder till, hur de nationella samordnarna genomför sina uppdrag och hur målgrupperna bemöter den här typen av styrning.

I likhet med intervjustudien har fallen valts för att täcka in en rad variationer i samordnarnas uppdrag och förutsättningar (se tabell 1). Det finns skillnader mellan samordnarna när det gäller vilka målgrupper insatserna är riktade mot, om de är organiserade som kommittéer eller inom Regeringskansliet, vilka departement som tillsatt dem, deras bakgrund, om de hade stimulansmedel att dela ut samt i vilken form de har redovisat sitt arbete.

Tabell 1 Grunder för urval

	Hemlöshets- samordnaren	Vårdvals- samordnaren	Flykting- samordnarna	Samordnaren mot våld i nära relationer
Bakgrund	Politiker	Tjänsteman	Politiker	Tjänsteman
Organisation	Inom RK	Inom RK	Inom RK	Kommitté
Stimulansmedel	Nej	Ja	Nej	Nej
Primär målgrupp	Kommuner	Landsting	Kommuner	Rättsväsendet
Departement	Social	Social	Arbetsmarknad	Justitie
Redovisning	Rapport	Muntlig	Rapport	SOU

Inom ramen för fallstudierna har intervjuer genomförts med de nationella samordnarna själva, deras uppdragsgivare, målgrupperna för samordnarnas arbete samt andra berörda aktörer. Merparten av fallstudieintervjuerna har genomförts genom besök i 4 län där både landstinget eller regionen samt 1–2 kommuner har besökts. Totalt har 59 intervjuer genomförts med sammanlagt 92 personer.

Skr. 2016/17:23
Bilaga

NATIONELLA SAMORDNARE SOM STATLIGT STYRMEDEL

2 Vad är en nationell samordnare?

Syftet med detta kapitel är att översiktligt beskriva hur och i vilken omfattning nationella samordnare används som statligt styrmedel. Utöver Riksrevisionens kartläggning och intervjuer bygger kapitlet på Statskontorets tidigare rapport (2014) om nationella samordnare samt konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (bet. 2015/16:KU10).

2.1 Samordnare tillsätts när många aktörer ska dra åt samma håll

Statskontoret (2014) har undersökt varför regeringen i vissa fall väljer att tillsätta en samordnare i stället för att använda mer traditionella styrmedel såsom reglering, tillsyn eller uppdrag till sina förvaltningsmyndigheter. Enligt Statskontoret är en generell utgångspunkt att det finns flera, ofta många, aktörer som behöver samordnas för att ett politiskt mål ska uppnås. Regeringen kontrollerar heller inte huvuddelen av de resurser som krävs för att lösa problemen, och i vissa fall krävs tvärsektoriella insatser. En del av problemen är dessutom komplexa, det vill säga de är svåra att avgränsa, kräver kontinuerlig hantering och försök att lösa dem kan leda till oväntade konsekvenser. Nationella samordnare har då fördelen att inte vara lika specialiserade som vanliga myndigheter och samtidigt ha större möjligheter att kommunicera fritt och uppfattas som opartiska.

Under Riksrevisionens granskning har ett antal faktorer som ligger bakom att styrmedlet används visat sig särskilt betydelsefulla. Att tillsätta en nationell samordnare kan bland annat vara ett sätt för regeringen att visa handlingskraft genom att uppmärksamma och sätta ljuset på en fråga. Flera av de nationella samordnare som tillsatts under den studerade perioden har haft i uppgift att hantera några av regeringens stora profilfrågor. Exempel på detta är tillsättandet av världvalssamordnaren, den nationella samordnaren mot våld i nära relationer och äldresamordnaren. I intervjuer med dessa samordnare lyfter samtliga fram att det var viktigt för regeringen att visa handlingskraft på områden som utgjorde profilfrågor.

En nationell samordnare kan också tillsättas om det uppstår en akut situation som kräver snabbt agerande från regeringen. Tillsättandet av flyktingsamordnarna är ett exempel på detta. Vid uppdragets tillsättande fanns det 10 000 personer på landets anläggningsboenden som hade fått uppehållstillstånd men väntade på kommunplacering. Den dåvarande integrationsministern, som ansvarade för utnämningen av samordnarna, beskriver det som att läget var kritiskt. Det fanns behov av att snabbt förmå kommunerna att ta emot fler flyktingar och det fanns inte tid för

någon mer genomgripande översyn av hela systemet. I stället syftade uppdraget till att bidra till att det rådande systemet, trots fel och brister, fungerade så bra som möjligt.

En tredje faktor är att det finns efterfrågan på statlig styrning inom ett område. Ett exempel på detta är tillsättandet av den nationella samordnaren för gruvindustrins expansion. Samordnaren beskriver att gruvnäringen befann sig i ett kraftigt uppsving hösten 2012 på grund av att världsmarknadspriserna hade skjutit i höjden. Näringen ansåg att det fanns behov av stöd från staten för att expansionen skulle kunna fortsätta och efterfrågade en kanal in till Regeringskansliet. Andra exempel på att tillsättandet av nationella samordnare sker som ett svar på en direkt efterfrågan är den nationella samordnaren för en positiv supporterkultur, som efterfrågades av idrottsförbunden och ansvariga myndigheter, och den nationella samordnaren för utsatta EES-medborgare, som tillsattes eftersom medlemmarna i Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) efterfrågade vägledning i frågan.

En fjärde faktor är att en fråga av olika anledningar kan vara kontroversiell och att det därmed kan finnas viss beröringskräck inför den från politikerna. Att ge frågan till en nationell samordnare kan bli ett sätt för regeringen att agera i en känslig fråga och samtidigt hålla eventuella kontroverser på armlängds avstånd. Ett exempel på detta är tillsättandet av den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. Uppdraget tillsattes bland annat för att den lokala nivån hade varit avvaktande inför att arbeta praktiskt och förebyggande mot våldsbejakande extremism på grund av risken för att peka ut särskilda grupper. Frågan om förebyggande insatser mot våld var också kontroversiell i förhållande till yttrandefriheten, eftersom radikalisering i ett tidigt skede enbart yttrar sig i form av radikala åsikter som dock senare kan övergå i våld. I ett annat fall, med den nationella samordnaren för utsatta EES-medborgare, var frågan också känslig och höll på att bli alltmer uppmärksammas när samordnaren tillsattes. Ingen ville, enligt samordnaren själv, ta tag i frågan och kommunerna och myndigheterna var ovana vid att hantera en situation i vilken de människor som behöver hjälp inte omfattas av de svenska välfärdssystemen.

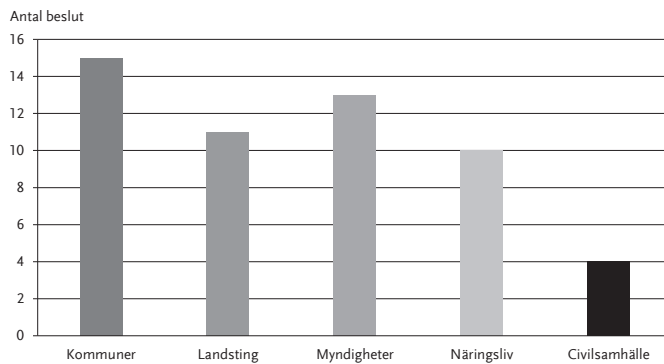
2.2 Samordningsuppdrag kommer i många former

Det finns stora variationer mellan samordningsuppdragen men de bygger i samtliga fall på frivillighet. Ingen samordnare har befogenhet att vidta åtgärder mot en målgrupp som inte agerar i enlighet med samordnarens önskemål. I stället ska den nationella samordnaren med information, motivation och goda argument övertyga målgruppen om ett visst sätt att prioritera, agera eller organisera sin verksamhet. Endast ett mindre antal samordnare förfogar över ekonomiska medel som kan delas ut till den aktör som förbinder sig till vissa åtaganden eller kan visa att den agerar i enlighet med riktlinjerna från den nationella samordnaren.

Statskontoret framhåller i sin kartläggning att samordnare i huvudsak tillsätts för att agera som förhandlare, utredare eller pådrivare (2014, s. 18f). Av dessa kan rollen som pådrivare ses som ett nytt inslag i svensk statsförvaltning eftersom rollen saknar tydliga tidigare motsvarigheter. Pådrivande samordnare synliggör regeringens politik och driver på utvecklingen inom området, huvudsakligen genom att föra dialog med målgruppen som ofta utgörs av kommuner eller landsting.

Regeringen vill ofta att nationella samordnare riktar sig till flera olika målgrupper och till mer än en sektor. De flesta samordnares arbete går dock framför allt ut på att samarbeta med offentliga aktörer. Av de samordningsuppdrag som ingår i granskningen har två tredjedelar landsting eller kommuner som en prioriterad målgrupp (se diagram 1). Statliga myndigheter är prioriterade som målgrupp i 12 uppdragsbeskrivningar. I 10 fall ska samordnaren rikta sig mot näringslivet. I endast 4 fall är civilsamhällets organisationer huvudsaklig målgrupp för samordnaren – däremot nämns sådana organisationer ofta som en bland flera aktörer som är relevanta för samordnaren att kontakta.

Diagram 1 Samordnarnas prioriterade målgrupper utifrån uppdragsbeskrivningarna



Källa: Regeringskansliet.

En nationell samordnare tillsätts antingen i kommittéform eller som ett organ inom Regeringskansliet. En kommitté är en fristående myndighet med direktiv beslutade av regeringen. Inom ramen för direktiven ges samordnaren fria händer att genomföra sitt uppdrag. Samordnare inom Regeringskansliet tillsätts antingen genom beslut från regeringen eller genom beslut från ansvarigt statsråd vid departementet. Uppdraget för de samordnare som tillsätts inom Regeringskansliet är generellt sett inte lika

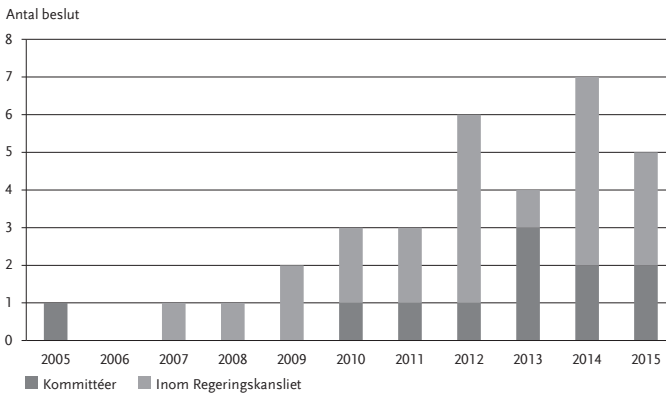
detaljerade som de direktiv som lämnas till kommittéer, och i ett fall finns inget skriftligt uppdrag alls.¹

Riksrevisionens kartläggning visar att det också finns stora variationer i hur samordnarna avrapporterar sitt arbete efter uppdragets slut. De samordnare som haft formen av en kommitté har avrapporterat sina uppdrag i form av betänkanden i serien Statens offentliga utredningar (SOU) medan det förekommer att samordnare inom Regeringskansliet inte lämnar någon skriftlig rapportering alls.

2.3 Antalet nationella samordnare har ökat

Som framgår av diagram 2 tillsatte regeringen 33 nationella samordningsuppdrag under perioden 2005–2015 (se bilaga 1 för en beskrivning av uppdragen).² Av dessa tillsattes 22 internt inom Regeringskansliet medan 11 var organiserade som kommittéer.

Diagram 2 Beslut om nationella samordnare 2005–2015 per år och organisationsform



Källa: Regeringskansliet.

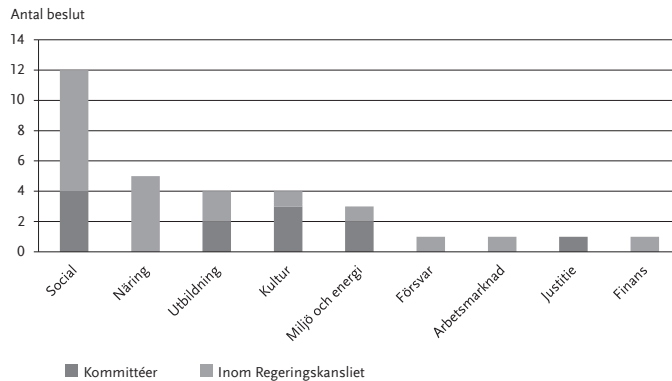
Vidare kan konstateras att styrformen används i olika omfattning mellan departementen (se diagram 3). En tredjedel av samordnarna har tillsatts inom

¹ Här avses den så kallade kronikersamordnaren, som var verksam vid Socialdepartementet 2014. I övrigt ingår inte kronikersamordnaren i granskningen eftersom det inte finns något beslut att tillsätta samordnaren.

² Uppgifterna avser uppdrag tillsatta av regeringen under betäckningen *nationell samordnare, samordnare eller statlig samordnare*. De fall där flera samordnare med skilda regionala uppdrag tillsatts inkluderas inte.

Socialdepartementet, medan varken Utrikesdepartementet eller de numera nedlagda Jordbruks- samt Integrations- och jämställdhetsdepartementen har haft några samordnare under perioden. Social- och Näringsdepartementen har i stor utsträckning valt att använda sig av samordnare med hemvist inom Regeringskansliet. En bidragande faktor till att många samordnare tillsatts på Socialdepartementets område torde vara att departementet ansvarar för ett stort antal frågor där kommuner och landsting är involverade.

Diagram 3 Beslut om nationella samordnare 2005–2015 per ansvarigt departement



Källa: Regeringskansliet.

Alla nationella samordnare har haft tidsbegränsade uppdrag men längden på uppdragen varierar, från knappt 1 till 4 år. I enstaka fall har flera samordnare med liknande uppdrag tillsatts i följd (psykiatrisamordnaren och samordnaren för positiv supporterkultur) och det förekommer även att samordnarnas uppdrag förlängs under arbetets gång.

2.4 Styrningen genom nationella samordnare har varit otydlig

Konstitutionsutskottet konstaterar i sin granskning av nationella samordnare att det ligger inom regeringens rätt att bedöma hur samordnarnas verksamhet bör bedrivas, men utskottet ger samtidigt ett antal rekommendationer för att säkerställa tydlighet och insyn när detta styrmedel används (bet 2015/16:KU10, s. 80 f.).

