

Att styra staten

– regeringens styrning av sin förvaltning

Betänkande av Styretredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:75

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22816-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 8 juni 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning.

Dåvarande presidenten i Kammarrätten i Stockholm, numera regeringsrådet och ordföranden i Regeringsrätten Sten Heckscher förordnades samma dag att vara särskild utredare.

Den 21 juni förordnades som experter i utredningen utredaren Christine Annemalm, rektorn vid högskolan i Kalmar Agneta Bladh, departementsrådet Maria Bredberg Petersson, departementsrådet Peter Bringle, ämnesrådet Thomas Küchen, direktören Måns Lönnroth och departementssekreteraren Martin Sparr.

Sekreterare har från och med den 15 juli 2006 varit revisionsdirektören Jan-Eric Furubo och biträdande sekreterare har från och med den 17 november 2006 varit utredaren Charlotta Eriksson. Sedan i maj 2007 har organisationsdirektören i Statskontoret Marja Lemne deltagit i utredningens arbete som s.k. stabsbiträde. Kammarrättsrådet Gabriella Loman har bistått med visst författningsarbete.

Sten Heckscher har varit ensam utredningsman och svarar ensam för innehållet i betänkandet. Experterna har emellertid deltagit i arbetet i sådan utsträckning att det är befogat att använda vi-form i betänkandet. Det hindrar inte att skilda uppfattningar kan finnas.

I och med detta betänkande är uppdraget avslutat.

Stockholm i oktober 2007

Sten Heckscher

/ Jan-Eric Furubo
Charlotta Eriksson

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	27
1 Inledning	35
1.1 Uppdraget.....	35
1.2 Avgränsningar	35
1.3 Utredningsarbetet.....	36
1.4 Betänkandets disposition.....	37
2 Utgångspunkter och angreppssätt	39
2.1 Utgångspunkter	39
2.1.1 Statsförvaltningen skall förverkliga regeringens politik	39
2.1.2 Förvaltningens integritet måste värnas	41
2.1.3 Regeringen väljer vad och hur mycket den vill styra	45
2.1.4 Den inomstatliga styrningens begränsningar.....	46
2.1.5 Myndigheterna är olika	48
2.2 Val av grundfrågor	55
2.2.1 Styrningens beståndsdelar	55
2.2.2 Resultatstyrning.....	56
2.2.3 Två grundfrågor	61
2.3 Att utvärdera den inomstatliga styrningen.....	62
2.3.1 Måluppfyllelsen.....	64
2.3.2 Insatserna	65

2.3.3	Effekterna.....	65
2.3.4	Förutsättningar för effekter	66
2.3.5	Vårt upplägg	69
3	Regeringen styr riket – ett styrsystem växer fram.....	71
3.1	En rationalistisk kultur	71
3.2	Programbudgetering och utvärderingstänkande ”passar in”	73
3.3	Problemen formuleras på nytt.....	76
3.4	Ny försöksverksamhet.....	83
3.5	Verksledningsbeslutet: ett beslut för delegering.....	84
3.6	KP 88 och fågelböckerna	88
3.7	Treårsbudgeteringen försvinner	90
3.8	Mötet med New Public Management	92
3.9	Tekniska lösningar	94
3.10	Dagens styrsystem	100
3.11	Ryckighet och permanens.....	103
4	Styrningens praktik.....	105
4.1	Att sortera praktiken.....	105
4.2	Källor.....	108
4.3	Regeringskansliets beredningsprocess	113
4.4	Instruktioner och regleringsbrev.....	116
4.4.1	Innehållet i regleringsbrev	116
4.4.2	Regleringsbrevens tillskott till instruktionen är många gånger litet	122
4.5	Informella kontakter	124
4.5.1	De informella kontakterna varierar i omfattning.....	125
4.5.2	Olika typer av kontakter	126

4.6	Förändringar och skillnader i styrning och kontakter.....	131
4.6.1	Tänkbara förklaringar till skillnaderna	131
4.6.2	EU har påverkat styrningens praktik	134
4.7	Ledningsformer.....	136
4.8	Regeringens informationsförsörjning.....	137
4.8.1	Myndigheterna den främsta informationskällan.....	138
4.8.2	Vanligen ett myndighetsinternt perspektiv	144
4.8.3	Liten kunskap om informationens kvalitet	145
4.8.4	Mer information tas fram löpande.....	150
4.8.5	Användning av information	151
4.8.6	Den samlade bilden av informationsflödet	156
4.9	Regeringens information till riksdagen	158
4.10	Andra effekter av styrningen.....	159
4.10.1	Myndigheternas interna styrning	159
4.10.2	Ökad handlingsfrihet och ökad detaljstyrning	160
4.10.3	Negativa sidoeffekter	162
4.11	Erfarenheter från andra länder	163
4.11.1	Effektivitet	165
4.11.2	Bieffekter.....	167
4.11.3	Två bilder.....	168
4.12	En sammanfattande bild	169
5	Styrning och resultatinformation – möjligheter och begränsningar	173
5.1	Kunskapsläget	174
5.2	Mål och resultat i styrningen.....	177
5.2.1	Innebörden av resultat och mål	177
5.2.2	Den politiska viljeinriktningen formuleras som mål	180
5.2.3	Målets roll i styrningen av förvaltningen.....	182
5.2.4	Ställningstaganden	189
5.3	Organisation och verksamhet	189
5.3.1	Verksamhetsmässiga samband	192
5.3.2	Gemensamma mål.....	194

5.3.3	Regeringskansliets arbetsformer	196
5.3.4	Ställningstaganden	197
5.4	Budgetprocessen som styrprocess.....	198
5.4.1	Synen på budgetprocessen.....	198
5.4.2	Budgetprocessen som arena för omprövningar.....	200
5.4.3	Detaljstyrning och ritualisering	205
5.4.4	Ställningstaganden	207
5.5	Informella kontakter	207
5.5.1	Två olika fall	208
5.5.2	Variationer i kontakter	210
5.5.3	Ställningstaganden	212
5.6	Ansvar och kontroll	212
5.6.1	Innebörden av ansvar	212
5.6.2	Ansvar kopplas till det som myndigheten råder över	214
5.6.3	Utkrävande av ansvar	215
5.6.4	Ställningstaganden	220
5.7	Politikens kunskapsunderlag	221
5.7.1	Olika frågor kan ställas om statlig verksamhet	221
5.7.2	Möjligheterna att besvara frågorna	223
5.7.3	Olika information behövs i olika beslutssituationer	226
5.7.4	Ställningstaganden	229
5.8	Myndigheternas utvärderingsuppdrag	229
5.8.1	Grundkravet på myndigheternas återrapportering ...	230
5.8.2	Myndigheterna och effektinformationen	230
5.8.3	Kopplingen finansiell information och resultatinformation	235
5.8.4	Ställningstaganden	239
6	Förslag	241
6.1	Bilden av styrningen.....	242
6.2	Våra ställningstaganden	243

6.3	Regeringens styrning	244
6.3.1	Instruktionen det centrala dokumentet	244
6.3.2	Verksamhetsdelen i nuvarande regleringsbrev utgår.....	246
6.3.3	Årsredovisningen skall avse hur myndigheten genomfört sitt uppdrag	249
6.3.4	Verksamhetsstrukturen avskaffas	254
6.3.5	Budgetunderlaget görs om till ett beräkningsunderlag.....	258
6.4	Politikens kunskapsunderlag och omprövning av statlig verksamhet	260
6.4.1	Förutsättningarna för omprövningar måste förbättras	260
6.4.2	Renodla budgetpropositionen	266
6.4.3	Skrivelser om utvecklingen inom olika sammansområden.....	268
6.5	Informella kontakter.....	271
7	Konsekvenser.....	275
7.1	Regeringskansliet	276
7.2	Myndigheterna	279
7.3	Revisionen	280
7.4	Konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	280
8	Författningskommentar	281
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.....	281
8.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag	281
8.3	Förslaget till förordning om ändring i totalförsvarets budgetförordning (1989:924).....	282
8.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området.....	283

8.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration.....	283
Referenser.....	285
Bilagor	
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	299
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv	311
Summary.....	313

Sammanfattning

I detta betänkande presenteras en ny syn på hur regeringen kan styra sin förvaltning. Den bygger på vad vi anser vara realistiska förväntningar på vad som kan uppnås genom förändringar i själva styrsystemet. Vår syn bygger på att förvaltningens primära uppgift är att förverkliga regeringens politik och att regeringen har att omvandla politiska ambitioner till konkreta uppdrag för myndigheterna. Dessa bör formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna lyckas med uppdraget.

Verksamheter och myndigheter är olika. Styrsystemet bör därför göra det möjligt för politikerna att styra på ett varierat sätt. Till följd av detta resonemang bör styrningens gemensamma nämnare vara så liten som möjligt. Innehållet i den årliga styrprocessen bör reduceras.

Vårt synsätt konkretiseras i ett antal förslag till förbättringar av styrningen. Detta får konsekvenser både för regeringen och för myndigheterna. Inte minst inom Regeringskansliet kommer det att skapa förutsättningar för en förskjutning från rutinmässiga arbetsuppgifter till långsiktiga och strategiska uppgifter. Fokus i styrningen läggs på verksamheterna snarare än myndigheterna. Myndigheterna ges i sin tur ett större ansvar att själva beskriva sin verksamhet.

Att ge regeringen råd och stöd i styrningen av verksamheter och myndigheter blir en strategisk och allt viktigare uppgift för tjänstemännen i Regeringskansliet. En förutsättning för detta är en delvis förändrad kompetens inom Regeringskansliet. Tjänstemän inom Regeringskansliet måste identifiera relevant kunskap, följa kunskapsutvecklingen på olika områden, analysera verksamheter och samband för att därmed få bättre förutsättningar i arbetet med att stödja den politiska ledningen.

1 Två grundfrågor

Vi har formulerat två grundfrågor utifrån utredningens direktiv. Frågorna bygger på vad olika konkreta reformer i styrsystemet handlat om snarare än hur de etiketterats. Reformerna har gällt i vilka former regeringen skall styra förvaltningen så att den bidrar till att förverkliga det regeringen vill uppnå. De har också gällt hur det skall säkras att regering – och riksdag – får den information som är nödvändig för att styra den statliga verksamheten.

1. Hur skall regeringen styra och kontrollera sin förvaltning för att denna på bästa sätt skall förverkliga regeringens politik?
2. Vilken information kan och bör tas fram om statlig verksamhet, vilka krav kan ställas på informationen och vem skall ta fram den?

2 Vår bild av dagens styrning

Dagens styrsystem bygger på ett synsätt som formulerades för snart ett halvt sekel sedan. Mycket av 1960-talets problem beskrivs än i dag som problem. Problemen tycks således vara mer eller mindre permanenta, samtidigt som förändringarna i styrsystemet varit ryckiga. Dokument och analyskrav som under några år har stor betydelse blir efter hand oviktiga.

Detta avspeglar att de reformer som genomförts ofta har identifierat lösningar genom att invertera problembilden. Förändringar har i hög grad varit inriktade på dokument och rutiner. Det styrsystem som vuxit fram har därmed fått vissa rituella drag. Stor tid läggs ner i Regeringskansliet på att utarbeta t.ex. de årliga regleringsbrev för myndigheterna. Myndigheterna å sin sida lägger mycken tid och resurser på att svara upp mot regeringens – i vissa fall mycket omfattande och detaljerade – återrappporteringskrav.

Det är tveksamt vilken faktisk betydelse alla de mål och all den information som krävs in från myndigheterna i praktiken haft för regeringens styrning av myndigheterna. Skillnaden är stor mellan å ena sidan kraven i det formella styrsystemet som utgår från administrativa föreställningar om *vad* och *hur* politiska beslutsfattare bör styra myndigheterna och å den andra den faktiska och reella styrningen.

Inriktningen på styrningens mer tekniska sida har gjort det naturligt att skärskåda hur olika praktiska lösningar fungerar för att kanske sedan, efter ytterligare några år, återigen vidta förändringar. Detta sätt att angripa styrfrågorna har manifesterats inte minst genom ett mycket stort antal utredningar och utvärderingar med analyser av olika begränsade inslag i regeringens styrning av myndigheterna.

Emellertid blir det så småningom nödvändigt att granska också de föreställningar och tankar som ligger bakom styrsystemet. Vi har ägnat stor uppmärksamhet åt styrningens praktik, men vi har också prövat om de problem som vi sett i regeringens styrning har sin grund i den tekniska utformningen av styrsystemet eller om de byggts på oriktiga antaganden. Vi har också diskuterat vad som är rimligt att uppnå genom reformer i den inomstatliga styrningen.

3 Ny syn på regeringens styrning

Vår genomgång och analys av styrsystemet har lett fram till ett antal principiella ställningstaganden. Sammantaget uttrycker dessa, tillsammans med våra normativa utgångspunkter, en ny syn på regeringens styrning av förvaltningen.

3.1 Det demokratiska perspektivet

Förvaltningens roll i demokratin är att förverkliga regeringens politik. Det är gentemot regeringen som myndigheterna, med några få undantag, har lydnadsplikt. Men förvaltningens integritet måste värnas. Två viktiga föreställningar måste således kombineras i relationen mellan regeringen och dess förvaltning. Å ena sidan bestämmer politikerna och förvaltningen verkställer, å andra sidan skall förvaltningen tala tillbaka med en tydlig röst.

Demokratiperspektivet innebär bl.a. att det är regeringen som bestämmer hur mycket den vill styra. Variationerna i styrningen kan vara betydande till följd av att myndigheterna och deras verksamheter är mycket olika.

Sedan lång tid har ett centralt antagande varit att det skulle vara möjligt att skilja mellan å ena sidan politiska och värdeladdade mål och å andra sidan en mer värderingsfri teknisk medelsnivå. Politikerna skall styra med mål och myndigheterna skall bestämma

hur dessa mål skall nås. Föreställningen om en sådan gränslinje är problematisk bl.a. till följd av att förvaltningen endast i begränsad utsträckning förfogar över medlen men också för att medlen ofta är politiskt laddade eller kontroversiella.

Politisk verksamhet karakteriseras många gånger av att det finns olika syn på vilket värde som skall ges olika mål och medel. Samma verksamhet kan ha olika mål, och skilda grupper kan argumentera för en och samma sak från olika perspektiv. Många gånger kan det föreligga konflikter mellan olika mål. Politiskt styrda verksamheter kännetecknas av att det inte sällan är svårt att överblicka – och nå enighet om – olika kausala förlopp.

Trots att en rad åtgärder under årens lopp vidtagits för att minska olika samhällsproblem kvarstår ibland problemen oförändrade, även efter mycket lång tid. Det kan ligga nära till hands att söka orsakerna till det i förvaltningens sätt att fungera och i hur regeringen styr sin förvaltning. Men frågan om vilka förhållanden i samhället som kan påverkas av statliga ingripanden är en annan fråga än den som gäller hur förvaltningen kan styras. Av detta synsätt följer att det är viktigt att ha mera realistiska förväntningar på vad som är möjligt att uppnå eller åstadkomma genom förändringar i sättet att styra förvaltningen.

3.2 Målens roll

På politisk nivå används mål för att uttrycka en långsiktig politisk viljeinriktning. De övergripande politiska målen måste omvandlas till en handfast styrning av förvaltningen.

De politiska målen har ofta översatts till mål på olika nivåer där de kausala sambanden mellan mål inte är självklara. En given koppling mellan övergripande mål och mål och medel på lägre nivåer saknas. Ofta handlar också den politiska diskussionen inte om övergripande mål utan om mål eller medel som återfinns avsevärt längre ner i kedjan. Myndigheterna förfogar inte alltid över alternativa medel med vars hjälp ett övergripande mål skulle kunna uppnås. Den enskilda myndighetens existens är knuten till uppgifter som hänger samman med de medel som valts av den politiska nivån.

Av bl.a. dessa skäl känner vi stor tvekan inför föreställningen att effektorienterade och mer övergripande mål är ett bra sätt att transformera politiska ambitioner till styrning av förvaltningen. Vi

betonar i stället att myndigheterna har inrättats för att sköta vissa verksamheter, t.ex. att hantera ett transfereringssystem eller utöva tillsyn. Därmed inte sagt att dessa verksamheter skulle sakna övergripande mål. Uppgifter som myndigheterna tilldelats är dock ett uttryck för politikernas syn på och antaganden om att vissa verksamheter kan bidra till att uppfylla dessa övergripande mål. Den politiska viljeinriktningen formuleras ofta genom visionära eller övergripande mål men lämpar sig inte för den konkreta styrningen av myndigheterna. Det betyder att en central del av arbetet inom Regeringskansliet måste vara att göra analyser av hur dessa övergripande mål kan översättas till uppdrag till myndigheterna.

Myndigheterna har att genomföra detta uppdrag oavsett om regeringen väljer att uttrycka det i termer av prestationer eller i termer av – mer eller mindre – närliggande effekter. Hur uppdraget formuleras är något som måste variera från myndighet till myndighet. *Det måste dock formuleras så att det kan realiseras inom ramen för myndighetens befogenheter.*

3.3 Samband mellan olika verksamheter

Under senare år har en omfattande diskussion förts om fragmentering och s.k. stuprör i förvaltningen och i vilken mån detta utgör ett större problem. Det är i denna diskussion viktigt att skilja mellan två situationer. Den första är att många myndigheter har starka verksamhetsmässiga samband, och detta t.o.m. på ett sådant sätt att myndigheternas verksamhet kan beskrivas som delar av en produktionskedja. Den andra är att flera myndigheter antas påverka samma mål utan att ha verksamhetsmässiga samband.

Samordningen mellan myndigheter försvåras ibland av alltför starkt fokus på de enskilda myndigheterna utan hänsyn till att en enskild myndighets verksamhet i bland utgör ett led i en process i vilken flera myndigheter deltar. Men det faktum att många verksamheter har gemensamma mål motiverar inte med automatik en samordning. Om målen görs tillräckligt övergripande, kommer de förr eller senare att omfatta snart sagt all statlig verksamhet. Administrativa system för att mer löpande analysera hur en rad olika mål förhåller sig till varandra skulle i en sådan situation ofrånkomligen leda till teknifierade ”mål-sambandsanalyser”. Sådana analyser skulle snabbt förlora sin betydelse som redskap för en

regering när det gäller att prioritera mellan eller att utforma olika verksamheter.

Styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samordning mellan myndigheter. Analyser av vilka verksamheter som kan bidra till olika politiska mål bör ske ad hoc och i former som är ändamålsenliga för regeringen.

3.4 Budgetprocessens begränsningar

Styrsystemet har präglats av en föreställning om att det skulle vara möjligt att ompröva den statliga verksamheten inom ramen för den årliga budgetprocessen. Även om få inom Regeringskansliet och hos myndigheterna upplever detta som realistiskt, står det klart att denna föreställning haft betydelse när olika reformer av styrningen föreslagits och genomförts. Det har bidragit till kortsiktighet i styrningen samt till att orimliga och uniforma informationskrav ställts på myndigheterna.

Föreställningen att hela den statliga verksamheten skall prövas i budgetprocessen är orealistisk. Inte heller kan det förväntas att omfattande omprövningar normalt görs inom ramen för den årliga budgetprocessen.

3.5 Informella kontakter – en del av styrningen

De beslut genom vilka regeringen formellt binder myndigheternas handlande fattas av regeringen som kollektiv. När vi talar om formell styrning avses således endast sådana beslut. Informella kontakter mellan Regeringskansliet och dess myndigheter är ofrånkomliga och önskvärda samt ett viktigt inslag för att styra och utbyta information. Ett centralt inslag är mål- och resultatdialogen mellan den politiska ledningen och myndighetsledningarna.

Skillnader mellan olika områden är betydande i fråga om informella kontakter, bl.a. till följd av behovet och intensiteten i kontakterna med EU och vilken politisk betydelse olika verksamheter tillmäts. Vi har kunnat konstatera att betydande oklarheter föreligger i dag både om möjligheterna att styra genom informella kontakter men även om det över huvud taget är lämpligt med informella kontakter.

Vi gör en skarp åtskillnad mellan kontakter som avser frågor som täcks av 11 kap. 6 § RF som regeringen kan fatta beslut om respektive frågor som regeringen enligt 11 kap. 7 § RF är förhindrad att bestämma om.

I frågor som innefattas av 11 kap. 7 § RF skall kontakterna i den mån de alls förekommer avse information. *Vi bejaktar däremot informellt utbyte i frågor som regeringen kan besluta om enligt 11 kap. 6 § RF. Detta utbyte förutsätter dock kunskap om vad som faktiskt är tillåtet både i Regeringskansliet och hos myndigheterna.*

3.6 Ansvar

Det är många gånger oklart både för den enskilda myndigheten och för omvärlden vilken roll myndighetens verksamhet spelar i förverkligandet av övergripande politiska mål. Även i det fall en myndighet utför ett bra jobb, och där myndighetschefen agerat skickligt, kan det likväl hända att de övergripande målen för verksamheten inte uppnås. En myndighetslednings ansvar kan därför inte knytas till resultat i förhållande till överordnade mål som myndigheten själv inte kan råda över.

Ansvarsutkrävande skall kopplas endast till det som ledningen för en myndighet har ett mer omedelbart ansvar för och kan råda över. Regeringen måste dock även kunna göra en mer allmän bedömning av vilket förtroende den har för en myndighets ledning. Vilka faktorer som vägs in i en sådan bedömning varierar, och bör också variera, såväl mellan olika verksamheter som mellan myndigheterna.

Vår bedömning är att det redan i dag krävs ut ansvar och görs bedömningar av förtroendekaraktär i större omfattning än vad som vanligen antas. *Det finns därför inte anledning att skapa särskilda formella procedurer för att utkräva ansvar av myndighetschefer utöver vad som finns i dag.*

3.7 Politikens kunskapsunderlag

I uppföljningar och utvärderingar är det möjligt att ställa ett näst intill obegränsat antal frågor. Möjligheterna att besvara dessa frågor varierar. Det är ofta möjligt, trots att mer tekniska svårigheter kan uppträda, att besvara frågor som handlar om utvecklingen av olika

prestationer eller av olika yttre förhållanden. Vi konfronteras med avsevärt mer svårbemästrade problem när vi skall besvara frågor som gäller effekterna, med andra ord om det är just den statliga verksamheten som har orsakat en viss förändring i samhället. Det föreligger därför betydande begränsningar för att med hjälp av utvärderingar uttala sig närmare om effekterna av statliga verksamheter.

Olika slag av information behövs för skilda beslutssituationer. För *löpande styrning* krävs information med ett starkt inslag av regularitet. Den myndighet som svarar för verksamheten på ett område fyller en viktig roll när det gäller att ta fram sådan information.

Om vi däremot ser till grundläggande omprövningar, är det svårt att förutse vilken information som behövs. Information som beslutsfattare frågar efter vid omprövning syftar till att få *olika handlingsalternativ* belysta. Framtida handlingsalternativ kan sällan enbart belysas genom utvärderingar av avgränsade insatser eller existerande verksamheter. Även andra former av kunskap måste tillfogas beslutsprocessen. Det finns i dag överdriva förväntningar på vilken betydelse utvärderingar kan ha vid sådana mera grundläggande omprövningar.

Det finns anledning att ställa helt olika krav på information beroende på hur den skall användas. Olika sorters information bör beställas och tas fram på olika sätt och ha olika producenter.

Myndigheterna skall informera regeringen om hur de genomfört sitt uppdrag. *Informationskraven på myndigheterna skall tydligare än i dag kopplas till de uppgifter som myndigheterna har.*

Under senare år har kopplingen mellan resultatinformation och finansiell information betraktats som ett problem. Diskussionen har framför allt gällt statens sammantagna kostnader för vissa kategorier av prestationer, vilka resurser staten satsar i förhållande till vissa mål och statens kostnader för att uppnå vissa mål. Sådan information kan endast tas fram ad hoc och i vissa fall genom tämligen omfattande kartläggningar och analyser. Relevansen i denna information är många gånger begränsad. Vi menar också att en del av diskussionen om kopplingen mellan resultatinformation och finansiell information hänger samman med att resultatstyrning och finansiell styrning definitionsmässigt har sagts utgöra delar av ekonomistyrning.

Myndigheterna bör i sina årsredovisningar kunna redovisa information om sin verksamhet och om kostnaderna för sina prestationer. Sådan information kan redan i dag tas fram genom redovisningssystemen. Komplexa kartläggningar av olika samband mellan kostnader och resultat måste ske ad hoc och med accepterade av stor osäkerhet. Det gäller både information om hur stora resurser staten satsar i syfte att uppnå ett visst mål och vilka kostnader staten faktiskt haft för att uppnå ett visst mål.

4 Förslag

Utifrån vår grundsyn och våra ställningstaganden lägger vi fram förslag till förändringar.

4.1 Styrningen skall bejaka skillnader

Förvaltningsmyndigheterna är av vitt skilda slag och kan inte delas in i ett antal skilda kategorier utifrån hur styrningen skall utformas eller "hur mycket" styrning det bör finnas.

En av de professionellt mest krävande uppgifterna för Regeringskansliets tjänstemän bör vara att ge råd om hur styrningen skall utformas i det enskilda fallet. Detta synsätt innebär att det inom Regeringskansliet bör ägnas mindre kraft åt den rutinmässiga, löpande och ettåriga styrningen av enskilda myndigheter. Mer kraft kan då i stället ägnas åt strategisk styrning som är inriktad på hur olika myndigheters verksamhet sammantaget kan bidra till att politiska strävanden kan förverkligas.

Tillskottet av styrsignaler i dagens regleringsbrev vad avser verksamhetsdelen är många gånger litet. Det är vanligt med uppdragningar av uppgifter redan angivna i myndighetens instruktion eller i andra bestämmelser.

I myndighetens instruktion bör regeringen ange de uppgifter den tilldelat myndigheten för att nå de mål regeringen åsyftar med myndighetens verksamhet.

De informella kontakterna kan utvecklas vidare och i vissa fall även "semiinstitutionaliseras". Det är viktigt att departementen regelbundet för diskussioner med sina respektive myndigheter om form och innehåll i dessa kontakter.

Sammantaget innebär förslagen att betydande tid kan frigöras inom Regeringskansliet och också inom myndigheterna. Denna kan i stället utnyttjas för t.ex. arbetet med analyser och omprövningar och till en förbättrad verksamhetsrapportering till riksdagen.

Vi föreslår därför följande:

- *Instruktionen skall vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna.*

I den enskilda myndighetens instruktion bör myndighetens uppdrag tydligt framgå. Detta skall formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter och möjligheter. Instruktionen saknar direkt koppling till den årliga budgetprocessen och gäller tills vidare. Detta skapar möjlighet för mindre ryckighet i styrningen.

- *Verksamhetsdelen i regleringsbrevens avskaffas generellt sett. Regeringen skall i fortsättningen ange endast de finansiella villkoren för respektive myndighet i regleringsbrevet.*

Beslut om verksamheten med en tidshorisont på endast ett år bör vanligen kunna fattas av myndigheten själv inom de ramar som ges av lagar, instruktionen och andra förordningar.

- *Formerna för informella kontakter bör diskuteras mellan departement och myndigheter. Osäkerheter om informella kontakter måste undanröjas bl.a. genom utbildningsinsatser.*

Osäkerheter om vad som är tillåtet eller inte i fråga om de informella kontakterna är betydande både inom Regeringskansliet och bland myndigheterna. Det är viktigt att alla berörda strävar efter en gemensam uppfattning om informella kontakterns betydelse. Däremot ligger det i sakens natur att det, precis som i dag, finns stora variationer i omfattningen av informella kontakter. Mål- och resultatdialoger bör dock hållas årligen med alla myndigheter, vara väl förberedda på ömse håll och röra respektive myndighets kärnverksamhet. Regeringskansliet bör ytterligare vässa sina rutiner i detta avseende.

4.2 Verksamhetsstrukturen

Möjligheterna att utifrån de övergripande målen ta fram information om statlig verksamhet svarar inte mot de krav den nuvarande s.k. verksamhetsstrukturen ställer. Denna bygger på felaktiga föreställningar om hur mål – från övergripande politiska mål till mål på lägsta verkställande nivå – steg för steg kan brytas ner. Resultatinformation kan inte heller aggregeras på det sätt som förutsätts i verksamhetsstrukturen. Utvecklingen av olika dokument har också i hög grad påverkats negativt av verksamhetsstrukturen utan att dess syften infriats.

- *Verksamhetsstrukturen avskaffas.*

Det finns ett legitimt behov av att indela den statliga verksamheten och statsbudgeten på olika sätt. Så var fallet även innan nuvarande verksamhetsstruktur infördes. Det är naturligt att dessa indelningar förändras över tid. Vårt förslag om att avskaffa verksamhetsstrukturen har sin grund i hur den nu är utformad och oriktiga antaganden om möjligheten att bryta ner mål och aggregera information. Det gäller således inte ändamålsenligheten i att begagna sig av indelningar.

4.3 Regeringens och riksdagens behov av information

Beslutsfattare behöver tillgång till relevant information om verksamheten och utvecklingen på olika samhällsområden. Det behövs underlag dels för omprövningar, dels för den information regeringen skall lämna till riksdagen. Enligt våra utredningsdirektiv skall vi också överväga vilka möjligheter och begränsningar som föreligger för att på ett ”systematiskt sätt pröva statliga verksamheter och myndigheter med stöd av resultatinformation”.

Vi har dragit slutsatsen att det inte behövs några särskilda former eller organisatoriska grepp för att tillgodose behovet av information vid omprövningar. Denna verksamhet skall i enlighet med vår syn på omprövning av verksamhet styras av politikerna och anpassas till den konkreta situationen. Formerna för omprövningsarbetet både kan och bör variera. Egentlig omprövning av verksamhet sker inte i budgetprocessen. Den nuvarande ”inlås-

ningen” av dessa frågor i det årliga budgetarbetet har lett till ritualiserade processer.

Våra ställningstaganden innebär också att myndigheterna ges en annan och en mer realistisk roll när det gäller att ta fram information till regeringen. Vår syn på hur uppdragen till myndigheterna formuleras innebär att myndigheterna årligen bör kunna redovisa hur uppdragen har genomförts. Det bör dock vara möjligt att efter dialog med regeringen redovisa delar av verksamheten mer översiktligt och lämna en mera fördjupad redovisning med längre tidsintervall.

- *Myndigheterna skall i årsredovisningen redovisa inriktningen, omfattningen och kostnaderna vad gäller uppgifter som tilldelats den genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut.*

Myndigheterna har i regel goda möjligheter att avgöra vilken information som bäst beskriver den egna verksamheten.

- *Nuvarande budgetunderlag ersätts av ett beräkningsunderlag inför kommande budgetår som skall lämnas senast den 1 april.*

Förslaget avser att motverka en utveckling av budgetunderlaget i riktning mot gamla tiders mycket detaljerade anslagsframställningar. Om myndigheterna önskar lämna eller om regeringen begär särskilda analyser, bör så ske i särskild ordning.

- *Underlag för omprövningar av en eller flera myndigheters uppdrag bör i huvudsak tas fram utanför den berörda myndigheten/myndigheterna. Sådana omprövningar bör aktualiseras ad hoc. När mera genomgripande omprövningar aktualiseras bör dessa underlättas genom att det ställs högre krav på Regeringskansliets förmåga att identifiera var relevant kunskap finns. Kommittéväsendet bör nyttjas mer strategiskt.*

Förutsättningarna för omprövningar bör förbättras. Vi avvisar tanken på att införa ett fast och rutiniserat förfarande för regeringens omprövning av en eller flera myndigheters uppdrag. Sådan omprövning görs utifrån vad som vid tillfället i fråga är politiskt angeläget. Detta ad hoc-mässiga förhållningssätt måste dock vägas mot att det kan finnas vissa lägen där sådana ompröv-

ningar med viss automatik kan komma att aktualiseras, t.ex. inför ett kommande skifte på myndighetens chefspost.

När det däremot gäller mera genomgripande omprövningar av t.ex. mål och medel på ett område krävs att Regeringskansliet bättre än i dag kan bistå politikerna med underlag. Detta är också en naturlig uppgift för Regeringskansliet, som en del av det dagliga arbetet. Det är viktigt att frågorna om politikens kunskapsunderlag inte reduceras till en fråga om utvärderingar.

Slutligen bör det vara möjligt att i högre grad än i dag nyttja kommittéväsendet för att få översikt över vilken kunskap och vilka forskningsområden som kan ge underlag för omprövningsarbetet.

- *Budgetpropositionen bör renodlas till ett framåtriktat dokument. Årsredovisningen för staten bör vara det centrala redovisningsdokumentet om den statliga verksamheten.*

Förslaget påverkar omfattningen av budgetpropositionen och processen kring utarbetandet av budgetpropositionen. Renodlingen bygger på att årsredovisningen för staten blir det huvudsakliga redovisningsdokumentet.

- *Regeringen skall till riksdagen i särskilda skrivelser beskriva utvecklingen på olika samhällsområden och analysera effekterna av statens verksamhet.*

När budgetpropositionen renodlas uppstår ett legitimt behov av andra slags redovisningar. Detta informationsbehov består av två separata delar. Dels information om utvecklingen inom olika samhällsområden, dels i vilken utsträckning utvecklingen har något samband med de statliga insatserna. Vi föreslår ingen närmare reglering av detta. Det är regeringen som måste bestämma vilka skrivelser den avser lämna. Dessutom kan riksdagen i lämplig form tillkännage sin mening om vilken information den önskar.

5 Konsekvenser

Den syn som vi beskrivit i detta betänkande får, om den får genomslag, konsekvenser på flera plan. De förslag vi lämnar får vissa omedelbara och uppenbara konsekvenser för arbetet inom

Regeringskansliet och myndigheterna och för relationen mellan regering och myndigheter.

Vi menar dock att våra förslag också skapar förutsättningar för andra och på lång sikt mer betydelsefulla konsekvenser. Dessa konsekvenser följer dock inte med automatik av att de konkreta förslagen genomförs utan inträffar endast om man medvetet eftersträvar dem.

Inom Regeringskansliet skapar våra förslag möjligheter att förskjuta arbetet från det rutinmässiga till det strategiska, att mål- och resultatdialogerna görs mera heltäckande och får större faktisk betydelse, att det i vardagsarbetet kommer att finnas en bättre överblick över var kunskap finns som är relevant vid formandet av politiken på olika områden etc. I hög grad innebär detta att en ny professionell roll formas för Regeringskansliets tjänstemän.

Våra förslag skapar också förutsättningar för en effektivare informationsgivning till riksdagen. Den närmare innebörden av denna måste preciseras genom överläggningar mellan regering och riksdag.

För myndigheterna blir instruktionen det centrala dokumentet. Därmed försvinner den ryckighet som många gånger uppstått genom regleringsbrev. Samtidigt måste myndigheterna med större självständighet analysera hur deras egen verksamhet skall beskrivas och vad som bör tillmätas störst vikt i en sådan beskrivning.

Våra förslag förutsätter förändringar i arbetsuppgifter, arbetsätt och delvis andra relationer både inom Regeringskansliet och mellan Regeringskansliet och myndigheterna. I sin tur förutsätter dessa förändringar en delvis förändrad kompetens inom Regeringskansliet. Det förutsätter att Regeringskansliets tjänstemän får ökade kunskaper om vilka faktorer som påverkar styrningen. Det ställer större krav på deras förmåga att se sambanden mellan olika verksamheter. Det medför också krav på att kunna identifiera relevant kunskap och inte se kunskap och underlag för politikerna enbart som en fråga om uppföljningar och utvärderingar av befintlig verksamhet. Det kräver avsevärt större färdigheter att följa och analysera information då analysen av årsredovisningarna inte bara blir en fråga om avprickning av olika återrapporteringskrav.

En förbättrad styrning kan därmed inte ses bara som en fråga om att förverkliga de mera konkreta förslag vi presenterat. I hög grad handlar det i stället om att förvärva kompetens och om andra långsiktiga förändringar. Detta blir desto tydligare eftersom våra

förslag innebar en brytning med många invanda tänkesätt. Inom Regeringskansliet behövs drivande krafter för att till stånd dessa förändringar. Vi menar att det måste vara en fråga för regeringen själv att göra rollfördelningen i ett sådant förändringsarbete tydlig.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs att 38 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 §

Så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen.

Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag *samt sådan information i övrigt som ger en rättvisande bild av den verksamhet som staten bedriver.*

Denna lag träder i kraft den X.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag¹

dels att 3 kap. 2 § och 9 kap. 1–2, 4–5 §§ skall upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 9 kap. 1, 3–4 §§ skall utgå,
dels att 1 kap. 3–4 §§, 3 kap. 1 §, 9 kap. 3 § och rubriken till förordningen, rubriken till 9 kap., samt rubriken närmast före 1 kap. 3 § skall ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förordning om årsredovisning och beräkningsunderlag

1 kap.

Gemensamma bestämmelser om årsredovisning, delårsrapport och *budgetunderlag*

Gemensamma bestämmelser om årsredovisning, delårsrapport och *beräkningsunderlag*

3 §²

Myndigheten skall årligen upprätta och till regeringen lämna årsredovisning och *budgetunderlag*.

Myndigheten skall årligen upprätta och till regeringen lämna årsredovisning och *beräkningsunderlag*.

Därutöver skall delårsrapport upprättas årligen och lämnas till regeringen av myndigheter som det närmast föregående räkenskapsåret

1. hade kostnader överstigande en miljard kronor,
2. enbart hade andra intäkter än sådana av anslag, eller
3. hade sådana intäkter som avses i 2 som uppgick till minst 30 miljoner kronor.

Dessa handlingar skall kortfattat ge underlag för regeringens uppföljning, prövning eller budgetering av myndighetens verksamhet.

¹ Senaste lydelse av 3 kap. 2 § 2007:4.

² Senaste lydelse 2004:155.

4 §

Årsredovisningen, delårsrapporten och *budgetunderlaget* skall avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs.

Årsredovisningen, delårsrapporten och *beräkningsunderlaget* skall avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för, oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs.

3 kap.

1 §

Myndigheten skall redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

I de fall regeringen inte beslutat om krav på återrapportering skall myndigheten redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet.

Myndigheten skall redovisa inriktningen, omfattningen och kostnaderna vad gäller uppgifter som tilldelats den genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut.

Budgetunderlag och underlag för fördjupad prövning *Beräkningsunderlag*

9 kap.

3 §³

Myndigheten skall senast den 1 mars varje år lämna ett *budgetunderlag* till regeringen. *Budgetunderlaget* skall innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande räkenskapsåren. Underlaget skall även

Myndigheten skall senast den 1 april varje år lämna ett *beräkningsunderlag* till regeringen. *Beräkningsunderlaget* skall innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande räkenskapsåren. Underlaget skall även

³ Senaste lydelse 2006:1310.

innehålla de förslag till särskilda bemyndiganden som avses i 20 § anslagsförordningen (1996:1189) och som myndigheten behöver för att få göra åtaganden som medför utgifter under följande budgetår.

Om den ackumulerade anslagsbehållningen på ett anslag myndigheten disponerar vid det senaste räkenskapsårets slut uppgår till mer än tre procent av anslaget, skall myndigheten redovisa den planerade användningen av anslagsbehållningen under såväl det pågående som de tre följande räkenskapsåren.

Myndighetens förslag skall rymmas inom ramen för regeringens beslut om verksamheten.

Denna förordning träder i kraft den X.

3 Förslag till förordning om ändring i totalförsvarets budgetförordning (1989:924)

Härigenom föreskrivs att 16, 28 och 33 §§ totalförsvarets budgetförordning (1989:924) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §¹

Av resultatredovisningen skall framgå verksamhetens resultat i förhållande till de uppdrag som regeringen har lämnat i *regleringsbrev* eller i särskilda beslut. Avvikelse skall förklaras. Avsteg från handlingsregler skall motiveras.

Av resultatredovisningen skall också framgå väsentliga förändringar som under året genomförts i organisationen.

Resultatredovisningen skall belysa

- verksamhetens fördelning på delprogram,
- en översiktlig produktionsredovisning,
- förändring av effekter avseende kvantitet och kvalitet samt
- totalt förbrukade resurser fördelade på delprogram och uppnådda effekter.

28 §²

Redovisningen av beredskapsläget skall översiktligt beskriva vad som har uppnåtts närmast föregående budgetår jämfört med de i *regleringsbrevet* uppsatta målen.

Redovisningen av beredskapsläget skall översiktligt beskriva vad som har uppnåtts närmast föregående budgetår jämfört med de *av regeringen* uppsatta målen.

¹ Senaste lydelse 1992:39.

² Senaste lydelse 1992:39.

33 §³

Av resultatredovisningen skall framgå verksamhetens resultat i förhållande till de uppdrag som regeringen har lämnat i *regleringsbrev* eller i särskilda beslut. Avvikelse skall förklaras. Avsteg från handlingsregler skall motiveras.

Av resultatredovisningen skall framgå verksamhetens resultat i förhållande till de uppdrag som regeringen har lämnat i *instruktion* eller i särskilda beslut. Avvikelse skall förklaras. Avsteg från handlingsregler skall motiveras.

Av resultatredovisningen skall också framgå väsentliga förändringar som under året genomförts inom organisationen.

Resultatredovisningen skall belysa

- verksamhetens fördelning på verksamhetsgrenar,
- utvecklingen av myndighetens prestationer med avseende på kostnader, intäkter, volym och kvalitet,
- utvecklingen av myndighetens produktivitet samt
- effekter av verksamheten som direkt kan iakttas.

Denna förordning träder i kraft den X.

³ Senaste lydelse 1992:39.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området

Härigenom föreskrivs att 5 och 10 §§ förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Beslut i fråga om bidrag enligt denna förordning meddelas av Socialstyrelsen efter hörande av Statens folkhälsoinstitut.

Bedömningen av en ansökan skall, utöver vad som framgår av 1–3 §§, göras med utgångspunkt från de mål som regeringen har angivit för bidraget *i regleringsbrevet för Socialstyrelsen.*

Socialstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om bidragets användning samt formerna för ansökningsförfarandet.

10 §

Socialstyrelsen skall årligen senast den 31 maj lämna en samlad redovisning till regeringen om statsbidragets användning i förhållande till bidragets syfte och de mål som *angetts i myndighetens regleringsbrev.*

Socialstyrelsen skall årligen senast den 31 maj lämna en samlad redovisning till regeringen om statsbidragets användning i förhållande till bidragets syfte och de mål som *regeringen angett.*

Denna förordning träder i kraft den X.

¹ Senaste lydelse 2001:315.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration

Härigenom föreskrivs att 7, 10 och 15 §§ förordningen (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Verksamhetsbidrag får lämnas till verksamhet som främjar integration.

Bedömning av verksamhetsbidraget skall göras med utgångspunkt från de mål som regeringen anger *i regleringsbrev för Ungdomsstyrelsen.*

Bedömning av verksamhetsbidraget skall göras med utgångspunkt från de mål som regeringen anger.

10 §²

Bedömning av projektbidraget skall göras med utgångspunkt från de mål och prioriteringar som regeringen anger *i regleringsbrev för Ungdomsstyrelsen.*

Bedömning av projektbidraget skall göras med utgångspunkt från de mål och prioriteringar som regeringen anger.

15 §³

Ungdomsstyrelsen skall senast den 15 april varje år lämna en samlad redovisning till regeringen om statsbidragets användning i förhållande till bidragets syfte och de mål som *angetts i Ungdomsstyrelsens regleringsbrev.*

Ungdomsstyrelsen skall senast den 15 april varje år lämna en samlad redovisning till regeringen om statsbidragets användning i förhållande till bidragets syfte och de mål som *regeringen angett.*

Denna förordning träder i kraft den X.

¹ Senaste lydelse 2007:505.

² Senaste lydelse 2007:505.

³ Senaste lydelse 2007:505.

1 Inledning

Styretredningen började sitt arbete sommaren 2006. I och med detta betänkande är uppdraget avslutat.

1.1 Uppdraget

Utredningens huvuduppdrag är att lämna förslag till hur styrformen resultatstyrning bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra styrningen av myndigheterna. Dessutom skall utredningen ange vilka förutsättningar detta kräver och vilka begränsningar som finns. Direktiven återges i bilaga 1.

Vi har konstaterat att själva styrformen resultatstyrning inte går att definiera på ett sådant sätt att det tydligt går att skilja mellan resultatstyrning och annan styrning. I vår analys har vi därför utgått från vad de konkreta reformerna i styrsystemet handlat om. Dessa har gällt hur regeringen skall styra förvaltningen så att den bidrar till att förverkliga det regeringen vill uppnå. De har också gällt hur det skall säkras att regering – och riksdag – skall få den information som krävs för att kunna fatta beslut om och styra den statliga verksamheten. Vi har därför preciserat två huvudfrågor:

1. Hur skall regeringen styra och kontrollera sin förvaltning för att denna på bästa sätt skall förverkliga regeringens politik?
2. Vilken information kan och bör tas fram om statlig verksamhet, vilka krav kan ställas på informationen och vem skall ta fram den?

1.2 Avgränsningar

Vår formulering av uppdraget innebär att det skulle kunna omfatta ett mycket stort antal frågor. Det har dock varit nödvändigt med ett antal avgränsningar. Dessa redovisas i avsnitt 2.2.3. De innebär

att vi inte behandlar bl.a. frågor som rör den s.k. svenska förvaltningsmodellen, organisationsformerna för statlig verksamhet, lagstiftning som styrmedel och överlåtelse av myndighetsutövning. Vi behandlar inte heller frågor som rör riksdagens interna beredningsprocesser i samband med budgetregleringen och inte heller myndigheternas interna styrning.

1.3 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Den särskilde utredaren och sekretariatet har haft en fast veckotid för planering, överläggningar, genomgång av texter m.m. Nio sammanträden, inklusive ett internat i augusti och ett avslutande sammanträde i september, har hållits med utredningens experter. Sekretariatet har dessutom haft särskilda överläggningar med en eller flera av experterna.

Den tid som vi haft till förfogande har begränsat möjligheterna att bygga våra analyser och förslag på material som vi själva samlat in. Därför har vi i stor utsträckning valt att ställa frågor till material som andra samlat in, ofta med andra syften än våra. Vi har dock gått igenom visst primärmaterial i form av instruktioner, regleringsbrev, årsredovisningar och budgetpropositioner. Vi har också intervjuat ett antal statssekreterare och departementsråd och företagit vissa andra studier. Materialets karaktär beskrivs närmare i avsnitt 4.2.

I arbetet har vi också studerat propositioner, utskottsbetänkanden m.m. för att belysa framväxten av olika institutionella arrangemang och deras syften. Vi har också studerat litteratur som har relevans för våra frågor. Särskilt genom litteraturstudierna har vi kunnat fånga in olika internationella erfarenheter. Olika webbplatser har dessutom fungerat som informationskällor.

Vi har inbjudit olika kategorier av befattningshavare till särskilda överläggningar. Vi har bl.a. ordnat fyra seminarier för myndighetschefer. Vi har också medverkat vid olika sammankomster ordnade av myndigheter, departement och föreningar.

Vi har deltagit i olika internationella seminarier, bl.a. International Evaluation Research Group och International Research Society for Public Management. Vi har också besökt The Public Management Institute i Leuven.

I enlighet med direktiven har vi samrått med Ansvarskommittén, Förvaltningskommittén och Översyn av stabsmyndigheterna.

Den 14 juni 2007 anordnade vi ett seminarium med företrädare för Regeringskansliet och olika myndigheter samt några forskare. Seminariet syftade till att diskutera en del tentativa förslag.

Parallellt med Styretredningens arbete har Ekonomistyrningsverket (ESV) genomfört ett projekt om mål- och resultatstyrning inom ramen för budgetprocessen. Utredningen har tagit del av den rapport detta projekt resulterade i.

1.4 Betänkandets disposition

I det närmast följande kapitlet, Utgångspunkter och angreppssätt, beskrivs vad vi ansett vara grundförutsättningarna för arbetet. Vi diskuterar också våra grundfrågor mer utförligt och analyserar möjligheterna att utvärdera olika reformer av den inomstatliga styrningen.

I kapitel 3, Regeringen styr riket – ett styrsystem växer fram, beskriver vi hur den inomstatliga styrningen förändrats över tid och hur den ser ut i dag.

Kapitel 4, Styrningens praktik, är en redovisning av det empiriska materialet. Det handlar om praktiken i förhållande till ansträngningarna att förbättra styrningen och att säkra resultatinformation.

Mot bakgrund av detta kapitel diskuterar vi i kapitel 5, Styrning och resultatinformation – möjligheter och begränsningar, tänkbara förklaringar till det vi observerat. Beror olika svårigheter på t.ex. tekniska problem i själva genomförandet eller har de att göra med mera grundläggande problem? Kapitlet leder fram till ett antal ställningstaganden som vi anser bör ligga till grund för våra förslag.

I kapitel 6 redovisar vi våra förslag och i kapitel 7 olika konsekvenser av dessa förslag. Kapitel 8 innehåller författningskommentarer.

2 Utgångspunkter och angreppssätt

I detta kapitel beskriver vi utgångspunkterna för vårt arbete. Vi presenterar Styrutredningens två grundfrågor och ger en bakgrund till dessa. Slutligen diskuterar vi vilka möjligheter som finns att utvärdera den inomstatliga styrningen.

2.1 Utgångspunkter

Vårt arbete bygger på några utgångspunkter som är av närmast normativ karaktär.

2.1.1 Statsförvaltningen skall förverkliga regeringens politik

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket” lyder de åtta första orden i regeringsformen (RF). Förvaltningsutredningen konstaterade år 1983 att för ”att realisera denna princip binder regeringsformen samman statsförvaltningen med folket genom en uppdrags- och ansvarskedja”.¹

Detta sker genom fyra steg:

1. Folket väljer riksdagen som stiftar lagar, beslutar om skatter till staten, bestämmer hur pengarna skall användas och kontrollerar hur regeringen styr riket. Genom allmänna val kräver folket ut ansvar av riksdagen.
2. Riksdagen väljer en statsminister som skall utse regeringens övriga ledamöter och leda regeringens arbete. Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen. Om riksdagen förlorar sitt förtroende för regeringen, kan den rikta en missförtroende-

¹ SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*, s. 16.

- förklaring mot statsministern. Talmannen skall då entlediga samtliga statsråd.
3. Statsministern utser regeringens övriga ledamöter. Dessa kan entledigas av statsministern själv eller av talmannen efter ett beslut av riksdagen.
 4. Den sista länken i kedjan binder samman statsförvaltningen med regeringen. Förvaltningsmyndigheterna är dock, under lagar och förordningar, självständiga i förhållande till regeringen i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner, eller när det gäller tillämpning av lag. I övrigt lyder dessa myndigheter under regeringen enligt 11 kap. 6 § RF.

Innebörden av denna sista länk är att förvaltningen har att förverkliga regeringens politik. Den har en lydndsrelation till regeringen men inte till riksdagen eller medborgarna och inte heller till ett enskilt statsråd.² Det är också regeringen som lämnar uppdragen till förvaltningen. Annorlunda uttryckt kan man säga att regeringen delegerar en del av sitt ansvar till myndigheterna. Det betyder också att regeringen inför riksdagen är ytterst ansvarig för allt som myndigheterna gör, förutom på det område där förvaltningens lydndspåikt mot regeringen inte gäller (11 kap. 7 § RF). Detta undantag innebär att överlåtelser av makt till myndigheterna skett genom grundlagen och inte genom regeringens beslut. Vi kommer att återkomma till innebörden och räckvidden av detta undantag i 11 kap. 7 § RF.

Huvudprincipen är dock klar. Den innebär att, även om myndigheterna i praktiken har stor handlingsfrihet också utanför det särskilt skyddade området, så inskränks därmed inte regeringens ansvar inför riksdagen för förvaltningens förehavanden. Regeringen har således en skyldighet att se till att förvaltningen fungerar på ett godtagbart sätt.

Förvaltningsutredningen framhöll i sin analys att detta regeringens ansvar kvarstår även när den överlåter vissa befogenheter åt förvaltningsmyndigheterna.

² I sammanhanget bör det dock påpekas att riksdagen kan använda regeringen för att indirekt ge direktiv till förvaltningen. En statlig myndighet skall också lämna upplysningar och avge yttranden då ett utskott begär det i enlighet med 4 kap. 11 § första stycket riksdagsordningen (1974:153).

Dess ansvarighet inför riksdagens påverkas inte av i vilken utsträckning den väljer att utöva denna styrning med generella styrmedel. Inte heller reduceras det konstitutionella ansvarsförhållandet av att riksdagen i många fall genom att bifalla riktlinjepropositioner eller göra uttalanden i anslutning till anslagsbeslut har gett sitt samtycke åt en viss befogenhetsfördelning och organisation av den statliga verksamheten.³

2.1.2 Förvaltningens integritet måste värnas

Den grundläggande demokratiska principen är alltså att förvaltningen har att förverkliga regeringens politik.⁴ Det innebär dock inte att förvaltningen kan ses som något som på ett maskinmässigt sätt lyder regeringen. I diskussionen om samspelet mellan regeringen och myndigheterna är det viktigt att betona att förvaltningen också har en legitim rätt att hävda sina ståndpunkter och att den också förutsätts stå för olika värden.

Förvaltningen står för värden

En diskussion om förvaltningens roll i förhållande till regeringen måste därmed rymma frågan om att förvaltningen också kan agera från en värdemässig grund. Förvaltningen argumenterar många gånger utifrån föreställningen att den också är uttolkare av vilka krav som bör ställas på den. Här finns tre viktiga synpunkter.

För det första kan förvaltningen uppfattas som ett slags ställföreträdare för det eller den som man anser sig vara till för. I regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram från år 2000 som regeringen adresserade ”till alla som arbetar i statsförvaltningen” betonas att allt arbete ”i statsförvaltningen skall göras med utgångspunkt i de grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet”.⁵ Det betonas att arbetet skall följa regeringens och riksdagens beslut enligt den demokratiska principen, men också att förvaltningen skall värna öppenhet och insyn. Det framhålls att medborgarna har rätt att ”kräva att förvaltningsmyndigheterna gör sitt yttersta för att uppfylla de mål som regeringen

³ SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*, s. 99.

⁴ I betänkandet kommer förvaltningen och myndigheter att ibland att användas synonymt trots att en mer ingående analys skulle visa skillnader i innebörd. Ofta använder vi ordet förvaltning när vi talar om förvaltningsorgan i allmänhet.

⁵ Regeringskansliet, 2000, *En förvaltning i demokratins tjänst*, s. 5, 9.

fastställer och att dessa tjänster produceras med hög kvalitet och till låg kostnad”. Förvaltningen skall dessutom arbeta så att det inte uppstår några oklarheter i hur ansvaret skall fördelas mellan olika myndigheter.⁶

Förvaltningens engagemang i de uppgifter den har att hantera och lyhördhet mot de grupper av människor den möter i verksamheten kan i förlängningen bidra till att förvaltningen kan uppfattas som en del av ett sektorsintresse.⁷ Positivare uttryckt handlar det om att de kunskaper som myndigheterna bygger upp om uppfattningar bland dem som berörs av verksamheten är något som de kan och skall tillföra sina uppdragsgivare.

För det andra kan myndigheterna ses som bärare av en särskild professionell kompetens. På vissa områden blir detta t.o.m. en utgångspunkt för styrningen. Vad myndigheterna faktiskt skall göra och vilka krav som kan ställas på deras arbete avgörs utifrån bedömningar som görs inom olika professionella strukturer. Verksamheterna skall bedrivas enligt vissa professionella eller rättsliga normer. I en del fall kan detta leda fram till uppfattningen att vissa myndigheter har särskilda autonomikrav.

För det tredje finns ett antal värden som är knutna till just uppdraget som förvaltningstjänsteman. I dag finns internationella tidskrifter som är inriktade på frågor om förvaltningsetik och de etiska kraven på statstjänstemännen. I flera länder finns dessutom olika former av etiska koder, och professionella organisationer för ”public administrators” har också tagit fram ”Code of Ethics”. I Sverige diskuterade t.ex. Lennart Lundqvist etik i offentlig verksamhet redan i början av 1990-talet.⁸ Förvaltningspolitiska kommissionen diskuterade bl.a. behovet av en etisk kod för de svenska statstjänstemännen. Kommittén avvisade tanken på en sådan och framhöll med en hänvisning till Pascal att man kan hävda att ”dygder hos en statstjänsteman inger respekt endast om de är komplementära. Det är inte beundransvärt att besitta objektivitet om det inte finns medkänsla och engagemang, eller att besitta integritet om det inte finns lyhördhet, eller att besitta civilkurage om det inte också finns lojalitet.” Det viktiga, menade kommittén, var att förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen lever i

⁶ Ibid., s. 11.

⁷ Uppdrag och uppgifter kommer att användas synonymt i detta betänkande. I vissa sammanhang inom staten har begreppen getts en mer precis innebörd. När vi använder begreppet på ett mer precist sätt framgår det av sammanhanget vad som avses.

⁸ Lundquist, 1991, *Etik i offentlig verksamhet*.

medvetande och diskussion.⁹ De förvaltningsetiska frågorna berördes också i regeringens förvaltningspolitiska program.¹⁰

Den här diskussionen rör spänningen mellan ”lydnad” och ”bångstyrighet”. I hög grad gäller den frågor som inte har några självklara svar. För den enskilde tjänstemannen kan detta leda till etiska dilemman, och lösningarna måste i grunden bygga på mer allmänna etiska förhållningssätt.

En innebörd av denna spänning är att förvaltningen och dess tjänstemän förutsätts att med självständighet reflektera över sina uppdrag. Det handlar om att peka på tänkbara konsekvenser och att inte bara se den egna verksamheten i förhållande till de mål som regeringen ställt upp utan att också reflektera över hur myndighetens agerande kan påverka andra skeenden.

Förvaltningen har stor kunskap

Förvaltningen har många gånger ett kunskapsövertag på det egna området i förhållande till den politiska nivån. Genom arbetet med de konkreta uppgifterna får man praktiska erfarenheter. Kunskaper erhålls också genom att följa forskning och annan kunskapsutveckling. Det är dock i det närmaste ofrånkomligt att förvaltningens sökande efter kunskap är präglad av de föreställningar som utgör grund för den verksamhet som den är tillsagd att sköta. Även om förvaltningen är fylld av lojalitet och god vilja, så företräder man ändå vissa områden och synsätt inom dessa. Det kan bli ett problem, om förvaltningen får en *alltför* stark dominans när det gäller att beskriva de samhällsliga problemen inom sitt område och hur olika former av statlig verksamhet kan medverka till att lösa dem. På något sätt måste därför de bilder som en förvaltning ger av det egna området kompletteras med andra bilder.

Förvaltningen formulerar krav

Ett förhållande som tagits upp inom forskningen är att förvaltningen ibland är pådrivande och i hög grad agerar för att påverka sitt eget uppdrag och de resurser den har för att genomföra detta uppdrag. En diskussion har också förts om i vilken utsträckning

⁹ SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst*, s. 150.

¹⁰ Regeringskansliet, 2000, *En förvaltning i demokratins tjänst*, s. 16.

förvaltningen agerar utifrån sitt, eller olika tjänstemannagrupper, egenintresse.

Vi har dock ingen anledning att diskutera vad som är förvaltningens grundläggande motiv. Det är en fråga där forskare har olika uppfattningar. Oavsett mer djuplodande förklaringar kan vi konstatera att förvaltningen i hög grad argumenterar och försöker påverka, ofta utifrån de politiska beslut som fattats tidigare. Just för att förverkliga politikernas strävanden anser myndigheterna att olika verksamheter måste stärkas. För att de strategier som har valts för att förverkliga dessa politiska strävanden skall fungera krävs t.ex. mera resurser, fler eller ändrade regler, mera tillsyn eller en mer omfattande kontrollapparat.

Det är likväl vår uppfattning, även om vi inte särskilt studerat detta, att myndigheterna driver på för ökad kostnadseffektivitet, snabbare handläggning, högre kvalitet etc. Förvaltningens ”expansionistiska” tendens handlar snarare om att man bedömer vad som behöver göras också i förhållande till vad ett mer fullständigt förverkligande av de politiska ambitionerna kräver. Förvaltningens roll som kravställare följer därmed av att de politiska ambitionerna naturligen formuleras på ett sådant sätt att det alltid kommer att finnas en spänning mellan de resurser som förvaltningen har på ett visst område och vad politikerna säger sig ytterst vilja uppnå med verksamheten. Och i motsats till de politiska organen behöver förvaltningen inte väga sina egna uppgifter mot andra verksamheter.

Att förvaltningen agerar på detta sätt är i sig inget problem. Däremot är det ett viktigt memento i diskussioner som rör styrning, kontroll och utvärdering.

Ett möte präglad av förtroende

Myndigheterna skall verkställa regeringens politik, men förvaltningen kan alltså inte ses som en byråkrati som på ett maskinmässigt sätt – utan reflektion och eftertanke – skall verkställa regeringens order.

Två viktiga demokratiska föreställningar måste kombineras. Å ena sidan att det är politikerna som bestämmer och förvaltningen som verkställer. Å andra sidan föreställningen, också uttryckt i verksförordningen (1995:1322) och myndighetsförordningen (2007:515), att förvaltningen skall tala tillbaka med en tydlig röst.

Förvaltningen skall – för att anspela på en av förvaltningslitteraturens klassiker – Speak Truth to Power.¹¹ Men förvaltningens sanningar ges från vissa utgångspunkter. Det finns begränsningar för vilka sanningar förvaltningen kan förväntas framföra. Regeringen behöver därför i hög grad bygga sitt beslutsfattande också på andra bilder än de som kan fås från myndigheterna.

Samtidigt som regeringen måste acceptera att förvaltningen agerar från sina egna utgångspunkter måste relationen också vara präglad av insikten om att förvaltningen i grunden är lojal. Relationen mellan regering och förvaltning är vertikal. Lojaliteten mot uppdragsgivaren är ett centralt värde för de flesta av dem som är verksamma i förvaltningen. Men det gäller också därför att förvaltningen i grunden står för samma strävanden som det egna departementet.

2.1.3 Regeringen väljer vad och hur mycket den vill styra

Sedan 1960-talet har ett centralt tema i många diskussioner om styrningen av förvaltningen varit att man skulle kunna skilja mellan å ena sidan politiska och värdeladdade mål och å andra sidan en mera värdefri teknisk medelnivå. Politikerna skall styra med dessa mål, som talar om vad man vill uppnå, och myndigheterna skall avgöra hur de skall nå målen. Denna tanke fanns formulerad redan i den svenska programbudgetutredningen år 1967.

Uppfattningen att det går att bygga relationen mellan regeringen och förvaltningen på föreställningen om en sådan gränslinje är emellertid problematisk. För det första förfogar inte förvaltningen över medlen mer än i mycket begränsad utsträckning. Förvaltningen kan t.ex. inte fritt välja att använda ekonomiska incitament i stället för lagstiftning för att uppnå ett visst mål, även om dessa incitament skulle kunna vara de effektivaste eller vice versa. Myndigheterna har inrättats för att förvalta de redskap som politikerna bestämt är bäst för att uppnå ett mål eller lösa ett problem. Konkret betyder detta att en myndighet inte kan byta medel, även om den skulle anse att andra medel vore ett bättre sätt att uppnå målen. Vi återkommer till detta resonemang längre fram.

För det andra är just frågan om medlen ofta det politiskt kontroversiella. Detta kan gälla även ganska långt ner i kedjan av mål och medel. Uppenbarligen är det inte önskvärdheten av att elever

¹¹ Wildavsky, 1979, *Speaking Truth to Power*.

behöver bättre matematikkunskaper det råder oenighet om, utan oenigheten gäller hur eleverna skall få dessa kunskaper. Valet av medel uttrycker både värderingar och uppfattningar om olika kausala förlopp, liksom också uppfattningar om hur viktig en fråga är i förhållande till en annan. Just frågan om medlen blir därmed ofta kanske det allra viktigaste när politiken utformas på olika områden.

Gränsen mellan det politiskt laddade och det mer instrumentella kan således inte definieras genom att vi någonstans drar en linje som skiljer politiskt laddade mål från den tekniska frågan om hur dessa skall uppnås. Var gränsen går varierar från område till område och från tid till annan och avgörs inte med hjälp av kategorier som mål och medel. Det är en gränslinje som bara kan dras av politikerna själva, eftersom politik helt enkelt är det som regeringen eller riksdagen tycker är politiskt.

Av detta följer också att frågan om hur mycket regeringen vill styra en enskild myndighet varierar mellan en regering och en annan, från myndighet till myndighet, från verksamhet till verksamhet och från en tid till en annan.

2.1.4 Den inomstatliga styrningens begränsningar¹²

I våra direktiv används ordet begränsningar flera gånger, och direktiven efterfrågar vår uppfattning om vilka begränsningar som finns när det gäller att utveckla resultatstyrningen. Till detta skall vi återkomma. Redan här vill vi dock peka på att många problem som aktualiseras i diskussionen om offentlig verksamhet inte kan lösas genom reformer som gäller hur styrningen praktiskt utformas eller genom olika slag av resultatinformation. Det som ses som styrproblem kan i själva verket vara konstitutivt för statlig verksamhet. En hel del av det som i den allmänna debatten tas upp som problem i statlig styrning är just det som är orsaken till att något är en statlig verksamhet. Målen är ofta mångtydiga, och skilda grupper kan argumentera för en och samma sak från olika perspektiv. Många gånger kan det också finnas konflikter mellan olika mål. Politiskt styrda verksamheter karakteriseras också ofta av att det är svårt att överblicka – och nå enighet om – olika kausala förlopp.

¹² Om inte innebörden helt klart framgår av sammanhanget har vi valt att tala om inomstatlig styrning i stället för statlig styrning. Det senare förknippas lätt med statens styrning eller påverkan på t. ex. kommuner, företag eller individer.

Vi vill därför poängtera vikten av realistiska förväntningar om vad som kan uppnås genom att förändra det inomstatliga styrsystemet. Många grundläggande samhällsproblem kvarstår decennium efter decennium trots omfattande insatser för att minska eller lösa dem. Det ligger nära till hands att söka orsakerna till sådana misslyckanden i förvaltningens sätt att fungera, och kanske särskilt om uppdraget till myndigheterna formuleras i övergripande termer som handlar om att lösa dessa problem. Men frågan om vilka förhållanden i samhället som kan påverkas av staten handlar oftast om annat än vad som aktualiseras när vi diskuterar hur förvaltningen kan styras.

Det finns också anledning att betona att många av de beslut som riksdag och regering fattar nästan alltid kommer att bygga på osäkerhet. På ett sätt gäller detta så gott som allt beslutsfattande eftersom de beslut som fattas i dag gäller framtiden och bygger på bedömningar av framtida skeenden. Om framtiden har vi alltid bristande kunskap. Vi tror också att detta i särskilt hög grad kan gälla de beslut som fattas inom staten, eftersom man ofta måste hantera problem där lösningarna har mycket långsiktiga effekter. Osäkerheten blir större i takt med att vi förflyttar horisonten längre bort, och just osäkerheten är till och med ofta det som motiverar att staten på olika sätt skall vara engagerad. Riksdag och regering kommer därmed att bygga många beslut på bristfällig kunskap – även om den är den bästa möjliga.

Vi är medvetna om att det nu sagda gränsar till det truistiska. Det glöms dock ibland bort i diskussionen om vilka mera konkreta krav som kan ställas på informationen som skall tas fram i olika processer. Vi vill gå så långt som till att hävda att många av de reformer som gjorts av den inomstatliga styrningen har präglats av en slags administrativ eller teknokratisk föreställning om hur politiker *bör* styra och vilken information politiker *bör* efterfråga.

Vad som här har antytts om förutsättningarna och formerna för statens påverkan knyter an till den diskussion som under senare år förts i termer av *governance*. Trots att ordet *governance* kommit till flitig användning både bland forskare och inom institutioner som OECD och Världsbanken är innebörden långt ifrån klar.¹³ Jon

¹³ Som illustration kan nämnas att OECD har ett särskild direktorat för Public Governance and Territorial Development. I Världsbanken beskrivs god *governance* som nyckeln till "achieving sustainable socioeconomic growth" (Kusek, Zall & Rist, 2004, *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, s. 1). Bovaird & Löffler talar i *Public Management and Governance*, 2003, om betydelsen av *governance* i policydokument från FN, OECD och EU.

Pierre och Guy Peters framhåller att termen governance getts inte bara en utan flera alternativa och sinsemellan motsägelsefulla innebörder i litteraturen.¹⁴

Det som ofta betonas när ett governance perspektiv anläggs är att samhället i dag har en komplexitet som gör att möjligheterna till en hierarkisk styrning är försvagade.¹⁵ Samhället kan inte längre styras genom att staten väljer en lämplig mix av styrmedel för att nå de mål statens beslutat om.¹⁶

Ett sådant synsätt kan leda till vitt skilda slutsatser. Som Pierre och Peters påpekar finns forskare som menar att samhällets ostyrbarhet är sådan att staten bör upphöra med att försöka styra. De flesta, forskare och andra, torde dock dra mindre vittgående slutsatser utan menar att det mera handlar om att se vilka förutsättningar som gäller för statens styrning av samhället.

Vi har ingen anledning att närmare gå in på hur våra resonemang förhåller sig till olika inslag i denna diskussion. Vi kommer dock att beröra frågor som också tagits upp i diskussionen kring governance. Exempelvis påverkas diskussionen om mål, och om hur olika verksamheter skall bedömas i förhållande till dessa, t.ex. av om målen ses enbart som något ”uppifrån” kommande eller om utgångspunkten är att det i vissa fall är så att myndigheterna tillsammans med andra aktörer formulerar mål och preciserar vad staten mera konkret skall göra för uppnå dessa mål.

2.1.5 Myndigheterna är olika

En viktig grundförutsättning i alla diskussioner om styrning och utvärdering är att skillnaderna mellan myndigheterna är stora. Skillnaderna kan beskrivas på en rad sätt, och i det följande skall vi peka på några relevanta dimensioner.

Verksamhetens art

Den kanske vanligaste dimensionen i diskussionen om skillnader och likheter tar fasta på verksamhetens art. Flera sådana uppdelningar finns. I boken *Demokrati & byråkrati* diskuterar år 2003

¹⁴ Pierre & Peters, 2005, *Governing Complex Societies*, s. 1.

¹⁵ Premfors m.fl., 2003, *Demokrati & byråkrati*, s. 43.

¹⁶ Pierre & Peters, 2005, s. 2 och Raab & Kenis, 2007, *Taking Stock of Policy Networks: Do they Matter?*, s. 190 f.

fyra statsvetare det som de kallar statsförvaltningens verksamhetsformer.¹⁷ Denna och liknande uppdelningar bygger på ”vad som görs” inom staten. Man kan säga att det handlar om hur den enskilde tjänstemannen skulle besvara frågan om vad hon eller han använder sin arbetstid till. I den nämnda boken talas om följande verksamhetsformer:

- Myndighetsutövning
- Kontroll och tillsyn
- Information och rådgivning
- Tjänste- och varuproduktion
- Kunskapsproduktion
- Planering, styrning och samordning
- Policyutformning

Det finns bara några få myndigheter som i huvudsak bedriver endast en av dessa verksamheter. De flesta myndigheter har att utföra flera av dem.

Hur repetitiv verksamheten är – om samma prestationer återkommer

En annan dimension som ibland sammanfaller med verksamhetens art är hur repetitiv verksamheten är, dvs. hur ofta en myndighet gör ”samma sak”. I t.ex. en provnings- eller kontrollverksamhet kan ett visst slag av prestation utföras gång på gång. I andra änden av skalan finns kanske forskaren vars forskning försöker ge svar på frågor som aldrig förut ställts.

I själva verket är verkligheten aldrig så renodlad. I många verksamheter som verkar vara repetitiva kan nya problem dyka upp som kräver nya förhållningssätt. Samtidigt finns det inslag av löpande produktion och repetition i många verksamheter som vi ser som intellektuellt krävande och unika.

Trots detta kan vissa verksamheter beskrivas i produktions-termer, t.ex. ärendehandläggning inom Centrala studiestödsnämnden (CSN) eller Försäkringskassan. Där handlar det om prestationer som går att kvantifiera i en rad olika avseenden (antal och handläggningstider osv.). Det är också verksamhet som i hög grad liknar den som bedrivs i privat tjänsteproduktion, t.ex. inom ett

¹⁷ Premfors m.fl., 2003, *Demokrati & byråkrati*, s. 100 ff.

försäkringsbolag eller ett reseföretag. I alla dessa fall gäller det ett inkommande flöde som skall hanteras på olika sätt.

En närbesläktad dimension handlar om hur jämförbara olika verksamheter är. I vissa verksamheter är varje prestation unik, men i andra verksamheter kan prestationerna jämföras över tiden eller med vad som görs i andra organisationer.

Direkt och indirekt

Om vi fortsätter att se på den faktiska verksamheten, kan vi också beskriva hur direkt eller indirekt den kan påverka olika aktörer och skeenden i samhället.

Ett par exempel kan förtydliga denna dimension. Undervisningen vid en läroanstalt tänks leda fram till vissa omedelbara effekter hos eleverna – även om dessa effekter i sin tur kan ses som ett sätt att uppnå mer långsiktiga mål. Andra verksamheter präglas av att myndigheten skall påverka andra att agera i viss riktning. En av Barnombudsmannens uppgifter är t.ex. att påverka andra myndigheter och kommuner att handla på ett visst sätt. Olika verksamheter kan därmed uppfattas ha en mer eller mindre direkt relation till dem som i någon mening kan ses som verksamhetens slutliga mottagare, t.ex. de som får viss vård vid en institution eller de som ansöker om dispens från en viss bestämmelse. I vissa fall påverkar staten olika mellanled som skall sköta den verksamhet som mera direkt ger olika effekter.

Att många myndigheter på detta sätt snarare har en styrande och dirigerande roll än en producerande betyder att även små myndigheter, mätt t.ex. i antal anställda, kan ha stor betydelse. Med en formulering av Hans Esping står olika organs betydelse ”inte i någon självklar proportion till exempelvis anslagsposter i statsbudgeten”¹⁸.

Verksamheter kan ibland beskrivas också som mer indirekta i ett annat avseende. Det som vi kan uppfatta som en myndighets aktuella verksamhet kan i en mer teknisk mening ha producerats ett antal år tidigare. En myndighet kan t.ex. ha utfärdat en föreskrift ett visst år som fortsätter att gälla ett antal år framåt. Detta innebär att en myndighets verksamhet inte kan bedömas bara utifrån prestationer utförda under det närmast föregående året.

¹⁸ Esping, 1977, *Förvaltning – förändring – framtid*, s. 3.

En annan aspekt är graden av långsiktighet. Vissa verksamheter syftar till att skapa effekter som vi kanske inte kan observera förrän flera decennier senare. Andra verksamheter kan ge resultat redan efter kort tid.

Observerbarhet och mätbarhet

Resultaten av olika verksamheter kan också vara mer eller mindre lätta att observera och mäta. I de flesta verksamheter är det möjligt att mäta prestationerna i någon form av utflöde. Helt annorlunda är situationen vad avser olika yttre effekter. I många fall är dessa, vilket vi skall återkomma till, mycket svåra att mäta.