Utskottet framhåller att samordnarens organisationsform är av stor betydelse för vilka formella krav som går att ställa på öppenhet och insyn. En samordnare i form av en

kommitté utgör en i alla avseenden självständig myndighet och omfattas av mer omfattande krav på öppenhet och insyn. Sådana samordnare inkluderas i kommittéregistret och den årliga kommittéberättelsen, vilka syftar till att ge insyn i de tillfälliga organ som regeringen tillsätter. Samordnare som tillsätts inom Regeringskansliet omfattas däremot inte av sådana krav. Utskottet anser därför att det behövs en översyn av kriterierna för redovisning i kommittéberättelsen och kommittéregistret.

Konstitutionsutskottet konstaterar även att beteckningar som förhandlare, förhandlingsman, förhandlingsperson, kontaktperson, koordinator, nationell samordnare och samordnare har använts av regeringen oberoende av organisationsform. Av Regeringskansliets svar på utskottets frågor framgår också att det inte finns någon systematisk skillnad mellan hur begreppen används och vilken funktion samordnarna förväntas ha. Mot den bakgrunden konstaterar utskottet att det finns en oklarhet om innebörden i och användningen av dessa beteckningar och att det finns skäl för regeringen att se över hur dessa ska användas framöver. Utskottet uppmanar därför regeringen att framöver noga överväga hur beteckningar som samordnare och förhandlare används för att undvika otydlighet i samband med uppdragen.

Ytterligare en fråga av stor vikt utifrån ett konstitutionellt perspektiv är på vilken nivå beslut om nationella samordnare fattas. Konstitutionsutskottet konstaterar i betänkandet att beslut i vissa fall fattas på Regeringskansliets nivå utan att regeringen har beslutat i ärendet. Utskottet påminner därför om att alla ställningstaganden som inte utgör administrativa frågor eller beredning av redan existerande regeringsärenden ska fattas gemensamt av regeringen. Vidare pekar utskottet på vikten av att samordnarnas relation till Regeringskansliet tydliggörs i samordnarens utåtriktade arbete. Slutligen rekommenderar utskottet regeringen att inhämta yttranden och synpunkter från berörda myndigheter inför tillsättandet av nationella samordnare eller liknande tillfälliga organ.

3 Fyra fallstudier

I detta kapitel redogörs för fyra samordningsuppdrag som utgjort fallstudier i granskningen. Dessa uppdrag är den nationella samordnaren mot våld i nära relationer, den nationella värdevallssamordnaren, de nationella samordnarna för kommunalt flyktingmottagande, samt den nationella hemlöshetssamordnaren. Fallen har valts för att representera bredden bland de nationella samordnarna. Fallstudierna bygger huvudsakligen på intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med dels samordnarna själva och deras uppdragsgivare, dels ett stort antal representanter för aktuella målgrupper och andra berörda aktörer på lokal och regional nivå. I en elektronisk bilaga till rapporten, vilken finns tillgänglig på Riksrevisionens webbplats, ges en mer utförlig redogörelse av fallen.³

3.1 Samordnaren mot våld i nära relationer 2012–2014

I april 2012 tillsattes Carin Götblad som nationell samordnare mot våld i nära relationer. Uppdraget tillsattes i kommittéform vid Justitiedepartementet. Samordnaren förordnades på heltid och bistods av ett kansli med cirka 6 heltidstjänster. Uppdraget slutredovisades i juni 2014 genom betänkandet *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga* (SOU 2014:49).

3.1.1 *Behov av kraftsamling motiverade samordningsuppdraget*

Våld i nära relationer har under åren fått alltmer uppmärksamhet som samhällsproblem och begreppet används för att beteckna de typer av våld – fysiskt, psykiskt och sexuellt – som utövas mellan närstående, oavsett vem som blir utsatt eller hur relationen ser ut. Samordnarens uppdrag syftade till att åstadkomma en kraftsamling mot våld i nära relationer (dir. 2012:38). Samordnaren skulle förbättra samverkan och bidra till bättre effektivitet, kvalitet och långsiktighet i arbetet mot våld i nära relationer genom att samla och stödja myndigheter, kommuner, landsting och organisationer. Samordnaren skulle även synliggöra problemet och ge en samlad bild av det arbete som bedrevs. Dessutom skulle samordnaren vid behov utveckla förslag om hur arbetet mot våld i nära relationer kan förbättras. Samordnaren hade stor möjlighet att självständigt utforma uppdraget.

Den nationella samordnaren genomförde under uppdraget studiebesök i verksamheter som arbetar med våld i nära relationer, arrangerade hearingar för

³ www.riksrevisionen.se.

kommunrepresentanter i hälften av länen, anordnade fokusgrupper om olika teman med personer verksamma i frågan samt samlade och spred goda exempel på samverkansarbete genom nationella och internationella resor. I Södertälje genomfördes även ett operativt projekt med syfte att ge vägledning för hur samverkansarbete kan utvecklas och effektiviseras. Samordnaren hade inte tillgång till några ekonomiska stimulansmedel.

3.1.2 *Opinionsbildning och utredning prioriterades*

Flera intervjuade personer ur målgruppen lyfter fram att Carin Götblad hade goda förutsättningar att sprida frågan medialt i och med att hon redan före samordningsuppdraget var profilerad och van vid att hantera media. Uppmärksamheten i samband med uppdraget skapade en känsla av nationell mobilisering mot problemet, vilket dels gav dem som arbetar med frågan stöd i sina verksamheter, dels bidrog till att frågan blev mer prioriterad på såväl nationell som regional och lokal nivå.

Samordnaren tycks dock generellt ha uppfattats som en utredare snarare än som en bärare av ett tydligt budskap från regeringen. Få upplever att de i kontakten med samordnaren har fått särskilt stöd eller att samverkan mellan dem och andra aktörer har förbättrats som ett resultat av samordnarens insatser. De olika typer av forum som skapades av samordnaren har utifrån målgruppernas perspektiv syftat till att samla in erfarenheter och kunskap om samverkansstrategier och problem. Ibland har nya kontakter mellan lokala aktörer skapats vid dessa möten men i de allra flesta fall har kontakterna mellan dessa aktörer och olika samverkansformer redan varit etablerade före samordnarens besök. De hearingar som målgrupperna, däribland både politiker och tjänstemän, deltog i beskrivs som inspirerande tillfällen för dialog men de har lett till få förändringar i kommunernas arbetssätt. Det riktade utvecklingsprojektet var uppskattat i Södertälje och ledde till att det etablerades en samverkansgrupp som fortfarande träffas. Metoden har dock, utifrån den information som kommit granskningen till del, inte fått något större genomslag i övriga landet. Inte heller det nationella myndighetsnätverket som samordnaren initierade ledde till några påtagliga resultat, och har inte heller fortsatt att sammanträda.

Samordnarens slutbetänkande (SOU 2014:49) är väl förankrat i målgruppernas uppfattning om vilka problem som finns, bland annat eftersom de har varit delaktiga i processen med att ta fram det. Förslagen var välkomna enligt målgrupperna, och många undrar vart förslagen har tagit vägen, medan Justitiedepartementet inte hade väntat sig att få ett betänkande med så många förslag att bereda. Efter regeringsskiftet 2014 tog den nya regeringen över beredningen av betänkandet. Ett antal av samordnarens förslag har genomförts av den nuvarande regeringen, såsom initiering av ett nationellt kunskapscentrum om våld och övergrepp mot barn (interpellation 2015/16:340). Enligt Justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons svar på

interpellation 2015/16:340 ska majoriteten av förslagen integreras med förslagen från andra utredningar på området när regeringen utformar en nationell strategi mot våld i nära relationer.

3.1.3 *Brett mandat skapade obesvarade förväntningar*

Samordningsuppdraget mot våld i nära relationer synliggör att det ibland är otydligt vad en samordnare är och vad den kan och ska göra. Samordnarens, det ansvariga statsrådets, Regeringskansliets och målgruppernas uppfattningar om syftet med uppdraget har i detta fall inte varit samstämmiga. Direktivet i vilket uppdraget beskrivs är brett formulerat och inkluderar både mer utredande och operativa deluppdrag vilket gav stort utrymme för tolkningar. Detta gav samordnaren frihet och möjlighet till flexibilitet i utförandet, vilket inte enbart fick positiva konsekvenser.

Titeln *nationell samordnare* påverkade resultatet, eftersom det gjorde det lättare för samordnaren att nå ut i media och skapa dialog med högre beslutsfattare. Samtidigt har titeln skapat stora förväntningar hos målgrupperna på att samordnaren skulle arbeta pådrivande och aktivt för att skapa direkt förändring av samhällets insatser mot våld i nära relationer, vilka sedan inte har uppfyllts. Även tjänstemän inom Regeringskansliet har uttryckt att kommittédirektiven främst var inriktade på ett operativt arbetssätt medan samordnaren redan från början var inriktad på att skriva ett mer omfattande betänkande – en inriktning som hade förankrats hos ansvarigt statsråd. Fallet med den nationella samordnaren mot våld i nära relationer illustrerar därmed att det är viktigt hur ett uppdrag benämns och att ett brett mandat inte alltid är positivt för att förväntade resultat ska uppnås, eftersom det lämnar stort utrymme för tolkningar.

3.1.4 *Bristande koordinering av uppdrag skapade otydlighet*

Den nationella samordnaren bedömer i sitt slutbetänkande att regeringens insatser på området våld i nära relationer har skapat otydlighet för de verksamheter som arbetar med frågan (SOU 2014:49, s. 325). Fallbeskrivningen i granskningen bekräftar denna bild och belyser att otydligheten som har präglat styrningen på området även har påverkat resultaten av den nationella samordnarens arbete.

I anslutning till att den nationella samordnaren var aktiv tillsattes flera angränsande regeringsuppdrag och utredningar. Koordineringen av dessa uppdrag har inte varit tillfredsställande och målgrupperna för samordnarens uppdrag anser att de parallella uppdragen skapade förvirring, särskilt eftersom de anlade olika perspektiv. Länsstyrelserna som intervjuats inom ramen för granskningen anser att den nationella strategin (SOU 2015:55) gjorde att samordningsuppdraget hamnade i skymundan och till och med undergrävde samordnarens auktoritet. Detta fall illustrerar därmed att problem kan uppstå om styr signaler överlappar eller om budskapet som

samordningsuppdraget förmedlar inte är samstämmigt med andra styrsignaler på området.

3.2 Vårdvalssamordnaren 2012–2014

I januari 2012 tillsattes Roger Molin som vårdvalssamordnare. Uppdraget tillsattes som ett internt organ inom Socialdepartementet. Samordnaren tillsattes på heltid med kanslistöd från övrig personal på departementet. Uppdraget avslutades i december 2014. Någon skriftlig avrapportering lämnades inte.

3.2.1 *Införandet av vårdvalssystem var kontroversiellt bland landstingen*

Införandet av vårdvalssystem var vid tillsättandet av samordnaren en politiskt kontroversiell fråga bland landstingen. Flera landsting hade några år tidigare varit kritiska till att vårdvalssystem skulle vara obligatoriska inom primärvården. Enligt samordnaren föregicks hans uppdrag av att regeringen försökte få till stånd en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om vårdval även inom specialistvården. När SKL tackade nej valde regeringen att gå vidare genom att tillsätta en samordnare för vårdval.

I anslutning till uppdraget beslöt riksdagen på regeringens förslag att avsätta sammanlagt 360 miljoner kronor i stimulansbidrag för införande av vårdvalssystem under 2012–2014. Bidraget kunde sökas av landstingen (prop. 2011/12:1, bet. 2011/12:SoU1, rskr. 2011/12:97). Som en del av uppdraget skulle samordnaren bland annat ta fram villkor för att ansöka om stimulansmedlen. Regeringen öppnade samtidigt för att om inte antalet valfrihetssystem ökade inom landstingen i anslutning till samordnarens arbete skulle lagstiftning om vårdval inom specialistvården kunna komma att övervägas (prop. 2011/12:1 utgiftsområde 12, s. 60 f.).

Vårdvalssamordnaren Roger Molin kom till Socialdepartementet från SKL, där han under flera år varit chef för sektionen för vård och omsorg och bland annat ansvarat för att ta fram ett flertal överenskommelser mellan staten och SKL på vårdområdet. Under uppdragstiden var vårdvalssamordnaren anställd som sakkunnig vid Socialdepartementet.

3.2.2 *Samordnarens arbete har inte medfört några nya vårdval*

Den huvudsakliga målgruppen för samordnarens arbete kom att bli tjänstemannaledningarna inom landets landsting och regioner. I vilken grad samordnarens arbete märktes av under uppdragets gång varierar mellan landstingen. Samordnarens arbete märktes mest inom de landsting som var positiva till vårdval, där arbetet med att införa vårdval redan var igång. De landsting som var negativt inställda

till införandet av vårdval inom specialistvården fortsatte under perioden i allt väsentligt att vara det.

Arbetet med att införa nya vårdval inom specialistvården gick långsamt, även om utvecklingen varierade kraftigt mellan landstingen. En handfull större landsting med politiska majoriteter som var positivt inställda till vårdval, främst i Stockholms län, Skåne och Uppsala län, införde under perioden ett stort antal vårdval inom skilda verksamheter. I majoriteten av landstingen har utvecklingen däremot till stor del stått still. I många av dessa landsting har det utöver det lagstadgade vårdvalssystemet inom primärvården enbart införts vårdvalssystem för enklare specialiteter såsom medicinsk fotvård eller rehab. Samordnarens bedömning är att inga eller mycket få vårdval tillkom under perioden som en följd av samordnarens arbete.

Eftersom arbetet med att införa nya vårdval i landstingen gick långsamt kom mycket av samordnarens arbete att ske i anslutning till en rad utvecklingsprojekt som finansierades genom stimulansbidraget för vårdvalssystem. Villkoren för att ta del av stimulansbidragen var inledningsvis mycket brett formulerade, i syfte att förmå de landsting som var kritiskt inställda att pröva vilka utvecklingsmöjligheter som rymdes inom införandet av nya vårdval. Under 2013–2014 blev stimulansbidraget mer tydligt villkorat med att nya vårdval skulle införas. Representanter för de landsting som deltagit i projekten framför att utvecklingsprojekten bidragit med värdefull kunskap om hur ersättningssystem inom vårdval samt hälso- och sjukvård kan utformas. Däremot har projekten inte direkt medverkat till att några nya vårdval har införts. Eftersom arbetet med att införa nya vårdval i landstingen gick långsamt antog vårdvalssamordnarens arbete med utvecklingsprojekten även en mer framåtsyftande roll. Förhoppningen från samordnaren och ansvarigt statsråd var att den kunskap som genererades om hur ersättningssystem och vårdval kan utformas och införas på sikt skulle skapa förutsättningar för ett bredare införande av vårdvalssystem.

Utöver landstingens redovisning till departementet finns ingen samlad rapportering över de utvecklingsprojekt som genomfördes med hjälp av stimulansbidraget. Avsaknaden av en samlad rapportering försämrar möjligheterna att bedöma om utvecklingsprojekten generellt har varit lyckade eller inte, och den leder framför allt till att målet att generera och sprida kunskap om ersättningssystem blir svårt att uppfylla.

Vårdvalssamordnarens arbete föranledde inga nya konkreta åtgärder efter uppdragets slutförande. Efter regeringsskiftet 2014 har dessutom regeringens politik vad gäller valfrihetssystem inom vård och omsorg i väsentliga delar förändrats.

3.2.3 *Svår uppgift att samordna en politiskt kontroversiell fråga*

De begränsade förutsättningarna för samordnaren att åstadkomma förändring i en politiskt kontroversiell fråga går igen i de intervjuer vi genomfört i fallstudien. Målet för samordnaren var bland annat att få fler landsting att införa vårdval inom

specialistsjukvården, en fråga där landstingens ståndpunkter skiljde sig åt i stor utsträckning. Från samordnarens och departementets sida var man väl medveten om de motsättningar som omgärdade införandet av vårdval. Förhoppningen var att samordnaren, genom att diskutera vårdval i termer av möjliga positiva effekter på vården, skulle kunna förmå motståndet mot vårdvalslösningar att på sikt mattas av.

Vårdvalssamordnaren var en välkänd person med hög legitimitet inom svensk hälso- och sjukvård, men i slutändan hade detta inte någon betydelse för att påverka landstingens inställning till vårdval. För många landsting var införandet av vårdval en starkt ideologisk fråga där det krävdes mer än argumentation för att utvecklingen skulle se annorlunda ut. En representant för den politiska ledningen i ett av de kritiskt inställda landstinget beskriver det som att det var självklart från början att det inte skulle införas några vårdval inom specialistvården i det egna landstinget, så länge regeringen valde att inte lagstifta i frågan. I andra landsting som deltog i utvecklingsprojekt ledda av vårdvalssamordnaren diskuterades planer på att införa nya vårdval, men dessa kom aldrig så långt som till beslut eftersom den politiska ledningen signalerade att det inte skulle bli aktuellt.

3.2.4 *Arbetsformen medför svårigheter vad gäller ansvarsutkrävandet*

I vårdvalssamordnarens uppdrag ingick inga krav på skriftlig redovisning vid uppdragets slutförande. För det statliga stimulansbidraget för utveckling av vårdvalssystem finns redovisningar från de landsting som tog del av pengarna att tillgå hos Socialdepartementet. Ingen sammanfattande sammanställning av utvecklingsprojektens resultat har däremot tagits fram.

Att innehållet i uppdraget var möjligt att förändra under arbetets gång möjliggjorde ett flexibelt arbetssätt för samordnaren. Eftersom utvecklandet av vårdvalssystem var en ny fråga behäftad med ett stort mått av osäkerhet om hur vårdvalssystemen i praktiken skulle kunna se ut kunde det finnas ett behov av att pröva sig fram och testa många olika utvecklingsvägar.

Avsaknaden av dokumentation från vårdvalssamordnarens uppdrag försvårar dock både möjligheterna till uppföljning av samordnarens arbete samt offentlig insyn. Samordnarens uppdrag är brett formulerat, vilket försämrar möjligheterna för utomstående att bilda sig en uppfattning om vad samordnarens arbete bestod av. Flera av de deluppdrag som formuleras i samordnarens uppdrag, exempelvis uppdraget om att stödja arbetet med tillgänglighet inom vården, har dessutom i liten eller ingen utsträckning utgjort någon större del av samordnarens arbete.

3.3 Flyktingsamordnarna 2014

I januari 2014 utsågs Lars Stjernkvist och Gunnar Hedberg till regeringens samordnare för ett ökat kommunalt flyktningmottagande. Uppdraget tillsattes som ett internt organ inom Arbetsmarknadsdepartementet. Samordnarna förordnades på deltid och bistods under arbetets gång av en sakkunnig tjänsteman från departementet på deltid. Uppdraget avslutades i november 2014 genom *Slutrapport – Regeringens samordnare för kommunalt flyktningmottagande (A2014/232/IU)*.

3.3.1 Ett akut problem behövde lösas

Samordnarnas uppdrag bestod av att öka kommunernas flyktningmottagande. I uppdraget ingick bland annat att föra en dialog med landets kommuner om hur mottagandet kunde öka samt att sprida goda exempel och vid behov lämna förslag till regeringen på åtgärder som kunde innebära ett högre mottagande. Samordningsuppdraget pågick våren 2014 och skulle slutredovisas under hösten samma år.

En nyanländ har efter beslut om beviljat uppehållstillstånd möjlighet att begära hjälp av Arbetsförmedlingen med bosättning. Arbetsförmedlingen har då möjlighet att anvisa den nyanlände till en kommun utifrån anvisningsbara platser i överenskommelser tecknade mellan kommuner och länsstyrelser. De nyanlända som mottas i kommuner genom anvisning utgör dock alltför en minoritet av det totala antalet nyanlända, eftersom de flesta ordnar eget boende utan hjälp från myndigheterna.

Samordnarnas uppdrag att öka kommunernas mottagande var främst menat att öka antalet anvisningsbara platser hos kommunerna. Fram till dess att lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, den så kallade bosättningslagen, trädde i kraft den 1 mars 2016 var länsstyrelserna ansvariga för att teckna överenskommelser om anvisningsbara platser med landets kommuner. Ett problem med de anvisningsbara platserna var att antalet platser i överenskommelserna var alltför litet i relation till antalet nyanlända som begärt hjälp med bosättning. Som en följd av det stora antalet flyktingar som beviljats uppehållstillstånd fanns det vid ingången av 2014 cirka 10 000 personer som väntade på en kommunplacering.

Vid ett möte med samordnarna och ansvarig minister erbjöd sig länens landshövdingar att stötta samordnarna i deras arbete med länsdialogerna, och länsdialogerna kom att bli samordnarnas främsta metod för att genomföra uppdraget. Under våren 2014 genomförde samordnarna länsdialoger i samtliga län. Landshövdingarna bjöd inför varje länsdialog in samtliga kommunstyrelseordförande i respektive län. I vissa län fanns sedan tidigare återkommande nätverksträffar mellan kommunledningarna om flyktning- och integrationsfrågor, medan kontakterna mellan kommunerna i andra län vanligtvis skedde på lägre nivå.

Samordnarna beslöt på ett tidigt stadium att de ville skriva en slutrapport från sitt uppdrag (A2014/232/IU). De använde även slutrapporten som ett sätt att fortsätta dialogen med kommuner och länsstyrelser efter att länsdialogerna avslutats. Uppdraget slutredovisades i november 2014 och slutrapporten sågs av inblandade parter som helt och hållet samordnarnas egen produkt, inte som representativ för regeringens ståndpunkter i frågorna.

3.3.2 *Samordnarnas arbete positivt för mottagandet*

Samordnarnas och uppdragsgivarens bedömning är att flyktingsamordnarnas arbete hade en positiv effekt på kommunernas mottagande men att det är svårt att bedöma hur stor denna effekt är. De kommuner vi besökt förmedlar samma bild, att samordnarnas arbete var viktigt för mottagandet nationellt men att det är svårt att säga om det lett till någon direkt ökning av mottagandet i den egna kommunen. Länsstyrelserna vittnar om att deras fortsatta arbete med att ta fram anvisningsbara platser underlättades av samordnarnas besök, eftersom det lyfte frågan högre upp på den politiska dagordningen i kommunerna. Antalet faktiska anvisningar till kommunerna har ökat 2014 och 2015 (Migrationsverket 2016).

Både storleken på och fördelningen av kommunernas flyktningmottagande hade vid samordnarnas tillsättande redan varit uppmärksammade frågor på både lokal nivå och inom rikspolitiken. Det stora antalet flyktingar, tillsammans med ett underskott av bostäder på bostadsmarknaden, innebär att flyktningmottagandet var en viktig angelägenhet för många av landets kommuner och hade varit så under många år. I kontakten med många kommuner kom flyktingsamordnarna dock att leda till att frågan lyftes högre upp på den politiska dagordningen, typiskt sett genom att vad som tidigare setts som en socialnämndsfråga nu även i stor utsträckning involverade kommunstyrelsen. Att ansvaret lyftes till kommunstyrelsenivå framhålls som viktigt för länsstyrelsernas fortsatta arbete med att förhandla fram anvisningsbara platser, eftersom det leder till en större tyngd i besluten. Samordnarnas besök beskrivs av kommunrepresentanter som uppskattat; det signalerade att staten var mån om att lyssna på och ta in kommunernas bild av flyktningmottagandet.

Både kommun- och länsstyrelserepresentanter lyfter fram regeringens val att utse två politiker tillhörande ett regerings- respektive ett oppositionsparti som viktigt. Upplägget gjorde det lättare för samordnarna att både komma i kontakt med och få gehör för sitt budskap hos landets kommunledningar, eftersom samordnarna inte kunde anses gå enbart ett partis ärenden. Utformningen signalerade även att det fanns ett samförstånd i riksdagen om att samordnarnas arbete var viktigt och att regeringen var angelägen om att problemet skulle lösas.

Under besöken i länen var samordnarna tydliga med att de skulle föra vidare kommunernas synpunkter på hur mottagningssystemet fungerade. Under arbetet med slutrapporten involverades även kommuner och länsstyrelser genom att de gavs

möjlighet att lämna synpunkter på texten. Samordnarnas slutrapport överlämnades först efter valet 2014 till arbetsmarknadsminister Ylva Johansson (S). Slutrapporten förmedlar en bred bild av kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända samt en rad förslag på vad staten och andra aktörer kan göra för att underlätta ett ökat flyktningmottagande i kommunerna.

Även om kommunernas vilja att ta emot nyanlända ökade anför flera kommunrepresentanter att framför allt tillgången på bostäder i kommunerna är styrande för mottagandets storlek. Ett problem i sammanhanget som lyfts fram av kommunrepresentanter är hur systemet med anvisningsbara platser var konstruerat. En kommun valde i anslutning till samordnarnas besök att skriva på för ett högre mottagande under kommande år. Kommunen kunde samtidigt konstatera att det högre antalet troligen inte skulle få någon inverkan i praktiken eftersom kommunen led brist på bostäder och överenskommelsen inte var bindande.

Sedan flyktingsamordnarnas arbete avslutades har flera stora förändringar genomförts på området. Ett av flyktingsamordnarnas huvudförslag var att lagstifta om beredskap i alla kommuner att ta emot nyanlända som ett sätt för staten att på sikt få fram fler kommunplaceringar. I linje med en uppgörelse hösten 2015 mellan regeringen och flera oppositionspartier beslutade i stället riksdagen i januari 2016 om möjlighet för staten att anvisa nyanlända till kommuner samt att kommunerna var skyldiga att efter anvisning ta emot den nyanlände (prop. 2015/16:54, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128).

3.3.3 *Samordnarnas bakgrund som kommunpolitiker var en förutsättning för att nå resultat*

En viktig förutsättning för målgruppens mottagande av flyktingsamordnarna, och därmed även till deras resultat, var samordnarnas bakgrund som kommunpolitiker. Genom denna bakgrund ansågs de båda förstå hur kommunerna arbetade och vad deras utmaningar bestod av – ett perspektiv som många i målgruppen upplevde saknades från regeringens sida i vanliga fall.

Samordnarnas bakgrund som kommunpolitiker innebar därtill att de under samtalen med kommunerna kunde inta en dubbel roll. Målgruppen upplevde det som tydligt att samordnarna kom till länsdialogen med ett uppdrag från regeringen att se till att antalet anvisningsbara platser ökade. Uppdraget var ett tydligt medskick från regeringen om att antal platser måste öka för att mottagnings- och bostätningssystemet skulle kunna fortsätta fungera. Vid sidan om rollen som regeringens utsända kunde samordnarna dessutom tala till kommunpolitikerna i egenskap av att själva vara kommunpolitiker. Denna dubbla roll gjorde det möjligt för samordnarna att medge att många aspekter av regeringens styrning av flyktningmottagandet inte fungerade, samtidigt som de uppmanade kommunerna att ta sitt ansvar och öka sitt mottagande. En av flyktingsamordnarna beskriver det som att samordnarna genom denna dubbla

roll kunde undvika en ren förhandlingssituation mellan stat och kommun, vilket skulle ha gjort det svårare för samordnarna att omedelbart få gehör för sina uppmaningar. Samordnarna kunde på så vis åstadkomma mer under sitt arbete än vad som hade varit fallet om regeringen utsett en tydlig myndighetsrepresentant för att diskutera mottagandet med kommunerna.

3.3.4 *Samordnarnas arbete stärkte länsstyrelsernas fortsatta arbete*

Samordnarnas uppdrag att öka kommunernas flyktningmottagande skedde parallellt med länsstyrelsernas ordinarie uppdrag att förhandla fram anvisningsbara platser. Att två skilda statliga aktörer tilldelas i viss mån överlappande uppdrag ger upphov till frågor om hur detta påverkar effektivitet och tydlighet i styrningen.

Av intervjuer med representanter från kommunerna och från länsstyrelserna syns inga tecken på att så skulle vara fallet. Representanter för kommunerna har framhållit att det var logiskt att samordnarnas arbete skedde i samarbete med länsstyrelserna och att det fanns en tydlig skillnad mellan samordnarnas och länsstyrelsernas ordinarie uppdrag. Representanter från länsstyrelserna framhåller att flyktingsamordnarnas arbete även fått fortsatta positiva effekter för myndigheternas arbete i form av ett ökat engagemang ifrån de politiska ledningarna i kommunerna.

3.4 **Hemlöshetssamordnaren 2012–2014**

I januari 2012 tillsattes Michael Anefur som hemlöshetssamordnare. Uppdraget tillsattes som ett internt organ inom Socialdepartementet. Samordnaren förordnades på deltid och bistods av två tjänstemän från departementet på deltid. Uppdraget avrapporterades i juni 2014 genom rapporten *Bostad sökes – slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren* (S2014.019).