Vad som är intressant att observera och mäta varierar. I många myndigheter är det naturligt att fokus ligger på prestationerna, men i andra myndigheter är det effekterna. Ett exempel på det senare kan vara om en myndighet arbetar med föreskrifter på ett område. Framställningen av prestationen, föreskrifterna, kanske kräver begränsade resurser, medan normerna i sig kan ge företag kostnader på miljardbelopp. I sådana fall är det naturligt att särskilt uppmärksamma effekterna. Även när effekterna är mest intressanta behöver de dock inte vara det som är lättast att mäta.

Vissa verksamheter utförs av en profession

Vissa verksamheter utförs av särskilda professioner eller yrkesgrupper. När vi talar om professioner talar vi dock om något mer än vissa krav på t.ex. personens utbildning eller färdigheter. I professionsbegreppet ingår att det finns sätt att avgränsa vilka som tillhör professionen som inte formuleras av den tillfälliga arbetsgivaren. Inom professionens organisationer definieras ofta etiska kodex, och inom professionen skapar man egna arenor för diskussioner, t.ex. olika tidskrifter.¹⁹ Det klassiska exemplet på en pro-

¹⁹ Det finns en omfattande diskussion om vad en profession är. I diskussionen återkommer vissa kännetecken. Ett sådant är krav på teoretisk kunskap och träning och att dessa krav säkras genom någon form av procedur. En professionell kultur, och existensen av olika fora i vilken denna utvecklas, är ett annat kännetecken. Till kännetecken brukar också föras någon form av autonomi. Det är viktigt att framhålla att en profession i denna diskussion inte är liktydig med ett kvalificerat arbete som förutsätter någon form av högre utbildning. För en diskussion om professionsbegreppet hänvisas till Forslund 1993 *Professionell kompetens. Fyra essäer om inläring och utveckling för professionalitet*, Strömberg 1994 *Läraryrket – en profession?* och Törnqvist 1999 *Tillhör en professionell alltid en profession?*

fession är läkare. Andra exempel kan vara redovisningsrevisorer och jägmästare.

Vissa myndigheter har en stark professionell karaktär och präglas av en eller flera professioner. Inom statliga verksamheter som präglas av en profession är det ofta professionen, och olika organisationer, som definierar kvalitetskraven och kraven på olika procedurer. I diskussionen talas ibland om den fackprofessionella staten eller den professionsstyrda förvaltningen till vilken politikererna ”funnit för gott att överlämna deras (målsättningarna) närmare utformning till väl utbildade, vetenskapligt skolade professioner.”²⁰

Inre förhållanden i myndigheterna

De dimensioner vi tagit upp kan användas för att beskriva olika verksamheter. Fokus kan emellertid inriktas också på inre förhållanden i myndigheterna. En aspekt i detta sammanhang är graden av homogenitet. Många enskilda myndigheter kan också samtidigt bedriva verksamheter som skulle få olika värden i förhållande till de dimensioner vi diskuterat. En och samma myndighet kan bedriva både löpande ärendehandläggning och kvalificerad utredningsverksamhet, olika delar kan ha olika stor politisk betydelse; den kan i vissa delar vara starkt präglad av en profession och i andra inte osv. Men det finns också myndigheter som är mer homogena på så sätt att deras verksamhet kan beskrivas mer entydigt.

Dessutom kan myndigheter skifta i storlek och i avseende på andra faktorer som är relevanta när vi beskriver en organisation, t.ex. personalens ålder och utbildning, inre organisation m.m. Om myndigheten t.ex. har en regional organisation, skapas andra förutsättningar för styrningen än om den inte har det.

²⁰ Vedung, 1991, *Utvärdering i politik och förvaltning*, s. 56.

*Föreställningar om verksamheters och organisationers behov av autonomi*²¹

Vi har tidigare konstaterat att regeringen avgör hur mycket den vill styra. I detta ställningstagande måste man dock ta hänsyn också till att vissa verksamheter har principiella anspråk på autonomi eller långsiktigt blir till bäst nytta om de får stora möjligheter till självbestämmande, även om regeringen kanske anser att verksamheten på kort sikt borde "styras upp".

Skälen till att vissa myndigheter anses skola ha större autonomi än andra är olika. Vad gäller vissa myndigheter följer anspråk på autonomi av att verksamheten i hög grad består av myndighetsutövning enligt 11 kap. 7 § RF.

Det finns också verksamheter där kraven på autonomi hänger samman med en syn på vad som bäst främjar en viss verksamhet. En sådan syn på autonomi finns på t.ex. forskning och kanske även utbildning. Denna syn kommer till uttryck när regeringen i sin proposition år 2007 om ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses framhåller att en "alltför instrumentell syn på högskolan – där uppgifterna begränsas till att lösa definierade forskningsuppgifter eller till att utbilda ett visst antal personer som behövs på arbetsmarknaden – kan hota den akademiska självständigheten och friheten". Samtidigt framhåller regeringen att det måste ske en avvägning i förhållande till "statsmakternas legitima behov av att utöva inflytande över verksamheten".²²

Andra områden där starka krav på autonomi hävdas med liknande argument är olika former av konstnärlig verksamhet eller verksamheter med starka professionella normsystem som bl.a. har funktionen att skydda mot extern reglering och annan inblandning.

Exakt hur avvägningen mellan autonomi och regeringens styrning av olika verksamheter skall göras är i grunden en politisk fråga. Det viktiga i detta sammanhang är att konstatera att det finns en sådan avvägningsproblematik.

²¹ Den följande diskussionen gäller förvaltningsmyndigheter. Åtskillnaden mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter i regeringsformen är ett uttryck för synen på rättskipningen som autonom i förhållande till de politiska organen.

²² Prop. 2006/07:43, s. 7.

Uppfattningen om den politiska betydelsen

En grundläggande förutsättning för vårt arbete är alltså att verksamheter och myndigheter är olika. Till de exempel på dimensioner som skall ytterligare en dimension läggas: Olika verksamheter kan tilldra sig en större eller mindre politisk uppmärksamhet. Kring vissa verksamheter råder politisk enighet och den politiska diskussionen om dem är därmed mindre livlig. Om andra verksamheter är den politiska oenigheten stor, och de tilldrar sig då en mer intensiv uppmärksamhet i debatten. En viss verksamhet kanske också framstår som mer betydelsefull om det är fråga om en ny verksamhet eller om en omorientering av en befintlig verksamhet. Det politiska intresset för olika verksamheter kan, av dessa och kanske av andra skäl, också variera över tiden. Det bör också framhållas att den politiska diskussionen, vid en jämförelse mellan olika områden, kan ha skiftande fokus. På vissa områden tenderar diskussionen att handla om hur mycket resurser som tillförs området, på andra områden handlar diskussionen mera om hur mycket som produceras eller om effekterna av verksamheten.

De faktorer vi tagit upp påverkar ”hur mycket” och på vilket sätt regeringen vill och bör styra myndigheter inom ett visst område.

Ej möjligt att kategorisera myndigheterna

Tidigare försök att kategorisera myndigheterna har vanligen haft sin utgångspunkt i det vi här har kallat verksamhetens art.

Vi anser dock att man inte kan skapa kategorier av myndigheter och sedan koppla ihop kategorierna med vissa uppfattningar eller regler för hur styrningen skall se ut eller hur utvärderingsverksamheten bör organiseras och bedrivas. Däremot menar vi att det är av central betydelse att regeringens styrning utformas så att dessa skillnader beaktas. Vilken betydelse som skall tillmätas var och en av dessa faktorer är i grunden också en politisk fråga.

2.2 Val av grundfrågor

I vår analys har vi fokuserat på vad man velat och vill uppnå med de reformer som haft etiketten resultatstyrning, målstyrning eller liknande snarare än på etiketterna själva. Vi är dock medvetna om att dessa benämningar tillmäts betydelse och kommer därför här att diskutera dem något närmare.

2.2.1 Styrningens beståndsdelar

Styrning bygger på att det finns minst två parter och att den ena försöker påverka den andras agerande. Styrning går ut på att den styrdas agerande skall stämma med den styrandes direktiv, önskemål och förväntningar.

Den som styr kan välja vad styrningen skall riktas mot, styrningen måste ha ett *objekt*. Den styrande kan t. ex. styra genom att överlämna vissa resurser eller att ställa krav på faktorer som sätter ramar för verksamheten. Styrningen kan riktas mot processer, prestationer och samhällseliga effekter. Vanligen tänker vi oss att tilldelning av resurser kombineras med krav på något av detta. Om styrningen av en myndighet *helt* skulle bygga på att myndigheten får vissa resurser kombinerat med krav på prestationer eller yttre samhällseffekter, skulle den styrande inte ha anledning att bry sig om vad som händer inne i myndigheten.

Men även om den styrande ställer krav på processer, prestationer eller effekter, måste den styrande också ha något *medel eller instrument* för att få igenom dessa krav. Regeringen har ett antal sådana medel till sitt förfogande för att påverka myndigheterna att handla på ett visst sätt. Det kan handla om tvingande krav i form av påbud eller förbud men det kan också vara fråga om att ekonomiska resurser tilldelas på grundval av vissa prestationer. Det går också att påverka hur en myndighet agerar genom t.ex. utbildning av olika befattningshavare.

Styrningen i praktiken handlar alltså om att vissa instrument kopplas ihop med vissa objekt. Personalens sammansättning kan påverkas genom att regeringen bestämmer att enbart personal med en viss utbildning skall anställas. En myndighets anslag kan även bero på vad myndigheten producerar, vilket gäller t.ex. lärosätena.

En förutsättning för styrning är emellertid att den också på något sätt förmedlas till myndigheterna. I styrningens praktik talar

vi om t.ex. lagar, instruktioner, regleringsbrev, andra regeringsbeslut och informella kontakter. Det är också i första hand denna styrning som diskuterats i tidigare utredningar och undersökningar om myndighetsstyrning, t.ex. i rapporter som "Vad kostar det att regera".²³

Om vi ser på de formella vägar genom vilka styrningen förmedlas, kan det ibland gälla innehållet i de författningar som gäller alla myndigheter, t.ex. förvaltningslagen, myndighetsförordningen och tryckfrihetsförordningen. Det kan även handla om regeringsbeslut som gäller enstaka myndigheter eller några få myndigheter som instruktioner eller regleringsbrev. Genom instruktionerna fastläggs också de grundläggande institutionella förhållandena, exempelvis myndighetens ledningsform. Genom regleringsbrevet meddelar regeringen sedan myndighetens ekonomiska förutsättningar, mål avseende prestationer och effekter, krav på återrapportering och olika uppdrag. Regleringsbrevet brukar därmed ofta betraktas som slutfasen i budgetprocessen.

Regeringens utnämningar av i första hand myndigheternas chefer och i vissa fall andra befattningshavare samt styrelserna fungerar också som en del av den direkta myndighetsstyrningen.

2.2.2 Resultatstyrning

Hur förhåller sig då resultatstyrning till allt detta? När vi talar om resultatstyrning betonar vi vad styrningen skall leda till; resultat i meningen prestationer eller samhällsliga effekter. Det viktiga för den styrande är att tala om vilka resultat som den styrda skall uppnå. För styraren är det inte processer eller olika ramfaktorer som är viktiga. Det viktiga är just resultatet. Hur resultatet skall nå lämnas – enligt grundmodellen – till den styrda att bestämma. Resultatstyrningens idé är att regeringen talar om för myndigheterna vad de skall uppnå och att myndigheterna har frihet att välja hur de skall uppnå detta.

²³ Forss, *Vad kostar det att regera?*, Ds 2000:27.

Inom staten började man använda termen resultatstyrning som ett fristående begrepp för ungefär 15 år sedan.²⁴ Under tiden där- efter har resultatstyrning haft flera innebörder. Eftersom detta har direkt bäring på hur vi tolkat vårt uppdrag skall vi något mer utförlig kommentera begreppet resultatstyrning.

Resultatstyrning som idealtyp

En idealtypisk mål- och resultatstyrning innebär att uppdrags- givaren försöker styra sina utförare genom att ange mål – avsedda resultat – som de skall uppnå. I denna idealtypiska beskrivning antas således uppdragsgivaren helt och hållet lämna till utföraren att bestämma medel för att nå målen, alltså en mycket långt gången delegering. I resultatstyrning tänks sedan uppdragsgivaren få infor- mation om resultaten. I den idealtypiska resultatstyrningen bryr sig huvudmannen inte om hur olika resultat nås.

Det är lätt att inse att denna idealtypiska form av resultat- styrning har mycket lite att göra med den styrning som i verklig- heten bedrivs inom staten. Hur stort avståndet är till verkligheten beror bl.a. på vilka slags mål som ställs upp. När det handlar om mål om vad som skall hända ute i samhället finns flera uppenbara problem. Ett problem är att värdemässigt grundande ställnings- taganden inte sker bara på högre målnivåer utan också på lägre.

Att låta statsmakten säga att ”det här vill vi uppnå” och ”ni myndigheter får bestämma hur” skulle kunna fungera, men förut- sättningen är att hur-frågan mest handlar om teknik. I verkligheten vet vi att detta inte stämmer eftersom en stor del av den politiska diskussionen handlar just om *hur* olika mål skall nås. Gränsen mellan politik och förvaltning följer inte en uppdelning mellan en politisk målnivå och en mer teknisk medelsnivå. Gränslinjen varie-

²⁴ Språkbruket kring resultatstyrning, målstyrning, mål- och resultatstyrning har skiftat under åren. Det kan utan anspråk på fullständighet illustreras med några nedslag över åren: i kompletteringspropositionen 1988 (prop. 1987/88:150, bilaga 1) används uttrycket mål- och resultatorienterad styrning. Resultatorienterad styrning används när regeringen på- följande år, 1989, ger ut ett antal informationskrifter (de s.k. fågelböckerna). Under de följande åren användes mål- och resultatorienterad styrning jämsides med resultatstyrning (t.ex. prop. 1992/93:100, bilaga 1, s. 85-86). Därefter har en vanlig benämning varit resultat- styrning. I t.ex. kompletteringspropositionen år 1994 (prop. 1993/94:150, bilaga 1, s. 103 ff), direktiven till budgetlagsutredningen (dir. 1995:42) och budgetlagsutredningen talas om införandet av resultatstyrningen (SOU 1996:14, s. 307). Detta språkbruk förefaller därefter att ha varit det vanligaste. Direktiven till denna utredning (2006:30) talar t.ex. om resultat- styrning. Det kan dock konstateras att bl.a. Statskontoret och ESV åter börjat använda benämningen mål- och resultatstyrning (se t.ex. ESV skrift *Resultat och styrning i statsförvalt- ningen*, ESV 2007:23 och Statskontorets skrift *Effektiv styrning?*, 2006:3).

rar över tiden och mellan olika områden och kan många gånger också vara en politisk värdefråga.

Ett annat problem gäller vissa grundläggande restriktioner i en demokrati. Vi kan inte tänka oss att en myndighet som har till uppgift att påverka människors beteenden med hjälp av t.ex. ett visst bidragssystem efter ett tag bestämmer sig för att i stället använda sig av t.ex. förbud. Exemplet illustrerar att myndigheter i verkligheten kan ha mycket begränsade möjligheter att välja medel. Ofta har myndigheterna t.o.m. kommit till för att de skall svara för att genomföra vissa medel.

Resultatstyrningen i praktiken

Ganska snabbt inser man alltså att resultatstyrning i denna mer renodlade form – myndigheten får i uppdrag att uppnå vissa mål och får själv välja medel – inte finns i verkligheten. Därmed väcks frågan om vad man inom staten i praktiken menat med resultatstyrning. Vi har kunnat se åtminstone tre huvudsakliga tolkningar:

1. Resultatstyrning avser prestationer eller mycket närliggande effekter. Resultatstyrningen skulle då kunna innebära att en myndighet får välja vilka kanaler som skall användas för att femtio procent av en målgrupp skall ha exponerats för ett visst budskap. Det finns ingenting som säger att vi inte kan tala om resultatstyrning i detta fall, även om de avsedda resultaten enbart är prestationer. Det är ju fullt möjligt att i förväg ange t.ex. hur många prestationer av ett visst slag som skall framställas och sedan låta myndigheten bestämma hur produktionen skall ordnas.

Problemet är att gränsen mellan en sådan resultatstyrning och detaljstyrning blir mycket oskarp. Resultatstyrning med t.ex. mycket konkreta prestationsmål blir ju en form av detaljstyrning.

2. Resultatstyrning har också getts en mer avgränsad betydelse genom att den kopplats ihop med en viss beslutsprocess. Resultatstyrningen blir då en form av styrning som är kopplad till budgetprocessen och de instrument som regeringen använder inom ramen för denna process för att styra myndigheterna. Mycket konkret blir resultatstyrning då nästan samma sak som de mål och återrapporteringskrav som regeringen bestämmer

inom ramen för budgetprocessen, dvs. huvudsakligen genom regleringsbrevet.

När vi har ställt frågor om resultatstyrning till myndighetschefer och företrädare för Regeringskansliet uppfattar många också resultatstyrning som en fråga om just regleringsbrev och årsredovisningar. I en skrift i vilken författaren gör en ansträngning för att reda ut olika innebörder av resultatstyrning, konstateras också följande:

... att resultatstyrning i denna 'resultatstyrningsreform' konkret har blivit det som regeringen beställt via t.ex. regleringsbrevet och det som myndigheterna rapporterar tillbaka i resultatredovisningen i årsredovisningen eller i underlaget för fördjupad prövning.²⁵

Denna mer avgränsade syn på resultatstyrningen reflekteras också i uppfattningen att resultatstyrning tillsammans med finansiell styrning är underkategorier till huvudkategorin ekonomisk styrning. Verksamhetsdelen i regleringsbrevet "speglar huvudsakligen regeringens *resultatstyrning* av myndigheten och dess verksamhet", som det står i Finansdepartementets regleringsbrevshandledning.

3. En ytterligare tolkning går i motsatt riktning från de två föregående. I stället för att avgränsa så vidgas här resultatstyrningens innebörd så att resultatstyrningen handlar om att mål anges, att verksamhet bedrivs, att resultatinformation tas fram och att beslut om den framtida verksamheten fattas med hjälp av denna information.

Resultatstyrning av statlig verksamhet innebär att mål anges, att resultaten följs upp och/eller utvärderas och att en bedömning görs som kan ligga till grund för åtgärder.²⁶

Liknande formuleringar finns t.ex. i direktiven till denna utredning, och de ger alltså en mycket vidsträckt innebörd åt ordet resultatstyrning. Definitionen säger ju inget om att styrningen exklusivt skall vara inriktad på resultat och egentligen inte heller något om vilka styrmedel som skall användas. I stället anger definitionen bara att mål skall anges, att information skall tas fram – möjligen underförstått att detta skall vara med någon form av systematik och i förväg bestämda former – och att huvudmannen skall använda in-

²⁵ ESV 1999:20, *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*, s. 23.

²⁶ Prop. 1998/99:1, s. 149 samt likartad definition i *ESV:s ordbok om ekonomistyrning i staten*, ESV 2004:14.

formationen vid sina kommande beslut. Definitionen innehåller egentligen ingenting som skiljer resultatstyrning från andra styrformer. Även om huvudmannen styr utföraren med starka krav på processen, är det ju ingenting som hindrar att man också anger mål, tar fram information om måluppfyllelse och använder denna information längre fram.

Det är också så som vi tolkat innebörden av resultatstyrning. Enligt vår mening, som alltså stämmer väl överens med den syn som finns i direktiven, är inte resultatstyrning något som behöver, och kanske inte ens bör, kopplas ihop med en särskild process eller ett specifikt dokument.

En självklar del av den politiska processen är att mål – i någon form – anges för statlig verksamhet. Vi uppfattar också att så skett sedan mycket lång tid. Det betyder inte att just ordet mål alltid används. I bland resoneras om syftet eller ändamålet. Vi anser också att det bör tas fram information om olika aspekter av den statliga verksamheten och dess resultat samt att det måste skapas former för att kunna använda denna information i olika processer. En helt annan fråga är i vilka former detta skall ske.

Med denna tolkning är resultatstyrningen inte något som infördes i slutet av 1980-talet. Som vi visar i kapitel 3 finns en stark koppling mellan resultatstyrning och 1960-talets försöksverksamhet med programbudgetering. Vi menar dock att inte heller 1960-talet var startpunkten för tanken att ställa upp mål för statens verksamhet eller att ta fram information om resultaten. Olika mål formulerades i utredningar och propositioner långt tidigare, som vi också kommer att ge exempel på i kapitel 5. Det statliga utredningsväsendet användes tidigt för att, ofta med hjälp av forskare, belysa statliga verksamheter, inklusive erfarenheter och effekter.²⁷ I flera studier ges exempel på utvärderingar under de två decennierna efter andra världskriget.²⁸

När resultatstyrningen ges denna övergripande innebörd är det svårt att se att begreppet rör någon mera specifik form av styrning. Att ställa upp mål och ha ambitionen att ta fram information om resultaten av olika politiska ingripanden liksom tanken att denna information används när ställning skall tas till kommande åtgärder får ses som en del av en allmän rationalistisk syn.

²⁷ Johansson, 1992, *Det statliga kommittéväsendet*.

²⁸ Furubo, 1994, "Learning from Evaluations: The Swedish Experience" och Vedung, Furubo & Sandahl, 2002, *Utvärdering i det svenska politiska systemet*. Franke-Wikberg & Lundgren, 1980, *Att värdera utbildning* ger exempel på skolområdet liksom också Karlsson-Vestman & Andersson, 2007, *Pedagogisk utvärdering som styrning*.

Det är därför svårt att se på vilket sätt diskussionen underlättas av att vi i stället för styrning talar om resultatstyrning. Snarare finns det en risk att lagren av tidigare tolkningar om vad resultatstyrning egentligen är bidrar till osäkerhet om vad som faktiskt diskuteras. Oavsett vilka etiketter som används gäller frågan hur regeringen skall styra sin förvaltning så att den bidrar till att förverkliga det som regeringen vill uppnå. I utredningen kommer vi också att diskutera hur uppföljnings- och utvärderingsverksamheten skall ordnas, därför att olika slag av resultatinformation behövs i styrningen för att kunna nå de resultat som regeringen vill uppnå.

2.2.3 Två grundfrågor

Mot denna bakgrund har vi konkretiserat vårt arbete i följande två grundfrågor:

1. Hur skall regeringen styra och kontrollera sin förvaltning för att denna på bästa sätt skall förverkliga regeringens politik?
2. Vilken information kan och bör tas fram om statlig verksamhet, vilka krav kan ställas på informationen och vem skall ta fram den?

Den andra frågan handlar alltså om vilken information som behövs för olika syften, t.ex. regeringens kontroll och regeringens löpande styrning, och vilken information som behövs för mer grundläggande omprövningar. Det gäller vilka krav som kan ställas på information i olika sammanhang, hur ofta den kan tas fram och vem som skall ta fram informationen. Det handlar också om hur den omfattande information som i dag tas fram av myndigheter och forskare kan användas för att med viss periodicitet göra genomlysningar av olika samhällsområden.

Det inses lätt att de två grundfrågorna täcker ett mycket stort antal underfrågor. Vår avsikt har inte varit att belysa alla företeelser och frågor som skulle kunna rymmas under våra två grundfrågor. Bland de frågor vi inte tar upp kan följande nämnas.

- Grundläggande frågor om den s.k. svenska förvaltningsmodellen.
- Hur statliga organ i samverkan med andra aktörer kan formulera mål för olika områden och gemensamt utveckla verksamheter för att uppnå dessa mål.
- I vilka organisationsformer statlig verksamhet skall bedrivas, bl.a. om vissa statliga verksamheter skall bedrivas i annat än myndighetsformen och om myndighetsutövning skall överlätas till icke statliga organ. En del av dessa frågor behandlas av Förvaltningskommittén (dir. 2006:123).
- Principer som rör myndighetsstrukturen.
- Regeringens delegering till myndigheterna att besluta om tillsättande av befattningshavare, löner och vissa andra arbetsgivarfrågor.
- Formerna för regeringens utnämning av myndighetschefer och vissa andra befattningshavare.
- Överlåtelse av normeringsmakt till myndigheterna.
- Frågor som rör principerna för finansiell redovisning och budgetering.
- Riksdagens beredningsprocesser. Vissa av våra förslag kan dock motivera en närmare analys av dessa processer.

2.3 Att utvärdera den inomstatliga styrningen

En del av vårt uppdrag är att göra en samlad utvärdering av ”styrformen resultatstyrning”. Inte minst med tanke på den betydelse som utvärdering getts i olika presentationer av de reformer som återfinns under etiketten resultatstyrning är det rimligt att vi något diskuterar hur och i vilken omfattning vi kan utvärdera olika förändringar i styrsystemet.

Till att börja med kan vi konstatera att det inte finns någon enhetlig uppfattning om vad utvärdering faktiskt är. I den omfattande litteraturen om utvärderingar finns många olika skolor och synsätt företrädda. Vi har dock valt att inte gå in närmare på dessa definitionsfrågor. Vi kommer att använda termen utvärdering så

som den vanligen används i den inomstatliga diskussionen och i olika statliga handledningar.

I dessa sammanhang betonas både ett produktionsperspektiv och ett annat perspektiv som gäller de yttre effekter som olika verksamheter ger upphov till. Det handlar både om att se på måluppfyllelsen och att analysera huruvida verksamheten är ”rätt tänkt”. Det gäller att precisera hur olika insatser eller interventioner faktiskt utformats, att se på vad vi får ut av pengarna och om det hade varit möjligt att få ut lika mycket eller mer med andra medel.

Genom att tillämpa de krav som ställs på andra statliga verksamheter skulle en samlad utvärdering därför kunna visa hur de olika inslagen i den inomstatliga styrningen bidragit till målen som satts för styrningen. Vi skulle med andra ord kunna bedöma om styrformen resultatstyrning lett till ökad effektivitet och ökad omprövningsförmåga och kanske också ökad transparens. Vi borde också kunna säga något om vad enskilda inslag i den inomstatliga styrningen kostat, hur de var för sig eller i samverkan påverkat måluppfyllelsen och förutsättningarna för att nå målen. Dessutom borde vi kunna få en ganska klar bild av vilka nackdelar som följer av olika inslag.

Redan nu kan dock konstateras att vi har små möjligheter att besvara dessa frågor. Ett praktiskt problem är att vi har begränsad dokumentation om hur det varit tidigare. Därför är det svårt att uttala sig om hur framgångsrika olika inslag i den inomstatliga styrningen varit. Ett mer tekniskt sätt att uttrycka detta är att vi saknar tidsserier kring viktiga parametrar. I det kommande kapitlet kommer vi att använda olika rapporter och undersökningar som publicerats. Vi skall dock redan här konstatera att det sällan inträffar att olika undersökningar belyser en viss företeelse vid olika tidpunkter. I de undersökningar som gjorts fokuseras i stället på de frågor och problem som anses viktiga just när undersökningen görs. Några år senare är det andra problem som fokuseras varför man inte återvänder till de tidigare frågorna.

Vi återkommer till detta längre fram. Men det är alltför enkelt att skylla olika svårigheter på tidigare studier och brister i de studier som gjorts. Det är visserligen sant att vi med mera systematiska undersökningar hade kunnat veta mer än vi gör i dag, men samtidigt måste vi vara realistiska om vad man över huvud taget kan få veta genom att undersöka förändringarna av styrningen. Det är därför viktigt att säga något om mera grundläggande begräns-

ningar när det gäller att utvärdera reformer i den inomstatliga styrningen.

Diskussionen kommer att föras utifrån tre frågor. Den första gäller våra möjligheter att över huvud taget ta reda på om verkligheten utvecklats på det sätt man avsåg. Den andra frågan gäller våra möjligheter att beskriva de insatser som gjorts för att påverka skeendet. Den tredje frågan gäller om den utveckling vi observerat har påverkats av de insatser som genomförts.

2.3.1 Måluppfyllelsen

En diskussion utgår rimligen från det som kanske spontant uppfattas som de mest grundläggande utvärderingsfrågorna: Vad blev resultatet eller vilka blev effekterna? Och hur förhöll sig detta till målen? Ledde reformerna i den inomstatliga styrningen till de tänkta målen?

För att kunna besvara frågor av detta slag måste vi kunna beskriva förändringar i effektivitet, omprövningsförmåga och transparens. Det handlar om att beskriva ett visst förlopp. Uppenbarligen kan olika förändringsvariabler vara mer eller mindre svåra att definiera eller mäta. Förändringar av artonåringars vikt är t.ex. lättare att mäta än vilket inflytande samma ungdomar har i samhället. Både makt men också t.ex. omprövningsförmåga får betraktas som "svåra" variabler. Detta är dock inte en avgörande svårighet. Trots allt är det möjligt att operationalisera även det som först kan uppfattas som oprecisa honnörsord.

Att operationalisera mål som ökad effektivitet, omprövningsförmåga och transparens är således inte omöjligt. Effektiviteten kan tolkas som t.ex. den inre effektiviteten i själva den statliga produktionen och därmed beskrivas som produktivitet. Omprövningsförmågan skulle vi kunna mäta genom att ta utgångspunkt i marginalismen i budgetprocessen eller hur skilda politiska aktörer själva bedömer olika trögheter i systemet. Transparensen kan mätas på ett antal olika sätt. Vi kan tänka oss att det sker genom att vi t.ex. studerar olika dokument i förhållande till kriterier för tydlighet, fasthet i definitioner, jämförbarhet över tid, läsbarhet etc. Vi kan också tänka oss att vi tar reda på hur olika användare av dokumenten, inom och utom staten, bedömer möjligheterna att med hjälp av dessa dokument bilda sig en uppfattning om den statliga verksamheten.

Alla sådana operationaliseringar, inklusive dessa exempel-fieringar, kan diskuteras. Det vi här vill peka på är förhållandet att målen är allmänna inte är något absolut hinder för att identifiera variabler med vars hjälp målen kan bli mätbara.

2.3.2 Insatserna

En utvärdering av effekterna av något måste också kunna klargöra vad detta något är. En svårighet är att ringa in och definiera själva den insats som skulle leda till en förändring. Detta oavsett om det gäller en viss subvention eller ett förändrat betygssystem. I många utvärderingar är det redan från början tämligen uppenbart vad insatsen består av. I andra fall kan det vara mer oklart.

Det är möjligt att helt enkelt bestämma sig för att objektet i vår analys är t.ex. anslagskrediten, verksamhetsstrukturen eller åter-rapporteringskraven, eller myndigheternas ökade möjligheter att själva tillsätta vissa tjänster. Också detta leder till en rad olika metodproblem, men vi anser ändå att detta tillvägagångssätt ger hanterbara svårigheter.

2.3.3 Effekterna

Det stora problemet när det gäller de flesta effektmätningar är dock något annat. Det är den svårighet som vi skulle konfronterats med, om vi skulle ha löst de problem vi nyss nämnt. Vi skulle då ha haft två serier med data. Den ena skulle gälla hur målvariablerna förändrats över tiden, t.ex. effektiviteten eller omprövnings-förmågan. Den andra serien skulle beskriva förändringarna i själva styrsystemet. Vi skulle med andra ord få veta hur de olika insatserna varierat över åren.

För att kunna svara på frågan om effekterna måste vi dock kunna utröna hur mycket av förändringarna i målvariablerna som är en direkt följd av de gjorda insatserna. Om exempelvis ompröv-ningsförmågan har ökat, måste förändringarna i själva styrsystemet rensas från alla de andra faktorer som kan påverka omprövning-sförmågan. Dessa andra faktorer kan vara t.ex. politiska värde-förskjutningar, internationell påverkan, grundläggande ekonomiska förhållanden och alla andra tänkbara faktorer som påverkat synen på enskilda statliga verksamheter och statens roll i stort.

Om vi t.ex. kan konstatera att det skett omprövningar inom ett politikområde, så blir därmed frågan: Hur mycket av dessa omprövningar skulle ha skett utan de förändringar som vi sätter fokus på i vår analys? Det gäller att jämföra det som faktiskt hänt med det som, med någon form av rimlighet, kan antas skulle ha inträffat utan den specifika insatsen.

Formulerat så inser man lätt betydelsen av detta grundläggande kausalitetsproblem. Vi skall i det följande diskutera möjligheterna att undvika detta problem. En rimlig utgångspunkt är dock att våra möjligheter att med precision och tillförlitlighet kunna bedöma dessa kausala relationer beror på hur långt effektvariablerna ligger från den ursprungliga – i detta fall – förändringen i den inomstatliga styrningen. Om vi t.ex. vill beskriva hur möjligheterna till anslagskredit och anslagssparande har påverkat den ekonomiska planeringen i myndigheterna, är detta problem – praktiskt sett – lättare att hantera än om vi diskuterar hur samma förändringar påverkat omprövningsförmågan. Det handlar också om hur sammansatt insatsen är. Om vi mäter en mer avgränsad förändring, är problemet lättare att hantera än om det gäller ett paket av olika insatser.

Det handlar också om hur lång tid som har förflutit efter en viss insats. Direkt efter en specifik verksamhet eller insats kan vi kanske anta att inte så mycket annat än just insatsen har påverkat den aktuella målvariabeln. Därmed kan vi föreställa oss den alternativa utvecklingen, som skulle ha ägt rum utan någon insats, som en extrapolering av den tidigare utvecklingen. Ju längre tid som går, desto mer ohållbar blir emellertid en sådan utgångspunkt. Osäkerheten ökar undan för undan.

Det är inte möjligt att exakt avgöra hur olika förändringar i styrningen inom staten bidragit till det som här beskrivits som dess grundläggande mål. Det är heller inte någon slump att inga andra länder gjort utvärderingar som svarat på den frågan.

2.3.4 Förutsättningar för effekter

När detta sagts finns dock anledning att diskutera vilka frågor som vi *kan* besvara. Dessa frågor handlar om *förutsättningarna* för att uppnå olika effekter. Vi skall här skilja mellan två slag av förutsättningar.

Det ena slaget av förutsättningar svarar mot frågan ”har styrsystemet praktiskt sett ändrats på det sätt som avsågs?” Det handlar alltså om själva genomförandet av en tänkt reform. Innebörden av frågan kan illustreras med ett tänkt exempel från ett annat område. Om staten ger bidrag till kommunerna för att de skall anställa en särskild kategori av elevvårdspersonal i skolorna i syfte att minska mobbning, så kan vi ta reda på om kommunerna de facto anställt fler personer av denna kategori. Frågor vi då skulle ställa gäller om pengarna till kommunerna betalats ut, om fler personer anställts, om det inneburit en faktiskt ökning av antalet personer som tillhör denna personalkategori i de enskilda skolorna osv. Det handlar alltså om att se om verksamheten praktiskt genomförts på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för att verksamheten skall kunna ha gett upphov till avsedda effekter.

Det andra slaget av förutsättningar gäller frågan ”är insatserna rätt tänkta?”. Det handlar alltså om den teoretiska hållbarheten i en verksamhet och om de bakomliggande antagandena är rimliga. Ofta finns det flera nivåer av antaganden. I det tänkta exemplet från skolans värld handlar det exempelvis om vad som orsakar mobbning och därmed hur mobbning kan påverkas av olika medarbetare i skolan, men också om hur riktade statsbidrag kan påverka olika kommunala beslutsprocesser.

En verksamhet kan alltså vara väl genomförd men inte ledda till effekter därför att den bygger på felaktiga antaganden om det skeende som skulle påverkas. Självklart är också motsatsen tänkbar.

Genomförandet

Om vi återvänder till förändringarna i det inomstatliga styrsystemet, kan vi rikta uppmärksamheten på de faktiska förändringarna i detta, och vi kan ställa frågor av följande karaktär: Har de enskilda myndigheternas frihet ökat? Har det blivit mer av ”let managers manage” för att citera ett brittiskt slagord? Har regeringen fått mer information som är relevant vid omprövningar? Bidrar årsredovisningarna till att ge en klarare bild av det myndigheterna gör? Vilka mål konstrueras för olika verksamheter? Har det blivit lättare att få en bild av vilka resurser som staten satsar för att lösa ett visst problem?

När vi svarar på dessa frågor får vi en bild av om de faktiska förändringarna i styrsystemet går i den riktning man velat. Kan vi

påstå att styrsystemet ser annorlunda ut i dag än för tio, femton eller tjugo år sedan? Har styrsystemet förändrats i den riktning man önskade? I kapitel 4 kommer vi att utifrån tidigare rapporter, men också vissa egna undersökningar, presentera en bild av hur styrsystemet de facto förändrats.

Antaganden

Bakom de olika konkreta förändringarna ligger således mer eller mindre klart uttryckta föreställningar eller antaganden om vad som påverkar möjligheterna att uppnå mer övergripande mål. Vi kommer att utveckla detta, men redan här ger vi några exempel på sådana antaganden.

- Det är möjligt att skilja mellan en mer politisk värdeladdad målnivå och den mer tekniska frågan om hur målen skall nås.
- Ökad frihet för den mer operativa nivån i olika verksamheter, bl.a. de enskilda myndigheterna, kan leda till ökad effektivitet i produktionen.
- Mål går att bryta ner på ett sådant sätt att måluppfyllelse på en lägre nivå leder till att målet på nästa överordnade nivå blir förverkligat.
- Det är möjligt att ta fram information om vilka effekter olika statliga interventioner gett upphov till och därmed även om kostnaderna för interventioner i förhållande till effekterna.
- Det är möjligt att ta fram information om resultaten av olika delverksamheter, som sedan adderas med resultaten av andra verksamheter, för att därigenom få veta om målen för huvudverksamheten nåtts.

Genom att urskilja sådana centrala antaganden eller hypoteser får vi möjlighet att pröva dem i förhållande till den aktuella forskningen och praktiska erfarenheter också från andra länder.

2.3.5 Vårt upplägg

För att få en bild av hur framgångsrika de olika inslagen i den inomstatliga styrningen varit kommer vi att i ett första steg (kapitel 4) fokusera på själva genomförandet av dem. Våra möjligheter att beskriva detta och att identifiera olika problem i genomförandet beror i hög grad på vad som tagits upp i tidigare undersökningar.

Vi kommer även att försöka ringa in de avgörande antagandena när det gäller organisation, drivkrafter etc. som de olika förändringarna i styrsystemet bygger på. Hur rimliga dessa antaganden är kan belysas både av teoretisk litteratur och av olika undersökningar om andra länders styrsystem. Detta görs i kapitel 4 och 5. I detta sammanhang kommer vi också att ta upp vad vi känner till om olika bieffekter.

Innebär då detta att de följande kapitlen kan beskrivas som en samlad utvärdering? Svaret är nej, om en sådan uppfattas som ett dokument i vilken det ges en säker bild av vilka effekter olika inslag i styrsystemet haft, hur dessa varierat under olika perioder och vad som är den samlade effekten av interaktionen mellan dessa inslag.

Vår uppfattning är att dock att det är fullt möjligt i dag att föra värderande resonemang kring olika reformer i styrsystemet, vilka brister som funnits i genomförandet och hur hållbara olika mer grundläggande antaganden varit. Vi menar också att en sådan mera realistisk analys också bör rubriceras som en samlad utvärdering. Men innan vi går över till den analysen skall vi i det närmast följande kapitlet beskriva hur det nuvarande styrsystemet växt fram.

3 Regeringen styr riket – ett styrsystem växer fram

I detta kapitel skall vi beskriva hur centrala reformer av regeringens styrning av förvaltningen vuxit fram. Tyngdpunkten kommer att ligga på utvecklingen sedan mitten av 1980-talet.

Hur politikerna skall styra förvaltningen så att den blir ett redskap för politikernas vilja är en central fråga i varje stat som har anammat tanken att det är medborgarna som genom någon form av representation skall bestämma och kontrollera statens verksamhet. Förverkligandet av denna tanke blir dock svårare ju större och ju mer diversifierad statens verksamhet är. Verksamhetens omfattning gör i sin tur att den blir svårare att överblicka och kontrollera. Det var också mot den bakgrunden förvaltningens roll, och hur den skulle styras, kom att diskuteras i USA redan åren runt förra sekelskiftet. Woodrow Wilson publicerade år 1887 ”The Study of Administration”, som ofta kommit att ses som en startpunkt för den offentliga administrationen som ett särskilt studieobjekt.¹

3.1 En rationalistisk kultur

Sverige importerade mycket snabbt de synsätt på förvaltningen som brukar sammanfattas under rubriken programbudgetering. Det har observerats att Sverige var ett av de första europeiska länderna som byggde upp en praxis av utvärderingar.² I båda fallen var det fråga om import från USA.

¹ White & Adams, 1994, ”Making Sense With Diversity: The Context of Research, Theory, and Knowledge Development in Public Administration”, s. 11. Redan under åren kring 1910 diskuteras hur organisationsstyrning och processtänkande skall kunna användas i styrningen av offentlig verksamhet se Williams 2003 ”Measuring Government in the Early Twentieth Century”.

² Derlien, 1990, ”Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective”.

Den samhällsvetenskapliga diskussionen och utbildningen var i Sverige starkt influerad av den i USA. I mycket stor omfattning vistades under decennierna efter andra världskriget yngre svenska forskare vid amerikanska universitet.³ Till detta kommer att mycket av det tänkande som fanns kring utvärdering och styrning passade in i föreställningar och inslag som redan fanns i vårt politiska och administrativa system.

Redan tidigare kunde den svenska politiska och administrativa kulturen beskrivas i termer av rationalitet och instrumentalitet. Vi kan konstatera att det tidigt fanns en föreställning om att när man väl kommit överens om vissa mål så gällde det att välja de medel som bäst främjade målen.⁴ Dessutom fanns tidigt en stark tro på möjligheterna att göra detta med hjälp av forskare och empiriska studier.⁵

I flera studier har författarna också framhållit betydelsen av att det fanns kanaler mellan det politiska och akademiska systemet, och då var det statliga kommittéväsendet där många forskare deltog särskilt viktigt.⁶ De kunde vara sakkunniga, sekreterare eller experter, men det förekom också att en kommitté vände sig till forskare med en förfrågan om hur de bedömde olika sätt att lösa ett problem eller att nå ett mål. Ett tidigt exempel på detta är den år 1907 tillsatta Emigrationsutredningen som gjorde en enkät till dåtidens främsta forskare, och 1940 års skolutredning som bad de fyra svenska professorerna i pedagogik och psykologisk pedagogik att bedöma forskningsläget i den s.k. differentieringsfrågan.⁷

Tidigt fanns inslag också av utvärderingar – även om själva termen inte existerade. År 1934 diskuterade Gunnar Myrdal i en offentlig utredning vikten av kontrafaktiska jämförelser för att kunna bedöma effekterna av ekonomiskt politiska regleringar.⁸ I en genomgång av de offentliga utredningar som publicerades år 1945 kunde författaren konstatera att de inkluderade ett antal undersök-

³ Blanck, 1992, "The Impact of the American Academy in Sweden".

⁴ I flera sammanhang diskuteras denna "rationalistiska" tradition. Här kan nämnas Sejersted, 2005, Socialdemokraternas Tidsålder men också tidigare framställningar som Anton, 1980, *Administrated Politics* och Rustow, 1955, *The Politics of Compromise*.

⁵ Furubo, 1994, "Learning from Evaluations: The Swedish Experience".

⁶ Meijer, 1956, Kommittépolitik och kommittéarbete, Foyer, 1969, "The Social Sciences in Royal Commission Studies in Sweden" och Johansson, 1992, *Det statliga kommittéväsendet*.

⁷ Emigrationsutredningen 1910, bilaga XVIII "Uttalanden af svenska vetenskapsmän" och SOU 1943:19, *Den psykologiska forskningens nuvarande ståndpunkt i fråga om den psykiska utvecklingen hos barn och ungdom m.m.* Se också Lundgren, 2002, "Utbildningsforskning och utbildningsformer".

⁸ Myrdal, 1934, "Finanspolitikens ekonomiska verkningar", s. 8.

ningar som i dag skulle betraktas som utvärderingar.⁹ Som Jan Johansson konstaterat i en avhandling om kommittéväsendet var inte forskarnas medverkan begränsad till stora samhällsfrågor, utan de deltog ofta i utredningar som gällde mer avgränsade och tekniska frågor.¹⁰

Tanken var således att bästa möjliga kunskap skulle ligga till grund för besluten om vad staten skulle göra och hur olika interventioner skulle utformas. Ibland har detta uttryckts som ett förvetenskapligande av politiken och förvaltningen.¹¹ Men det var inte bara beslut om *vad* staten skulle göra som skulle ha en rationell grund. Det gällde också att ordna själva produktionen så rationellt som möjligt. År 1949 tillsattes t.ex. en särskild rationaliseringsutredning.¹²

3.2 Programbudgetering och utvärderingstänkande "passar in"

Redan under 1950-talet uppstod tanken att styrsystemet på olika samhällsområden borde innehålla mer löpande översyn och justeringar av reformprogrammen. Ofta nämns skolan som en föregångare, och det var också på skolområdet som tanken på en mer systematisk och löpande utvärderingsverksamhet först introducerades. Grundskolebeslutet år 1962 byggde på de s.k. rullande läroplansreformerna. Tanken var att den centrala skolmyndigheten Skolöverstyrelsen (SÖ) skulle ansvara för en kontinuerlig utvärdering av skolans verksamhet och efter en viss period, då en stabil bild av problem och svårigheter uppkommit, ge ett förslag till ny läroplan.¹³

Under 1960-talet introducerades programbudgeteringen som under 1950-talet skapades inom RAND med stark koppling till det amerikanska militära systemet.¹⁴ I början av 1960-talet, med Skatte-

⁹ Furubo, 1994, "Learning from Evaluations: The Swedish Experience", s. 49 f.

¹⁰ Johansson, 1992, *Det statliga kommittéväsendet*.

¹¹ Vedung, 2004, *Utvärderingsböljans former och drivkrafter*.

¹² Publicerad som SOU 1950:8, *Betänkande angående rationaliseringsverksamheten inom den offentliga förvaltningen*.

¹³ Franke-Wiberg & Lundgren, 1980, *Att värdera utbildning*, s. 33 f.

¹⁴ RAND är ett konsult- och forskningsorgan ursprungligen inriktat på det amerikanska försvarets behov.

betalarnas förening som en central aktör, skapades så ett intresse i Sverige för dessa nya tankar.¹⁵

Denna diskussion ledde fram till uppdragen bakom den s.k. programbudgetutredningen.¹⁶ År 1967 publicerades utredningens betänkande som fick stor betydelse. Utredningen fokuserade på både produktivitet och hur effektivt statens agerande bidrog till de förändringar man ville uppnå ute i samhället, något som utredningen talade om som inre respektive yttre effektivitet.

Grundläggande för utredningen var själva programtänkandet. Ett program var enligt utredningen en ”plan över kostnader och prestationer för en verksamhet som syftar till uppnåendet av ett angivet mål”.¹⁷ Programmen skulle byggas upp kring olika mål som beskrevs som syftena eller vad som skulle uppnås och som skulle infrias genom effekter. Effekterna skulle i sin tur åstadkommas genom prestationer som ställts mot kostnaderna, dvs. resursförbrukningen för den verksamhet som genomför programmen.¹⁸

Utredningen betonade också vikten av delegering så att myndigheterna själva kunde bestämma sammansättningen av produktionsfaktorer. Det beslutsunderlag regeringen behövde skulle däremot ge information om vilka mål pengarna skulle användas till och kostnaderna för de olika prestationerna som skulle utföras. I utredningen och den efterföljande diskussionen behandlades också vikten av att integrera det långsiktiga perspektivet med en årlig budgetprövning, att pröva alternativa strategier för att nå mål, en utvecklad budgetdialog etc.

Programbudgetutredningens förslag ledde till en omfattande försöksverksamhet. Denna avrapporterades undan för undan av Riksrevisionsverket (RRV) under 1970-talets första år, och slutrapporten kom år 1975.¹⁹ RRV konstaterade att den grundläggande tanken i programbudgeteringen hade införlivats i det synsätt som utvecklats inom RRV och som sammanfattades som Statens ekonomiadministrativa system (SEA). SEA var alltså inte ett system i mer teknisk bemärkelse utan snarare en etikett, en modern syn på

¹⁵ Programbudgeteringens framväxt beskrivs av Amnå, 1981, *Planbushållning i den offentliga sektorn?* s. 116 ff. och i Sundström, 2003, *Stat på villovägar*, s. 96 ff. Av både Amnå och Sundström framgår att programbudgeteringen från början utvecklades för det militära området och först 1965 kom att bli något som ansågs borde tillämpas inom andra områden.

¹⁶ Programbudgetutredningen, SOU 1967:11–13, *Programbudgetering*, vars betänkande alltså publicerades som en SOU var dock inte en kommitté utan formellt sett ett uppdrag till Statskontoret.

¹⁷ SOU 1967:11, *Programbudgetering*, s. 86.

¹⁸ RRV, 1975, *Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering*.

¹⁹ Ibid.

styrning, budgetering, revision, m.m. Genom SEA kunde man enligt RRV komma till rätta med de problem som noterats i försöksverksamheten med programbudgetering. RRV framhöll att en central del i SEA var målstyrningen. Samtidigt noterade RRV ett behov av fortsatta utvecklings- och utbildningsinsatser.

Bilden av programbudgetutredningen och försöksverksamheten är något otydlig i den fortsatta historieskrivningen. I utvärderingen av programbudgeteringsförsöken diskuterades en del centrala problem, t.ex. svårigheterna att faktiskt identifiera effekterna av och kostnaderna för programmen, men samtidigt kom SEA att i hög grad bygga just på tanken om att detta borde göras löpande och institutionaliserat.

I SEA:s skrifter från 1970-talet, som publicerades med en särskild SEA-symbol, finns många av de pedagogiska grepp och beskrivningsmodeller som återkom under de följande decennierna. Resultatanalys, verksamhetsplanering och genomförande beskrevs som en ständigt pågående process, ofta illustrerad som en snurra. De olika styrsätten presenterades som t.ex. direktstyrning och outputstyrning. En särskild skrift ägnades åt mål och målnedbrytning.²⁰

Programbudgettänkandet med dess övergång till SEA anammades väldigt snabbt vilket antagligen inte berodde bara på de institutionella förhållandena, dvs. förvaltningspolitikens organisering. Den förklaringen har uppmärksammats i Göran Sundströms avhandling *Stat på villovägar*.²¹ Det snabba anammandet beror förmodligen också på att programbudgetering och det synsätt på utvärdering som växte fram i USA under 1960-talet passade in i den svenska traditionen.

Trots detta innebar programbudgetering och SEA ändå något nytt. Erik Amnå påpekar i sin avhandling att språket förändrades och att andra kategorier av människor kom att få större betydelse i myndigheterna.²² För att belysa utvecklingen citerar Sundström en anonym byråkrat som sa att ekonomiadministratörerna ”åkte hiss från vaktmästeriet till direktionssvåningen”.²³

Formellt var det dock först år 1977 som frågan om programbudgeteringen och RRV:s utvärdering av försöksverksamheten ledde till ett formellt beslut, när regeringen beslutade att den

²⁰ RRV, 1976, *Mål & program i verksamhetsplanering*.

²¹ Sundström, 2003, *Stat på villovägar*.

²² Amnå, 1981, *Planbushållning i den offentliga sektorn?*, s. 161 ff.

²³ Sundström, 2003, *Stat på villovägar*, s. 286.

fortsatta moderniseringen av budget- och styrsystemen skulle göras inom ramen för SEA. Beslutet kan tolkas som att regeringen delade RRV:s uppfattning att det fanns betydande problem, men att de gällde implementeringen och kunde övervinnas med fortsatta utvecklingsinsatser.²⁴

De utredningar som följde under de kommande åren anpassades i hög grad till de synsätt som fanns och som fördes ut av framför allt Statskontoret och RRV.²⁵

3.3 Problemen formuleras på nytt

1970-talet innebar således stora förändringar av det statliga styrsystemet. Man kan visserligen spåra en känsla av motgång i förhållande till ambitionerna i programbudgeteringen, men trots detta genomfördes en rad olika insatser för att modernisera och förändra det som man började tala om som det ekonomiadministrativa systemet. Det gällde dock inte ekonomiadministrativa frågor i avgränsad bemärkelse utan hur mål skulle ställas upp, vad resultatanalyser skulle ha för innehåll, hur kostnader skulle knytas till prestationer och verksamhet, och hur informationen om allt detta skulle kunna användas i beslutsfattandet. Under denna period fick också de ekonomiadministrativa funktionerna, planerings- och uppföljningsfunktionen etc. en allt större roll.

Under 1970-talets senare del och 1980-talets första hälft arbetade Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén. I sina betänkanden tog de upp samma frågor som behandlats i arbetet med programbudgetering och SEA, men utifrån delvis andra perspektiv. Programbudgeteringens ingång i diskussionen om den statliga styrningen var ekonomin, medan Förvaltningsutredningens ingång var både ekonomin och det demokratiska statskicket.²⁶ Enligt utredningen binds statsförvaltningen samman med folket genom olika länkar i en ansvars- och uppdragskedja. Förvaltningsutredningen fokuserade den sista länken i denna kedja, regeringen och statsförvaltningen.

Även Verksledningskommittén hade ett styrperspektiv, och utredningen hade ett dubbelt uppdrag.²⁷ Det ena uppdraget gällde

²⁴ Prop. 1976/77:130 och Sundström, 2003, *Stat på villovägar*, s. 137 ff.

²⁵ T.ex. SOU 1973:43, *Budgetreform*.

²⁶ SOU 1979:61, *Förnyelse genom omprövning*, SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*.

²⁷ Ibid.

hur regeringen kunde styra myndigheterna på ett ”bättre och smidigare sätt”, medan det andra gällde de statliga myndigheternas ledningsfunktion.

Förvaltningsutredningen diskuterade utifrån en bestämd uppfattning om den konstitutionella relationen mellan regeringen och myndigheterna. Utredningen konstaterade att ”regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med regeringens intentioner”.²⁸ Utredningen konstaterade också att myndigheterna måste lyda regeringen, och att det enda undantaget är förbudet i 11 kap. 7 § RF som gäller myndighetsutövning. Utifrån denna lydadsprincip diskuterade utredningen en rad frågor som rör relationen mellan regeringen och myndigheterna samt regeringens ansvar inför riksdagen.

Förvaltningsutredningen såg sitt betänkande som ett underlag för fortsatta diskussioner. Verksledningskommittén blev också den utredning som mer konkret och utförligt analyserade hur man skulle kunna stärka den politiska styrningen av förvaltningen, även om kommittén ofta utgick från förslag som åtminstone skisserats av Förvaltningsutredningen. Verksledningskommittén kom att i hög grad inrikta sin diskussion om regeringens styrning på frågan om budgetprocessens utformning.

Omprövningar i budgetprocessen

Verksledningskommitténs konkreta förslag omsattes i försöksverksamhet, t.o.m. innan betänkandet avlämnats. Kommitténs diskussion om den statliga styrningen grundades på konstaterandet att *det sker få reella omprövningar av verksamheter i anslutning till budgetarbetet*. Med kursiveringen vill vi markera att Verksledningskommitténs konstaterande kan delas upp i två påståenden. Vi återkommer till dessa. Kommittén framhöll också att myndigheterna ”saknat förmåga eller motivation att inom ramen för budgetprocessen föreslå genomgripande och långsiktiga förändringar av den egna verksamheten”.²⁹ Detta kan vi se som ett tredje påstående.

För Verksledningskommittén handlade det om att låta budgetprocessen innehålla fler verkliga omprövningar utifrån det material som myndigheterna tar fram. Kommittén var dock väl medveten

²⁸ SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*, s. 98.

²⁹ SOU:1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 67.

om att man inte bara kunde ge myndigheterna i uppgift att ta fram mer underlag för omprövningar, eftersom varken myndigheterna eller Regeringskansliet skulle klara av det. Kommittén lanserade i stället tanken på att dela in myndigheterna i tre grupper. På så sätt skulle myndigheterna vart tredje år lämna en fördjupad anslagsframställning och för att de två följande åren ta fram bara ett mycket förenklat underlag. Inom Regeringskansliet skulle resurserna koncentreras till de myndigheter som genomgick en fördjupad prövning. För de övriga myndigheterna, två tredjedelar, ansåg kommittén att förfarandet borde kunna förenklas avsevärt.

En viss oklarhet fanns i utredningen när det gällde investerings- och sakanslagen. Treårscykeln skulle avse förvaltningsanslagen, men samtidigt framhöll kommittén att det ändå fanns en ”möjlighet att i viss utsträckning koppla sakanslagen för dessa områden till prövningen av myndigheternas förvaltningsanslag”.³⁰ Kommittén skrev vidare:

I myndighetens fördjupade rapportering (...) bör därför redovisas förslag till regelförenklingar som kan påverka statens utgifter och kostnadsnivå på olika områden. Vidare bör myndigheterna i sina fördjupade analyser av verksamheten inom treårscykelns ram även behandla hela eller delar av de transfereringssystem de administrerar. De bör även behandla den normgivnings- och tillsynsverksamhet m.m. som bedrivs inom resp. myndighets område och föreslå statsmakterna de förändringar i regelsystemet som de bedömer vara motiverade.³¹

Kommittén ansåg också att det kunde vara rimligt att komplettera den siffermässiga rapporteringen de mellanliggande åren med en verksamhetsberättelse. Kommitténs resonemang här kan alltså uppfattas som första steget till de nuvarande årsredovisningarna.

Verksledningskommittén tog också upp vikten av att kunna föra över pengar mellan budgetåren och att myndigheterna skulle få större frihet när det gällde organisation, tillsättandet av chefer och användningen av anslagen.

Informella kontakter

En annan viktig fråga gällde synen på informella kontakter. Förvaltningsutredningens diskussion om informella kontakter gällde innebörden av 11 kap. 6 § första stycket RF som reglerar myndig-

³⁰ Ibid., s. 74.

³¹ Ibid., s. 74.

heternas lydndsplikt mot regeringen och 11 kap. 7 § RF som gäller myndigheternas självständighet vid lagtillämpning och myndighetsutövning. Förvaltningsutredningen framhöll att det ”finns inga konstitutionella hinder för statsråd eller deras medarbetare att genom synpunkter söka påverka förvaltningsmyndigheternas handlande i frågor som inte täcks av RF 11:7”.³² Frågan handlade således om vilka möjligheter som regeringsledamöter och tjänstemän i Regeringskansliet har att påverka myndigheterna genom informella kontakter. Förvaltningsutredningen beklagade att diskussionen om ”ministerstyre torde ha bidragit till att befästa vissa sedvanerättsliga föreställningar om begränsningar i regeringens befogenheter som inte har stöd vare sig i den nuvarande eller tidigare regeringsformen”.³³

Verksledningskommittén som fortsatte Förvaltningsutredningens diskussion beskrev informella kontakter som ”det informella och oreglerade samspelet mellan regeringen och myndigheterna”.³⁴

Verksledningskommittén refererade de synpunkter som hade kommit fram i diskussionen om Förvaltningsutredningens ståndpunkt. Det problem som hade tagits upp av bl.a. JK och Juridiska fakultetsnämnden i Uppsala gällde att det kan ”medföra en del svårigheter när det formella ansvaret för ett ställningstagande på detta sätt kan ligga på en hand, myndigheten, medan den verkliga viljan och intentionen bakom ställningstagandet ligger på en annan hand, regeringen.”³⁵ Verksledningskommittén instämde i sin bedömning i Förvaltningsutredningens uppfattning och konstaterade att ”problem av det slag som bl.a. JK pekar på torde inte påverka den rent rättsliga bedömningen. Dessa problem är istället närmast av praktisk och politisk natur”.³⁶

Även vad gäller synen på informella kontakter inom området för 11 kap. 7 § intog Förvaltningsutredningen en tillåtande hållning. Utredningen framhöll att det inte ens är ”säkert att synpunkter i frågor som täcks av denna paragraf skulle vara stridande mot regeringsformen, eftersom grundlagsförbudet enbart riktar sig mot andra organs ’bestämmande’ av hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall handla i ärende som rör myndighetsutövning mot

³² SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*, s. 100.

³³ *Ibid.*, s. 100.

³⁴ SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 91.

³⁵ *Ibid.*, s. 92.

³⁶ *Ibid.*, s. 92.

enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.”³⁷ Och, om vi tolkar Förvaltningsutredningen, det var ju här inte fråga om att bestämma eftersom regeringens viljetryningar av denna art ”saknar rättslig giltighet” oavsett om de ligger inom ramen för 11 kap. 7 § RF eller ej.³⁸

Förvaltningsutredningens uppfattning på denna punkt kritiserades dock av bl.a. JK och Domstolsverket som båda framhöll att 11 kap. 7 § RF skulle jämföras med motsvarande bestämmelse för domstolarna (11 kap. 2 §). Domstolsverket anförde att ”det skulle strida mot grundlagen om en företrädare för regeringskansliet sökte påverka en förvaltningsmyndighet i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild”.³⁹

Verksledningskommittén diskuterade denna kritik och framhöll bl.a. att 11 kap. 7 § RF innehåller många olika typer av ärenden där rättssäkerhetsaspekterna gör sig gällande med olika styrka.⁴⁰ Kommittén konkluderade sin analys med att det finns ”ett visst utrymme för informella kontakter mellan ett statsråd eller en departementstjänsteman och förvaltningen även i frågor som täcks av RF 11:7. Det är emellertid en grannliga uppgift att använda detta instrument på ett godtagbart sätt”.⁴¹

För att något föregripa vår redogörelse för det kommande verksledningsbeslutet framhöll regeringen i den s.k. verksledningspropositionen att ”informella kontakter mellan regeringen eller företrädare för regeringen och tjänstemän hos myndigheterna är viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna”. Regeringen anbefalldes dock särskild försiktighet vad gäller frågor som täcks av 11 kap. 7 § RF och det föredragande statsrådet framhöll att i sådana ”enskilda ärenden som ligger inom ramen för 11 kap. 7 § regeringsformen måste regeringen via sina tjänstemän liksom hittills iaktta stor försiktighet i sina kontakter med myndighetens tjänstemän”.⁴²

Konstitutionsutskottet diskuterade både kontakter inom och utom det område som täcks av 11 kap. 7 § RF. Utskottet framhöll att det var svårt att föreställa sig en väl fungerande förvaltningsapparat utan olika informella kontakter. Utskottet framhöll dock att det inte kan förnekas att de ”informella kontakterna innebär

³⁷ SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*, s. 100.

³⁸ *Ibid.*, s. 100.

³⁹ SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 94.

⁴⁰ *Ibid.*, s. 96.

⁴¹ *Ibid.*, s. 97.

⁴² Prop. 1986/87:99, bilaga 1, s. 27, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226.

vissa risker för ministerstyre”. Därför borde kontakterna vara mer inriktade på ”information än på styrning”.⁴³ Utskottet framhöll vidare att:

Ett särskilt problem utgör informella kontakter i samband med sådan ärendehandläggning hos myndigheterna som avses i RF 11:7. Det torde inte vara möjligt att helt undvika informella kontakter ens i detta sammanhang. Enligt utskottets uppfattning måste dock återhållsamheten vara mycket stor. I särskilt hög grad bör de informella kontakterna på detta område avse informationsutbyte.⁴⁴

Den diskussion som fördes under 1980-talet, med Förvaltningsutredningen i bräschen, innebar en förändrad och mer tillåtande syn på regeringens möjligheter att genom informella kontakter påverka myndigheterna. De uttalanden som gjordes, från förvaltningsutredning till konstitutionsutskott, innebar också att informella kontakter bejakades inom området för 11 kap. 6 § RF och inte uteslöts vad gäller det som täcktes av 11 kap. 7 § RF, låt vara att det vad gäller de senare framhölls att de framför allt borde avse informationsutbyte.

Ledningsmodellen

Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén skulle också hantera frågan om myndigheternas ledningsformer, främst frågan om de olika myndigheterna skulle ha en styrelse eller inte. Innan utredningen och kommittén startades var denna fråga i hög grad beroende på hur man såg på regeringens styrning och ansvarskedjan. Förvaltningsutredningen framhöll att det fanns osäkerheter vad gäller bl.a. styrelsernas ansvarsförhållanden, styrelsernas sammansättning och deras uppgift.⁴⁵

Verksledningskommitténs utgångspunkt var att besluts- och ansvarsfördelningen skulle göras tydlig och att ett externt inflytande genom lekmän samtidigt skulle bevaras. Detta skulle uppnås antingen genom att tilldela styrelserna reellt ansvar och befogenheter för myndigheternas hela verksamhet eller genom att tilldela verkschefen denna roll. I dessa senare fall skulle det normalt finnas

⁴³ Bet. 1986/87:KU29, s. 14.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*, s. 100 f.

en rådgivande funktion med lekmän. Sådana råd skulle tillföra expertkompetens eller utöva insyn.⁴⁶

Kommittén förde ett tämligen ingående resonemang om de olika principiella förhållningssätt som påverkar synen på ledningsmodellen och relationen mellan styrelse och verkschef. Avgörande för styrelsemodellen är om regeringen ”i väsentlig omfattning har delegerat befogenheter till myndigheten vilka inrymmer en betydande handlingsfrihet för myndigheten i dess uppgift att leda och ansvara för utvecklingen inom det egna verksamhetsområdet.” Om det föreligger ”en delegering av ett mandat med en vidsträckt, öppen och opreciserad karaktär” krävdes det enligt kommittén att myndigheten leds av en styrelse. Exempel på sådana myndigheter var de som tillämpade ramlagar eller bedrev affärsverksamhet. I de fall styrelsemodellen valdes, och här talar utredningen om styrelser med ett fullt ansvar för verksamheten, så ansåg utredningen att styrelseordföranden skulle lämna förslag till ny verkschef.⁴⁷

I den efterföljande debatten fanns olika synsätt på frågan om myndigheternas relation till regeringen. I verksledningspropositionen år 1987 om ledning av den statliga förvaltningen föreslogs en huvudprincip med styrelser som i huvudsak skulle ha rådgivande uppgifter. De skulle dock besluta i vissa frågor, bl.a. om föreskrifter och anslagsframställningar.⁴⁸ I konstitutionsutskottets behandling kopplades frågan om styrelse till frågan om självständighet på så sätt att inflytandet från lekmän i styrelsen skulle skydda myndigheternas självständighet. Utskottet såg ett värde i de olika synpunkterna i frågan och drog ingen generell slutsats.

Verkleddningsbeslutet innebar att det normalt skulle finnas en styrelse som tillsammans med verkschefen skulle leda verksamheten. Styrelserna fick både en rådgivande och en beslutande roll. Styrelsen skulle besluta endast i vissa viktigare frågor. Huvuduppgiften skulle vara att utöva insyn och att biträda myndighetschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme.⁴⁹

⁴⁶ SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 19–20.

⁴⁷ *Ibid.*, s. 19–20.

⁴⁸ Prop. 1986/87:99, s. 84 f.

⁴⁹ Prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226.

Dilemmat: Att styra mer och att styra mindre

Verksledningskommittén sammanfattade sin egen grundsyn som att det gällde att regeringen skulle styra både mer och mindre. Å ena sidan skulle den politiska beslutskraften kunna öka genom underlag som gjorde det möjligt att ompröva myndigheternas verksamhet. Beslutskraften skulle manifesteras i mål. Å andra sidan skulle detaljstyrningen minska genom de ökade friheter som myndigheterna skulle få. Särskilt kring denna punkt uppstod diskussioner redan i kommittén. Olof Ruin nämner i ett särskilt yttrande att ”mål som skall ha styrkraft måste formuleras mycket precist”. Men vad blir då, frågar Ruin, ”den stora skillnaden mellan de mycket precisa mål man tydligen vill ha och de detaljerade regler som man inte vill ha?”⁵⁰

3.4 Ny försöksverksamhet

Redan samma år som Verksledningskommitténs betänkande presenterades inleddes en försöksverksamhet. Som kommittén föreslog byggde försöksverksamheten på regeringens beslut om specifika direktiv för varje myndighet. Dessa fick redan från början en betydande omfattning.

I försöksverksamheten identifierades ett antal praktiska och principiella problem. En svårighet gällde de praktiska möjligheterna och konsekvenserna av att dela upp myndigheterna i tre olika grupper eller föra dem till olika s.k. treårscykler. Relativt snabbt insåg man att myndigheter med liknande verksamheter rimligen borde prövas i ett sammanhang och alltså ingå i samma grupp. Samtidigt var ju den departementala organisationen uppbyggd så att just de myndigheter som hade mycket starka samband ofta låg inom samma departementsenhet. Om systemet byggdes ut, skulle detta innebära att många departementsenheter fick en oerhörd arbetsbörda ett av de tre åren och en mycket lugn tillvaro under de två övriga åren.

Ett annat problem var att de myndighetsspecifika direktiven skulle utarbetas mer än fem år före cykelns sista år, och att de måste bygga på en stark känsla för ”beslutsutrymme”, för att använda ett uttryck från en utvärdering av den första treårscykeln.⁵¹

⁵⁰ SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 227–228.

⁵¹ RRV, 1988, *Erfarenheter av försöksverksamheten med treåriga budgetramar*.

Det framhölls också att just det långa tidsperspektivet var svårt att förena med osäkerheten som fanns om utvecklingen på många samhällsområden.

I försöksverksamheten tog man också upp grundläggande problem som gällde de praktiska och teoretiska förutsättningarna för att ta fram olika former av resultatinformation. I hög grad gällde det således samma problem som man redan konfronterats med vid försöksverksamheten med programbudgetering.

Uppenbarligen ansåg regeringen dock att problemen inte påverkade värdet av den s.k. treårsbudgeteringen. Redan medan försöksverksamheten pågick för fullt beslutades att ordningen skulle bli permanent och att budgetsystemet skulle bygga på att myndigheterna genomgick en fördjupad prövning vart tredje år. Detta beslutades efter förslag i den s.k. kompletteringspropositionen 1988 (KP 88) som var ett viktigt dokument på flera sätt.

Genom KP 88 sjösatte regeringen en ny budgetprocess, baserad på en treårscykel. Men KP 88 var också betydelsefull genom att den skapade en terminologisk ram. Eftersom denna terminologi fortfarande finns kvar kan man tro att dagens styrsystem i hög grad är likt det styrsystem som presenterades i KP 88. I verkligheten är dock förändringarna i styrningen under de 19 åren som gått minst lika stora som under de 19 åren före KP 88.

3.5 Verksledningsbeslutet: ett beslut för delegering

Verksledningspropositionen år 1987 innebar att en punkt sattes för flera av de diskussioner som förts under 1980-talet. Propositionen tog upp frågan om det konstitutionella utrymmet för regeringens styrning av myndigheterna. I propositionen framhölls att ”Regeringsformens bestämmelser ger regeringen utrymme för en starkare styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen än vad som hitintills skett”.⁵² Vidare att ”I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda statsförvaltningens verksamhet. Myndigheterna har en motsvarande lydnadsplikt gentemot regeringen”.⁵³ Det föredragande statsrådet uttryckte att regeringsformens bestämmelser ”utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den

⁵² Prop. 1986/87:99, bilaga 1, s. 24.

⁵³ Ibid., s. 25.

omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation”.⁵⁴

I verksledningsbeslutet framkom en förändrad syn på hur regeringen skulle styra myndigheterna.⁵⁵ Styrningen skulle så som det uttrycktes i propositionen ”ändra karaktär”.⁵⁶ I propositionen framhölls att regeringen bör styra myndigheterna tydligare, samtidigt som myndigheterna skulle få större friheter. En gemensam struktur för styrningen skulle finnas, samtidigt som det konstaterades att ”Det är varken önskvärt eller möjligt att styra de många myndigheterna och deras olikartade verksamheter efter en helt gemensam mall”.⁵⁷

I KP 88 sammanfattades riktlinjerna i verksledningspropositionen på följande sätt:⁵⁸

- Statsmakterna skall ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten under den följande treårsperioden. Statsmakterna skall därutöver ange ekonomiska ramar och andra ekonomiska villkor för verksamheten.
- Myndigheterna ges successivt ökat ansvar att driva verksamheten med egen beslutskompetens. Det gäller minskad detaljreglering både av utnyttjandet av förvaltningsanslaget och sådana bestämmelser i instruktioner och andra förordningar som reglerar hur verksamheten skall organiseras och genomföras.
- Förbättringar görs av både den formella och den informella dialogen för att möjliggöra en fördjupad analys och bättre styrning av verksamhetens inriktning.
- Kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts skärps, och intresset bör förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering.

Verksledningsbeslutet hade flera ingredienser som syftade till att ge myndigheterna större frihet eller ökad beslutskompetens, bl.a. minskad reglering av hur förvaltningsanslaget nyttjas och hur verksamheten skulle genomföras och organiseras. Det var förslag som hade framförts av Verksledningskommittén.

⁵⁴ Ibid., s. 27.

⁵⁵ Prop. 1986/87:99, bet. 1986/97:KU29, rskr. 1986/87:226.

⁵⁶ Prop. 1986/87:99, s. 1.

⁵⁷ Ibid. s. 16.

⁵⁸ Prop. 1987/88:150, bilaga 1, s. 69.

Man kan se detta som en fortsättning på en process som inleddes långt tidigare. Sedan åtminstone 1960-talet hade myndigheterna gradvis fått ökade möjligheter att själva bestämma t.ex. löner och att inrätta tjänster. Flera beslut hade redan tagits i denna riktning, bl.a. vad gäller arbetsgivarpolitiken. Myndigheter i försöksverksamheten hade tilldelats resurser för förvaltningsanslag under ramanslag.⁵⁹

I propositionen framfördes att myndigheterna bör ”ges ansvar och befogenheter som gör det möjligt för dem att effektivt fullgöra de tilldelade uppgifterna”.⁶⁰ Myndigheterna skulle ges större frihet att sköta de löpande angelägenheterna.

Delegering beskrivs som ”en tvingande nödvändighet” till följd av den statliga verksamhetens omfattning.⁶¹ Detaljstyrningen av myndigheterna skulle minska. Samtidigt betonades att detta förutsatte förstärkt och förbättrad uppföljning av myndighetens verksamhet.⁶²

Principen att myndigheterna skulle ha frihet att närmare disponera anslag och att föra över resurser mellan olika verksamheter växte fram från programbudgeteringens idéer. Budgetutredningen föreslog redan år 1973 att myndigheterna skulle få ett ökat ansvar för val av resurser, medan riksdagen och regeringen skulle fokusera mål och resultat. Detaljeringsgraden med olika resursslag (anslagsposter) för löner, personal, expenser etc. kunde minska.⁶³ Från och med budgetåret 1981/82 infördes att anslagen till myndigheterna skulle uppta endast två utgiftsposter: förvaltningskostnader och lokalkostnader. Myndigheterna skulle själva besluta om fördelningen inom den givna ramen. I budgetpropositionen för budgetåret 1982/83 framhöll det föredragande statsrådet att ”ändringarna innebär en betydelsefull förenkling och minskad detaljreglering från regeringens sida av resursanvändningen hos myndigheterna”.⁶⁴

Verksledningskommittén hade föreslagit att myndigheterna skulle få rätt att disponera medel som inte förbrukats under ett budgetår även efter budgetårets slut. Det skulle leda till en rationellare planering och minska drivkrafterna att innan budget-

⁵⁹ Ramanslaget ger myndigheterna möjlighet att belasta anslaget med ett högre belopp än som tilldelats genom en begränsad anslagskredit och att föra över outnyttjade medel till nästa budgetår, anslagssparande.