3.4.1 *Samordnaren skulle sprida kunskap och stödja kommunerna*

Samordnarens uppdrag var att ge kommunerna stöd i deras arbete med att skapa en långsiktigt hållbar struktur och fungerande rutiner i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. I uppdraget ingick att särskilt uppmärksamma det vråkningsförebyggande arbetet. Med utgångspunkt i en nationell dialog förväntades samordnaren förankra hur man på lokal nivå kan arbeta med strategier och handlingsplaner. Samordnaren förväntades också lämna förslag till ansvariga huvudmän på hur arbetet kunde samordnas för att på ett bättre sätt än tidigare förebygga hemlöshet och vråknings. I uppdraget ingick att hemlöshetssamordnaren skulle samråda med SKL samt berörda myndigheter och organisationer. Det ställdes inga krav på dokumentation eller avrapportering av arbetet.

Under perioden 2007–2009 pågick regeringens hemlöshetsstrategi. Enligt föredragande statsråd hade arbetet inom strategin förbättrat kunskapsläget. Mot den bakgrunden skulle samordnaren fortsätta att utveckla statens stöd till huvudmännen samt sprida den kunskap som tagits fram. Uppdraget var således främst pådrivande till sin karaktär, det vill säga att förmå kommunerna att utveckla och formalisera sitt arbete mot hemlöshet utifrån den kunskap som fanns. Det fanns inga stimulansmedel kopplade till uppdraget.

Hemlöshetssamordnaren hade ett mycket stort utrymme att själv utforma uppdraget. Utgångspunkten var att använda sig av befintlig kunskap, vilket till stor del kunde tillgodoses genom en sakkunnig sekreterare. Samordnaren själv hade ingen speciell sakkunskap i hemlöshetsfrågan men däremot gedigen erfarenhet från kommunpolitiken. Samordnaren hade också goda kontakter med ansvarigt statsråd och kunde stämna av frågor när så behövdes.

3.4.2 *Avsiktsförklaring och uppföljningsbesök på rätt nivå bäddade för resultat*

Samordnaren genomförde ett ambitiöst program där 39 kommuner besöktes vid två tillfällen vardera. Kommunbesöken riktades i första hand in på kommuner med en hög andel hemlösa. Inför besöken kontaktades kommunledningen för att markera att det är där det politiska ansvaret ligger. Vid besöken deltog som regel hela bredden av relevanta aktörer. Vid samordnarens första besök fördes en dialog om hur respektive kommun arbetade med de aktuella frågorna. Därefter utformade hemlöshetssamordnaren en avsiktsförklaring (*letter of intent*) med olika förslag utifrån respektive kommuns situation och förutsättningar som kommunen uppmanades att underteckna. Vid det uppföljande besöket diskuterades hur arbetet hade fortlöpt sedan förra gången samt hur kommunen hade jobbat vidare med förslagen.

Sammanlagt presenterades 148 förslag för 35 av de 39 besökskommunerna. Förslagen handlade huvudsakligen om att ta fram strategier, förbättra lokal samverkan, testa nya arbetsmetoder och intensifiera det vräkningsförebyggande arbetet. Enligt slutrapporten hade fler än 70 procent av förslagen påbörjats eller genomförts. Exempelvis hade flera kommuner utarbetat eller uppdaterat en strategi för arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden efter samordnarens besök. Styrdokumentens utformning varierade men hade det gemensamt att de förtydligade definitionen av hemlöshet, innehöll en nulägesbeskrivning samt angav mål och anvisade arbetssätt.

I samordnarens uppdrag ingick att särskilt uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet. Av samordnarens slutrapport framgår att dessa frågor togs upp vid varje kommunbesök och att samtal fördes om verkliga metoder och arbetssätt. Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten minskade antalet vräkningar där barn var berörda med 24 procent för landet som helhet mellan 2011 och 2013. I de kommuner som hemlöshetssamordnaren besökte var motsvarande minskning 45 procent.

Samordnarens bild av kommunbesöken är att många kommuner hade haft svårt med såväl den interna samverkan som samverkan med privata fastighetsägare. Vid vissa besök var det första gången som representanter från socialtjänsten och stadsbyggnadskontoren satt ner tillsammans för att diskutera bostadsfrågan för personer som inte har tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Enligt slutrapporten har många kommuner förbättrat sina rutiner och samarbetsformer efter samordnarens första besök. Många av de kommuner som samordnaren besökt har också initierat andra åtgärder för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, bland annat att se över rutiner för sociala andrahandskontrakt, öka tillgången till bostäder, och se över de krav som de kommunala bostadsbolagen ställer på sina hyresgäster.

Av samordnarens slutrapport (S2014.019) framgår således att det finns en positiv utveckling när det gäller kommunernas arbete mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Denna bild bekräftas till stor del av våra intervjuer med målgruppen. I vissa fall kan det dock vara svårt att ge närmare besked om vad som beror på samordnarens insatser och vad som hade ägt rum ändå. Vissa kommuner bedrev redan när samordnaren tillsattes ett ambitiöst arbete med utgångspunkt i forskningsbaserad kunskap. I sådana fall har man mest känt sig bekräftad av samordnaren i sitt arbete. I andra kommuner har samordnaren bidragit till att föra in ett nytt och bredare perspektiv på hemlöshet och på hur kommunen kan adressera problemet. En gemensam uppfattning är dock att samordnaren på ett tydligt sätt ställde fokus på frågan och medverkat till att den fått högre prioritet.

3.4.3 *Samarbetet med länsstyrelserna var givande*

I januari 2012 gav regeringen samtliga länsstyrelser ett treårigt uppdrag att stödja kommunerna i deras planering av arbetet med att motverka hemlöshet (Länsstyrelsen Skåne 2015, s. 6). Uppdraget skulle genomföras som en del av det stöd som länsstyrelserna erbjuder kommunerna i planeringen av bostadsförsörjningen. Uppdraget till länsstyrelserna kom strax efter att regeringen hade utsett den nationella hemlöshetssamordnaren. Regeringen var emellertid inte särskilt tydlig med att koppla ihop uppdragstagarna, och enligt våra intervjuer upplevde såväl länsstyrelserna som hemlöshetssamordnaren inledningsvis en viss förvirring vad gäller rollfördelningen. Detta utvecklades emellertid inte till något reellt problem, utan relativt snart inledde man ett samarbete som från båda håll beskrivs som fruktbart. Samarbetet omfattade gemensamma kommunbesök, konferenser, hearingar, studiebesök samt möten med ideella organisationer och statliga myndigheter.

Såväl samordnaren som länsstyrelserepresentanter lyfter fram att man hade ett gott samarbete och drog nytta av varandra. På handläggarnivå vid länsstyrelserna betonar man betydelsen av att det utses en nationell samordnare för en viss fråga. Det ger som regel stor draghjälp dels internt inom myndigheten där många frågor konkurrerar om

resurser, dels externt gentemot kommunerna som också är föremål för styrsignaler från bland annat staten i en mängd olika frågor.

3.4.4 *Omfattande avrapportering men få åtgärder från regeringens sida*

I juni 2014 presenterade hemlöshetssamordnaren sin slutrapport *Bostad sökes – slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren* (S2014.019). I rapporten redovisas bland annat resultaten från kommunbesöken och samordnarens slutsatser av sitt arbete. Vidare redovisas utförligt och tydligt hur samordnaren har genomfört sitt uppdrag. Enligt hemlöshetssamordnaren var det inledningsvis en del friktion med departementets chefstjänstemän om rapportens innehåll eftersom tjänstemännen inte ansåg att den speglade regeringens politik på området. Efter diskussioner kunde man dock enas om att det var hemlöshetssamordnaren och inte regeringen som stod bakom rapporten.

I uppdraget fanns inget krav på avrapportering utan det var något som hemlöshetssamordnaren efter hand bestämde sig för. Samordnarens förhoppning var att rapporten skulle tas om hand inom Regeringskansliet och komma till användning i det fortsatta arbetet mot hemlöshet. Rapporten innehåller slutsatser och förslag riktade till såväl stat som kommun. I stort sett inga av förslagen till regering och myndigheter har emellertid genomförts. En bidragande orsak till det är enligt samordnaren regeringsskiftet några månader efter att rapporten publicerades.

Den bild vi fått av målgruppernas syn på slutrapporten är försiktigt positiv. En vanlig uppfattning är att den på ett bra sätt redogör för situationen i kommunerna men att det egentligen inte framkommer något nytt. I vissa fall säger sig kommunerna haft nytta av den för att skriva sina hemlöshetsplaner. Det konstateras också att länsstyrelserna avrapporterade sitt uppdrag i en separat rapport vid en något senare tidpunkt. En del kommunrepresentanter tycker det är bra med så mycket information om frågan som möjligt. Andra anser att staten borde samordna sitt informationsflöde bättre.

Skr. 2016/17:23
Bilaga

NATIONELLA SAMORDNARE SOM STATLIGT STYRMEDEL

4 Styrmedlets ändamålsenlighet

Granskningen visar att nationella samordnare under rätt förutsättningar kan uppnå de förväntade resultaten men att de i praktiken inte alltid gör det. Riksrevisionen har identifierat fem faktorer som utgör viktiga förutsättningar för att samordnarna ska lyckas med sina uppdrag. Vidare framkommer att användandet av nationella samordnare kan leda till vissa negativa konsekvenser samt att styrformens styrkor och problem ofta hänger ihop och följer av det förhållandevis stora handlingsutrymme som samordnare har.

4.1 Uppnås de förväntade resultaten?

Bedömningen av om nationella samordnare uppnår förväntade resultat bygger i första hand på Riksrevisionens fyra fallstudier eftersom det är där som målgruppens mottagande av styrningen blir belyst. I det inledande avsnittet (4.1.1) redovisas dock även de 12 nationella samordningsuppdrag som ingår i vår intervjustudie.

Av redovisningen framgår att samordnare är ett lämpligt medel för att sätta fokus på en fråga och att de har goda förutsättningar att påverka målgruppens *vilja* att ändra sitt beteende i enlighet med regeringens önskemål. Däremot har de nationella samordnarna sällan tillgång till de medel eller verktyg som krävs för att påverka målgruppens *förmåga* att agera annorlunda. Nationella samordnare kan dessutom åstadkomma de *beteendeförändringar* som regeringen efterfrågar hos målgruppen, men gör det inte alltid. Slutligen bedömer Riksrevisionen att de nationella samordnarnas återrapportering ofta ger regeringen *ny kunskap*, men att denna inte alltid förvaltas.

4.1.1 *Många samordnare anser att de uppnår resultat*

Flera samordnare i intervjustudien framhåller att de skapat motivation och samsyn hos inblandade aktörer. Den nationella samordnaren för positiv supporterkultur är ett exempel på detta. Samordnaren hade till uppdrag att som neutral part underlätta diskussionerna mellan idrottsföreningar och rättsväsende om idrottsrelaterat våld. Hon beskriver uppdraget som lyckat eftersom aktörerna kunde samlas och komma överens om den inbördes ansvarsfördelningen. Enligt den nationella samordnaren för utsatta EES-migranter innebar hans arbete ett förtydligande av dels ansvarsfördelningen mellan kommun och polis, dels vilket stöd som lagstiftningen medger till EES-migranter.

Andra samordnare framhåller att de bidragit med att sprida nya arbetssätt som fått positiva effekter för verksamheten. Som en del av sitt arbete spred äldresamordnaren

användandet av nationella kvalitetsregister till kommuner och landsting. Dessa register var enligt samordnaren viktiga för verksamheten av två skäl; de möjliggjorde jämförelser mellan verksamheter och ställde krav på ett visst arbetssätt. Det främsta exemplet på detta lyckade arbete var det nationella kvalitetsregistret för beteendemässiga och psykiska symptom vid demens, som i samband med samordnarens arbete spreds till sammanlagt 288 kommuner från att tidigare inte ha använts alls.

Samordnaren mot våldsbejakande extremism utgör ett annat exempel på hur samordnare arbetar med att sprida nya arbetssätt. Samordnarens huvudsekreterare beskriver arbetet som framför allt inriktat mot att stödja kommunerna i ett arbete som ditintills inte hade bedrivits. Inom ramen för sitt uppdrag har samordnaren bistått kommunerna med både utbildningar och en försöksverksamhet i fyra pilotkommuner, inom vilken konkreta arbetsmetoder har testats för att sedan spridas vidare till andra kommuner. Samordnarens arbete beskrivs på så sätt ha bidragit till att lyfta upp frågan och göra den prioriterad hos kommunerna.

Ytterligare en grupp samordnare betonar att deras arbete lett till att väl förankrade förslag har utarbetats. I dessa fall har samordnarnas kontakter med aktörerna syftat till att ta fram förslag som på bästa möjliga sätt kan avhjälpa problemet, men även till att förankra ett framtida arbete som involverar målgrupperna. Ett exempel på detta är samordnaren för gruvindustrins expansion, som beskriver resultatet av sitt arbete som ett antal förslag som både gruvindustrin och de regioner där gruvdrift förekommer kunde ställa sig bakom.

4.1.2 *Nationella samordnare kan påverka målgruppens vilja men har svårare att öka förmågan*

En viktig del av samordnarnas arbete har varit att försöka motivera målgruppen att agera i enlighet med regeringens mål och intentioner. I vilken utsträckning det lyckas varierar dock mellan fallen. Flyktingsamordnarna kunde signalera politisk enighet över blockgränserna på central nivå, samtidigt som de åtnjöt hög legitimitet bland kommunpolitikerna. Samordnarna förmådde på så vis stärka kommunernas vilja att ta emot fler flyktingar. Även hemlöshetssamordnaren hade i sitt arbete framgång med att uppbåda vilja till förändring bland ansvariga politiker och tjänstemän i kommunerna. I flera fall beskriver målgrupperna samordnarens besök som viktigt för att uppmärksamma och bredda synen på hemlöshet och det värkningsförebyggande arbetet. Som en följd av samordnarens besök lyftes frågan till den högsta politiska nivån i kommunen och fick generellt sett en högre prioritet.