⁶⁰ Prop. 1986/87:99, s. 14.

⁶¹ Ibid., s. 17.

⁶² Ibid., s. 1 och bilaga 1, s. 34.

⁶³ SOU 1973:43, *Budgetreform*, s. 49.

⁶⁴ Prop. 1981/1982:100, bilaga 2, s. 88.

årets slut förbruka tilldelade anslag.⁶⁵ Detta blev nu också en del i verksledningsbeslutet. Myndigheterna skulle få ökade möjligheter att disponera tilldelade medel och föra medel mellan budgetår.⁶⁶

Verksledningsbeslutet innebar att regeringen skulle besluta om grundstrukturen vad gäller myndigheternas interna organisation och att myndigheterna inom den ramen skulle ha rätt att besluta om ändrad organisation. Det framhölls att detaljeringsnivån kunde komma att variera mellan myndigheterna. Normalt skulle regeringen ange myndighetens indelning i avdelningar eller liknande.⁶⁷

Flera av besluten handlade även om att skapa förutsättningar för bättre chefsförsörjning i staten. Det skulle bli möjligt att till myndigheterna delegera rätten att tillsätta vissa tjänster, med undantag för verkschef och chefstjänster direkt underställda denne.

Förändringarna i styrsystemet och myndigheternas möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet kopplades också till arbetsgivarpolitiken och en ändamålsenlig personalförsörjning. Löne- och anställningsvillkor skulle i högre grad kunna anpassas till de särskilda förhållanden som råder i olika verksamheter.⁶⁸ I en tidigare proposition om den statliga personalpolitiken betonades två utgångspunkter för utvecklingen av den statliga arbetsgivarpolitiken, nämligen ”att personalpolitiken tydligare än tidigare bör vara ett instrument i förnyelsen av den offentliga sektorn” och ”decentralisering och strävan att bättre anpassa personalpolitiken i olika statliga verksamheter till de skilda miljöer i vilka de verkar”.⁶⁹ Lönepolitiken skulle bl.a. främja flexibilitet, decentralisering och delegering.⁷⁰

Det s.k. verksledningsbeslutet innebar också att riksdagen tog ställning till hur de statliga myndigheterna skulle ledas, vilket vi tidigare behandlat under avsnitt 3.3.

⁶⁵ SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 75.

⁶⁶ Prop. 1986/87:99 bilaga 1, s. 34, bet. 1986/87:KU29 s. 19-20, rskr. 1986/87:226.

⁶⁷ Prop. 1986/87:99, bilaga 1, s. 39-40, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226.

⁶⁸ Prop. 1986/87:99, bilaga 2, s. 154.

⁶⁹ Prop. 1984/85:219, s. 4.

⁷⁰ Prop. 1984/85:219, bet. 1985/86 AU6, rskr. 1985/86:48.

3.6 KP 88 och fågelböckerna⁷¹

I KP 88 framhölls att genomgripande och samordnade förändringar av den statliga verksamheten hade pågått sedan 1960-talet.⁷² Regeringen konstaterade att den offentliga sektorns andel av ekonomin inte längre kunde öka. Därför behövdes ett mera samlat förändringsarbete. Detta tillsammans med de krav som även i fortsättningen skulle ställas på den offentliga sektorn gjorde det nödvändigt att kunna omfördela resurserna – från verksamheter som inte längre bedömdes som så viktiga till andra som var mer prioriterade. Samtidigt måste produktiviteten och effektiviteten öka så att man fick ut mer av de resurser som satsades.

Regeringen framhöll att de tidigare försöken till förändringar bara till en del hade lyckats. Underförstått framgår dock att detta berodde på brister i implementeringen. Nu skulle arbetet bedrivas genom att de direkt verksamma deltog aktivt. De statliga verksamheternas komplexitet och olikheter skulle också bejakas, och arbetet skulle bedrivas med ett stort mått av pragmatism. Vidare konstaterades att Regeringskansliets arbetssätt måste anpassas och övergå till att betona uppföljningar och utvärderingar. Formerna för en mål- och resultatorienterad styrning skulle inte vara en given lösning, utan det gällde snarast att ”påbörja ett arbete i en viss riktning”.⁷³

Det viktigaste inslaget i den förändrade budgetprocessen var ”en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år av *hela* den verksamhet, dvs. förvaltning, transfereringar, regelsystem, tillsyn m.m., som myndigheterna administrerar eller ansvarar för”.⁷⁴ Det enda undantaget var försvaret som redan hade en flerårig budgetmodell.

KP 88 innehöll dessutom en detaljerad beskrivning av dokumentutväxlingen mellan regeringen och myndigheterna. Budgethandboken och de årliga direktiven skulle innehålla grundläggande och generella krav. Dessa skulle kompletteras med myndighets-specifika direktiv senast i juni året före den fördjupade anslagsframställningen. Senast 1 september året efter skulle de aktuella

⁷¹ Namnet fågelböcker kräver en kort förklaring: Fågelböckerna var ett antal vägledning som på Civildepartementets uppdrag (1988-04-27) utarbetats av RRV. Den övergripande handledningen hade förord av den biträdande finansministern Odd Engström och civilministern Bengt K Å Johansson. Den direkta orsaken till att dessa skrifter kom att kallas fågelböcker var att de alla pryddes av en bild av en stiliserad fågel.

⁷² Prop. 1987/88:150, bilaga 1, s. 68–75.

⁷³ Ibid., s. 70.

⁷⁴ Ibid., s. 70.

myndigheterna lämna sina fördjupade anslagsframställningar. Rapporterna skulle inte bara behandla den egna hanteringen av "tillsynsverksamhet och regelsystem och annat som myndigheten administrerar eller ansvar för, utan även så långt möjligt redovisa och bedöma effekterna av verksamheten."⁷⁵ Analysen skulle gälla resursförbrukning, prestationer och effekter för de närmast föregående fem åren. Dessutom kunde regeringen använda de myndighetsspecifika direktiven till att begära en särskild rapport redan på våren samma år som den fördjupade framställningen skulle redovisas. Detta skulle ge regeringen bättre möjligheter till analys.

Regeringen förutsatte att den fördjupade prövningen skulle kunna resultera i en mer långsiktig styrning i form av treåriga budgetramar för förvaltningsanslaget och riktlinjer för förändringar av verksamheten under en treårsperiod:

Treåriga program med resursramar och riktlinjer för verksamheten kan även läggas fast för verksamhet som finansieras av andra anslag eller andra medel. En långsiktighet i styrningen innebär normalt att budgetprövningen de återstående två åren i motsvarande mån kan förenklas.⁷⁶

Samtidigt var regeringen medveten om att det utöver försvaret fanns områden som inte alltid kunde omfattas, t.ex. beroende på omorganisationer eller flerårsbudgetering. Man konstaterade dock att detta bortfall borde minimeras.

Den grundläggande idén för största delen av den statliga verksamheten var alltså djuplodande genomgångar vart tredje år och stor frihet de mellanliggande åren. De förenklade anslagsframställningarna skulle i princip "begränsas till tekniska beräkningar". De årliga resultatredovisningarna skulle också kortfattat och på ett "i övrigt lättillgängligt sätt" ge information om kostnader, prestationer, nyckeltal och produktivitetsutveckling och hur verksamheten utvecklats under föregående år.⁷⁷ Det var alltså fråga om en sorts avvikelserapportering, och regeringen skulle få ett underlag för att bedöma hur myndigheterna låg i förhållande till treårsmålen.

I propositionen framhölls att flera av de problem som tagits upp i utvärderingarna kunde lösas med information och utbildning. KP 88 följdes också av en omfattande informations- och utbildningsverksamhet.

⁷⁵ Ibid., s. 72.

⁷⁶ Ibid., s. 72.

⁷⁷ Ibid., s. 72.

Tankegångarna i KP 88 beskrevs i de s.k. fågelböckerna som gavs ut våren 1989. Fågelböckerna bestod av ett antal häften, en övergripande vägledning och därefter ett häfte för varje dokumentkategori, alltså ett häfte för regleringsbrev, ett annat häfte för de fördjupade anslagsframställningarna etc.

Kraven på de analyser som skulle ingå i den fördjupade redovisningen och i de särskilda rapporterna var mycket omfattande. För att leva upp till fågelböckernas krav på utvärdering skulle många myndigheter ha behövt anlita kvalificerade forskare och utredare i betydande omfattning. I fågelböckerna introduceras också krav på framtidsanalyser som skulle gälla en resursanalys och en analys av utvecklingen av olika omvärldsfaktorer som kan påverka myndighetens verksamhet. Den senare handlade om förutsättningarna för att förverkliga den verksamhetsinriktning som resultatanalysen och omvärldsanalysen ledde till.

Precis som regeringen hade nämnt i KP 88 var den nya budgetprocessen inte en färdig lösning. Mellan KP 88 och fågelböckerna ligger uppenbarligen en omfattande tankeprocess. Både framtidsanalysen (som senare döptes till omvärldsanalys) och resursanalysen var nya inslag. Den största förändringen var dock det årliga rapportdokumentet, resultatredovisningen. För det första riktades redovisningen inte längre bara till regeringen. Medan KP 88 endast talar om regeringen som mottagare, så var det grundläggande syftet i den aktuella fågelskriften ”att för statsmakterna redovisa resultatet av myndighetens verksamhet utifrån de beslut som statsmakterna har fattat för verksamheten”.⁷⁸ Man ställde i fågelböckerna också helt andra krav på innehållet i resultatredovisningen än de som antydde i KP 88. Resultatredovisningen blev med andra ord ett tämligen omfattande dokument som också bör ha varit relativt krävande att ta fram.

3.7 Treårsbudgeteringen försvinner

Navet i KP 88 var den fördjupade prövningen vart tredje år. Det är också tanken på en sådan prövning som binder samman KP 88 med Förvaltningsutredningen och Verksledningskommittén. Det var genom den fördjupade prövningen som politikerna skulle ”styra mer”. Det var dock endast vissa myndigheter som kom att

⁷⁸ Prop. 1987/88:150, bilaga 1, s. 72, RRV, 1989, Trean – *En vägledning för resultatredovisningen*, s. 3.

inkluderas i treårsbudgeteringen. Fem år efter fågelböckerna, dvs. år 1994, lämnade endast tio myndigheter en fördjupad anslagsframställning.⁷⁹

År 1993 blev årsredovisningarna det centrala dokumentet för myndigheterna, och redan i kompletteringspropositionen år 1992 (KP 92) skedde ett skifte. Treårsbudgeteringen hade tidigare setts som en förutsättning för ökad långsiktighet och ökade möjligheter att ompröva verksamheten men sågs i KP 92 snarast som ett hinder för långsiktighet. Regeringen konstaterade i stället att resultatstyrningen var stommen i budgetprocessen. Man ansåg dock att budgetprocessen borde få mer flexibla former och att den administrativa indelningen i treårscyklar försvårade ”en verksamhetsanpassad resultatstyrning”. I stället borde det vara statsmakternas ställningstaganden till verksamheten som skulle ”avgöra den planeringsram som myndigheterna har att verka inom”.⁸⁰ Regeringen ville komma bort från den administrativa indelning som tagit över de verksamhetsmässiga övervägandena.

Regeln om fördjupad prövning skulle finnas i den bemärkelsen att regeringen kunde besluta att en myndighet skulle fortsätta sin verksamhet enligt de beslutade riktlinjerna i ytterligare ett år. Regeringen kunde fatta ett sådant beslut om förlängning vid ytterligare högst två tillfällen.

Men sedan skall regeln vara att en fördjupad prövning bör äga rum för att se om verksamheten når sina mål och om verksamheten utövas på ett effektivt sätt. Detta innebär att *varje verksamhet* – oavsett storlek – bör vara föremål för fördjupad prövning minst en gång under en tidsrymd av sex år.⁸¹

En viktig del i denna nyorientering var att årsredovisningarna fick större betydelse. Det föredragande statsrådet skrev:

Årsredovisningen är ett viktigt underlag för regeringens ställningstagande till om målen och resultatkraven för vederbörande myndigheter bör förändras. Min uppfattning är att för ett flertal verksamheter så bör innehållet i årsredovisningarna inväntas innan några principiella förslag till förändringar initieras.⁸²

⁷⁹ Sundström, 2003, Stat på villovägar, s. 277–278.

⁸⁰ Prop. 1991/92:150, bilaga I:1, s. 64.

⁸¹ Ibid., s. 65.

⁸² Prop. 1991/92:150, bilaga I:1, s. 65.

I och med 1993 års förordning (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning blev ettårsperspektivet det dominerande. Resultatredovisningen och årsbokslutet slogs ihop och blev årsredovisningen. Inspiration kom från det privata näringslivet. Ambitionen var att årsredovisningarna skulle standardiseras.⁸³

I många avseenden stämmer beskrivningen i KP 92 bättre än beskrivningen i KP 88 med hur dagens system faktiskt ser ut. Diskussionen om regeringens styrning av myndigheterna har i hög grad kommit att kretsa kring årsredovisningen och hur denna skall bli mera relevant för regeringen. Dessutom har regeringen inte använt de fördjupade prövningarna. Hur det i stället har blivit skall vi återkomma till i det följande när vi beskriver dagens styrsystem (3.10).

3.8 Mötet med New Public Management

Vi har i tidigare avsnitt beskrivit att programbudgeteringen och SEA-konceptet starkt influerats av USA. Det verkar dock som om de utländska influenserna var svagare under 1970-talets senare del och under 1980-talet. Vi kan också notera att det finns mycket få referenser till utländska erfarenheter i 1980-talets utredningar. Till en del kan detta verka märkligt, för samtidigt som 1980-talets svenska utredningar arbetade fördes diskussionen i en rad andra länder. Christopher Pollitt och Geert Bouckaert talar om en ”pandemic of Public Management Reforms” med början redan på 1980-talet,⁸⁴ och 1984 började Nya Zeeland sina uppmärksammade reformer av sin förvaltning.⁸⁵ Översikter över systemen för Public Management i ett antal länder visar att de ofta startade under 1980-talet. Det var dock först i efterhand som man insåg att dessa förändringar skedde samtidigt, och även när uttrycket New Public Management (NPM) skapades under 1980-talet var det ett sätt att sammanfatta vad som hände i Storbritannien.⁸⁶

Även om bilden är osäker, verkar det som om förvaltningspolitiken blev mer internationell under 1990-talet än vad den hade varit tidigare. Under början av 1990-talet får också frågan om den

⁸³ SOU 1990:64, *Årlig revision i statsförvaltningen*, s. 25–26.

⁸⁴ Pollitt & Bouckaert, 2000, *Public Management Reform*, s. 1.

⁸⁵ OECD, 2005, *Modernising Government*, s. 62.

⁸⁶ Hood, 1991, ”A Public Management for all Seasons?”.

politiska styrningen av förvaltningen en plats på dagordningen i organisationer som OECD, Världsbanken m.fl. Just OECD kan också ses som en entreprenör för NPM.⁸⁷ Det som sker i olika länder kommer alltså att uppfattas som delar av en internationell reformrörelse. I hög grad gäller detta Sverige som på olika sätt deltog i dessa processer inom OECD.

Det finns en viktig skillnad mellan 1960-talets programbudgetering och 1990-talets NPM. Medan programbudgeteringen var konstruerad i ett land, kom NPM i hög grad att bli en angelägenhet för internationella organisationer. Olika länders erfarenheter och olika institutionella förutsättningar blev en del i diskussionen. Internationaliseringen verkar också ha blivit en egen påverkande faktor. I och med att de nationella reformansträngningarna sågs som en del av något större bekräftades uppfattningen att reformerna var viktiga. Det ledde också till att reformerna började beskrivas på ett enhetligt sätt med en gemensam terminologi.

Samtidigt består det som brukar sammanfattas under paraplyet NPM av en rad olika inslag. Det har gällt statens roll i samhället och vad staten skall göra respektive låta andra göra. Inte minst den diskussion som fördes i ett inledande skede – kring 1990-talets början – fokuserade på relationen mellan staten och marknaden. Undan för undan har NPM kommit att avse den interna styrningen inom staten. Det har till exempel betonats att staten skall skapa tydliga mål för att ge ökad frihet till dem som producerar. Tony Blair beskrev det år 2002 som att det gällde att ge frihet till "public service workers – if a service can be accountable for *what* it achieves, we need worry far less about *how* it achieves it."⁸⁸

Pollitt försöker i *The Essential Public Manager* (2003) sammanfatta några element i NPM. Pollitt pekar bl.a. på:

- En förskjutning av fokus från administrativa system, resurser och processer till prestationer (output) och effekter (outcomes).
- Betydelsen av att kunna kvantifiera resultat, särskilt i form av prestationsmätningar och system för dessa.
- Inrättandet av specialiserade och fristående utförarorganisationer.

⁸⁷ McLaughlin & Osborne, 2002, "Current trends and future prospects of public management: a guide", s. 1.

⁸⁸ Pollitt, 2003, *The Essential Public Manager*, s. 27.

- Kontrakt och kontraktliknande relationer mellan olika nivåer av uppdragsgivare och utförare i stället för traditionella hierarkiska relationer.
- Ökad användning av marknadsliknande mekanismer i olika former av serviceproduktion. Betonandet av kvalitet samt konsument- och brukarintressen.
- Brytandet av skarpa gränser mellan offentlig, privat och frivilligsektor.⁸⁹

Andra länders erfarenheter från NPM baseras många gånger på reformer som varit ganska lika dem vi själva genomfört. Erfarenheterna i andra länder får därför betydelse för oss. Vi återkommer till detta längre fram.

3.9 Tekniska lösningar

Regeringens styrning av myndigheterna hade i början av 1990-talet väsentligen funnit den form som nu gäller. Mycket av 1990-talet kom att handla om att vidareutveckla de reformer som gjordes under slutet av 1980-talet. I mitten av 1990-talet kommer detta tydligt till uttryck i en särskild interdepartemental arbetsgrupp, ELMA, som diskuterar hur resultatstyrningen kan utvecklas. ELMA framhöll att ”En resultatstyrd verksamhet kännetecknas av *en omfattande delegering* (vår kursivering) med stort handlingsutrymme på olika nivåer i beslutskedjan”. Utan återrapportering, information, dialog, revision, andra externa granskningar m.m. riskerar förvaltningen att bli ”ostyrd”. Enligt ELMA var det därför ”en nödvändighet att fullfölja resultatstyrningsprogrammet och att vidta åtgärder för att få alla inslag i styrningen att fungera”.⁹⁰

Flera förändringar gjordes också när det gäller den finansiella redovisningen. En ny redovisningsmodell, baserad på bokföringsmässiga grunder, infördes i början av 1990-talet. Budgetering och redovisning på bokföringsmässiga grunder innebär att ekonomiska händelser redovisas på den period till vilken de hänförs. Bokföringsmässiga grunder tillämpas i redovisningen, på myndighets-

⁸⁹ Ibid., s. 27–28.

⁹⁰ Ds 1995:6, *ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*, s. 14.

nivå även i budgeteringen, men i statsbudgeten och i myndigheternas underlag till denna på utgifts- och kassamässig grund.⁹¹

Ny budgetprocess och budgetlag

Under 1990-talet kom även formerna för riksdagens budgetreglering att förändras, vilket också kom att få återverkningar på såväl regeringens styrning som myndigheternas rapportering till regeringen. Riksdagsutredningen pekade på behovet av en förbättrad budgetprocess och lämnade också förslag till hur processen skulle förändras.⁹² Förslaget, som senare också antogs, innebär att riksdagen fattar beslut om statsbudgeten i två steg, den s.k. rambeslutsmodellen.⁹³ Först beslutar riksdagen om statsbudgetens omslutning och utgiftsramar, ramar på utgiftsområdesnivå, och därefter om anslag. För budgetpolitiken formulerades ett saldomål, mål för de offentliga finansernas saldo, och utgiftstak, ett tak för offentliga utgifter. Den nya ordningen började tillämpas från och med år 1996.

I samband med dessa förändringar i budgetprocessen aktualiserades frågan om en utökad rättslig reglering av budgetprocessen. Budgetlagsutredningen, som tillsattes år 1995, föreslog en särskild budgetlag som skulle komplettera regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser och göra regeringens befogenheter och skyldigheter på finansmaktens område tydliga. I Budgetlagsutredningen konstaterades också att avsaknaden av en budgetlag avvek från det som var normalt i andra länder.⁹⁴

År 1996 beslutades en särskild lag (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen). I den fastställdes att ”I statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas” (1 §). I budgetlagen fastställdes också regeringens redovisningskyldighet inför riksdagen. I 2 § anges att ”regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnås på olika verksamhetsområden”.⁹⁵ Regeringen är skyldig att redovisa både framtidsinriktad och bakåtriktad information till riksdagen.

Budgetlagsutredningens utgångspunkt var att det styrsystem som införts skulle fortsätta att utvecklas, och att det därför inte

⁹¹ Ds 2003:49, *Nya principer för utformningen av statsbudgeten*, s. 55.

⁹² 1993/94:TK1-2.

⁹³ Bet. 1993/94:KU18, rskr. 1993/94:424, bet. 1994/95:KU2., rskr. 1994/95:4–6.

⁹⁴ SOU 1996:14, *Budgetlag*.

⁹⁵ 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

fanns anledning att närmare precisera detta eller de begrepp som användes. Däremot fann utredningen att ”Varje rationell styrmetod måste innefatta kunskap om de mål som avses bli uppnådda, de medel som används och de resultat som faktiskt uppnås”.⁹⁶

I och med budgetlagen reglerades anlagstyperna: obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag (4–6 §). Förslagsanslagen avvecklades.⁹⁷ Ramanslag hade införts i början av 1990-talet för att ge myndigheterna bättre möjligheter att effektivt använda och hålla med anslagsmedlen.⁹⁸

Verksamhetsstruktur

I samband med den nya budgetlagen påbörjades också ett utvecklingsarbete inom Finansdepartementet kring styrning och uppföljning av statlig verksamhet. Det bedrevs fram för allt inom ramen för det s.k. VESTA-projektet (Verktyg för Ekonomisk styrning i STAten) och ledde fram till en särskild rapport år 2000.⁹⁹

Ett viktigt inslag i detta utvecklingsarbete gällde informationen till riksdagen om den statliga verksamheten. För att underlätta regeringens resultatredovisning till riksdagen, men också regeringens styrning, föreslog VESTA en särskild verksamhetsstruktur. Denna presenterades i budgetpropositionen för år 2001.¹⁰⁰

En enhetlig verksamhetsstruktur skulle bidra till att tydliggöra hur olika typer av insatser verkar mot gemensamma mål och hur de samverkar för att på bästa sätt bidra till det gemensamma målet. Dessutom skulle jämförelser mellan olika områden underlättas för att i sin tur underlätta prioriteringar mellan olika områden. Med en enhetlig verksamhetsindelning skulle det bl.a. bli möjligt att i budgetering och redovisning relatera kostnader och mål till olika politikområden. Strukturen skulle presentera budgeten i ”skärningar som är lämpliga för politisk beredning”.¹⁰¹

Den struktur som skapades skulle ha mål på tre nivåer: för politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Mål för politikområden skall avse effekter i samhället. Det förklaras i handledningen för regleringsbrev som skillnaden mellan det som

⁹⁶ SOU 1996:14, *Budgetlag*, s. 312–313.

⁹⁷ Villkoren för anslagen regleras i Anslagsförordningen (1996:1189).

⁹⁸ Budgetåret 1992/93, se. ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, s. 42–43.

⁹⁹ Ds 2000:63, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*.

¹⁰⁰ Prop. 2000/01:1.

¹⁰¹ *Ibid.*, utgiftsområde 10, s. 244.

man vill skall inträffa och det som skulle ha inträffat utan den förda politiken. Mål för verksamhetsområden skall i sin tur avse effekter som verksamheten skall bidra till, medan verksamhetsgrenarna skall avse effekter eller prestationer och vara myndighetsspecifika. Tanken är att all verksamhet skall kunna hänföras till verksamhetsgrenarna.¹⁰²

Verksamhetsstrukturen syftade till att skapa förutsättningar för att tydligare kunna koppla ihop mål, verksamhet och resultat.¹⁰³ Därigenom skulle *den ekonomiska styrningens* båda delar – mål- och resultatstyrning samt finansiell styrning – kopplas ihop. Denna koppling bedömdes nödvändig för att uppnå målen för den ekonomiska styrningen. Denna skulle skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser, resursallokering i enlighet med politiska prioriteringar samt hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser.¹⁰⁴

Redovisning m.m.

Vi har tidigare beskrivit att årsredovisningen redan några år in på 1990-talet blev det centrala dokumentet för myndigheternas redovisning till regeringen. I förordningen om årsredovisning och anslagsframställning fastställdes att ”för varje verksamhetsgren skall det finnas verksamhetsmål. Om regeringen inte beslutat verksamhetsmål, skall myndigheten fastställa målen. Verksamhetsmålen skall ha sin grund i övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn som beslutats av riksdagen och regeringen. För varje verksamhetsmål skall myndigheten fastställa mätmetoder och resultatmått för att följa upp verksamheten och redovisa resultat” (5 §). Myndigheterna skulle ”redovisa resultat i förhållande till verksamhetsmålen”. Med resultat avsågs prestationer och effekter (9 §).

Mot denna utveckling har korresponderat att regleringsbrev, som sedan år 1983 haft en verksamhetsdel, i början av 1990-talet fick ökad betydelse i regeringens styrning. Finansdepartementets handledning angav att regleringsbrev skulle innehålla mål, upp-

¹⁰² Ibid., s. 244–245. Strukturen finns beskriven i Finansdepartementets handledning, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2007*, s. 17–18.

¹⁰³ Ds 2000:63, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*, s. 11.

¹⁰⁴ Se exempelvis budgetpropositionerna: prop. 1999/2000:1, prop. 2000/01:1, prop. 2001/02:1, prop. 2002/03:1, prop. 2003/04:1, prop. 2004/05:1.

drag och återrapporteringskrav. Regleringsbrev skulle vara det ”centrala styrdokumentet för regeringen”.¹⁰⁵

Verksamhetsstrukturen har emellertid fått betydande återverkningar även på innehållet i årsredovisningarna och regleringsbrev. Sedan år 2000 har årsredovisningar, och regeringens återrapporteringskrav i regleringsbrev, varit starkt präglade av verksamhetsstrukturen. Den information som regeringen beställer av myndigheterna skall kunna användas för att ge aggregerad information på högre nivåer i verksamhetsstrukturen.

En särskild årsredovisning för staten lämnades till riksdagen första gången avseende budgetåret 1993/94. Detta reglerades i budgetlagen. Årsredovisningen skall innehålla en konsoliderad balansräkning och resultaträkning, en finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgeten. Att balansräkningen är konsoliderad innebär att inomstatliga mellanhavanden är eliminerade så att den statliga verksamhetens omsättning inte påverkas av transaktioner mellan myndigheterna.¹⁰⁶

Riksdagen beslutade år 2001 att tillkännage för regeringen att denna årligen, senast den 14 maj, bör lämna resultatskrivelser för samtliga utgiftsområden till riksdagen i syfte att förbättra riksdagens uppföljning och utvärdering.¹⁰⁷

Myndigheternas ledning

Riksdagens ställningstagande till frågan om myndigheternas ledningsformer i verksledningsbeslutet var på intet sätt slutgiltigt. Redan i början av år 1992 tillsattes en utredning för att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer. I direktiven hänvisas till att nya förutsättningar förelåg till följd av övergången till ”en resultatorienterad styrning och en delegering av finansiellt ansvar”.¹⁰⁸ Kommittén presenterade sitt betänkande året därpå och förordade att huvudmodellen skulle vara enrådighetsverk, medan modellen med styrelser borde övervägas för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller har ett stort finansiellt ansvar. Styrelseformen borde kunna övervägas också för vissa

¹⁰⁵ Sundström, 2003, Stat på villovägar, s. 271–272.

¹⁰⁶ Ds 2003:49, *Nya principer för utformningen av statsbudgeten*, s. 55.

¹⁰⁷ Bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273.

¹⁰⁸ Dir. 1992:10.

myndigheter som var chefsmyndigheter i regionala organisationer.¹⁰⁹

Det beslut riksdagen fattade år 1994 om nya riktlinjer för val av ledningsform byggde väsentligen på utredningens förslag. I första hand skulle enrådgivningsverk väljas.¹¹⁰ Mål- och resultatstyrningen gjorde det särskilt viktigt, framhöll regeringen, att det inte rådde någon osäkerhet om vem som ytterst var ansvarig inför regeringen. Behovet av insyn i myndigheterna måste därför skiljas från ledningen av myndigheten. Enrådgivningsverken skulle normalt ha råd med den främsta uppgiften att utöva insyn, och det förelåg inga principiella problem med att ledamöterna i dessa hämtades från politiska partier och intresseorganisationer. Enrådgivningsverk skulle göra det möjligt för regeringen att vid snabba förändringar i omvärlden kunna styra myndigheterna strategiskt, samordnat och effektivt. Det kunde dock finnas särskilda skäl att pröva andra ledningsformer än styrelser med fullt ansvar. Behovet av andra ledningsformer skulle bestämmas med utgångspunkt i verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheten.

Dessa riktlinjer kom dock att gälla endast under en mycket begränsad tid. Redan i samband med kompletteringspropositionen år 1995 framhöll den då nytillträdde regeringen att en styrelse skulle kunna ha delat ansvar med myndighetschefen inför regeringen. Regeringen framhöll att valet av ledningsform skulle anpassas till verksamhetens art och regeringens behov att styra myndigheten. Riksdagsbehandlingen innebar en återgång till verksamhetsledningsbeslutet. Myndigheterna skulle i normalfallet ledas av en lekmannastyrelse vid sidan om myndighetschefen.¹¹¹

Konstruktionen med styrelser med begränsat ansvar diskuterades av förvaltningspolitiska kommissionen som föreslog att dessa skulle avskaffas. Skälet var oklarheter i ansvaret till följd av fördelningen av beslutsbefogenheterna mellan myndighetens chef och styrelserna. Kommissionen framhöll också att det var betänkligt från konstitutionell synpunkt att styrelserna i stor utsträckning rekryterades bland riksdagens ledamöter. Lekmannainflytandet borde i stället tillgodoses genom rådgivande organ.¹¹²

Kommissionens förslag avvisades dock. Riksdagen godkände regeringens förslag om verksamhetsanpassad myndighetsledning,

¹⁰⁹ SOU 1993:58, *Effektivare ledning i statliga myndigheter*.

¹¹⁰ Prop. 1993/94:185, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381.

¹¹¹ Prop. 1994/95:150, bet. 1995/96:KU1, rskr. 1995/96:32.

¹¹² SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst*.

vilket innebar att flexibelt tillämpa olika ledningsformer, och att styrelser med begränsat ansvar därmed inte generellt skulle avskaffas.¹¹³ Regeringen framhöll, i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, att denna ledningsform kan vara att föredra i ”flera sammanhang, bl.a. där bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten eller där samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt.”¹¹⁴ Regeringen menade att principen i övrigt skulle vara att styrelser med fullt ansvar skulle väljas vid myndigheter som har affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet med stort finansiellt eller självständigt ansvar. Formen enrådighetsverk skulle väljas då det fanns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Enrådighetsverken skulle normalt ha rådgivande organ tillsatta av regeringen.

3.10 Dagens styrsystem

Den inomstatliga styrningen i dag är alltså en produkt av en lång process präglad av olika ambitioner och föreställningar.

En myndighet styrs av regeringen på en rad olika sätt. Själva verksamheten, t.ex. när det gäller olika former av ärendehandläggning, kan vara reglerad i lag eller förordning vilket därmed avgör vad en myndighet skall göra och hur den skall utföra sitt uppdrag. En rad författningar ställer också mera generella krav på myndigheterna.

Myndigheten tilldelas resurser för sin verksamhet genom olika anslagskonstruktioner. För de flesta myndigheter är ramanslaget den i dag dominerande anslagsformen. Detta är konstruerat så att myndigheten kan fördela resurser mellan olika verksamheter och kostnadslag. Det är också möjligt att föra över outnyttjade medel till nästa budgetår och att utnyttja en anslagskredit.

Regleringsbrev

Formellt får myndigheterna information om vilka resurser som står till deras förfogande och vilken verksamhet dessa resurser skall användas till genom regleringsbrevet. Detta beskrivs inom

¹¹³ Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:295.

¹¹⁴ Prop. 1997/98:136, s. 47.

Regeringskansliet som ett av de viktigaste instrumenten för regeringens styrning av myndigheterna. I regleringsbrev till myndigheterna anges för det kommande budgetåret mål för verksamheten, finansiella villkor och återrapporteringskrav. De mål som anges i regleringsbreven skall vara Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta (SMART).

Under rubriken organisationsstyrning i regleringsbreven är ambitionen att ange krav för att skapa organisations-, styr- och ledningsformer som ger förutsättningar för de grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. Organisationsstyrningen kommer till uttryck även i lagar och förordningar såsom Förvaltningslagen, Verksförordningen (1995:1322) och myndigheternas instruktioner.¹¹⁵

Regleringsbreven kan också innehålla särskilda uppdrag. Sådana kan ges till myndigheterna även genom särskilda regeringsbeslut.

Årsredovisningen och budgetunderlag m.m.

I årsredovisningen skall myndigheterna enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.¹¹⁶ Om regeringen inte beslutat om krav på återrapportering, skall myndigheterna redovisa prestationerna med avseende på volym, kostnader och kvalitet.

Myndighetens årsredovisning skall upprättas i enlighet med god redovisningssed, dvs. den ska ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat, kostnader, intäkter och ekonomiska ställning. Årsredovisningarna granskas av Riksrevisionen. Revisionen avser hela årsredovisningen och syftar till att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning samt räkenskaperna är tillförlitliga.¹¹⁷

¹¹⁵ Finansdepartementet, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2007*, s. 21.

¹¹⁶ 3 kap. 1 § Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Innebörden av ordet "och" har diskuterats alltsedan 1996. ESV:s föreskrifter till 3 kap. 1 § innebär att återrapporteringskravens funktion är att specificera vilken information regeringen vill ha rörande målen. ESV skriver också "återrapporteringskraven för målen". Den alternativa tolkningen är att rapporteringen skall ske i förhållande till mål *samt* i förhållande till återrapporteringskraven. Frågan gäller alltså om förordningen innehåller ett generellt krav på återrapportering till mål eller om detta utlöses först av regeringen genom att de anger återrapporteringskrav i förhållande till särskilda mål.

¹¹⁷ 5 §, lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Myndigheterna skall senast den första mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen. Budgetunderlagen skall bl.a. innehålla myndighetens förslag till finansiering de tre närmast följande räkenskapsåren.¹¹⁸

Regeringen skall, enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, årligen besluta om vilka verksamheter som skall genomgå fördjupad prövning. I praktiken har detta förfarande använts i mycket begränsad omfattning.

Mål- och resultatdialoger skall enligt Regeringskansliets interna riktlinjer hållas mellan statsråd eller statssekreterare och myndighetens chef eller – om det är fråga om styrelser med fullt ansvar – med både ordföranden och myndighetschefen. Syftet med dessa är dels att följa upp myndigheternas verksamhet det gångna året, ge en återkoppling och bedömning av resultatet och diskutera verksamheten framåt, dels att ge myndighetschefen ett personligt planeringssamtal.¹¹⁹

Vissa uppgifter har delegerats

Myndigheterna beslutar i normala fall själva om sin inre organisation och tillsätter chefer inom myndigheten.¹²⁰

Myndigheterna har också i och med ramanslaget frihet att fördela sina medel mellan olika verksamheter. Regeringen har dock när den tilldelar en myndighet anslag möjlighet att besluta om begränsningar i rätten att utnyttja anslaget.¹²¹

Myndigheterna har att följa ett ekonomiadministrativt regelverk, som har byggts ut samtidigt med delegeringen. ESV har i uppdrag att mäta hur pass väl det ekonomiadministrativa regelverket efterlevs och årligen rapportera myndigheternas ekonomiadministrativa värden (EA-värden) till regeringen.

Myndighetens ledning

Myndigheterna leds av antingen myndighetens chef (enrådighetsverk), myndighetschef tillsammans med styrelse med begränsat ansvar, styrelse med fullt ansvar eller nämnd (nämndmyndighet).

¹¹⁸ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 9. kap. 3 §.

¹¹⁹ Finansdepartementet, *Cirkulär om mål- och resultatdialoger år 2007*, Fi 2007:2.

¹²⁰ Prop. 1993/94:185, s. 20, bet. 1993/94:KU42, rskr. 1993/94:381.

¹²¹ 7 §, lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Den första januari 2008 träder en ny förordning i kraft, myndighetsförordningen (2007:515), i vilken det anges att myndigheten leds av myndighetens chef (enrådighetsverk), styrelse (styrelsemyndighet) eller nämnd (nämndmyndighet). Med denna förordning har ledningsformen styrelse med begränsat ansvar utgått, men kvar finns den ledningsform som tidigare benämnts styrelser med fullt ansvar.

Intern styrning och kontroll

Den nya myndighetsförordningen och förordningen (2007:607) om intern styrning och kontroll betonar myndighetsledningens ansvar för att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår av 3 § myndighetsförordningen, nämligen att ledningen ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Utnämning

Regeringen styr även genom utnämningar av chefer. Verksförordningen anger att myndighetens chef anställs genom beslut av regeringen (32 §). Regeringen utser också ledamöter i styrelser och insynsråd (33 och 34 §§). Den nya myndighetsförordningen innebär i dessa avseenden inga förändringar.

3.11 Ryckighet och permanens

Utvecklingen av styrsystemet kan beskrivas som ryckig, åtminstone i ett avseende. Dokument och analyskrav som under några år har stor betydelse blir efter hand oviktiga. Det gör att man får förståelse för de tjänstemän som uppfattat reformerna som snabbt övergående kampanjer. Samtidigt återkommer vissa grundföreställningar och problembilder årtionde efter årtionde.

Reformerna i styrsystemet har sedan länge haft ett par överordnade motiv: omprövningsförmåga och effektivitet, som inte minst skulle uppnås genom delegering till myndigheterna. Ett tredje motiv är sedan 1980-talet genomsynlighet. Det skall gå att få reda på vad olika verksamheter kostar och kostnaden för att förverkliga olika mål. På en överordnad nivå kan man därför uppfatta utvecklingen sedan 1960-talet som konsekvent. Mera grundläggande föreställningar eller antaganden har dock inte diskuterats särskilt mycket. Uppföljningarna och utvärderingarna av styrsystemet har varit fokuserade på just det tillfälliga, t.ex. enskilda dokument, implementeringen av en viss teknik etc. I ett kommande kapitel sammanställer vi denna typ av erfarenheter (kap. 5). Därefter kommer vi att diskutera om en del av problemen som noterats i genomförandet kan bero på att vissa grundläggande antaganden kan sättas i fråga.

Till det drag av ryckighet som vi anser oss kunna notera har säkert bidragit att nya inslag har presenterats som kraftigt överlägsna de förändringar som gjordes kanske bara några få år tidigare. Vid varje tidpunkt har det funnits en stark tro på att finna en lösning som kan appliceras på en rad olika problem, också på dem som genereras av tidigare reformer.

4 Styrningens praktik

Ett syfte med detta kapitel är att ge en bild av hur regeringens styrning av förvaltningen fungerar i praktiken. Ett annat syfte är att beskriva på vilket sätt olika former av information används i styrningen av myndigheterna och annat beslutsfattande. Centralt i denna del av beskrivningen är myndigheternas roll som informationsförsörjare eftersom många av de reformer som gjorts i styrningen syftat till att förbättra tillgången på information.

Vi har i förra kapitlet beskrivit förändringar i styrsystemet sedan 1980-talet. En fråga är om praktiken har förändrats på ett sätt som motsvarar de föreställningar som fanns om hur det borde gå till.

4.1 Att sortera praktiken

I vårt försök att skapa en bild av styrningens praktik har vi använt oss av olika typer av källor, vilket vi återkommer till i avsnitt 4.2. Vi har formulerat ett antal frågor som vi skall besvara i detta kapitel. I samband med flera av dessa frågor kommer vi särskilt att diskutera konsekvenserna av EU-medlemskapet.

- *Hur styrs myndigheterna genom instruktion och regleringsbrev?*

Inte minst sedan 1990-talets början har styrningens formella struktur förändrats i centrala avseenden. Regleringsbreven har kommit att få en annan roll i styrprocessen än tidigare. Därför skall vi beskriva hur olika delar i den formella styrningen i dag förhåller sig till varandra och då särskilt instruktion och regleringsbrev. När vi belyser regeringens styrning genom instruktion och regleringsbrev är det betydelsefullt att se på vilka skillnader som finns mellan dokumenten och vad som kan förklara dessa skillnader.

- *Vilken omfattning och betydelse har informella kontakter mellan regering och myndigheter?*

Sedan 1980-talet har synen på informella kontakter förändrats. De kan innebära utbyte av information men också ha inslag av styrning. Det är ingen orimlig hypotes att inslagen av styrning ökat. Givet vår ambition att här ge en bild av styrningen i praktiken är omfattningen av informella kontakter och deras innehåll en viktig fråga liksom frågan om vilket samband som finns mellan informell och formell styrning.

- *Vilken form har valts för myndighetens ledning?*

Regeringen kan välja olika former för ledningen av de enskilda myndigheterna, nämligen enrådighetsverk, styrelser med begränsat ansvar, styrelser med fullt ansvar och nämndmyndigheter.¹

- *Hur försörjs regeringen med information?*

Många av de förändringar som gjorts under de senaste decennierna har syftat till att förbättra regeringens tillgång på information. Flera åtgärder som har sin upprinnelse såväl i Förvaltningsutredningen som i Verksledningskommittén har handlat om att skapa ett inflöde av information till regeringen bl.a. för att möjliggöra omprövningar (kap. 3). Vi har också sett att kraven på årsredovisningar och andra former av återrapportering i hög grad haft sin grund i föreställningen att det i viktiga avseenden saknas information. Regeringen har ansetts behöva mer och bättre information, både för sin styrning av förvaltningen och för att kunna ta fram förslag till riksdagen. Riksdagens kontroll av regeringen förutsätter att regeringen i sin tur har tillgång till ett bra underlag för att informera riksdagen. Hur regeringen försörjs med information är därför en viktig fråga. Den kan delas upp i underfrågor:

- Vilka är de huvudsakliga producenterna av informationen?
- Vad handlar informationen om? Avser informationen prestationerna och deras kvalitet eller de yttre effekterna av olika statliga insatser?

¹ I och med den nya myndighetsförordningen (2007:515) som träder i kraft den 1 januari 2008 utgår formen styrelse med begränsat ansvar.

- Vilken kvalitet har informationen?
- Tas informationen fram ad hoc och kanske med frågor som växlar över tiden eller är den mera förutbestämd och återkommande?
- Hur används informationen? Och vilken information används inte?

När vi besvarar dessa frågor kommer vi särskilt att belysa myndigheternas roll som informationsproducenter. Förändringar i styrsystemet har inneburit att myndigheterna avsetts därvidlag få en annan roll. Myndigheterna har bl.a. tilldelats ett avsevärt mer omfattande grunduppdrag när det gäller att ta fram information om den egna verksamheten. Inte minst har detta skett genom kraven på årsredovisning och rapportering av särskilda uppdrag under året. Många myndigheter har också fått speciella utvärderings- och utredningsuppgifter.

- *Vilken information får riksdagen av regeringen?*

Regeringen skall informera riksdagen om sin styrning av förvaltningen och om resultatet. Hur ser detta utflöde av information från regeringen ut i praktiken? Avsnittet koncentreras till vilken information som riksdagen får av regeringen i budgetpropositionen.

- *Vilka andra effekter har iakttagits?*

De förändringar som genomförts kan också ha fått andra effekter som kan vara betydelsefulla, inte minst effekter för myndigheternas interna styrning och verksamhet. Litteraturen har också i ökad grad diskuterat negativa effekter till följd av vissa av reformerna i det inomstatliga styrsystemet. Vi skall se på om några sådana icke önskade effekter har konstaterats i den svenska praktiken.

Vi har i huvudsak disponerat kapitlet utifrån dessa frågor. I ett särskilt avsnitt (4.3) kommer vi dock att som en bakgrund beskriva Regeringskansliets beredningsprocess eftersom denna kan antas påverka många av de iakttagelser som kan göras. Till detta kapitel har vi också fört en mer sammanfattande redogörelse av erfarenheterna av reformer avseende den statliga styrningen i andra länder.

Allra först skall dock något sägas om det material vi använt som underlag.

4.2 Källor

Vi har använt oss av fyra typer av källor:²

- Tidigare studier gjorda av de myndigheter som kan ses som bl.a. implementörerna av reformer i styrsystemet, t.ex. ESV, Statskontoret, Verva, dåvarande RRV och Riksdagens revisorer samt efter den 1 juli 2003 Riksrevisionen.
- Utredningar publicerade i SOU- och Ds-serierna.
- Avhandlingar och andra akademiska studier.
- Utredningens egna studier och iakttagelser.

Tidigare myndighetsstudier

En särskild krets av myndigheter svarar för en betydande del av de studier och kartläggningar som är relevanta för vårt uppdrag. Det är myndigheter som har haft ett centralt ansvar för att genomföra, utveckla och utvärdera olika reformer i styrsystemet. Myndigheterna har haft ett operativt ansvar för styrsystemet.³

Sammantaget har dessa myndigheter sedan år 1995 genomfört mer än 30 studier.⁴ De har haft skiftande omfattning vad gäller dels de företeelser som studerats, dels vilken typ av empiri som använts. Den studie som publicerades av ESV år 1999, *Myndigheternas syn på resultatredovisningen*, byggde på intervjuer med nyckelpersoner i myndigheterna vid två olika tillfällen (1996 och 1998) och utgör ett exempel på studier av betydande omfattning både vad gäller material och analytisk ambition.

² I kategoriseringen av olika källor finns gränsfall. Det förekommer t.ex. forskningsrapporter som publicerats i departementsserien.

³ Till denna grupp har vi också fört RRV vilket framstår som självklart, åtminstone före den 1 juli 1998, då myndigheten hade de uppgifter som sedan fördes till ESV. Vi har dock valt att föra de studier som även därefter gjordes inom RRV och sedan Riksrevisionen till denna grupp liksom granskningar av Riksdagens revisorer.

⁴ Rapporter som innehåller någon form av kartläggning eller studie om hur något ser ut och med viss omfattning, dvs. mer än 30 sidor och inte promemorior, förstudier eller interna myndighetsdokument. Inte heller rapporter som handlar om styrningen av en enskild myndighet eller verksamhet. Däremot har vi täckt in lägesbeskrivningar av resultatstyrningen.

Merparten av dessa studier handlar dock om mycket avgränsade inslag i styrsystemet vid ett tillfälle. I de fall man återkommit till samma frågor med ungefär samma upplägg vid flera tillfällen ligger studien långt tillbaka i tiden. Inom RRV genomfördes t.ex. i början och mitten av 1990-talet återkommande studier om regleringsbrev och årsredovisningar.

De frågor som tas upp kan också ha mer eller mindre av färskvarukaraktär. Vissa studier är så starkt fokuserade på t.ex. ett visst regelverk att de knappast är användbara när detta väl ändras. Andra studier däremot tar upp problem som är mera grundläggande vid en diskussion om regeringens styrning av förvaltningen.

Myndigheterna har haft fokus på skilda frågor. Studier inriktade på resultatinformation och dokumenten dominerar. Det går att utläsa vissa teman, delvis kopplade till uppgift och roll hos respektive aktör. Så har exempelvis ESV i huvudsak studerat och analyserat dokument och frågor kopplade till regelverket. Statskontoret har på uppdrag av bl.a. Ansvarskommittén tagit fram rapporter om sektorisering. Verva, och tidigare Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR), har haft fokus på vad man kallar processororienterad verksamhetsstyrning och ett horisontellt perspektiv. Myndigheterna har också samarbetat och tagit fram rapporter gemensamt, t.ex. rapporter om processororientering av dåvarande KKR och ESV.

Tablå. Rapporter 1995–2006

Rapport	Objekt	Mål	återrapportering, verksamhetsstruktur	Dokumentation och användning (resultat)information	Kvaliteten informationen	Regelverket	Organisation, ledningsform, ansvarsfrågor	Informella kontakter	Kostnader styrningen	Stupprör, fragmentering m.m.	Principer för styrning (styrsystemet)
RRV 1995:40, Effektivare styrning (J)		x	x	x							
RRV 1996:13, Resultatstyrning i myndigheten		x	x								x
RRV 1996:18, Beslut och informationsanvändning				x							
RRV 1996:36, Med resultatet i fokus (lägesrapport)											x
RRV 1996:50, Förvaltningspolitik i förändring											x
Riksdagens revisorer, 1996/97:11, Analys och användning av resultat i Regeringskansliet		x	x								
RRV 1997:11 och Statskontoret 1997:6, Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna					x						
RRV 1998:46, Resultatinformation i budgetpropositionen (J)					x						
ESV 1999:19, Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar		x						x			
ESV 1999:20, Myndigheternas syn på resultatstyrningen (J)				x							
Statskontoret 2000:9, Utvärdering. Styrelser med fullt ansvar							x				
Statskontoret, 2000:17, Utvärdering och politik – en kartläggning av utvärderingarna i budgetpropositionerna				x	x						
Statskontoret, 2000:19, Resultatredovisning och resultatbedömning i budgetpropositionen år 2000					x						
ESV 2001:19, Resultatkontrakt?		x					x				
Riksdagens revisorer, 2001/02:4. Regeringskansliet – en myndighet, tio departement eller hundra enheter?							x				
Statskontoret, 2002:20, Utvärderingar – Av vem och till vad? (J)				x					x		
Statskontoret, 2002:21, Utvärderingar och politik II (J)				x	x						
ESV 2002:14, Effektiv resultatredovisning					x						
Riksdagens revisorer, 2002/03:15, Myndigheternas årsredovisningar – en anakronism				x							
ESV 2003:4, En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet				x							
Statskontoret 2003:11, Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande							x				
ESV, Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning											x
ESV 2003:30, Att styra med generella krav i staten		x								x	
KKR, Processororientering i staten, 2003										x	
Statskontoret 2004:9, Myndigheternas ledning och organisation							x				
ESV 2004:5, Konsten att styra		x	x								
ESV 2004:22, Vidareutvecklad årsredovisning				x		x					
KKR, Processbaserad verksamhetsstyrning i staten, 2004										x	
Statskontoret 2005:3, Sektorisering inom offentlig förvaltning										x	
Statskontoret 2006:3, Effektiv styrning?										x	x
Statskontoret 2006:13, På tvären – styrning av tvärssektoriella frågor										x	
ESV 2006:3, Frysningen 2005						x					

Kommentar till kolumnerna: Kostnader styrningen avser resurser, bemanning och kapacitet.

(J) betyder att det i rapporterna finns empiri med jämförelse över tid.

Riksrevisionens årliga rapporter finns inte med i sammanställningen, på grund av vår avgränsning.

Forskning

Den forskning som beskriver styrningens praktik inom staten är begränsad men har ökat under senare år. Forskningen har varit inriktad på avgränsade företeelser men också på diskussionen om och synsättet på styrningen. Så finns exempelvis viss forskning kring hur Regeringskansliet fungerar inom ramen för det pågående forskningsprogrammet *Regeringskansliet och samhällets organisering*.⁵

Även i nästa kapitel (kap. 5) kommer svensk och utländsk forskning att användas för att diskutera orsakerna till vissa av de praktiska erfarenheterna.

Vårt eget material

Vi har endast i begränsad utsträckning genomfört egna empiriska studier. De studier som gjorts är starkt inriktade på att komplettera existerande studier och undersökningar:

- Seminarier med 25 myndighetschefer och åtta förutvarande statssekreterare; sammanlagt fem seminarier för att få del av deras praktiska erfarenheter av och synpunkter på regeringens styrning av myndigheterna samt användningen av information vid olika beslut. Seminarierna har varit styrda på så sätt att deltagarna har fått ta del av frågor och i viss mån utredningens grundsyn i förväg. Seminarierna har gett ögonblicksbilder och deltagarnas upplevelser av hur styrningen fungerar. De genomfördes i huvudsak under hösten 2006.
- Intervjuer med sju nuvarande statssekreterare och tolv departementsråd för att få en fördjupad kunskap om inflödet av information och om vilken typ av information som används i olika beslutssituationer. Intervjuerna gällde också hur myndigheterna styrs, skillnader i styrningen av olika myndigheter och vilka faktorer som kan förklara dessa skillnader. De personer vi intervjuat har valts ut i syfte att få en spridning mellan olika typer av verksamheter och departement. Vid intervjuerna har vi ställt öppna frågor, dvs. frågor som förhoppningsvis i mycket ringa mån styrt de intervjuades svar. De som intervjuats har

⁵ Premfors & Sundström, 2007, *Regeringskansliet*, Erlandsson, 2007, *Striderna i Rosenbad*, Jacobsson & Sundström, 2006, *Från hemvävd till invävd*.

utlovats anonymitet. Intervjuerna genomfördes i huvudsak under våren 2007.

- En studie av 25 myndigheters instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar för att utröna bl.a. hur regeringens styrning är konstruerad, sambanden mellan de olika dokumenten och vilken information som finns i dokumenten. Regleringsbreven avser budgetåret 2006 och årsredovisningarna verksamhetsåret 2005. Studien omfattade Gentekniknämnden, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Inspektionen för strategiska produkter, Kommerskollegium, Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete, Statens räddningsverk, Totalförsvarets pliktverk, Barnombudsmannen, Läkemiddelsverket, Socialstyrelsen, Datainspektionen, Finansinspektionen, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Lunds universitet⁶, Naturhistoriska riksmuseet, Statens skolverk, Ungdomsstyrelsen, Konsumentverket, Boverket, Lantmäteriverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Banverket och Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- En beräkning av omfattningen av den utvärderings- och utredningsverksamhet som myndigheterna, Regeringskansliet och kommittéväsendet bedriver.⁷
- Analys av innehållet i delar av budgetpropositionen avseende budgetåret 2007. Analysen är avgränsad till sju politikområden av olika karaktär: finansiella system och styrning, regional utvecklingspolitik, miljöpolitik, konsumentpolitik, utbildningspolitik, kulturpolitik samt arbetsmarknadspolitik.

Materialens samlade kvalitet

Ett problem är att många av studierna kommer från myndigheter som samtidigt har haft ett operativt ansvar för att utveckla styrssystemet. Studierna måste därför till stor del betraktas som subjektiva. Vi har fått förhålla oss till detta, ställa relevanta frågor till materialet, och där det är möjligt också använda andra källor.

Idealt skulle de olika undersökningarna ha kompletterat varandra på så sätt att var och en av dem utgjorde en pusselbit och

⁶ Vi har också studerat regleringsbrev avseende Gemensamma bestämmelser för universiteten och högskolor m.m.

⁷ Studien är genomförd på uppdrag av utredningen av konsulten och utvärderingsforskaren Kim Forss.

att vi genom dem sammantaget fick en bild av det vi kallat styrningens praktik. Det är inte fallet. Det hindrar dock inte att enskilda studier är välgjorda.

De intervjuetoder som ofta används, även av oss själva, innebär risker. I intervjuerna upprepas ofta uppfattningar och hänvisas till olika problem som anses föreligga. Det kan vara frågor som tagits upp i studier och sedan diskuteras i olika sammanhang. Det finns därmed risk för rundgång. Vi tror att det kan uppstå ett slags inlärd problembilder och förklaringsmodeller. Några gånger kan detta bli så uppenbart att den tillfrågade själv kommenterar detta. Någon av de intervjuade har då utbrustit: ”oj då, det där stämmer inte alls med vad jag sa från början”. Intervjuerna har trots dessa svårigheter ett värde för förståelsen av hur olika aktörer ser på styrningen.

4.3 Regeringskansliets beredningsprocess

Regeringskansliets uppgift är enligt dess instruktion att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet.⁸ Regeringskansliet kan beskrivas som regeringens stab och är numera en sammanhållen myndighet. I regeringsformen anges att det i Regeringskansliet skall ingå departement med ansvar för skilda verksamhetsgrenar och att regeringen fördelar ärenden mellan departement.⁹ Regeringen bestämmer antalet departement och indelningen. Regeringskansliet har också stora möjligheter att själv bestämma om berednings- och beslutsprocesser. Regeringsformen anger att beslut skall fattas av regeringen vid regeringssammanträden och att det minsta antalet deltagande statsråd skall vara fem. Det finns också ett beredningskrav i 7 kap. 2 § RF.¹⁰

Regeringens sammanträden är navet i Regeringskansliets verksamhet. Regeringen fattar alla beslut kollektivt. För att kunna avgöras måste ett ärende vara färdigberett vilket innebär att alla berörda statsråd genom sina departement skall ha varit delaktiga och haft möjlighet att framföra sina synpunkter. Processen för

⁸ Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁹ Regeringsformen 7 kap. 1 §.

¹⁰ Premfors & Sundström, 2007, *Regeringskansliet*, s. 38–39. Regleras i 7 kap. 3–4 §§ RF. I 7 kap. 2 § RF anges att ”Vid beredning av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig”.

detta är gemensam beredning. Gemensam beredning innebär att ett ärende som rör flera departements verksamhetsområden skall handläggas inom det departement där det huvudsakligen hör hemma och beredas i samråd med övriga berörda departement.¹¹ Om ett annat än det departement som är huvudman för ett ärende begär gemensam beredning, skall så alltid ske.¹² Frågor som inte kan lösas ut på lägre tjänstemannanivå hissas till en högre nivå och därefter till den politiska nivån (statsekreterare eller statsråd).

Samordningen inom Regeringskansliet kan beskrivas som horisontell och grundas på en förhandling mellan olika intressen. På så sätt tydliggörs olika ståndpunkter, något som anses vara en styrka för att få väl avvägda beslut.¹³ Bevakning av revir beskrivs i olika sammanhang leda till att vissa frågor inte får genomslag. Samtidigt framhålls också att detta är ett uttryck för ”reella politiska intressekonflikter och att det är riktigt och viktigt att dessa får ’nötas’ mot varandra”.¹⁴ Intressekonflikter och förhandling kan på detta sätt ses som en positiv och naturlig konsekvens av hur Regeringskansliet är organiserat men också en förutsättning för väl grundade beslut. Specialisering och arbetsfördelning mellan olika enheter och departement kan ses som en främjare av effektivitet och ökad kvalitet i beslutsfattandet.¹⁵

I olika rapporter beskrivs dock Regeringskansliet som sektorisera, och problem med sektorisering framhålls; bl.a. fragmentering och bristande samordning. Det har också handlat om att Regeringskansliet inte förmår hantera frågor som rör flera departement.¹⁶ Denna typ av kritik har framförts under längre tid. I mitten av 1990-talet framfördes att Regeringskansliet inte förmår hantera frågor av mer strukturell betydelse som rör flera enheter och departement.¹⁷

I en rapport från Finansdepartementet framförs att ett centralt problem med den gemensamma beredningen är att olika intressen kommer in för sent i processen. Det hindrar bl.a. strategisk

¹¹ 13 och 15 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

¹² Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, ”Samrådsformer i Regeringskansliet” PM 1997:4, reviderad 2002-02-06.

¹³ Larsson, 1986, *Regeringen och dess kansli*, s. 128.

¹⁴ Ehn & Sundstöm, ”Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen” i SOU 1997:15, s. 178 f. Se även Larsson, 1986, *Regeringen och dess kansli*, s. 275–276.

¹⁵ Premfors & Sundström, 2007, *Regeringskansliet*, s. 184–185.

¹⁶ Ansvarskommittén, SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, Statskontoret 2005:3, *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, Finansdepartementet, *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik*.

¹⁷ Ds 1995:6, *ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*, s. 95.

styrning och samsyn och främjar att särintressen pressar fram enskilda formuleringar i olika beslut såsom instruktioner och regleringsbrev. För att den gemensamma beredningen skall fungera måste berörda departement få en reell möjlighet att föra fram synpunkter och påverka ärendet innan det avgörs. Ett annat problem som lyfts fram är att incitamenten för tjänstemännen att beakta andra perspektiv än sitt egna är små. Ytterligare ett problem är att ingen känner ansvar för det slutliga beslutet i och med kompromisserna.¹⁸

Antalet frågor som spänner över olika departement har enligt Regeringskansliet och Statskontoret ökat. Samtidigt har nya arbetsätt och arbetsformer införts; projektgrupper, arbetsgrupper och tvärsektoriella nätverk för att främja helhetssyn och samordning. Ombildningen av Regeringskansliet till en myndighet beskrivs som ett led i detta utan att för den skull ta bort den grundläggande ordningen för samordning baserad på förhandlingar mellan olika departement.¹⁹ Deltagandet i tvärdepartementala arbetsgrupper visar sig i en jämförelse mellan år 2005 och år 1980 ha legat relativt stabilt.²⁰

Kritik har också framförts om att Regeringskansliets arbetsformer bidrar till en fragmenterad styrning av myndigheterna. Det saknas arbetsformer som stödjer ett helhetsperspektiv och en samlad strategi.²¹

När Regeringskansliet slogs samman till en myndighet förblev den organisatoriska strukturen på det stora hela oförändrad.²² Reformen bedöms inte ha inneburit några större förändringar av verksamheten men beskrivs ha skapat förutsättningar för ett samlat, flexibelt och effektivt Regeringskansli. Enligt Regeringskansliets egen beskrivning innebar sammanslagningen en markering av att departementen som helhet är en samlad resurs för regeringen.²³

¹⁸ Finansdepartementet, *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik*, s. 6, 52 f.

¹⁹ Ds 2003:44, *Regeringskansliet en myndighet*, Statskontoret 2005:3, *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, s. 37–38.

²⁰ Premfors & Sundström, 2007, *Regeringskansliet*, s. 160.

²¹ Finansdepartementet, *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik*.

²² Erlandsson, 2007, *Striderna i Rosenbad*, s. 122 f.

²³ Ds 2003:44, *Regeringskansliet en myndighet*, s. 54.

4.4 Instruktioner och regleringsbrev

Myndigheternas handlande kan bindas genom lagar och regleringsbeslut. Myndigheternas verksamhet är i olika omfattning reglerad av lagar beroende på verksamhetens art. Viss verksamhet såsom myndighetsutövning är mera reglerad än annan. De regler som gäller myndigheterna och deras verksamhet kan gälla samtliga myndigheter, exempelvis verksförordningen, eller endast en enskild myndighet. Detta avsnitt koncentreras till myndigheternas instruktioner och regleringsbrev.

4.4.1 Innehållet i regleringsbreven

Flera studier har gjorts av regleringsbreven. Det är dock svårt att jämföra de olika studierna. Vi har själva studerat tjugofem regleringsbrev och jämfört dessa med samma myndigheters instruktioner. Redovisningen i det följande bygger i huvudsak på denna genomgång. På några punkter görs jämförelser med andra studier.

Hur mål kan beskrivas

Riksrevisionen har framfört att målen för myndigheterna ofta är allmänt formulerade och otydliga. De är ofta övergripande och oprecisa vilket leder till att regeringen överlåter för stort tolkningsutrymme till myndigheten.²⁴ I flera andra studier beskrivs mål ofta som oprecisa, oklara etc. Det är i efterhand inte alldeles enkelt att förstå vad som menas med sådana beskrivningar.

Det förefaller finnas en tendens att förväxla problemen som gäller realismen i målet med frågan om hur konkret målet är. Många mycket övergripande mål kan vara mycket konkreta, t.ex. det klassiska målet att före en viss bestämd tidpunkt sända en man till månen. Den s.k. nollvisionen för trafiksäkerhetsarbetet är av samma karaktär. Det är uppenbart lätt att se om ett sådant mål är uppfyllt oberoende av olika uppfattningar om dess realism.

²⁴ Riksrevisionen, RiR 2005:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2005*, s. 16–17, 24.

Det övergripande målet ”ungdomar skall ha verklig makt” är ett exempel på ett abstrakt mål.²⁵ Mål kan således vara abstrakta eller konkreta oavsett målnivå – var målet finns i en effektkedja.

Hur allmänt eller detaljerat ett mål är har att göra med utförlighet och säger därmed något om tolkningsutrymmet och därmed om myndighetens handlingsalternativ.

Vår uppfattning är att målen som förmedlas i regleringsbrev i alla dessa avseenden är mycket skiftande. Det finns gott om abstrakta och allmänt formulerade mål även på låga nivåer i verksamhetsstrukturen.

Målen är ofta desamma år efter år

Regleringsbrev upprepar uppgifter som anges i myndigheternas instruktion. Redan i en studie från mitten av 1990-talet framhöll RRV att ”Nästan hälften av de övergripande målen är snarare övergripande myndighetsuppgifter.”²⁶

De regleringsbrev vi studerat visar att målen i regel inte är av årlig karaktär, dvs. att de gäller bara under det år som regleringsbrevet avser. Målen beskriver vad myndighetens verksamhet syftar till och har mer permanent karaktär. Det är sällsynt med mål som skulle kunna tolkas som att de gäller bara för det år som regleringsbrevet avser, även om vi har funnit några sådana exempel.

Däremot finns i flera regleringsbrev mål som uttalat har ett längre tidsperspektiv, exempelvis målet att halvera antalet sjukdagar. Ett annat exempel är Lunds Universitet där mål anges för tre år och planeringsförutsättningar för de därefter kommande fyra åren. Målen i detta fall avser liksom för andra lärosäten antalet avlagda examina, heltidsstudenter och utbildningar.

Målen avser i hög utsträckning effekter i samhället

Det finns myndigheter vars mål i huvudsak handlar om prestationer, exempelvis Kriminalvården, eller myndighetens interna processer, exempelvis Åklagarmyndigheten. I två tredjedelar av regleringsbrev är det dock vanligast med mål som avser yttre

²⁵ I språkvetenskapliga sammanhang skulle det sägas att ett sådant abstrakt mål har stort betydelseomfång och litet betydelseinnehåll. Se Melin & Lange, 2000, *Att analysera text*, s. 45.

²⁶ RRV 1995:40, *Effektiva styrelser*, s. 20.

samhällseffekter. Flera myndigheter har nästan uteslutande sådana mål. Ett exempel är Konsumentverket där mål för politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar handlar om effekter. Målen är av typen: ”Konsumenterna har en stark ställning och inflytande på marknaden” och ”väl fungerande och hållbara arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet”.

En fråga som därför kan ställas och som vi återkommer till i nästa kapitel är om mål som är inriktade på effekter är styrande. Det är en empirisk fråga som inte kan besvaras när vi studerar regleringsbrev. Men de samtal vi fört med statssekreterare, departementsråd och myndighetschefer har gett viss kunskap om målens styrande effekt. Målen måste också ses i perspektivet att de kan ha till syfte att legitimera myndighetens verksamhet.

Vår bild är att de övergripande effektmålen tappar i styrkraft, om det samtidigt finns mer prestationsnära mål eller mål inriktade på processen. Regeringen har ju då valt en handlingsstrategi för hur myndigheten skall bidra till det övergripande målet vilket då i realiteten leder till att det inte är det övergripande målet som är styrande. Exempelvis har universitet och högskolor övergripande mål som handlar om både effekter och processer samt mycket konkreta produktionsmål om antalet studenter, examina etc.

Målnedbrytning

Verksamhetsstrukturen med mål på flera nivåer hanteras på olika sätt. I flera fall finns inte någon nedbrytning av målen. Samma mål upprepas på olika nivåer i verksamhetsstrukturen, men formuleringarna skiljer sig åt. Exempelvis är ett av Räddningsverkets övergripande mål att ”minska risken för och konsekvenserna av olyckor och svåra påfrestningar på samhället i fred och minska lidande och skadeverkningar av olyckor och katastrofer i andra länder.” Målet för ett av verksamhetsområdena, Skydd mot olyckor, ger inte någon konkretisering: ”Målet är att skydda kvinnors, mäns och barns liv, säkerhet och hälsa mot olyckor samt att förhindra eller begränsa skador på egendom och liv.” Verksamhetsområdet bryts i sin tur ner i fem verksamhetsgrenar och åtta mål. Flera av dessa mål har en nästan identisk formulering som målet för verksamhetsområdet. Vi tolkar detta som ett uttryck för att verksamhetsstrukturen tvingar fram formuleringar av mål. En annan förklaring är att samma mål är gemensamt för flera aktörer.

I vissa fall väljer man att fördela målen på olika myndigheter snarare än att bryta ner dem. Det gäller när flera aktörer, exempelvis universitet och högskolor, skall bidra till samma mål. Det kan också gälla att myndigheter med olika verksamhet skall bidra till ett gemensamt mål.

En tredje variant är att målen bryts ner utifrån en uppfattning om hur de kausala förloppen ser ut. I de allra flesta fall finns tänkbara eller rimliga kausala kedjor, dvs. att ett mål är ett led i en kausal kedja som leder till ett övergripande mål. Däremot beskrivs inte de underliggande antagandena i regleringsbrevet; på vilket sätt myndighetens mål skall bidra till något eller hur ett mål antas påverka ett annat. För flera myndigheter finns flera mål avseende politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar vilket gör att målstrukturen i flera fall bildar en komplex struktur. Det är i dessa fall svårt att få en bild av hur olika mål hänger samman med varandra.

Det oklara sambandet mellan mål på olika nivåer har tidigare uppmärksammats av Riksdagens revisorer på kommunikationsområdet (innan nuvarande verksamhetsstruktur infördes). Riksdagens revisorer observerade också målkonflikter, mångfalden av mål och konsekvenser för överblickbarheten. Revisorerna ansåg att regeringen genom målformuleringarna gjorde myndigheterna ansvariga för mer än vad som var rimligt.²⁷

Återrapporteringskraven i regleringsbrevet

I tidigare studier har många påståenden gjorts om kraven på återrapportering. De pekar i olika riktningar. Flera studier påpekar att återrapporteringskraven är detaljerade, specificerade och på en mycket konkret nivå.²⁸ Andra däremot att de är otydliga.²⁹

Vår bedömning bekräftar att återrapporteringskraven är mycket skiftande. Det går att finna både allmänna och detaljerade återrapporteringskrav i de enskilda regleringsbrevet. Ett allmänt ofta förekommande återrapporteringskrav är ”redovisa måluppfyllelsen”.

²⁷ Riksdagens revisorer, Rapport 1996/97:11, *Analys och användning av resultat i Regeringskansliet*.

²⁸ Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning?* s. 15.

²⁹ Riksrevisionen, RiR 2005:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2005*, s. 16–17, 24.

Vanligast är att återrapporteringskraven har ett inre produktionsperspektiv. Det kan vara krav på redovisning av olika insatser och åtgärder, såsom ”vilka åtgärder som vidtagits för att stödja och utveckla räddningstjänstens förmåga att inom godtagbar tid effektivt genomföra räddningstjänster” (Räddningsverket).

Många krav framför allt under rubriken organisationsstyrning handlar om processen, hur myndigheterna arbetar med att beakta olika perspektiv i verksamheten såsom mångfald, jämställdhet med mera. Exempelvis skall Kriminalvården redovisa andelen kvinnor och män bland de anställda som genomgått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor.

Flera återrapporteringskrav är av karaktären att de kräver omfattande utvärderingar som binder stora resurser hos myndigheten. Men kraven kan också, vilket framkommit i våra seminarier med myndighetschefer, hanteras genom att myndigheterna tolkar om kraven så att de blir hanterbara.

Motiv för återrapportering

Vi har i våra intervjuer och seminarier fått en bild att det finns flera olika motiv till återrapporteringskraven. För det första ett omedelbart behov av information för att veta hur myndigheten och dess verksamhet utvecklas. Beställaren har då klart för sig hur informationen skall användas. För det andra att information på något sätt kan vara bra att ha för att möta eventuella frågor från den politiska ledningen; ett motiv som noterats också i en rapport från Finansdepartementet.³⁰ För det tredje kan återrapporteringskraven vara avsedda att styra. De kan också, oberoende av om detta varit avsikten, av mottagaren uppfattas som styrande. Det kan också finnas ytterligare skäl till krav på återrapportering.

Ett sätt att ge återrapporteringskraven styrkraft är att göra dem detaljerade, dvs. minska tolkningsutrymmet. Ett fiktivt exempel får illustrera: ”Redovisa handläggningstiden” är relativt allmänt formulerat, medan ”redovisa hur många ärenden som handlagts inom trettio dagar” är detaljerat så att det kan, avsiktligt eller inte, uppfattas som styrande. Kriminalvården har exempelvis ett återrapporteringskrav inriktat på åtgärder som vidtagits för att särskilt uppmärksamma de behov som personer under tjuogoett år och

³⁰ Carling, 2002, *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*, s. 13.

kvinnor har. Ett sådant återrapporteringskrav kan antas uppfattas som en styrsignal om att denna grupp är prioriterad.

Statskontoret har uppmärksammat att återrapporteringskraven i sig kan ha en styrande effekt, liksom avsaknaden av dem. Återrapporteringskraven påverkar även styrkraften hos målen. Om ett mål saknar återrapporteringskrav, har det sannolikt lägre styreffekt än om ett återrapporteringskrav finns kopplat till målet.³¹ I ESV:s intervjuer med statssekreterare framkommer att flera av dessa upplever att återrapporteringskraven över tiden blivit allt mer styrande.³²

Återrapporteringen avser ibland information som inte tycks hänga ihop med det mål under vilket kravet sorterar. Kraven på redovisning kan då avsiktligt eller oavsiktligt uppfattas styra mot andra mål än det mål som återrapporteringskravet tillhör.

Regeringsuppdrag

Regeringsuppdragen till myndigheterna är av mycket olika slag. Uppdragen handlar ofta om att göra analyser och beskrivningar av den egna verksamheten, dess effekter och utvecklingen på olika områden. Regeringsuppdragen och återrapporteringskraven har på så sätt stora likheter. Båda kräver ibland mycket omfattande utvärderingar som binder stora resurser hos myndigheten.

Flera av de myndigheter som har många uppdrag, exempelvis Skolverket, SIDA, Boverket och Socialstyrelsen, har också i sin instruktion ett generellt uppdrag att göra analyser och utvärderingar om utvecklingen på olika områden. Uppdragen kan vara konkretiseringar av instruktionen.

Regeringsuppdragen kan också utlösa nya aktiviteter. Många av dessa uppdrag handlar om beskrivningar av myndigheternas interna arbete, kartläggningar av kunskapsläget inom ett område eller effekter av olika insatser. Det kan också vara krav på insatser hos myndigheten för att förbereda nya uppgifter, utreda förslag till regelverk etc. Flera av dessa regeringsuppdrag är dock inte årliga vilket kan vara ett tecken på att instruktionerna inte hålls uppdaterade. Exempelvis är ett vanligt förekommande uppdrag att göra utgiftsprognoser. I regeringsuppdragen markeras ibland krav på

³¹ Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning?*, s. 48.

³² ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, s. 76.

samverkan/samordning med andra, i några fall är själva samverkan uppdraget.

I regleringsbrevet finns i vissa fall en sammanställning av redan tidigare givna regeringsuppdrag.