Samordnaren mot våld i nära relationer åstadkom en allmän känsla av kraftsamling vad gäller våld i nära relationer men har inte bedrivit ett lika riktat påverkansarbete som flyktingsamordnarna och hemlöshetssamordnaren. Samordnaren betonade de utredande delarna av sitt uppdrag och ägnade därmed en stor del av uppdragstiden åt

att möta operativa verksamheter och låta dem bidra med kunskap, snarare än att ge stöd eller förmedla ett tydligt budskap. De hearingar som arrangerades, vid vilka även lokala politiker deltog, har inte märkbart påverkat kommunernas arbete mot våld i nära relationer. I vårdvalssamordnarens fall var landstingens uppfattningar om huruvida vårdval borde införas eller inte svåra att påverka. De landsting som från början var positivt inställda till vårdval var det även fortsättningsvis medan de som var negativa fortsatte att vara det.

Nationella samordnare försöker även påverka målgruppens förutsättningar att förändra sitt beteende. I flera fall tycks det dock vara en svår uppgift för samordnarna att – på kort sikt och huvudsakligen inom ramen för rådande system – påverka målgruppens förmåga att agera annorlunda.

I tre av de fyra fallstudierna har samordnaren inte haft några möjligheter att tillföra ekonomiska resurser till målgruppen. Vårdvalssamordnaren utgör undantaget och hade som en del av sitt uppdrag tillgång till omfattande stimulansmedel för utveckling av vårdval. Stimulansmedlen innebär att de landsting som ville delta i utvecklingen av vårdval kunde göra detta utan att behöva stå för hela finansieringen.

Flyktingsamordnarna utgör här en skarp kontrast, eftersom samordnarna på egen hand inte hade några möjligheter att direkt påverka tillgång på bostäder i kommunerna eller hur de statliga ersättningarna till kommunerna för att ta emot nyanlända var utformade. I de andra fallen har samordnarna försökt att med andra verktyg stödja målgrupperna. I hemlöshetssamordnarens fall handlade det om att sprida användandet av lokala handlingsplaner och vräkningsförebyggande arbete, baserat på kunskap framtagen i samband med den föregående nationella strategin mot hemlöshet. Av fallstudien framgår att handlingsplaner har fått genomslag inom flera kommuner samt att en del av de kommuner som hemlöshetssamordnaren besökte har förändrat sitt arbete mot hemlöshet och vräkningar.

Samordnaren mot våld i nära relationer initierade ett uppskattat utvecklingsarbete i en kommun för att pröva och sprida användandet av ett systemperspektiv för arbetet mot våld i nära relationer. I samordnarens slutbetänkande redovisas även flera förslag på hur landets kommuner skulle kunna arbeta mot våld i nära relationer, framför allt genom att använda operativa arbetsgrupper. Såväl det riktade utvecklingsarbetet som användandet av operativa arbetsgrupper tycks dock ha fått begränsat genomslag i landets kommuner. Resultaten av samordningsuppdraget förväntas av de flesta som intervjuats i stället uppstå när regeringen implementerar samordnarens förslag.

4.1.3 *Nationella samordnare åstadkommer ibland förändring*

De nationella samordnarnas försök att påverka målgruppens vilja och förmåga syftar i slutändan till ett förändrat beteende hos målgruppen. I två av de studerade fallen bedömer vi att samordnarnas insatser har lett till ett förändrat beteende hos

målgruppen. I de andra två fallstudierna är bedömningen att samordnarnas insatser inte förmått påverka målgruppens agerande.

Flyktingsamordnarnas uppdrag syftade till att öka kommunernas mottagande av flyktingar. Bakgrunden var att 10 000 nyanlända med beslut om uppehållstillstånd befann sig i Migrationsverkets flyktingförläggningar och väntade på en kommunplacering. Som tidigare framgått (avsnitt 3.3) har kommunernas mottagande ökat men i vilken utsträckning detta beror på samordnarnas insatser är svårt att avgöra, inte minst mot bakgrund av den dramatiska utvecklingen på området under 2015 och 2016. Dock kan det konstateras att såväl målgrupp som uppdragsgivare framhåller att flyktingsamordnarnas arbete var betydelsefullt för att öka kommunernas mottagande.

Hemlöshetssamordnarens uppdrag var att ge kommunerna stöd i deras arbete med att skapa en långsiktig hållbar struktur och fungerande rutiner i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. I uppdraget ingick att särskilt uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet. Även i detta fall är vår bedömning att arbetet haft en positiv inverkan på målgruppens beteende, bland annat i form av ett mer omfattande vräkningsförebyggande arbete och en ökad användning av bostadsförsörjningsstrategier i kommunerna.

Vårdvalssamordnarens uppdrag handlade om att öka antalet vårdval inom specialistsjukvården. Här kan dock konstateras att få eller inga nya vårdval har tillkommit som ett resultat av samordnarens arbete. Trots omfattande stimulansbidrag förmådde inte samordnaren landstingen att byta ståndpunkt i frågan om införandet av vårdvalssystem. Ur resultatsynpunkt var detta uppdrag således inte lyckat.

Samordnaren mot våld i nära relationer skulle bidra till bättre effektivitet, kvalitet och långsiktighet i arbetet med frågan genom att förbättra samverkan mellan berörda aktörer. Vår bedömning är att samordnarens arbete inte har lett till att de förväntade resultaten har uppnåtts utan snarare har inriktats på att synliggöra frågan och utveckla förslag riktade till regeringen.

4.1.4 *Samordnarna ger ofta regeringen ny kunskap men den tas inte alltid om hand*

Av våra fyra fall har varken flyktingsamordnarna, hemlöshetssamordnaren eller vårdvalssamordnaren varit anmodade att lämna någon skriftlig rapport till regeringen efter avslutat uppdrag. Vad gäller samordnaren mot våld i nära relationer fanns det i uppdraget utrymme för och önskemål om att olika åtgärder och förslag skulle övervägas. Av de fyra samordnarna är det endast vårdvalssamordnaren som inte har lämnat någon rapport. Däremot har de utvecklingsprojekt som sjösattes på grund av samordnarens arbete avrapporterats till regeringen.

Flyktingsamordnarnas rapport var uppskattad och välkomnades av målgrupperna och regeringen eftersom den förmedlade en delvis ny bild av hur kommunerna upplevde

sina förutsättningar för flyktmottagande och problemens karaktär. Även det betänkande som samordnaren mot våld i nära relationer lämnade uppskattades av målgrupperna eftersom det gav en väl förankrad beskrivning av problemen med samverkan och identifierade många åtgärder som skulle kunna förbättra förutsättningarna för arbetet mot våld i nära relationer. Eftersom samordnaren hade formen av en kommitté blev slutrapporten ett betänkande i SOU-serien och det utgör den mest omfattande avrapporteringen bland våra fall. Även hemlöshetssamordnarens rapport var omfattande och innehöll förslag till såväl kommuner som regeringen om hur hemlöshet bättre kan motverkas.

Regeringen förvaltar dock inte alltid den kunskap som produceras genom nationella samordningsuppdrag. Rapporterna från flyktingsamordnarna och samordnaren mot våld i när relationer har båda beaktats av regeringen och lett till vissa åtgärder, till exempel justering av ersättningssystemen respektive inrättande av ett nationellt kunskapscentrum om våld och övergrepp mot barn. När det gäller våld i nära relationer bereds förslagen vidare inom Regeringskansliet och förväntas leda till ytterligare åtgärder. Hemlöshetssamordnarens rapport föranledde däremot få konkreta åtgärder från regeringens sida trots att frågan fortsatt har varit prioriterad. Vad gäller vårdvalssamordnarens arbete har frågan om att införa fler vårdval helt försvunnit ifrån dagordningen efter regeringsskiftet 2014 och den förändrade politiken vad gäller välfärdstjänster i privat regi.

4.2 Vilka faktorer är viktiga för att resultat ska uppnås?

I detta avsnitt behandlas frågan om vilka faktorer som utgör viktiga förutsättningar för att nationella samordnare ska kunna uppnå sina förväntade resultat. Avsnittet är baserat på empiri från både fallstudierna och intervjustudien med 12 nationella samordnare.

4.2.1 Samordnarens kompetens och förtroende hos målgruppen

Våra intervjuer med de nationella samordnarna och deras uppdragsgivare visar att det läggs stor vikt vid att rekrytera rätt person för uppdraget. Den nationella samordnarens tillgång till relevanta arenor och förmåga att tala "samma språk" som berörda grupper är helt avgörande för möjligheterna att uppnå de förväntade resultaten. Att förstå politiska processer är även det av central betydelse. Däremot tycks goda kunskaper i sakfrågan inte vara avgörande för framgång, förutsatt att detta kan säkerställas genom samordnarens kansli. För att vinna legitimitet hos målgrupperna bör samordnaren dessutom tydligt framstå som regeringens representant genom att utgöra en kanal i i regeringen samt ha mandat att föra regeringens talan.

När en av huvuduppgifterna för samordnaren är opinionsbildning väljs ofta en profilerad person som har goda möjligheter att få spridning i media och även nå ut till

andra än den direkta målgruppen. Ett exempel på när detta har prioriterats var vid rekryteringen av den nationella samordnaren mot våld i nära relationer; Carin Götblad var nationellt känd från sin tid som länspolisvärd i Stockholms län och hade stor erfarenhet av att hantera media. Detta var även en viktig aspekt vid tillsättandet av den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, då Mona Sahlins bakgrund som rikskänd politiker kunde användas för att i media driva på för en likriktning mellan kommunerna.

Vad gäller kommunikation mellan samordnare och målgrupper är det andra egenskaper som värdesätts. Det ses som viktigt att målgruppen ska kunna relatera till samordnaren och att samordnaren i sin tur har god förståelse för målgruppens förutsättningar. För att uppnå detta väljs ofta en samordnare direkt från målgruppen. Ett tydligt exempel på detta är rekryteringen av Annika Helker Lundström till nationell miljömålssamordnare. Hon hade tidigare arbetat som vd för de båda branschorganisationerna Återvinningsindustrierna och Svensk Vindenergi och hade tack vare detta god sakkunskap, ett stort nätverk inom näringslivet samt hög trovärdighet i frågor om företags miljöarbete. Ett annat exempel är Eva Nilsson Bågenholm som utsågs till nationell äldresamordnare. Hon hade på motsvarande sätt legitimitet och nätverk genom sin yrkesroll som läkare och sitt tidigare ordförandeskap för Läkarförbundet.

Gemensamt för dessa två samordnare är också att de har erfarenhet av att arbeta in mot regeringen och Regeringskansliet. Annika Helker Lundström hade kunskap om det politiska arbetets processer tack vare tidigare arbete i Regeringskansliet medan Eva Nilsson Bågenholm hade erfarenhet av att arbeta gentemot Socialdepartementet i rollen som ordförande för Läkarförbundet. Martin Valfridsson, nationell samordnare för utsatta EES-medborgare, anser att hans tidigare erfarenheter som statssekreterare var oerhört betydelsefulla för hans arbete som samordnare eftersom det underlättade att veta hur den politiska sfären fungerar.

Den nationella hemlöshetssamordnaren, Michael Anefur, är ett exempel på att nationella samordnare kan utses utan att egentligen ha någon tidigare sakkunskap på området. Eftersom målgruppen var kommunstyrelserna var det viktiga i hans fall att han hade lång erfarenhet som kommunpolitiker och erfarenhet av att sitta i riksdagen. Sakkunskapen tillfördes via två experter som fick anställning på Socialdepartementet och som utgjorde kansliresurs för samordnaren.

4.2.2 *Dialog mellan samordnare och målgrupp*

Styrlogiken bakom nationella samordnare bygger huvudsakligen på samordnarnas förmåga att genom argument och goda exempel övertyga målgruppen om att ändra sitt beteende. Granskningen visar dock att denna logik inte är ensamrådande utan alltid samexisterar med en mer utpräglad förhandlingslogik, eftersom vissa eftergifter ofta krävs för att samordnaren ska kunna nå resultat. I vissa fall kan samordnaren använda

sig av stimulansmedel för att skapa incitament för målgrupperna att agera på ett visst sätt. I andra fall finns det redan en direkt efterfrågan på statlig styrning från målgruppen. Det vanligaste är dock att målgruppen kräver eller förväntar sig att regeringen genom samordningsuppdraget även öppnar för att genomföra mer övergripande förändringar av politiken på området om detta behövs. För att den nationella samordnarens arbete ska bli framgångsrikt måste uppdragsgivaren förstå denna logik och antingen använda den direkt i sin styrning eller lämna tillräckligt stort utrymme för att samordnaren ska kunna situationsanpassa eftergifterna.

Endast ett fåtal av de nationella samordnarna har tillgång till pengar som kunnat fördelas för att förstärka eller förändra målgruppens beteende. Den nationella äldresamordnaren hade till uppgift att förändra kommunernas och landstingens sätt att arbeta med de mest sjuka äldre. Inom ramen för en överenskommelse med SKL skulle pengarna fördelas efter prestation. Detta var en stor satsning då drygt fyra miljarder kronor skulle fördelas under fyra år. Även vårdvalssamordnaren hade till uppgift att fördela pengar i syfte att öka incitamenten för att införa vårdval inom specialistsjukvården. Övriga nationella samordnare som ingår i intervjustudien har inte haft tillgång till liknande stimulansmedel. I stället har regeringen där satt sitt hopp till den nationella samordnarens förmåga att övertala målgruppen att agera på ett visst sätt.

Förutsättningarna har emellertid sett olika ut från fall till fall. I fallet med den nationella samordnaren för utsatta EES-medborgare fanns det till exempel en begäran från SKL om att kommunerna behövde regeringens hjälp med riktlinjer för hur frågan skulle hanteras. Begäran föregicks enligt intervjun med samordnaren av att SKL inte förmått nå en överenskommelse mellan sina medlemmar om hur en handlingsplan skulle se ut. Det fanns därmed en uttalad efterfrågan på den styrning som den nationella samordnaren kunde erbjuda. I andra fall har någon sådan efterfrågan inte funnits. Tvärtom finns det exempel där målgruppen uttalat en direkt ovilja till statlig styrning på området, varav det tydligaste är uppdraget till vårdvalssamordnaren som föregicks av att SKL hade tackat nej till ett förslag om en överenskommelse mellan staten och SKL på området.

I merparten av fallen finns varken efterfrågan eller motvilja mot samordningsuppdragen. Ändå är målgrupperna ofta ovilliga att på frivillig väg låta sig styras utan att få något tillbaka. Flyktingsamordnarna tog exempelvis initiativ till att omformulera sitt uppdrag för att nå framgång i dialogen med kommunerna. Uppdragets ursprungliga utgångspunkt var att kommunerna skulle förmås ta emot fler flyktingar. Samordnarna upptäckte dock att detta mål inte skulle kunna uppfyllas om de inte också gav utrymme åt kommunerna att förmedla sina perspektiv på problemen till regeringen. Kommunernas budskap var att det fanns betydande strukturella hinder och att endast regeringen förfogade över medlen att förändra dessa strukturer. Samordnarna fick därmed både förmedla regeringens vilja till kommunerna och kommunernas perspektiv till regeringen inom ramen för uppdraget.

4.2.3 *Beslutsfattare på rätt nivå involveras*

Gemensamt för den statliga styrningen genom nationella samordnare är att den riktas mot områden där huvuddelen av de resurser som krävs för att hantera problemet inte kontrolleras av staten. Detta kräver att samordnaren kan förhålla sig till den övriga styrningen på området och kommunicerar med rätt nivå, det vill säga med dem som har makt att besluta om hur målgrupperna ska agera och använda sina resurser. Det är också viktigt att samordnaren tydligt markerar vilken aktör som regeringen ser som ansvarig för samordningen på området.

I många av intervjuerna med de nationella samordnarna påpekas vikten av att föra dialog med personer på rätt nivå, med vilket menas att kommunikationen ska ske med personer med makt nog att förändra målgruppens sätt att agera. När samordningsuppdrag har syftat till att förändra kommunernas arbetssätt eller få dem att tydligare prioritera en fråga har kommunstyrelserna ofta varit mottagare av samordnarnas kommunikation. Att tillsätta en samordnare blir ett sätt för regeringen att kommunicera direkt med den politiska ledningen i kommunerna. Det anses av de intervjuade samordnarna vara på denna nivå som en förändring kan få avsedd effekt. Exempelvis framför hemlöshetssamordnaren att det naturliga för det uppdraget hade varit att ha socialtjänsten som målgrupp men att det tidigt blev klart att kommunstyrelsen, med dess helhetsansvar för kommuninvånarna, måste involveras. Socialtjänsten hade inte möjlighet att självständigt påverka situationen eftersom bekämpning av hemlöshet kräver att det byggs bostäder och att den hemlöse får utbildning och möjligheter till arbete.

Granskningen visar att det är betydligt svårare för samordnare att nå resultat när det inte är tydligt vem som har den formella makten och därmed kan påverka målgruppens beteende, eller när makten delas av flera olika aktörer. Det kan i sådana fall vara effektivt att utse en aktör till samordningsansvarig för att uppnå resultat. Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism är ett exempel på detta sätt att arbeta. Uppdraget var att ta fram metoder för att komma igång med det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. En mängd aktörer – till exempel frivilligorganisationer, religiösa samfund, Kriminalvården, Polisen, Säkerhetspolisen, skolan och socialtjänsten – behöver kunna samarbeta för att hantera problemet. Samordnaren valde dock att i första hand rikta sin styrning till kommunerna och ställa tydliga krav på att alla kommuner ska anställa kontaktpersoner och ta fram handlingsplaner. Enligt samordnaren har detta fått stort genomslag. Som kontrast har färre eller inga resultat observerats i de fall de nationella samordnarna har valt att inte tydligt peka ut vem man ser som huvudansvarig utan i stället riktat sig till alla berörda aktörer.

4.2.4 *Möjligheter att avpolitisera frågan*

Merparten av samordningsuppdragen syftar till att få olika aktörer att arbeta mer enhetligt och välkoordinerat. För att möjliggöra detta krävs ofta en ökad samsyn om problemets orsaker och lösningar. Granskningen visar att nationella samordnare har lättare att uppnå resultat om frågan kan "avpolitiseras" och inte framstår som partiskiljande.

Ett sätt att avpolitisera en fråga är att signalera enighet. Utnämmandet av den nationella samordnaren för utsatta EES-medborgare är ett exempel på att regeringen uppnår detta genom att utse en nationell samordnare med annan politisk hemvist än den egna. Kommunernas hantering av utsatta EES-medborgare och vad de ska tillhandahålla var en politiskt laddad och starkt polariserad fråga vid tiden för samordningsuppdraget, vilket gjorde att det fanns behov av en markering från regeringen om vad som skulle gälla. Samordnaren framhöll i en intervju att hans bakgrund som moderat statssekreterare troligtvis gjorde det lättare för den borgerliga oppositionen att samlas bakom det han förde fram. Utan att stämna av med oppositionen hade han också en känsla för vad som kunde accepteras på båda sidor om blockgränsen. På så sätt kunde en svår fråga hanteras med få partipolitiska konflikter. Med samma logik tillsattes två nationella flyktingsamordnare med uppdrag att öka kommunernas flyktningmottagande. Det fanns insikt om att detta var en fråga som inte gynnades av hårda partipolitiska strider. Uppdraget gick till Gunnar Hedberg, före detta moderat kommunalråd i Uppsala, och Lars Stjernkvist, socialdemokrat och kommunstyrelsens ordförande i Norrköping. De var båda kända representanter för partier på var sin sida av höger-vänsterskalan och representerade dessutom kommuner som tagit emot många respektive få flyktingar. Signalen som förmedlades var att eftersom dessa personer kunde samarbeta och föra dialog för att hitta lösningar borde detta vara möjligt även inom länen.

Ett annat sätt att avpolitisera en fråga är att utse en nationell samordnare som framstår som helt opartisk. Detta kan vara av särskild betydelse om det finns synsätt bland målgrupperna som står i konflikt med varandra och när det behövs ökat fokus på det gemensamma målet. Den nationella samordnaren för positiv supporterkultur är ett bra exempel på detta. Polisen ansåg att det behövdes en neutral part som sammankallande för att få samverkan att fungera, eftersom det fanns en lång historia av osämja mellan idrottsklubbarna och supporterföreningarna å ena sidan och Polisen å den andra. Enligt intervjun med den nationella samordnaren fungerade samverkan bra under uppdragets gång men parterna tycks därefter ha glidit tillbaka i sina tidigare positioner.

Granskningen visar att det uppstår problem när varken utnämningen eller inramningen av en fråga räcker för att minska de politiska konflikterna. De tydligaste exemplen på detta är världvssamordnaren och samordnaren mot våld i nära relationer. Trots att världvssamordnaren gjorde stora ansträngningar för att sätta ljus på frågan om god vård kunde detta inte övertyga något landsting om att vårdval som medel

enbart var en teknisk fråga, snarare än en politisk, för att uppnå detta mål. När det gäller samordnaren mot våld i nära relationer upplevde delar av målgruppen valet av perspektiv – "våld i nära relationer" i stället för "mäns våld mot kvinnor" – som en tydlig positionering. Att uppnå samsyn blir svårare under sådana omständigheter.

4.2.5 *Ett flexibelt mandat*

En nationell samordnare kan vara ett lämpligt instrument i en situation i vilken regeringen inte i detalj vet hur politiken ska utformas och det är oklart vad det finns för hinder för att uppnå det önskvärda politiska utfallet. Det förutsätter emellertid att samordnaren ges ett flexibelt mandat och möjlighet till betydande situationsanpassning. Denna flexibilitet är en förutsättning för att nationella samordnare ska kunna uppnå resultat, men den innebär samtidigt ett risktagande eftersom detta öppnar upp för strategier som inte överensstämmer med regeringens intentioner.

Våra intervjuer visar att nationella samordnares handlingsutrymme gör att de kan omforma sina uppdrag under hand när målen inte går att nå på annat sätt. Det mest iögonfallande exemplet på detta utgörs av vårdvalssamordnaren som i intervjun berättar att han ganska snart insåg att det fanns ett betydande politiskt motstånd mot att införa vårdval i specialistsjukvården. Han identifierade två orsaker till detta motstånd: dels handlade det om att ersättningsystemen till privata vårdgivare upplevdes som kostnadsdrivande, dels fanns det uppfattningar om att privata vårdgivare tjänade pengar på att hålla nere kvaliteten. I stället för att direkt försöka påverka fler landsting att införa vårdval inom specialistsjukvården kom arbetet därför att inriktas på att påverka synen på vad som är möjligt att åstadkomma med olika typer av ersättningsystem och på hur den privata sjukvårdsmarknaden kan reglera sig själv. Kursändringen förankrades med socialministern men går inte att följa i någon form av dokumentation.

Det stora handlingsutrymmet förutsätter att regeringen har fullt förtroende för den nationella samordnaren och att denna agerar med gott omdöme i uppdragets anda, även när det finns stor frihet gällande utförandets detaljer. Att släppa på kontrollen innebär emellertid alltid en osäkerhet, och i intervjun med en av flyktingsamordnarna nämns att regeringen inte riktigt vet vad den får och att det därför krävs ett visst mått av politiskt mod för att tillsätta en nationell samordnare. I intervjuerna med tjänstemän på Regeringskansliet framkommer också att några av de nationella samordnarna har tolkat sina uppdrag på annat sätt än vad som ursprungligen var tänkt. Ett sådant exempel är den nationella samordnaren mot våld i nära relationer som gav uppdraget en utredande karaktär och levererade ett omfattande betänkande samtidigt som förväntningarna från många inblandade aktörer, däribland departementet och vissa berörda myndigheter, var att arbetet skulle vara mer operativt inriktat.

4.3 Medför styrningen negativa konsekvenser?

I detta avsnitt behandlas frågan om i vilken utsträckning användandet av nationella samordnare medför negativa konsekvenser. Liksom i föregående avsnitt baseras redovisningen på empiri från såväl fallstudierna som intervjustudien.

4.3.1 *Bristfällig dokumentation försvårar uppföljning och demokratisk insyn*

En viktig demokratisk princip är att medborgarna ska ha möjlighet att följa och förstå vad regeringen gör. När det gäller nationella samordnare handlar frågan om insyn både om uppdragsbeskrivningar och om slutrapportering. Granskningen visar att det finns stora skillnader i hur väldokumenterade uppdragen är och att den sparsamma dokumentationen i vissa fall omöjliggör för medborgarna att följa och förstå vad regeringen gör.

Uppdragsbeskrivningarna kan ge insyn i vilket mandat den nationella samordnaren har och vad syftet med uppdraget är. Generellt finns det möjlighet att utläsa detta ur uppdragsbeskrivningarna, men det finns enstaka exempel på nationella samordnare som helt saknar uppdragsbeskrivning. Ett sådant exempel är den så kallade kronikersamordnaren, vars uppdrag var att hålla ihop arbetet med den nationella strategin för förbättrad vård för personer med kroniska sjukdomar. Merparten av uppdragsbeskrivningarna är dessutom formulerade på ett sätt som lämnar stort tolkningsutrymme.

De samordnare som bedriver sin verksamhet i kommittéform har oftast mer detaljerade direktiv än de som är verksamma inom Regeringskansliet. I sådana fall finns även möjlighet för regeringen att utfärda tilläggsdirektiv om samordnarens uppdrag omdefinieras eller utvidgas. Detta har bland annat hänt i fallet med den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism som har fått två tilläggsdirektiv. För nationella samordnare som är verksamma inom Regeringskansliet finns inget sådant formaliserat sätt att ändra uppdragets riktning. Då förs i stället en kontinuerlig dialog med uppdragsgivaren. Den nationella samordnaren för utsatta EES-medborgare är emellertid ett exempel på en samordnare som bedrivit sin verksamhet i kommittéform och som, enligt egen utsägo, i sitt arbete överskridit direktiven men ändå inte fått ett tilläggsdirektiv. I detta fall fördes i stället kontinuerliga diskussioner med regeringens representanter för att förankra de vägval samordnaren gjorde under pågående uppdrag. Enligt samordnaren var detta inte något direkt problem, eftersom styrningen bygger på frivillighet och samordnarens bud inte kräver efterlevnad från målgrupperna. Att en nationell samordnare bedriver sin verksamhet i kommittéform kan följaktligen öka möjligheterna till insyn, men det är på inget sätt en garanti för transparens.

Slutrapporteringen, som samordnare oftast lämnar till regeringen efter avslutat uppdrag, varierar i form och omfattning. Världvalssamordnaren är ett exempel på att

slutredovisning helt kan saknas bland de samordnare som är verksamma inom Regeringskansliet. Omfattningen på slutrapporteringen tycks främst ha att göra med i vilken utsträckning den nationella samordnaren identifierar sig som en utredning eller inte. Att samordnaren arbete bedrivs i kommittéform ställer vissa formella krav på avrapportering, men det är långt ifrån någon garanti för en utförlig rapport. Som exempel nämner den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism i intervjun att samordnaren ser sig själv som en genomförandekommitté och att slutredovisningen ska begränsas till en beskrivning av vad samordnaren har gjort under förordnandetiden. Andra kommittéer, som samordnaren mot våld i nära relationer, lämnar betänkanden som har stora likheter med vanliga utredningar.

4.3.2 *Oklart ansvarsförhållande mellan samordnaren och regeringen*

Som tidigare framhållits finns det stora fördelar ur effektivitetssynpunkt med att lämna ett stort handlingsutrymme till de nationella samordnarna. Granskningen visar emellertid att detta utrymme även medför oklarheter om vem som är ansvarig för de uttalanden, påståenden och förslag som kommer från den nationella samordnaren.

Samtliga nationella samordnare som har intervjuats har fått svara på frågan om de ser sig själva som tjänstemän eller politiker. Alla svarar att de i detta sammanhang är tjänstemän. På motsvarande sätt har de som lämnat en slutrapport eller ett betänkande fått svara på frågan om vem som står bakom de eventuella förslag och uttalanden som finns där. Samtliga nationella samordnare har då svarat att det som står i rapporten är uttalanden som bara samordnaren står bakom. Det är alltså inte regeringens förslag eller påståenden som presenteras i slutrapporterna. Denna bild bekräftas också i de intervjuer som gjorts med uppdragsgivarna.

Det ser här ut att finnas en ansvarsförskjutning som börjar med att de nationella samordnarna arbetar på regeringens uppdrag eller direktiv men som slutar med en rapport som är samordnarens ansvar. Detta är en vanlig ordning som fungerar på samma sätt för de statliga utredningar som tillsätts av regeringen. Otydligheten uppstår när de nationella samordnarna också tilldelas mer operativa uppgifter.