4.4.2 Regleringsbrevens tillskott till instruktionen är många gånger litet

Vår studie visar att regleringsbrev och instruktion har påfallande likheter. Båda används för att ange uppgifter och mål, krav på redovisningar och rapporteringar.³³

Regleringsbrevets tillskott till instruktionen kan bedömas utifrån flera aspekter. En sådan är om de har olika tidsperspektiv. Från föregående avsnitt vet vi dock att så inte alltid är fallet.

Tanken är att dokumenten skall ha skilda funktioner. Regleringsbrevens skall ange vad myndigheten skall uppnå det kommande året inom ramen för de uppgifter som anges i instruktionen. Detta kan tolkas som att regleringsbrevens skall ge uttryck för prioriteringar och preciseringar inom det grundläggande uppdraget. När vi närmare studerat regleringsbrev och instruktioner visar det sig dock att skillnaderna mellan dokumenten är små. Uppmaningarna är många gånger på samma nivå och ibland mer eller mindre identiska. Vad gäller målen varierar regleringsbrevens tillskott mycket; många gånger är det litet.

Vår bedömning är att regleringsbrevens största tillskott gäller regeringsuppdragen och återrapporteringskraven. I vissa fall är också detta tillskott litet och tillför endast rapporteringstidpunkter. I regleringsbrevens har vi exempelvis funnit regeringsuppdrag kopplade till myndigheternas sektorsansvar som ofta anges även i myndigheternas instruktioner. Regleringsbrevens används ibland för att markera tidigare fattade regeringsbeslut.

Regleringsbrevens rymmer uppmaningar och krav som anges i lagar och förordningar, såsom verksförordningen, förvaltningslagen och andra författningar som hör till myndighetens verksamhet.³⁴ Det kan illustreras av att Finansinspektionen i regleringsbrevet har som mål att handläggningen skall hålla hög kvalitet, vara snabb och

³³ Vår bild sammanfaller med den som tidigare getts av riksdagens revisorer som konstaterat att skillnaden mellan regleringsbrev och instruktion inte alltid är tydlig, Rapport 2001/02:4, *Regeringskansliet. En myndighet, tio departement eller hundra enheter?*, s. 41.

³⁴ Vi har inte jämfört regleringsbrev med de lagar som reglerar myndigheternas verksamhet. Men för vissa myndigheter är det tydligt att överlappningar finns.

kostnadseffektiv. Detta uttrycks också i förvaltningslagen. Vissa verksamheter finns reglerade i flera olika lagar, förordningar och andra typer av dokument såsom handlingsplaner.³⁵

Regleringsbrev återger, om än i varierande omfattning, ofta något som anges i myndighetens instruktion. Det kan vara uppgifter eller mål, något som även konstaterats av andra. ESV fann i en studie av regleringsbrev avseende år 2004 att hälften av målen för verksamhetsgrenarna återfanns i instruktionerna eller var preciseringar av uppgifter i instruktionerna.³⁶ En annan iakttagelse är att målen i många fall är omskrivningar av den verksamhet som myndigheterna skall bedriva på ett område.³⁷

Det förekommer att identiska uppmaningar anges i myndighetens instruktion och regleringsbrev. I ett extremfall vi funnit tillför regleringsbrevet inga uppmaningar utöver vad som står i instruktionen. Gentekniknämnden har endast ett mål vilket i huvudsak anges i myndighetens instruktion. Förklaringarna till detta kan vara flera. Det kan ha att göra med behovet/viljan att styra myndigheten. Men det kan också vara ett uttryck för att regleringsbrevet måste fyllas med innehåll oavsett om det behövs, dvs. att ett mål konstrueras till följd av verksamhetsstrukturen.

Upprepningar och snarlika formuleringar är vanligt mellan instruktion och regleringsbrev liksom mellan de olika målnivåerna i verksamhetsstrukturen. Finansinspektionen har exempelvis målen för verksamhetsområdet Finansiell tillsyn och normgivning angivna i sin instruktion.³⁸ Regleringsbrevet tillför i detta fall inte något i sak. Det som skiljer är formuleringarna. Snarlika formuleringar leder sannolikt till en tolkning av texterna. Vad är skillnaden mellan instruktionen och regleringsbrevet? På samma sätt tolkas texterna vid förändrade mål. Det blir en fråga om vad som är markerat, nedtonat, borttaget eller tillagt.

Det finns även andra typer av överlappningar där regleringsbrevets uppmaningar är på samma nivå som instruktionen eller t.o.m. mer abstrakta. Exempelvis anger instruktionen för Naturhistoriska riksmuseet stringent myndighetens uppgift: ”vårda, förteckna, vetenskapligt bearbeta och genom nyförvärv berika de

³⁵ Statskontoret har iakttagit dubbelreglering när det gäller tvärspektoriella frågor. Vissa områden, exempelvis jämställdhetspolitiken, regleras med både internationella konventioner och nationella lagar och förordningar och andra dokument, Statskontoret, 2006:13, *På tvären*, s. 16–17.

³⁶ Bl.a. i ESV 2004:25, *Konsten att styra*, s. 18.

³⁷ Tarschys, ”*Huru skall statsvercket granskas?*”, Ds 2002:58, s. 65.

³⁸ 2 § förordningen (2006:1022) med instruktion för Finansinspektionen.

samlingar som anförtrotts myndigheten”.³⁹ I regleringsbrevet anges mål såsom ”Förbättrade förutsättningar för samlingarnas bevarande”. Regleringsbrevet tillför inte någon detaljering eller konkretisering. Det är således svårt att se vad regleringsbrevet tillför av styrning. På några områden är det kanske fråga om vissa tillskott, förstärkningar, med mål som ”nå fler och nya besökare” där instruktionen anger att samlingarna skall hållas tillgängliga för allmänheten.

Sammanfattningsvis vill vi peka på de huvudsakliga skillnaderna mellan regleringsbreven och myndigheternas instruktioner. En uppenbar sådan är att regleringsbreven överlag är betydligt mer omfattande. I extremfallen kan de vara uppåt 70 sidor och ofta omfattar de ca 30 sidor. Instruktionen anger i flera fall kort och koncist syftet med myndigheten och dess uppgifter. Regleringsbreven är dessutom betydligt mer svårgenomträngliga än instruktionerna på grund av fler mål och verksamhetsstrukturen. Det gör att regleringsbreven många gånger inte är transparenta.

Vår uppfattning är att instruktionerna i regel är mer konkreta än regleringsbreven och samtidigt mer allmänt formulerade. Om man jämför regleringsbreven och instruktionerna i dessa termer, finns naturligtvis stora variationer. En myndighetschef kan uppleva att regleringsbrevet är mer abstrakt och allmänt än instruktionen. En annan kan säkerligen uppleva att myndighetens regleringsbrev är mera konkret och mera detaljerat än instruktionen.

4.5 Informella kontakter

Synen på och innebörden av de informella kontakterna mellan regeringen och myndigheterna har diskuterats under lång tid. Olika försök har gjorts att skapa en bild av omfattningen och innehållet i dessa kontakter. Kunskapsluckorna är detta till trots dock stora. En del av kunskapsbristen beror säkerligen på att det här handlar om ”en av de punkter där det är allra svårast att få tillförlitliga upplysningar” för att citera en studie redan från 1950-talet.⁴⁰

Med informella kontakter avsåg Verksledningskommittén ”det informella och oreglerade samspelet mellan regeringen och myndigheterna. I sak gäller frågan den påverkan som sker genom muntlig information från en ledamot av regeringen till ledningen

³⁹ Förordningen (2005:736) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet.

⁴⁰ Gunnar Heckscher, 1952, *Svensk statsförvaltning i arbete*, s. 241.

för en myndighet om innehåll och innebörd i olika typer av regeringsbeslut av betydelse för den enskilda myndigheten och dess ledning. Omvänt gäller saken den betydelse kontakterna kan ha för regeringsföreträdarens syn på verksamheten vid myndigheterna och vad detta kan betyda för framtida regeringsbeslut.”⁴¹

Innan vi går vidare måste vi dock klargöra vad vi avser med vissa centrala begrepp. Regeringens formella styrning innebär att det är regeringen som kollektivt fattar beslut. När vi talar om andra former av påverkan beskrivs dessa som informella.

När vi talar om sådan informell påverkan avses informella kontakter som kan syfta till både styrning och utbyte av information.

Hur mycket som är utbyte av information respektive styrning har inte studerats. Förvaltningsutredningen skrev att det informella samspelet innefattar både information och samverkan för att påverka och nå gemensamma mål, och att det knappast går att skilja dem åt.

De informella kontakterna kan i olika grad vara institutionaliserade, dvs. i förväg planerade, regelbundna och på något sätt dokumenterade. Mål- och resultatdialoger som har utvecklats mellan den politiska ledningen (statsrådet eller statssekreteraren) och myndighetens chef och i förekommande fall styrelsens ordförande har institutionaliserats i form av reglerade återkommande möten med dagordning och minnesanteckningar.

4.5.1 De informella kontakterna varierar i omfattning

Flera tidigare studier har konstaterat att det finns omfattande informella kontakter mellan regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna. I Verksledningskommitténs betänkande hävdas att de informella kontakterna är och alltid har varit mycket vanliga, inte minst mellan de opolitiska tjänstemännen i departementen och myndigheterna.⁴²

Maktutredningen undersökte redan i slutet av 1980-talet omfattningen av de informella kontakterna och konstaterade att dessa var vanliga. Var femte person inom Regeringskansliet hade någon myndighet som man stod i kontakt med så gott som dagligen. Senare studier har bekräftat att detta slag av kontakter är vanliga.

⁴¹ SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 91. Verksledningskommitténs definition av informella kontakter har senare använts av andra bl.a. ESV 1999:19, *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar*, s. 15.

⁴² SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 96.

En studie från forskningsprojektet Reko från år 2007 visar att tjänstemännen inom Regeringskansliet har kontakter främst med myndigheter tillhörande det egna departementet och därefter med EU-organisationer. Andelen som hade minst månatliga kontakter med myndigheter tillhörande sitt egna eller andras departement var 77 procent. Jämfört med Maktutredningens material från slutet av 1980-talet konstateras att kontakterna med myndigheterna minskat något och att de internationella kontakterna legat på ungefär samma nivå.⁴³

Våra intervjuer bekräftar tidigare studier, nämligen att omfattningen av kontakter varierar mellan olika delar av Regeringskansliet och mellan myndigheter.⁴⁴ För vissa tjänstemän är kontakterna dagliga med uppåt ett tiotal samtal varje dag. Det kan ha att göra med bl.a. politiskt tryck och i vilken utsträckning som tjänstemannen är beroende av den kompetens som finns hos myndigheten. En förklaring är att EU-arbetet medfört närmare samarbete mellan Regeringskansliet och myndigheter.⁴⁵ Vi har dessutom genom våra intervjuer kunnat konstatera att vissa enheter har många kontaktytor till myndigheten. Det finns samtidigt myndigheter som knappast har några kontakter alls med Regeringskansliet.

4.5.2 Olika typer av kontakter

Kontakterna är av olika slag, och det har utvecklats institutionaliserade arrangemang. Redan i en kartläggning från mitten av 1990-talet konstaterades att de informella kontakterna blivit allt mer formaliserade och rutinerade med bl.a. mål- och resultatdialoger.⁴⁶

I våra intervjuer har det kommit fram att många enheter tycks ha strukturerat kontakterna med myndigheterna. Trots att det förekommer variationer förefaller några slags arrangemang finnas hos de allra flesta enheter.

Mål- och resultatdialoger

Mellan den politiska ledningen och myndighetens chef finns sedan mitten av 1990-talet en årlig mål- och resultatdialog som inne-

⁴³ Premfors & Sundström, 2007, *Regeringskansliet*, s. 167–168.

⁴⁴ RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 266, Petersson, *Maktens nätverk*, s. 71 ff, 84.

⁴⁵ Jacobsson & Sundström, 2006, *Från hemvävd till invävd*, Vifell, 2006, *Enklaver i staten*.

⁴⁶ RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 266–267.

fattar även ett slags utvecklingssamtal. I dialogen deltar vanligen statssekreteraren och/eller statsrådet, generaldirektören (och/eller styrelseordföranden vid styrelse med fullt ansvar) och tjänstemän från både Regeringskansliet och myndigheten.

Vanligen är mål- och resultatdialogerna väl förberedda möten. Före dialogen har ofta tjänstemännen inom Regeringskansliet och myndigheten haft förberedande möten för att lösa ut vissa frågor och för att planera dagordningen för dialogen. Sådana möten kan bl.a. handla om återkoppling till myndigheten på information i årsredovisning och budgetunderlag. Underlag till dialogerna tas fram av tjänstemännen och består av sammanställningar av olika dokument såsom årsredovisningar, revisionens synpunkter etc. Dialogerna hålls vanligen i maj-juni efter det att revisionen granskat redovisningarna.

Dialogerna koncentreras för det mesta till vissa områden och är ett tillfälle att ge feedback till myndighetens ledning. Myndigheterna ges också en möjlighet att stämma av den politiska ledningens ställningstaganden i olika frågor. Det förekommer också att en departementsledning kallar till sig alla eller delar av sina myndighetsledningar för gemensamma sammankomster, någon gång per år.

Det skall dock sägas att dialogernas form och kvalitet kan variera, och att de inte alltid lever upp till den nyss gjorda beskrivningen. Vi har mött myndighetschefer som framhåller att dialogerna koncentreras till enskildheter i verksamheten utan strategisk betydelse och att valet av frågor som tas upp till diskussion ter sig slumpmässigt.

Andra typer av möten

Dessutom förekommer andra möten, regelbundet eller ad hoc. Dessa kan ägnas åt specifika sakfrågor, om verksamhetens utveckling eller t.ex. en särskild rapport. Vid mötena kan också myndigheternas regleringsbrev diskuteras. Mötena är i huvudsak på tjänstemannanivå men kan också, beroende på vad de handlar om, involvera den politiska ledningen. För vissa stora myndigheter finns regelbundna möten med den politiska ledningen ungefär var sjätte eller åttonde vecka.

Därutöver förekommer i vissa fall frekventa kontakter mellan tjänstemännen i Regeringskansliet och hos myndigheterna kring

faktauppgifter eller för att snabbt få tillgång till färsk information i aktuella frågor.

Informella kontakter för att inhämta information och för att klargöra och precisera den formella styrningen

I olika studier konstateras att utbytet av information initieras av både Regeringskansliet och myndigheter. Bengt Jacobsson har i sin forskning konstaterat att informella kontakter har flera olika syften. För Regeringskansliet handlar det om att snabbt inhämta information om kunskapsläget och vad förvaltningen gör samt att dra nytta av myndigheternas expertkunskaper. Ett annat skäl är att gemensamt kunna diskutera verksamhetsinriktning, där departementets ambition också kan vara att styra myndighetens arbete. För myndigheterna syftar kontakterna till att bl.a. söka stöd för sitt agerande, lyssna till departementets uppfattning och påverka Regeringskansliets hantering av olika frågor.⁴⁷ Skälen att tydliggöra regeringens policy och få sakkunskap bekräftas även i en studie av RRV.⁴⁸

Våra intervjuer bekräftar att olika syften finns med informella kontakter. Det handlar dels om att departementet önskar ge information eller styrsignaler, få svar på olika frågor och inhämta synpunkter från myndigheterna, dels om att myndigheten av olika anledningar önskar informera eller påverka departementet.

Blandningen av formellt och informellt: Exemplet regleringsbrev

För att belysa hur styrningen fungerar i praktiken och har vi valt att närmare beskriva vad vi vet om en central och handfast arbetsprocess, nämligen arbetet med att ta fram regleringsbrev. De tas fram i beredning inom Regeringskansliet där det finns stora inslag av informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheten.

För varje myndighet finns i Regeringskansliet en myndighets-handläggare med ansvar för bl.a. myndighetens regleringsbrev. Men flera olika delar av Regeringskansliet deltar i beredningen av regleringsbrev.

⁴⁷ Jacobsson, 1984, *Hur styrs förvaltningen?*, s. 161–165.

⁴⁸ RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 268.

Myndigheterna delges i regel det tänkta innehållet genom olika delningar. Hur omfattande de informella kontakterna är varierar mellan myndigheterna. Med vissa myndigheter är de dagliga.⁴⁹

Inför årsredovisningarna återupptas kontakterna då myndigheten önskar få klagöranden kring åiterrapporteringskrav och informera om årsredovisningens struktur m.m. Utbytet av information är då främst mellan tjänstemän. ESV fann att de informella kontakterna i samband med regleringsbrev och årsredovisning fyllde olika funktioner; bl.a. som beredande inför beslut, som påskyndande av beslutsprocessen samt som en kanal för att utbyta och sprida information.⁵⁰

Regleringsbreven tas i vissa fall fram i vad som beskrivs som en förhandling mellan Regeringskansliets tjänstemän och myndigheten, där myndigheten ges eller tar initiativ till att föreslå förändrade mål i regleringsbreven. Det förekommer att Regeringskansliet i viss mån överlåter till myndigheterna att formulera sina mål.⁵¹ Det finns också exempel på att myndigheternas förändringsarbete leder till större översyner av regleringsbreven.⁵²

I en kartläggning från RRV konstaterades att en stor del av dialogen mellan regering och myndighet ägnades åt tekniska frågor, hur målen skulle formuleras och resultat mätas. Det är diskussioner som först och främst förs mellan tjänstemännen i Regeringskansliet och hos myndigheterna. RRV noterade att det är svårt att engagera departementsledningarna i dessa diskussioner.⁵³

När ett regleringsbrev tas fram är vanligtvis föregående års regleringsbrev utgångspunkt för det nya. Det finns en risk att regleringsbreven blir mer och mer omfattande till följd av att krav och information läggs till och sällan tas bort. Denna tendens förstärks av att olika delar i Regeringskansliet och även enskilda handläggare, också hos myndigheterna, vill ha med sina frågor, vilket gör att regleringsbreven blir omfattande.

⁴⁹ Detta bekräftas i en tidigare studie ESV 1999:19, *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar*, s. 7.

⁵⁰ *Ibid.*, s. 36–37.

⁵¹ Molander, Nilsson & Schick, 2002, *Vem styr?*, s. 97.

⁵² ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, s. 76–77.

⁵³ RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 130–131.

Allianser och särintressen påverkar innehållet

I processen förekommer att det skapas allianser mellan tjänstemän i Regeringskansliet och hos myndigheterna. I våra intervjuer och samtal med myndighetschefer framkommer även att det finns olika särintressen inom Regeringskansliet som strider för sina frågor och som tillsammans med allierade inom andra delar av Regeringskansliet får avtryck i regleringsbrevet.⁵⁴

Våra intryck från samtal med myndighetschefer är att det också kan finns ett intresse från olika verksamheter inom en myndighet att synas i regleringsbrevet till följd av en uppfattning att det som ger avtryck i regleringsbrevet är det som är prioriterat. Det finns därför ett intresse att lyfta fram den egna verksamheten i regleringsbrevet.

Sambandet mellan formell och informell styrning

Vi vet från tidigare studier inte mycket om hur den formella och informella styrningen förhåller sig till varandra. Det har dock framförts från forskare att en minskad formell styrning inte behöver betyda att myndigheterna inte agerar i regeringens intresse. De hävdar att styrningen i praktiken fungerar så att tjänstemännen i hög utsträckning är lyhörda för regeringens signaler på olika sätt och använder sig av olika metoder för att försäkra sig om att det egna agerandet är i linje med regeringens intentioner. Genom bl.a. kontakter mellan politiker och tjänstemän eller genom olika uttalanden lär sig tjänstemännen att agera i linje med politikernas vilja. Myndigheterna tar också del av riksdagstryck och utredningar.⁵⁵

När vi intervjuat några av de statssekreterare som tillträdde hösten 2006 har denna aspekt betonats när det gäller områden där den nytillträdde regeringen uppfattats stå för en ny linje. En statssekreterare uttrycker att myndigheterna "läst på regeringens program mycket ordentligt för att förstå vad vi står för, ibland bättre än vi själva."

Den politiska ledningen kan också lyfta frågor och hålla sig informerad om hur diskussionerna går på olika nivåer i förvaltningen

⁵⁴ Jacobsson, "Styrningens procedurer – några studier av processer i regeringskansliet", bilaga i Riksdagens revisorers rapport 2001/02:4.

⁵⁵ Jacobsson & Sundström, 2006, *Från bemövad till invävd*, s. 173–176. Ehn & Sundstöm "Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen" i SOU 1997:15, s. 97 ff.

genom att departementstjänstemän deltar i olika arbetsgrupper, råd, styrelser m.m.⁵⁶

Våra intervjuer visar att det råder en stor osäkerhet inom Regeringskansliet om var gränserna för den informella styrningen går – vad som är tillåtet eller inte – och om vad som menas med ministerstyre. Det tar sig olika uttryck. En enhetschef berättar att man är mycket noga med hur förhållandena ser ut och har en tydlig uppfattning att informell styrning inte är tillåtet, vilket uttrycktes som ”får inte styra på annat sätt än med regeringsbeslut”. Denna hållning är dock inte representativ för Regeringskansliet som helhet. Snarare finns det flera olika uppfattningar om vad som är tillåtet eller inte, och dessa varierar mellan olika delar av Regeringskansliet och mellan olika befattningshavare.

Detsamma gäller hos myndigheterna. Generellt sett är den konstitutionella bildningsnivån låg, även i frågor som har direkt betydelse för relationen mellan regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna, låt vara att den långsamt förbättrats.

4.6 Förändringar och skillnader i styrning och kontakter

Vår beskrivning visar på betydande förändringar och skillnader i styrning och kontakter mellan olika delar av Regeringskansliet och olika myndigheter. Med vissa myndigheter finns få kontakter som i huvudsak handlar om de årliga dokumenten. Med andra finns mycket omfattande kontakter som till stor del är informella.

4.6.1 Tänkbara förklaringar till skillnaderna

Vi vet inte om skillnader i relationen mellan regeringen och myndigheterna i huvudsak kan förklaras av faktorer som gäller den aktuella verksamheten och den styrda organisationen eller faktorer som finns hos styrandesidan.

På styrandesidan kan vi hitta faktorer som skiljer sig åt mellan olika delar av Regeringskansliet. Det kan handla om karriärsystemets uppbyggnad där den ena ytterligheten är områden där personal i Regeringskansliet och myndigheterna befinner sig i samma karriärsystem och karriärvägarna går mellan myndighet och

⁵⁶ Jacobsson & Sundström, 2006, s. 176.

departement, ibland fram och tillbaka och ibland från en myndighet till en annan. Exempel på detta är Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet. I andra fall finns inte detta flöde mellan myndigheten och departementet. Utländska studier har pekat på att olika akademisk bakgrund kan påverka intresset för till exempel olika former av information.⁵⁷

Sådana faktorer kan ha betydelse för, som en av de intervjuade uttrycker sig, ”hur information efterfrågas”. Det går också att föreställa sig att tjänstemännens uppfattning om själva området (är det ”reformer” eller ”förvaltning” som gäller?) och deras relation till den politiska ledningen kan påverka hur man agerar i olika styrprocesser.

På myndighetssidan finns också väsentliga skillnader som kan vara förklaringar till relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna. I avsnitt 2.1.5 diskuterade vi att myndigheter är olika till följd av verksamhetens art och verksamhetsformer, om myndigheten påverkar olika skeenden och aktörer direkt eller indirekt, organisation (och storlek) och förställningar om verksamhetens och myndigheters politiska betydelse eller behov av autonomi. Oavsett förklaringar har vi genom våra intervjuer tyckt oss kunna urskilja två viktiga dimensioner när skillnader i relationerna mellan Regeringskansliet och myndigheterna skall beskrivas.

Den ena dimensionen handlar om graden av yttre tryck, dvs. om verksamheten är utsatt för ett starkt politiskt tryck eller inte. Hur politiskt känslig verksamheten är påverkas förstås av en rad olika faktorer, och det är möjligt för en verksamhet, och en enhet inom Regeringskansliet, att gå från den politiska skuggan till den politiska hetluften och vice versa. Samtidigt är det ändå så att det finns en slags given grundposition. En intervjuad uttryckte i en jämförelse mellan olika verksamheter så här: ”Sektorn är mycket mera politik, mer vardag, det som står i tidningarna”. Sådana verksamheter och myndigheter styrs mer aktivt än sådana som upplevs som mer kamerala eller förvaltande.

Den andra dimensionen gäller synen på myndigheten och interaktionen med myndigheten. Den kan förklaras av ett antal olika faktorer såsom i vilken utsträckning enheten, i olika arbetsprocesser, är beroende av den kompetens och det arbete som görs på myndigheten. Några enheter har ett mycket tätt och nära samarbete med sin myndighet med många kontaktytor. En enhet

⁵⁷ Bembelman-Videc, 1994, ”Facilitating Organizational Learning: Human Resource Management and Program Evaluation”.

beskriver att myndigheten är en del av departementet och att myndigheten har i uppgift att ta fram den politiska inriktningen på området. Det är i själva verket i dessa fall något oklart var gränsen går mellan myndighet och departement. Ytterligare en förklaring till en nära relation kan vara att man inom ett sakområde har betydande kontaktytor med EU. En enhet med mycket EU-kontakter berättar att tjänstemän inom Regeringskansliet och myndigheten skall företräda Sverige tillsammans vilket innebär att man måste vara samspelta.

Andra beskriver att man håller myndigheten eller myndigheterna på avstånd. Myndigheten är något man måste bevaka; annars är risken stor att den börjar göra saker på egen hand som inte stämmer överens med regeringens intentioner.

Dessa två dimensioner tror vi kan påverka och förklara vissa av skillnaderna i styrningen. Där verksamheten är utsatt för ett högt yttre tryck och det finns en stark interaktion uppstår ett slags symbiotiskt förhållande. Departementet, åtminstone den närmast berörda enheten, slåss tillsammans myndigheten för gemensamma intressen. I intervjuerna har detta beskrivits som att departementet ”krokar arm med myndigheten mot resten”.

Som kontrast finns kombinationen lågt politiskt tryck och viljan att hålla myndigheten på avstånd, åtminstone så länge allt fungerar. Det handlar om att ha en kontroll som är tillräckligt omfattande för att upptäcka om något går fel. Annars är normalläget att man kan förvänta sig att det hela löper på.

Men det förekommer också situationer då departementet upplever ett högt politiskt tryck samtidigt som man håller avstånd till myndigheten. Här är det inte fråga om att betona det gemensamma utan snarare att det gäller att tvinga upp myndigheten på vagnen. Den måste fås att förstå att dagordningen är en annan än den kanske var tidigare. Det handlar om att bevaka och styra myndigheten.

I det senare fallet, lågt yttre tryck och mycket nära kontakter, förefaller myndigheten uppfattas som experter som löpande kan anlitas.

4.6.2 EU har påverkat styrningens praktik

Medlemskapet i EU har på ett påtagligt sätt påverkat arbetet inom Regeringskansliet och många myndigheter och också formerna för, och intensiteten i, kontakterna mellan Regeringskansliet och vissa myndigheter. Däremot bör det framhållas att medlemskapet i EU inte på något grundläggande principiellt eller konstitutionellt sätt har förändrat förhållandet mellan regeringen och myndigheterna.⁵⁸

När befattningshavare inom myndigheter deltar i arbetet inom EU är det inte såsom representanter för dessa myndigheter. De deltar här som företrädare för staten Sverige (eller i vissa fall som enskilda individer). Att befattningshavare inom myndigheterna deltar i utarbetandet av förslag inom EU betyder alltså inte att dessa frågor har delegerats från regeringen till myndigheterna.

Däremot är det alltså uppenbart att EU på en rad andra sätt påtagligt påverkat statsförvaltningen. Tjänstemän inom Regeringskansliet och myndigheterna ägnar allt mer tid åt att delta i EU-organens verksamhet. Vissa enheter i Regeringskansliet har fler-dubblat sin personal till följd av medlemskapet. Det handlar för tjänstemän inom Regeringskansliet bl.a. om att medverka i kommissionens expertkommittéer, verkställighetskommittéer, förhandlingar inom ramen för ministerrådets verksamhet, skapa och tillämpa regler till följd av rättsakter som beslutats av EU och utredningsarbete. Men skillnaderna är stora; departementens uppskattning av hur del av arbetet som är EU-relaterat skiljer sig åt väsentligt mellan olika departement.⁵⁹

Inom Regeringskansliet och hos myndigheterna har det inrättats enheter som arbetar med EU-frågor. Olika åtgärder har också vidtagits för att höja kapaciteten, t.ex. nyanställningar och utbildningar.⁶⁰

Fler kontaktytor mellan departement och myndigheter

Flera statsvetenskapliga studier har gjorts som till en del handlar om konsekvenserna av EU-inträdet. Flera av dessa har iakttagit bl.a. förändrade relationer mellan myndigheterna och regeringen/Regeringskansliet.

⁵⁸ Denna bedömning gjorde också Statskontoret i rapporten 1996:7, *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning*.

⁵⁹ Forss, *Vad kostar det att regera?*, Ds 2000:27, s. 102 ff.

⁶⁰ Jacobsson & Sundström, 2006, *Från hemvävd till invävd*, s. 59–60.

Flera faktorer har lett till att kontaktytorna mellan departement och myndigheter blivit fler. EU har medfört ett ökat behov av samordning till följd av ambitionen att tala med en röst i EU-sammanhang. Kontakterna är nödvändiga och en konsekvens av att expertis och sakkunskap till stor del finns hos myndigheterna.

Men skillnaderna mellan olika områden är stora. EU-inträdet har påverkat vissa verksamheter i stor utsträckning, andra knappt alls. Kontakterna mellan berörda departement och myndigheter såsom exempelvis Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket har ökat.⁶¹

Informella kontakter mellan olika aktörer

Kontakterna är täta och i hög grad informella på grund av tidspress och beslutens komplexitet. Tjänstemännen blir också involverade i nätverk med EU:s och andra medlemsstaters förvaltningar som också omfattar politiker och privata aktörer. Nätverken är ofta avgränsade till specifika frågor.⁶²

Forskaren Åsa Vifell har beskrivit att det skapas enklaver där små täta stabila och slutna grupperingar arbetar, samtidigt som kopplingen till hemorganisationerna försvagas. Gemensamma preferenser utvecklas i de täta nätverken i och med att samma deltagare möts år efter år. Ståndpunkter och nya idéer utvecklas på EU-nivån, och deltagarna avskärmas till viss del från den nationella nivån.

Åsa Vifell visar också i sina fallstudier att arbetsformerna med mycket nätverksbyggande och informella kontakter överförs till den svenska statsförvaltningen. Inom vissa områden har de formella organisatoriska gränserna mellan regeringskansli och myndigheter i praktiken suddas ut. Vissa tjänstemän hos myndigheterna har mer samarbete med delar av Regeringskansliet och EU än med den egna organisationen.⁶³

⁶¹ Beckman & Johansson, 2002, "EU och statsförvaltningen".

⁶² Jacobsson & Sundström, 2006, *Från hemvävd till invävd*, s. 51.

⁶³ Vifell, 2006, *Enklaver i staten*, 2006.

Förstärker tjänstemännens kunskapsföreträde

Tjänstemän från myndigheterna deltar i seminarier, överläggningar etc. där man ofta får kunskap först om bl.a. aktuell forskning och utveckling i andra länder. Det är alltså kunskap som dessa myndighetstjänstemän kanaliseras till departements-tjänstemännen som i sin tur för dem vidare till politikerna. Detta är inte något i grunden nytt. Myndigheterna har ofta haft detta slag av kunskapsföreträde.⁶⁴ Faktorn förstärks dock genom EU.

4.7 Ledningsformer

I många myndigheter finns vid sidan av chefen en särskild styrelse. Den har antingen fullt ansvar eller s.k. begränsat ansvar.⁶⁵ Om det inte finns en styrelse, kallas myndigheten ett enrådighetsverk. Men i ett sådant kan det finnas ett särskilt insynsråd med externa ledamöter.

En styrelse med fullt ansvar har det totala ansvaret för verksamheten inför regeringen. Myndighetschefen, som emellertid inte utses av styrelsen utan av regeringen, är ledamot i styrelsen. I regel är en av de externa ledamöterna styrelsens ordförande.

En styrelse med begränsat ansvar beslutar om myndighetens årsredovisning och bokslut och om det budgetunderlag som varje år ges in till regeringen och där myndigheten anger bl.a. hur mycket pengar man anser sig behöva. Dessutom granskar styrelsen revisorernas iakttagelser och fattar de beslut dessa kan föranleda samt beslutar de av myndighetens regler som riktar sig till allmänheten. Styrelsen följer också myndighetens verksamhet.

Det är vanligt att riksdagens partier nominerar ledamöter som regeringen sedan utser. Ofta utses riksdagsledamöter som i politiken sysslar med sådana frågor som myndigheten ansvarar för. Fördelningen mellan partier följer i regel i stort sett partiernas relativa styrka i riksdagen. Ju större ett parti är, desto fler ledamöter har de således i olika styrelser.

En kartläggning från Statskontoret år 2004 visade att den vanligaste ledningsformen var styrelse med begränsat ansvar; 51 procent av myndigheterna hade styrelser med begränsat ansvar

⁶⁴ Jacobsson, 1984, *Hur styrs förvaltningen?*, s. 141 ff.

⁶⁵ Den första januari 2008 träder en ny förordning i kraft, myndighetsförordningen (2007:515), i vilken det anges att myndigheten leds av myndighetens chef (enrådighetsverk), styrelse (styrelsemyndighet) eller nämnd (nämndmyndighet).

och 27 procent styrelser med fullt ansvar. Statskontoret fann vissa samband mellan verksamhet och ledningsform liksom mellan myndighetens storlek och ledningsform. Universitet och högskolor hade styrelser med fullt ansvar, medan länsstyrelser och muséer hade styrelser med begränsat ansvar. När det gäller de största myndigheterna både räknat i årsarbetskrafter (över två tusen) eller i omsättning (över en miljard) hade hälften styrelser med fullt ansvar.⁶⁶

Statskontoret har i sin studie konstaterat att ledningsformerna inte tillämpas i enlighet med intentionerna och att det finns avvikelser från de renodlade ledningsformerna. Exempelvis har endast tre av 26 enrådighetsverk insynsråd vilket de enligt nuvarande regelverk skall ha. Cirka 35 procent av styrelserna med begränsat ansvar har en extern ordförande trots riktlinjen i nuvarande regelverk att myndighetschefen skall vara ordförande i styrelsen. Uppåt 60 procent av styrelserna med begränsat ansvar har uppgifter utöver verksförordningens bestämmelser.⁶⁷

4.8 Regeringens informationsförsörjning

Det finns mycket få undersökningar som försöker ge en bild av hur regeringen försörjs med information; vilka som är producenterna och deras inbördes relation. Mycket av empirin i det följande är därför hämtat från våra intervjuer.

Vi har använt information och kunskaper som synonymer trots de skillnaderna som tas upp i litteraturen. Vi har också valt att tala om utvärdering vilket inkluderar det som med ett inomstatligt språkbruk kallas uppföljning.

⁶⁶ Statskontoret 2004:9, *Myndigheternas ledning och organisation*, s. 22 och bilaga 4.

⁶⁷ *Ibid.*, s. 7.

4.8.1 Myndigheterna den främsta informationskällan

Varifrån kommer regeringens information? En mekanisk uppräkningslista av de producenter som nämns i olika rapporter ger följande lista:⁶⁸

- myndigheter
- myndigheter och andra organ vars uppdrag är att beskriva ett område, utvärdera, bedriva forskning m.m.; kan delas upp i sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter, exempelvis Brottsförebyggande rådet (Brå) och Institutet för arbetsmarknads- och politisk utvärdering (IFAU), och allmänna utvärderingsmyndigheter (Statskontoret)
- kommittéer
- revisionen
- forskningsinstitutioner
- konsulter
- andra organ (EU, internationella organisationer)
- Regeringskansliet (andra enheter och departement)
- riksdagen
- intresseorganisationer och branschorganisationer (t.ex. utredningar).

Listan är naturligtvis inte fullständig. Tjänstemän hänvisar till information som når politikerna genom det egna partiet eller genom väljarna. Till listan kan också läggas massmedierna som är kanal för information som ytterst kommer från alla dessa andra källor, samtidigt som media också är en egen producent av undersökningar.

Vad säger då en sådan lista? Ja, egentligen bara en sak. Regeringskansliet, politikerna och tjänstemännen, befinner sig i en korseld av information av utomordentligt skiftande karaktär där

⁶⁸ ESV 2003:4, *En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet*. Två rapporter beskriver producenter som åberopats i olika beslutsunderlag: Statskontoret 2002:21, *Utvärderingar och politik II*, RRV 1996:18, *Beslut och informationsanvändning*. Uppdelningen av utvärderingsmyndigheter görs av Statskontoret 2002:21, s. 13.

avsändarna har en högst skiftande relation till det politiska systemet och olika ambitioner.

Utifrån tidigare studier vet vi inte mycket om hur inflödet av information ser ut. Dessa studier har i huvudsak haft fokus på vilka källor som åberopats i olika beslutsunderlag och den vägen även försökt ge en bild av inflödet. De producenter som angetts i dessa studier sammanfaller med dem som kommit fram i våra intervjuer.

Intervjuerna har visat att inflödet av information ser mycket olika ut inom skilda delar av Regeringskansliet. Variationerna hur olika enhetschefer (departementsråd) och andra bedömer inflödet är relativt stor. Det kan tyckas märkligt att några av de intervjuade inte spontant nämner myndigheterna när de ombetts räkna upp producenterna. En tänkbar orsak kan vara att myndigheterna upplevs som självklara och därför inte nämns. Massmedierna och den allmänna debatten lyfts fram som särskilt viktiga inom vissa sektorer som uppfattas som politiska av intervjuade departementsråd. Information från EU-institutioner och internationella organisationer är vanlig och nämns tidigt i uppräknningen. Flertalet nämner forskning, men inte alla.

Trots att det inte är självklart för alla intervjuade att rangordna myndigheterna främst, så menar dock flertalet av departementsråden att myndigheterna dominerar inflödet av information. I de fall där man mer explicit har en annan uppfattning så beror detta på skillnader som kan ha att göra med verksamhetens art, politiskt tryck osv. Denna bild sammanfaller också med den som kommit fram i tidigare undersökningar.⁶⁹

Från myndigheterna kommer rapporter av olika slag, årsredovisningar och budgetunderlag, kartläggningar och lägesbeskrivningar, statistik m.m. Det handlar även om information som kommer fram genom samtal. Men årsredovisningar och budgetunderlag svarar enligt de intervjuade för en mycket liten del av den information som kommer från myndigheterna. Denna bild påverkas av att de intervjuade ofta talar om myndigheter som har till uppgift att ta fram analyser och rapporter av olika slag och som därmed också är viktiga i de mer policyskapande processerna inom departementet. Departementsråd med ansvar för många myndigheter talar främst om hanteringen av informationen i de formella dokumenten. En intervjuad sade sig vara "fångad i budgetprocessen".

⁶⁹ Se RRV 1996:18, *Beslut och informationsanvändning*, s. 25, RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 351.

Det är således de myndigheter som har till uppgift att verkställa politiken som dominerar den bild som förs in i beslutsprocessen. En naturlig fråga, inte minst för att så kallade självutvärderingar diskuteras i utvärderingslitteraturen, är om detta är ett problem. I våra intervjuer uppger mindre än hälften av departementsråden att man agerar för att få alternativa bilder till myndigheternas.

Vi har också frågat departementsråden om det är en fördel eller en nackdel att få olika eller alternativa bilder i rapporter av olika slag. Denna fråga har splittrat de intervjuade. En majoritet anser dock – anmärkningsvärt nog – att det är en nackdel och framhåller att olika bilder är ett hanteringsproblem, bl.a. om myndigheterna ger olika rekommendationer vilket några uppger sig ha erfarenheter av. Någon säger till och med att det är olyckligt om olika myndigheter inte ger samma bild eftersom ”det skulle se dåligt ut”.

De som ser det som en fördel argumenterar att det ger ett bra och breddat beslutsunderlag. Finns skillnader, är det bra om de kommer fram. För vissa är det en medveten strategi att lägga ut uppdrag på en annan producent, exempelvis en annan myndighet eller en konsult, för att undvika att vara beroende av en producent som ”för mycket är en del av sektorn”.

Utvecklingen av olika informationsproducenters kvantitativa tyngd

Det är svårt att av tidigare studier få en bild av hur olika producenter utvecklats i förhållande till varandra. Några studier har försökt fånga in och beskriva hur en viss producent har utvecklats, exempelvis kommittéväsendet. Däremot saknas studier som försökt kvantifiera fördelningen av information från olika producenter.

Allt mer information förefaller komma från myndigheterna. Detta intryck stärks av att det sedan början av 1990-talet tillkommit ett centralt rapportdokument som alla myndigheter skall ta fram: årsredovisningen.

Några tidigare beräkningar av omfattningen och utvecklingen av svensk utvärderingsverksamhet finns inte. Vi har därför låtit konsulten Kim Forss genomföra en översiktlig beräkning av dess omfattning som inkluderar myndigheterna, Regeringskansliet och kommittéväsendet.⁷⁰ Det säger sig närmast självt att en sådan

⁷⁰ Beräkning av Kim Forss på uppdrag av styrtredningen, augusti 2007, *Hur mycket utvärderingar sker bland svenska myndigheter?*

beräkning har att bygga på osäkerheter i flera steg. Det gäller bl.a. skiftande definitioner av vad som är utvärdering och även i en rad andra avseenden finns osäkerhet. I beräkningen har myndigheterna delats in i fyra grupper:

- myndigheter med utvärdering som huvuduppdrag
- myndigheter med utvärderingsenhet eller liknande
- myndigheter där utvärdering sker i linjeorganisationen
- övriga myndigheter.

Den mycket försiktiga bedömning som görs i beräkningen är att utvärderingsverksamheten hos myndigheter och regeringkansliet uppgår till sammanlagt närmare 2 miljarder. I detta ingår dock inte all utvärdering av statlig verksamhet. Exempelvis är inte utvärderingar som görs av forskningsinstitutioner och som inte finansieras av myndigheter och kommittéer medräknade. Dessutom vidgas frågan om vi i statlig verksamhet inkluderar vissa av staten reglerade verksamheter för vilka statsmakterna också kan ha fastställt mål men där själva verksamheten utförs av t.ex. kommunerna. En stor del av den utvärdering som sker i anslutning till skola och social verksamhet ingår därmed inte heller. En rimlig bedömning är därför att den sammanlagda kostnaden för utvärdering uppgår till mellan två och tre miljarder kronor.

Statskontoret har i en studie visat att allt fler utvärderingar som åberopas i budgetpropositionen kommer från myndigheterna samtidigt som sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter och allmänna utvärderingsmyndigheter åberopas i allt mindre utsträckning. Detta kan indikera att allt fler utvärderingar görs av de myndigheter som också har i uppdrag att verkställa politiken. Studien visade också att allt fler av de utvärderingar som åberopades kom från EU-organ.⁷¹

Sett i ett längre tidsperspektiv har antalet kommittéer minskat kraftigt sedan år 1982 då inriktningen blev att kommittéerna skulle bli färre och ha kortare utredningstid. Utredningstiden har i detta tidsperspektiv blivit kortare, och det har blivit allt vanligare med särskilda utredare i stället för parlamentariska kommittéer. Särskilda utredare har blivit den dominerande formen. Tidigare studier har uppmärksammat att kommittéerna i mindre utsträckning tar fram ny kunskap utan i stället omvandlar redan existerande kunskap till förslag.⁷²

⁷¹ Statskontoret 2002:21, *Utvärderingar och politik II*, s. 63.

⁷² Riksrevisionen, RiR 2004:2, *Förändringar inom kommittéväsendet*, Riksdagens revisorer 1997/98:RR3, *Kommittéväsendet*, Gunnarsson & Lemne, *Kommittéerna och bofinken*,

Olika strategier för informationsförsörjning

Våra intervjuer med statssekreterare och departementsråd visar att det inom Regeringskansliet finns olika strategier för informationsförsörjning.

När det gäller information om vad myndigheterna rent faktiskt gör, hur mycket verksamheten kostar, hur lång tid det tar att utföra den etc. så är det självklart för befattningshavare inom Regeringskansliet att i första hand lita till myndigheterna. Ofta behövs information som finns i myndigheternas egna system för ekonomisk och verksamhetsmässig redovisning. Det har inte heller tagits upp som ett problem i tidigare undersökningar. Och i de studier som uttryckt missnöje med den information som kommer in till Regeringskansliet, t.ex. Vesta-rapporten, så har uppfattningen varit att myndigheternas rapportering skall förbättras, inte att andra bör ta fram denna information.

När det däremot gäller information som bygger på insamling av data och vad som händer utanför myndigheterna har oftast inte den enskilda producerande myndigheten något informationsövertag. Frågan om vem som skall leverera sådan information har därför lösts på flera olika sätt.

De tillfrågade betonar vikten av att ta del av sådan information i form av forskning och utvärdering. Hur man praktiskt organiserar detta informationsinflöde skiljer sig åt. En strategi är att skapa egna utvärderings- eller forskningsorgan. Sådana finns inom ett handfull områden. En annan strategi är att avsätta resurser inom de verkställande myndigheterna. Forskningen kanaliseras då via myndigheterna. Det uttrycktes av en chef som ”vi behöver ett filter, och det är myndigheten”.

Den första strategin avspeglas i att det inom vissa sektorer finns organ i form av myndigheter som i olika omfattning gör analyser, utvärderingar och bedriver forskning. Dessa myndigheter framställs naturligen som mycket centrala producenter av den information som används. Sådana lösningar har gjort att den analytiska kompetensen ansetts ganska bra inom vissa sektorer.⁷³ Exempel på myndigheter som har till uppgift att forska och göra analyser inom ett område är Brå, IFAU och Institutet för tillväxtpolitiska studier

Ds 1998:57, SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst*, Empiriskt stödde sig dessa rapporter på bl.a. en avhandling om kommittéväsandets förändringar år 1955-1989: Johansson, 1992, *Det statliga kommittéväsandet*.

⁷³ Tarschys, ”Huru skall statsvercket granskas?”, Ds 2002: 58, s. 79.

(ITPS). Inom vissa områden har denna verksamhet organiserats inom universitet och högskolor.

Inom andra sektorer är det den genomförande myndigheten själv som har i uppdrag att ta fram analyser och utvärderingar om verksamheten. Enligt Statskontorets bedömning finns en stor del av utvärderingsresurserna knutna till stora myndigheter med genomförandansvar eller tillsynsuppgifter.⁷⁴ Vår studie av utvärderingsresurser visar att myndigheterna har betydande resurser för utvärdering. I våra intervjuer markerar en intervjuad att andra aktörer kan användas, om det är den genomförande myndigheten som skall utvärderas.

Utöver dessa huvudstrategier finns också lösningar som bygger på att försöka öka inflödet av kunskap och analys genom att bygga upp organ med både svenska och utländska forskare, t.ex. olika råd såsom Globaliseringsrådet eller Finanspolitiska rådet. En annan lösning är den som finns inom högskoleområdet där Högskoleverket anlitar externa bedömaregrupper från relevanta områden som granskar de självutvärderingar som görs på institutioner eller motsvarande.⁷⁵

Det finns också enskilda enheter inom Regeringskansliet som förefaller uppleva det viktigt att själva direkt följa forskningsfronten inom sitt ansvarsområde. Det förekommer funktioner, vilket dock är mindre vanligt, som bl.a. gör egna sammanställningar av forskningen och på olika sätt fångar in forskningsläget genom att delta i olika konferenser och seminarier.

Några områden uppges av dem som vi intervjuat som särskilt väl bevakade. De förefaller att sammanfalla med de områden som beskrivs som politiskt särskilt viktiga.

Huvuddelen av informationen från myndigheterna är beställd

Intervjuerna klarlägger att huvuddelen av informationen anses komma från myndigheterna och väsentligen är beställd. Många myndigheter har ett generellt uppdrag att ta fram olika rapporter och statistik till Regeringskansliet. Regeringen beställer också information från myndigheterna i regleringsbrev och genom särskilda regeringsbeslut. Huruvida myndigheten ges uppdrag i

⁷⁴ Statskontoret 2000:17, *Utvärdering och politik*, Statskontoret 2002:20, *Utvärderingar – Av vem och till vad?*, Statskontoret 2002:21, *Utvärderingar och politik II*.

⁷⁵ Detta system har utvecklats vidare se Högskoleverket, Rapport 2006: 57 R, *Nytt kvalitets-säkringssystem för perioden 2007–2012*.

regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut, beror enligt en av de intervjuade på tidpunkten på året och om myndigheten behöver ingående anvisningar eller inte.

I stor omfattning beställs och lämnas information i informella processer (se även avsnitt 4.5). Det bör också nämnas, vilket kommit fram i våra intervjuer, att Regeringskansliet genom informella kontakter kan påverka vilka enskilda rapporter som produceras av myndigheter som har ett generellt uppdrag att följa och analysera utvecklingen på ett visst område.

En mindre del av inflödet från myndigheterna är initierat av myndigheterna själva på så sätt att det enskilda projektet eller analysen inte har startat efter vare sig någon formell eller informell styrsignal. Huruvida detta har förändrats över tid har vi inte fått någon bild av. Statskontoret visade dock i en studie att allt fler utvärderingar som nämns i budgetpropositionen har kommit till på initiativ från myndigheterna utan någon explicit beställning.⁷⁶

I vilken omfattning myndigheterna också producerar mer än de ombeds att göra har vi ingen vetskap om. Frågan är omöjlig att besvara eftersom myndigheterna har ett generellt uppdrag att förse regeringen med den information som regeringen behöver. Det kan även handla om att ett uppdrag tolkas vidare än vad Regeringskansliet har avsett. En enhetschef vi intervjuat uttrycker kritik mot en myndighet som passar på att hänga på egna frågor när uppdrag ges. Samma enhetschef uttrycker också att ”Vi försöker minska det egeninitierade”.

4.8.2 Vanligen ett myndighetsinternt perspektiv

Det finns flera olika iakttagelser som tyder på att allt mer information har vad man kan kalla ett inre produktionsperspektiv. Det betyder att informationen rör myndigheters inre förhållanden och prestationer till skillnad från effekter i samhället. En studie från ESV visar att årsredovisningarna har fokus på information om inre förhållanden och prestationer.⁷⁷

Vår genomgång av tjugofem myndigheters årsredovisningar avseende år 2005 visar att dessa i hög grad har detta inre produktionsperspektiv. Beskrivningar om produktionen – processen och prestationerna – dominerar. Information om variabler som säger

⁷⁶ Statskontoret 2002:21, *Utvärderingar och politik II*, s. 57.

⁷⁷ ESV 2002:14, *Effektiv resultatredovisning*.

något om utvecklingen mot målen eller effekter är mindre vanliga. Vi kan konstatera att denna iakttagelse inte är ny; den gjordes även kring de första årsredovisningarna.⁷⁸

Årsredovisningarna är en växande del av den totala informationsmängden från myndigheterna. Den kvantitativa ökningen av denna information har varit betydande under de senaste tio åren. Det kan illustreras av att det successivt tillkommit generella informationskrav, exempelvis att myndigheterna skall redovisa arbete med kompetensförsörjning, jämställdhetskartläggningar m.m.⁷⁹ Vi anser att det med säkerhet kan konstateras att den absoluta mängden information med ett inre produktionsperspektiv har ökat. Detta kan ses som en tydlig följd av de förändrade styrformerna där tanken varit att delegeringen till myndigheterna måste mötas med motsvarande krav på information.

4.8.3 Liten kunskap om informationens kvalitet

Det finns mycket få undersökningar som direkt går in på frågan om kvaliteten i den information som på olika sätt antas kunna fungera som beslutsunderlag. De studier som genomförts om informationens kvalitet är i sin tur av skiftande kvalitet. De har angripit frågan på något av följande sätt:

- Bedömningar av kvaliteten görs av utredaren eller utredningsgruppen själv. För läsaren presenteras därmed bedömningar som påståenden om kvaliteten. Ofta är det svårt att få grepp om vilka bedömningskriterier som använts.
- Olika former av peer-review-system. Det finns exempel på att ett stort antal rapporter gått igenom och där varje rapport bedömts av mer än en bedömare. Olika former av bedömningsmallar har funnits. Viss diskussion förs om spridningen och konsistensen i bedömningarna.

Det skall också sägas att de studier som gjorts alltid gäller en informationsproducent och ett slag av rapporter. Kvaliteten i årsredovisningarna har bedömts som skiftande och har kritiserats i

⁷⁸ Redan de första årsredovisningarna ansågs i liten utsträckning redovisa effekter, se RRV, 1993-05-15, *Resultatredovisningar i årsredovisningar*.

⁷⁹ 3 § 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

flera rapporter där olika kriterier och måttstockar har legat till grund för bedömningarna.⁸⁰

Årsredovisningarnas kvalitet varierar

Tidigare studier som handlar om kvaliteten i myndigheternas årsredovisningar presenterar sällan empirin, vilket gör det svårt att studera vad olika uttalanden om kvaliteten egentligen betyder.

Bristerna i myndigheternas årsredovisningar har ansetts avse resultatredovisningen. Den ekonomiska redovisningen anses ha utvecklats positivt och blivit mer ”strukturerad och skicklig”.⁸¹

Allmänt sett hanterar myndigheternas årsredovisningar regeringens åiterrapporteringskrav. Redan de allra första årsredovisningarna bedömdes i stor utsträckning ge svar på regeringens beställning.⁸² Vår studie visar också detta. Myndigheterna redovisar prestationer och enskilda produktivets- eller styckkostnadsått.⁸³

I en studie från senare år gjord av ESV konstateras att kvaliteten i de enskilda årsredovisningarna varierar. Men studien ger endast en mycket knapphändig beskrivning av den generella kvaliteten. Kortfattat anges att myndigheterna i stort sett redovisar mot mål. Årsredovisningarna är också läsbara och anger i vilket sammanhang något skall förstås. Däremot framfördes viss kritik för bl.a. bristande transparens och att inte källor och tillvägagångssätt redovisades. ESV har i flera senare rapporter hävdade att årsredovisningarna kan förbättras särskilt vad gäller måluppfyllelseanalys, dvs. redovisning av om målen har nåtts eller inte.⁸⁴

Kritiken i övrigt har handlat om både årsredovisningarnas innehåll och deras form, dvs. struktur och överskådlighet. En tidigare ofta framförd kritik är att årsredovisningarna är för omfångsrika och detaljerade. De första årsredovisningarna bedömdes ha brister så till vida att de var både omfattande och svårgenomträngliga.

⁸⁰ ESV 2002:14, *Effektiv resultatredovisning*. Riksdagens revisorer 2002/03:15, *Myndigheternas årsredovisningar – en anakronism*, RRV 1997:11, *Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna*.

⁸¹ ESV 1999:20, *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*, s. 39 f.

⁸² RRV, 1993-05-15, *Resultatredovisningar i årsredovisningar*, s. 8.

⁸³ ESV 2002:14, *Effektiv resultatredovisning*, s. 22, RRV 1997:11, *Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna*.

⁸⁴ ESV 2002:14, *Effektiv resultatredovisning*. Studien ligger till grund för den kritik om brister i årsredovisningarna som framförts i senare studier och förslag till förändringar i regelverk, se ESV 2004:22 *Vidareutvecklad årsredovisning*, och ESV 2004:25, *Konsten att styra* och ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*.

Informationen har ansetts vara dåligt anpassad till mottagaren; den har inte varit på rätt nivå.⁸⁵

Riksdagens revisorer har uppmärksammat frågan om vem som egentligen är mottagare av årsredovisningen. Årsredovisningen utformas så att den anpassas efter både regeringskansliet, revisionen och andra mottagare, något som bekräftats också i våra kontakter. Följden blir att årsredovisningen inte är ett ändamålsenligt dokument för vare sig regeringskansliet eller en intresserad allmänhet. Informationen har av Riksdagens revisorer beskrivits som delvis onödig. Den innehåller mer information än vad som motsvarar mottagarens behov.⁸⁶

Ett problem som Riksdagens revisorer och även Förvaltningspolitiska kommissionen tog upp är att myndigheterna har ett egenintresse av hur verksamheten beskrivs. Myndigheterna kan, som Riksdagens revisorer gett exempel på, i två olika rapporter – årsredovisningen och budgetunderlaget – beskriva sin verksamhet på olika sätt beroende på syftet med dokumenten.⁸⁷

Riksrevisionen har inte uttalat sig om årsredovisningarnas kvalitet samlat men har framfört kritik mot regleringsbrev. Riksrevisionen har i sina årliga rapporter pekat på problem med att regeringen formulerar otydliga mål och åiterrapporteringskrav till myndigheterna vilket leder till bl.a. att det blir svårt för regeringen och riksdagen att bedöma verksamhetens resultat.⁸⁸ Riksrevisionen resonerar att ”Otydliga åiterrapporteringskrav till myndigheterna försvårar också för regeringen att bedöma verksamhetens resultat.”⁸⁹ Riksrevisionen har vidare i enskilda årsredovisningar kunnat iakta exempelvis bristande analys och bedömningar av måluppfyllelse.

Vi har i en särskild innehållsanalys av 25 årsredovisningar bedömt att årsredovisningarna överlag är strukturerade på ett överskådligt sätt. Läsbarheten försämras ibland av mycket omfattande redovisningar.

⁸⁵ RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 133, RRV, 1993-05-15, *Resultatredovisningar i årsredovisningar*.

⁸⁶ Riksdagens revisorer, Rapport 2002/03:15, *Myndigheternas årsredovisningar – en anakronism*.

⁸⁷ *Ibid.*, s. 16, SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst*, s. 85.

⁸⁸ Riksrevisionen, RiR 2005:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2005* och Riksrevisionen, RiR 2006:18, *Riksrevisionens årliga rapport 2006*.

⁸⁹ Riksrevisionen, RiR 2005:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2005*, s. 24.

Budgetunderlagen allt mer omfattande

Det saknas med ett undantag studier som beskriver kvaliteten på budgetunderlagen, möjligen på grund av att de uppfattats som budgettekniska dokument.⁹⁰ Avsikten med budgetunderlagen var också att de, i förhållande till de tidigare anslagsframställningarna, skulle ha en budgetteknisk inriktning. Det förefaller till en del ha blivit så, samtidigt som vi kunnat konstatera även att många budgetunderlag innehåller bl.a. analyser av konsekvenser av ändrade omvärldskrav och bedömningar av olika anslagsnivåers inverkan på myndigheten och dess verksamhet. Det kan också noteras att många budgetunderlag blivit relativt omfattande dokument och därmed innehåller pläderande analyser och därmed närmat sig tidigare petitor.

Utvärderingarnas kvalitet okänd

Det finns mycket få studier av kvaliteten i svenska utvärderingar. De studier som gjorts har varit begränsade i omfattning, och det är inte möjligt att på grundval av dem uttala sig om kvaliteten i svensk utvärderingsverksamhet.

I ESO-rapporten *Kan myndigheter utvärdera sig själva?* gjord för mer än tio år sedan framfördes dock att utvärderingar gjorda av myndigheterna var av så dålig kvalitet att de inte borde användas som beslutsunderlag.⁹¹

Statskontoret har bedömt att de utvärderingar som åberopas i en specifik beslutssituation – budgetpropositionerna – är bristfälliga. Enligt det sätt som Statskontoret har definierat kvalitet fanns brister såsom avsaknad av en tydlig måttstock mot vilken den utvärderade verksamheten bedöms och att utvärderingarna inte mäter samhällseffekter eller koppling mellan resultat, prestationer, effekter och kostnader. De utvärderingar som beställts visade sig ha högre kvalitet än de som initierats från myndigheterna själva. Utvärderingar från sektorsanknutna utvärderingsmyndigheter bedömdes ha högre kvalitet än de från andra myndigheter.⁹²

⁹⁰ I ESV 2004:25, *Konsten att styra*, beskrivs budgetunderlaget som budgettekniskt.

⁹¹ Barkman & Fölster, *Kan myndigheter utvärdera sig själva?*, Ds 1996:36, s. 8.

⁹² Statskontoret 2000:17, *Utvärdering och politik*, Statskontoret 2002:21, *Utvärderingar och politik II*, Utvärderingarna rörde myndigheternas egna verksamhet.

Det finns även studier om kvaliteten hos utvärderingar gjorda inom en samhällssektor, t.ex. bistånd. Även dessa studier har påtalat betydande brister.

Brister i kommittéernas arbete och betänkanden

Kvaliteten i kommittéerna har studerats av ESO, Riksdagens revisorer, och Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Både kommittéernas betänkanden och arbetssätt har studerats.⁹³ Riksrevisionen som sammanställt de studier som gjorts pekar på att betänkandena har bedömts ha bristande kvalitet. Det handlar bl.a. om tillförlitligheten i det som redovisas. Kritik har riktats mot bristande klarhet och begriplighet. Förklaringarna till bristerna är flera, bl.a. oklara direktiv.⁹⁴

I en av de tidigare studierna från 1990-talet, Kommittéerna och bofinken, konstaterades omfattande brister vad gäller betänkandenas kvalitet som hade att göra med data, dokumentation, utredningsmetoder och analys. Mycket av kritiken rörde även utredningarnas direktiv. Av detta drogs slutsatsen att kommittéformen inte automatiskt leder till att ett beslutsunderlag har hög kvalitet.⁹⁵

En studie från Regeringskansliets förvaltningsavdelning lyfte fram bl.a. aspekter kring kommittéernas arbetssätt och metoder. Det konstaterades att kommittéerna arbetar under hård tidspress, men studien drog inte någon slutsats om tidspressens inverkan på kvaliteten. Riksdagens revisorer uppmärksammade dock i en rapport på 1990-talet svårigheten med att leva upp till kvalitetskraven inom de korta utredningstiderna. Regeringskansliets studie lyfte även fram att kommittéerna numera i stort sett saknar anknytning till forskningen, vilket kan innebära att de senaste forskningsrönen inte tas till vara. Samtidigt bedömdes kommittéerna ha goda kontakter med omvärlden. I denna senare studie bedömdes dock majoriteten av de studerade betänkandena ha tillräckligt hög kvalitet. De största bristerna handlade om metodik, såsom avsaknad av litteratursökningar, metodavsnitt osv. Det

⁹³ Gunnarsson & Lemne, *Kommittéerna och bofinken*, Ds 1998:57, Riksdagens revisorer 1997/98:RR3, *Kommittéväsendet*, Forss & Uhrwing, 2003, *Kvalitet i utredningsväsendet*.

⁹⁴ Riksrevisionen, RiR 2004:2, *Förändringar inom kommittéväsendet*, s. 57, 76–77.

⁹⁵ Gunnarsson & Lemne, *Kommittéerna och bofinken*, Ds 1998:57.

handlar om olika aspekter som i sin tur ansetts påverka tillförlitligheten.⁹⁶

4.8.4 Mer information tas fram löpande

Den årliga budgetprocessen karakteriseras av att bestämda dokument tas fram med ett bestämt innehåll och vid bestämda tidpunkter.⁹⁷ Det har också mycket starkt betonats att informationen skall vara jämförbar över tiden för att bygga upp tidsserier. Givet vår tidigare iakttagelse – att allt mer av informationen levereras i dessa dokument – har följaktligen allt mer av informationen kommit att tas fram löpande och i samma avseenden varje år.

Men det förekommer också ett informationsutbyte ad hoc inom budgetprocessens ram, inte minst i samband med informella kontakter. Vår uppfattning är dock att den skriftliga informationen i allt högre grad fått en löpande karaktär, vilket också varit avsikten.

Information som tas fram löpande har vissa egenskaper. Det är ofta mått, eller nyckeltal, som är förenklingar av verkligheten. Informationen har dessutom till stor del ett inre produktionsperspektiv. Problematiseringar och analyser får därmed ett mindre utrymme än i utvärderingar som inte är underkastade samma begränsningar.

Det bör också understrykas att de mått som används som indikatorer oftast bygger på just de föreställningar som ligger till grund för verksamheten. Ett exempel får illustrera resonemanget. Om en viss informationskampanj genomförs i syfte att påverka beteenden hos en viss grupp, så bygger informationsinsatsen på föreställningar om vad som påverkar beteendet hos denna grupp. Det kan t.ex. ha antagits att beteendet påverkas av vissa kunskaper. Om man som indikator använder förändringar i kunskaper och kan konstatera att kunskaperna hos målgruppen har förbättrats, blir slutsatsen att kampanjen varit framgångsrik. Problemet är dock att de underliggande antaganden som ligger bakom verksamheten inte prövas. En sådan prövning skulle kunna leda fram till slutsatsen att beteendet inte alls påverkades av de kunskaper som informationsinsatsen – och utvärderingen – byggde på och att kampanjen därmed varit ett misslyckande.

⁹⁶ Forss & Uhrwing, 2003, *Kvalitet i utredningsväsendet* och Riksdagens revisorer, 1997/98: RR3, *Kommittéväsendet*.

⁹⁷ ESV 1999:20, *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*, s. 53.

4.8.5 Användning av information

Användningen svår fångad

Den faktiska användningen av information av olika slag är svår-fångad.⁹⁸ Vi kan tala om användning i olika tidsperspektiv, olika former av direkt och indirekt användning inom den offentliga beslutsprocessen eller för mer långsiktig kunskapsuppbyggnad.

Det är även uppenbart att det inte är något som är lätt tillgängligt empiriskt sett. Det är t.ex. svårt för beslutsfattare att själva bedöma vad som influerat ett visst ställningstagande. Det är inte heller möjligt att se på omfattningen av återopanden. Sådana kan ofta göras när exempelvis en utvärdering stämmer överens med vad man avsåg att göra. Man hade dock kanske beslutat på samma sätt oberoende av utvärderingen. Utvärderingen har i detta fall inte påverkat själva beslutet men kanske legitimerar det. Ett initialt ifrågasättande av en verksamhet kan ersättas av ett positivt gillande när en beslutsfattare tar del av informationen eller tvärtom. Det är svårt att spåra denna typ av informationsanvändning, eller om informationen lett fram till olika förändringar. Vi kan även tala om en latent användning eller en mera direkt.

Myndigheterna har ifrågasatt om den information som begärs används då det politiska intresset upplevs som mer ad hoc betonat och politiskt styrt.⁹⁹ Det har också framförts att myndigheterna upplever en brist på återkoppling på årsredovisning och annan rapportering. Detta bekräftas även genom våra intervjuer, där flera också poängterar att Regeringskansliet är bättre på att beställa än på att ta emot information. Kritik har riktats mot Regeringskansliets förmåga både att beställa och att ta emot information.¹⁰⁰ I ESV:s studie om användningen av årsredovisningarna sade sig myndighetshandläggarna ha svårt att hinna med och i vissa fall bristande kompetens för att analysera informationen i årsredovisningarna.¹⁰¹

⁹⁸ Sedan lång tid finns en omfattande diskussion om vad det innebär att använda t.ex. utvärdering och forskning och hur detta kan mätas. I diskussionen skiljs mellan olika slag av användning. Weiss gör t.ex. tidigt distinktionen mellan instrumentell och konceptuell användning i "Measuring the Use of Evaluation", 1981. En rad olika synsätt på användning och hur användning kan definieras presenteras i Alkins antologi *Evaluation Roots*, 2004.

⁹⁹ ESV 1999:20, *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*, s. 31.

¹⁰⁰ Carling, 2002, *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*, ESV 2003:4, *En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisning i Regeringskansliet*.

¹⁰¹ ESV 2003:4, *En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisning i Regeringskansliet*, s. 5.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att det genomförts få undersökningar om den faktiska användningen av den information som produceras. Bland det fåtal studier som gjorts, som försökt fånga användningen av olika informationskällor, kan särskilt nämnas ESV:s studie från år 2003 om användningen av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet.¹⁰²

Det behövs olika information i olika beslutssituationer. Vilken information som är relevant beror på hur öppen beslutssituationen är och vilka faktiska restriktioner som finns. Vi har här valt att tala om löpande styrning respektive större omprövningar av olika verksamheter. Med löpande styrning avser vi de beslut som inom vissa ramar fattas om verksamhetens inriktning, organisation och resurser (jämför med engelskans ongoing concern). En större omprövning kan avse grundläggande mål för en verksamhet, centrala medel, organisation i stort etc. Det är självklart att det inte finns någon given gräns mellan dessa kategorier; snarast handlar det om en skala med två ytterlighetspunkter.

Löpande styrning

För den löpande styrningen av myndigheterna uppges i våra intervjuer att information från myndigheten själv är viktig. Det är naturligt eftersom löpande styrning i hög grad handlar om en verksamhet som bedrivs. Det blir då viktigt att veta hur mycket som görs, vad det kostar, vilka problem som finns i verksamheten etc.

Årsredovisning och budgetunderlag ger basfakta om myndigheten och dess verksamhet. Några av de intervjuade hävdar dock att årsredovisningen inte ger tillräcklig information för att veta vad som händer och hur det är ställt med verksamheten.

I en studie från år 2003 konstaterade ESV att myndigheternas årsredovisningar var en av de viktigaste informationskällorna för Regeringskansliet. De tillfrågade departementstjänstemännen ansåg att årsredovisningarna användes främst för kontroll och uppföljning. Årsredovisningarna ansågs generellt inte påverka anslagen och den framtida inriktningen av politiken.¹⁰³

Våra intervjuer visar att det finns en avsevärd variation i vilken betydelse de formella årliga dokumenten har i förhållande till mer

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid., s. 3.

informella informationsutbyten. Många myndigheter lämnar i huvudsak informationen skriftligt. Vad gäller andra myndigheter, större och med ett högre politiskt tryck, utbyts information kontinuerligt, och departementstjänstemän kan ställa frågor mer eller mindre dagligen. Det finns ett starkt samband mellan den skriftliga informationen i dokument och den muntliga eller informellt lämnade. Ofta ställs kompletterande frågor i anslutning till årsredovisning och budgetunderlag. Rapporterna kan kräva eller leda till fördjupningar och kompletteringar i samtal och dialoger.

Den löpande styrningen bygger dock, visar våra intervjuer, även på andra källor än årsredovisningar, budgetunderlag och informella kontakter. I vissa fall begärs annan information än den som ges i de årliga dokumenten. Det kan handla om statistik och olika rapporter som myndigheterna tar fram. En förklaring till detta kan vara att årsredovisningar och budgetunderlag snabbt förlorar i aktualitet och inte passar de behov som uppstår under ett helt år.¹⁰⁴ För vissa verksamheter, där t.ex. ärendetillströmningen kan förändras under ett enskilt år och detta kräver särskilda åtgärder från regeringens sida, krävs tätare uppdateringar av den aktuella situationen.

Medierna och den allmänna debatten är en viktig källa som ger signaler om hur verksamheten och politiken utvecklas på ett område. I detta avseende förekommer stora variationer mellan olika typer av verksamheter. Enheter med ansvar för verksamheter som beskrivs som politiskt särskilt viktiga uppger inte sällan medierna och den allmänna debatten som ingångsvärden för mindre, men omgående, justeringar i politiken och för styrningen av myndigheten. Samtidigt finns verksamheter som inte har samma politiska och mediala tryck, där signaler främst kommer från myndigheten själv genom samtal, dialoger och olika rapporter.

Många myndigheter producerar, på eget initiativ eller på beställning, årsberättelser av olika slag vid sidan av årsredovisningen vilka beskriver hur verksamheten utvecklats. Det kan också handla om analyser eller lägesrapporter av utvecklingen på ett sakområde. Dessa omnämns av departementsråden som viktiga och beskrivs inom flera områden som mera relevanta och användbara än årsredovisningar och budgetunderlag.

En fråga som hänger samman med användningen är den praktiska hanteringen av olika dokument inom Regeringskansliet och vem eller vilka som läser dem. När det gäller årsredovisningen läses

¹⁰⁴ Ehn & Sundström, "Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen" i SOU 1997:15, s. 145.

den av första linjens tjänstemän, de som har de direkta myndighetskontakterna. Redan på departementsrådsnivån tar man mer indirekt del av vad som står i årsredovisningar. Innehållet i årsredovisningarna förmedlas till den politiska ledningen genom olika promemorior och beredningsunderlag och genom muntliga föredragningar.

En studie av ESV visade också att intresset för att ta del av årsredovisningarna varierade mellan olika typer av verksamheter; stora politiskt intressanta myndigheter får naturligtvis mer uppmärksamhet än andra.¹⁰⁵

Dessutom uppges i våra intervjuer med departementsråd att årsredovisningen ”kan ge idéer”. En intervjuad utvecklar resonemanget och menar att det i årsredovisningarna går att finna många projekt som är bra att ha på lager när andra delar av Regeringskansliet aktualiserar frågor och som då den egna enheten ”kan haka på”.

När budgetpropositionen skrivs används myndigheternas årsredovisningar vid regeringens beskrivning av utfall och insatser på olika områden. I mars avslutas regeringens överläggningar om innehållet i vårpropositionen där riktlinjerna för höstens budgetproposition dras upp. Budgetunderlagen som skall lämnas senast första mars och som innehåller myndighetens bedömning av anslagsbehov, bemyndiganden etc. anses av flera komma in för sent i processen för att kunna påverka vårpropositionen och beredningen av budgeten. Detta har gjort att vissa myndigheter lämnar in ett preliminärt budgetunderlag i november/december.¹⁰⁶

*Omprövningar*¹⁰⁷

När det gäller mer genomgripande omprövningar är informationskällorna helt andra än vid den löpande styrningen. I olika sammanhang har årsredovisningarna ansetts som politiskt ointressanta.¹⁰⁸ Våra intervjuer visar också att omprövningar inte genereras av den information som finns i årsredovisningarna. ”Omprövningar initie-

¹⁰⁵ ESV 2003:4, *En kartläggning av myndigheternas användning av årsredovisningarna i Regeringskansliet*, s. 13. Samma bild konstaterades i RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 133.

¹⁰⁶ ESV 2004:25, *Konsten att styra*, s. 7, 10.

¹⁰⁷ En närmare diskussion kring innebörden av begreppet omprövning förs bl.a. i avsnitt 5.4.2.

¹⁰⁸ SOU 1997:15, *Det svåra samspelet*, RRV 1997:11, *Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna*.

ras inte underifrån,” säger ett departementsråd. Och det är inte heller till myndigheten/myndigheterna man vänder sig för att ta fram information som underlag för omprövningar.

Genom våra intervjuer har vi fått några exempel på omprövningar. Det hänvisas till olika skäl för att man önskar mer grundläggande omprövningar av en viss verksamhet. Ett slag av skäl kan sammanfattas med uttrycket ”det börjar bli dags”. Tiden är en faktor i sig. Om en verksamhet pågått länge utan större förändringar, skapas så småningom en vilja att analysera verksamheten mera grundligt. Ett annat slag av skäl har att göra med att det vid någon tidpunkt är uppenbart att det inte fungerar – något måste göras. Ett sådant resonemang kan gälla både organisation, t.ex. omorganiseringen av Försäkringskassan, eller omläggningen av inriktningen på ett politikområde. Uppfattningen att något måste göras kan ha sin grund i både faktiska förlopp som blottlägger betydande problem som kan uppfattas ha karaktär av en kris och förändringar av mer värdemässig karaktär. Omprövningar följer därmed vanligen efter ett regeringsskifte.

Omprövningar, åtminstone av det mera genomgripande slaget, genomförs inte systematiskt och planerat utan ad hoc. De är ofta händelsestyrda och orsakas av att missförhållanden av olika slag uppdagas.¹⁰⁹

Vid en omprövning söker man efter de framtida handlingsalternativ som kan förväntas fungera. Som en av de intervjuade uttrycker det är inte information ex post det intressanta utan ”var finns det stöd, alternativ, argument och erfarenheter” för olika lösningar för framtiden. Tjänstemännen försöker på olika sätt belysa och ta fram information i en fråga. En av de intervjuade uttrycker att: ”Vi söker inte aktivt information för att få nya bilder, men vi måste ta fram en problembild när agendan ändras”.

Vid omprövningar, och när en större och bredare fråga eller en tekniskt snårig fråga skall belysas, är det främst kommittéväsendet som används, om inte tidsfaktorn gör att man vill agera omgående. Även interna arbetsgrupper inom Regeringskansliet kan användas.

För mer avgränsade frågor uppger de vi intervjuat att även myndigheterna används. Rapporter från Statskontoret och Riksrevisionen nämns ofta i dessa sammanhang. I deras rapporter finns ofta stöd för en förändrad inriktning av en verksamhet. Några intervjuade anger explicit att myndigheternas eget underlag har en

¹⁰⁹ Carling, 2002, *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*, s. 56.

konserverande effekt till skillnad från utredningar vars betänkan- den skapar en form av yttre tryck.

Det har i tidigare utredningar framhållits att regeringen i hög utsträckning förlitar sig på information från myndigheterna, både som grund för den löpande styrningen och för omprövning, och att mycket kraft har lagts på att utveckla dokumenten inom ramen för budgetprocessen.¹¹⁰ RRV uppmärksammade problemet med att mycket av informationen var begränsad och myndighetscentrerad vilket inte gav Regeringskansliet ett tillräckligt bra underlag för att ompröva verksamhet.¹¹¹ Förvaltningspolitiska kommissionen konstaterade att, trots förhoppningar om att myndigheterna skulle producera information till grund för omprövningar, så blev dock inte fallet. Som förklaring angavs att den löpande informationen prioriterats, och att myndigheterna saknar incitament att ta fram information för omprövning.¹¹²

4.8.6 Den samlade bilden av informationsflödet

Den bild som vi gett i det föregående präglas av osäkerhet. Trots detta menar vi att en del kan sägas.

Bilden jävar alla påståenden om en allmän knapphet på information och en brist på utvärderingar och analyser. Tvärtom är det en ständig ström av rapporter och beslutsunderlag till regeringen och dess kansli. Kostnaderna för att ta fram denna information uppskattas till mellan två och tre miljarder. Informationsförsörjningen upplevs generellt inte som något problem. Detta styrks av en studie gjord för några år sedan där departementsråden i en enkät svarade att de ansåg sig ha tillräckligt underlag för att kunna bedöma myndigheternas resultat.¹¹³

Informationen kommer från olika håll, men myndigheterna står för en stor del av den, och i relativa och kvantitativa termer har informationen från myndigheterna själva ökat.

Brister i kvalitet, både vad gäller årsredovisningar och kommittéernas arbete och betänkan- den, har i olika rapporter kopplats till oklara beställningar och oklara återrapporteringskrav.¹¹⁴

¹¹⁰ SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst*, s. 83, RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 351.

¹¹¹ RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring*, s. 351.

¹¹² SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst*, s. 85, se även SOU 1997:15, *Det svåra samspelet*.

¹¹³ Sandahl, *Förtjänst och skicklighet*, Ds 2003:7, s. 94.

¹¹⁴ Riksrevisionen, RiR 2005:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2005*, s. 16-17 och 24, Riksrevisionen, RiR, 2004:2, *Förändringar i kommittéväsendet*, s. 57.

Samtidigt har Regeringskansliet i allt högre utsträckning tagit ansvar för att konkretisera vilken information som behövs från myndigheterna i årsredovisningen. Detta kan avspegla en uppfattning att myndigheterna inte redovisar relevant information utan mycket klara instruktioner.¹¹⁵ Det finns dock inte empiriskt stöd för uppfattningen att precisa återrapporteringskrav leder till en bättre och mer ändamålsenlig redovisning.

Återrapporteringskraven i regleringsbrev har utvecklats till omfattande listor. Mängden information driver också fram ytterligare information. Återrapporteringskraven blir ett sätt att markera vikten av något. Olika former av allianser, inom Regeringskansliet och med tjänstemän i myndigheterna, driver fram olika krav på information.

Allt mer av information har ett vad vi kallat inre produktionsperspektiv. Det kan inte heller uteslutas att just den relativt sett ökade omfattningen av sådan information medverkar till att mer grundläggande information om olika verksamheter inte tas fram. Vi uppfattar att det snarare finns en risk att detta slag av information kan trängas undan, om analytiska resurser i både produktions- och mottagarledet blir upptagna med frågor som har mindre betydelse för mer grundläggande inriktningsfrågor.

Att mycket information är knuten till budgetprocessen påverkar hanteringen av informationen både för myndigheten och för Regeringskansliet. Det utvecklas rutiner för vilken information som ska tas fram i exempelvis årsredovisningarna och hur den skall hanteras. Informationen kan kanske just på grund av detta tänkas ha svårare att väcka intresse.

I vilken utsträckning Regeringskansliet också får andra bilder än de som kommer från myndigheterna varierar. I stora delar av Regeringskansliet står de verkställande myndigheterna för den dominerande kunskapen om själva sakområdet och om effekterna av de statliga verksamheterna. Myndigheterna är också de som kanaliserar kunskap från olika håll till regeringen. En intervjuad uttrycker detta med att ”informationen är svår att genomskåda” och att man ”är i händerna på myndigheten”.

Vid omprövningar av verksamheter söks stöd för olika handlingsalternativ. Den bild vi har fått genom våra intervjuer för-

¹¹⁵ Logiken tycks vara den som framfördes i ELMA, Ds 1995:6, – ju klarare preciseringar från regeringen desto bättre information från myndigheten. Denna föreställning framförs av flera, däribland Riksrevisionen, RiR 2005:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2005*.

anleder ytterligare reservationer vad gäller möjligheten att använda information från myndigheterna vid omprövning.

4.9 Regeringens information till riksdagen

För att utröna vilken information som riksdagen får vad gäller insatser, resultat och framtida inriktning m.m. har vi låtit genomföra en studie av budgetpropositionen avseende år 2007.

Följande slutsatser kan dras av genomgången:

- Det ges omfattande, traditionell verksamhetsredovisning – vad som gjorts det gångna året. I stor utsträckning saknas redovisning av resultat, framför allt sådan som sträcker sig över flera år. Vad gäller skolans område och utbildningspolitiken ges dock en redovisning av de svenska resultaten utifrån internationella jämförelser, framför allt utifrån OECD:s Education at a Glance.
- De många detaljerna kan göra det svårt för den inte redan välinsatte läsaren att få ett grepp om innehållet. En stor del av redovisningen rör Regeringskansliets, departementens och myndigheternas inre arbete, vilket långt ifrån alltid har någon koppling till regeringens ställningstagande till verksamhetens resultat och framtida resurser.
- För vissa verksamheter upptar redovisningen av EU-arbetet stort utrymme. Den ingående redovisningen av program, projekt, instrument och stödformer är svår att överblicka för den som inte redan är väl insatt i verksamheten.
- Genomgående är det relativt otydligt varifrån underlagen för redovisningen kommer, även om det tycks underförstått att det är respektive berörd myndighet som levererar materialet. I någon mån redovisas också vad som kommit fram t.ex. vid Rikskommissionens granskningar. Sällan eller aldrig åberopas rapporter, studier eller andra undersökningar från fristående myndigheter eller forskningens verksamhetsfält. Vidare går det inte alltid att särskilja vad som är slutsatser i ett underlag och vad som är regeringens egna bedömningar.
- Tidigare studier (t.ex. Statskontorets genomgångar av budgetpropositionerna) har pekat på att det förekommer mycket upprepningar i redovisningarna. I vår genomgång har vi inte funnit att det är särskilt vanligt med upprepningar eller att texterna

överlappar varandra mellan avsnitt som mål, insatser, resultat etc. Däremot redovisas inte alltid resultat under rubriken resultat, insatser under insatser eller den framtida inriktningen under den rubriken. Paradoxalt nog tycks överblicken bli tydligare när man inom vissa områden avviker från den föreskrivna dispositionen.

- Kvantitativa resultatdata är många gånger en bristvara, de ingående redovisningarna till trots. Nästan genomgående saknas tidsserier när det gäller utveckling och resultatindikatorer.

Vår bild har likheter med ESV:s iakttagelser av budgetpropositionen. En stor del av redovisningen består enligt ESV av beskrivningar som inte handlar om resultat; information om det allmänna tillståndet, vidtagna åtgärder etc. Dessutom iaktogs att det var oklart på vilket underlag regeringens bedömningar grundades.¹¹⁶

4.10 Andra effekter av styrningen

Det finns andra effekter av styrsystemet som har betydelse för vår bild av hur det fungerar i praktiken. En del av de effekter som vi kommer att diskutera, exempelvis den interna styrningen, ligger delvis utanför utredningens uppdrag men kommer ändå kortfattat att beröras eftersom de är så nära förknippade med styrsystemet och reformer i styrsystemet.

4.10.1 Myndigheternas interna styrning

Det har i olika sammanhang hävdats att reformer i styrsystemet gett positiva effekter för den interna styrningen inom myndigheterna. Kraven på bl.a. årsredovisning har ansetts påskynda utvecklingen av den interna administrationen och den interna styrningen.¹¹⁷ Myndigheterna själva upplever att det skapats goda förutsättningar för den interna styrningen och verksamheten.¹¹⁸

¹¹⁶ ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, s. 85.

¹¹⁷ Se bl.a. RRV 1996:36, *Med resultat i fokus*, s. 19.

¹¹⁸ ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, s. 60.

Resultaten från den s.k. EA-värderingen (ekonomiadministrativ värdering) visar på en avsevärd utveckling av den ekonomiadministrativa kompetensen hos myndigheterna.¹¹⁹

Allmänt sett kan det hävdas att myndigheternas redovisning, administrativa rutiner, planeringsprocesser etc. förbättrats avsevärt. Exakt vilken betydelse detta får för det som myndigheten presterar är svårt att bedöma. Det förefaller dock finnas en tämligen utbredd föreställning om att olika former av överkapacitet minskat i myndigheterna; myndigheterna är i dag mer effektiva produktionsapparater än vad de var för några decennier sedan.

Det hävdas också ofta att det i dag finns vad många kallar en tydligt utvecklad resultatkultur. ESV skriver t.ex. i en rapport från år 2007 att ”det är nu självklart att statliga myndigheter skall visa resultat. Det är angeläget att detta fokus bibehålls och att resultat-kulturen förstärks ytterligare”.¹²⁰

Men vad denna resultatkultur innebär eller betyder är det få som närmare utvecklat. RRV beskrev på sin tid att resultatkulturen är ett uttryck för ”en ökad delegering av beslutsbefogenheter, förbättrad uppföljning och utvärdering av resultat i verksamheten, fler prioriteringar och en bättre koppling mellan verksamhet och ekonomi.”¹²¹

4.10.2 Ökad handlingsfrihet och ökad detaljstyrning

I många sammanhang har det nämnts att de reformer som syftade till ökad handlingsfrihet de facto i stället kommit att innebära ökad detaljstyrning. Detaljstyrningen sägs ha förstärkts till följd av regleringsbrevens utveckling och omfattande återrapporteringskrav.¹²² Ambitionen att bryta ner övergripande mål till mer precisa och mätbara mål anses ha gått för långt, vilket resulterat i vad som i realiteten är preciserade anvisningar på en mycket handfast produktionsnivå.¹²³

¹¹⁹ Se bl.a. ESV 2007:5, *Ekonomiadministrativa värden (EA-värden) avseende 2006*.

¹²⁰ ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, s. 11. Se även ESV, 2003-07-29, ”Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning”.

¹²¹ RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring*, s.132.

¹²² Modell, 2006, ”Den statliga myndighetssektorn som organisatoriskt fält”, s. 61.

¹²³ SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst*, s. 81, Ehn & Sundström, ”Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen” i SOU 1997:15, s. 198-199.

Detaljeringsparadoxen

Bilden är dock inte entydig. Just mängden detaljerade krav gör att de vid någon punkt upphör vara styrande i praktiken. Flera rapporter och studier har uppmärksammat att det ändå blir myndigheterna som till sist måste prioritera mellan de många – och icke prioriterade – kraven. Statskontoret menar att den årliga styrningen genom mängden mål och uppdrag är alltför överlastad för att fungera som ett bra styrinstrument. Allt fler uppmaningar riktas mot myndigheterna. Statskontoret uppmärksammar att en myndighet inte bara har som mål att bidra till exempelvis lägre arbetslöshet utan också till jämställdhet, integration, folkhälsa och ungdomars välfärd. Hur målen förhåller sig till varandra är oklart, och det tydliggörs inte att målkonflikter kan förekomma. Det blir myndigheternas uppgift att prioritera bland målen.¹²⁴

En studie från ESV visar att myndigheterna i genomsnitt hade ca tretton mål på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå i regleringsbrev avseende år 2007. Studien visade också att antalet återrapporteringskrav på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå, var i genomsnitt fjorton. Men antalet mål och återrapporteringskrav till de enskilda myndigheterna varierade stort; antalet mål i ett extremfall upp till sextiofyra och antalet återrapporteringskrav till mellan fem och femtiofem.¹²⁵

I våra intervjuer har det framförts att ”allt har samma värde” i regleringsbrev. I och med att allt som myndigheten kan tänkas göra får samma tyngd i regleringsbrev, har regeringen – åtminstone genom regleringsbrevet – frånhänt sig att förmedla en styrningssignal. Flera myndighetschefer anser att regleringsbrev inte ger uttryck för prioriteringar.

Daniel Tarschys beskriver detta som detaljeringsparadoxen; ju fler mål och konkreta uppdrag för myndigheten att hantera, desto större möjlighet att på egen hand fastställa prioriteringarna.¹²⁶

Paradoxen kan till och med upplevas som dubbel: Olika reformer har genomförts i syfte att öka myndigheternas handlingsfrihet. Detta har skapat krav på mål och återrapporteringskrav som i stället lett till ökad detaljstyrning. Den ökade detaljstyrningen får dock en sådan omfattning att den i sin tur skapar just ökad frihet

¹²⁴ Exemplet tas upp i Statskontoret 2005:3, *Sektorisering inom offentlig förvaltning*, Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning?*

¹²⁵ ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*, s. 67–68, s. 75. Beräkningar utifrån ett urval om 30 myndigheter.

¹²⁶ Tarschys, 2006, ”Mål utan mening? Om orderstyrning i landet där allt är prioriterat”, s. 39.

för myndigheterna. Medan vissa myndigheter upplever sig själva kunna sortera mellan olika styrsignaler, kan vi dock tänka oss att andra upplever sig som starkt detaljstyrda.

4.10.3 Negativa sidoeffekter

I olika studier diskuteras risken för olika former av suboptimeringar till följd av olika mät- och rapporteringssystem. Resurser koncentreras till sådana aktiviteter som kan leda till tydliga avtryck i rapporteringen. Statskontoret har pekat på att en effekt av målnedbrytning och krav på hur resultat skall mätas är att andra mål eller övergripande mål trängs undan.¹²⁷ Daniel Tarschys framhåller i en diskussion om SMART-kriterierna att de innebär en risk att styra på det som är mätbart och kvantifierbart, det som går att mäta, före det som är väsentligt. Detta medför en risk för fokusering på fel saker.¹²⁸

Flera andra forskare har tagit upp detta slag av effekter av kvantifierade mål eller åiterrapporteringskrav. Stefan Holgersson visar bl.a. att polisens mål om antalet nykterhetskontroller ledde till manipulering av data och att omfattande rapporteringsrutiner av olovliga körningar ledde till färre ingripanden.¹²⁹ Även inom arbetsmarknadsområdet har sådana negativa effekter lyfts fram av forskaren Jessica Lindert i en diskussion om det hon beskriver som ”revisionslogiken som ett nytt styrideal”. Genom att starkt fokusera det kontrollerbara och mätbara har mål som inte är kvantifierbara tenderat att negligeras och trängts undan.¹³⁰

En särskilt form av suboptimering som tagits upp i diskussionen rör det som beskrivits som sektorisering. Med sektorisering har menats en rad olika företeelser, t.ex. att flera aktörer arbetar med samma uppgifter (dubbelarbete), att uppgifter faller mellan olika myndigheter, att olika myndigheters insatser motverkar varandra m.m.¹³¹

Statskontoret har konstaterat att sektoriseringen – att frågor faller mellan stolarna och dubbelarbete till följd av oklar ansvars-

¹²⁷ Se bl.a. Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning?*, s. 47. Empirin utgjordes av ett antal fallstudier inom bl.a. områdena arbetslivsriktad rehabilitering, nyanländas invandrades tillträde på arbetsmarknaden, VERVA 2007:12, *Styrning för ökad effektivitet*.

¹²⁸ Tarschys, ”*Huru skall statsverket granskas?*”, Ds 2002:58, s. 62.

¹²⁹ Holgersson, 2005, *Yrke: POLIS*, s. 203 f och s. 214 f.

¹³⁰ Lindvert, 2006, *Ihållig arbetsmarknadspolitik?*, s. 120.

¹³¹ Tarschys ”Sektorisering och konsolidering – Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning” i Statskontoret 2005:3, s. 134–136.

fördelning – i vissa fall ökat till följd av regeringens styrning. Statskontorets studier gällde bl.a. arbetslivsinriktad rehabilitering och nyanländas inträde på arbetsmarknaden där Statskontoret fann att vissa mekanismer bidrar till sektoriseringsproblem; bl.a. att myndigheterna inte har samstämmiga mål och att uppmaningar ger utrymme för tolkningar och prioriteringar hos myndigheterna vilket kan försvåra ett samordnat agerande.¹³²

4.11 Erfarenheter från andra länder

I detta betänkande har vi i flera sammanhang fört in iakttagelser av förhållanden i andra länder. Mot bakgrund av den beskrivning av svenska erfarenheter som gjorts i detta kapitel finns det dock skäl att också mera samlat se på hur dessa förhåller sig till motsvarande erfarenheter i andra länder.

En rad andra länder har sedan 1980-talet genomfört olika förvaltningsreformer. Dessa har ofta haft inslag som liknat vad vi gjort i Sverige. I många länder har också operativa uppgifter förts från den ministeriella strukturen eller *core-ministries* till fristående organ. I en rad länder har också reformerna syftat till att utsätta offentlig verksamhet för konkurrens och också i många fall till att privatisera offentlig verksamhet (se också 3.8).

Det kan tyckas att det borde finnas studier som belyser huruvida dessa förvaltningsreformer lett till ökad effektivitet i den statliga verksamheten, om de lett till att politiska ställningstaganden bygger på bättre underlag från förvaltningen, om de ökat möjligheterna att prioritera mellan olika verksamheter etc. Det finns dock inga studier som besvarar sådana frågor på en mer aggregerad nivå. Resultaten i studier där man, ofta i ett mer avgränsat sammanhang, försökt att påvisa samband mellan olika administrativa reformer och effektivitet i verksamheten lånar sig i vart fall inte till mer generella bedömningar. Ofta bygger sådana analyser också på bedömningar av reformernas effekter bland dem som är verksamma inom förvaltningen. Detta gäller t.ex. en mycket omfattande studie som gjordes för mer än tio år sedan om det stora och välkända reformprogram som lanserades i Australien under 1980-talet.¹³³ De studier som försökt etablera sådana samband med olika statistiska metoder har gällt avgränsade verksamheter eller förvaltningar.

¹³² Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning?*

¹³³ Australian Government, 1992, *The Australian Public Service Reformed*.

Vi kan alltså inte med hjälp av forskning och utvärderingar i andra länder få en bild av vilka effekter förändringar i styrsystemen har på effektivitet och omprövningsförmåga. Det bör framhållas att avsaknaden av sådana studier naturligtvis inte visar att sådana effekter inte skulle ha nåtts.

Det har gjorts vissa försök att sammanfatta de splittrade och osäkra bilder som olika länders erfarenheter ger. Det mest seriösa försöket att få en mer samlad av olika "Public Management Reforms" som genomförts under de senaste decennierna har utan tvekan gjorts av Christopher Pollitt och Gert Bouckaert i den andra utgåvan år 2004 av deras studie av 12 länder.¹³⁴ Pollitt och Bouckaert har utnyttjat en rad olika källor från dessa länder och har fört ingående samtal med rader av nyckelpersoner.

Forskare som analyser effekterna av reformer i den statliga styrningen ställs, utöver en rad teoretiska problem, inför ett par närmast praktiska svårigheter. En sådan gäller vilka reformer som faktiskt genomförts. Vi har i denna utredning kunnat konstatera att en beskrivning av genomförda reformer inte alltid är alldeles lätt att göra ens när man begränsar sig till ett enskilt land. Vi har kunnat se att retoriska deklARATIONER inte alltid ger en korrekt bild av de faktiska förändringar som genomförs i styrsystemet. Detta problem blir rimligen större när det handlar om flera länder. En annan svårighet handlar om tillgången på data. Oberoende av frågan om kausala samband är det naturligtvis betydelsefullt för forskare som vill analysera effekterna av olika reformer i styrsystemet att veta vilka faktiska förändringar som skett i produktivitet, handläggningstider, service etc. Sådana data saknas ofta, och i den mån de finns är de ofta svåra att jämföra över tid och med motsvarande data från andra länder. Vi kommer likväl nu att försöka leva upp till våra direktivs önskemål att redogöra för internationella erfarenheter.¹³⁵

¹³⁴ Pollitt & Bouckaert, 2004, *Public Management Reform*.

¹³⁵ För att kvalitetssäkra de bedömningar vi gör av internationell forskning har vi haft en särskild genomgång med Geert Bouckaert, professor och chef för Public Management Insitut vid Katholieke Universiteit i Leuven, Koen Verhoerst, professor vid samma institut och Christopher Pollitt tidigare professor i Public Management vid Erasmus University i Rotterdam och nu professor i Leuven.

4.11.1 Effektivitet

I många länder sjösattes de administrativa reformerna mot bakgrund av finansiella svårigheter. Ett starkt uttalat motiv var att kunna reducera, eller i vart fall hindra tillväxten av, de offentliga utgifterna. I flera länder var också EU:s konvergenskriterier, med kravet att det årliga underskottet i de offentliga finanserna inte fick överstiga tre procent av BNP, starkt pådrivande.

Om vi nalkas effektivitetsfrågan på makronivå, skulle en rimlig hypotes kunna vara att de länder som genomfört de mest kraftfulla reformerna i sina förvaltningssystem också skulle vara de länder där vi kan se förändringar i variabler på makronivå, t.ex. offentlig konsumtion, underskott i offentliga finanser och antalet offentligt anställda. Något sådant tydligt mönster saknas. Inte oväntat konstaterar Pollitt och Bouckaert att det är omöjligt att dra slutsatser på denna nivå. De pekar dock på, med en särskild referens till Sverige, att i de länder där det skett stora förändringar i de offentliga utgifterna kan det vara nedskärningarna som har påskyndat förvaltningspolitiska reformer snarare än att nedskärningarna är ett resultat av dessa reformer.

Bristen på mönster går igen även när vi ser på prestationer (output) och produktivitet. Här uppstår också problemet att just de data som kan användas i detta slag av analyser kan vara kraftigt missvisande. Speciellt i de fall där data om output verkligen används för t.ex. resurstilldelning uppstår detta slag av problem. Detta eftersom det ju i dessa fall finns incitament att på olika sätt framställa den egna verksamheten i en positiv dager.

Ökad konkurrens förefaller dock ha lett till ökad produktivitet och detta oavsett om det handlar om verksamhet som bedrivits i offentlig regi eller privat. Privatisering som sådan förefaller dock, tolkar Pollitt och Bouckaert, inte leda till ökad produktivitet. Jämförelser mellan länder som valt olika reformstrategier leder således inte fram till att det kan påstås att någon strategi har varit mer framgångsrik än någon annan när det gäller förändringar på makronivå.

Det hindrar inte att det finns studier om en viss verksamhet (t.ex. polis, utbildning, sjukvård) som försökt etablera samband med reformer i styrsystem och förändringar i dessa verksamheter uttryckt som t.ex. produktivitet, kvalitet, personalsammansättning eller något annat.

Successiva förbättringar

En aspekt av förbättringar gäller på vilket sätt olika verksamheter blivit mer ändamålsenliga till följd av reformer i styrning och administrativa system. Dessa har ju genomförts bl.a. för att den statliga verksamheten skulle kunna bli mera ändamålsenlig om information om dess kostnader och effekter tas fram och om beslut om den fortsatta verksamheten grundas på denna information. Genom att utvärdera pågående verksamheter antas verksamheten kunna förändras så att förutsättningarna för att nå mål som gäller minskad brottslighet, bättre hälsa, fördelning av utbildning etc. förbättras. Det inses lätt att det medför ytterligt svårbemästrade mätproblem när ett sådant antagande skall prövas mot verkligheten.

Inte heller kring detta finns någon enhetlig uppfattning bland forskare. Dagens diskussion betonar dock komplexiteten i frågan om användning av information i utvärderingar mer än vad som gjordes tidigare. Bedömningar av vilken information som faktiskt påverkat ett visst beslut låter sig sällan göras, och de bedömningar som görs är sällan oomstridda.

Vi skulle kunna se på de mera handfasta förutsättningarna för att olika former av resultatinformation skulle kunna påverka beslutsfattare. Delar av den diskussion som kommer att föras i kapitel 5 gäller detta. Men vi skall här ta upp några mer specifika förutsättningar. En sådan är hur information från utvärderingar länkas in i olika beslutprocesser. Det finns mekanismer för detta i många länder. Olika studier visar att sådan information i många länder också kommer till användning i "policynivåns" löpande styrning av "utförarnivån". Däremot finns inte motsvarande bild när det gäller betydelsen av effektorienterad information i förhållande till beslut om den övergripande inriktningen av statlig verksamhet på olika samhällsområden.

Ett närliggande exempel på hur olika förutsättningar diskuteras är den finska statsrevisionens rapport om resultatstyrning publicerad år 2007. I hög grad pekar den på samma slags problem som tagits upp i detta kapitel. Målen bildar inte en logisk hierarki, och aktörerna klarar inte av att ta fram information om effekterna. De finska revisorerna pekar på att aktörernas frihet att uppnå resultat inte hade ökat "särdeles väsentligt".¹³⁶

¹³⁶ Statens revisionsverk, 2007, Resumé av "Tillståndet för resultatstyrningen – på basis av observationerna vid statens revisionsverks revisioner 2002–2006".

I många länder betonas att olika processer skall medverka till ”performance orientation”. Detta ligger nära det vi i Sverige talat om som resultatkultur. Ett sätt att nå detta är att koppla samman resultatinformation med budgetering men också lönesystem som skapar incitament.

Enskilda länder har hävdad framgång i dessa avseenden. Ofta förefaller de analyser som gjorts bygga på vittnesmål inifrån systemet. Erfarenheterna har också i allt högre grad kommit att gälla de problem som uppstår till följd av precisa krav kopplade till olika former av incitament. Särskilt tydliga blir sådana i olika kontraktsmodeller. I Politiken den 4 maj i år anförde ett antal danska statstjänstemän som haft strategiska roller i skapandet och genomförandet av olika reformer i styrsystemet att dessa lett fram till en helt annan situation än den man ville uppnå. Med de ”mange krav og detaljer forsvandt dynamikken og relevansen” i den konstruktiva dialogen mellan olika nivåer om vad som är väsentligt och oväsentligt i en verksamhet.¹³⁷

4.11.2 Bieffekter

Bilden kan alltså te sig nedslående. Det förhållandet att det är svårt att konstatera resultat behöver emellertid inte betyda att sådana saknas. Bristen på studier som pekar på att de olika förvaltningsreformerna lett till framgång har bidragit till en mer kritiskt prövande diskussion i flera länder.¹³⁸

Samtidigt finns en omfattande forskning som tar upp olika sidoeffekter av vissa inslag i reformerna. Fokus har särskilt legat på negativa effekter av olika former av mätningar av prestationer som ju varit ett viktigt inslag i många länder. Bruijn pekar på ett antal sådana effekter, oftast välkända från tidigare forskning, som han också exemplifierar med exempel från bl.a. Nederländerna, USA, Storbritannien och Australien. Det han tar upp är bland annat:¹³⁹

- Prestationsmätning kan skapa incitament för strategiska beteenden som gör att produktionssystemet ökar mängden prestationer i förhållande till vissa kriterier, trots att dessa prestationer inte är de som är mest ändamålsenliga i förhållande till målen med verksamheten. Verksamheten riktas mot sådana typer av

¹³⁷ Gjørup, Hjortdal, Jensen m.fl., 2007, ”Tillgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde”.

¹³⁸ OECD, 2005, *Modernising Government*.

¹³⁹ De Bruijn, 2007, *Managing Performance in the Public Sector*, s. 17 ff.

ärenden, eller grupper av människor, där det är lätt att kvantifiera att verksamheten är framgångsrik.

- Prestationsmätning kan motverka innovationer, i synnerhet om den är kopplad till någon form av ekonomiska incitament. Närbesläktade problem är att prestationsmätningar kan leda att befintliga lösningar kopieras trots att de inte direkt kan överföras till en ny situation.
- Prestationsmätning behöver inte säga något om de faktiska prestationerna. Mer aggregerade data kan dölja faktiska förhållanden. Förhållanden som inte är jämförbara ställs mot varandra.

Gwyn Bevan och Christopher Hood belyste i en artikel år 2006 de administrativa mekanismer som utlöses av precisa mål och uppföljning. Bevan och Hood pekar dock samtidigt på att dessa till en del går att motverka.¹⁴⁰

Flera forskare, bl.a. Perrin och Leeuw, har tagit upp det fenomen som kallas "goal displacement". Perrin konstaterar att "Goal displacement occurs when indicators become the objective, where the focus is on 'meeting the numbers' rather than doing what programme was created to do or improving actual outcomes. Thus it represents the distortion of programme activities. Examples of goal displacement are legend."¹⁴¹ Dessa slag av effekter kan också inträffa när man använder tidiga effekter i en effektkedja för att mäta framgång längre bort i effektkedjan. Trots påståendet att exempel på sådana företeelser är vanligt förekommande är det vår bild att det saknas större empiriska undersökningar som systematiskt försöker utröna omfattningen av negativa effekter i förhållande till de positiva. De analyser som finns, och som används som exempel i litteraturen, gäller enskilda fall eller enskilda organisationer.

4.11.3 Två bilder

Bilden av erfarenheterna från andra länder är tudelad. Å ena sidan är många länder i en intensiv fas av implementering av olika

¹⁴⁰ Bevan & Hood, 2006, "What's measured is what matters: targets and gaming in the english public health care system".

¹⁴¹ Perrin, 2002, "Towards a New View of Accountability", Leeuw, 2002, "Evaluation in Europe in 2000: Challenges to a Growth Industry".

administrativa reformer. Det gäller många europeiska länder men också t.ex. USA. Det mycket omfattande system för bedömning av federala program som sjösattes för några få år sedan, Program Assessment Rating Tool (PART) som Office of Management and Budget (OMB) svarar för, innebär en kraftig ökning av den information som tas fram om olika federala program i USA.

Samtidigt som denna utveckling pågår i flera länder är det uppenbart att det också finns en mer eftertänksam och kritisk ton i debatten. Många forskare tar upp problem som vi känner igen från den svenska debatten. I ett inlägg om PART pekar t.ex. den amerikanska förvaltningsforskaren Beryl Radin på problem som gäller vilken information utförarnivån faktiskt kan ta fram och den svaga kopplingen mellan den informationen och de förslag som presidenten lämnar till kongressen. Hon tar också upp den årliga budgetprocessens roll och framhåller att denna inte är den enda arenan för att se på ”often very detailed and complex programs.”¹⁴² Vi menar också att denna mer kritiskt reflekterande hållning återspeglas hos OECD.¹⁴³

4.12 En sammanfattande bild

Vi har i detta kapitel gjort ett antal iakttagelser av hur styrningen fungerar i praktiken:

Myndigheterna styrs olika

De rutiniserade processerna inom ramen för budgetprocessen ger en bild av att myndigheterna styrs på ett mycket likformigt sätt, oberoende av skillnader mellan myndigheterna och deras verksamhet. Men denna bild är delvis fiktiv. Ser vi dessutom till de informella kontakterna och inslagen av informell styrning, finns väsentliga skillnader i styrningen av myndigheter.

¹⁴² Radin, ”Testimony to the senate homeland security and government affairs subcommittee on federal financial management, government information, and international security. June 14, 2005”, s. 3.

¹⁴³ OECD, 2005, *Modernising Government*.

Innehållsliga likheter i instruktion och regleringsbrev

Myndigheternas instruktioner och regleringsbrev är delvis överlappande. Detta innebär att det finns ett stort inslag av repetitiv styrning.

Målen som förmedlas i regleringsbreven är av permanent karaktär och är många gånger på samma nivå som instruktionens anvisningar till myndigheten. Det finns alltså ett stort inslag av fiktiv årlig styrning. Målen handlar i stor utsträckning om effekter i samhället. Det finns gott om allmänt formulerade och abstrakta mål på olika nivåer i verksamhetsstrukturen.

Regleringsbrevets tillskott handlar främst om särskilda uppdrag och krav på information. Regleringsbreven är i första hand inte inriktade på att styra framåt utan på att ange vilken information myndigheterna skall lämna om den bedrivna verksamheten. Återrapporteringskraven är både allmänna och detaljerade.

Omfattande målexercis

Antalet mål och uppdrag varierar mellan olika myndigheter men är många gånger mycket omfattande. Mängden uppmaningar och styr signaler riskerar att leda till att de inte blir styrande.

Verksamhetsstrukturen har bidragit till en betydande målexercis, med mål på flera olika nivåer. I regleringsbreven försöker regeringen årligen ge sin bild av alla kausala relationer i den statliga verksamheten.

Kontakten med vissa myndigheter daglig, medan andra lämnas i fred

Vi har iakttagit stora skillnader i relationen mellan regering och myndighet. Skillnaderna kommer bl.a. till uttryck i hur styr signaler förmedlas och hur information efterfrågas. Vi har iakttagit två faktorer som kan förklara skillnaderna; dels grad av yttre tryck, dels syn på eller relation till myndigheten, dvs. om det finns ett avstånd eller en symbios mellan enheten och myndigheten.

Informella kontakter är både institutionaliserade och ad hoc

De informella kontakterna handlar till stor del om informationsutbyte men också om styrning. Mellan regeringen och myndigheterna finns institutionella arrangemang för kontakterna, exempelvis årliga mål- och resultatdialoger. Andra typer av kontakter är till stor del ad hoc. Deras omfattning varierar beroende på en rad faktorer, bl.a. rutinerna på olika enheter inom Regeringskansliet. Initiativet till kontakterna kan tas av både regeringen och myndigheten.

Informationen kommer till stor del från myndigheterna

Myndigheterna står för en stor del av den information som strömmar in till Regeringskansliet från olika håll. Årsredovisningar och budgetunderlag är endast en liten del av den totala informationsmängden. I vilken utsträckning det finns alternativa bilder till myndighetens varierar.

Allt mer information har ett inre perspektiv. Myndigheternas redovisning av måluppfyllelse har ansetts ha brister liksom kunskapen om effektutvärderingar. Sett i ett längre tidsperspektiv har formella rapporteringar som årsredovisningar tillkommit som i huvudsak har ett inre perspektiv. Det finns en risk för att information som ställer mer grundläggande frågor om verksamheten trängs undan.

Olika information för löpande styrning och omprövning av verksamhet

För den löpande styrningen är information från myndigheterna relevant. Myndigheternas årsredovisningar används inom Regeringskansliet i beredningen av olika beslut.

Omprövningar föranleds däremot i regel av att situationen på ett område uppfattas som krisartad eller till följd av mer värdemässiga förskjutningar. Vilken information som behövs för omprövning kan därför i regel inte förutses. Kommittéväsendet används vid omprövning för att ta fram argument, stöd m.m.

Omfattande budgetpropositioner

Informationen till riksdagen i budgetpropositionen är mycket omfattande, med många detaljerade redovisningar. Det är ofta oklart varifrån uppgifterna kommer.

Bieffekter och erfarenheter från andra länder

Den bild av erfarenheterna i andra länder som framträder i aktuell forskning och debatt är tudelad. Å ena sidan är många länder i en intensiv fas av implementering av olika administrativa reformer. Samtidigt som denna utveckling pågår finns i flera länder en eftertänksam och kritisk ton i debatten. I hög grad är de problem olika forskare tagit upp kring erfarenheterna i andra länder sådana som vi känner igen från den svenska debatten.

5 Styrning och resultatinformation – möjligheter och begränsningar

I föregående kapitel har vi beskrivit det vi kallat styrningens praktik. Kapitlet täckte emellertid inte allt som skulle kunna rymmas under en så vid rubrik. T.ex. har styrning genom lagstiftning, om regeringen väljer att organisera statlig verksamhet i myndighetsform eller inte och principerna för hur uppgifter fördelas mellan myndigheter i stort sett lämnats utanför framställningen.

Aven om vi ser till det som ligger inom våra avgränsningar, är den bild vi gett splittrad, och olika studier kan inte enkelt läggas samman till en helhetsbild. Trots det har vi gjort ett antal påståenden om hur regeringens styrning av myndigheterna faktiskt ser ut och vilka problem som den är förknippade med.

För att utifrån våra iakttagelser kunna formulera förslag om hur regeringens styrning skall kunna förbättras krävs en diskussion om vad som *förklarar* den bild vi fått. Förklaras den av *genomförandet* eller kan den förklaras av de antaganden, som ligger till grund för utformningen av den inomstatliga styrningen?

Formerna för den inomstatliga styrningen avspeglar en rad antaganden om politik och förvaltning. Det är inte självklart vilka antaganden som är viktigast.¹ De antaganden vi valt att särskilt diskutera är sådana som vi anser har haft stor betydelse för utformningen av det styrsystem vi har i dag.

Vi har grupperat diskussionen av dessa antaganden kring ett antal viktiga frågor där vi – med en något flytande indelning – först

¹ Att i en diskussion om olika reformer försöka urskilja vilka som är de centrala antagandena bakom dessa reformer för att därefter diskutera deras hållbarhet är ett i utvärderingssammanhang etablerat förfaringssätt. Vi har också något kommenterat detta i avsnitt 2.3. Valet av antaganden är då givetvis avgörande för analysen. De antaganden vi urskiljt är sådana som vi uppfattat som centrala, om än i bland implicita, i olika reformer av det inomstatliga styrsystemet. Vår bedömning av vilka antaganden som är viktiga kan jämföras med diskussionen i andra analyser, t.ex. Sundström, 2003, *Stat på villovägar*, s. 326.

behandlar frågor som avser styrprocesser och därefter frågor som handlar om hur olika former av information skall föras in i olika processer:

- Vilken roll kan målen och resultaten ha i styrningen?
- Riskerar den statliga verksamheten att fragmenteras och hur kan en sådan risk hanteras?
- Hur kan budgetprocessen fungera, särskilt som arena för omprövningar och omprioriteringar?
- Vilken betydelse har och bör informella kontakter ha?
- Hur förhåller det sig med ansvar och ansvarsutkrävande?
- Vilken kunskap kan föras in den politiska processen?
- Vilket utvärderingsuppdrag bör myndigheterna ha?

Vi försöker urskilja vilka problem som kan hanteras genom förändringar i styrsystemet. Diskussionen kommer att mynna ut i ett antal ställningstaganden som tillsammans med de utgångspunkter som vi redovisat i kapitel 2.1 utgör en plattform för våra förslag.

5.1 Kunskapsläget

Vår diskussion, och de ställningstaganden denna resulterar i, bygger på både vad vi själva iakttagit och studier av andra. Som en inledande kommentar till diskussionen skall därför något sägas om kunskapsläget.

I många sammanhang har det klagats på att utvärderingar saknas och på allmänt sett bristande kunskaper i fråga om förutsättningar för och effekterna av olika styrinstrument. För tio år sedan ägnade t.ex. Förvaltningspolitiska kommissionens ett särskilt kapitel åt detta i sitt slutbetänkande.² Vi instämmer i långa stycken i dessa synpunkter. Men det finns nu anledning att nyansera denna bild.

Många länder har, som framgått av kapitel 3, sedan 1980-talet genomfört olika reformer vad gäller statsförvaltningens funktions-sätt och styrning. Dessa reformer har haft inslag som liknat de förändringar som skett i svensk statsförvaltning. De har dessutom i flera fall varit föremål för empirisk forskning. Bl.a. har några större jämförande studier genomförts.³ Dessa studier har konstaterat

² SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst*, s. 161–164.

³ Särskilt bör nämnas Pollitt & Bouckaert, 2000 och 2004, *Public Management Reform*. Jämförande analyser finns också i t.ex. McLaughlin, Osborne & Ferlie, 2002, *New Public*

olika grundläggande problem, och också bieffekter som de olika reformerna varit förknippade med.

De reformer som genomförts i styrsystemet har i grunden haft tre mål som, formulerade i något varierande språkdräkt, funnits åtminstone sedan 1980-talet. Det har handlat om *effektivitet*, *omprövningsförmåga* och *genomsynlighet*.⁴ Några svenska eller utländska studier om vilken faktisk inverkan olika reformer i styrsystemet haft på t.ex. effektivitet och omprövningsförmåga finns emellertid inte. Som framgått av kapitel 2.3. är det också möjligt att sätta i fråga om sådana studier kan göras, om syftet är att med någon grad av precision och tillförlitlighet etablera ett kausalt samband mellan förändringar i styrsystemet och t.ex. effektivitet i den statliga verksamheten eller förmågan att ompröva densamma.

Förändringar i styrsystemet har dock analyserats för att ta reda på vad vi kan kalla *tidiga* effekter i kausalitetskedjan. En sådan fråga har gällt om de reformer som syftat till att minska graden av detaljstyrning också lett till minskad detaljstyrning. I det följande kommer en del av denna forskning att användas.

I detta sammanhang finns det anledning att diskutera en särskild omständighet. De reformer som genomförts för att förbättra styrningen och för att i ökad omfattning föra in uppföljning och utvärdering i olika beslutsprocesser har byggt på föreställningen att verksamheter blir bättre, om beslut grundas på kunskap om "hur det gått" i olika avseenden. Vi har dock noterat att just dessa reformer som hävdar värdet av utvärdering själva har utvärderats mycket lite. Vår observation är inte unik. Den har påtalats av en rad forskare. Pollitt och Bouckaert påpekar att detta möjligen inte är överraskande för den som har bekantskap med vikten av symbolik och retorik i olika institutioner, men konstaterar att det ändå utgör ett avsteg från det paradig som förfäktats av de som mest entusiastiskt förespråkade New Public Management.

Detta kan tyckas märkligt, och vi kan inte heller uttömmande förklara det. Vi vill dock peka på tre möjliga förklaringar.

Management, och Bovaird & Löffler, 2003, *Public Management and Governance*. OECD har publicerat flera länderöversikter, t.ex. OECD, 2005, *Modernising Government*.

⁴ Effektivitet och omprövningsförmåga är mål som finns med redan före det att uttrycket resultatstyrning myntades. Effektivitet är ett värde som kommer till uttryck i Rationaliseringsutredningen som tillsattes år 1949 och resulterade i ett betänkande år 1950 (SOU 1950:8). En diskussion om effektivitet och dess förhållande till särskilt rättsäkerhet finns också i Heckscher, 1952, *Svensk statsförvaltning i arbete*.

En förklaring skulle kunna vara att förvaltningspolitiken endast indirekt påverkar samhället i stort. Mycket av det som benämns förvaltningspolitik rör interna mekanismer i det byråkratiska systemet. Reformen som genomförs påverkar inte på något omedelbart sätt förhållanden i samhället. Den typ av diskussion som kan uppstå inom traditionella politikområden, där det finns olika intressebevakare, har därför inte uppstått här.

En annan förklaring kunde vara att reformer i styrsystemet uppfattats som uttryck för allmän klokskap och allmän rationalitet och därför är något som inte behöver utvärderas. Vem kan rimligen ha något att invända mot att det är viktigt att ta fram information om resultat, att verksamhet skall bedrivas effektivt och att de som utför verksamheter skall fundera på hur deras verksamhet hänger ihop med andras?

En tredje förklaring är institutionell. Göran Sundström har pekat på att en mycket liten grupp av myndigheter och en mycket liten grupp av människor format förvaltningspolitikens föreställningar och skapat tekniska lösningar samt själva också bedömt dessa. Sundström menar att de organisatoriska arrangemangen fick ”betydande och långsiktiga effekter”. I den avgränsade miljö som de förvaltningspolitiska aktörerna utgjorde, Sundström talar om enklaver, hade kritik svårt att få fotfäste. ”Tidigt kom man att fastna för ett sätt att tänka kring styrning; vad som var problem och hur de kunde lösas. ’Vi och dom’ – tänkandet har gjort att källor som hade kunnat ge information om alternativa perspektiv och handlingsmöjligheter skärmats av.”⁵

Oavsett vilken förklaring som är riktig menar vi att det har funnits ett intresse för att utvärdera just de reformer som haft utvärdering som ett signum. Guy Peters formulerar det som en:

apparent inability among decision makers to react to failure in ways other than to do more of what already failed. Thus, no matter whether managerialist changes resulted in any definable benefits for government or for the public, elites involved in the process of producing change were likely to continue to implement yet more changes of roughly the same type.⁶

De utvärderingar som gjorts av dessa förvaltnings- och styrformer har därmed mycket sällan tagit upp mera grundläggande föreställningar. Genom sin inriktning på just den konkreta tekniken har

⁵ Sundström, 2003, *Stat på villovägar*, s. 349.

⁶ Peters, 2001, *The future of Governing*, s. 161.

de inte heller haft anledning att söka sig tillbaka till tidigare studier; dessa har ju varit passé då de studerat andra tekniska lösningar. I hög grad har förvaltningspolitiken därmed blivit ”glömmande” och ”icke lärande”. Vi har i kapitel 3 påpekat att det går att beskriva förvaltningspolitiken som både ryckig och präglad av permanens och vi har också sett att tekniska lösningar plötsligt överges, och att ingen i efterhand vet varför.

Att vissa mera grundläggande antaganden som olika styrformer byggt på uppfattats som så självklara har också färgat diskussionen om olika tekniska lösningar. De uppfattningar och lösningar som etiketterades som resultatstyrning blev så självklara att de inte ansågs vara något som i sig själv skulle prövas i en rationell process. År 1995 kunde regeringen slå fast att ”erfarenheterna av resultatstyrningen är hittills goda. Målen för resultatstyrningen ligger därmed fast. Det finns dock anledning att överväga ytterligare åtgärder för att förbättra styrningen och uppföljningen”.⁷ Det framgår emellertid inte på vilket sätt erfarenheterna är goda eller vilket stöd man har för påståendet.

5.2 Mål och resultat i styrningen

5.2.1 Innebörden av resultat och mål

Resultat är något som inträffat och som orsakats av något annat. Ordböckerna ger synonymer som verkan, konsekvens, följd och utfall. Att påstå att något är ett resultat innebär inte någon värdering av det som har skett, om det var bra eller dåligt. Resultat behöver inte heller vara uttryck för någons avsikt. I detta mer allmänna språkbruk är effekt synonym till resultat. Oavsett om vi talar om resultat eller effekter så menar man något kontrafaktiskt. Det handlar om skillnaden mellan det som faktiskt har skett och det som skulle ha hänt om en viss faktor inte hade funnits.

Så används också orden ofta inom staten. Det har emellertid också uppstått en särskild inomstatlig terminologi där orden getts en mer avgränsad och specifik innebörd. Rent språkligt har ord som resultat och effekter inte någon koppling till organisatoriska gränser. De har inte heller någonting att göra med var vi befinner oss i en produktionskedja eller en mål-medel hierarki. Inom staten

⁷ Dir. 1995:93, Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.

har dessa termer ofta fått en mer avgränsad innebörd.⁸ Ordet effekter har inom staten ofta kommit att avse det som händer utanför myndigheten till följd av dess prestationer. Prestationerna har i det inomstatliga språkbruket kommit att vara de tjänster och produkter som lämnat myndigheten. Dessa *slutprestationer* kan sedan delas upp i olika delprestationer.

Framtida resultat som vi vill uppnå till följd av någon åtgärd som vi själva genomför kallas ofta *mål*. Ofta innebär målet någon form av förändring, men ett mål kan också handla om att något inte skall ändras, en befärad förändring skall undvikas. Mål är inte värdeneutrala utan uttrycker en vilja, något som någon vill uppnå. Det är något ”som man aktivt eftersträvar att förverkliga” för att låna en formulering från en av 1970-talets handböcker från Riksrevisionsverket.⁹ Målet uppstår alltså i spänningsfältet mellan hur vi tror att något är eller kommer att bli och vår uppfattning om hur det bör vara.¹⁰

Målen är en central del i offentliga dokument, men de uppstår inte som en kategori till följd av introduktionen av moderna administrativa styrsystem, t.ex. programbudgetering eller mål- och resultatstyrning. Man har sedan länge formulerat olika mål i politiska dokument, i offentliga utredningar, propositioner etc.

Mål och resultat på olika nivåer

Både mål och resultat kan avse olika saker och kan finnas på olika nivåer. Vi kan tala om mål och resultat i relation till den enskilda skoleleven, men vi kan också använda samma termer när vi talar om t.ex. grundskolan i stort. Vi kan också tala om mål som är inriktade på interna förhållanden i en myndighet. Ett mål kan vara att personalen före utgången av år 2010 skall ha en viss kompetens eller en viss könsfördelning. Vi kan tala om mål som gäller omfattningen av en viss verksamhet eller dess kvalitet. Mål kan alltså avse, för att

⁸ En särskild inomstatlig terminologi växte fram under 1980-talet och utvecklades av t.ex. Sandahl, 1994, *Resultatanalys*. Aktuella framställningar av denna terminologi finns ESV 2004:14 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten* och ESV 2006:8, *Effektutvärdering*.

⁹ RRV, 1976, *Mål och program i verksamhetsplaneringen*, s. 17.

¹⁰ Tore Nilstun påpekar att en ”sats för att vara mål måste ange (eller antyda) två saker: (1) verkligheten är (eller om inget görs: kommer att vara) beskaffad på ett visst sätt, och (2) det är önskvärt att den blir på ett visst annat sätt. Nilstun, 1985, ”Att identifiera mål i offentlig politik”. Det bör också nämnas att den både inom staten och i andra sammanhang har gjorts en rad försök att kategorisera mål. Målkategorier i budgetpropositionen beskrivs av Tarschys, 2006, ”Mål utan mening? Om orderstyrning i landet där allt är prioriterat”, s. 27.

uttrycka det något mer tekniskt, olika produktionsfaktorer, produktionsprocessen, prestationerna och de yttre effekterna av verksamheten.

Nedbrytning av mål

Av stor betydelse för många reformer är uppfattningen att mål kan brytas ner i en stegvis process. Denna uppfattning har också fått stor praktisk betydelse.

Tanken är central t.ex. för den verksamhetsstruktur som tillämpats sedan år 2000. Denna innebär att en viktig del i regeringens årliga styrning är att stegvis bryta ner de övergripande målen på politikområdesnivå till mål på lägre nivåer i verksamhetsstrukturen ned till enskilda prestationer på verksamhetsgrensnivå.

Allmänt sett bygger nedbrytning av mål på olika nivåer på föreställningar om olika kausala samband, alltså att uppnåendet av ett visst mål är ett led i den kausala kedja som leder till det överordnade målet. Den stegvisa nedbrytning av mål som skall ske genom verksamhetsstrukturen avspeglar också tanken att ett förverkligande av målen på lägre nivåer innebär att målet på den närmaste överliggande nivån främjas. Denna syn uttrycks i den s.k. regleringsbrevshandledningen då det sägs att ”målen på varje nivå utformas så att det framgår på vilket sätt den underordnade nivån bidrar till den överordnade nivån”.¹¹

Av kapitel 4 framgår att få regleringsbrev uppfyller dessa krav. I många fall upprepas samma mål på de olika nivåerna. I andra fall sker en slags fördelning av målen genom att ett antal myndigheter blir ålagda att var och en genom sin verksamhet bidra till det övergripande målet.

Detta avspeglar en betydande osäkerhet om hur relationerna mellan olika delar av verksamhetsstrukturen skall uppfattas. När de enskilda handläggarna skall ”växla ner” de övergripande målen till de konkreta uppgifter som myndigheten de facto utför konfronterar hon eller han med åtminstone två svårigheter.

Den ena gäller om det enskilda målet på lägre nivå faktiskt har en kausal relation till målet på närmast högre nivå. Den andra osäkerheten, givet att det finns en kausal relation, gäller exklusiviteten i detta samband.

¹¹ Finansdepartementet, *En gemensam verksamhetsstruktur för styrning i staten – ett första steg*, Cirkulär nr 2000:3, s. 4.

För att beskriva detta problem kan vi tänka oss att vi bara har två mål-nivåer, överordnade mål och underordnade mål. Vi har det överordnade målet Ö1. Detta skall förverkligas genom U1–U7. Vi kan utifrån detta tänka oss ett antal fall. Det enklaste fallet är att målen U1–U7, och enbart dessa, avgör Ö1. Vi kan emellertid också föreställa oss att vissa av U-målen, till exempel U2–U4, påverkar Ö1. Övriga U-mål korresponderar på olika sätt med andra Ö-mål. Vi kan tänka oss att vissa U-mål korresponderar med både vårt Ö1 och andra Ö-mål. Det är också möjligt att föreställa sig att vissa U-mål, eller t.o.m. samtliga, inte korresponderar mot något Ö-mål och att det eventuella förverkligandet av Ö-målet helt beror på andra faktorer.¹²

Det är alltså enbart i ett av dessa fall som vi kan föreställa oss att det är möjligt att i förväg kunna ha en bestämd uppfattning om att uppnåendet av de nedbrutna målen leder till fullständig framgång på överordnad målnivå. Detta problem återkommer i diskussionen om målens roll när det gäller att ta fram resultatinformation.

Det är redan av detta skäl svårt att motivera en generell princip som säger att alla myndigheter skall ha de överordnade målen som ett slags ingångsvärde i sin verksamhet. Som framgått av det som redan har sagts är relationen mellan överordnade mål och mål på lägre nivåer, liksom vilka prestationer som mer konkret skall genomföras, så oklar att den i realiteten inte ger myndigheterna någon vägledning när det gäller olika valsituationer i verksamheten. Slutsatsen blir då att målen därmed inte kan fungera styrande för myndigheterna, samtidigt som de kan vara viktiga som ett sätt att formulera den politiska viljeinriktningen.

5.2.2 Den politiska viljeinriktningen formuleras som mål

På den politiska nivån är mål inget nytt. Den politiska diskussionen har i modern tid ofta förts i måltermer. Detta betyder dock inte att själva ordet mål alltid används. Ibland resoneras t.ex. om syftet eller ändamålet.

När ett problem definierats formuleras alltså mål som säger hur den politiska majoriteten i stället vill ha det. Självklart kan vi tänka oss att ett mål är att problemet skall försvinna, och s.k. övergripande mål kan ibland ha denna karaktär. De är en slags inver-

¹² Här har bortsetts från en rad andra tänkbara samband, t.ex. mellan U-målen.

teringar av problemen. Vanligast är dock mål som uttrycker föreställningar om hur man vill att det skall vara i framtiden.

Motivet till en viss verksamhet är ofta ett mål som berättar om något politikerna vill skall ske i samhället. Om vi vill identifiera motiven till det existerande studiesociala systemet, kan vi hitta dessa genom att se på de mål som den studiesociala utredningen formulerade i sitt betänkande år 1963. Mål i dessa politiska sammanhang har ofta handlat om något förhållande ”ute i samhället”. Det kan handla om insatser för att förverkliga målet att ungdomar skall ha ”verklig makt” eller att skolan skall ”underlätta för föräldrar att förena förvärvsarbete och studier med vård och ansvar av barn”, rättsväsendet har som mål bl.a. att ”minska brottsligheten”, etc.¹³

Det är lätt att ironisera över detta slag av mål. Det kan sägas att de är diffusa och att de många gånger är sådana att de aldrig kan nås. Det påstås ibland också att de är omöjliga att mäta, är orealistiska, osv.

En sådan kritik bygger dock på att man för över administrativt grundande föreställningar om vad som är ”bra” mål till den politiska sfären. Det bakomliggande antagandet är att mål har samma funktioner i politiska och administrativa miljöer. Vi delar inte denna uppfattning.

Många mål har en mycket övergripande karaktär, oavsett om de gäller den offentliga sektorn som helhet (t.ex. i RF) eller för vissa sektorer eller myndigheter. I det senare fallet kan de uttryckas i s.k. riktlinjebeslut, portalparagrafer i lagar, internationella överenskommelser eller mål på t.ex. politikområdesnivå. Som framgår av Tarschys 2006 så ger dessa mål oftast uttryck för mycket grundläggande viljeinriktningar.¹⁴ De manifesterar vad man anser vara eftersträvansvärt. Sådana mål fyller en viktig funktion i det politiska systemet. De kan definiera vad som uppfattas som faktiska förhållanden, och om detta utgör ett problem och om det är en offentlig angelägenhet att lösa detta problem.

Dessa övergripande mål ger däremot mycket liten vägledning för vad som konkret skall utföras inom förvaltningen och hur mycket pengar som skall satsas i olika tidsperspektiv. Vi har emellertid svårt att se detta som ett problem. Att den grundläggande politiska viljeinriktningen formuleras i termer av långt bort liggande mål är naturligt och önskvärt och inte heller något

¹³ Exempel från regleringsbrev för budgetåret 2006.

¹⁴ Tarschys, 2006, ”Mål utan mening? Om orderstyrning i landet där allt är prioriterat”.

nytt förhållande eller geografiskt begränsat. Det torde snarare vara karakteristiskt för länder med en mer rationell och sekulär syn på statens roll.

Hur detta återverkar på styrningen av dem som skall utföra olika verksamheter är dock inte självklart.

5.2.3 Målens roll i styrningen av förvaltningen

Frågan om hur mål används i den politiska miljön måste därför skiljas från frågan om målens roll i styrningen av förvaltningen.

Vi har därmed ett helt annat synsätt än det som präglat mycket av den diskussion som under de senaste decennierna förts i anslutning till olika reformer av den inomstatliga styrningen. Som framgått av kapitel 3 var en viktig del i 1960-talets diskussion om programbudgetering att övergripande mål i en stegvis process skulle kunna brytas ner till mål för den lägsta verksamhetsutförande nivån i en myndighet. I hög grad fanns också denna tanke med i 1980-talets diskussion och under tiden därefter.

Förändrad syn på målens funktion: Ett exempel

Vi menar alltså att det är möjligt att skilja mellan den funktion målen kan ha i de politiska processerna från frågan om målen i regeringens styrning av förvaltningen. Vi vill illustrera detta med ett något förenklat exempel. Det gäller det studiesociala systemet och CSN.

I regleringsbrevet för budgetåret 1964/65 anges detaljerat arvoden för ordföranden och vice ordförande i CSN och de lokala studiemedelsnämnderna samt antalet tjänster i olika lönegrader. I regleringsbrevet hänvisas till instruktionen. I denna anges uppgifterna. I detta fall sker det genom hänvisning till att nämnden är ”central förvaltningsmyndighet för ärenden om studiesocial verksamhet”. Den studiesociala verksamheten beskrivs närmare i bl.a. studiemedelsförordningen.¹⁵ Inte i något av dessa dokument anges målen för det studiesociala systemet. CSN skall sköta ett antal administrativa uppgifter tillsammans med postverket som får särskild ersättning för sina ”bestyr med statens studielån” därför att

¹⁵ Statsliggaren 1964/65, huvudtitel VIII, Ecklesiastikdepartementet, G1–G3 samt Kungl. Maj:ts instruktion för centrala studiehjälpnsnämnden (SFS 1965:744), studiemedelsförordningen (SFS 1964:401).

administration av det studiesociala systemet är en förutsättning för att detta system skall fungera. Ett fungerande studiesocialt system är ett medel för att uppnå de mål som riksdagen fastställt. Dessa mål anges i den studiesociala utredningen och i den studiesociala propositionen år 1964. Studiesociala utredningen angav två mål för det studiesociala systemet. ”Det ena har varit att med studiesociala åtgärder underlätta tillträdet till högre studier för ungdomar från hem med svag ekonomi ... Det andra har varit att med studiesociala åtgärder över huvud taget förbättra de ekonomiska villkoren för dem som bedriver eller bedrivit högre studier”.¹⁶

När vi förflyttar oss till nutid kan vi konstatera att målen för det studiesociala systemet anges i regleringsbrevet. Målet för verksamhetsgrenen Administration av studiehjälp är att betydelsen av ”ekonomiska, geografiska och sociala hinder för gymnasiala studier skall minska”.¹⁷

Exemplet illustrerar en förändrad syn på styrning. Något brutalt uttryckt kan det sägas att regleringsbrevet och instruktionen från 1960-talet reflekterar uppfattningen att politikerna bestämde att en viss verksamhet fanns till för att vissa mål skulle realiserats. Sambandet mellan målen och verksamheten var inte något CSN skulle ägna tankekraft åt. Det var ingenting som antogs påverka vad myndigheten mer konkret gjorde och hur den gjorde det. Uppgiften för CSN var kort och gott att genomföra den verksamhet den var ålagd. Regleringsbrevet för år 2006 avspeglar en helt annan syn; förutsättningen för att myndigheterna skall kunna genomföra sitt uppdrag på bästa sätt är att det formuleras mål för myndigheten som har sin grund i det samhällliga syftet med verksamheten, som med andra ord skall formuleras i termer som svarar mot frågan: Varför finns verksamheten till?

Det problem exemplet illustrerar är inte i första hand om verksamheter skall styras med mål eller inte. Även 1960-talets styrdokument hade lätt kunnat beskrivas i termer av administrativa mål utan att särskilt mycket i sak hade ändrats. Den stora skillnaden är om myndigheten skall styras med mål som uttrycker det samhällliga uppdraget. Frågan handlar om vilket mervärde detta leder till i myndigheternas verksamhet?

Vad är då, från en styrsynpunkt, skillnaderna mellan olika kategorier av mål?

¹⁶ SOU 1963:74, *Rätt till studiemedel*, s. 32.

¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2006.

Mål som gäller produktion och prestationer

Att det är viktigt att ange mål för den som skall utföra något är föga kontroversiellt. I litteraturen om organisationsstyrning är det en vanlig tanke att en uppdragsgivare skall ange mål för uppdragstagaren, oavsett om det handlar om en individ, en arbetsgrupp eller en större enhet. Mot denna tanke korresponderar tanken att uppdragstagaren skall ha stor frihet att välja hur målen skall nås. Det framhålls ofta att de mål som ställs måste vara sådana att de skall kunna nås genom uppdragstagarens åtgärder. I olika studier har det t.ex. konstaterats att specificerade och realistiska mål leder till högre motivation och bättre resultat.¹⁸ Aspekter som ofta betonats är, också på grundval av empiriska studier, att det skall vara klart vad som skall framställas, omfattning, kostnad osv. Det är alltså fråga om mål som uppdragsgivaren ställer upp för timmerköraren att ”vid ett visst datum skall en viss timmermängd ligga vid älvstranden”.

Det betonas också att det är viktigt att målen utformas så att de förstås och accepteras av aktörerna och att det går att ta fram tillförlitlig information om resultatet i förhållande till målen.

Detta slag av styrning bygger på att utföraren, *genom åtgärder som utföraren själv har kontroll över och befogenhet att vidta*, kan se till att de aktuella prestationerna faktiskt utförs.

Det är helt okontroversiellt att regeringen anger sådana mål. Det kan handla om krav på handläggningstider eller omfattningen av en viss verksamhet (t.ex. ett visst antal inspektioner). Det kan också handla om ramfaktorer som personalens kompetens. Om man väljer att uttrycka olika krav på sådana faktorer som mål eller ej, är närmast en semantisk fråga.

Den kritik som kan riktas mot detta slag av mål har inte haft principiella eller teoretiska utgångspunkter. Kritiken har gällt de problem som uppstår då målen blir för många och på en sådan nivå att målen blir detaljstyrande och t.o.m. kan leda till suboptimeringar. Det skall vi diskutera i avsnitt 5.4.3.

¹⁸ RRV 1996:13, *Resultatstyrning i myndigheten*, s. 47.

Mål som handlar om de yttre effekterna

Frågan om målens roll i styrningen blir avsevärt mer komplicerad när det rör sig om mål som kan sägas ha att göra med det grundläggande syftet med en myndighets verksamhet. I ett renodlat exempel skulle detta kunna innebära att myndigheten i stället för att få veta att ärenden skall handläggas inom en viss tid får ett mål som, om vi tänker oss ett halvfiktivt exempel, säger att myndigheten skall motverka t.ex. droganvändning. De politiska målen blir då ingångsvärden med vars hjälp myndigheten skall välja medlen. Det medför problem att använda sådana mål för att styra förvaltningen.

För det första har många myndigheter inrättats enbart för att hantera ett visst medel, och kanske endast riksdagen förfogar över andra tänkbara medel (t.ex. lagstiftning). Den enskilda verksamheten, ibland dess existens, är knuten till en viss uppgift, t.ex. skötseln av ett visst system och inte till målen för detta system. Det är uppenbart orimligt att tänka sig att chefen för t.ex. CSN skulle välja att låta CSN driva förskolor, om denne ansåg att detta skulle vara ett effektivare sätt att förverkliga målen för det studie-sociala systemet.

För det andra bygger föreställningen om att myndigheten skall analysera vad som är de bästa medlen för att t.ex. minska droganvändning på uppdelningen mellan en värdemässig nivå och en mer värdefri administrativ nivå. På den senare nivån kan ställningstaganden ske på mer tekniska och opolitiska grunder.¹⁹ Denna tankefigur är central för en rad föreställningar om förvaltningens roll. Den växer fram ungefär vid förra sekelskiftet och innebär att de valda som är ansvariga för "politics" står för "policy decisions" medan genomförandet överläts till experter på "science of administration". Woodrow Wilson framhåller att medan "The broad plans of governmental action are not administrative" så är "the detailed execution of plans ... administrative".²⁰

¹⁹ Att mål är viktiga i diskussionen om styrning beror på den betydelse den grundläggande dikotomin mellan mål och medel har i en rad sammanhang. Denna distinktion blir särskilt central i diskussionen om politisk/administrativ styrning därför att den för många sammanfaller med en föreställning om den politiskt/administrativa separationen. Lane talar om att denna föreställning bygger på att vi anser oss kunna separera ett antal företeelser: Ends versus Means, Values versus Facts, Preferences versus Technology, Objectives versus Instrument etc. Lane, 2000, *New Public Management*, s. 28 f.

²⁰ Wilson, 1887, *The study of administration*.

Det inses lätt att gränslinjen är oskarp. Hur den amerikanske statsvetaren Woodrow Wilson, som senare blev mer känd i sin roll som USA:s president, drog skiljelinjen mellan politik och genomförande vet vi inte. Poängen här är att i kedjan av mål och medel så kan gränslinjen mellan politiska beslut och genomförande dras olika under olika tider och av olika aktörer för en och samma verksamhet. Om olika samhällsområden jämförs, ser vi också att vissa verksamheter uppfattas som starkt politiskt laddade långt ner i mål-medel kedjan, medan den tänkta linjen dras avsevärt högre upp i andra verksamheter.

I själva verket visar praktiken att de politiska kontroverserna i hög grad kretsar kring mål på lägre nivå i mål-medel kedjan eller hur de mer övergripande målen skall nås, dvs. vilka medel som skall användas. Det är inte, för att anknyta till ett tidigare exempel, önskvärdheten av bättre matematikkunskaper hos eleverna det råder politisk oenighet om, utan om hur de skall bibringas dessa kunskaper. Valet av medel uttrycker både värderingar och uppfattningar om olika kausala förlopp. Frågan om medlen blir därigenom många gånger kanske den allra viktigaste när politiken utformas på olika områden. Daniel Tarschys observation om enigheten om de övergripande målen kan ses som en bekräftelse på detta.²¹

Ett tredje problem är att det ofta är oklart både för den aktuella myndigheten och för omvärlden vilken roll myndighetens verksamhet kan spela, och i efterhand har spelat, i förverkligandet – eller icke-förverkligandet – av målen. Ju längre bort målet ligger från myndighetens verksamhet och ju mer övergripande det är, desto mer påverkas måluppfyllelsen av andra faktorer än den verksamhet myndigheten utför. Även en myndighet som gör ett bra jobb, och där myndighetens chef agerat med skicklighet, kan alltså hamna i det läget att de övergripande målen för verksamheten inte har uppnåtts. Och målen kan ha uppnåtts, även om den bedrivna verksamheten inte har påverkat skeendet eller t.o.m. – vilket inte bara är en teoretisk möjlighet – motverkat måluppfyllelsen.

Vi menar således att det föreligger ett grundläggande problem med föreställningen att effektorienterade och mer övergripande mål är ett bra sätt att transformera politiska ambitioner till styrning av ett administrativt system.

²¹ Observationen avser mål på politikområdesnivå. Se Tarschys, 2006, "Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat", s. 29.

Det vi här diskuterat är något som inte är aktuellt enbart i Sverige. När ett uppdrag ges åt någon utförare är det i många länder vanligt att det i olika dokument ges information om vad den aktuella verksamheten syftar till. Det kan te sig viktigt inte minst i ett informationsperspektiv. Detta måste dock skiljas från frågan om dessa mer övergripande formuleringar också är en del av styrningen av den enskilde utföraren och att denne förväntas välja handlingslinjer utifrån egna bedömningar av hur effektiva olika handlingslinjer är i förhållande till dessa mål för att därefter i någon mening kunna hållas ansvarig i förhållande till dessa mål. Vi har uppfattat att mer övergripande mål inte har haft denna styrande funktion gentemot olika utförare i de OECD-länder som har studerats av olika förvaltningsforskare. Styrningen av de enskilda utförarna har skett med mål som avsett prestationer eller närliggande effekter som utföraren kan sägas råda över.

Att olika regeringar, och t.ex. OECD, betonar vikten av att mål ställs upp som gäller effekter i samhället och att information tas fram om dessa effekterna bör alltså inte föranleda oss att tro att denna information också används i styrningen av de utförande organisationerna.²² Snarare förefaller det att vara så att just de länder som starkast betonat vikten av klara ansvarsförhållanden och tydlighet i olika utförares uppdrag också är de som förefaller att uppleva sig ha minst information om effekterna.²³ Pollitt och Bouckaert tar också upp denna spänning i sin studie över förvaltningsreformer i tolv länder då de konstaterar att ju starkare man försöker tydliggöra den utförande organisationens ansvar desto starkare blir fokus på prestationerna. De konstaterar med viss brutalitet; ”go for effectiveness and you lose the chance of clear accountability for individual managers and their units”. Något utförligare uttryckt handlar det alltså om ”the attribution of outcomes to the actions of individual units or organizations is frequently obscure or doubtful”.²⁴ När informationen om effekterna tas fram är den alltså så osäker att det inte är möjligt att styra den mer konkreta verksamheten med hjälp av den informationen.

²² OECD betonar t.ex. i skriften *Modernising Government* år 2005 vikten av information också om effekter även om mätningar av dessa är svårare och mer osäkra.

²³ Denna förklaring togs upp av RRV år 1997 i rapporten *Kartläggning av resultatinformation från regering till riksdag i sju länder*, RRV 1998:57, s. 93. RRV framhöll att just fokuseringen på ansvarsfrågan som fanns i bl.a. Nya Zeeland, men också andra länder, förklarade det bristande intresset för effekter. Samma diskussion förs av Pollitt & Bouckaert, 2004, *Public Management Reform*.

²⁴ Pollitt & Bouckaert, 2004, *Public Management Reform*, s. 176 f.

Vi kommer att i avsnitt 5.7.2 återkomma till dessa svårigheter när det gäller att ta fram effektinformation.

Det finns också situationer där det kan vara lämpligt med effektorienterade mål. Det kan vara situationer där det framstår som troligt att de avsedda effekterna i allt väsentligt påverkas av den statliga insatsen och i vilka de andra svårigheter som här antyts inte har betydelse.

Myndigheternas behov av övergripande mål

Vår diskussion har lett oss fram till slutsatsen att de mål genom vilka de politiska ambitionerna uttrycks ofta inte kan fungera som styrande för den enskilda myndigheten. Mot detta kan invändas att myndigheterna genom dessa övergripande mål får veta vad verksamheten går ut på och att myndighetens chef lättare kan styra sin verksamhet, om han eller hon känner till vilken roll myndigheten förutsätts ha. Med andra ord att myndighetsledningen i t.ex. olika prioriteringssituationer, eller när formuleringar på lägre målnivåer går i olika riktning, kan ha hjälp av dessa mer överordnade formuleringar. Vi utesluter inte att så någon gång kan vara fallet. Men enligt vår mening söker man sig i detta slag av prioriteringssituationer vanligen inte uppåt i målhierarkin utan hämtar snarare vägledning i mer konkreta uppdrag eller mål. Dessutom har cheferna för myndigheter vanligen en god bild av vad som är motiven till den egna myndighetens existens.

Vi tror att det förhållandet att riksdagens politiska viljeyttringar inkorporerats i den löpande myndighetsstyrningen genom den s.k. verksamhetsstrukturen också kan ha påverkat synen på hur de politiska målen skall formuleras. Detta förhållande kan ha bidragit till framväxten av den teknokratiska föreställning, som t.ex. kommer till uttryck i regleringsbrevshandledningen, att samma krav skall ställas på alla mål, eftersom samtliga mål skall vara styrande för myndigheterna.

När detta har sagts bör det dock framhållas att de dokument som regeringen beslutar om för en viss myndighets verksamhet också kan ha andra funktioner än att kommunicera med den berörda myndigheten. Exempelvis är instruktionen ett dokument som kan antas komma att läsas av andra grupper än ledning och anställda i myndigheten. Att man i ett sådant dokument anger regeringens uppfattning om motiven till myndighetens existens

genom att klargöra myndighetens övergripande uppdrag och ansvarsområde kan enligt vår mening ibland vara naturligt.

5.2.4 Ställningstaganden

Frågan om hur målen formuleras i den politiska miljön bör skiljas från frågan om målens utformning och roll i styrningen av förvaltningen.

Myndigheterna har inrättats för att sköta vissa verksamheter, t.ex. att hantera ett transfereringssystem eller utöva tillsyn. Dessa verksamheter har övergripande mål. De uppgifter som myndigheterna tilldelats är ett uttryck för politikernas antaganden om att vissa verksamheter kan leda, eller bidra, till att övergripande mål förverkligas. Uppdraget till myndigheterna är därmed ett uttryck för politikernas värdering och förställningar om kausaliteter. Myndigheterna har att genomföra detta uppdrag oavsett om regeringen väljer att uttrycka det i termer av prestationer eller i termer av – mer eller mindre – näraliggande effekter.