Ett exempel på när denna otydlighet kan uppstå var när den nationella samordnaren för utsatta EES-medborgare sommaren 2015 började uttala sig i media om vad han tyckte var ett bra sätt att arbeta på vad gällde frågan om avhysningar av de läger som hade bildats på olika platser runt om i landet. I intervjun påpekar samordnaren att det inte var bindande för någon att följa hans rekommendationer men att det fanns en efterfrågan från kommunerna att någon skulle uttrycka en uppfattning i frågan. Eftersom alla andra, inklusive Polisen, backade i frågan tog samordnaren på sig rollen att offentligt uttala sig om att det inte går att acceptera olagliga bosättningar. Detta gjordes efter avstämning med barn-, äldre- och jämställdhetsminister Åsa Regnér. Ministern och samordnaren skrev även en gemensam debattartikel i Dagens Nyheter i september 2015. En liknande situation har uppstått i fallet med den nationella

samordnaren mot våldsbejakande extremism som har tagit över uppgiften från ministern att sköta nästan all kontakt med media i frågan. Samordnaren för ofta fram normativa ställningstaganden om hur arbetet mot våldsbejakande extremism bör bedrivas ute i kommunerna. För medborgarna i allmänhet och målgrupperna i synnerhet kan det dock vara svårt att avgöra vilka uttalanden regeringen står bakom och vad som är ett uttryck för samordnarens egna åsikter, eftersom kopplingen till regeringen ofta är underförstådd snarare än uttalad.

Det ligger nära till hands att betrakta den nationella samordnaren som en företrädare för regeringen i det som förs fram under pågående uppdrag men att de förslag som presenteras i slutrapporten eller slutbetänkandet är samordnarens egna. Vad som talar emot detta är ett uttalande i konstitutionsutskottet när frågan om den nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom behandlades 2006. Den dåvarande migrationsministern Barbro Holmberg (S) fick då svara på frågor om huruvida samordnaren företrädde regeringen i det hon förde fram till målgruppen och allmänheten. Svaret blev att samordnaren lade fram förslag på samma sätt som andra utredare och att samordnaren *"arbetar inom ramen för sitt uppdrag och kan naturligtvis uttala sig inom ramen för sitt uppdrag eller som privatperson eller som något annat, men kan aldrig uttala sig i regeringens namn"* (bet. 2005/06:KU20, bilaga b4). Problemet med otydlighet gällande vem samordnaren företräder i kontakt med målgrupper och allmänhet kvarstår därmed.

4.3.3 Risk för snedvriden problembild när samordnare används som utredare

Flera samordningsuppdrag har kommit att likna traditionella utredningar med omfattande slutrapporter och förslag. Rapporternas användbarhet kan dock ibland ifrågasättas med anledning av deras kvalitet och alternativet att tillsätta en utredning bör övervägas om syftet i första hand är att producera ny kunskap inom ett visst område.

Det vanliga är att en nationella samordnare har en eller två personer till sin hjälp i utförandet av uppdraget. Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism och den nationella samordnaren mot våld i nära relationer utgör undantag, eftersom de har haft förhållandevis stora resurser och motsvarar stora utredningar till antalet medarbetare. Merparten av samordnarna, oavsett kansliresurser och utredningskapacitet, producerar dock omfattande slutrapporter med lägesbeskrivningar och förslag.

Granskningen visar att samordnarnas tillvägagångssätt för att samla in information ofta brister i systematik. Ibland lämnas dessutom lagförslag utan att kansliet försetts med nödvändig kompetens för att detta ska ske på ett korrekt sätt. Det vanligaste sättet för samordnarna att inhämta information är att de samlar in uppfattningar och perspektiv från målgruppen. Till exempel samlade flyktingsamordnarna in information om hur kommunstyrelserna upplevde problemen med mottagandet och vad de

efterfrågade från statens sida. Sådan information ger regeringen kunskap om opinionsläget men är inte att jämföra med en utredning. Om en mer heltäckande och sammanvägd bedömning av problemen ute i kommunerna önskas behövs mer systematiska metoder. I de fall återkommande och kontinuerlig informationsinhämtning behövs har samordnare, med tanke på deras tidsbegränsade förordnanden, inte heller lika goda förutsättningar för detta som myndigheter.

4.3.4 *Många styrsignaler kan leda till problem*

När regeringen tillsätter en nationell samordnare finns det en risk att problem uppstår om styrsignalerna inte koordineras med de myndigheter vars ansvarsområden samordnaren överlappar. I granskningen har vi inte funnit att de ordinarie förvaltningsmyndigheternas auktoritet och styrförmåga urholkas när nationella samordnare med överlappande uppdrag utses. Risken för det kan ändå antas öka om allt fler samordnare utses inom en och samma myndighets ansvarsområde.

Ett exempel på överlappande uppdrag mellan samordnare och myndigheter är den nationella samordnaren för utsatta EES-migranter. Socialstyrelsen hade ett år tidigare genomfört en utredning av situationen för utsatta EES-migranter och vilket ansvar som svenska myndigheter har gentemot dem. SKL efterfrågade emellertid en tydligare styrning från regeringen, vilket ledde till att en nationell samordnare tillsattes. Samordnarens budskap till kommunerna kom dock att bli snarlikt det som Socialstyrelsen hade tagit fram. Representanter för myndigheten framhåller att det finns en risk för otydlighet och dubbla budskap när regeringen använder nationella samordnare för sin styrning, men att detta än så länge inte har varit något problem.

I flera fall – hemlöshetssamordnaren, flyktingsamordnarna och samordnaren mot våld i nära relationer – överlappar de nationella samordnarnas uppdrag i stor eller viss utsträckning länsstyrelsernas uppdrag på området. Generellt tycks dock överlappande uppdrag inte ha medfört problem för vare sig målgrupperna eller övriga myndigheter, eftersom budskapen snarare framgått med än större tydlighet och de statliga aktörerna har kunnat dra nytta av varandras arbete. Det finns dock exempel på att överlappande uppdrag har inneburit otydlighet gentemot kommunerna, exempelvis den nationella samordnaren mot våld i nära relationer där styrsignalerna i vissa situationer saknade samstämmighet med andra uppdrag på området.

Det finns vissa tecken på att mångfalden av styrsignaler i sig kan innebära ett problem, särskilt för små kommuner men även för landsting och privata företag. Att tillsätta en nationell samordnare med kommunerna som målgrupp är ett sätt för staten att försöka påverka kommunernas arbetssätt, men också deras prioriteringar. Vår granskning pekar på att de kommuner som redan arbetar aktivt med en fråga får ytterligare kraft i sitt arbete när en nationell samordnare tillsätts på området. Ofta involverar dessutom samordnaren kommuner vars arbete med en viss fråga anses framgångsrikt och som har personal och politiker som är kunniga och engagerade i frågan. Detta sker inte

sällan genom att kommunerna själva får anmäla intresse. Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer och den nationella samordnaren för utsatta EES-medborgare är exempel på detta, men motsvarande problem med självrekrytering hittar vi hos miljömålssamordnaren som vänder sig till privata företag. Däremot har framför allt små kommuner, som kämpar med att uppfylla sitt kärnuppdrag, svårare att snabbt skifta prioritering mellan olika frågor. Om regeringen vill att alla inom en viss målgrupp ska prioritera arbetet på ett område bör kanske en mer tvingande styrform övervägas. Annars finns en risk att skillnaderna inom målgruppen – det må vara mellan kommuner, landsting eller företag – ökar när regeringen väljer den frivilliga vägen.

4.3.5 *Tidsbestämda uppdrag medför kontinuitetsproblem*

Samordningsuppdragens tidsbegränsade karaktär är en förutsättning för att tillsättandet av en nationell samordnare på ett effektivt sätt ska kunna åstadkomma ett fokus på en fråga under en period. Samtidigt riskerar detta att medföra bristande kontinuitet och att frågan tappar i aktualitet när samordnaren avslutat sitt uppdrag.

Det finns ett flertal exempel på problem med samordnarnas tidsbegränsade uppdrag. Samordnaren för de mest sjuka äldre nämner till exempel att det inte är självklart att landsting och kommuner kommer att använda de rekommenderade kvalitetsregistren när överenskommelsen och prestationsersättningen tar slut. Även Statskontorets uppföljning av överenskommelsen för en sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre pekar på att det finns en risk för att arbetet med kvalitetsregistren avstannar när incitamentsstrukturen plockas bort (Statskontoret 2015:18). Vi har också fått indikationer på att andra samordnarens resultat i många kommuner varit högst tidsbegränsade, som i fallet med hemlöshetssamordnaren vars arbete gjorde att hemlöshetsfrågan under en tid gavs ett större utrymme i kommunerna men där den saknar fokus på samma sätt idag.

Det finns ytterligare indikationer på problem med kontinuitet som gjort att regeringen inom vissa områden tillsatt flera nationella samordnare med snarlika uppdrag vilka har avlöst varandra. Då är det frågan om att skapa en mer eller mindre permanent struktur utanför den ordinarie myndighetsstrukturen. Samordnaren för en positiv supporterkultur medger till exempel att även om samordnaren under uppdraget lyckades förmå idrottsförbunden och Polisen att arbeta bättre tillsammans har effekterna av samordnarens arbete snabbt klingat av, och aktörerna har återigen svårt för att samarbeta. Flera av de samordnare vars främsta resultat varit att utreda och lämna förslag konstaterar att regeringsskiftet 2014 innebar att samordnarens förslag inte kom att få några konsekvenser i form av konkreta åtgärder.

Andra samordnare uttrycker farhågor över att resultaten av deras arbete kommer att avta över tid. För att resultaten ska bli beständiga menar samordnarna att det krävs en fortsatt statlig styrning som tar vid. Samordnarna mot våldsbejakande extremism, mot

våld i nära relationer samt för arbetet med utsatta EES-migranter förordar samtliga att mer eller mindre samma funktion de har haft under uppdragets gång permanentas och förs över till den ordinarie myndighetsstrukturen. För den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism är detta även en fråga om vid vilken tidpunkt uppdraget bör avslutas. Samordnarens huvudsekreterare beskriver det som att det i dagsläget inte finns någon myndighet som på ett betryggande sätt skulle ha möjlighet att ta över det omfattande operativa arbete som samordnaren har bedrivit. Samordnarens förhoppning är att kontinuitet kommer att kunna säkerställas genom tilläggsdirektivet om att ta fram en nationell strategi för hur arbetet ska vidareutvecklas.

Källförteckning

Offentligt tryck

Betänkande (2005/06:KU20) *Granskningsbetänkande*. Konstitutionsutskottet

Betänkande (2015/16:KU10) *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*. Bilaga 4. Konstitutionsutskottet.

Interpellation (2015/16:340) *Våld i nära relationer*. Av Ellen Juntti (M), besvarad av Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (S).

Kommittédirektiv (2012:38) *En nationell samordnare mot våld i nära relationer*. Justitiedepartementet.

Länsstyrelsen Skåne (2015) *Motverka hemlöshet och underlätta inträdet på bostadsmarknaden*.

Migrationsverket (2016) *Kommunmottagna enligt ersättningsförordningen*. <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html> (hämtad 2016-04-08)

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

Proposition (2011/12:1), *Budgetpropositionen för 2012*. Utgiftsområde 9.

Proposition (2015/16:54), *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

Regeringsbeslut (A2014/173/IU) *Bemyndigande om att utse samordnare för kommunalt flyktningmottagande*. Arbetsmarknadsdepartementet.

Regeringsbeslut (S2011/11252/FST) *Förordnande som hemlöshetssamordnare*. Socialdepartementet.

Regeringsbeslut (S2012/2373/FS) *Uppdrag som nationell världsvalssamordnare*. Socialdepartementet.

Slutrapport (A2014/232/IU) *Slutrapport – Regeringens samordnare för kommunalt flyktningmottagande*. Arbetsmarknadsdepartementet.

Slutrapport (S2014.019) *Bostad sökes. Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren*. Socialdepartementet.

SOU 2014:49. *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete*. Betänkande av Nationella samordnaren mot våld i nära relationer.

SOU 2015:55. *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck*. Slutbetänkande av Utredningen som ska föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor.

SOU 2015:86. *Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*
Betänkande från Jämställdhetsutredningen.

Statskontoret (2014:5) *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former? Om offentlig sektor.*

Statskontoret (2015:18). *Sammanhållen vård och omsorg om de mest sjuka äldre. Utvärdering av överenskommelsen mellan regeringen och SKL. Slutrapport.*

Övriga referenser

Hysing E (2009). "Statslös samhällsstyrning, Governance i svensk skogspolitik", i Montin S och Hedlund G (red.), *Governance på Svenska*, Santérus förlag, Stockholm.

Montin S (1992). Privatiseringsprocesser i kommunerna, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1992, årgång 95, nr 1, s. 31–57.

Montin S och Hedlund G (2009). "Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik", i Montin S och Hedlund G (red.), *Governance på Svenska*, Santérus förlag, Stockholm.

Pierre J och Peters B G (2000). *Governance, Politics and the State*, Macmillan, Basingstoke.