Olika myndigheter bör styras olika. Valet av nivå för styrningen måste utgå från att det som myndigheterna åläggs svarar mot deras faktiska valmöjligheter och befogenheter.

Hur uppdraget skall formuleras är något som måste variera från myndighet till myndighet. Det kan i vissa fall vara mål som gäller näraliggande effekter. I andra fall kan det gälla t.ex. mängden prestationer och i ytterligare andra fall kan det handla om att ange myndighetens uppgifter, t.ex. att myndigheten skall bedriva en viss prognosverksamhet. *Det viktiga är att uppdraget till myndigheterna formuleras så att det kan realiseras inom ramen för myndighetens befogenheter.*

5.3 Organisation och verksamhet

Under senare år har diskussioner förts om fragmentering, sektorisering, stuprör, tvärgående mål osv. Den statliga styrningen har kritiserats för att inte tillräckligt beakta sambandet mellan olika verksamheter och behovet av samverkan mellan olika myndigheter eller sektorer. Resultatet blir – hävdas det – suboptimering. Om den enskilda myndigheten alltför mycket ser till sitt eget intresse

eller anlägger ett allt för snävt perspektiv på den egna verksamheten, så motverkas mer övergripande intressen.

Regeringskansliet beskrivs som en del av detta problem och som en steltnad organisation utan förmåga till nya och mera flexibla arbetsformer.

Detta tangerar ett mer generellt organisationsteoretiskt problem som finns i både privat och offentlig verksamhet. Den organisation som valts bygger alltid på en föreställning om vad som är problemen och om hur olika samband ser ut. Men det finns alltid andra problem och andra samband. Det kan därför sägas att i varje organisation, i alla med någon dynamik, kommer det att finnas saker som går ”på tvärs”. Att problemet inte heller är nytt inom staten illustreras av att formuleringen om att myndigheterna skall ”räcka varandra handen” fanns med redan i 1634 års regeringsform.²⁵

Att detta slag av problem fanns redan långt tillbaka i tiden betyder dock inte att den intensifierade diskussionen om dem nu enbart är ett uttryck för att man nu så att säga återupptäckt problemet. Det finns starka skäl att utgå från att vi har att göra med ett också faktiskt sett växande problem. Redan under 1970-talet kunde svenska forskare påtala detta slag av samordningsproblem men också att komplexiteten leder till att ”vi får en mängd situationer där ökningen av ambitionsnivån hos en myndighet – i och för sig hedervärd – leder till att andra önskvärda ambitioner förhindras eller saboteras.”²⁶

Denna debatt har under de allra senaste åren fått ökad aktualitet både i Sverige och i andra länder. Många forskare talar om fragmentering. Denna anses bland vissa forskare vara en följd av just reformerna i styrsystemet. Next Step-reformen i Storbritannien, som byggde på skapandet av fristående organ för att genomföra statlig verksamhet på vissa områden, har av forskare ansetts leda till ökad ”institutional fragmentation”.²⁷ Pollitt och Bouckearthävdar att det som beskrivs som *agentification*, dvs. skapandet av särskilda organ för att verkställa den statliga politiken på olika

²⁵ I 1809 års regeringsform (47 §) sägs bland annat att domstolar och myndigheter ”skola förvalta de dem åliggande syslor och wärf, enligt de Instructioner, Reglementen och föreskrifter, som redan gifne äro eller framdeles kunna gifwas, lyda Konungens bud och befallningar och räcka hwarandra handen til fullgörande deraf af alt hwad Rikets tjenst utaf dem fordrar”. I förvaltningslagen (1986:223) har bestämmelsen (6 §) fått en något mer prosaisk, och kanske också mer begränsad innebörd: ”Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.”

²⁶ Esping, 1977, *Förvaltning – förändring – framtid*, s. 34.

²⁷ Rhodes, 1997, ”Reinventing Whitehall”, s. 50.

områden, har förvärrat samordningsproblemen i Nya Zeeland, Storbritannien och Nederländerna. Bouckaert och Pollitt återger också svenska erfarenheter och framhåller att ”In Sweden, where a system of strong, independent agencies has been in existence for a long time, there has also been a recurring concern that ministries lack the capacity and expertise effectively to manage ‘their’ agencies”.²⁸

Diskussionen om fragmentering hör således ihop med frågan om självständighet för den producerande nivån. Pollitt och Bouckaert konstaterar i sin analys att det finns skäl att tro att den ökade institutionella autonomi och de fördelar denna kan ge har ett pris i form av ”some loss of policy or programme coordination”. De fortsätter resonemanget med att framhålla att det är ”for politicians and public to say whether any given trade-off is acceptable, but so long as the rhetoricians of reform insist that nothing is lost the trade-off issue cannot be properly investigated, weighed, and debated.”²⁹

I Sverige har det funnits studier, bl.a. från Statskontoret, som pekat på att mekanismer i styrsystemet förstärker sektoriseringen och det s.k. stuprörstänkandet och motverkar möjligheterna att hantera problem som är gemensamma för flera myndigheter eller sektorer.³⁰ I kapitel 4 har också nämnts några konkreta erfarenheter av detta problem.

Det kan inte uteslutas att detta slag av bieffekter har varit svårare att hantera i Sverige än i andra länder. I flera länder har ett centralt inslag i förvaltningspolitiken varit att skapa olika former av mera fristående organ som skall svara för verkställigheten av politiken. Det är alltså en förvaltningsmodell som påminner om den svenska. När det i dessa länder har kunnat konstateras att detta lett till problem vad gäller samordning har dessa motverkats genom att den centrala nivån återtagit en mer samordnade roll. I dessa länder har det inte heller ansetts finnas några principiella invändningar mot denna utveckling.

Hos oss kan det möjligen ha varit svårare att på detta sätt motverka fragmenteringen. Skälet till detta skulle i så fall kunna vara att en sådan mer intensifierad styrning och kontroll ansetts strida mot den svenska förvaltningsmodellen och föreställningen

²⁸ Pollitt & Bouckaert, 2004, *Public Management Reform*, s. 175.

²⁹ *Ibid.*, s. 175.

³⁰ Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning?*, Statskontoret 2005:3, *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.

om fristående myndigheter. Vår bedömning är att oklarheten om vad som är tillåtet vid informella kontakter har kunnat lägga hinder i vägen för vissa former av samordning som regelverket i och för sig utan vidare tillåter.

I diskussion om s.k. stuprör och bristande samordning blandas ofta problem. För klarhetens skull skall vi därför skilja mellan två olika situationer. Den första är att många myndigheter har starka verksamhetsmässiga samband, t.o.m. på sätt att en myndighets verksamhet kan beskrivas som en del av en produktionskedja i vilken ingår också andra myndigheter. En annan situation är att flera myndigheter antas påverka samma mål utan att ha verksamhetsmässiga samband. Vi kan tänka oss att både kriminalvården och förskolan kan ha en förebyggande betydelse för vissa former av kriminalitet. Exemplet illustrerar att ju ”högre mål” det är fråga om desto fler verksamheter är det som kan bidra till att nå målet. Ett slags specialfall är när det ställs upp specifika krav eller mål för alla myndigheter (mainstreaming).

5.3.1 Verksamhetsmässiga samband

Det finns många exempel på myndigheter som har starka verksamhetsmässiga samband. Ofta hänvisas till rättskedjan (polis-åklagare-domstolar-kriminalvård) där till exempel en ökad mängd prestationer i ett led medför ett ökat inflöde av ärenden i efterföljande led. Många produktionsprocesser karakteriseras av att det finns vissa gemensamma mottagare eller objekt. I en rad skrifter har påtalats att den konkreta verksamheten då i första hand inte bedrivs utifrån mottagarens (individen, det geografiska området etc.) perspektiv utan snarast utifrån vad som är rationellt för varje enskild del av produktionsorganisationen. Det senare problemet har tagits upp i skrifter från KKR och ESV med exempel från arbetslivsrelaterad rehabilitering, skattebrott och sjukvården.³¹ Ansvaret för de olika leden i processen som riktas till en och samma patient kan t.ex. vara ambulanstransport, primärvård, hemtjänst och rehabilitering. Ansvaret för dessa olika led kan ligga på olika organisationer.

Sådana produktionskedjor kan leda till olika problem. Om t.ex. leden i produktionskedjan täcker varandra, kan dubbelarbete och – i bästa fall positiv – konkurrens uppstå. Om de olika leden inte har

³¹ Bl.a. Stigendal & Johansson, 2003, *Processorientering i staten*, s. 90 f.

direkt anslutande gränssytor, kan det uppstå mellan-stolarna fenomen, revirkonflikter eller strategiska beteenden för att slippa hantera särskilt besvärliga eller kostsamma problem, s.k. ”svarte-petter-situationer”. I diskussionen om processororienterad styrning framhävs också att värden skapas i processer med mottagaren i centrum och inte genom att fokus ligger på de enskilda produktionsenheterna.

Problemen kan hanteras på olika sätt. I den mån olika former av produktionskedjor skär igenom flera organisatoriska enheter inom en myndighet är det självklart att det är en viktig uppgift för myndighetsledningen att hantera sådana problem. Uppenbarligen finns också detta slag av processtänkande i många myndigheter.

Även när en produktionsprocess skär genom flera myndigheter är det viktigt att skapa klarhet om var gränserna går mellan de olika myndigheterna och hur olika delar av en process hänger samman. I grunden måste detta klargöras i de enskilda myndigheternas instruktioner eller genom andra beslut. I vissa fall kan också regeringen välja att ge berörda myndigheter i uppdrag att själva bestämma arbetsfördelning och hitta olika arrangemang för samverkan där så är nödvändigt. Detta förutsätter dock att regeringen har klargjort att det handlar om en verksamhet som hänger samman på ett sådant sätt att den bör hanteras gemensamt av flera myndigheter. Detta förutsätter i sin tur att regeringen har en tydlig bild av dessa samband.

Regeringen har i för sig redan de instrument som behövs för att hantera de samordningsproblem som kan uppstå i skilda verksamheter. Det finns dock en betydande potential när det gäller att använda dem. Praktiskt sett förefaller problemen att hantera dem vara särskilt stora då de s.k. stuprören skär igenom både departements- och myndighetsindelning. I olika studier har också hävdats (se kap. 4) att olika inslag i det nuvarande styrsystemet har stärkt denna stuprörstendens. Just inriktningen på den enskilda myndigheten när det gäller olika former av rapportering kombinerad med krav på åiterrapportering i termer av genomströmning och kostnader för handlagda ärenden leder lätt till s.k. strategiska beteenden. Det handlar bl.a. om att undvika att bli sittande med problem som inte svarar mot det som myndigheten är tillsagd att utföra eller rapportera om.

Det är alltså viktigt att regeringens styrning fungerar så att den inte motverkar samordning mellan myndigheterna. Vår principiella uppfattning är därför det är viktigt att arbetsformerna inom

Regeringskansliet i högre grad har verksamheten till utgångspunkt än de enskilda myndigheterna.

5.3.2 Gemensamma mål

Många av de mer övergripande mål som riksdag och regering ställer upp påverkas av en rad olika aktörer. Vilken inverkan statens verksamhet kan ha för att nå dessa mål är därför ofta inte självklart. Detsamma gäller det inbördes förhållandet mellan olika offentliga verksamheter.

Inom politiken skapas olika föreställningar om vad som skapar ett visst samhällsproblem, om dess lösbarhet och med vilka medel det kan angripas. De uppdrag enskilda myndigheter får svarar i hög grad mot detta slag av uppfattningar, om värden och kausalitet.

Det är oftast möjligt att identifiera flera övergripande mål för en viss statlig verksamhet. Olika verksamheter kan också, om vi ser det från motsatt håll, ha samma mål.

Om det är ett mycket överordnat mål, kan det ha ett kausalt förhållande till många olika statliga verksamheter. I en informationsskrift från den Nya Zeeländska statsförvaltningen som beskrivs i en rapport från Statskontoret anges som "end outcome" att det gäller "to improve the lives of our people".³² Även om man tar mål något längre ner i effekthierarkin, uttryckta i termer av t.ex. minskat utanförskap, mindre socioekonomiska hinder vid utbildningsval eller minskad brottslighet, så handlar det om mål som påverkas av en mängd olika faktorer.

Vi har svårt att se att mål som är gemensamma för skilda verksamheter som bedrivs av olika myndigheter i sig leder till behov av samverkan, samplanering eller krav att på myndighetsnivå utveckla gemensamma föreställningar om alla faktorer som kan påverka i vilken omfattning mål nås. Vi har också svårt att se vad det skulle betyda om alla myndigheter som genom sina verksamheter på något sätt skall bidra till ett visst mål skulle reflektera över om de kan samverka med varandra. Ett exempel kan illustrera problemet: För verksamhetsgrenen Administration av studiehjälp har CSN målet att "betydelsen av ekonomiska, geografiska och sociala hinder för gymnasiala studier skall minska". En rad andra statliga verksamheter har snarlika mål. Att ledningen för studiehjälpsadministrationen på CSN skulle pröva hur denna uppgift för-

³² Quist, 2007, *Den vertikala dimensionen av sammanhållen förvaltning*, 16.

håller sig till det som görs inom skolväsendet, inom den sociala sektorn osv. är uppenbart orimligt.

Det förhållande att verksamheter med samma mål inte koordineras på ett mer praktiskt plan kan uppfattas som en form av fragmentering. Om fragmentering ges denna innebörd, menar vi dock att den är ofrånkomlig. Om mål görs tillräckligt övergripande, kommer de förr eller senare att omfatta snart sagt all statlig verksamhet.

En regering kan anse att vissa mål är så viktiga att ett stort antal verksamheter bör prövas och utformas genom att man frågar sig "hur förhåller sig denna verksamhet till X-målet?" Sådana analyser syftar således till att en regering skall kunna underkasta hela, eller väsentliga delar av, den statliga verksamheten en prövning utifrån sina grundläggande ambitioner. Detta slag av kraftsamling kan ske bara i förhållande till ett begränsat antal mål. Vår bedömning är därför att det inte finns anledning att etablera administrativa system för att mer löpande analysera hur en rad olika mål förhåller sig till varandra. Sådana administrativa rutiner skulle ofrånkomligen leda till en produktion av teknifierade "mål-sambandsanalyser". Sådana analyser skulle snabbt förlora sin betydelse som redskap för en regering när det gäller att prioritera eller att utforma olika verksamheter.

Main-streaming

Det finns också mål som skall gälla alla myndigheter. Dessa kan leda till att vissa grundläggande krav eller restriktioner ställs på all statlig verksamhet. I vissa fall kan de gälla myndighetens interna förhållanden, t.ex. personalens sammansättning. I andra fall kan det handla om att en viss aspekt skall beaktas vid upphandling eller vid myndighetsutövning. Även om sådana krav, som ligger utanför det som ledning och medarbetare i en myndighet uppfattar som den "egentliga verksamheten", kan upplevas som störande, så är de inte särskilt problematiska – åtminstone inte principiellt.

När särskilda krav ställs på de statliga myndigheterna att medverka till detta slag av mål bör det anges i instruktionen på vilket sätt det skall ske. Det bör dock framhållas att det måste finnas en proportionalitet mellan sådana krav på en myndighet och kraven på myndighetens "kärnverksamhet".

5.3.3 Regeringskansliets arbetsformer

Regeringskansliets arbetsformer är en viktig del i diskussionen om sektorisering, stuprör och samordning.

De former som i dag finns för gemensam beredning, baserade på det kollektiva beslutsfattandets princip, har varit ett sätt att få till stånd sammanvägningar av olika intressen och synpunkter som bör beaktas vid formandet av en regerings politik. Den gemensamma beredningen syftar till att säkra att alla delar av regeringen som är berörda ges möjlighet att påverka beslutet.

Detta arbetssätt skapar samtidigt en stark förhandlingskultur. Förhandlingskulturen kan dessutom färga av sig på den vertikala relationen mellan regeringen och myndigheterna vilket är olyckligt. I relationen mellan det ”egna” departementet och myndigheterna finns inte samma intressemotsättning som den som avsiktligt har skapats mellan de olika departementen.

Synen på hur Regeringskansliet klarar sin samordnande roll varierar. Det har framförts att formerna för den gemensamma beredningen gör att olika intressen ibland kommer in för sent i processen och att detta ger upphov till problem av samordningskaraktär.³³ Mot detta står den uppfattning som uttrycks i Rune Premfors och Göran Sundströms nyligen publicerade studie om Regeringskansliet. Dessa forskare argumenterar för att det finns andra tänkbara utgångspunkter än att se samordning som en norm. Specialisering och konflikter kan uppfattas som nyttiga, och de bör inte organiseras eller administreras bort. I studien framhålls vidare att det finns ett slags hänsynstagande till olika intressen som följer av att ”åsikter och föreställningar inom andra enheter och departement över tid (blir) väl kända.”³⁴

Samordningen är nödvändig för att regeringen skall kunna omvandla övergripande politiska mål till uppdrag som skall utföras av myndigheterna inom ramen för de befogenheter dessa har. För att kunna göra detta måste en regering ha en bild av på vilket sätt olika verksamheter kan påverka måluppfyllelsen och vilka inbördes samband de har. Det handlar därmed om att bedöma hur olika verksamheter hänger ihop och kan förstärka varandra men också om de kan motverka varandra.

³³ Dessa problem har belysts i en särskild promemoria upprättad inom Finansdepartementet *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik.*

³⁴ Premfors & Sundström, 2007, *Regeringskansliet*, s. 189 f.

Den gemensamma beredningen kommer för närvarande ofta in först när lösningar och konkreta förslag redan föreligger. Den måste därför kompletteras med arbetsformer som gör att intressen kan brytas redan på det stadium då det gäller att t.ex. precisera den närmare karaktären på de problem som identifieras av den politiska ledningen och hur olika statliga verksamheter kan komma in för att hantera dess problem.

Våra förslag om en mer renodlad årlig budgetprocess och mindre myndighetscentrerade arbetsformer skapar utrymme för att utveckla och komplettera nuvarande former av gemensam beredning. Sådana beredningsformer förekommer sedan lång tid tillbaka och bör tillämpas ad hoc snarare än institutionaliseras, bl.a. för att nödvändiga strukturer för samverkan varierar med frågans art och över tid och med politiska prioriteringar. Det finns en påtaglig risk för att sådana former annars lätt kan komma att leva ett eget liv och därmed försvaga den politiska styrningen i stället för att förstärka den.

5.3.4 Ställningstaganden

I debatten om regeringens styrning av förvaltningen har under senare år olika samordningsproblem uppmärksammats. Stuprörstänkande är ett ord som kommit att användas flitigt. Flera studier har också genomförts kring en ökad processorientering av den statliga verksamheten.

Samordningen mellan myndigheter i dag försvåras av att regeringens styrning har alltför starkt fokus på de enskilda myndigheterna och att hänsyn inte alltid tas till att en enskild verksamhet ibland utgör ett led i en process i vilken flera myndigheter ingår. *Styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samordning mellan myndigheter.*

Att en rad olika verksamheter kan ha ett och samma övergripande mål motiverar i sig inte att dessa verksamheter måste samordnas. Frågan om vilka mål som är så viktiga för en regering att de bör utgöra en grund för att pröva dess politik på en rad områden är i grunden en politisk fråga. När en regering väljer att styra en rad inbördes olika verksamheter mot samma mål är det för att detta är så centralt att det bör föranleda en särskild kraftsamling. *Analys av vilka verksamheter som kan bidra till olika*

politiska mål bör ske ad hoc och i former som är ändamålsenliga för regeringen. Det finns inte anledning att eftersträva administrativa system för att fortlöpande analysera hur en rad mål förhåller sig till varandra.

5.4 Budgetprocessen som styrprocess

Vi beskriver budgetprocessen som de steg som föregår och följer på riksdagens budgetreglering för närmast följande budgetår eller för någon annan period. Den avslutas med att regeringen meddelar hur de medel som står till dess förfogande skall disponeras. Budgetprocessen är uppbyggd kring ett antal dokument och händelser där de viktiga beståndsdelarna är myndigheternas budgetunderlag, regeringens budgetproposition, riksdagens behandling och regeringens regleringsbrev. Till budgetprocessen kan vi i enlighet med vad som görs i budgetlagen föra också de prognoser som regeringen har att lämna till riksdagen under pågående budgetår, myndigheternas årsredovisningar till regeringen, revisionens iakttagelser samt regeringens redovisningar till riksdagen efter avslutat budgetår.

5.4.1 Synen på budgetprocessen

Budgetprocessen är en av flera centrala politiska processer genom vilken staten styrs. Men budgetprocessen innebär också en kodifiering eller sammanställning av vad som beslutats i andra processer. Den kan ha större eller mindre betydelse för politikernas styrning av vad som skall ske inom de olika områdena. När Erik Amnå i sin forskning beskriver 1960-talets budgetprocess är det som en process med relativt ringa styrkraft. Den var i hög grad en fråga för ett fåtal administratörer. Budgetprocessen var inte platsen för större inriktningsfrågor. Dylåka frågor, skriver Amnå, ”kunde visserligen anmälas i budgetdialogen, men yrkandena framställdes i regel aldrig inom dess ram”. Amnå konstaterar vidare att statsverkspropositionen ”kom inte att användas för politiska manifestationer... Det var när nya lagar stiftades eller nya byråer inrättades som en explicit politisk argumentation användes”.³⁵ Den bild som framträder är alltså att budgeten framstod som en

³⁵ Amnå, 1981, *Planbushållning i den offentliga sektorn?*, s. 100.

kodifiering av de ambitioner som staten hade på olika områden och som beslutats ”i särskild ordning” för att låna Amnås uttryck.

Sedan 1960-talet har föreställningen om budgetens styrande funktion blivit allt mer uttalad. Det är genom budgeten som kraven på den statliga verksamheten skall beskrivas och kanaliseras, de politiska ambitionerna formuleras och politikens medel prövas. Budgetprocessen blir det centrala instrumentet för politikernas styrning. Det är en tanke som var central i programbudgeteringstänkandet. Det är budgeten och teknikerna i budgetarbetet som innebär att ”the full promise of a finer life can be brought to every American at the lowest possible cost” såsom president Lyndon B. Johnson sade efter det frukostmöte i augusti 1965 där han bad den federala förvaltningen att introducera ”a very new and very revolutionary system of planning and programming and budgeting”.³⁶

Tanken på budgetprocessens centrala betydelse för prioriteringar mellan olika områden kommer sedan till uttryck i en rad dokument under de följande decennierna. När den nuvarande verksamhetsstrukturen sjösattes i budgetpropositionen för år 2001 var ett viktigt syfte att man inom budgetprocessens ram skulle kunna underlätta ”prioriteringar mellan olika verksamheter” genom att strukturen skulle underlätta ”jämförelser mellan olika områden”.³⁷

Den uppfattning som under lång tid, åtminstone sedan 1970-talet, funnits om budgetprocessens centrala roll i styrsystemet har skapat en diskrepans mellan en slags administrativ föreställning om hur det bör gå till och det politiska systemets faktiska funktions sätt. Många av de förhållanden som beskrivits som problem i budgetprocessen har byggt på uppfattningen att budgetprocessen i princip bör vara heltäckande på så sätt att den innebär en faktisk prövning av hela den statliga verksamheten. Budgetprocessen måste i någon mening uttrycka alla de kausala föreställningar som den statliga verksamheten är ett uttryck för. Varje enskild del skall knytas till de mest övergripande målen. Dagens verksamhetsstruktur har också detta syfte.

Detta synsätt bygger på en orealistisk föreställning om det politiska beslutsfattandet som knappast någon av de inblandade numera tror på. Mera grundläggande omprövningar av målen och av vad som kan uppnås med olika statliga verksamheter, som sjösatts efter stor politisk diskussion, omprövas inte löpande i en årlig process. Detta är inte heller eftersträvansvärt.

³⁶ Nowick, 1966, *Origin and History of Program Budgeting*. Citerad efter Amnås, 1981, s. 120.

³⁷ Prop. 2000/01:1, s. 245.

Tanken att beslut om statens verksamhet är liktydigt med beslut om hur statens finansiella resurser skall användas har bidragit till myten om att den statliga verksamheten årligen kan prövas. Staten påverkar emellertid självklart utvecklingen i samhället också genom t.ex. lagstiftning och andra regler.

Denna bild av budgetprocessen har i sin tur kommit att motivera en expansion av informationskrav som själva har blivit, vilket konstaterats i kapitel 4, ett centralt problem både för Regeringskansliet och för myndigheterna. Det har medfört att man inom ramen för budgetprocessen har att hantera mängder med information med begränsad nytta för de beslut som fattas inom ramen för budgetprocessen. Detta innebär att en oproportionerligt stor del av resurserna inom Regeringskansliet knyts till själva budgetprocessen.

I sin grundläggande form påverkas inte heller budgetprocessen särskilt mycket av verksamheternas karaktär, om det gäller mycket eller lite pengar eller en stor eller liten myndighet. Detta i kombination med budgetprocessens tänkta centrala roll leder t.ex. till att även små myndigheter med några få anställda får lägga ner oproportionerligt stora resurser på att ta fram budget- och rapporteringsdokument.

5.4.2 Budgetprocessen som arena för omprövningar

Synen på budgetprocessen har också medfört att diskussionen om möjligheterna att få till stånd omprövningar har fokuserats på det som sker i denna process. Ett mycket tydligt uttryck för denna uppfattning är 1980-talets tankar på en fördjupad prövning för en tredjedel av myndigheterna varje år. I den handledning som i samband med detta skickades till myndigheterna sägs under rubriken omprövning att verksamheter tidigare har prövats mer grundligt ”främst genom tillfälliga berednings- och beslutsformer.” Men i fortsättningen måste utrymme för en ”**fördjupad** prövning av **hela** verksamheten skapas i den normala verksamhetsplaneringen och budgetdialogen.” (fetstil i originalet).³⁸ Det är svårt att i efterhand veta hur politiker och tjänstemän bedömt realismen i detta slag av synsätt. Det är dock helt klart att på den nivå där intentioner och mer normativa synsätt formuleras återkommer detta som ett

³⁸ RRV, 1989, *Resultatorienterad styrning och budgetdialog. Övergripande vägledning – syfte och motiv för bättre budgetdialog*, (de s.k. fågelböckerna), s. 3. Se i övrigt kapitel 3.6.

ledmotiv. När utvecklingen av den ekonomiska styrningen diskuteras drygt tio år senare så handlar det om att ta fram information som gör det möjligt att ta ställning till vilka verksamheter som skall ges prioritet framför andra.³⁹ I den s.k. VESTA-rapporten kopplas dessa omprövningar direkt ihop med den årliga resultatinformationen. Denna skall, sägs i rapporten, utgöra ”även ett underlag för mer genomgripande verksamhetsanalyser, som kan ligga till grund för ställningstaganden vid större omprövningar av verksamhetens innehåll, utformning och resursbehov.”⁴⁰ Denna syn på budgetprocessens potentiella kraft, som i vart fall funnits på ett retoriskt plan, kan enligt vår mening ha gjort att en del av de förändringar som gjorts av budgetprocessen kan ha byggt på en felaktig problembild.

För det första finns det anledning att poängtera att få reella omprövningar i budgetprocessen inte med nödvändighet betyder att det inte sker omprövningar i andra sammanhang. De reformer som under ett antal decennier konstituerade expansion av den statliga (eller kommunala) verksamheten hanterades inte inom budgetprocessen. Reformen som gällde skolsystemets utformning, de centrala inslagen i energipolitik, kulturpolitik etc. bereds inte inom det vi – med en rimlig avgränsning – kan tala om som budgetprocessen. En helt annan sak är förstås att förändringarna fick budgetmässiga konsekvenser.

När statens verksamheter skulle prövas mer kritiskt förväntades detta dock fortlöpande kunna göras i budgetprocessen. Vi har ingen anledning att närmare diskutera varför denna uppfattning växte sig så stark. Vi uppfattar att detta också svarade mot många av de budgetteoretiska idéer som togs upp under 1970- och 80-talen. Många av dessa hade det gemensamt att de utgick från att det stora problemet var att man i budgetprocessen bara prövade olika verksamheter marginellt. Allra tydligast kom detta till uttryck i uppfattningen att det bästa vore om all statlig verksamhet kunde prövas varje gång i budgetprocessen. Detta var t.ex. innebörden av nollbasbudgeteringen – om än uttryckt med viss förenkling.⁴¹

³⁹ Prop. 1999/2000:1, s. 224 och prop. 2000/01:1, s. 245.

⁴⁰ Ds 2000:63, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*, s. 28.

⁴¹ Ingvar Mattson konstaterar att ”nollbasbudgeteringen fick aldrig någon stor utbredning i staten” men att den provades i svenska kommuner. Mattson, 2000, *Den statliga budgetprocessen*, s. 76. Nollbasbudgeteringen innebar enligt Peter Gorpe att en myndighet för varje avgränsbar del av sin verksamhet, ett beslutspaket, skall motivera varför verksamheten alls behövs, beskriva konsekvenserna av en nedläggning, uppvisa mätbara resultat och effektivitetsindikatorer som tagits fram och beskriva de metoder och resurser som skulle kunna användas för att nå samma resultat samt skissera alternativa ambitionsnivåer för verksam-

Det är också svårt att veta hur olika aktörer bedömt realismen i olika budgetteorier. Helt klart är dock att det på en mer retorisk nivå som handlar om avsikter skedde ett genombrott för ett rationalistiskt synsätt som innebär att även befintliga verksamheter i budgetprocessen skall ställas mot alternativa handlingslinjer. Ingvar Mattson talar om de konkreta yttringarna av detta i svensk statsförvaltning i form av ”programbudgetering, samhällsplanering, nollbasbudgetering, målstyrning, rambudgetering, samt mål- och resultatstyrning.”⁴²

Det finns också forskning som pekar på att tjänstemännen anpassade sitt sätt att argumentera till ett mer rationalistiskt förhållningssätt. Daniel Tarschys och Maud Eduards visar hur sättet att argumentera i dåtidens petitor förändrades.⁴³

I detta sammanhang är det också formuleringar av och diskussionen om intentionerna som är viktiga snarare än enskilda politikernas och tjänstemäns tilltro till dessa reformer. Debatten och de officiella texterna skapade den måttstock utifrån vilken reformerna också skulle komma att bedömas. Den motiverade också att man ibland måste fortsätta på den väg man slagit in på. Det fick konsekvenser för kraven på olika dokument och på det mycket konkreta arbetet både i Regeringskansliet och bland myndigheterna.

Föreställningen att budgetprocessen skall vara en huvudarena för omprövningar och för omprioriteringar mellan olika verksamheter är dock inte realistisk. Det har heller aldrig fungerat så. Vi kan också konstatera att många verksamheter genomgått betydande omprövningar i ”särskild ordning”; det har gällt t.ex. områden som försvaret, pensionssystemet, jordbrukspolitikerna m.fl.

Det är alltså viktigt att skilja mellan det politiska systemets omprövningsförmåga och budgetprocessen som en form för dessa omprövningar. Den bristande omprövningsförmågan i själva budgetprocessen är knappast det centrala problemet.

Uppfattningen om budgetprocessens dominerande roll i styrningen av verksamhet och förvaltning ledde också fram till föreställningen att det var myndigheterna som inom ramen för budgetprocessen skulle leverera information med vars hjälp det egna uppdraget skulle kunna omprövas. För Verksledningskommittén

heten rangordna verksamheten i förhållande till andra verksamheter. Gorpe, 1978, *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna*, s. 75.

⁴² Ibid., s. 73.

⁴³ Tarschys & Eduards, 1975, *Petita*.

och i de s.k. fågelböckerna var ett grundläggande problem att det inte längre kunde adderas nya verksamheter till de redan befintliga (se kap. 3). För att få finansiellt utrymme för nya verksamheter måste de befintliga minska i omfattning eller tas bort. Detta skulle åstadkommas genom att myndigheterna tilldelades en roll som byggde på att de aktivt skulle bidra till omprövningar av sin egen verksamhet.

Innan resonemanget förs vidare skall det skjutas in att omprövningar kan vara mer eller mindre ingripande. Den ena ytterligheten är justeringar inom ramen för en pågående verksamhet. Den andra ytterligheten är mycket grundläggande omprövningar av en verksamhets existens, dess mål, dess huvudsakliga medel, dess omfattning etc. Det är dock inte möjligt att skapa definitioner av vad som är omprövningar av "justeringskaraktär" och vad som är mer "grundläggande" och förstås inte heller av vad som kan beskrivas som "mellanstora". För det första kan det som är en mycket genomgripande omprövning på lägsta utförarnivå vara en mycket marginell justering några steg upp i hierarkin. För det andra är uppfattningen om vad som är stort och genomgripande beroende på kulturella och politiska faktorer som också varierar över tid. Det är lätt att föreställa sig exempel på reformer som skulle uppfattas som utomordentligt genomgripande i svensk politisk kultur men som skulle uppfattas som tämligen marginella i andra miljöer.

Det är uppenbart att det problem som aktualiserades bl.a. av Verksledningskommittén har handlat om mera genomgripande omprövningar. Det Verksledningskommittén klagade på var bristen på omprövningar av vilka verksamheter staten skall bedriva, inriktningen på dem och de centrala medlen. Behovet av sådana omprövningar underströks inte bara i t.ex. 1988 års kompletteringsproposition. I kompletteringspropositionen 1994 påminner regeringen om att programmet från 1988 innebar att förutsättningar "skulle skapas för att i budgetprocessen och i andra sammanhang omfördela resurser från mindre prioriterade områden till andra mer prioriterade".⁴⁴ Resonemangen om vikten av att kunna prioritera mellan olika områden återkommer när t.ex. den s.k. verksamhetsstrukturen sjösätts.⁴⁵

Verksledningskommitténs klagan på myndigheterna gällde deras förmåga att leverera underlag till sådana mer grundläggande omprövningar. Även en del av kritiken under senare år av den

⁴⁴ Prop. 1993/94:150, bilaga 1, s. 102.

⁴⁵ Prop. 2000/01:1, s. 244 f.

information som myndigheterna levererar till regeringen förefaller att ha sin utgångspunkt i att myndigheterna skall leverera en information som skall kunna användas för sådana omprövningar, t.ex. genom att redovisa vilka effekter olika medel har haft för att nå mer övergripande mål.

Det finns därför anledning att diskutera vilka förväntningar det är rimligt att ha på myndigheterna som leverantörer av underlag för omprövningar.

Många gånger är myndigheternas verksamhet, ibland deras existens, knuten till att de förvaltar vissa medel, i den meningen att de handhar vissa instrument för att påverka utvecklingen på ett område. Redan av detta skäl kan det diskuteras vilken roll myndigheterna kan spela när det gäller att ta fram underlag för att på mer grundläggande sätt ifrågasätta den verksamhet de själva bedriver. Bortsett från mer självklara aspekter som handlar om svårigheter att ta fram material som kan leda till att den egna verksamheten försvinner, minskar i omfattning eller förändras så kraftigt att den måste bedrivas med annan kompetens, så finns också andra problem. En myndighets verksamhet bedrivs givet vissa föreställningar om verkligheten och de samhällliga processer som skall påverkas. Dessa föreställningar definierar de grundläggande perspektiv som anläggs i verksamheten och vad som uppfattas som "självklara sanningar". Det är naturligt att samma föreställningar präglar också de utvärderingar som görs. Utvärderingarna görs därmed givet verksamhetens grundläggande premisser och får en begränsad användbarhet för mera grundläggande omprövningar.

Betonandet av myndigheternas dominerande roll och byggandet av olika uppföljnings- och utvärderingssystem knutna till de genomförande myndigheterna kan ha bidragit till brister vad gäller mer omprövningsrelevant information. Men förmågan att ompröva och nyorientera den statliga verksamheten torde snarast bero på politiska faktorer än faktorer som är av mer administrativt teknisk karaktär. Hans Bergströms studie av medicinsektorn visar t.ex. att det är faktorer som vi kan kalla inopolitiska som är de främsta förklaringarna till bristande omprövningsförmåga.⁴⁶ De betydelsefulla omprövningar som skett på flera områden torde också ha berott på att det politiska systemet självt förmått eller tvingats till att hantera dessa faktorer.

⁴⁶ Bergström, 2006, *Vem leder Sverige mot framtiden?*

5.4.3 Detaljstyrning och ritualisering

Vi kan ofta iaktta en klyfta mellan intentioner och praktik vid förändringar av den inomstatliga styrningen. För myndigheternas del skulle dessa förändringar leda till ökad frihet. I verkligheten anser dock många myndighetschefer att detaljstyrningen är stor och t.o.m. har ökat.

Vår bedömning är att den styrning som utövas i budgetprocessen i hög grad måste beskrivas som överlastad med tämligen handfasta anvisningar inte bara om vad utan också om hur saker skall göras.

Vi uppfattar att den detaljstyrning som förekommer inte är ett uttryck för en politisk bedömning av vilka verksamheter som bör styras på en detaljerad nivå. I hög grad torde den vara en konsekvens av olika interna förlopp på tjänstemannanivå inom Regeringskansliet, stundom i nära samspel med tjänstemän i myndigheterna. Det årliga hanterandet av regleringsbrevet kombinerat med olika ambitioner och intressen skapar en automatik i processen som undan för undan driver fram en ökad detaljrikedom, inte minst genom krav på åiterrapportering. I vissa fall är det också uppenbart att mera detaljerade mål och åiterrapporteringskrav avser delar av verksamheten som av många inblandade uppfattas ha marginell betydelse.

Att de reformer som har syftat till att delegera makt till dem som konkret skall bedriva den statliga verksamheten har lett till ökad detaljstyrning är inget specifikt svenskt fenomen. I en studie av Christopher Hood m.fl. som publicerades år 1999 konstaterades att vad vi kan kalla inomstatlig reglering ökade snabbare under 1990-talet än andra former av reglering. De olika reformer som hade genomförts med syftet att "let managers manage" hade i verkligheten lett till mer detaljreglering och mer bindande bestämmelser på procedurnivå.⁴⁷

En särskild aspekt av detta gäller att ökad frihet för en underordnad nivå blir ett motiv för ökade krav på information som i sin tur får styrande effekter. Den amerikanska forskaren Beryl Radin visar på att reformer som syftat till att öka utförarnivåns kontroll av verksamheten har lett till en tung börda av informationskrav.⁴⁸ I ett inlägg om det bedömningssystem som finns i den amerikanska

⁴⁷ Hood m.fl., 1999, *Regulation inside Government: Waste Watchers, Quality policies, and Sleaze Busters*.

⁴⁸ Radin, "The Government Performance Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?", 1998.

federala förvaltningen, Program Assessment Rating Tool (PART), framhåller hon de problem som det innebär att bedöma olika verksamheter i den årliga budgetprocessen och hur det påverkar vilken information som tas fram.⁴⁹ Liknande frågor tas upp av Michael Power i hans diskussion om ökade krav på verifikation och kontroll.⁵⁰ Pollitt och Bouckaert konstaterar i sin jämförande studie av tolv länder att de krav som lagts på olika utförare att leverera information om prestationer och yttre effekter kan bli mer betungande än den input-orienterade information som efterfrågades tidigare.⁵¹

Det förefaller råda enighet om att förvaltningsreformerna har inneburit ökade krav på information från olika verkställighetsnivåer till överordnade nivåer.

Det finns också en diskussion om effekterna av ökade krav på information om myndigheternas prestationer m.m. Ingen torde bestrida värdet av sådan information. Det finns också ett värde i att det jämförs över tid hur organisationer presterar, även i förhållande till andra organisationer. Olika former av benchmarking skapar också förutsättningar för en allmän debatt som kan vara viktig. Att visa att en viss output är mycket högre i kommun x än i kommun y kanske inte säger så mycket i sig, men det leder till viktiga följdfrågor.

Expansionen av resultatinformationen och byggandet av system för att producera sådan information har emellertid också lett till negativa effekter. I kapitel 4 har vi mer utförligt diskuterat detta. Den brittiska forskaren Power tog redan under tidigt 1990-tal upp detta. Hans de Bruijn visar att olika informationskrav skapar mekanismer som i vissa fall kan göra att stora verksamheter de facto kommer att styras i en helt annan riktning än den avsedda.⁵² Perrin diskuterar detta i termer av att prestationsmätning kan leda till högre kostnader och sämre eller minskade möjligheter att förverkliga syftena med en viss verksamhet.⁵³

Grundläggande kunskap om organisationer säger oss att det som efterfrågas blir utfört i högre grad än det som inte efterfrågas. Detta behöver inte vara ett problem, om de som formulerar

⁴⁹ Radin, "Testimony to the senate homeland security and government affairs subcommittee on federal financial management, government information, and international security. June 14, 2005".

⁵⁰ Power, 1997, *The Audit Society*.

⁵¹ Pollitt & Bouckaert, 2004, *Public Management Reform*, s. 173.

⁵² De Bruijn, 2007, *Managing Performance in the Public Sector*.

⁵³ Perrin, 2002, "Towards a New View of Accountability".

informationskraven förstår sådana processer. Men om dessa insikter saknas, så kan informationskraven som sådana leda till negativa fenomen. Expansionen av resultatinformation, som utgör svar på olika återrapporteringskrav, innebär i vart fall betydande risker för negativa effekter. Risker för detta, som alltså har ett betydande stöd i forskningen, skall ställas mot att det saknas belägg för att man fått de positiva effekter som skulle uppnås genom de ökade kraven på resultatinformation.

Risken för att informationskraven får en negativ nettoeffekt torde vara särskilt stor då de formuleras inom ramen för en årlig process där det också blir viktigt för de enskilda tjänstemännen att producera detta slag av informationskrav. Våra intervjuer tyder på att det finns sådana drivkrafter.

5.4.4 Ställningstaganden

Föreställningen att hela den statliga verksamheten skall prövas i budgetprocessen är orealistisk. Inte heller kan det förväntas att omfattande omprövningar normalt görs inom ramen för den årliga budgetprocessen. Fiktionen att så sker har bidragit till kortsiktighet i styrningen på bekostnad av långsiktighet.

Föreställningarna om denna budgetprocess och den därmed sammanhängande uppfattningen om myndigheternas roll som producenter av underlag för omprövning har lett till att dagens krav på information som myndigheterna skall leverera inom budgetprocessens ram är orimligt höga. Till detta skall vi återkomma när vi diskuterar myndigheternas roll som kunskapsproducenter.

5.5 Informella kontakter

Budgetprocessen leder fram till att myndigheten ges vissa förutsättningar för verksamheten det kommande året. I realiteten har myndigheterna erhållit dessa långt tidigare. Redan här finns alltså en väsentlig skillnad mellan den faktiska styrningen av myndigheterna och den formella.

När det gäller vad som sedan händer finns stora skillnader mellan olika myndigheter. Vissa myndigheter får sköta sig själva under det kommande året utan några särskilda kontakter med Regeringskansliet, med undantag av ett möte för mål- och resultat-

dialog. Andra myndigheter står, som vi sett i kapitel 4, i mer eller mindre ständig kontakt med Regeringskansliet.

Under verksamhetsåret kan dessa kontakter resultera i särskilda regeringsbeslut. De flesta kontakter leder dock inte till något sådant resultat utan är en del av en informell och ömsesidig process i vilken information efterfrågas och lämnas och synpunkter förs fram på vad som är viktigt och kanske också om vad som är mindre viktigt. Dessa informella kontakter har alltså inslag också av styrning i, som det ibland kan uppfattas, båda riktningarna.

Det är den senare aspekten – inslaget av styrning i de informella kontakterna – som har kommit att diskuteras särskilt. Vi har tidigare beskrivit den diskussion som framför allt Förvaltningsutredningen inledde kring dessa frågor. Problemet har också under senare år uppmärksamats av statsvetenskapliga forskare.⁵⁴

5.5.1 Två olika fall

I kontakterna mellan regering och myndigheter förekommer att statsråd, statssekreterare eller tjänstemän ger sin syn på utvecklingen och på hur vissa frågor bör skötas eller lösas och om olika frågors relativa vikt. Ett viktigt inslag är också utbyte av information och att myndigheterna kan vilja påverka regeringen att ta upp en fråga eller agera på ett visst sätt. Kontakterna har därmed ofta ett drag av ömsesidighet.

Diskussionen kring dessa kontakter kan börja med att skilja mellan om de avser frågor där regeringen i och för sig har beslutanderätt eller avser sådana frågor som regeringen av 11 kap. 7 § RF är förhindrad att bestämma om.

Om vi först behandlar det senare fallet, får vi begränsad vägledning av förarbetena till verksledningsreformen. Verksledningskommittén framhöll att ”kontakterna inom området för RF 11:7 bör präglas av stor försiktighet”.⁵⁵ Regeringen uttryckte sig nästan på samma sätt i den därpå följande propositionen.⁵⁶ Konstitutionsutskottet skärpte hållningen. ”Det torde inte vara möjligt att helt undvika informella kontakter ens i dessa sammanhang. Enligt utskottets mening måste dock återhållsamheten vara mycket stor.

⁵⁴ Bl.a. Wockelberg, 2003, *Den svenska förvaltningsmodellen* och Andersson, 2004, *Tudelad trots allt*.

⁵⁵ SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 98.

⁵⁶ Prop. 1986/87:99, s. 2 f.

I särskilt hög grad bör de informella kontakterna på detta område avse informationsutbyte.⁵⁷

Utskottets uppfattning har efter hand blivit normerande. De kontakter som förekommer i detta slags frågor bör avse informationsutbyte utan någon ambition att påverka myndighetens ställningstaganden. På detta område är alla försök att påverka otillåtna. Däremot kan det finnas helt legitima skäl till informationsutbyte.

Om vi går över till de frågor där regeringen i och för sig har beslutanderätt, är vår bedömning en helt annan. I sådana fall anser vi att det enskilda statsrådet bör kunna meddela sina uppfattningar till myndigheten. Detta innebär att statsrådet ibland kan uppfattas förmedla en tolkning av regeringens beslut. Vi menar att det rimligen måste vara möjligt för respektive statsråd att uttrycka en tolkning av vad som är regeringens vilja i förhållande till de ”egna” myndigheterna. Detta måste också kunna ske genom att tjänstemän talar på ministrernas vägnar.

Detta befriar dock inte myndighetschefen från att göra en egen bedömning av hur det som sägs förhåller sig till regeringens beslut och om det är en lämplig väg att gå. Om myndighetschefen tycker att en föreslagen handlingslinje är riktig, är det inget problem. Då väljer han eller hon att göra som föreslagits. Om den diskussion som förs leder till att man kan jämka från början olikartade bedömningar, är det inte heller något problem.

Om skillnader i bedömningar kvarstår, ligger dock ansvaret ytterst på myndighetschefen. Det får förutsättas att statsrådet, eller de medarbetare som företräder statsrådet, redan kommit fram till att det som föreslås ligger inom ramen för regeringens beslut. Myndighetschefen har att pröva om han eller hon instämmer i detta och om förslaget är lämplig och bör genomföras. Om myndighetschefen kommer fram till en annan uppfattning, måste han eller hon begära ett formellt regeringsbeslut.

För myndighetschefen står således valet mellan att ta informell styrning och därmed det fulla ansvaret för vad som beslutas eller att begära ett regeringsbeslut.

Vad gäller information som en myndighet kan ta fram utan större undersökningar anser vi att den självklart kan begäras och ges vid informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna. I sammanhanget bör det dock påpekas att det någonstans går en gräns då informationsproduktionen blir en egen operativ

⁵⁷ Bet. 1986/87:KU29, s. 14.

verksamhet, t.ex. då den information som tas fram förutsätter större undersökningar eller analyser. Det finns dock inget som hindrar att statsrådet framhåller vilka frågor som är viktiga att ta fram information om. I detta fall blir det dock mer fråga om en påverkan på själva verksamheten varför det som tidigare sagts, om vikten av att myndighetschefen gör en självständig bedömning, är tillämpligt.

5.5.2 Variationer i kontakter

Den form av gemensamma kontakter som Regeringskansliet har med nära nog samtliga myndigheter är de särskilda mål- och resultatdialogerna. Vår uppfattning är att mål- och resultatdialogen måste läggas upp på ett sådant sätt att den bygger på en helhetsbild av verksamheten och att den koncentreras till de delar som har särskild betydelse.

Därutöver förekommer en rikt varierad flora av informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna. I vissa fall finns i förväg schemalagda möten mellan den politiska ledningen och myndighetens högsta ledning som kan förberedas genom kontakter på lägre nivåer i de två hierarkierna. I andra fall sker det visserligen några gånger per år men mer sporadiskt och då det finns behov av särskilda överläggningar. I ytterligare fall sker det egentligen bara vid mål- och resultatdialogen. Orsakerna till variationerna varierar. Det kan vara goda sakliga skäl som styr strukturerna och vanorna. Men det kan också vara mer irrationella faktorer som t.ex. bristande eftertanke, okunskap om regelverket, inomdepartementala traditioner eller personlig läggning.

Vi menar att regeringen (Regeringskansliet) och myndigheterna med varandra bör diskutera formerna för de informella kontakterna så att dessa blir så ändamålsenliga som möjligt. Även om de informella kontakterna i många fall genom detta slag av diskussioner kan komma att ges en fastare struktur (semiinstitutionaliseras) så innebär det dock inte att vi bejakar uppfattningen att de informella kontakterna skall dokumenteras på ett sådant sätt att de blir offentliga. Vi tror att en sådan ordning bara leder till att man skapar nya nivåer i det informella. Det som man verkligen vill skall vara informellt, och inte offentligt, förs in i sammanhang som är informella ”på riktigt”. Vår bestämda uppfattning är också att det

är rimligt att regeringen och myndigheterna har möjlighet att ha informella kontakter med varandra utan att dessa blir offentliga.

Mot vår uppfattning skulle kunna invändas att vår positiva syn på informella kontakter och att den gemensamma nämnaren i den formella styrningen skall vara så liten som möjligt kan leda till minskad transparens. Det skall då först konstateras att till en del är transparensen i dagens system skenbar. Överlastade regleringsbrev där olika uppmaningar till myndigheterna radas på varandra är inte alltid lätta att tränga igenom. Dessutom kan det ge myndigheterna ett stort utrymme för egna prioriteringar. Tydligare instruktioner i vilka myndigheternas uppgifter klart framgår bör snarast bidra till ökad genomsynlighet.

Det bör också framhållas att en reduktion av den formella styrningen inte med automatik leder till en ökad informell styrning. I många fall kommer även i fortsättningen enskilda myndigheter att ha mycket få kontakter med politisk ledning eller tjänstemän i Regeringskansliet. Enda skillnaden blir då att den formella styrningen blir mer överblickbar varför genomsynligheten kan sägas ha ökat.

Trots dessa argument är vi dock medvetna om att det kan finnas en risk för att transparensen kan minska. Det är dock inte möjligt att föreställa sig en styrning i den statliga miljön utan sådana informella inslag. Det får accepteras att det i vissa fall finns en motsättning mellan transparens och effektivitet.

En annan farhåga som vi mött är att en ökad informell styrning kan leda till passivitet i myndigheter. Att man så att säga sätter sig ner och väntar på att få regeringens egen tolkning av innebörden av hur t.ex. uppgifterna i instruktionen eller i ett särskilt regeringsbeslut skall uppfattas. Vi kan inte helt avvisa denna farhåga. Fenomenet med delegering uppåt är inte okänt i organisationer, m.a.o. att underordnade väntar på signaler uppifrån när det inte är självklart vad som krävs.

Om ett sådant problem rent faktiskt skulle föreligga i relationen mellan regeringen och myndighetsledning, så är det knappast ett problem som gäller den informella styrningen som sådan. Informell styrning förutsätter chefer med stor integritet och förmåga att göra en självständig bedömning av vad som bör gälla i en viss situation. Risken för passivitet motverkas också av att det mycket tydligt betonas att myndighetschefens ansvar inte påverkas av att det förekommer informella kontakter av olika slag. Passivitet är givetvis också något som myndighetschefen måste bära ansvaret för.

I grunden måste det stå klart att den formella styrningen skapar den ram inom vilken myndigheten har att hålla sig. Inslagen av styrning i olika informella kontakter är en utfyllnad, och det måste vara självklart för en myndighetschef att själv agera och ta initiativ inom den ram som instruktionen och andra regeringsbeslut ger.

5.5.3 Ställningstaganden

Det bör göras en skarp åtskillnad mellan kontakter som avser frågor som täcks av 11 kap. 6 § RF och sådana frågor som regeringen enligt 11 kap. 7 § RF är förhindrad att bestämma om. På det senare området skall alla försök till påverkan vara bannlysta. Däremot kan det finnas helt legitima skäl till informationsutbyte. Utanför det av RF förbjudna området bör det vara fritt fram för informella kontakter som kan innefatta både styrning och informationsutbyte; allt ömsesidigt.

Inslag av informell styrning befriar dock inte myndighetschefen från att göra en egen bedömning. Valet står mellan att ta informell styrning och därmed det fulla ansvaret för vad som beslutas eller att begära ett regeringsbeslut.

Vi bejaktar informellt utbyte i frågor som regeringen kan besluta om enligt 11 kap. 6 § RF. Detta utbyte förutsätter dock kunskap om vad som faktiskt gäller både i Regeringskansliet och hos myndigheterna.

5.6 Ansvar och kontroll

Diskussionen om kontroll och ansvarsutkrävande baserar sig på tanken att den som tilldelas ett uppdrag också skall kunna hållas ansvarig för hur han eller hon sköter detta uppdrag.

Ord som ansvar, ansvarsutkrävande och kontroll är mångtydiga även inom staten. Det finns därför anledning att säga något om deras innebörd.

5.6.1 Innebörden av ansvar

I den juridiska doktrinen är begreppet ansvar av central betydelse därför att ansvarsförmåga i så gott som alla länders strafflagar ses som en brottsförutsättning.⁵⁸ En omfattande filosofisk och juridisk

⁵⁸ Jareborg, 1969, *Handling och uppsåt*, s. 340.

teoribildning finns också kring nyckelbegrepp som ansvar, frivillighet, uppsåt etc.

I statsvetenskaplig diskussion om förhållandet mellan olika nivåer i den s.k. styrkedjan har diskussionen om ansvar och ansvarsutkrävande och närbesläktade ord på andra språk stor betydelse. Det gäller både i tidigare konstitutionell och i modern statsvetenskaplig diskussion.⁵⁹

Ansvar och ansvarsutkrävande bygger på att en uppdragsgivare ställer krav på uppdragstagaren som denne måste leva upp till. Om uppdragstagaren inte gör det, har uppdragsgivaren rätt att på något sätt vidta åtgärder som är negativa för uppdragstagaren.

Den dubbla innebörden

Ansvar har således en framåtriktad dimension som kan översättas med uppgift eller skyldighet. Norstedts synonymordbok (1992) anger t.ex. ”sköta om” och ”se till” som synonymer till ansvara. Men ansvar används också i en bakåtriktad betydelse. Det handlar om någon form av konsekvenser, om en uppgift inte är utförd och uppdragstagaren inte fullföljt sina skyldigheter. Synonymordboken ger här bl.a. alternativen ”bära följderna” och ”stå till svars”.

Samtidigt är sambandet mellan de två innebörderna mycket tydligt. Det är först om det finns ett ansvar i den framåtriktade betydelsen som någon i efterhand skall stå till svars eller bära konsekvenser av sitt handlande.

Redan ett försök att precisera den språkliga innebörden av ansvar och ansvarsutkrävande får därmed också en normativ innebörd. Föreställningen att ansvar kan utkrävas bara av den som haft ansvar i den framåtsyftande meningen leder till flera konsekvenser. Ansvar kan således inte utkrävas av en person (eller institution) för något mer allmänt missförhållande, även om detta missförhållande uppenbarligen står i strid mot olika förväntningar och t.ex. uppdragsgivarens strävanden. Det konstaterade missförhållandet måste gå att koppla ihop med agerandet hos den som skall bära ansvaret. Den som hålls ansvarig måste ha haft befogenhet och kapacitet att välja mellan olika sätt att agera eller att avstå från att agera, och det är till detta agerande, eller bristen på agerande, som ansvarsutkrävandet kan knytas.⁶⁰ Om startpunkten är ett mer allmänt

⁵⁹ Lewin, 2007, *Democratic Accountability*.

⁶⁰ I diskussionen används ofta det engelska uttrycket ”discretionary power”.

missförhållande, måste det gå att visa att det är agerandet som orsakat detta missförhållande.

Att detta ”förvägskriterium” måste finnas innebär inte att kraven måste vara uttryckta i detalj. I diskussionen om ansvar, revision, accountability och ansvarsutkrävande talas ibland om förväntningar.⁶¹ Vissa krav ligger i ett uppdrags natur. Det kan förutsättas att den som tagit på sig ett visst uppdrag också accepterat vissa krav, även om de inte varit uttryckliga eller på annat sätt gjorts tydliga. Kraven kan vara sådana, för att låna en formulering från katastrofkommissionen, som ”annars rimligen bör ställas”.⁶²

Varje utkrävande av ansvar kräver någon form av kontroll. Det är alltså möjligt att beskriva kontroll som en brygga mellan det framåtriktade och det bakåtriktade ansvaret. För att utkräva ansvar måste det finnas en kontroll av om uppdragstagaren levt upp till de krav som ställts.

5.6.2 Ansvar kopplas till det som myndigheten råder över

Tanken på att ansvaret för myndighetschefer – i mer normala fall – generellt skall kunna kopplas till frågan om vilka *effekter* som uppnåtts i samhället till följd av myndighetens verksamhet ter sig inte rimlig. Detta kan upplevas som otillfredsställande. Det kan sägas: Den statliga verksamheten handlar ju om vad som händer ute i samhället. Myndigheterna får i uppdrag att förverkliga mål. Skall då inte cheferna för myndigheterna ha ett ansvar för det som sker? Och om inte myndighetschefen slår larm, t.ex. då han eller hon tillsätts, om att han eller hon inte kan förverkliga målen, så får detta tolkas som en accept av ett ansvar för att uppnå målen, och att ansvar därför bör kunna utkrävas om målen inte nås.

Det kan alltså upplevas som fel att myndighetschefer inte bedöms i förhållande till det som ”verksamheten går ut på”. Regeringens beslut i form av regleringsbrev kan ju också tolkas som att myndigheten är ansvarig för – i betydelsen ’skall se till’ – att målen uppnås. Tillspetsat uttryckt har det ibland också sagts att myndighetscheferna kan missköta sitt grundläggande uppdrag hur mycket som helst bara de sköter reseräkningarna.

⁶¹ Flint, 1998, *Philosophy and Principles of Auditing*, och Behn, 2001, *Rethinking democratic accountability*, talar t.ex. om expectations.

⁶² SOU 2005:104, *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*, s. 51.

Dessa argument går ytterst tillbaka till den enligt vår mening felaktiga uppfattningen att kraven på myndigheterna kan formuleras i termer av övergripande effektmål, trots att myndigheten förfogar bara över en del av de faktorer som kan antas påverka uppnåendet av målen. Det är som exempel orimligt om CSN:s ledning skulle vara ansvarig för att nå mål som formuleras i termer av minskad social och ekonomisk snedrekrytering till högre utbildning. Kopplat till ansvarsfrågan blir det särskilt problematiskt med sådana mål eftersom det inte går att visa om bristande måluppfyllelse har påverkats av just det myndigheten gjort eller inte gjort. Det är alltså omöjligt att bedöma om utfallet orsakats av det myndigheten och dess chef gjort. Ansvarsutkrävande kan enligt vår mening bara kopplas till det som utföraren har befogenhet att besluta om eller att utföra.

Emellertid bör i detta sammanhang sägas att det ansvarsutkrävande som vi diskuterar här måste skiljas från den mer allmänna bedömning en regering kan göra av hur myndigheten sköter sitt grundläggande uppdrag. I hög grad är detta en politisk fråga som handlar om en regeringens förtroende för sina myndighetschefer.

Det bör i detta sammanhang också hänvisas till vad vi tidigare redovisat om den internationella erfarenheten vad gäller dessa frågor (se 5.2.3). I länder som har valt att betona ansvarsprincipen, och allra tydligast i länder i vilka man använt sig av kontrakt eller kontraktliknande arrangemang för att skapa klarhet om ansvarsförhållanden har i praktiken prövningen av om kontraktet fullföljts eller ej knutits till prestationer. Det har alltså i realiteten kommit att handla om sådant som mera entydigt kan uttryckas i kvantitativa termer.

Det resonemang som vi nu fört rör kriterierna för att kräva ut ansvar eller vad man rimligen kan hållas ansvarig för. En helt annan fråga är *hur* detta ansvar skall kunna krävas ut och den närmare innebörden av detta ansvarsutkrävande.

5.6.3 Utkrävande av ansvar

I dagens regelverk finns vissa möjligheter att avskeda en myndighetschef. I de fall detta aktualiseras handlar det snarast om ett ansvarsutkrävande som får betraktas som straffrättsligt och som får antas ha föregåtts av domstolsprövning.

Disciplinpåföljd kan meddelas även myndighetschefer. Påföljd kan vara antingen varning eller löneavdrag (15 § LOA) och följa om arbetstagaren uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i tjänsten (14 § LOA). Dessa påföljder kan alltså bli aktuella efter tjänsteförseelser som inte är ringa.

I diskussionen om ansvar och ansvarsutkrävande har det hävdats att möjligheterna att kräva ut ansvar av myndighetens ledning måste bli större.⁶³ Det har ansetts att någon form av ansvarsutkrävande måste ske, om myndigheten inte tillräckligt lever upp till mer allmänna krav på verksamheten. Ansvarsutkrävande koppas då ofta ihop med belöningar. Tanken är att resultatet skall kunna leda till både positiva och negativa konsekvenser. Riksdagens revisorer framhöll t.ex. för tio år sedan att det inte var tillräckligt ”att låta en diskussion om en modell för belöning och ansvarsutkrävande enbart ha myndigheternas resultatredovisningar som utgångspunkt. En sådan modell bör givetvis även beakta hur myndigheternas omvärld – framför allt medborgarna och skattebetalarna – bedömer verksamheten och hur myndigheternas personal ser på sin verksamhet”.⁶⁴

Frågan har också belysts av Statskontoret i en särskild rapport efter det att kontoret erhöll ett regeringsuppdrag år 2002.⁶⁵ I rapporten föreslog Statskontoret en offentlig prövning av huruvida myndighetens ledning levt upp till kraven i regleringsbrevet, och att forumet för denna prövning skulle vara mål- och resultatdialogen. Vi ställer oss avvisande till att använda sådana mer allmänna krav som kriterier för att utkräva ansvar.

Vem-frågan

Det finns också andra problem som bör aktualiseras i detta sammanhang. Ett sådant gäller mot vem ansvarsutkrävandet skall riktas.⁶⁶

En lösning innebär att myndigheten ses som bärare av ansvaret och därmed är den som skall belönas och som olika sanktioner skall riktas mot. Det har hävdats t.ex. att myndigheter skall belönas för

⁶³ Statskontoret 2003:11, *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*.

⁶⁴ Riksdagens revisorer, 1997/98:RR7, *Riksdagens revisorers förslag angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet*, s. 18.

⁶⁵ Statskontoret 2003:11, *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*, s. 7–8.

⁶⁶ Denna fråga diskuteras i ”Ansvarsbegreppen i ett vidare perspektiv” som ingår som en särskild bilaga till Katastrofkommissionen betänkande SOU 2005:104.

goda resultat och att ett sämre resultat skall resultera i negativa konsekvenser eller sanktioner. Mot detta kan flera invändningar resas. På ett mer praktiskt plan kan det hävdas att sanktioner som riktas mot en organisation kanske inte alls kommer att träffa de som orsakat de missförhållanden som motiverar sanktionerna. Särskilda problem uppstår också när det gäller myndigheter. Om t.ex. en myndighet som kan visas ha låg produktivitet bestraffas med minskade anslag, så drabbar det troligen mer dem som utnyttjar myndighetens tjänster. I verkligheten kan det ligga lika nära hands att argumentera för att myndigheten i dessa fall skall ges ökade resurser.

En annan lösning är att det är myndighetens chef, i de fall han eller hon utgör ledning, som anses ansvarig för allt som sker inom organisationen. Detta motsvarar en syn på ansvaret som något som stegvis fördelas. Myndighetschefen svarar för hela myndigheten inför regeringen. I nästa steg, inom myndigheten, svarar andra inför chefen, och detta kan sedan upprepas på ett antal nivåer. Det bör dock här skjutas in att en sådan princip inte utesluter olika former av rättsliga konsekvenser av underordnades handlande, t.ex. på det som sätt regleras i LOA (14 §) gällande den som ”uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i tjänsten”.

Frågan kompliceras ytterligare i de fall myndigheten har en styrelse. Enligt den nya myndighetsförordningen utgör då styrelsen myndighetens ledning (1 §) och myndighetschefen ansvarar inför styrelsen enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar (13 §). I dessa fall får det förutsättas att regeringens utkrävande av ansvar riktas mot styrelsen. Hur detta kommer att ske i praktiken är det för närvarande inte möjligt att bedöma. Det har heller inte stått alldeles klart vid den nuvarande formen styrelse med s.k. fullt ansvar. Det är också oklart – men troligt – att myndighetscheferna också i framtiden kommer att svara inför både styrelse och regering.

Formerna

Regeringen har möjlighet att förflytta en myndighetschef, om det är ”nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa” (33 § andra stycket LOA). Denna förflyttningsrätt kan också antas ha en latent funktion i regeringens kontakter med myndighetschefer. Under

det senaste årtiondet torde ingen myndighetschef ha förflyttats med en uttrycklig hänvisning till denna bestämmelse.

Diskussionen om ansvarsutkrävande måste bygga på vilka faktiska redskap regeringen förfogar över. Regeringen har redan i dag ett antal sådana redskap. Dessa redskap kan användas utan att det klart sägs att det handlar om att kräva ut ansvar. Situationen här är densamma inom staten som inom flera andra delar av samhället. Förflyttningar av verkställande direktörer eller organisationsförändringar som innebär ändrade positioner för olika befattningshavare kan bygga på att överordnade beslutsfattare är missnöjda med en befattningshavare utan att detta deklarerats offentligt. Vår uppfattning är att det även inom staten de facto förekommer detta slag av avskedanden eller förflyttningar av myndighetschefer. Regeringen kan också på mindre drastiska sätt visa sitt missnöje, t.ex. vid lönesättning eller genom allvarliga samtal.

Det är svårt att få en bild av detta faktiska ansvarsutkrävande; alla inblandade kan ha skäl att tona ner dimensionen av ansvarsutkrävande i sådana åtgärder, och de når sällan offentligheten.

Vår uppfattning är dock att omfattningen och betydelsen av detta faktiska ansvarsutkrävandet torde vara högst reell. Vi tror att det i verkligheten omfattar en rad åtgärder alltifrån olika faktiska ingripanden till att ett missnöje markeras med hur en verksamhet sköts. De senare innehåller naturligtvis, i grövre fall, en dimension av hot om åtgärder.

Det har hävdats att just inom staten borde ansvarsutkrävandet vara mer öppet än på andra håll på så sätt att regeringen mer oförblommerat och offentligt uttrycker sin uppfattning om myndigheternas verksamhet och hur myndighetschefen fullföljt sitt uppdrag. Det bör i det sammanhanget konstateras att regeringen i budgetpropositionen gör en bedömning av myndigheters verksamhet och prestationer. Detta kan dock uppfattas som otillräckligt då det knappast framgår på vilket sätt de brister som eventuellt påtalas har samband med myndighetschefens tillkortakommanden.

Det ligger mycket i det. Vi menar dock att risken är stor att en formell öppenhet kan bli fiktiv. För det första tror vi inte att mer öppna förfaranden skulle komma till användning i särskilt stor omfattning. Hänsyn till enskilda personer gör att de berörda sannolikt försöker hitta former för att inte öppet redovisa tillkortakommanden. Vi tror inte heller att det är rimligt av politiska skäl att regeringen (statsrådet) skall göra någon form av offentlig bedömning av hur myndigheten hanterat sitt uppdrag. Vi har svårt

att tänka oss t.ex. att regeringen kan behålla en myndighetschef som fått betyget ”godkänd med tvekan”. Detta skulle lätt förstås som ett uttryck för att ifrågasarande myndighet, och den samhällssektor som den bedriver verksamhet inom, uppfattas som mindre viktig. I realiteten riskerar öppna förfaranden att uppfattas som mycket formella samtidigt som alla myndighetschefer får samma godkända betyg. Den grundläggande frågan är om regeringen anser sig ha förtroende för myndighetschefen. De nyanser som kan finnas i denna förtroendebedömning är en sak mellan regering och myndighetschef.

Vi tror oss alltså veta att det i dag krävs ut ansvar från regeringens sida på flera olika sätt och att det finns ett belönings- och sanktionssystem. Det kan ändå behövas särskilda mekanismer som skapar incitament för regeringen att bli än mer aktiv i denna del. Sådana mekanismer kan bygga på att regeringen mer aktivt ställs till ansvar inför riksdagen för den myndighetsverksamhet som bedrivs utanför det särskilt fredade området. Om de enskilda statsråden mer frekvent och regelbundet får redogöra för olika myndigheters verksamhet utanför det fredade området inför berört utskott, markeras regeringens ansvar för denna verksamhet, och detta kan i sin tur leda till en ökad ambition att i lämpliga former kräva ut ansvar av myndighetscheferna – men också att belöna dem. Det är inte alldeles säkert att bristen på sanktioner är ett större problem än bristen på stöd och uppskattning.

Även här finns det anledning att peka på att ledningen i vissa myndigheter är dess styrelse. Att konsekvent tillämpa detta innebär att ansvar krävs ut genom att en eller flera styrelseledamöter skiljs från uppdraget, om regeringen är missnöjd. Det är dock uppenbart att det här kommer att uppträda olika problem som gäller frågan både om relationer inom styrelsen och fördelningen av ansvar mellan myndighetens styrelse och dess chef.

Även efter 1 januari 2008 då den nya myndighetsförordningen träder i kraft kvarstår således vissa oklarheter om ansvarsförhållandena. Det förhållandet att regeringen utser både myndighetens chef och myndighetens styrelse i myndigheter i vilka styrelse utgör myndighetens ledning gör att det kommer att finnas två vägar för regeringen att kommunicera och kräva ut ansvar.

I de fall där riksdagsledamöter ingår som ledamöter i styrelser uppstår även otydligheter i relationerna mellan riksdag, regering och myndighet. Myndigheterna är regeringens verktyg att styra riket, och regeringen ansvarar inför riksdagen. Om riksdags-

ledamöter blir medansvariga för myndigheternas verksamhet inför regeringen, blir ansvarskedjan otydlig. Frågan är hur samma riksdagsledamöter som beslutat i myndigheten skall kunna kräva ut ansvar av regeringen för hur samma myndighet bedrivit sin verksamhet?

En ytterligare komplikation uppkommer när det är politiker från oppositionen som sitter i myndigheternas styrelser. De svarar i den rollen inför regeringen. Samtidigt har de ju som roll och uppgift att bedriva opposition mot samma regering, ibland t.o.m. på det politikområde där myndigheten är verksam.

Liknande problem uppstår om tjänstemän inom Regeringskansliet är ledamöter i styrelser. De är då med och delar ansvaret för ledningen av den verksamhet för vilken de varit med och formulerat uppdraget, samtidigt som de medverkar till att kräva ut ansvar för densamma.

Det sagda leder till slutsatsen att regeringen bör sträva efter att skapa största möjliga klarhet i ansvarsförhållandena vid val av ledningsform för myndigheterna och när styrelser skall utses. Regelverket lägger inga hinder i vägen för detta.

5.6.4 Ställningstaganden

Myndighetschefens ansvar bör inte knytas till diskussionen om vilka resultat som uppnås i förhållande till mer överordnade mål som myndigheten inte kan råda över. Ansvaret måste kopplas till det som myndighetens chef har ett mer omedelbart ansvar för och rådighet över.

Oberoende av sådana ansvarsbedömningar måste en regering också göra en mer allmän bedömning av vilket förtroende den har för myndighetens chef. Vilka faktorer som vägs in i en sådan förtroendebedömning varierar, och bör variera, mellan olika verksamheter och myndigheter.

Vi menar också att det i dag krävs ut ansvar och görs bedömningar av förtroendekaraktär i större omfattning än vad som vanligen antas. *Det finns därför inte anledning att skapa särskilda formella procedurer för att utkräva ansvar av myndighetens chef utöver vad som finns i dag.* Vid val av ledningsform och styrelseledamöter bör anspråken på tydliga ansvarsförhållanden väga tungt.

5.7 Politikens kunskapsunderlag⁶⁷

I kapitel två har vi visat att många av de förvaltningspolitiska reformerna har syftat till att säkra beslutsfattares och utförarens tillgång till information. Motiven för detta har skiftat och kan beskrivas i termer av behovet av både kontroll och underlag för framåtriktad styrning.

I hög grad har det handlat om att få kunskap om ”hur det gått” för att med detta som grund kunna fatta bättre beslut för framtiden. I olika broschyrer och handledningar utgivna av myndigheter som RRV, ESV, Statskontoret m.fl. beskrivs detta med hjälp av olika metaforer och figurer som illustrerar faserna: planering, genomförande, uppföljning och utvärdering, analys, beslut, planering, genomförande i en ständigt pågående process. Sådana bilder och resonemang har en så stark prägel av sunt förnuft och allmän rationalitet att det sällan anses nödvändigt att diskutera dem.

Förutsättningarna för en sådan diskussion i dag är emellertid andra än för låt säga tio eller femton år sedan. Det finns två skäl för detta. Det ena är att det i dag finns en mer omfattande debatt kring vilken information t.ex. utvärdering kan ge. Det andra skälet är att omfattningen av sådan retrospektiv information om den statliga verksamheten i dag är så stor och kostar så mycket att ta fram att det blivit en fråga om relationen mellan nytta och kostnader. Även om varje bedömning av omfattningen blir beroende av definitioner och en rad andra osäkerheter, så hamnar rimliga kostnadsuppskattningar på mellan två och tre miljarder kr (se kap. 4). Samtidigt saknas i allt väsentligt studier av kvaliteten på de uppföljningar och utvärderingar som görs.

5.7.1 Olika frågor kan ställas om statlig verksamhet

En viktig och grundläggande ram för olika former av ex post-information fanns t.ex. i programbudgeteringen. Där gjordes en skillnad mellan ett inre och yttre perspektiv. Det inre perspektivet fokuserar på sambandet mellan resurser och prestationer och det yttre på vilka effekter en verksamhet ger upphov till.⁶⁸

⁶⁷ I detta kapitel, liksom i andra delar av betänkandet, använder vi information och kunskap synonymt trots att orden har olika innebörd i många sammanhang. Vi har också valt att tala om utvärdering som inkluderar det som med ett inomstatligt språkbruk kallas uppföljning.

⁶⁸ SOU 1967:11, *Programbudgetering*, s. 41–54. Utredningens diskussion är utförlig och baseras på begreppen produktivitet och effektivitet.

Denna uppdelning av hur statlig, eller t.ex. kommunal, verksamhet kan analyseras var inte ny ens år 1967.⁶⁹ Den framstår dock som användbar även i dag. Den återfinns t.ex. i introduktionen till den år 2006 utkomna skriften *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*.⁷⁰ Tanken finns också uttryckt i nästan slagordsmässiga former; det handlar å ena sidan om att göra saker rätt och å den andra sidan om att göra rätt saker. Formuleringen uttrycker att man kan framställa saker på ett effektivt sätt, men att det man framställer också kan vara helt fel saker. Ju effektivare verksamheten är, desto skadligare blir den då för samhället.