Intervjuer med nationella samordnare

Datum	Namn	Uppdrag	Departement
2015-05-08	Cecilia Grefve	Sociala barn- och ungdomsvården	Social
2015-11-23	Bo Bylund (biträde)	Bromma flygplats	Näring
2015-11-25	Annika Helker Lundström	Miljösamordnare för näringslivet	Miljö- och energi
2015-12-02	Christina Lugnet	Gruvindustrins expansion	Näring
2015-12-03	Eva Nilsson Bågenholm	Äldresamordnare	Social
2015-12-09	Daniel Nordlander (huvudsekreterare)	Väldsbekämpande extremism	Kultur
2015-12-14	Martin Valfridsson	Utsatta EES-medborgare	Social
2015-12-21	Roger Molin	Vårdval	Social
2016-01-13	Gunnar Hedberg	Flyktingsamordnare	Arbetsmarknad
2016-01-14	Rose-Marie Frebran	Positiv supporterkultur	Kultur
2016-01-20	Lars Stjernkvist	Flyktingsamordnare	Arbetsmarknad
2016-01-22	Carin Götblad	Väld i nära relationer	Justitie
2016-01-28	Michael Anefur	Hemlöshet	Social

Fallstudier

Datum	Aktör	Funktion	Fallstudie	Ort
2015-04-24	Miljö- och energidepartementet			Stockholm
2015-05-05	Sveriges Kommuner och Landsting	Vd		Stockholm
2015-06-02	Linköpings kommun	Kommunpolitiker	Hemlöshet	Linköping
2015-06-02	Linköpings kommun	Kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör	Hemlöshet, flyktingar	Linköping
2015-06-02	Linköpings kommun, socialkontoret	Gruppchef, boendekonsulent, råd och stöd för kommunala utförare	Hemlöshet	Linköping
2015-06-02	Linköpings kommun, socialkontoret	Socialchef, omsorgschef	Hemlöshet, flyktingar	Linköping
2015-06-02	Länsstyrelsen i Östergötlands län	Chefer vid enheterna för social hållbarhet samt kultur- och samhällsbyggnad	Hemlöshet, flyktingar	Linköping
2015-10-12	Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Göteborg	Överåklagare, vice överåklagare	Våld i nära relationer	Göteborg
2015-10-12	Göteborgs Stad, fastighetskontoret	Chef vid boendeavdelningen, Verksamhetschef boende, Planeringsledare	Hemlöshet	Göteborg
2015-10-13	Västra Götalandsregionen	Chef vid enheten för vårdanalys, utvecklingsledare	Vårdval	Göteborg
2015-10-14	Göteborgs Stad, stadsledningskontoret	Planeringsledare	Flyktingar	Göteborg
2015-10-14	Göteborgs Stad, stadsledningskontoret	Planeringsledare	Våld i nära relationer	Göteborg
2015-10-14	Västra Götalandsregionens kompetenscentrum om våld i nära relationer	Verksamhetschef	Våld i nära relationer	Göteborg
2015-10-14	Göteborgs stad, Dialoga	Utvecklare	Våld i nära relationer	Göteborg

forts. på nästa sida

Datum	Aktör	Funktion	Fallstudie	Ort
2015-10-15	Polismyndigheten, Region Väst	Sektionschef	Våld i nära relationer	Göteborg
2015-10-15	Stadsmissionen Göteborg	Utvecklingsledare	Hemlöshet	Göteborg
2015-10-16	Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Chef för samhällsavg., utvecklare med ansvar för integration, jämställdhet och social hållbarhet	Våld i nära relationer, hemlöshet, flyktingar	Göteborg
2015-10-16	Göteborgs Stad	Kommunalsråd, ordförande för socialnämnden	Våld i nära relationer, hemlöshet, flyktingar	Göteborg
2015-11-09	Region Gävleborg	Regionråd, ordförande i hälso- och sjukvårdsnämnden	Vårdval	Bollnäs
2015-11-10	Ljusdals kommun	Före detta kommunalsråd, kommunchef, chef individ- och barnomsorgen, utredare	Hemlöshet, flyktingar	Ljusdal
2015-11-20	Region Gävleborg	Chef för familjehälsan	Våld i nära relationer	Söderhamn
2015-11-21	Region Gävleborg	Ledningsstab	Vårdval	Gävle
2015-11-21	Länsstyrelsen Gävleborgs län	Integrationssamordnare, hemlöshetshandläggare, jämställdhetshandläggare, enhetschef	Våld i nära relationer, hemlöshet, flyktingar	Gävle
2015-12-07	Skellefteå kommun, socialtjänsten	Boendehandläggare, socialsekreterare	Hemlöshet	Skellefteå
2015-12-07	Skellefteå kommun, socialtjänsten	Ordförande för socialnämnden, chef för socialförvaltningen, IFO-chef	Hemlöshet, flyktingar	Skellefteå
2015-12-07	Skellefteå kommun, socialtjänsten	Socialsekreterare, tidigare utvecklingsledare	Våld i nära relationer	Skellefteå

forts. på nästa sida

Datum	Aktör	Funktion	Fallstudie	Ort
2015-12-08	Länsstyrelsen i Västerbottens län	Enhetschef, hemlöshetshandläggare, jämställdhetshandläggare, flyktingsamordnare	Våld i nära relationer, hemlöshet, flyktingar	Umeå
2015-12-08	Västerbottens läns landsting	Hälsoutvecklare	Våld i nära relationer	Umeå
2015-12-08	Polismyndigheten, Region Nord	Utredare	Våld i nära relationer	Umeå
2015-12-09	Västerbottens läns landsting	Värdvalssamordnare	Värdval	Umeå
2015-12-09	Umeå kommun, socialtjänsten	Enhetschef, socialsekreterare	Våld i nära relationer	Umeå
2015-12-10	Västerbottens läns landsting	Ordförande för hälso- och sjukvårdsnämnden	Värdval	Skellefteå
2015-12-18	Värdföretagarna Almega	Utredare	Värdval	Stockholm
2016-01-13	Brottsoffermyndigheten	Generaldirektör, enhetschef	Våld i nära relationer	Stockholm, Umeå
2016-01-21	Region Skåne	Oppositionsråd	Värdval	Stockholm
2016-02-03	Erik Ullenhag (L)	Före detta integrationsminister	Flyktingar	Stockholm
2016-02-04	Göran Hägglund (KD)	Före detta socialminister	Värdval	Stockholm
2016-02-04	Sveriges Läkarförbund	Utredare	Värdval	Stockholm
2016-02-05	Socialdepartementet	Departementsråd, enheten för samordning och stöd		Stockholm
2016-02-08	Beatrice Ask (M)	Före detta justitieminister	Våld i nära relationer	Stockholm
2016-02-11	Socialdepartementet	Gruppchef, kansliråd, enheten för folkhälsa och sjukvård	Värdval	Stockholm
2016-02-15	Justitiedepartementet	Departementsråd, kriminalpolitiska enheten	Våld i nära relationer	Stockholm
2016-02-15	Socialstyrelsen	Avdelningschef, enhetschef		Stockholm

forts. på nästa sida

Skr. 2016/17:23
Bilaga

NATIONELLA SAMORDNARE SOM STATLIGT STYRMEDEL

Datum	Aktör	Funktion	Fallstudie	Ort
2016-02-24	Arbetsmarknads- departementet	Departementsråd, departementssekret erare	Flyktingar	Stockholm
2016-02-17	Kvinnojouren Södertälje	Verksamhets- ansvarig	Våld i nära relationer	Södertälje
2016-03-16	Socialdepartementet	Departementssekre terare	Hemlöshet	Stockholm

Bilaga 1. Nationella samordnare 2005–2015

Riksrevisionens kartläggning av nationella samordnare under perioden 2005–2015 utgår från uppdrag som benämns, *nationell samordnare*, *samordnare* eller *statlig samordnare*. Kartläggningen innefattar därmed inte uppdrag som utredare eller förhandlare, vilka i många fall kan ha uppdrag snarlika nationella samordnare.

I kartläggningen har de samordnare som ansvarar för att samordna regionala angelägenheter uteslutits eftersom deras roll i viss mån bedömts skilja sig från nationella samordnare i övrigt. Kartläggningen inkluderar inte heller samordnare verksamma vid myndigheter.

I vissa fall har regeringen tillsatt flera samordnare som har fått avlösa varandra för en och samma fråga. Granskningen behandlar dessa samordnare som skilda samordningsuppdrag i de fall beslut om ett nytt uppdrag har fattats. I de fall uppdraget har legat fast men personen har bytts ut behandlas dessa som ett och samma samordningsuppdrag.

Tabell B1 Nationella samordnare 2005–2015

Titel	Departement	Tillsatt	Typ	Samordnare
Nationell bostadssamordnare	Miljö- och samhällsbyggnad	2005	Kommitté	Lotta Jaensson
Regeringens samordningsman i regionfrågan	Finans	2007	Regeringskansliet	Jan-Åke Björklund
Samordnare för det svensk-kinesiska miljötekniksamarbetet (MTK) 2008 – 2010	Näring	2008	Regeringskansliet	Mats Denninger
Nationell vattensamordnare 2009 – 2011	Miljö- och energi	2009	Regeringskansliet	Håkan Larsson
Nationell cancersamordnare 2010 – 2011	Social	2009	Regeringskansliet	Kjell Asplund
Samordnare för reglering av Mälarens vattennivåer 2010 – 2011	Försvar	2010	Regeringskansliet	Ingemar Skogö
Regeringskansliets internationella miljötekniksamordning (IMT) 2010 – 2014	Näring	2010	Regeringskansliet	Mats Denninger
Nationell samordnare för hemsjukvård 2010 – 2011	Social	2010	Kommitté	Ewa Samuelsson

forts. på nästa sida

Titel	Departement	Tillsatt	Typ	Samordnare
Nationell samordning för att motverka brottslighet i samband med idrottsarrangemang 2011 – 2013	Kultur	2011	Kommitté	Per Unckel, Björn Eriksson
Samordnare för utveckling av de nationella kvalitetsregistren 2011	Social	2011	Regeringskansliet	Mona Boström
Nationell äldresamordnare 2011 – 2014	Social	2011	Regeringskansliet	Eva Nilsson Bågenholm
En nationell samordnare mot våld i nära relationer 2012 – 2014	Justitie	2012	Kommitté	Carin Götblad
Samordnare för insatser i samband med gruvindustrins expansion 2012 – 2014	Näring	2012	Regeringskansliet	Christina Lugnet
Hemlöshetssamordnare 2012 – 2013	Social	2012	Regeringskansliet	Michael Anefur
Regeringens särskilda samordnare om medicinsk forskning och nedläggningen av Astra	Utbildning	2012	Regeringskansliet	Lars Leijonborg
Samordnare för statens insatser inom området psykisk ohälsa 2012	Social	2012	Regeringskansliet, sedermera kommitté	Anders Printz, Kerstin Evelius
Nationell vårdvalssamordnare 2012 – 2014	Social	2012	Regeringskansliet	Roger Molin
Branschsamordnare för digitalisering av ljudradion 2013 – 2014	Kultur	2013	Kommitté	Nina Wombs
Nationell samordnare för att stärka den positiva supporterkulturen och motverka idrottsrelaterad brottslighet 2013	Kultur	2013	Regeringskansliet	Rose-Marie Frebran
Nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården 2013 – 2015	Social	2013	Kommitté	Göran Stiernstedt
Nationell samordnare för kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar 2013 – 2015	Utbildning	2013	Kommitté	Jan Sydhoff
Nationell samordnare för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism 2014 – 2016	Justitie (överförd till kultur)	2014	Kommitté	Mona Sahlin
Nationell samordnare den sociala barn och ungdomsvården 2014 – 2017	Social	2014	Regeringskansliet	Cecilia Grefve

forts. på nästa sida

Titel	Departement	Tillsatt	Typ	Samordnare
Samordnare för ökat kommunalt flyktningmottagande 2014	Arbetsmarknad	2014	Regeringskansliet	Gunnar Hedberg och Lars Stjernkvist
Nationell miljömålssamordnare för näringslivet 2014 – 2017	Miljö	2014	Kommitté	Annika Helker Lundström
Statlig samordnare för Bromma flygplats 2014 – 2016	Näring	2014	Regeringskansliet	Anders Sundström
Nationell samordnare för life science 2014	Näring	2014	Regeringskansliet	Susanne Ås Sivborg
Nationell samordnare för arbetet med utsatta EES-medborgare 2015 – 2016	Social	2015	Kommitté	Martin Valfridsson
Nationell samordnare för Life science 2015	Utbildning	2015	Regeringskansliet	Anders Lönnberg
Nationell samordnare för att stärka den positiva supporterulturen och motverka idrottsrelaterad brottslighet 2015	Social	2015	Regeringskansliet	Agneta Blom
Nationell samordnare för flodvägs-katastrofen 2004 i Sydostasien	Social	2015	Regeringskansliet	Gunilla Malmberg
Nationell samordnare för ökad samverkan kring unga som varken studerar eller arbetar	Utbildning	2015	Kommitté	Inger Ashing

Skr. 2016/17:23

Bilaga

NATIONELLA SAMORDNARE SOM STATLIGT STYRMEDEL

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på
www.riksrevisionen.se

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – Hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?
	2015:8	Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar
	2015:9	Granskning av Årsredovisning för staten 2014
	2015:10	Transporter av farligt avfall – fungerar tillsynen?
	2015:11	Regeringens styrning av SOS Alarm – viktigt för människors trygghet
	2015:12	Patientsäkerhet – har staten gett tillräckliga förutsättningar för en hög patientsäkerhet?
	2015:13	Regeringens jämställdhetsåtgärder – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?
	2015:14	Överskuldssättning – hur fungerar samhällets stöd och insatser?
	2015:15	Regeringens hantering av risker i statliga bolag
	2015:16	Statens finansiella tillgångar – något att räkna med?
	2015:17	Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?
	2015:18	Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar
	2015:19	Rehabiliteringsgarantin fungerar inte – tänk om eller lägg ner
	2015:20	Gruvavfall – Ekonomiska risker för staten
2015:21	It-relaterad brottslighet – polis och åklagare kan bli effektivare	
2015:22	Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?	
2016	2016:1	Transparensten i budgetpropositionen för 2016 – Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket
	2016:2	Tillsyn över brottsbekämpande myndigheter – En granskning av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten
	2016:3	Erfarenheter av OPS-lösningen för Arlandabanan
	2016:4	Statens kreditförluster på studielån

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Skr. 2016/17:23
Bilaga

NATIONELLA SAMORDNARE SOM STATLIGT STYRMEDEL

Det har blivit allt vanligare att regeringen tillsätter nationella samordnare för att hantera aktuella frågor och samhällsproblem. De nationella samordnarna ingår inte i de ordinarie förvaltningsmyndigheterna, deras uppdrag är tidsbegränsade och bygger på frivillighet för de aktörer som är mottagare av den statliga styrningen.

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning med nationella samordnare. Den övergripande bedömningen är att nationella samordnare kan vara ett ändamålsenligt styrmedel men resultatet beror på hur samordnarna används och vilka förutsättningar de ges. Nationella samordnare får som regel ett brett och flexibelt mandat vilket ger goda möjligheter till situationsanpassning samt skapar utrymme för att utveckla och pröva nya idéer, arbetsformer och tillvägagångssätt. Samtidigt visar granskningen att just det breda och flexibla mandatet gör att regeringen har begränsad kontroll över utfallet och att det skapas otydliga ansvarsförhållanden med begränsade möjligheter till insyn.

Att tillsätta en nationell samordnare är ofta ett sätt för regeringen att få ny kunskap om förhållanden i en sakfråga eller om opinionen hos landets kommuner och andra relevanta aktörer. Det finns emellertid inte alltid intresse eller kapacitet att förvalta den information som samordnare inhämtar och omsätta den i det fortsatta arbetet. För att nationella samordnare ska vara ett effektivt verktyg för innovation krävs att samordnarnas arbete och erfarenheter tas tillvara av regeringen och Regeringskansliet.

ISSN 1652-6597
ISBN 978-91-7086-397-4

Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 oktober 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet A Shekarabi

Regeringen beslutar skrivelse 2016/17:23 Riksrevisionens rapport om nationella samordnare som statligt styrmedel.