I uppföljningar och utvärderingar kan ett näst intill obegränsat antal frågor ställas.⁷¹ Det finns också en omfattande diskussion om vilka frågor som *bör* ställas i utvärderingar. Men givet den ram vi här valt kan vi ändå identifiera några grupper av frågor.

Vi kan fråga hur olika prestationer utvecklats, om kostnader för dem och om olika egenskaper hos själva prestationerna. Vanlig information i sådana sammanhang kan gälla prestationerna i förhållande till insatta resurser (produktivitet, styckkostnader etc.) ofta kombinerat med information om förändringar i kvalitet. Frågorna kan ställas på mer eller mindre aggregerad nivå. Det kan handla om enskilda prestationer men också om att på olika sätt beskriva ett paket av prestationer, en samlad statlig insats.

Vi kan fråga vad som förklarar förändringar i prestationerna. Kan en kvalitetsförbättring förklaras t.ex. av att personalen fått högre kompetens?

Vi kan ställa frågor om de yttre förhållanden staten ville påverka. Ofta innebär det att vi relaterar den faktiska utvecklingen till olika mål. Vi beskriver därmed utvecklingen med hjälp av *målvariabler*. Det kan röra t.ex. bättre läskunnighet, minskad förekomst av vissa sjukdomar, minskade utsläpp av koldioxid osv. När vi besvarar sådana frågor om den faktiska utvecklingen får vi emellertid inte veta något om måluppfyllelsen påverkats av just de statliga insatserna. Rimligen kan dock information om "hur det gått" i förhållande till målen ändå vara av intresse. Har t.ex. riksdagen tyckt att det är viktigt att ställa upp ett visst mål för kunskapsnivån i engelska för den som lämnar grundskolan, är det

⁶⁹ Den används t.ex. diskussionen om resultat i bland annat staden New York redan på 1910-talet enligt Williams, 2003, "Measuring Government in the Early Twentieth Century".

⁷⁰ Modell & Grönlund, 2006, *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*.

⁷¹ Termerna uppföljning och utvärdering har i det inomstatliga språkbruket olika betydelser. För att undvika onödiga gränsdragningssvårigheter kommer vi dock att inkludera uppföljningar när vi talar om utvärderingar.

förmodligen av intresse att få veta hur kunskaperna i engelska utvecklas, oberoende av om kunskapsförändringarna orsakats av det staten gjorde eller om det till exempel berott på ändrade fritidsvanor.⁷²

Vi kan fråga vad den observerade utvecklingen av dessa målvariabler beror på. Här är vi i första hand intresserade av om det beror på de statliga insatserna. Skulle, med andra ord, målvariablerna utvecklas på samma sätt, även om de statliga insatserna inte hade gjorts eller hade gjorts på ett annat sätt? I vilken utsträckning är den observerade utvecklingen en följd av just det staten gjort eller – ännu mer avgränsat – just en följd av en specifik statlig insats?

5.7.2 Möjligheterna att besvara frågorna

Det finns en mycket omfattande litteratur kring hur detta slag av frågor kan besvaras. Det finns också resonemang om mer grundläggande teoretiska begränsningar när det gäller våra möjligheter att besvara dem. Diskussionen har också kommit att få stor praktisk betydelse, inte minst genom den riktning som kallas *evidence-based evaluations*. Den har lett fram till att det i USA har kommit att ställas särskilda metodkrav på utvärdering i federal förvaltning, och särskilt inom utbildningsområdet.

Debatten om synen på utvärderingens och samhällsforskningens möjligheter att leverera svaren har därmed i hög grad inte bara kommit att föras bland grupper av forskare utan har också kommit att bli en fråga med politisk laddning.

Det kan först konstateras att diskussionens själva existens avspeglar en viktig förändring. Den föreställning som dominerade under ett antal decennier kan beskrivas som mycket optimistisk även vad gäller möjligheterna att besvara frågor om mycket komplexa kausala samband. De svårigheter som man mötte i praktiken ansågs bero på metodproblem som skulle kunna lösas genom fortsatt utvecklingsarbete.⁷³

⁷² Ett problem är att vi saknar ett ord för just dessa variabler. Situationen uppges också vara densamma i andra språk. När vi talar om måluppfyllelse eller förändringar av målvariabler så impliceras lätt just det som det inte handlade om: Nämligen ett kausalt samband med det som staten gjorde.

⁷³ Denna optimistiska syn på utvärdering finns både bland forskare men också inom förvaltningen. Ett exempel på det första är att en framstående utvärderingsforskare några år in på 1980-talet i anledning av det omfattande energihushållningsprogrammet konstaterade att man på grundval av utvärderingar borde kunna uttala sig ”med auktoritet och bestämd-

När det gäller de praktiska möjligheterna att besvara olika frågor om statlig verksamhet är distinktionen mellan beskrivande och förklarande ansatser viktig. Två av frågorna – om utvecklingen av prestationer och om olika yttre förhållanden – handlar om att något skall beskrivas. De två återstående frågorna – om vad som orsakat förändringar i en myndighetsprestation eller en viss utveckling i samhället – handlar om hur något kan förklaras. Det är lättare att beskriva än förklara.

Det hindrar inte att det i praktiken kan vara svårt att beskriva ett visst skeende, oavsett om det gäller vad en myndighet gör eller förändringar i samhället. Det är uppenbart att det inte är självklart hur ”kulturell delaktighet”, ”verklig makt”, ”undandröjande av sociala och ekonomiska hinder” etc. skall operationaliseras och mätas. Som vi visade i kapitel 2.3. så är detta dock inte omöjligt.⁷⁴ Sådana operationaliseringar är dock ibland kontroversiella. De kan också avspegla olika uppfattningar om mycket grundläggande samband. Även det som i förstone kan uppfattas som neutralt beskrivande kan därmed inrymma både värdemässiga och teoretiska problem.

Allmänt sett är dock de svårigheter vi möter när vi skall *beskriva* statlig verksamhet relativt begränsade. Vi konfronteras med större svårigheter när vi vill *förklara* vad som orsakat ett visst skeende.

När vi frågar efter effekterna av en viss statlig verksamhet är det ett annat sätt att formulera frågan om vad som orsakat denna förändring. Svårigheterna när det gäller att besvara denna fråga har att göra med att, när vi talar om effekter, så impliceras något kontrafaktiskt. Det handlar om skillnaden mellan det som verkligen skett och det som skulle ha skett om en viss faktor inte hade funnits. När vi säger t.ex. att ”järnvägarna hade en central betydelse för den industriella utvecklingen” så är det uppenbart att påståendet innebär att den industriella utvecklingen skulle ha sett annorlunda ut om järnvägarna inte hade byggts. När vi säger att det statliga bidraget till en viss kulturform innebär att fler människor nu har tillgång till denna kulturform tänker vi oss att verkligheten skulle sett annorlunda ut utan det ekonomiska stöd staten gett.

het, som ett solitt empiriskt dataunderlag ger anledning, om hur administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel fungerar... för att driva fram den önskade energihushållningen”, Statens energiverk 1984:2 Energihushållningsprogrammets effekter, s. 154. I många skrifter som togs fram inom förvaltningen uttrycktes samma uppfattning, t.ex. i de tidigare nämnda fågelböckerna.

⁷⁴ Ett exempel på hur ”svåra” variabler operationaliseras är SCB:s ULF-undersökningar (Undersökningarna om Levnadsförhållandena).

Måhända kan det sägas vara det mest grundläggande utvärderingsproblemet.

Den information utvärderingar kan ge varierar i hög grad i precision och tillförlitlighet. Två faktorer får stor betydelse för med vilken precision och tillförlitlighet vi kan uttala oss.

Den första faktorn är hur långt fram i effektkedjan vi befinner oss. Om vi föreställer oss leden mellan en viss konkret prestation och det man ytterst vill uppnå med denna verksamhet, kan vi tala om en effektkedja eller en mål-medel kedja.

Ett exempel kan illustrera detta. Den svenska tullen bekämpar den illegala narkotikatillförseln med en rad olika kontrollåtgärder. Dessa åtgärder – eller prestationer – syftar till att öka risken för upptäckt för den presumtive smugglaren. Denna ökade risk för upptäckt ses då som ett medel för att sänka de totala smugglings-talen, vilket i nästa steg syftar till att minska det totala utbudet av narkotika, vilket i sin tur avser att påverka den totala konsumtionen.

Varje längre bort liggande resultatvariabel påverkas uppenbarligen av en rad andra faktorer där bara några kan kontrolleras av staten. I vårt exempel är det möjligt att benägenheten att smuggla inte bara påverkas av upptäcktsrisken utan också av t.ex. straffsatser och formerna för straffens verkställighet. I vilken utsträckning införseln i nästa led påverkar konsumtionen av narkotika påverkas av t.ex. vilka insatser polisen gör för att avslöja den inhemska hanteringen men också av en rad andra faktorer.

Ju längre bort vi förflyttar oss i denna effektkedja, desto fler sidofaktorer kommer in. Smugglingstalen påverkas t.ex. bara delvis av upptäcktsrisken som man velat påverka genom tullens verksamheter. Om vi väljer smugglingstalen som resultatvariabel, tvingas vi därför först beräkna hur stor del av förändringarna av dessa som är orsakad av förändringarna i tullverksamheten. Tar vi sedan ytterligare ett steg framåt, måste vi upprepa operationen i nästa led.

Undan för undan kommer således allt fler sidofaktorer in när vi förflyttar oss framåt i effektkedjan. Effekterna av en specifik statlig insats tunnas ut och störs allt mer av andra faktorer, ju längre fram i kedjan vi kommer. Det blir alltså svårare att mäta effekterna av just den gjorda insatsen ju längre bort från den vi kommer.

Den andra faktorn är hur sammansatt den statliga insatsen är. Om vi intresserar oss för t.ex. effekterna av en viss informationsbroschyr till tonårsföräldrar för att påverka dem att vara mer uppmärksamma vad gäller droganvändning, är läget ett annat än om

det gäller de samlade effekterna av en rad informationsinsatser som gjorts för att påverka illegal droganvändning.

Ju mer sammansatt prestation som utvärderingen avser och ju längre bort vi förflyttar i effektkedjan, desto svårare blir det att med tillförlitlighet och precision uttala oss om effekterna av olika statliga insatser.

Det som sagts innebär viktiga begränsningar när det gäller våra möjligheter att ange effekterna av en viss insats. Likväl kan utvärderingar ge betydande kunskap om t.ex. förutsättningarna att nå olika effekter. Genom att se på viktiga antaganden bakom en viss insats eller verksamhet så är det möjligt att diskutera den genomförda insatsen i ljuset av relevant kunskap, och olika brister i insatsen kan därmed komma upp till ytan och leda till förändringar i kommande verksamhet.

5.7.3 Olika information behövs i olika beslutssituationer

Vi har tidigare talat om olika beslutssituationer. Den mer löpande styrningen av myndigheterna karakteriseras av att uppdraget till myndigheten i sina huvuddrag ligger fast. Självfallet kan förändringar ske men inom ganska tydliga ramar. Den andra ytterligheten är mer grundläggande omprövningar av principerna för och existensen av en verksamhet, problemuppfattning och mål, huvudsakliga medel etc.

Mellan dessa två ytterligheter kan vi placera in en rad olika situationer. Dessa är omöjliga att mer exakt definiera. Allmänt sett kan det dock konstateras att det är vanligt med mer intermittenta omprövningar av mer begränsad karaktär då själva grunderna för den statliga verksamheten inte omprövas. Det kan gälla organisation och fördelning av uppgifter mellan myndigheter men också själva verksamheten. Det kan handla om att hantera nya problem som trots att de inte påverkar den mer grundläggande inriktningen av en viss verksamhet kan leda till nya uppgifter för en myndighet eller förändringar av olika bestämmelser.

Ju längre vi förflyttar från punkten löpande styrning, desto mer öppen är beslutssituationen. Den information som behövs varierar avsevärt beroende på var vi befinner oss på denna skala. En aspekt som påverkar detta är att värdeinnehållet i de olika besluten kan skifta med var på denna skala man befinner sig. Det förefaller sannolikt att en mer dramatisk omläggning av den politiska kursen

på ett område är mer värdebaserad än en teknisk/administrativ förändring. Den senare kan vi lättare föreställa oss baserad på information som gäller t.ex. själva genomförandet.

En annan aspekt gäller på vilket sätt det är möjligt att planera olika former av beslut i förväg. Om vi återvänder till de två ytterligheterna, inses det lätt att den löpande styrningen har ett starkt inslag av regularitet och kan planeras i förväg. Den andra ytterligheten – mer grundläggande omprövningar av en verksamhets existens eller grundläggande inriktning – tvingas oftare fram av yttre omständigheter, kanske t.o.m. kriser eller mer väsentliga förändringar i synsätt inom den politiska ledningen.

Det är därför svårt att tala om uppföljning och utvärdering i allmänna termer. Kraven skiftar vad gäller den information som behövs i olika situationer, bl.a. vad gäller hur precis eller tillförlitlig den behöver vara.

Det är rimligt att utgå från att de organ som ansvarar för en viss verksamhet har en viktigare roll som informationsleverantör ju närmare vi är den mer löpande styrningen. Den information som kan komma till användning i den löpande styrningen finns också i regel inom olika system hos myndigheten, t.ex. system för redovisning och verksamhetsuppföljning. Det är information som ofta gäller de gjorda insatserna, deras karaktär, hur många som nåtts osv. men den kan också vara effektinformation. Utvärderingar som bygger på sådan information kan ofta användas ganska direkt.

I de mellanliggande lägena är det rimligt att anta att andra kunskapsproducenter måste användas i en ökande omfattning, och de berörda får mera rollen att lämna underlag. Det är möjligt att tala om vissa stationer för denna form av översyner av verksamhet och organisation. Det kan t.ex. framstå som rimligt att med viss regelbundenhet göra en översyn av instruktionen, och det kan vara rimligt att se över en myndighets verksamhet i samband med byte på chefsposten.

När det gäller den information som behövs vid mer grundläggande omprövningar är det i regel inte möjligt att förutse och planera vilken information som behövs, vilket de intervjuer vi gjort bekräftar. De frågor som ställs i sådana situationer handlar om framtida handlingsalternativ och vilken kunskap som behövs för att bedöma dessa. Alternativen kan endast sällan belysas genom utvärderingar av mer avgränsade insatser och existerande verksamheter.

Den kunskap som beslutsfattare frågar efter syftar till att få dessa handlingsalternativ belysta. Detta kan ske utifrån den kun-

skap som genererats inom forskning som är relevant i sammanhanget. Det är kunskap som till en del får förutsättas ha uppstått genom utvärderingar men som också utvecklats på andra sätt. De utvärderingar som görs blir också i dessa sammanhang prövade och relaterade till annan kunskap som finns om det aktuella området.

Det finns en risk för överdrivna förväntningar på vilken betydelse utvärderingar kan ha i sådana situationer. Utvärderingar är ett sätt att bygga upp kunskap om verksamhet. De karakteriseras av att kunskapen tas fram genom att en befintlig verksamhet studeras. Kunskap av relevans för att bedöma ändamålsenligheten i en viss statlig verksamhet kan emellertid skapas också utan denna koppling till en redan pågående verksamhet.

Ett exempel kan illustrera resonemanget. Vi kan tänka oss en forskare som försöker förklara vilka faktorer som påverkar förändringar i läsvanor hos en viss grupp barn. Forskaren försöker urskilja vilka faktorer som kan påverka läsvanorna och försöker på något sätt komma åt deras faktiska inverkan. En sådan studie kan förstås göras, oavsett om staten har gjort något särskilt för att påverka läsvanorna. Men om forskaren i stället får i uppdrag att undersöka vilken påverkan en ny pedagogisk metod eller ökade anslag till skolbibliotek har haft, är det på dessa insatser som fokus sätts. Frågan handlar då om i vilken utsträckning förändringar kan förklaras av just dessa insatser.

Utvärdering av bedriven verksamhet måste därför ses som en möjlig kunskapskälla bland flera andra. De bedömningar som kan göras av olika handlingsalternativ på ett visst område baseras också på olika former av t.ex. experimentella undersökningar eller mer grundläggande teori.

När beslutsfattaren söker utröna för- och nackdelar med olika handlingsvägar gäller det att ta reda på vad som är den för ögonblicket bästa möjliga kunskapen, oberoende av hur den tagits fram. Att beslutsfattare i dessa situationer skulle söka kunskap enbart genom att identifiera utvärderingar av befintlig verksamhet är knappast realistiskt och inte heller önskvärt.

En del av de utvärderingar som görs kan dock i sin tur bidra till en mer långsiktig kunskapsuppbyggnad. Utvärdering av hur olika informationsinsatser påverkat olika beteenden kan sammanföras med t.ex. forskning om beteendepåverkan. En sådan roll för utvärdering förutsätter dock att utvärderingar inte bara har administratörer och politiker som mottagare utan också olika forskargrupper. Detta är en förutsättning för att slutsatserna i enskilda

utvärderingar skall kunna prövas i förhållande till annan kunskap och därmed i sin tur kunna bidra till att bygga upp kunskap som kan användas för att belysa olika handlingsalternativ som det politiska systemet kan ställas inför.

Det som här har sagts om vikten av att utvärdering inte i första hand bör föras in direkt i det politiska systemet utan i hög grad ses som ett underlag för mer långsiktig kunskap gäller dock inte all utvärdering. När det gäller utvärdering för att mer löpande kalibrera olika verksamheter är situationen annorlunda. Här är det naturligt att sådana kan komma till en ganska omedelbar användning.

I ett följande avsnitt (5.8) kommer vi att utveckla diskussionen om detta utifrån frågan om vilka krav som kan ställas på den information som myndigheterna skall ta fram.

5.7.4 Ställningstaganden

Det finns anledning att ställa helt olika krav på information beroende på hur den skall användas. Det gäller bl.a. hur högt kraven kan ställas på precision och tillförlighet. På vissa slag av resultatinformation måste kraven i detta avseende ställas högt och närmast motsvara de krav som ställs i ekonomisk redovisning. Vad gäller andra slag av information måste det accepteras att den är avsevärt mer osäker. Olika kunskapsproducenter bör också ges skilda roller beroende på vilken information det gäller. Det bör också göras tydligt att olika sorters information bör beställas och tas fram på olika sätt och ha olika producenter.

Det är ställningstagen som i sin tur får konsekvenser för hur utvärderingsverksamheten skall organiseras.

5.8 Myndigheternas utvärderingsuppdrag

Alla myndigheter har i dag ett grunduppdrag vad gäller utvärdering som följer av kravet i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag att de skall redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav regeringen har angett. Härutöver har också många myndigheter andra utvärderingsuppgifter. I vissa fall kan detta beskrivas som en egen operativ verksamhet.

5.8.1 Grundkravet på myndigheternas återrapportering

För löpande styrning och kontroll behöver regeringen information av tämligen handfast karaktär som gör att regeringen kan bedöma hur myndigheten fullgör sitt uppdrag. Uppdraget kan vara mer eller mindre öppet och tydligt formulerat. Det bör dock vara formulerat så att myndigheterna årligen kan redovisa hur uppdraget genomförs, även om det efter dialog med regeringen kan vara möjligt att redovisa delar av myndighetens uppdrag mer utförligt med större mellanrum. Krav på kvalificerade effektstudier ligger vanligen utanför detta uppdrag.

Den information som myndigheterna tar fram skall således ge en bild av hur de fullföljt sitt uppdrag och levt upp till andra berättigade krav. Informationen skall också belysa i vilken mån det finns brister i dessa avseenden och om det finns faktorer som förklarar eller ursäktar detta.

Information är av central betydelse för att regeringen skall kunna bedöma myndigheterna. När informationen kommer till regeringen sammanställs den och analyseras av Regeringskansliets tjänstemän. Analysen syftar till att ge politikerna en bild av om ”myndigheten x fungerar eller ej”.

Under utredningsarbetet har vi ibland mött uppfattningen att det är ett problem att myndigheterna inte vet om kraven på information verkligen ytterst kommer från politikerna själva eller om kraven avspeglar vad tjänstemännen är intresserade av. Denna uppfattning bygger på en felsyn. Det är självklart att tjänstemännens uppfattningar om vad som är viktigt och relevant de facto har stor betydelse när olika informationskrav formuleras. Det är ju i ett första steg Regeringskansliets tjänstemän som skall bilda sig en uppfattning om de förhållanden som har betydelse vid bedömningen av en myndighet, och presumtionen måste vara att de i denna process tolkar politikernas vilja.

5.8.2 Myndigheterna och effektinformationen

Den grundläggande föreställningen om vikten av att ta fram information om måluppfyllelse bygger på tanken att, när regeringen gett myndigheterna ett mål, regeringen i retur måste få information om måluppfyllelsen. Tanken har en stark demokratisk koppling. Om medborgarna valt sina styresmän för att de skall uppnå något, bör

medborgarna också få veta hur väl de valda lyckats. Och på en annan nivå kan det sägas att, om en myndighet får 100 miljoner för att skapa ett jämnare utnyttjande av en social rättighet mellan män och kvinnor, myndigheten bör kunna tala om ifall satsningen har lett fram till att målen uppfyllts. Trots den ytligt sett tilltalande tanken att målen skall vara starkt styrande för vilken information som tas fram är detta problematiskt.

Information utesluts

Det är välkänt att ju mer exklusivt målen avgör vilken effektinformation som skall tas fram, desto mer kommer viss annan information att uteslutas.⁷⁵

En form av uteslutning sker genom att valet av vilken information som skall tas fram härleds från olika former av resonemang om vad som gör att ett överordnat mål kan förverkligas.⁷⁶ Samma antaganden som ligger till grund för verksamheten ligger till grund för utvärderingen. Prövningar av om verksamheten faktiskt var ett lämpligt medel att nå målen sker därmed inte. Utvärderingar kan därför tendera att ge information som är ägnad mer att resursmässigt förstärka en verksamhet än att ifrågasätta den. Detta ökar också risken för att inte olika bieffekter fångas in i utvärderingen.

En annan form av uteslutning handlar om att det enbart är vissa mål som räknas. I verkligheten har politiker ofta många mål för en och samma åtgärd. Ibland kan också olika politiker ha olika mål, även om de enas om en viss insats. Och andra aktörer, som kanske

⁷⁵ De politiska målen exklusivitet för att avgöra vilken effektinformation som skall tas fram har problematiserats av flera forskare som poängterat att t.ex. olika intressenter kan ha olika mål och bedömningskriterier för en verksamhet, t.ex. av House & Howe, 1999, *Values in evaluation and social research*. I diskussionen om ett av 1960-talets stora federala program i USA, det alltjämnt existerande Head Start, har också påvisats att fokusering på de officiella målen ledde till att man uteslöt information som senare visat sig vara av stor betydelse vid en bedömning av olika insatser (Stevenson & Thomas, 2006, "Intellectual contexts"). Frågan om vilken betydelse politiska och administrativa mål bör spela i utvärderingar är allmänt sett en betydelsefull diskussion i utvärderingslitteraturen.

⁷⁶ Tankegången kan illustreras med ett exempel. Målet är att påverka ett visst beteende med olika informationskampanjer. Beslutet om dessa kampanjer bygger på antaganden om vilka målgrupper som det är viktigast att nå och vilka kunskaper som påverkar beteendet hos målgruppen. Att analysera vilka faktiska beteendeförändringar som inträffat och på vilket sätt dessa orsakats just av den statliga kampanjen är inte möjligt. I stället mäts hur kampanjen uppmärksammas och kunskapsförändringar hos målgruppen. Kampanjen visar sig då ha varit mycket framgångsrik. De som nåtts av kampanjen har fått ökade kunskaper. Problemet är att utvärderingen baserar sig på samma antaganden som låg till grund för beslutet om kampanjen. Vi får veta att kampanjen var framgångsrik, men det var den enbart givet dessa antaganden. Om antagandet om sambandet mellan kunskap och beteende var felaktigt så var kampanjen ett misslyckande, även om kunskaperna ökat till följd av kampanjen.

deltar i implementeringen, kan ha andra uppfattningar om målen än de som t.ex. regeringen gett uttryck för.

Information om ”hur det går” i förhållande till mer komplexa eller konkurrerande målbilder kan också trängas undan av information om hur det går i förhållande till mer lättformulerade och lätt mätbara mål.

Diskussionen om uteslutning har direkt relevans för synen på myndigheternas grundläggande utvärderingsuppdrag. Det är svårt att tänka sig att enskilda myndigheter kan utvärdera den egna verksamheten med en annan utgångspunkt än just de mål regeringen har beslutat. Myndigheternas utvärderingar tenderar därför att få ett allt för snävt fokus.

Möjligheterna att aggregera

Krav på information bygger ofta på, vilket den nuvarande verksamhetsstrukturen är ett tydligt uttryck för, att information på en viss punkt i en effektkedja, och ibland också information om prestationerna, skall kunna sammanföras för att ge kunskap om i vilken utsträckning längre bort liggande mål har nåtts. Detta kan uttryckas som att målen på varje nivå bör ”utformas så att det framgår på vilket sätt den underordnade nivån bidrar till den överordnade nivån”.⁷⁷ De informationskrav som ställs på myndigheterna avspeglar således tanken att den information som myndigheterna tar fram avseende en viss nivå i verksamhetsstrukturen skall kunna användas för att avgöra hur framgångsrik man varit i förhållande till mål på nästa nivå.

I diskussionen om detta är det viktigt att skilja mellan två olika saker. Den ena gäller att varje verksamhet bygger på vissa antaganden om hur den kan bidra till något mer överordnat eller längre fram liggande. Det är allmänt sett av värde att sådana antaganden formuleras så tydligt som möjligt, inte minst för att möjliggöra analys och prövning av deras rimlighet. Den andra saken är vilken betydelse dessa antaganden kan ha när det gäller att ta fram resultatinformation. I vilken utsträckning, blir frågan, är det möjligt att på basis av framgång i förhållande till ett lägre mål uttala sig om hur framgångsrik verksamheten varit i förhållande till mera överordnade mål?

⁷⁷ Finansdepartementet, *En gemensam verksamhetsstruktur för styrning i staten – ett första steg*, Cirkulär nr Fi 2000:3.

De resonemang vi tidigare fört om målnedbrytning torde ha illustrerat en rad svårigheter med detta. Även en verksamhet som kan uppfattas som mycket framgångsrik på en viss nivå – det kan t.ex. gälla tullens narkotikabeslag eller uppmärksammandet av information om en viss energieffektiviseringsåtgärd – kan inte användas för att påstå något bestämt om utvecklingen av narkotika-konsumtionen eller energieffektivisering.

Som framhållits baseras alla sådana informationskrav på vissa antaganden om hur en viss konkret verksamhet kan påverka olika skeenden i samhället. Dessa antaganden är grunden för den aktuella verksamheten, och varje form av aggregering bygger alltså på att de är riktiga.

Även om dessa antaganden i sig är riktiga i den meningen att det finns kausala samband, så kvarstår fortfarande problem som gäller styrkan och tidsfaktorn hos dessa samband. Ett exempel kan illustrera resonemanget.⁷⁸ Målet för politikområdet Utbildningspolitik är att ”Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa”. Det nedbrutna målet för Verksamhetsområdet Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg är att ”Erbjuda alla barn stöd och stimulans för utveckling och lärande samt underlätta för föräldrar att förena förvärvsarbete och studier med vård av och ansvar för barn”. Skolverket skall i förhållande till detta senare mål redovisa en samlad bedömning av hur myndigheten bidragit till målpuppfyllelsen. Exemplet kan föranleda flera reflektioner.

Vi utgår från att Skolverket på ett rimligt sätt kan redovisa på vilket sätt förskolan erbjuder stöd och stimulans och möjligheter att förena föräldraskap med annan verksamhet. Vi utgår också från att det finns ett kausalt samband mellan detta mål och det mer överordnade om Sverige som ledande kunskapsnation. Styrkan i detta samband, och vilka effekter förskolan kommer att på Sverige som kunskapsnation på 10, 20 eller 30 års sikt, vet vi dock förmodligen mindre om.

Problemet stannar emellertid inte vid detta. För att med hjälp av informationen om Skolverkets framgång på verksamhetsområdesnivå få en bild av framgången på politikområdesnivå måste vi lägga ihop detta med hur framgångsrika andra myndigheter och läro-

⁷⁸ Det följande exemplet är hämtat från skolverkets regleringsbrev budgetåret 2006.

anstalter har varit vad gäller de verksamhetsområden de har och som har samma överordnade utbildningspolitiska mål.

Resonemanget kan förefalla teoretiskt. Det har dock stor praktisk relevans eftersom dagens återrapporteringskrav många gånger bygger på orimliga antaganden om de praktiska möjligheterna att ta fram information om effekter av olika verksamheter. Det finns också en risk för att vissa av de informationskrav som ställs kan leda till att verksamheter snedvrids. Det kan, som vi tidigare berört, leda till olika negativa effekter till följd av att t.ex. lärande, innovationsförmåga och samarbete mellan myndigheter motverkas.

Kraven på effektinformation från myndigheterna bör vara återhållsamma

Vi anser att det finns två konsekvenser av att alltför stora krav i dag ställs på myndigheterna när det gäller att utvärdera effekterna av den egna verksamheten.

Den ena konsekvensen är att det ofta, trots mängden information, saknas information som är relevant för omprövningar eftersom informationen ofta får en bekräftande karaktär: Verksamheten är i grunden rätt tänkt – någon ifrågasättande information har ju inte tagits fram – men den bör i olika avseenden förbättras. Utvärderingar kan därmed komma att motverka i stället för att medverka till omprövningar. Detta problem förvärras om en ström av information genereras av utvärderingssystem som har byggts av de myndigheter som också har det huvudsakliga genomförandeansvaret.

Den andra konsekvensen är att den information som regeringen lämnar till riksdagen ofta har blivit så fokuserad på den verksamhet som utförs av enskilda myndigheter och har haft en så stark koppling till budgetregleringen att utvärderingar inte på ett meningsfullt sätt förs in i diskussionen om statens åtaganden eller om den grundläggande inriktningen av olika verksamheter. Även om sådan information tillförs den politiska processen på andra sätt, anser vi att man bör överväga i vilka former regeringen bör ge sådan information till riksdagen.

Vi anser därför att krav på myndigheterna om att ta fram information om effekterna av den egna verksamheten bör ställas med återhållsamhet.

5.8.3 Kopplingen finansiell information och resultatinformation

Något som har varit mycket levande i diskussionen sedan 1980-talet är att kopplingen mellan resultat och finansiella resurser setts som ett centralt problem. Det har beskrivits som kopplingen mellan resultatstyrning och finansiell styrning. Även i våra direktiv tas detta upp som en särskild fråga. Utredaren skall särskilt uppmärksamma ”vilka möjligheter och begränsningar som finns för att utforma resultatstyrningen i samverkan med den finansiella styrningen”. Denna samverkan kan inte förutsättas enbart ha att göra med myndigheterna, men oavsett hur diskussionen hanteras, så måste på olika sätt informationen hämtas från myndigheterna.

Det framstår som självklart att kraven på en verksamhet förutsätts ha ett samband med vilka resurser som ges till den som skall bedriva verksamheten. Det innebär att ändrade eller utökade krav på en myndighet skall ställas mot frågan om dessa resurser. Och det är självklart att det på ett visst plan fungerar på detta sätt. En myndighet med stor verksamhet har större finansiella resurser. Stockholms universitet har t.ex. avsevärt större anslag än Högskolan i Kalmar.

Men det är samtidigt lika uppenbart att uppgifter och resurser inte alltid ställs mot varandra när en myndighet får utökade arbetsuppgifter. Vi befinner oss alltså ganska långt från en situation där resultat – uppnådda eller avsedda – kopplas ihop med frågan om vilka resurser som skall tilldelas en myndighet. Uppenbarligen har också detta under lång tid setts som ett problem i den inomstatliga styrningen. Det är därför nödvändigt att diskutera vilket det egentliga problem är som man vill lösa när man talar om vikten av samverkan mellan resultatstyrning och finansiell styrning.

På en nivå kan det handla om att det skall gå att tala om vad en prestation kostar i en enskild myndighet. På en andra nivå kan det handla om kostnaderna för en kategori av prestationer. Ett närliggande exempel skulle kunna vara: Hur mycket pengar läggs ner på utvärdering inom staten? På en tredje nivå handlar det om hur mycket staten satsar på en viss verksamhet i syfte att nå ett visst mål. På en fjärde nivå handlar det om vad staten satsar i förhållande till vad man får ut av verksamheten. I sin brutalaste form kan frågan vara: Vad får vi ut av de fem miljarder som satsats för att uppnå ett visst mål?

Kostnaderna för den enskilda prestationen

Vi uppfattar inte att det i dag finns några grundläggande problem att ange kostnaderna för enskilda prestationer. I den mån en myndighetsledning eller Regeringskansliet önskar sådan information finns det inga teoretiskt sett metodmässiga svårigheter att ta fram sådan information med rimliga krav på precision och säkerhet, även om informationen på grund av mättekniska problem aldrig kan visa en alldeles sann bild av kostnaderna. Många myndigheter kan också i dag hämta sådan information direkt från sina redovisningssystem.

De praktiska möjligheterna att ta fram sådan information avgörs i hög grad av hur exakt de enskilda medarbetarnas tid redovisas. Kvantifieringar av tidsåtgång behöver dock inte bygga på fullskalig tidredovisning, även andra metoder är möjliga.

Befintliga redovisningssystem ger således redan i dag möjligheter att ta fram detta slag av information vilket också framgår av många myndigheters årsredovisningar. Det är därför knappast detta som betraktas som ett svårt problem när det talats om svårigheterna att koppla ihop resultatinformation med finansiell information.

Kostnader för vissa prestationstyper

Det kan finnas ett behov av att ibland diskutera statens verksamhet utifrån frågor som gäller t.ex. hur mycket de statliga myndigheterna lägger ner på information och utvärdering och ekonomiadministrativ verksamhet.

Denna typ av frågor kan i dag inte besvaras genom att information på något mer direkt sätt hämtas från redovisningssystemen. Även om t.ex. den enskilda myndigheten har tidredovisningssystem, kan skärningen på prestationstyper variera. Ett visst projekt kan t.ex. ha ett inslag av information utan att projektet i redovisningssystemet beskrivs i sådana termer.

I de sammanhang denna form av information om kostnader för statlig verksamhet behöver tas fram bygger informationsbehovet ofta på någon form av specifik definition. Det förutsätter därför särskilda kartläggningsinsatser att få fram sådan information.

Vad staten satsar i syfte att uppnå ett visst mål

I många sammanhang har det efterlysts information om hur mycket staten satsar på en viss verksamhet i syfte att nå ett visst mål. Det är teoretiskt möjligt att föreställa sig att alla statens kostnader fördelar sig i den nuvarande eller någon annan mål/verksamhetsstruktur. Två grundläggande begränsningar finns med sådana fördelningar.

Många enskilda aktiviteter och kostnader för dessa kan hänföras inte bara till ett utan till flera politikområden. Problemet kan, vilket delvis redan sker, hanteras. Stor osäkerhet kommer dock alltid att vidlåda alla kostnadsaggregeringar. Just frågan om olika nycklar för kostnadsfördelning kan i grunden också vara politiskt kontroversiell.

Målstrukturer varierar över tiden beroende på hur de samhällliga problemen uppfattas. Målstrukturen är i grunden en, åtminstone delvis, politisk fråga. Om en åtgärd i första hand skall ses som syftande mot Y-målet eller X-målet, kan vara föremål för olika bedömningar.

Dessa begränsningar förklarar säkert till väsentlig del varför det upplevs som förenat med så stora svårigheter att svara på frågor efter mallen ”hur mycket lägger vi egentligen ner för att öka den kulturella delaktigheten eller minska barnolycksfall?”.

Vi menar *inte* att dessa frågor är omöjliga att besvara. Vårt påpekande gäller att det måste accepteras att det alltid kommer att vara förenat med krav på *situationsspecifika* definitioner för att ta fram sådan information, och att relativt stor osäkerhet kommer att vidlåda denna information.

Kostnader för statens insatser i förhållande till måluppfyllelse

Diskussionen om kostnader versus resultat har också gällt att det borde kunna vara möjligt att tala om vad måluppfyllelsen kostar. Frågan kan vara: Vad får vi ut av de fem miljarder som satsats för att uppnå ett visst mål?⁷⁹

⁷⁹ Tankegången uttrycktes mycket klart av VESTA-utredningen: ”Den ekonomiska styrningen i staten utgår ifrån övergripande politiska visioner och mål. Givet dessa visioner och mål innebär resultatstyrning att besluten om mål och inriktning för olika verksamheter bör grundas på dokumenterade resultat och erfarenheter. De finansiella förutsättningarna bör vara i balans med de mål och resultatkrav som läggs fast för verksamheten. Den ekonomiska styrningens planeringsfas, med beslut om mål och ramar, förutsätter därför en uppföljnings- och utvärderingsfas där det samlade resultatet bedöms, dvs. såväl måluppfyllelsen i resultat-

Tankegången kan ifrågasättas på två grunder. Den ena är de grundläggande begränsningarna när det gäller att ta fram information om måluppfyllelse. Den diskussionen har vi fört tidigare. Det avgörs i grunden av hur säkert vi kan fastställa olika kausala samband. Vi har framför allt betonat att dessa svårigheter, åtminstone praktiskt sett, beror på sådana faktorer som den statliga insatsens omfattning, hur sammansatt den är, dess tidsförlopp och komplexiteten i det fenomen som skall påverkas. Många statliga insatser som syftar till vissa mål passerar gränsen för det utvärderingsbara i den meningen att vi inte kan ange vilka effekter insatserna haft. Även om vi bortser från problemet med kostnadsidan – som är nog så allvarligt – så har vi alltså svårigheter med att få fram information om effekterna.

Relevansen för olika beslut

Den andra grunden för vårt ifrågasättande är hur denna kunskap kan användas. Även om vi löser alla problem med hur sambandet ser ut ex post; hur kan vi använda denna kunskap om effekterna av de olika statliga åtgärderna och kostnaderna för dem för att bedöma en verksamhet *i framtiden* – dess inriktning, dess mål och kostnaderna för den?

Någon direkt koppling mellan denna efterhandskunskap och vilka beslut som bör fattas finns naturligtvis inte. Om måluppfyllelsen har varit god, kan det motivera ytterligare satsningar, i andra fall motsatsen. Dessa ställningstaganden kan göras först på basis av kunskap om vad som har lett fram – respektive inte lett fram – till olika effekter.

De kostnads- och effektsamband som vi kan konstatera ex post behöver inte vara giltiga för framtiden. Det kan vara så att relationen mellan insatser/kostnader och effekter betingades av vissa faktorer som i sig förändrats över tiden. Desto mer sannolika framstår sådana förändringar då den statliga insatsen inte direkt påverkar bara den avsedda målvariabeln utan även rader av andra förhållanden som i sin tur kan påverka sannolikheten för olika förändringar.

Mot bakgrund av detta resonemang finns en risk för överdrivna förväntningar på vissa former av resultatinformation. Även om vi i

styrningen som resursförbrukningen i den finansiella styrningen samt sambandet dem emellan. Denna bedömning utgör ett underlag för beslut avseende såväl mål och inriktning som resurser.” Ds 2000:63, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*, s. 22.

efterhand och med stor säkerhet kan konstatera att 100 miljoner kr som satsats på en viss verksamhet lett till vissa effekter och att vi därigenom kan uttala oss om sambandet mellan kostnader och effekter, kan vi knappast uttala oss om giltigheten av detta samband i framtiden. Det konstaterade sambandet gäller under vissa betingelser, det kan gälla priser, olika sociala processer, internationella förhållandet etc. Vi kan alltså utifrån de gjorda utvärderingarna inte dra någon slutsats om vilka effekter en satsning på 200 miljoner kr kommer att ha.

Problemet kan te sig annorlunda vid mer avgränsade prestationer. En styrning som helt sker i prestationstermer har större förutsättningar att kunna bygga på ”prislappar”.

Den diskussion som vi fört innebär alltså att vi anser oss kunna avvisa föreställningen att information om resultaten under de närmaste föregående åren generellt skall kunna transformeras till förslag om vilka resurser som en verksamhet skall ha följande år. Detta får betydelse även för vilken information regeringen skall lämna till riksdagen och i vilka dokument detta skall ske.

5.8.4 Ställningstaganden

De resonemang vi fört utmynnar i uppfattningen att *informationskraven på myndigheterna tydligare skall kopplas till de uppgifter myndigheterna har*. Myndigheterna skall informera regeringen om hur de genomfört sitt uppdrag.

Allmänt set är det också självklart att resurserna som tilldelas en myndighet måste ha samband med de krav som ställs på den. Vad diskussionen om det som brukar beskrivas som sambandet mellan resultatstyrning och finansiell styrning därutöver handlar om är inte lika klart. En del av problembeskrivningen har sin grund i hur resultatstyrning och finansiell styrning definierats. Just det förhållandet att resultatstyrning och finansiell styrning definitionsmässigt har sagts hänga samman, som delar av ekonomistyrningen, leder naturligen till krav på att sambandet mellan dem skall kunna visas och någon form av modell i vilket detta kan uttryckas. Trots de omfattande insatser som gjorts under det senaste decenniet att hitta ett sätt att göra detta samband tydligt kvarstår dock problemet.

Vi har försökt precisera detta problem. Det har lett fram till en, enligt vår mening, mera realistisk syn. *Myndigheterna bör i sina*

årsredovisningar kunna redovisa information om sin verksamhet och om kostnaderna för sina prestationer. Sådan information kan redan i dag tas fram genom redovisningssystemen. Emellertid måste det accepteras att mer komplexa kartläggningar av olika samband mellan kostnader och resultat måste ske ad hoc och med acceptering av stor osäkerhet. Det gäller både information om hur mycket resurser som staten satsar i syfte att uppnå ett visst mål och vilka kostnader staten faktiskt haft för att uppnå ett visst mål.

6 Förslag

Våra förslag har utformats utifrån de utgångspunkter som vi redovisat i kapitel 2. De rör synen på förvaltningen i det demokratiska systemet och är i huvudsak av normativ karaktär. I kapitel 3 beskrivs framväxten av den inomstatliga styrningen och vilka föreställningar som påverkat detta. I kapitel 4 har vi sett på hur styrningen fungerar i praktiken.

I det närmast föregående kapitlet (5) har vi analyserat olika synsätt och antaganden som är centrala för hur styrningen av den statliga förvaltningen skall utformas och vilken information om den statliga verksamheten som kan tas fram och hur detta bör ske. Denna diskussion har lett fram till ett antal ställningstaganden av betydelse för våra två huvudfrågor:

- Hur skall regeringen styra och kontrollera sin förvaltning för att denna på bästa sätt skall förverkliga regeringens politik?
- Vilken information kan och bör tas fram om statlig verksamhet, vilka krav kan ställas på informationen och vem skall ta fram den?

Vi har tidigare påpekat att det inte har varit vår uppgift att belysa alla företeelser och frågor som skulle kunna rymmas inom dessa två grundfrågor. Det betyder att vi inte kommer att ta upp t.ex. grundläggande frågor om den s.k. svenska förvaltningsmodellen, organisationsformerna för statlig verksamhet eller principerna för myndighetsstrukturen. Vi berör inte frågor som rör delegering av visst arbetsgivaransvar och formerna för att tillsätta vissa befattningshavare har också utelämnats. Detsamma gäller frågor som rör riksdagens interna beredningsprocesser och – i huvudsak – lagstiftningens roll.

6.1 Bilden av styrningen

Den bild vi tecknat i de föregående kapitlen kan i många avseenden tyckas nedslående. Grundläggande brister i regeringens styrning av myndigheterna beskrivs på samma vis i dag som för tjugo eller trettio år sedan. De reformer som genomförts för att komma till rätta med dessa problem bygger på administrativa och ibland verklighetsfrämmande föreställningar om politiska och administrativa processer. Detta har lett till att det utvecklats ritualiserade processer som pågår parallellt med det som kan uppfattas som den reella styrningen. Själva processerna kan leda till att verksamheter inriktas på annat än det som var deras syfte och att de bidrar till fragmentering av den statliga verksamheten.

Denna bild skymmer lätt att även betydande förbättringar skett. Medvetenheten om styrfrågor är i dag en helt annan än för några decennier sedan. Vår bedömning är också att Regeringskansliets kompetens har höjts vad gäller själva verksamheten men också när det gäller t.ex. personalledning och ekonomiadministration.

Vi menar att beskrivningen av olika brister till väsentlig del avspeglar orealistiska föreställningar om vad som kan lösas genom reformer i den inomstatliga styrningen, och att frågan om samhällets styrbarhet ibland förväxlas med frågan om hur regeringen kan styra sin förvaltning. Mycket av det som beskrivits som mera konkreta problem, allt från målexercisen i regleringsbrevet till bristande information om sambandet mellan resultat och kostnader, avspeglar också olika antaganden som inte blottlagts och prövats.

Vi har också hävdat att uppfattningen om vilken information politiker behöver ha och om gränsen mellan politik och förvaltning i hög grad formats utifrån en administrativ uppfattning om hur politik *bör* skapas och vilken roll politikerna *bör* ha.

Vårt betänkande bygger delvis på ett annat synsätt än det som tidigare dominerat. Detta kommer också till uttryck i våra utgångspunkter.

6.2 Våra ställningstaganden

De ställningstaganden som gjordes i föregående kapitel var:

I. Uppdraget till myndigheterna bör formuleras så att det kan realiseras inom ramen för myndighetens befogenheter.

II. Styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samordning mellan myndigheter.

III. Analyser av vilka verksamheter som kan bidra till olika politiska mål bör ske ad hoc och i former som är ändamålsenliga för regeringen.

IV. Föreställningen att hela den statliga verksamheten skall prövas i budgetprocessen är orealistisk. Inte heller kan det förväntas att omfattande omprövningar normalt görs inom ramen för den årliga budgetprocessen.

V. Vi bejakar informellt utbyte i frågor som regeringen kan besluta om enligt 11 kap. 6 § RF. Detta utbyte förutsätter dock kunskap om vad som faktiskt gäller både i Regeringskansliet och hos myndigheterna.

VI. Det finns inte anledning att skapa särskilda formella procedurer för att utkräva ansvar av myndighetschefer utöver vad som finns i dag.

VII. Det finns anledning att ställa helt olika krav på information beroende på hur den skall användas. Olika sorters information bör beställas och tas fram på olika sätt och ha olika producenter.

VIII. Informationskraven på myndigheterna skall tydligare än i dag kopplas till de uppgifter myndigheterna har.

IX. Myndigheterna bör i sina årsredovisningar kunna redovisa information om sin verksamhet och om kostnaderna för enskilda prestationer.

X. Komplexa kartläggningar av olika samband mellan kostnader och resultat måste ske ad hoc och med acceptering av stor osäkerhet.

6.3 Regeringens styrning

Förvaltningsmyndigheterna är av vitt skilda slag. Det betyder dock inte att myndigheterna kan delas in i ett antal kategorier utifrån hur styrningen skall gå till och ”hur mycket” styrning det bör vara. En av de professionellt mest krävande uppgifterna för Regeringskansliets tjänstemän bör vara att ge råd om hur styrningen skall utformas i det enskilda fallet. De faktorer som vi diskuterade i kapitel 2 är då viktiga. Vi förfäktar inte någon ny uniform modell för styrningen av statsförvaltningen. I stället bör styrningens minsta gemensamma nämnare – de element som är gemensamma för alla myndigheter – vara så liten som möjligt för att kunna beakta olikheter mellan verksamheter och myndigheter.

Detta synsätt innebär och medför att det inom Regeringskansliet bör ägnas mindre kraft åt den rutinmässiga, löpande styrningen av enskilda myndigheter. Detta är viktigt eftersom det öppnar för att mer kraft kan ägnas åt styrning med strategiskt fokus och inriktning på hur olika myndigheters verksamhet sammantaget skall bidra till att politiska strävanden kan förverkligas.

6.3.1 Instruktionen det centrala dokumentet

Instruktionen skall vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna.

En viktig utgångspunkt är att regeringens styrning av myndigheterna hitintills i alltför hög grad kanaliseras genom de årliga regleringsbrev, även om deras innehåll i många delar är detsamma år från år. Instruktionen saknar direkt koppling till den årliga budgetprocessen utan är i stället ett beslut som gäller tills vidare. I instruktionen bör regeringen ange vilka uppgifter den tilldelat myndigheten för att nå de mål regeringen har för myndighetens verksamhet.

I den enskilda myndighetens instruktion bör myndighetens uppgifter tydligt framgå. Dessa skall formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter och möjligheter. Redan i dag finns goda exempel på myndighetsinstruktioner som är skrivna just på detta sätt.

Detaljeringsgraden i instruktionen kan variera från myndighet till myndighet. Om regeringen anser att vissa krav bör uttryckas

tämligen detaljerat, bör också detta kunna göras i instruktionen. Vi har svårt att se att det skulle vara olämpligt att vid behov vara något mera detaljerad just i instruktionen jämfört med vad som är fallet i dag. Det avgörande är hur detaljerat regeringen vill styra. Till skillnad från myndighetsförordningen och olika författningar som gäller flera myndigheter skall en myndighets instruktion tydliggöra den enskilda myndighetens uppdrag.

Vi inser dock att vårt förslag om instruktionen, tillsammans med vad som i det följande föreslås beträffande regleringsbrev, kan väcka farhågor om att instruktionen på sikt kan utvecklas till ett mycket omfattande dokument. En farhåga som kan formuleras med frågan: "Vad hindrar att instruktionen fylls med allt det som tidigare funnits i regleringsbrevet?" Det är självklart att vi inte kan ge några garantier kring detta. Vi tror dock att det är sannolikt att trösklarna blir högre när det gäller instruktionen just genom att det inte är ett årligt dokument som samtidigt skall tas fram för hundratals myndigheter i en starkt rutiniserad process.

Att se instruktionen som det centrala dokumentet i regeringens styrning kommer enligt vår mening att skapa en annan rytm i myndighetsstyrningen. Inslaget av kontinuitet blir tydligare. Det är bra eftersom skälen till en myndighets existens och dess uppdrag i regel är desamma över tid. Instruktionernas livslängd kommer visserligen att kunna variera till följd av att verksamheter och myndigheter är olika. Men det är snarare en fördel än en nackdel. För flertalet myndigheter får instruktionerna ett betydligt längre liv än nuvarande regleringsbrev. Vi vill särskilt peka på de fall där myndighetens verksamhet regleras i lag och där instruktionen i huvudsak anger att myndigheten har till uppdrag att tillämpa viss lagstiftning. För andra myndigheter kan instruktionen behöva omarbetas oftare.

Enligt vår bedömning har nuvarande fokuseringen på arbetet med regleringsbrev lett till ett myndighetscentrerat arbetssätt. De krav som ställs definieras utifrån just en enskild myndighets perspektiv. Frågor om den enskilda myndighetens samband med andra myndigheter bör aktualiseras i arbetet med instruktionen. Det kan därför ibland finnas anledning att diskutera instruktionerna för myndigheter med starka verksamhetsmässiga samband samtidigt.

6.3.2 Verksamhetsdelen i nuvarande regleringsbrev utgår

Verksamhetsdelen i regleringsbreven avskaffas generellt sett. Regeringen skall i fortsättningen ange endast de finansiella villkoren för respektive myndighet i regleringsbrevet.

Förslaget innebär att verksamhetsdelen inklusive avsnittet om organisationsstyrning och uppdrag i nuvarande regleringsbrev utgår.

Regleringsbrevets syfte i dag är att vara en kanal för en mera detaljerad årlig styrning av myndigheterna. Vårt förslag bygger inte på att vi på principiella grunder anser att en sådan styrning skulle vara felaktig. Vi menar dock att det i normalfallet inte är nödvändigt att utöver den långsiktiga, fleråriga styrningen i lagar, instruktionen och andra författningar styra myndigheterna ytterligare. Vi delar inte uppfattningen att detta är nödvändigt, generellt sett, utan menar att verksamhetsbeslut som har en tidshorisont på ett år bör kunna fattas av myndigheten inom de ramar som ges av instruktionen m.m. Vårt förslag har också sin grund i att just förekomsten av ett årligt regleringsbrev leder till icke önskvärda och svårstoppade konsekvenser.

Vi har funnit att regleringsbrevens årliga tillskott till styrningen av myndigheterna utöver vad som redan framgår av instruktionerna och i vissa fall lag i praktiken många gånger är litet. De mål, och till viss del även återrapporteringskrav, som förmedlas i regleringsbreven är som regel inte av årlig karaktär. Tvärtom återkommer samma krav i regleringsbrevet år efter år. Regleringsbreven ett visst år består i mycket stor utsträckning av avlagringar av mål och återrapporteringskrav från tidigare år.

Karaktären på målen förklaras till stor del av verksamhetsstrukturen. I hög grad följer sedan formuleringen av återrapporteringskraven dessa mål. Det är svårt att mera översiktligt ge en sammanfattande bild av återrapporteringskraven. De är mycket skiftande; såväl detaljerade som allmänt formulerade. Många återrapporteringskrav framstår som konstruerade.

Vi är medvetna om att regleringsbreven i sin nuvarande form är ett uttryck för föreställningen att det i detta dokument sker en koppling mellan vilka resultat myndigheten förväntas att leverera och kostnaderna för dessa resultat.¹ Vi menar dock att denna

¹ Finansdepartementet, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2007*, s. 7.

koppling i realiteten är mycket svag i dagens regleringsbrev. Annars skulle t.ex. förändringar i de mål eller andra styrsignaler som finns i regleringsbreven leda till att anslagen förändrades. Även om det på ett plan är självklart att verksamhet och pengar skall ha ett samband har vi också kunnat konstatera att karaktären på detta samband är mycket diffust (kap. 5.8.3).

Vi har också konstaterat att det i dag finns en betydande dubbelreglering vad gäller verksamhetsdelen i regleringsbreven, i myndigheternas instruktioner och i andra författningar. Detta gäller även den s.k. organisationsstyrningen i regleringsbreven. Mycket av det som uttrycks i andra beslut och författningar upprepas i regleringsbreven.

Flera av dem vi intervjuat har hävdats, vilket möjligen kan uppfattas som en förklaring till denna dubbelreglering, att det finns en föreställning om att det är det som står i regleringsbrevet ”som faktiskt gäller”. Detta är ett skäl till att det i regleringsbreven förs in uppmaningar som redan har angetts i myndighetens instruktion eller som erinrar om att den skall tillämpa lagen på ett visst område. Det gör i sin tur att intresset från olika särintressen inom Regeringskansliet och myndigheterna att ”få in frågor” i regleringsbrevet blir ännu större. Detta medför att arbetet med regleringsbreven drar allt mera resurser inom Regeringskansliet och medför, ofta realiserade, risker för en näst intill okontrollerbar påbyggnad av regleringsbreven. Regleringsbreven har också av både politiker och tjänstemän inom Regeringskansliet och bland företrädare för myndigheter beskrivits som överlastade.

Detta har lett till ett par olika, och delvis motstridiga, konsekvenser. Den ena konsekvensen är det vi i föregående kapitel benämnt detaljeringsparadoxen. Mängden styrsignaler innebär att det till syvende och sist blir myndigheterna själva som står för prioriteringarna.

Men mängden styrsignaler kan också styra bort verksamheten från det regeringen avsett. Oavsett vad som är avsikten kan t.ex. informationskrav påverka vad som faktiskt kommer att göras i myndigheterna. Kraven kan alltså ha en styreffekt som inte behöver avspegla de politiska ambitionerna och även ge upphov till suboptimeringar, både inom en myndighet och på en mer övergripande nivå. Det kan också vara tänkbart att dessa konsekvenser kombineras på så sätt att myndigheten visserligen väljer att göra det den själv vill, men att den anpassar rapporteringen om sin verksamhet till det regeringen särskilt begärt.

Det är alltså viktigt med medvetenhet inom Regeringskansliet om vilka konsekvenser krav på information kan ha, inte minst i kontakterna med tjänstemän på lägre nivåer i myndigheterna. Att krav på information kan uppfattas som en förtäckt styrsignal manar således till eftertanke.

Vårt förslag innebär att regleringsbrevens roll i styrningen förändras genomgripande. Vi har själva ställt oss frågan om vårt förslag är onödigt drastiskt. Ett alternativ kunde vara att försöka begränsa omfattningen av regleringsbrev. Vi tror dock inte att ett sådant förslag är ändamålsenligt. Erfarenheterna av sådana försök att begränsa tillväxten av regleringsbrev har varit mindre goda. Det är uppenbart att det här finns en dynamik, både inom Regeringskansliet och mellan Regeringskansliet och myndigheterna, som gör att sådana lösningar snabbt nog blir huvudregel. En del av detta är att det lätt uppstår en situation då det uppfattas som en brist på aktivitet om inget särskilt sägs om vad som skall gälla för verksamheten det kommande året. Just det faktum att detta dokument årligen skall förfärdigas och utfärdas leder till att det måste fyllas med innehåll. Här finns processer i vilka de inblandade kommer att agera på ett sätt som leder fram till att vi efter några år är tillbaka i nuvarande situation, även om man genom särskilda åtgärder ett särskilt år tillfälligt skulle kunna minska regleringsbrevens omfattning.

Det är dock viktigt att betona att det även i fortsättningen kan finnas lägen då regeringen på ett särskilt sätt vill understryka vikten av att t.ex. något görs inom det närmaste året. Möjligheterna att fatta sådana särskilda regeringsbeslut påverkas givetvis inte av vårt förslag. Det torde emellertid i praktiken medföra att sådana beslut prövas avsevärt mer ingående än många krav som i dag förs in i regleringsbrev. Detta är också avsikten.

I sammanhanget skall vi ta upp ett särskilt problem. Regleringsbrev har ibland återgett tidigare fattade beslut som rör en myndighet. Det är dock långtifrån säkert att detta har skett på ett fullständigt sätt. Det är därför i dag inte möjligt att på ett enkelt sätt skaffa sig en överblick över samtliga beslut som gäller en myndighet. Oberoende av vårt förslag är det därför viktigt att både Regeringskansliet och myndigheterna, liksom andra intressenter, på ett lättillgängligt sätt får och ger tillgång till olika regeringsbeslut i ett samlat informationssystem.

6.3.3 Årsredovisningen skall avse hur myndigheten genomfört sitt uppdrag

Myndigheten skall i årsredovisningen redovisa inriktningen, omfattningen och kostnaderna vad gäller uppgifter som tilldelats den genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut.

Regeringen har ett självklart och legitimt intresse av att få veta hur myndigheterna fullgör sina uppdrag. Informationen behövs också för redovisningen till riksdagen och för riksdagens ansvarsutkrävande.

I årsredovisningens resultatredovisning skall myndigheterna redovisa hur de löst de uppgifter som de tilldelats genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut. Detta är ett uttryck för att årsredovisningen i första hand är ett underlag för regeringens styrning och kontroll av att myndigheterna fullföljer sitt uppdrag. Myndigheterna bör årligen redovisa hur uppdraget har genomförts. Det bör dock vara möjligt att efter dialog med regeringen redovisa delar av verksamheten på ett mera översiktligt sätt och lämna en mera fördjupad redovisning med längre tidsintervall.

Förslaget innebär att myndigheternas skyldighet att rapportera om sin verksamhet regleras i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag² genom att det där anges att myndigheterna skall redovisa ”inriktningen, omfattningen och kostnaderna vad gäller uppgifter som tilldelats den genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut”. Vårt förslag rör framför allt 3 kap. i denna förordning.

Myndigheterna har i regel goda möjligheter att avgöra vilken information som bäst beskriver den egna verksamheten. Förslagen om regleringsbrev och årsredovisning innebär att det är myndigheten som mer i detalj kommer att avgöra vilken information som är bäst ägnad att ge en korrekt bild av dess verksamhet. Så torde det i realiteten i stor utsträckning vara redan i dag. Men det kan ändå väcka farhågor om att den information som myndigheten lämnar inte kommer att täcka de aspekter regeringen vill ha information om. Regeringen kan vilja ha information om en viss verksamhet utifrån vissa variabler, medan myndigheten kanske väljer att belysa den utifrån andra variabler. Det är en relevant invändning, men den kan bemötas med flera argument.

² Vars namn föreslås ändrat i avsnitt 6.3.5.

För det första har redan i dag den enskilda myndigheten relativt stor kontroll över hur årsredovisningen utformas. För det andra vore en betydande diskrepans mellan hur myndigheten och dess ledning väljer att beskriva verksamheten och regeringens bedömning av vilken information som är relevant för att bedöma den verksamheten ett problem i sig. En sådan bristande överensstämmelse kan antas bero på skillnader i uppfattning om vad som är motiv för en viss verksamhet och hur den är tänkt att fungera. Det kan därför ses som en fördel om sådana skillnader blottläggs för att därigenom kunna diskuteras mellan Regeringskansliet och myndighetens ledning. En diskussion om innehållet i årsredovisningen är en viktig del i dialogen mellan regering och myndigheter. För det tredje har givetvis regeringen även i fortsättningen möjlighet att ge närmare instruktioner om redovisningens innehåll när så behövs. Detta kan ske både formellt i enskilda regeringsbeslut och vid informella kontakter.

I sammanhanget vill vi peka på att regleringsbrev till många myndigheter inte skiljer mellan information som verksamhet och information om bedriven verksamhet. Många myndigheter har som en viktig uppgift att göra utvärderingar, ta fram prognoser etc. Dessa uppgifter är att betrakta som vilken annan verksamhet som helst. Själva kraven på denna verksamhet, t.ex. att löpande analysera ett visst problem, bör alltså inte ses som ett åiterrapporteringskrav. Det är i stället en myndighetsuppgift som i normalfallet bör anges i instruktionen med den grad av precisering som är önskvärd. Däremot kan naturligtvis även denna verksamhet motivera krav på åiterrapportering som kan gälla t.ex. information om antalet rapporter, hur de spritts, vilken kvalitetssäkring som förekommer etc.

Vårt förslag om årsredovisningar bör kommenteras särskilt i följande fem avseenden.

Länsstyrelser och lärosäten

Principen att myndigheterna själva bör ha stor frihet att bestämma innehållet i årsredovisningen kolliderar med en annan princip vad gäller två slags myndigheter. Det är länsstyrelser och lärosäten. Dessa bedriver inom sin respektive kategori samma eller likartad produktion. Det är rimligt att regeringen i dessa fall får en information i årsredovisningar som gör jämförelser möjliga. Denna jäm-

förbarhet kan gå förlorad, om varje myndighetschef bestämmer vad som skall ingå i årsredovisningen.

I dessa två fall bör vissa krav, utöver de som finns i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, ställas. I båda fallen finns också särskilda förordningar som gäller för respektive grupp av myndigheter i vilka specifika krav kan föras in. Det är högskoleförordningen (1993:100) respektive förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion. Båda dessa förordningar kan därför om så bedöms nödvändigt kompletteras med bestämmelser som anger vilken information som årligen skall lämnas av länsstyrelser respektive lärosäten.

Information om resultat och kostnader

Skyldigheten för myndigheterna att rapportera om sin verksamhet gäller också kostnader för denna och hur dessa utvecklats över tiden. Exakt på vilken nivå detta skall ske avgörs enligt vårt förslag av myndigheten själv även om det i likhet med andra delar av årsredovisningen, kan blir föremål för diskussion vid informella kontakter.

Allmänt sett bör det dock vara aktuellt att ange t.ex. styckkostnader för sådana grupper av prestationer som har stor betydelse i den enskilda myndighetens verksamhet. Det kan innebära att en myndighet med omfattande ärendehandläggning rapporterar vad det kostar att handlägga ärenden med uppdelning på olika ärendekategorier. En myndighet som gör vissa undersökningar bör rimligen ha ett grepp om och kunna rapportera om vad dessa undersökningar kostar. Det bör också framhållas att även dagens årsredovisningar i hög grad innehåller sådan information.

Vi menar dock (se även 5.8.3) att det finns betydande begränsningar när det gäller möjligheterna att årligen ta fram vederhäftig information som belyser mer avlägsna samband mellan resultat och kostnader. I den mån sådan information behövs kan den knappast tas fram årligen och redovisas i de enskilda myndigheternas årsredovisningar.

Information om effekter

Vårt förslag om årsredovisningarna får vissa konsekvenser för omfattningen av den information som gäller de samhällliga effekterna av den verksamhet en myndighet bedriver. Sådan information kommer vanligen inte att ingå i årsredovisningen.

Vår uppfattning om att myndigheterna skall styras i termer som svarar mot deras faktiska befogenheter och valmöjligheter medför att åiterrapporteringen av verksamheten skall ligga på motsvarande nivå. Konkret torde det ofta innebära att redovisningen blir inriktad på prestationer och genomförande. I vissa fall kan dock regeringen styra myndigheter även i effekttermer, och åiterrapporteringen kommer då att ske i förhållande till dessa. Det kan antas att detta i så fall oftast kommer att gälla effekter som ligger nära verksamheten.

Vissa myndigheter kan också antas även i fortsättningen ha som en särskild operativ uppgift att genomföra utvärderingar av effekterna av den egna verksamheten eller andras. Det kan t.ex. gälla att en myndighet skall studera olika alternativa lösningar för den kommunala hemtjänsten. Som redan framgått betraktar vi dock sådana analys-, utrednings- eller utvärderingsuppdrag som vilka andra operativa uppgifter som helst. Det är uppgifter som vanligen resulterar i olika former av rapporter som publiceras. Sådana uppgifter bör regleras i instruktionen. Rapporteringen om dem täcks därför av den föreslagna skyldigheten för myndigheterna att rapportera om sin verksamhet som vi föreslår skall uttryckas genom en bestämmelse i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.

Genom regleringsbrevet har många myndigheter fått mycket omfattande och komplicerade krav på åiterrapportering om effekterna av den egna verksamheten. Vi återkommer till detta när vi diskuterar organisation av bl.a. utvärderingsverksamhet. Vi skall dock redan här påpeka att en relevant synpunkt i detta sammanhang är att vissa former av utvärderingsverksamhet är viktiga för myndighetens eget lärande och för ledningen av myndigheten. På denna grund kan det mot förslaget invändas att det finns en risk för att en sådan lärande utvärderingsverksamhet kan minska i omfattning om vårt förslag genomförs.

Vi vill därför betona att förslaget inte innebär att myndigheterna skall avstå från att pröva den egna verksamheten och dess effekter. Det är tvärtom viktigt att myndigheterna följer aktuell forskning,

tar del av utvärderingar och själva analyserar hur den egna verksamheten påverkar och kan påverkas av olika skeenden. Det handlar om ett förhållningssätt till den egna verksamheten och om lärande.

Utvärderingar som syftar till att inom en myndighet utveckla den egna verksamheten gäller dock också i grunden något helt annat än regeringens behov av information. I detta sammanhang vill vi erinra om vad vi tidigare framhållit om att den organisation som är mest skickad att genomföra en verksamhet inte också kan förväntas vara mest skickad att utvärdera samma verksamhet.

Årsredovisningen som publikt informationsdokument

Årsredovisningarnas betydelse i myndigheternas mer allmänna informationsverksamhet aktualiseras också av våra förslag. Många myndigheter använder årsredovisningarna som ett allmänt informationsdokument.

Vi vill dock poängtera att årsredovisningens mottagare är regeringen. Vårt förslag hindrar alls inte att myndigheterna sprider mer allmänna informationstexter om sin verksamhet och om det sakområde på vilket myndigheten är verksam. Rimligen borde det också kunna vara en fördel att kunna producera denna information utan att behöva ta hänsyn till att det skall göras i form av ett dokument vars uppgift är att förse regeringen med beslutsunderlag. Med andra ord bör anpassningen till de faktiska målgruppernas behov kunna öka. Många myndigheter ger också redan i dag ut olika skrifter vid sidan av årsredovisningen för att informera om vad som sker inom det område där myndigheten är verksam.

Revision

I lagen om revision av statlig verksamhet anges att Riksrevisionen skall granska årsredovisningen för bl.a. de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen (3 §). Granskningen skall ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (5 §).

Vårt förslag kräver inte några förändringar i dessa bestämmelser. Däremot får det konsekvenser för innehållet i den information som skall granskas och också för vilka bedömningskriterier revisionen har vid granskningen av årsredovisningarna. I dag baseras granskningen på i vilken utsträckning årsredovisningen utformats så att åiterrapporteringskraven har blivit uppfyllda. Med vårt förslag måste revisionens bedömningar baseras på om årsredovisningen sammantaget ger en rättvisande bild av hela verksamheten.

Vårt förslag föranleder således inga förändringar i bestämmelserna om revisionen.

6.3.4 Verksamhetsstrukturen avskaffas

Verksamhetsstrukturen avskaffas.

Någon form av indelning behövs av den statliga verksamheten. I denna mening behövs alltid olika strukturer när den statliga verksamheten skall beskrivas. Det som i dag kallas verksamhetsstruktur är dock inte bara ett sätt att dela in verksamheten. Den uttrycker också en bestämd syn på hur olika samband i den statliga verksamheten kan beskrivas, hur mål kan brytas ner och om hur information kan aggregeras. Vi menar att den faktiska utvecklingen av olika dokument i hög grad – och också på ett negativt sätt – har påverkats av denna verksamhetsstruktur. Vi kan konstatera att denna inte fyllt sina syften.

Verksamhetsstrukturens syfte har varit att bidra till att statsbudgeten skall ge en så god bild som möjligt av den statliga verksamheten, relatera den budgeterade resursförbrukningen till fastställda mål så att prioriteringsdiskussioner underlättas samt ställa resultat av en verksamhet mot de resurser som förbrukats inom verksamheten. Verksamhetsstrukturen är ett uttryck för synen på budgetprocessen som en totalitet, och verksamhetsstrukturen skall underlätta ”jämförelser mellan olika områden, vilket i sin tur kan underlätta prioriteringar mellan olika verksamheter”.³ Den skall enligt regeringen vara utgångspunkt för budgetering och redovisning. Utöver att verksamhetsstrukturen inte motsvarat dessa förväntningar har den snarast kommit att motverka genomsynlighet och information om den statliga verksamheten. Den har också

³ Prop. 2000/01:1, s. 243 ff.

kommit att negativt påverka många processer både inom Regeringskansliet och inom myndigheterna men också inom riksdagen.

Strukturen skall presentera budgeten i ”skärningar som är lämpliga för politisk beredning”.⁴ Diskussionen om verksamhetsstrukturen handlar dock inte enbart om huruvida den nuvarande strukturen skär den statliga verksamheten på ett förnuftigt sätt.

Verksamhetsstrukturen innebär att mer överordnade indelningar bryts ner på ett sådant sätt att de resultat som uppnås på lägre nivåer avgör framgången på de högre. Huvudverksamheter skall således, i ett antal steg, delas upp i delverksamheter. På varje nivå skall det finnas mål. Målen på lägre nivåer ”skall utformas så att det framgår på vilket sätt den underordnade nivån bidrar till den överordnade nivån” som det formulerades i ett cirkulär från Finansdepartementet⁵. Centralt för verksamhetsstrukturen är därför tanken att målen bryts ner och att det skall gå att se kostnaderna för att uppnå olika mål. Men lika central är tanken att den information som i efterhand kan skaffas om hur det gått i förhållande till målen på lägre nivåer skall kunna användas för att skaffa sig en bild av hur det gått i förhållande till mer överordnade mål. Resultatinformationen skall därmed stegvis kunna aggregeras så att information om resultat på lägre nivåer sammantaget ger kunskap om resultatet på högre nivåer.

Vid sidan av grundläggande teoretiska perspektiv finns också föreställningen att verksamhetsstrukturen är viktig för att ”riksdagens styrsignaler skall nå förvaltningen”. Detta skall ske genom att ”regeringens styrning av myndigheterna ha(r) en tydlig koppling till styrningen i en verksamhetsstruktur. De mål regeringen formulerar för enskilda myndigheters verksamhet skall således avspegla målen på politikområdesnivå- och verksamhetsområdesnivå.”⁶ Verksamhetsstrukturen är således uttryck för en slags föreställning om en obruten kedja av mål- och medelrelationer där riksdagens mer överordnade mål stegvis bryts ner och förs över i form av styrsignaler till myndigheterna. Tanken är också att denna nedbrytning skall ske på ett likartat sätt för all statlig verksamhet. Att verksamhetsstrukturen skall vara enhetlig och gemensam betonas mycket starkt. Myndigheternas resultatredovisning kan

⁴ Ibid., s. 244.

⁵ Finansdepartementet, *En gemensam verksamhetsstruktur för styrning i staten – ett första steg*, Cirkulär nr Fi/2000:3, s. 4.

⁶ Prop. 2000/01:1, s. 245.

därmed också användas ”för regeringens bedömning av måluppfyllelse och behov av eventuella åtgärder”.⁷

Det har tidigare framgått att vi i en rad avseenden ställer oss avvisande till flera av de grundläggande tankar och motiv som kommer till uttryck genom verksamhetsstrukturen.

Vår tveksamhet gäller alltså inte uppfattningen att den statliga verksamheten när den planeras, styrs och redovisas måste skäras på olika sätt. Det är också självklart att dessa skärningar måste förändras över tiden. Det är likaledes självklart att statsbudgeten måste indelas på olika sätt, och det gjordes naturligtvis även innan den nuvarande verksamhetsstrukturen lanserades. Möjliga sådana indelningar är t.ex. den i utgiftsområden eller indelningar som mer knyter till uppdelningen mellan utskott eller mellan departement. Det är emellertid märkligt att verksamhetsstrukturen har medfört en indelning av statsbudgeten som inte motsvaras av någon organisatorisk struktur inom riksdagen eller regeringen.

Våra centrala invändningar följer av det vi framfört i kapitel 5:

- Det är en felaktig föreställning att de mål som uttrycker den långsiktiga politiska viljeinriktningen kan omvandlas till styr-signaler för ett administrativt system. Vi har utvecklat detta bl.a. i 5.2.3. Vi anser också att de övergripande målen för det mesta saknar relevans i styrningen av de enskilda myndigheterna. Myndigheterna väljer på goda grunder att styra mot mer konkreta mål som svarar mot myndighetens faktiska befogenheter och möjligheter.
- Verksamhetsstrukturen innebär att det skall gå att visa vad staten ett visst givet år satsar för att uppnå ett visst mål. Vi har i avsnitt 5.7.3 framhållit att svar på sådana frågor knappast kan ges löpande i en årlig process; allt för mycket av svaret beror på faktorer som varierar över tiden. Det gäller t.ex. om vilka mål en viss verksamhet syftar till och hur kostnaderna skall fördelas på olika mål när det gäller verksamheter med många mål. Det måste därför accepteras att sådan information måste tas fram ac hoc med utgångspunkt från de förutsättningar som finns när informationen behövs.
- Föreställningen att det skulle vara möjligt att löpande tala om vad det kostar att nå ett specifikt mål är felaktig. Detta har samband med problemet att isolera effekterna av en viss statlig

⁷ Ibid., s. 245.

åtgärd från andra påverkande faktorer. Det gäller också frågan om att avgöra vilka kostnader som skall anges. I vissa fall är statens kostnader för att upprätthålla en viss reglering eller för en viss form av stimulanser bara en liten del av de totala kostnaderna. Vi avvisar dock inte möjligheten att man genom särskilda analyser kan få information om detta slag av samband.

- Verksamhetsstrukturen bygger på tanken att man i efterhand kan få information om resultaten genom att lägga ihop resultat på lägre nivåer och därmed få information om resultaten på mer överordnade nivåer. Vi ställer oss avvisande till denna syn på möjligheterna att aggregera resultatinformation. Vi har tidigare pekat på att goda resultat, t.ex. uttryckt som måluppfyllelse på lägre nivåer, inte alls behöver leda till att mer överordnade mål nås. En informationsverksamhet som haft framgång gällande kunskapsförändringar behöver inte ha varit framgångsrik i förhållande till mål som gällt t.ex. beteendeförändringar.
- Verksamhetsstrukturen kan motverka att den verksamhet som bedrivs sätts i fråga. Strukturen bygger på en rad antaganden om olika orsakssamband. Det är dessa antagna samband som också avgör vilken information som tas fram om den bedrivna verksamheten. Informationen säger dock ingenting om riktigheten i dessa antaganden. Härigenom föreligger en risk för att verksamhetsstrukturen leder till en rutiniserad produktion av information som t.o.m. kan motverka en kritisk analys av olika verksamheter.

De fyra senare invändningarna handlar alla om vilka begränsningar som finns när det gäller att löpande ta fram information baserad på i förväg fastställda definitioner och avgränsningar. Bortsett från dessa metodproblem finns det dessutom en risk för att sådan information kan uppfattas som mer solid än den faktiskt är. De bakomliggande problemen, och de osäkerheter som följer av dessa, framgår inte av de olika sifferserier som genereras av olika informationssystem. Vi vill inte heller se de analyser/genomgångar ad hoc som vi menar är ett alternativ som en nödfallsutväg. Ad hoc analyser/genomgångar rymmer stora fördelar i sig. Man undviker fasta rapporteringsstrukturer som kan påverka beteenden på icke önskvärda sätt och också avspeglar föråldrade synsätt på samband mellan verksamheter.

Invändningarna kan ses som principiella och riktade mot de föreställningar som den nuvarande verksamhetsstrukturen är ett uttryck för. Vi har också iakttagit att mål och återrapporteringskrav förefaller att vara framkonstruerade för att fylla verksamhetsstrukturen med innehåll. Detta bidrar till att de blir orealistiska. Den information som efterfrågas skulle vidare i många fall kräva mycket omfattande forskningsinsatser.

Budgetpropositionens innehåll är svårtillgängligt. Den innehåller i stora delar information på en tämligen trivial nivå och kan knappast vara ägnad att vara underlag för olika prioriteringar. Trots den stora textmängden saknas också analyser av vilka effekter statens verksamhet har haft på olika samhällsområden. En del i denna problembild är också att verksamhetsstrukturens koppling till kostnader gör att delar av statens verksamhet kommer att utelämnas. Effekter av lagstiftning på olika områden berörs t.ex. i mycket begränsad utsträckning.

Verksamhetsstrukturen framstår sammantaget som ett misslyckande. Misslyckandet beror inte på brister av mer teknisk karaktär. Det handlar i stället om felaktiga utgångspunkter. Vårt förslag uttrycker, enligt vår mening, en avsevärt mer realistisk syn på budgetprocessen.

6.3.5 Budgetunderlaget görs om till ett beräkningsunderlag

Nuvarande budgetunderlag ersätts av ett beräkningsunderlag inför kommande budgetår och lämnas senast den 1 april.

Budgetunderlaget från myndigheterna är en del av underlaget för regeringens förslag till statsbudget, och bestämmelserna om budgetunderlaget finns i 9 kap. förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. De förslag myndigheten lämnar i budgetunderlaget skall ”rymmas inom ramen för regeringens beslut om verksamheten” (9 kap. 3 §). Vi ser denna formulering som ett uttryck för intentionen att budgetunderlaget skulle vara ett tekniskt dokument från vilket de mer pläderande resonemang som fanns i de gamla anslagsframställningarna skulle rensas bort.⁸ I praktiken

⁸ Det finns inga förarbeten till förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Det är därmed svårt att uttala sig om de ursprungliga intentionerna. Vi har dock erfaren att avsikten från början var att budgetunderlaget avsågs ha en mycket begränsad roll; det gällde att komma bort från pläderandet i de gamla anslagsframställningarna.

har dock många myndigheter kommit att använda budgetunderlaget även för att presentera analyser av vilka konsekvenser ändrade omvärldskrav kommer att få för myndigheten och bedömningar av vad olika anslagsnivåer kan betyda när det gäller att anpassa verksamheten till dessa förändrade förutsättningar. Också på andra sätt är de ofta starkt pläderande för högre anslag.

De tidigare anslagsframställningarna har således kommit åter bakvägen. Vårt förslag motverkar en sådan utveckling, samtidigt som myndigheternas berättigade intresse av att kunna till regeringen överlämna egna bedömningar tillgodoses.

Vårt förslag innebär att det tekniska innehållet i budgetunderlaget renodlas. Tidpunkten för att lämna in budgetunderlaget kan senareläggas till 1 april. Därmed har det mycket tydligt angetts att budgetunderlaget inte är tänkt att påverka mera verksamhetsstrategiska bedömningar t.ex. till följd av förändrade omvärldskrav. Ett sätt att klargöra den tekniska karaktären är också att i likhet med vad ESV föreslagit i fortsättningen tala om ett *beräkningsunderlag*.⁹ Detta föreslås regleras genom en ändring i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag i enlighet med vad som framgår av Författningsförslag.

Många myndigheter anser uppenbarligen att det är önskvärt att redovisa en analys av sin verksamhet i förhållande till framtida krav. Dessa analyser kan också fylla en slags myndighetspolitisk – också i förhållande till den egna personalen – eller sektorspolitisk funktion. Att myndigheterna har möjligheter att lämna sådana analyser är rimligt. Det bör finnas ett utrymme för myndigheten att utifrån sin specifika kunskap om verksamheten diskutera också den framtida verksamheten och dess ekonomiska förutsättningar.

Samtidigt står det klart att myndigheterna vid behov skall kunna lämna in ett mer pläderande dokument vid den tidpunkt som bedöms lämplig. Detta kan ske endera genom att myndigheten själv bestämmer sig för att göra det eller genom att det begärs av regeringen. För att kunna påverka kommande anslagstilldelning måste regeringen ha det betydligt tidigare än f.n.

Vi anser att detta inte behöver regleras formellt. Varje myndighet kan självfallet lämna en skrivelse till regeringen. Om en myndighet väljer att göra det i syfte att påverka den kommande budgetbehandlingen, får det förutsättas att myndigheten efterhör vid vilken tidpunkt detta bör ske för att kunna komma till an-

⁹ ESV 2004:25, *Konsten att styra*.

vändning i den kommande processen. Det är också självklart att regeringen av varje myndighet kan begära ett speciellt dokument till en viss tidpunkt.

6.4 Politikens kunskapsunderlag och omprövning av statlig verksamhet

Flera av våra ställningstaganden har bäring på förutsättningarna för beslutsfattare att få tillgång till beslutsrelevant information. Det handlar om vilka krav som skall ställas på skilda slag av information, vad myndigheterna respektive andra kunskapsproducenter skall göra, om behovet av underlag för omprövningar och om hur regeringen skall informera riksdagen. Enligt direktiven skall vi också överväga vilka möjligheter och begränsningar som föreligger för att på ett ”systematiskt sätt pröva statliga verksamheter och myndigheter med stöd av resultatinformation”.

Vi har tidigare betonat att samtliga myndigheter i årsredovisningen skall beskriva hur de genomfört sina respektive uppgifter. Vi ser myndigheterna som producenter av den information som regeringen behöver för den löpande styrningen och kontrollen av förvaltningen. Denna information genereras i hög grad inom system som finns i direkt anslutning till verksamheten.

Denna information är således *i första hand* avsedd att användas i den mer löpande styrningen och kontrollen av verksamheter och myndigheter. Därutöver behövs information för mer eller mindre vittgående omprövningar. I huvudsak kan det inte förväntas att sådan information kan lämnas i årsredovisningarna.

6.4.1 Förutsättningarna för omprövningar måste förbättras

Underlag för omprövningar av en eller flera myndigheters uppdrag bör tas fram i huvudsak utanför den berörda myndigheten/myndigheterna. Sådana omprövningar bör aktualiseras ad hoc.

När mera genomgripande omprövningar aktualiseras bör dessa underlättas genom att det ställs högre krav på Regeringskansliets förmåga att identifiera var relevant kunskap finns.

Kommittéväsendet bör nyttjas mer strategiskt.

En beslutssituation (se också kap. 5) kan uppfattas som mer eller mindre öppen. I ena änden har vi den löpande styrningen som sker utifrån tämligen givna förutsättningar. I den andra änden omprövas både mål och centrala medel. Alla försök att på en sådan axel kategorisera de beslut som fattas i verkligheten får dock ett drag av godtycke. Det är inte fråga om en skala med fasta måttal på vilken vi kan placera in beslut och ange om det var ett mer löpande beslut eller en mer grundläggande omprövning. Vad som avses med det ena eller det andra beror på vilket perspektiv som anläggs. Det som för en chef i en myndighet framstår som en mycket kraftfull omprövning av verksamheten kan från ett mer överordnat eller övergripande perspektiv framstå som en marginell förändring. Uppfattningarna om vad som är en genomgripande respektive en marginell omprövning varierar också i olika politiska och kulturella miljöer och naturligtvis också över tid.

I verkligheten finns det dock sannolikt en ganska bred gemensam uppfattning om var gränserna går mellan beslut eller omprövningar av olika dignitet.

Omprövningar av en eller flera myndigheters uppdrag

Emellanåt omprövas myndigheters verksamhet och organisation något grundligare än vad som normalt hör hemma i en årlig budgetprocess utan att det är aktuellt att förändra dem radikalt. En mera renodlad årlig process kan öka behovet av och dessutom skapa utrymme för sådana mer intermittenta omprövningar på mellan-nivå.

Denna tanke anknyter i viss mån till den s.k. treårsbudgeteringen. Detta system tog dock inte hänsyn vare sig till att myndigheterna är mycket olikartade eller till att behovet av omprövning av organisation eller konkreta uppgifter måste ske från politiska utgångspunkter och ställningstaganden.

Sådana omprövningar bör inte inordnas i ett fast system. De måste i stället ta sin utgångspunkt i vad som bedöms vara politiskt angeläget. Ett sådant mer ad hoc-mässigt förhållningssätt bör balanseras mot att det finns vissa lägen då sådana omprövningar bör aktualiseras, t.ex. inför ett kommande skifte på myndighetens chefspost.

Vilken information som behövs i dessa sammanhang kommer att variera. Det är dock viktigt att regeringen inför en sådan

omprövning får tillgång till en mera generell och extern bedömning av den aktuella myndigheten eller verksamheten. Det är både möjligt och nödvändigt att se på hur myndighetens verksamhet förhåller sig till andra verksamheter och vidare vilka olika framtida behov av samordning som kan finnas.

Vem som skall utföra detta slag av analyser torde variera från fall till fall. Vi anser dock att det är nödvändigt att det inom Regeringskansliet finns särskild kompetens för sådana analyser. Huruvida det därutöver finns anledning att på myndighetsnivå skapa särskilda resurser som regeringen kan använda i sådana sammanhang, analyseras för närvarande av Stabsutredningen.¹⁰

Genomgripande omprövningar av verksamheten

Ju mer grundläggande omprövningar det är fråga om, desto mer förefaller de ske ad hoc och utlösas av en stark insikt om att något inte längre fungerar, till följd av t.ex. yttre händelser eller att kunskapen om ett visst problem ökat. De kan också följa av politiska värdeförändringar, t.ex. för att en ny regering träder till men som också kan äga rum utan ett politiskt maktskifte. Omprövningar av olika verksameters existens, mål, grundläggande medel etc. kan knappast planeras in i förväg. Erfarenheterna tyder snarare på att – i de fall man försökt institutionalisera grundläggande omprövningar – det oftast resulterar i slag i luften till betydande kostnader.

Det är inte är rimligt och kan inte heller förväntas att de berörda myndigheterna själva tar fram underlag när det gäller behovet av sådana politiska kursomläggningar eller att de kartlägger vilka handlingsalternativ för politikerna som är möjliga. Än mindre kan förväntas att de skulle ta initiativ till sådana omprövningar.

I dag finns en mycket omfattande utvärderingsverksamhet. I en rad andra länder har också utvärderingsverksamheten från början av 1990-talet expanderat kraftigt.¹¹ Samtidigt anser många att utvärderingsverksamheten är otillräcklig och att utvärderingar ger föga hjälp vid större omprövningar. Det förefaller alltså finnas en utbredd men föga realistisk syn på den betydelse utvärderingar kan ha.

¹⁰ Dir. 2007:20, Översyn av stabsmyndigheter.

¹¹ Furubo, Rist & Sandahl, 2002, *International Atlas of Evaluation*.

Vid mer betydande omprövningar vänds blickarna nämligen inte i första hand bakåt. Frågorna gäller i stället vad som kan och skall göras i framtiden, låt vara att detta måste belysas med hjälp av information som avser vad som hänt. Den kunskap som söks skall belysa vilka handlingsalternativ som står till buds och hur olika handlingsalternativ kan tänkas påverka en framtida utveckling.

Information som kan vara relevant i sådana situationer kan komma både från utvärderingar och från andra former av kunskapsproduktion. Det viktiga är att svaren och bedömningarna ges av kunskaps- och expertstrukturer som bygger sin uppfattning på "vetenskap och beprövad erfarenhet". För beslutsfattaren och de tjänstemän som förbereder besluten gäller det att identifiera var sådan kunskap finns.

Vi har konstaterat att olika samhällsområden i varierande grad sammanfaller med olika expert- och kunskapsstrukturer. Inom vissa områden torde det vara lätt att urskilja relevanta kunskaps- och forskningsfält och därigenom identifiera varifrån man kan få en bild av vad "vetenskap och beprövad erfarenhet" säger. Det kan gälla områden som arbetsmarknadspolitik, stabiliseringspolitik, kriminalpolitik och biståndspolitik. Inom andra områden är det avsevärt vanskeligare. Det är inte lika lätt att identifiera relevanta vetenskaper, forskningsmiljöer och enskilda forskare.

Problemet vi ställs inför har därmed två sidor. Den ena är att utvärderingar av pågående verksamheter långt ifrån alltid ger den kunskap som behövs för att värdera *framtida* handlingsalternativ. För detta behövs också annan kunskap som skapats genom t.ex. empiriska undersökningar oberoende av en viss statlig verksamhet, laboratorieexperiment och genom teoretiska analyser.

Den andra sidan av problemet är att det inte alltid finns givna expertstrukturer att söka kunskap hos. Vad vi kan tala om som kongruens kan således variera mellan å ena sidan de avgränsningar som gjorts inom den politiska och administrativa sfären samt å andra sidan avgränsningar av vetenskapliga och andra expertstrukturer. I vissa fall finns, som nyss påpekats, en sådan kongruens. Med andra ord sammanfaller skärningen av kunskapsproduktionen med sektorsområden. I dessa fall är det uppenbart för både politiker och tjänstemän i Regeringskansliet, men också för myndighetsföreträdare, vilka som är de relevanta akademiska kunskapsområdena. Något förenklat uttryckt vet man vem man skall fråga, om man vill få bästa bild av kunskapsläget i de skärningar som är politiska relevanta. På andra områden saknas denna kongruens. Det

är oklart vilka kunskapsområden som kan vara relevanta vid en diskussion av det politiska åtagandet eller sektorn. Varken tjänstemän eller politiker vet, enkelt uttryckt, vem man skall ställa frågor till.

Bedömningen av vilken kunskap som är relevant i förhållande till en viss statlig verksamhet kan också variera beroende på att man i olika sammanhang kan definiera problem som mer eller mindre verksamhetsspecifika. Ett exempel får illustrera resonemanget. Vid diskussionen om statligt ekonomiskt stöd till kommuner för att ordna speciella publikarrangemang med historisk inriktning (medeltidsveckor, renässansdagar etc.) kan kunskapsbehoven beskrivas på olika sätt. Det är möjligt att fråga vilken betydelse detta slag av arrangemang har för turismen. Det är också möjligt att fråga vad vi vet om hur olika former av statligt stöd kan påverka kommunala satsningar på turism. Ytterligare en fråga som kan ställas är hur komplexa organisationer påverkas av ekonomiska styrmedel. Beroende på vilken av dessa frågor som ställs har helt olika kunskapsområden definierats, och beroende på vilken fråga som ställs kan man också göra olika bedömningar av om det redan finns relevant kunskap eller inte.

Detta synsätt visar att frågan om hur kunskap skall tillföras den politiska processen mynnar ut i att det långt ifrån enbart är en fråga om utvärderingsverksamhet. En breddning av politikens kunskapsunderlag handlar endast till en mindre del om hur utvärderingsverksamheten skall organiseras och hur utvärderingar skall föras in i olika processer. Kunskap som är betydelsefull vid omprövningar kommer från utvärdering men också från andra former av kunskapsproduktion, t.ex. experimentella undersökningar och teoretiska beräkningar.

Utifrån detta menar vi att förutsättningarna för grundläggande omprövningar kan förbättras på åtminstone två sätt. Ena vägen går över kommittéväsendet. I många lägen kan kommittéer utnyttjas i ökad omfattning för att kanalisera kunskap till den offentliga beslutsprocessen. Vi är medvetna att det inte går att återskapa det av många glorifierade – om än ofta inte särskilt skyndsamt arbetande – kommittéväsende som fanns under låt oss säga 1960- och 70-talen. Den betydelse som kommittéväsendet hade både för att föra in kunskap och för att skapa en slags konsensus åtminstone om vilka faktorer och kunskaper som var relevanta för olika bedömningar kan förmodligen inte återskapas.

Emellertid kunde en partiell renässans för kommittéväsendet i detta avseende ändå vara möjlig. Kommittéformen kan vara ändamålsenlig t.ex. för att bedöma vilken kunskap och vilka forskningsområden som kan bidra till diskussionen kring hur ett visst samhällsproblem skall betraktas. Kommittéer bör därför många gånger ges en mer aktiv roll för att föra in kunskap i det politiska systemet och skapa motbilder till dem som levereras av dem som svarar för att genomföra verksamheten. Kommittéväsendet karakteriseras också av en stor flexibilitet och därmed möjligheter att hitta olika former för att skaffa kunskap på olika områden.

Det bör dock betonas att många kommittéer även i fortsättningen kommer att hantera mer avgränsade och tekniska frågor. Det kan t.ex. gälla i de fall då den grundläggande inriktningen på den framtida verksamheten är ganska klar, även om den innebär en väsentlig omprövning av tidigare verksamhet. I dessa fall är det naturligt att kommittéernas uppgift mer är att tämligen snabbt ta fram konkreta förslag och pröva olika tekniska lösningar.

Det bör göras tydligt i direktiven till kommittéer om uppdraget gäller att kanalisera kunskap till det politiska systemet eller om det i första hand gäller att utifrån en tämligen lättillgänglig kunskap komma med konkreta förslag på ett visst område. Detta är viktigt bl.a. eftersom det kan påverka formerna för kommittéarbetet, dess bemanning och vilken tid kommittén får till förfogande.

Den andra vägen – som för övrigt måste beträdas också när kommittéväsendet används – bygger på att öka Regeringskansliets egen kapacitet att snabbt tillgodogöra sig kunskap som är relevant för att pröva olika handlingsalternativ. Detta är nödvändigt eftersom även större omprövningar ibland har en grund som gör att beslut måste fattas snabbt. En förutsättning för detta är att berörda/ansvariga tjänstemän har en sådan överblick att de snabbt kan identifiera var relevant kunskap finns när olika omprövningar aktualiseras. Det krävs därför att Regeringskansliet har en klar bild av vilken kunskap som kan vara relevant i olika situationer och vilka kunskapsfält som svarar mot sektorn eller åtagandet. Regeringskansliet bör inte nöja sig med att sådan överblick skulle finnas i myndigheterna. En sådan de facto delegering är olämplig. Tvärtom är det en strategisk uppgift för departementsledningen att säkerställa att tjänstemännen besitter den kunskap och den analytiska kompetens som är nödvändig för att bl.a. kunna skaffa sig överblick över vilka ”partners” som finns inom kunskaps-samhället. Det handlar om att inventera vilka som är de huvud-

sakliga bärarna av policyrelevant kunskap och vilka kunskapsmiljöer man bör följa eller utveckla kontakter med.

För att kravet på en sådan överblick inte skall bli bara en klyscha så krävs dock att den tar sig ett mera konkret uttryck. Resultatet av sådana inventeringar skall dokumenteras. Att ta fram sådana analyser eller kunskapsinventeringar kan också bidra till att utveckla kompetensen och den analytiska kapaciteten inom Regeringskansliet.

6.4.2 Renodla budgetpropositionen

Budgetpropositionen bör renodlas till ett framåtriktat dokument. Årsredovisningen för staten bör vara det centrala redovisningsdokumentet om den statliga verksamheten.

Flera av våra tidigare förslag påverkar budgetpropositionen. Men oberoende av detta finns det anledning att också därutöver diskutera budgetpropositionens form och innehåll.

Budgetpropositionen har laddats med flera olika syften och är riktad både framåt och bakåt. Den har blivit det huvudsakliga sättet för regeringen att fullfölja sin redovisningsskyldighet enligt lagen om statsbudgeten och den är därmed central för att riksdagen skall kunna fullgöra sin kontroll av regeringen. Budgetpropositionen och vårpropositionen är underlag för riksdagens budgetreglering enligt 9 kap. 3 § RF och har därmed central betydelse som ett underlag för den framtida politiken på olika områden. Även om riksdagen är mottagare av budgetpropositionen, har den de facto också blivit bärare av styrsignaler till myndigheterna, trots att den formellt sett inte alls är adresserad till dessa.

Den nuvarande ordningen har vissa fördelar. Budgetpropositionen blir ett slags årligt uppslagsverk om den förda politiken och om myndigheternas bedrivna och framtida verksamhet. Också utanför riksdagen, Regeringskansliet och myndighetsvärlden kan detta te sig praktiskt.

Enligt vår bedömning bidrar olika syften till att budgetpropositionen blir onödigt voluminös. Textmängden i nuvarande budgetproposition är ett problem i sig. Ett annat problem är, som framgått av kapitel 4, att informationen i budgetpropositionen är svåröverskådlig ställvis och på en mycket detaljerad nivå. Informa-

tionen är också i hög grad baserad på myndigheternas årsredovisningar och får därmed karaktär av en myndighetsnära verksamhetsinformation, samtidigt som det förefaller vara något slumpmässigt vad som tas upp respektive inte tas upp.

Kombinationen av olika syften gör också att inget syfte blir uppfyllt särskilt väl. Budgetpropositionen blir inte underlag för diskussion om styrkor och svagheter i den verksamhet som staten har bedrivit på olika områden och därmed för riksdagens kontroll. Den leder också i mycket begränsad omfattning till att riksdagen utvärderar och bedömer den verksamhet som har bedrivits. Den fungerar inte heller som mer än ett begränsat underlag för att bedöma behovet av och inriktningen på framtida insatser.

Enligt budgetlagens bestämmelser skall regeringen för riksdagen ange de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden (2 §). Detta binder inte regeringen till att lämna redovisningen i ett visst dokument. Detsamma gäller kravet enligt 47 § i budgetlagen om att regeringen årligen skall redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Även här har regeringen frihet att bestämma var detta skall ske. Budgetpropositionen har dock kommit att bli det dokument där regeringen redovisar vilka resultat som uppnåtts och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av vad revisionen iakttagit.

Vårt förslag om budgetpropositionen innebär att budgetpropositionen renodlas till ett framåtriktat dokument. En sådan renodling kan ske bl.a. genom att årsredovisningen för staten görs till det centrala redovisningsdokumentet och därmed byggs ut.

Årsredovisningen innehåller i dag resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag. Årsredovisningen för staten bör i fortsättningen dessutom innehålla den övriga information som behövs för att riksdagen skall kunna bedöma hur regeringen fullgjort sina uppgifter. Detta förslag preciseras genom den föreslagna ändringen i budgetlagen (se Författningsförslag).

En uppgradering av årsredovisningen för staten innebär att denna bör innehålla de ”hårda” delarna av en mer aggregerad information om statens verksamhet på olika områden. Den skall enkelt uttryckt beskriva, men på en rimlig nivå, vad staten gjort för pengarna. Att mer precist ange på vilken nivå denna information skall läggas förutsätter utvecklingsarbete inom Regeringskansliet. Det rimliga är, för att tillämpa samma resonemang som i relationen

regering och myndigheter, att regeringen väljer vilken information som på ett relevant sätt belyser statens verksamhet. Självklart står det riksdagen fritt att för regeringen tillkännage synpunkter och önskemål på regeringens redovisning.

Vårt förslag innebär att årsredovisningen för staten på ett tydligare sätt kan ge en solid grund för riksdagens bedömning och kontroll av regeringen. Den av regeringen lämnade resultatinformationen kan dessutom få större betydelse för diskussionen om den framtida inriktningen av statens verksamhet på olika områden, om den lämnas i årsredovisningen för staten. Det tidsmässiga mellanrum som skapas mellan att riksdagen får den bakåtblickande informationen och att riksdagen skall ta ställning till regeringens budgetförslag gör att riksdagen får större möjligheter att diskutera vilka konsekvenser den lämnade resultatinformationen bör få.

Den föreslagna renodlingen av budgetpropositionen innebär att tyngdpunkten till skillnad från i dag bör ligga på regeringens förslag till politikens framtida inriktning och budget. Detta betyder inte att all tillbakablickande information skall bort från budgetpropositionen. Även i fortsättningen krävs både viss information om den förda politiken och en analys av på vilket sätt den medverkat till utvecklingen på olika områden. Vi menar dock att denna i huvudsak bör begränsas till de fall där resultaten under tidigare år direkt påverkar regeringens bedömning av kommande års anslag.

Vårt förslag bör kunna medföra att budgetpropositionens omfattning reduceras avsevärt. Det innebär att långa partier av beskrivningar av insatser och beskrivningar av myndigheters uppgifter m.m. kan tas bort. Det gäller också en stor del av den information som närmast återger myndigheternas årsredovisningar.

6.4.3 Skrivelser om utvecklingen inom olika samhällsområden

Regeringen skall till riksdagen i särskilda skrivelser beskriva utvecklingen på olika samhällsområden och analysera effekterna av statens verksamhet.

Informationen i budgetpropositionen följer i dag verksamhetsstrukturen. Syftet är att ge en bild även av effekterna av de statliga verksamheterna i förhållande till de överordnade målen. Vår be-

dömning är dock att denna redovisning har stora kvalitetsproblem och att den inte heller på ett mer heltäckande sätt kan ges i ett årligt dokument.

Eftersom sådan information är av central betydelse för riksdagen och också torde ha ett stort värde för den mer allmänna politiska debatten menar vi att den bör ges i annan ordning. Vårt förslag utgår från att denna information består av två delar. Riksdagen har ett intresse av att få veta hur det gått på olika samhällsområden; det gäller med andra ord hur utvecklingen har varit i förhållande till de mål som beslutats. Konkret kan det t.ex. vara fråga om utvecklingen av skolelevernas kunskaper, energianvändningen, olika slag av brottslighet, välståndsfördelning etc. Sådana beskrivningar grundas i stor utsträckning på en bearbetning av olika former av statistik. Den kan antas vara av intresse oavsett vad som påverkat den utveckling som beskrivs. Rimligen bör det ju vara så att det intresse riksdagen demonstrerat för ett visst skeende i samhället, och som ofta lett till att olika mål ställts upp, också bör göra att riksdagen är intresserad av utvecklingen som sådan. Detta slag av information kan vanligen tas fram löpande, t.ex. årligen.

Helt andra svårigheter är förknippade med den information som gäller på vilket sätt utvecklingen, eller måluppfyllelsen, kan förklaras av de statliga insatserna. Det är ofta förenat med stora svårigheter att ta fram sådan information (se kap. 5). Den information som tas fram är också många gånger osäker och bygger ytterst på bedömningar och antaganden som görs av enskilda forskare och andra experter.

En rapportering i dessa termer av utvecklingen på ett område innebär därför ofta att en mängd olika källor skall sammanföras och analyseras. Det gäller inte bara att åstadkomma en sammanfattande bild av innehållet och slutsatserna i olika rapporter och analyser utan också att visa på i vilka avseenden denna bild är säker eller inte.

Detta slag av information skiljer sig från den information som är nödvändig för att riksdagen skall kunna utöva sin kontrollmakt (12 kap. RF) och som hör hemma i den utökade årsredovisningen för staten i enlighet med vårt förslag. Det är i stället information som i första hand syftar till att ge ett bredare underlag för riksdagens diskussion och ställningstaganden på olika områden. Det är alltså fråga om beskrivningar och analyser som kan ha en mer långsiktig relevans för valet mellan olika handlingsalternativ och synen på den förda politiken. Det handlar om information som

kan påverka uppfattningen om vad som är centrala samhällsfrågor och om vilken roll staten kan spela på olika områden i förhållande till andra påverkande krafter.

Något konkretiserat kan denna information avse:

- Utvecklingen på det aktuella området och särskilt i förhållande till av riksdagen beslutade mål.
- Statens och andra offentliga aktörers (kommuner och landsting) engagemang inom området i avseende på resurser, styrmedel, organisationsformer m.m.
- Vilka centrala faktorer som i övrigt påverkar utvecklingen på området, t.ex. prissförändringar, teknikförändringar och attitydförändringar.
- Bedömningar av vilken inverkan statens, och andra offentliga aktörers, insatser har haft inom det aktuella området. I detta ingår att beskriva vilken påverkan på utvecklingen lagstiftning och andra regelförändringar, kontroll, ekonomiska stimulanser m.m. har haft inklusive viktigare sideoffekter. Ett viktigt inslag i denna beskrivning är också att redovisa vilka skillnader som finns i olika bedömningar och vad som är den huvudsakliga grunden för dessa skillnader.

Förslaget skiljer sig därmed högst väsentligt från de fördjupade framställningar som fanns i samband med den s.k. treårsbudgeteringen. De hade fokus på de enskilda myndigheternas verksamhet och togs också fram av den berörda myndigheten. Vårt förslag kan snarast ses som en utveckling av tanken bakom de resultatskrivelser som regeringen vid några enstaka tillfällen har överlämnat till riksdagen. Även om det inte är helt klart vad dessa förväntades innehålla, har de snarast setts som en fördjupning av den information som lämnas i resultatredovisningar.¹² Den form av resultatskrivelser som vi föreslår avses ha ett vidare innehåll. Dessa resultatskrivelser kan tas fram för några samhällsområden per år, så att efter ett antal år de viktigaste samhällsområdena har redovisats.

Förslaget reser frågan om detta behöver närmare regleras eller om förslaget går att hantera inom nuvarande regelverk. I lagen om statsbudgeten anges regeringens skyldighet att redovisa resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden (2 §). Den innebörd som i lagen getts resultat kan enligt vår tolkning rymma sådana

¹² Bet. 2000/01:KU23.

resultatskrivelser som vi här föreslår.¹³ Med denna tolkning skulle regeringen i en skrivelse till riksdagen kunna tydliggöra att den avser att utveckla resultatskrivelserna i den av oss föreslagna riktningen. Inget hindrar heller riksdagen att tillkännage att den önskar se en sådan utveckling. Förslaget ryms alltså inom nuvarande regelverk.

Vårt förslag aktualiserar flera praktiska frågor. Ett problem är indelningen i ”rapportområden”. Det får t.ex. accepteras att samma information kan dyka upp i skrivelser avseende olika områden och att indelningar av rapportområden ändras, även om vissa torde ligga fast t.o.m. decennium efter decennium.

Det är dock ett problem som alltid finns oavsett rapporteringsdokument och som måste hanteras praktiskt. Vår bedömning är att regeringen måste bestämma vilka skrivelser den avser att lämna. Det är dock självklart att riksdagen kan tillkännage sin uppfattning om vilka skrivelser den önskar och att detta slag av frågor bör bli föremål för dialog mellan riksdag och regering.

Arbetet med dessa skrivelser bör inte ses som en del av den årliga budgetprocessen och myndighetsstyrningen. Departements- och enhetsgränser kommer att behöva överskridas. Det krävs dessutom ofta en särskild, och inte sektorsknuten, kompetens för att analysera och bedöma vilket underlag som skall användas i arbetet och hur det skall presenteras. Det finns flera modeller för hur arbetet rent praktiskt kan organiseras, t.ex. en som liknar den som valts för dagens långtidsutredningar.

6.5 Informella kontakter

Formerna för informella kontakter bör diskuteras mellan departement och myndigheter. Osäkerheter om informella kontakter måste undanröjas bl.a. genom utbildningsinsatser.

Det är viktigt att alla berörda strävar efter en gemensam uppfattning om informella kontacters laglighet, lämplighet och betydelse. Olika frågetecken måste rätas ut, och underförstådda förutsättningar klargöras. Däremot ligger det i sakens natur att det, precis som i dag, finns stora variationer i omfattningen av och formerna för informella kontakter.

¹³ SOU 1996:14, *Budgetlag*, s. 305 f, prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3.

De informella kontakterna bör utvecklas vidare och i vissa fall ”semiinstitutionaliseras”. Departementen bör med jämna mellanrum resonera med sina myndigheter om lämpliga former för de informella kontakterna och dessutom värna om en gemensam kunskap om förutsättningarna för sådana kontakter.

En grundläggande förutsättning för vårt arbete är att verksamheter och myndigheter i många avseenden är olika. Dessa skillnader kommer på skilda sätt till uttryck, om vi ser till innehållet i den formella styrningen och hur information som kan användas som underlag för beslut skall tas fram. Skillnaderna påverkar också frekvens, form och innehåll när det gäller de informella kontakterna. Utöver den något mer institutionaliserade mål- och resultatdialogen förekommer i dag en rikt varierad flora av informella kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Sådana variationer är motiverade, och det finns inte skäl att sträva efter likformighet.

I vår tidigare diskussion om de informella kontakterna betonade vi vikten av att skilja mellan om dessa kontakter avser frågor där regeringen i och för sig har en beslutanderätt eller sådant som regeringen enligt 11 kap. 7 § RF förhindras att bestämma om.

När det gäller de senare har vi, som framgått av föregående kapitel, en restriktiv hållning. Även om gränsdragningen inte alltid är lätt, skall dessa kontakter avse informationsutbyte utan någon avsikt att påverka myndighetens ställningstaganden.

Utanför det av RF förbjudna området bör det vara fritt fram för informella kontakter som kan innefatta både styrning och informationsutbyte; allt ömsesidigt.¹⁴ I frågor där regeringen har beslutanderätt bör det enskilda statsrådet därvid kunna meddela sina uppfattningar till myndigheten. Detta måste också kunna ske genom att tjänstemän går in och talar på ministerns vägnar – så länge de också gör det. Detta fritar dock inte myndighetschefen från att göra en egen bedömning. Valet står mellan att ta informell styrning och därmed det fulla ansvaret för vad som beslutas eller att begära ett regeringsbeslut.

Det råder en stor osäkerhet inom Regeringskansliet och bland myndigheterna om vad som är tillåtet eller inte i fråga om de informella kontakterna. En del av denna osäkerhet är naturlig eftersom det, som framgått, i vissa fall kan vara svårt att dra gränsen mellan

¹⁴ För att undvika missförstånd: Ömsesidigheten innebär givetvis inte att myndigheterna styr regeringen men de kan framföra synpunkter och önskemål på regeringens arbete med skilda frågor.

vad som är tillåtet och otillåtet. Men osäkerhet förefaller gälla även sådant där det inte borde råda någon tvekan. Regeringen tenderar många gånger att vara alltför återhållsam.

Ett ökat inslag av informella kontakter kräver högre kompetens och erfarenheter hos de tjänstemän som har kontakt med myndigheterna. Detsamma gäller inom myndigheterna. Vi är medvetna om att ansträngningar gjorts för att öka kunskaperna i dessa frågor och att det finns tecken på en positiv förändring. Vi menar dock också att kompetensen även fortsättningsvis bör utvecklas.

Omfattningen och karaktären på de informella kontakterna är mycket varierande. Vi har beskrivit att det i vissa fall förekommer ett antal schemalagda möten varje år, kanske något per kvartal eller t.o.m. månatligen. Vi ser inget problem i att kontakterna har denna variationsbredd. Variationen är ett uttryck för att myndigheterna är olika. Det ligger därför i sakens natur att vi inte här kommer med mera detaljerade förslag. Det finns dock anledning att betona att mål- och resultatdialogen måste läggas upp på ett sådant sätt att den bygger på en helhetsbild av verksamheten och att den koncentreras till de delar som har särskild betydelse.

Behovet av en utveckling och ytterligare institutionalisering varierar mellan myndigheterna. För många myndigheter saknar frågan relevans. Kontakt mellan Regeringskansliet och en myndighet tas i många fall några få gånger per år. När vi talar om institutionalisering gäller det således inte alla myndigheter. Det handlar dock om större myndigheter och/eller myndigheter med särskild politisk betydelse. Vi anser att de informella kontakterna kan och i många fall också bör utvecklas och att detta i sin tur påverkar även interna förhållanden i Regeringskansliet.

För myndigheter vars verksamhet har produktionsmässiga samband bör det finnas anledning att överväga om dialoger eller olika former av informella kontakter bör hållas med flera myndigheter samtidigt.

Just frågan om formerna för kontakterna bör diskuteras mellan Regeringskansliet – och då inkludera både politiker och tjänstemän – och myndigheternas ledning. Bortsett från att diskutera frågor om former, frekvens, deltagare etc. bör det också resoneras om vissa mer grundläggande frågor som gäller just betydelsen av dessa kontakter från styrsynpunkt. Det är viktigt att det finns en gemensam uppfattning om de informella kontakternas betydelse och funktion.

7 Konsekvenser

De förslag vi lämnar får vissa omedelbara konsekvenser. Exempelvis påverkar förslaget om regleringsbrev rytmen i arbetet inom Regeringskansliet och den årliga budgetprocessen. På motsvarande sätt inverkar förslaget om myndigheternas årsredovisningar på organisation och intern styrning i myndigheterna. Våra förslag skapar också andra och på lång sikt mer betydelsefulla förändringar. Dessa kommer dock inte till stånd med automatik utan inträffar endast om man medvetet eftersträvar dem. Inom Regeringskansliet skapar våra förslag möjligheter att förskjuta arbetet från det rutinmässiga till det strategiska. Det betyder bl.a. att mål- och resultatdialogerna kan bli mera heltäckande och att de får större faktisk betydelse. Tjänstemännen kommer att behöva ha en bättre överblick över var kunskap kan tas fram om respektive samhällsområde etc. I hög grad innebär detta att en ny professionell roll formas för Regeringskansliets tjänstemän.

För myndigheterna blir instruktionen det centrala dokumentet. Därmed försvinner den ryckighet som många gånger uppstått genom regleringsbreven. Samtidigt måste myndigheterna med större självständighet analysera hur deras egen verksamhet skall beskrivas och vad som bör tillmätas störst vikt i en sådan beskrivning.

Våra förslag skapar förutsättningar för en ny syn på regeringens styrning av myndigheterna som bryter mot tidigare tankesätt. Därmed öppnas för ett nytt arbetssätt som är mindre ritualiserat och mera kreativt. En sådan positiv utveckling förutsätter förändringar av arbetsuppgifter, arbetsformer och kompetens som i sin tur kräver ett långsiktigt och uthålligt arbete. Inom Regeringskansliet behövs drivande krafter för att till stånd dessa förändringar. Vi menar att det måste vara en fråga för regeringen själv att göra rollfördelningen i ett sådant förändringsarbete tydlig.

7.1 Regeringskansliet

Flera av förslagen syftar till att förenkla och förbättra styrningen av myndigheterna genom att flytta fokus från en årlig process till en långsiktig och strategisk styrning. Detta får följder för Regeringskansliets arbete.

Myndigheter och verksamheter är av vitt skilda slag vilket måste tillåtas få ett starkare genomslag i styrningen. Med mindre likformighet i styrningen skapas större utrymme för politikerna att styra och att göra det på ett ändamålsenligt sätt.

För att detta skall kunna förverkligas krävs ett förändringsarbete inom Regeringskansliet.

Konsekvenser för budgetprocessen

Om våra förslag genomförs, får det vissa omedelbara konsekvenser för Regeringskansliets arbete inom ramen för budgetprocessen. Sammantaget frigörs tid från arbete med bl.a. regleringsbrev och budgetpropositionen, en tid som därmed kan användas för andra uppgifter. Detta följer av förslagen att instruktionerna skall vara det centrala dokumentet för regeringens styrning av myndigheterna (6.3.1), att regleringsbrev därför förändras drastiskt (6.3.2), att årsredovisningskraven till myndigheterna blir mer generella och skall avse myndigheternas uppgifter (6.3.3) och att budgetpropositionen renodlas (6.4.2), samtidigt som årsredovisningen för staten blir det centrala redovisningsdokument för statlig verksamhet.

Den rutinmässiga årliga genomgången av samtliga myndigheters regleringsbrev kommer generellt att reduceras till att avse endast den finansiella delen i regleringsbrev. Det omfattande arbete som i dag läggs ned på målformuleringar och återrapporteringskrav i regleringsbrev kommer därmed att försvinna och tid frigöras på alla nivåer för mera långsiktiga och meningsfulla uppgifter.

Förslaget om en minskad reglering av vilka uppgifter som skall ingå i resultatredovisningen kommer dessutom i många fall att leda till tätare kontakter mellan Regeringskansliet och myndigheterna, bl.a. för att säkerställa att den information som myndigheten lämnar ger en tillfredställande bild av hur myndigheten fullföljt sitt uppdrag. Föreligger brister i myndigheternas redovisning, måste dessa rättas till.

De mål- och resultatdialoger som finns utvecklade mellan den politiska ledningen och myndigheternas ledning är en viktig del i den årliga uppföljningen av myndigheternas verksamhet. Mål- och resultatdialogerna kan beroende på situationen komma att hållas med enskilda eller flera myndigheter samtidigt och på så sätt även engagera flera departement och enheter.

Budgetpropositionen kommer att renodlas till ett framåtriktat dokument (6.4.2). Viss utfallsinformation kommer att finnas i budgetpropositionen, nämligen sådan information som är nära sammanlänkad med anslagsförslagen, men det centrala redovisningsdokumentet blir årsredovisningen för staten. Utfallsinformation kan också ges i dialoger mellan riksdagens utskott och fackdepartementen. Det skapas därmed ett utrymme för eftertanke mellan det att riksdagen får den bakåtblickande informationen och den tidpunkt då riksdagen skall ta ställning till regeringens budgetförslag. Det innebär att den information som lämnas i årsredovisningen för staten och i dialogen mellan fackutskott och departement också kan få större betydelse för diskussionen om den framtida inriktningen av statens verksamhet.

Den närmare preciseringen av vad som skall ingå i budgetpropositionen och årsredovisningen för staten samt hur informationen skall indelas i respektive dokument förutsätts bli föremål för överläggningar mellan regering och riksdag.

Tid frigörs för strategisk styrning

På flera sätt kommer alltså förslagen att frigöra tid för andra uppgifter. Regeringskansliet får genom våra förslag mer tid för den professionellt krävande uppgiften att bistå regeringen med kunskap om hur styrningen av verksamheter och enskilda myndigheter mera långsiktigt skall utformas. Det skapas också större möjligheter att i högre utsträckning flytta fokus från myndigheterna till verksamheterna.

Styrningen av verksamheter och myndigheter kan därmed i högre grad ges strategiskt fokus i stället för att koncentreras på den rutinmässiga årliga styrning som kommer till uttryck i regleringsbrev. Det innebär bl.a. möjligheter att i högre grad än nu beakta samband mellan olika verksamheter exempelvis när instruktioner till myndigheterna ses över men också inom ramen för de informella kontakterna. Det förutsätter fungerande arbetsformer och

dialog inom Regeringskansliet även över departements- och enhetsgränser. Förslagen kommer också att kräva att resurser tillförs arbetet med resultatskrivelser.

Förändringar i arbetsuppgifter påverkar i sin tur kraven på kompetens inom Regeringskansliet. Detta bör rimligen få konsekvenser för Regeringskansliets rekrytering. Framför allt är utbildning av nuvarande personal en viktig del i skiftet från löpande rutinmässigt arbete med budgetdokumenten till andra uppgifter med ett mera strategiskt innehåll.

Nya arbetsformer måste utvecklas

Styrningen av verksamheter och myndigheter förutsätter alltså väl fungerande arbetsprocesser inom Regeringskansliet. Den gemensamma beredningen är en förutsättning för väl avvägda beslut och sammanvägningar mellan olika intressen. För att göra det möjligt att beakta samband mellan olika verksamheter och myndigheter tidigt i beredningen måste den gemensamma beredningen utvecklas.

När, för att ta ett exempel, en instruktion till en myndighet ses över kan det föranleda att regleringen för andra myndigheter som har beslättrade uppdrag eller verksamhetsmässiga samband ses över samtidigt och att därför flera departement och enheter involveras tidigt i beredningen. Arbetsformer som gör detta möjligt måste främjas. Nya processorienterade arbetssätt kan ibland vara en metod att använda för att tidigare än i dag identifiera samband mellan olika verksamheter och producenter.

Kunskaperna om på vilket sätt informella kontakter kan begagnas i styrprocesser måste öka. Det kommer att kräva både utbildning och annat stöd.

Förändrade arbetsformer kan underlättas av förändringar också av den interna arbetsorganisationen inom departementen. Det har också förekommit olika, mer eller mindre vittgående, förslag om sådana förändringar. Dessa förslag har sin grund i brister som inte minst cheferna för myndigheterna vittnar om. I detta sammanhang har t.ex. föreslagits att en särskild tjänst som chefstjänsteman för myndighetsstyrning skall inrättas inom varje departement. Sådana arrangemang kan vara lämpliga på somliga departement och förekommer också från tid till annan. Men de passar knappast överallt. Det måste ankomma på departementens politiska ledning att

avgöra vilken intern arbetsorganisation som vid varje tid bäst främjar de politiska mål regeringen har. Det finns också en risk för att ett generellt påbud om en särskild cheftjänsteman för myndighetsstyrning kan innebära att styrningen av själva verksamheten kan komma att skiljas från styrningen av myndigheterna. Lösningen kan därmed bidra till risk för stuprörstänkande och att information får ett omotiverat myndighetscentrerat fokus. Myndighetsstyrningen skall i stället närma sig och ses tillsammans med övriga uppgifter inom departementen, inte minst arbetet med lagstiftning.

7.2 Myndigheterna

För myndigheterna finns flera direkta konsekvenser som har att göra med hanteringen av regleringsbrev, budgetunderlag och årsredovisning.

Våra förslag om myndigheternas instruktioner (6.3.1) och regleringsbrev (6.3.2) skapar förutsättningar för att styrsignalerna till myndigheterna inte förmedlas i parallella dokument. Det bör leda till ökad tydlighet. Förslaget om ett nytt generellt krav som styr informationen i årsredovisningarna kommer att leda till att kraven på årsredovisningarna blir mer förutsägbara och troligen även mer relevanta. Det gäller också övriga rapporteringar som är en uppgift för myndigheten och som bör framgå av instruktionen. Hanteringen av uppmaningar, återrapporteringskrav och uppdrag kommer därmed att bli enklare och underlättas avsevärt. Även onödigt arbete med att tolka och jämföra olika parallella dokument såsom instruktion och regleringsbrev försvinner.

Initiativet till att bestämma hur resultat skall analyseras och bedömas och vilken information som bäst beskriver myndigheten och de resultat som uppnåtts förs över till myndigheterna själva. Detta förutsätter många gånger utvecklade dialoger med departementet.

Formkraven på myndigheternas årsredovisningar kommer indirekt att minska till följd av vårt förslag om mera generellt inriktade återrapporteringskrav (6.3.3) och vårt förslag om att verksamhetsstrukturen skall avskaffas (6.3.4).

För många myndigheter kommer kraven att i årsredovisningen redovisa omfattande analyser av effekter i samhället minska. Detta hindrar inte enskilda myndigheter att i sitt eget lärande analysera

sin verksamhet på olika sätt, men omfattande effektanalyser kommer sannolikt att göras i mindre utsträckning av de verkställande myndigheterna själva.

Förslagen ställer höga krav på att myndigheterna har en väl fungerande intern styrning och kontroll.

7.3 Revisionen

Av vad som framgått i kapitel 6 föranleder vårt förslag om myndigheternas årsredovisningar (6.3.3) inga förändringar i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet.

Det som granskas kommer till följd av vårt förslag om ändrat innehåll i årsredovisningarna att vara något annat än tidigare. Revisionens bedömningar måste baseras på om årsredovisningen sammantaget ger en rättvisande bild av verksamheten.

7.4 Konsekvenser enligt kommittéförordningen

De områden som pekats ut i kommittéförordningen är: konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen (15 §). Vidare skall redovisas om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner och landsting, företag eller andra enskilda. I så fall skall dessa beräknas, liksom samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt (14 §).

Vi bedömer att våra förslag inte får några direkta konsekvenser för de områden som särskilt tas upp i kommittéförordningen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

38 §

I samband med att budgetpropositionen skalas av och dess funktion renodlas, skall årsredovisningen för staten vara det centrala redovisningsdokumentet om den statliga verksamheten. För att riksdagen ändå skall få den information som behövs för att den skall kunna bedöma hur regeringen har fullföljt sina uppgifter införs i *andra stycket* en bestämmelse om att årsredovisningen skall innehålla sådan information i övrigt som ger en rättvisande bild av den verksamhet som staten bedriver. Redovisningen skall innehålla sådan information som har relevans för riksdagens bedömningar av förändringar av statens verksamhet på olika områden. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.2.

8.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

1 kap.

3 och 4 §§

Ändringarna är föranledda av att *budgetunderlaget* skall ersättas med ett *beräkningsunderlag*. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.5.

3 kap.

1 §

Den nuvarande formen av regleringsbrev avskaffas. I stället för regleringsbrevet skall myndighetens instruktion vara det centrala dokumentet för att förmedla styrning. Myndigheternas åter-

rapporteringskrav ändras på så sätt att det i *första stycket* anges att myndigheten skall redovisa inriktningen, omfattningen och kostnaderna vad gäller uppgifter som tilldelats den genom lag, instruktion eller annat regeringsbeslut. Med inriktning avses viktigare ställningstaganden och prioriteringar som har gjorts av myndigheten. Viktigare externa förhållanden och organisatoriska förändringar som har påverkat verksamhetens inriktning bör också beskrivas. En kvantifiering av myndighetens viktigare prestationer bör göras i avseende på volym och kvalitet på ett sätt som möjliggör jämförbarhet över tid. Kostnader för de viktigaste prestationerna bör anges. *Andra stycket* utgår. Ändringen behandlas i avsnitt 6.3.1, 6.3.2 och 6.3.3.

9 kap.

3 §

Genom ändringen i paragrafens *första stycke* ersätts *budgetunderlaget* med ett *beräkningsunderlag*. Ordet "beräkningsunderlag" motsvarar bättre vad underlaget bör innehålla för uppgifter, nämligen de förslag som skall rymmas inom ramen för regeringens beslut om verksamheten. Bland annat för att tydliggöra att budgetunderlaget inte är tänkt att påverka mera verksamhetsstrategiska bedömningar, senareläggs tidpunkten för att lämna in budgetunderlaget med en månad. Den nya tidpunkten blir därmed den 1 april. Ändringarna behandlas i avsnitt 6.3.5.

8.3 Förslaget till förordning om ändring i totalförsvarets budgetförordning (1989:924)

16, 28 och 33 §§

Ändringen i respektive paragraf är föranledd av att den hittills gällande formen av regleringsbrev avskaffas och ersätts med den information som regeringen ger i myndighetens instruktion. Detta behandlas i avsnitt 6.3.1, 6.3.2 och 6.3.3.

8.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området

5 och 10 §§

Ändringen i respektive paragraf är föranledd av att den hittills gällande formen av regleringsbrev avskaffas och ersätts med den information som regeringen ger i myndighetens instruktion. Detta behandlas i avsnitt 6.3.1 och 6.3.2.

8.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration

7, 10 och 15 §§

Ändringen i respektive paragraf är föranledd av att den hittills gällande formen av regleringsbrev avskaffas och ersätts med den information som regeringen ger i myndighetens instruktion. Detta behandlas i avsnitt 6.3.1 och 6.3.2.

Referenser

Utskottsbetänkanden m.m.

- Bet. 1985/86: AU6, *om den statliga personalpolitiken (prop. 1984/85:219 – delvis)*.
- Bet. 1986/87: KU29, *om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99 och 100 [delvis] jämte motioner)*.
- 1993/94:TK1, *Reformera riksdagsarbetet 1*. Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av Riksdagsutredningens principbetänkande och förslag om författningsändringar.
- 1993/94:TK2, *Reformera riksdagsarbetet 2*. Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av Riksdagsutredningens förslag om författningsändringar och riktlinjer för den statliga budgetprocessen.
- Bet. 1993/94:KU18, *Reformera riksdagsarbetet*.
- Bet. 1993/94:KU42, *Förvaltningsmyndigheternas ledning*.
- Bet. 1994/95:KU2, *Reformera riksdagsarbetet (vilande grundlagsbeslut m.m.)*.
- Bet. 1995/96:KU1, *Förvaltningsmyndigheternas ledning*.
- Bet. 1996/97:KU3, *Lag om statsbudgeten*.
- Bet. 1997/98: KU31, *Statlig förvaltningspolitik*.
- Bet. 2000/01:KU23, *Riksdagen inför 2000-talet*.

Propositioner

- Prop. 1976/77:130 *med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet*.
- Prop. 1981/1982:100 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1982/83*.
- Prop. 1984/85:219 *om den statliga personalpolitiken*.
- Prop. 1986/87:99 *om ledning av den statliga förvaltningen*.

- Prop. 1987/88:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m. (kompletteringsproposition).
- Prop. 1991/92:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition).
- Prop. 1993/94:150, Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m. (kompletteringsproposition).
- Prop. 1993/94:185, Förvaltningsmyndigheternas ledning.
- Prop. 1994/95:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96, m.m. (kompletteringsproposition).
- Prop. 1995/96:220, Lag om statsbudget.
- Prop. 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.
- Prop. 1998/99:1, Budgetpropositionen för 1999.
- Prop. 1999/2000:1, Budgetpropositionen för 2000.
- Prop. 2000/01:1, Budgetpropositionen för 2001.
- Prop. 2001/02:1, Budgetpropositionen för 2002.
- Prop. 2002/03:1, Budgetpropositionen för 2003.
- Prop. 2003/04:1, Budgetpropositionen för 2004.
- Prop. 2004/05:1, Budgetpropositionen för 2005.
- Prop. 2006/07:43, Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses.

SOU och Ds

- SOU 1943:19, *Den psykologiska forskningens nuvarande ståndpunkt i fråga om den psykiska utvecklingen hos barn och ungdom m.m. Utlåtanden angivna till 1940 års skolutredning av Professorerna G.A.R. Anderberg, J.K.G. Elmgren, D. Katz och J. Landqvist.*
- SOU 1950:8, *Betänkande angående rationaliseringsverksamheten inom den offentliga förvaltningen. Avgivet av 1949 års Rationaliseringsutredning.*
- SOU 1963:74, *Rätt till studiemedel. Studiesociala utredningen IV.*
- SOU 1967:11–13, *Programbudgetering. Statskontorets Programbudgetutredning. 1969.*
- SOU 1973:43, *Budgetreform.*
- SOU 1979:61, *Förnyelse genom omprövning.*
- SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet.*
- SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.*
- SOU 1990:64, *Årlig revision i statsförvaltningen.*
- SOU 1993:58, *Effektiva ledning i statliga myndigheter.*

- SOU 1996:14, *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område.*
- SOU 1997:15, *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik.*
- SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.*
- SOU 2005:104, *Sverige och tsunamin – granskning och förslag.*
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- Ds 1995:6, *ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen.* Regeringskansliet, Rapport från en interdepartemental arbetsgrupp.
- Ds 2000:63, *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens.* Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Ds 2003:44, *Regeringskansliet en myndighet – en analys av effekter och konsekvenser.* Regeringskansliet, Förvaltningsavdelningen.
- Ds 2003:49, *Nya principer för utformningen av statsbudgeten. Konsekvenser för budgetlagen.* Regeringskansliet, Finansdepartementet.

Kommittédirektiv

- Dir. 1992:10, Förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m.
- Dir. 1995:42, Fastare regelverk för statens budgetprocess.
- Dir. 1995:93, Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.
- Dir. 2007:20, Översyn av stabsmyndigheter.

Övrigt tryck

- Alkin, Marvin C. (red.). 2004. *Evaluation Roots. Tracing Theorists' Views and Influences*, SAGE Publications.
- Amnå, Erik. 1981. *Planhushållning i den offentliga sektorn? Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden*, Nordstedts.
- Andersson, Catrin. 2004. *Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*, Stockholms Universitet.
- Anton, Thomas J. 1980. *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden*, Martinus Nijhoff Publishing.
- Australian Government. 1992. *The Australian Public Service Reformed*.

- Barkman, Catharina & Stefan Fölster. *Kan myndigheter utvärdera sig själva?*, Ds 1996:36, Rapport till ESO.
- Beckman, Björn & Karl Magnus Johansson. 2002. "EU och statsförvaltningen" i Karl Magnus Johansson (red.) *Sverige i EU*, andra upplagan, SNS Förlag.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking democratic accountability*, Brookings institution press.
- Bembelman-Videc, Marie Louise. 1994. "Facilitating Organizational Learning: Human Resource Management and Program Evaluation", i Frans L. Leeuw, Ray C. Rist & Richard C. Sonnichsen, *Can Governments Learn?* Transaction Publishers.
- Bergström, Hans. 2006. *Vem leder Sverige mot framtiden? – om förutsättningarna för strategiskt politiskt beslutsfattande*, SNS Förlag.
- Bevan, Gwyn & Christopher Hood. 2006. "What's measured is what matters: targets and gaming in the english public health care system", *Public administration*, vol. 84, nr 3.
- Blanck, Dag. 1992. "The Impact of the American Academy in Sweden" i Lundén, Rolf & Erik Åsard, *Networks of Americanization. Aspects of the American Influence in Sweden*, Almqvist & Wiksell International.
- Bovaird, Tony & Elke Löffler. 2003. *Public Management and Governance*, Routledge.
- Carling, Jan. 2002. *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*. Finansdepartementet, Fi 2002.020.
- De Bruijin, Hans. 2007. *Managing Performance in the Public Sector*, andra upplagan, Routledge.
- Derlien, Hans-Ulrich. 1990. "Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective" i Ray C. Rist (red.) *Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects across Eight Nations*, Transaction Publishers.
- Ehn, Peter & Göran Sundström. "Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen" i SOU 1997:15, *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*.
- Erlandsson, Magnus. 2007. *Striderna i Rosenbad. Om trettio års försök att förändra Regeringskansliet*, Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Esping, Hans. 1977. *Förvaltning – förändring – framtid*, Sekretariatet för framtidsstudier.
- ESV 1999:19, *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar*.
- ESV 1999:20, *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*.

- ESV 2001:19, *Resultatkontrakt?*
- ESV 2002:14, *Effektiv resultatredovisning. Varför vissa myndigheter är bättre än andra på att redovisa resultat i årsredovisningarna.*
- ESV 2003:4, *En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet.*
- ESV 2003:30, *Att styra med generella krav i staten. Ett regeringsuppdrag.*
- ESV 2003-07-29, *Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning.*
- ESV 2004:14, *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.*
- ESV 2004:22, *Vidareutvecklad årsredovisning. Förslag till nytt tredje kapitel om resultatredovisning i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.*
- ESV 2004:25, *Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen.*
- ESV 2006:3, *Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslagssparande och anslagskredit.*
- ESV 2006:8, *Effektutvärdering. Att välja upplägg.*
- ESV 2007:5, *Ekonomiadministrativa värden (EA-värden) avseende 2006.*
- ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen.*
- Emigrationsutredningen 1910, bilaga XVIII, ”Uttalanden af svenska vetenskapsmän”, Kungl. Boktryckeriet. P.A. Norstedt & Söner.
- Finansdepartementet, *En gemensam verksamhetsstruktur för styrning i staten – ett första steg*, Cirkulär nr Fi 2000:3, 2000-03-22.
- Finansdepartementet, *Cirkulär om mål- och resultatdialoger år 2007*, nr Fi 2007:2.
- Finansdepartementet, *Förslag till nya arbetsätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik*, Dnr. Fi2006/2687.
- Finansdepartementet, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2007.*
- Flint, David. 1998. *Philosophy and Principles of Auditing. An introduction*, Macmillian education.
- Forss, Kim. *Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden*. Ds 2000:27, Regeringskansliet, Förvaltningsavdelningen.
- Forss, Kim och Marie Uhrwing. 2003. *Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten*. Regeringskansliet, Förvaltningsavdelningen.

- Forslund, Kenneth. 1993. *Professionell kompetens. Fyra essäer om inläring och utveckling för professionalitet*, Universitetet i Linköping, Institutionen för pedagogik och psykologi.
- Foyer, Lars. 1969. "The Social Sciences in Royal Commission Studies in Sweden", i *Scandinavian Political Studies. A Yearbook Published by the Political Science Associations in Denmark, Finland, Norway and Sweden*, vol 4/69.
- Franke-Wikberg, Sigbrit & Ulf P. Lundgren. 1980. *Att värdera utbildning. Del 1. En introduktion till pedagogisk utvärdering*, Wahlström & Widstrand.
- Furubo, Jan-Eric. 1994. "Learning from Evaluations: The Swedish Experience", i Leeuw & Rist & Sonnichsen, *Can Governments Learn?*, Transaction Publishers.
- Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist & Rolf Sandahl (red). 2002. *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers.
- Gjørup, Hjortdal, Jensen m.fl. 2007. "Tillgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde" i *Politiken*, 29 mars.
- Gorpe, Peter. 1978. *Politikerna, byråkraterna och de nya styrformerna: En genomgång av administrativa styr- och beslutsmetoder och deras användning i politik och förvaltning*, Liber Förlag.
- Gunnarsson, Viviann & Marja Lemne. *Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?* Ds 1998:57, Rapport till ESO.
- Heckscher, Gunnar. 1952. *Svensk statsförvaltning i arbete*, SNS.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for all Seasons?", i *Public Administration*, vol. 69, Royal Institute of Public Administration.
- Hood, Christopher, Colin Scott, Oliver James, George Jones & Tony Travers. 1999. *Regulation inside Government. Waste-Watchers, Quality police and Sleaze-Busters*, Oxford University Press.
- Holgersson, Stefan. 2005. *Yrke: POLIS. Yrkeskunskap, motivation IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*, Linköping Universitet.
- House, Ernest R. & Kenneth R. Howe. 1999. *Values in evaluation and social research*, SAGE Publications.
- Högskoleverket, Rapport 2006:57 R, *Nytt kvalitetssäkringssystem för perioden 2007–2012*.
- Johansson, Jan. 1992. *Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll, konsensus*, Stockholms Universitet.

- Johansson, Karl Magnus (red.). 2002. *Sverige i EU*, andra upplagen, SNS Förlag.
- Jacobsson, Bengt. 1984. *Hur styrs förvaltningen? – myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Studentlitteratur.
- Jacobsson, Bengt m.fl. ”Styrningens procedurer – några studier av processer i regeringskansliet” i riksdagens revisorers rapport 2001/02:4, *Regeringskansliet. En myndighet, tio departement eller hundra enheter?*
- Jacobsson, Bengt & Göran Sundström. 2006. *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Liber.
- Jareborg, Nils. 1969. *Handling och uppsåt. En undersökning rörande doluslärans underlag*, P. A. Nordstedt & Söners förlag.
- Karlsson-Vestman, Ove & Inger M. Andersson. 2007. *Pedagogisk utvärdering som styrning – En historia från präster till PISA*, Myndigheten för skolutveckling.
- KKR, maj 2004, *Processbaserad verksamhetsstyrning i staten – från ärende till medborgare*.
- Kusek, Jody Zall & Ray C. Rist. 2004. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, The World Bank.
- Lane, Jan-Erik. 2000. *New Public Management*, Routledge.
- Larsson, Torbjörn. 1986. *Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrati i maktens centrum*, Studentlitteratur.
- Leeuw, Frans L. 2002. ”Evaluation in Europe in 2000: Challenges to a Growth Industry” i *Evaluation*, Special Issue: European Evaluation Society Conference, vol. 8, nr 1, januari.
- Lewin, Leif. 2007. *Democratic Accountability. Why Choice in Politics Is Both Possible and Necessary*, Harvard University Press.
- Lindvert, Jessica. 2006. *Ihålig arbetsmarknadspolitik? organisering och legitimitet igår och idag*, Boréa Bokförlag.
- Lundgren, Ulf P. 2002. ”Utbildningsforskning och utbildningsreformer” i *Pedagogisk forskning i Sverige 2002*, årg 7, nr 3.
- Lundqvist, Lennart. 1991. *Etik i offentlig verksamhet*, Studentlitteratur.
- Mattson, Ingvar. 2000. *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual*, andra upplagen, SNS Förlag.
- Meijer, Hans. 1956. *Kommittépolitik och kommittéarbete. Det statliga kommittéväsendets utvecklingslinjer 1905–1954 samt nuvarande funktion och arbetsformer*, G W K Gleerup Lund.

- Melin, Lars & Sven Lange. 2000. *Att analysera text. Stilanalys med exempel*, tredje upplagan, Studentlitteratur.
- McLaughlin, Kate & Stephen P. Osborne. 2002. "Current trends and future prospects of public management: a guide", i McLaughlin, Kate & Stephen P. Osbourne & Ewan Ferlie, *New Public Management. Current trends and future prospects*, Routledge.
- McLaughlin, Kate & Stephen P. Osbourne & Ewan Ferlie. 2002. *New Public Management. Current trends and future prospects*, Routledge.
- Modell, Sven. 2006. "Den statliga myndighetssektorn som organisatoriskt fält" i Sven Modell & Anders Grönlund (red.) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Studentlitteratur.
- Modell, Sven & Anders Grönlund. 2006. *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, Studentlitteratur.
- Molander, Per & Jan-Eric Nilsson & Allen Schick. 2002. *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, SNS Förlag.
- Myrdal, Gunnar. 1934. "Finanspolitikens ekonomiska verkningar", bilaga till arbetslöshetsutredningen SOU 1934:1.
- Nilstun, Tore. 1985. "Att identifiera mål i offentlig politik" i *Statsvetenskaplig tidskrift*, s. 321–330.
- Norstedts svenska synonymordbok. Ord för ord*. 1992. Nordstedts Ordbok.
- OECD. 2005. *Modernising Government. The way forward*, OECD Publishing.
- Perrin, Burt. 2002. "Towards a New View of Accountability", 11 October, Presentation till European Evaluation Society annual conference, Seville, Spain.
- Peters, B. Guy. 2001. *The Future of Governing*, andra upplagan, University Press of Kansas.
- Petersson, Olof. 1989. *Maktens nätverk. En undersökning av regeringskansliets kontakter*. Rapport till maktutredningen, Carlssons Bokförlag.
- Pierre, Jon & Guy Peters. 2005. *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*, Palgrave macmillian.
- Pollitt, Christopher. 2003. *The Essential Public Manager*, Open University Press.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analyses*, första utgåvan, Oxford University Press.

- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, andra utgåvan, Oxford University Press.
- Power, Michael. 1997. *The Audit Society. Rituals of Verifications*, Oxford University Press.
- Premfors, Rune & Göran Sundström. 2007. *Regeringskansliet*, Liber.
- Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén & Göran Sundström. 2003. *Demokrati & Byråkrati*, Studentlitteratur.
- Qvist, Johan. 2007. *Den vertikala dimensionen av sammanhållen förvaltning – en rapportering om horisontell styrning*, Karlstad universitet, Centrum för tjänsteforskning.
- Raab, Jörg & Patrick Kenis. 2007. "Taking Stock of Policy Networks: Do they Matter?" i Fischer, Frank, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney (red.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, CRC Press.
- Radin, Beryl A. 1998. "The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Heads Monster of Flexible Management Tool?" i *Public Administration Review*, juli/augusti 1998, vol. 58. nr 4.
- Radin, Beryl A. "Testimony to the senate homeland security and government affairs subcommittee on federal financial management, government information, and international security. June 14, 2005".
- Regeringskansliet. 2000. *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*.
- Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, "Samrådsformer i Regeringskansliet", PM 1997:4, reviderad 2002-02-06.
- Rhodes, R.A.W. 1997. "Reinventing Whitehall" i J.M. Kickert (red.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*.
- Riksdagens revisorer, Rapport 1996/97:11, *Analys och användning av resultat i Regeringskansliet*.
- Riksdagens revisorer, 1997/98:RR7, *Riksdagens revisorers förslag angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet*.
- Riksdagens revisorer, 1997/98:RR3, *Kommittéväsendet*, Förslag till riksdagen.
- Riksdagens revisorer, Rapport 2001/02:4, *Regeringskansliet. En myndighet, tio departement eller hundra enheter?*

- Riksdagens revisorer, Rapport 2002/03:15, *Myndigheternas årsredovisningar – en anakronism*.
- Riksrevisionen, RiR 2004:2, *Förändringar inom kommittéväsendet*.
- Riksrevisionen, RiR 2005:13, *Riksrevisionens årliga rapport 2005*.
- Riksrevisionen, RiR 2006:18, *Riksrevisionens årliga rapport 2006*.
- RRV, 1975, *Utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering. En sammanfattande slutrapport*.
- RRV, 1976, *Mål & program i verksamhetsplanering*. SEA skrifter.
- RRV, 1988, *Erfarenheter av försöksverksamheten med treåriga budgetramar*. Dnr 1987:1661.
- RRV, 1989, *Resultatorienterad styrning och budgetdialog. Övergripande vägledning – syfte och motiv för bättre budgetunderlag*.
- RRV, 1989, *Resultatorienterad styrning och budgetdialog. Trean – En vägledning för resultatstyrningen*.
- RRV 1993-05-15, *Resultatredovisningar i årsredovisningar. En uppföljning av årsredovisningar för myndigheter i budgetcykel 1*.
- RRV 1995:40, *Effektiva styrning. En skrift om målens och resultatinformationens betydelse för att stärka regeringens styrning av myndigheterna*.
- RRV 1996:13, *Resultatstyrning i myndigheten. En situationsanpassad ansats*.
- RRV 1996:18, *Beslut och informationsanvändning. Åberopanden av myndigheters och andra aktörers information i underlag till riksdagens beslut*.
- RRV 1996:36, *Med resultat i fokus. En lägesrapport om resultatstyrning i staten baserad på RRVs erfarenheter. Våren 1996*.
- RRV 1996:50, *Förvaltningspolitik i förändring. En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen*.
- RRV 1997:11, *Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna*, även utgiven av Statskontoret 1997:6.
- RRV 1998:46, *Resultatinformation i budgetpropositionen. Före och efter budgetlagen*.
- RRV 1998:57, *Kartläggning av resultatinformation från regering till riksdag i sju länder*.
- Rustow, Dankwart A. 1955. *The Politics of Compromise. A studie of Parties and Cabinet Government in Sweden*, Greenwood Press.
- Sandahl, Rolf. *Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer*, Ds 2003:7, Rapport till ESO.
- Sandahl, Rolf. 1994. *Resultatanalys*, RRV.

- Sejersted, Francis. 2005. *Socialdemokratins tidsålder. Sverige och Norge under 1900-talet*, Nya Doxa.
- Statens energiverk. 1984:2. *Energihushållningsprogrammets effekter. En analys av de statliga styrmedlens effekter på energihushållningen*.
- Statens revisionsverk. 2007. Resumé av "Tillståndet för resultatstyrningen – på basis av observationerna vid statens revisionsverks revisioner 2002–2006", D.nr. 311/54/07, Finland.
- Statskontoret 1996:7, *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete*.
- Statskontoret 2000:9, *Utvärdering. Styrelser med fullt ansvar*.
- Statskontoret 2000:17, *Utvärdering och politik – en kartläggning av utvärderingarna i budgetpropositionen*.
- Statskontoret, 2000:19, *Resultatredovisning och resultatbedömning i budgetpropositionen år 2000*.
- Statskontoret 2002:20, *Utvärderingar – Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*.
- Statskontoret 2002:21, *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?*
- Statskontoret 2003:11, *Reglering av ansvar och ansvarsutkrävande*.
- Statskontoret 2004:9, *Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av Myndighetsverige*.
- Statskontoret 2005:3, *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.
- Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*.
- Statskontoret 2006:13, *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*.
- Statsliggaren 1964/65, huvudtitel VIII, Ecklesiastikdepartementet, G1-G3.
- Stevenson, John & David Thomas. 2006. "Intellectual context" i Ian F. Shaw & Jennifer C. Green & Melvin M. Mark, *The SAGE Handbook of Evaluation*, SAGE.
- Stigendal, Lars & Thomas Johansson. 2003. *Processorientering i staten – en studie av hur statliga myndigheter arbetar med processorientering av verksamheten*, Statens kvalitets- och kompetensråd.
- Strömberg, Barbro, *Läraryrket – en profession? – En överblick och några funderingar i anslutning till aktuell professionsforskning*, Rapport nr. 1994:2, Göteborgs universitet, Institutionen för vårdlärarutbildning.

- Sundström, Göran. 2003. *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*, Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Tarschys, Daniel, "Huru skall statsvercket granskas" – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll, Ds 2002:58. Rapport till ESO.
- Tarschys, Daniel, "Sektorisering och konsolidering – Två utvecklingstendenser i svensk samhällsförvaltning" i Statskontoret 2005:3, *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.
- Tarschys, Daniel. 2006. "Mål utan mening? Om orderstyrning i landet där allt är prioriterat" i *Förvaltningens byggstenar – rapport från ett seminarium*, Statskontorets småskrifter nr 1, Marja Lemne (red).
- Tarschys, Daniel och Maud Eduards. 1975. *Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag*, Publica.
- Törnqvist, Eva, 1999, *Tillhör en professionell alltid en profession? Om ord och begrepp som används för att beteckna yrkesutövare*, Tema-T Working paper, Linköping universitet, institutet teknik och social förändring.
- Vedung, Evert. 2004. *Utvärderingsböljans former och drivkrafter*. PM vid svenska utvärderingsföreningens konferens.
- Vedung, Evert. 1991. *Utvärdering i politik och förvaltning*, första upplagan, Studentlitteratur.
- Vedung, Evert, Jan-Eric Furubo & Rolf Sandahl. 2002. *Utvärdering i det svenska politiska systemet. Åtta iakttagelser*, Uppsala Universitet, Institutet för bostads- och urbanforskning.
- Verva 2007:12, *Styrning för ökad effektivitet*.
- Vifell, Åsa. 2006. *Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen*, Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen.
- Weiss, Carol. 1981. "Measuring the Use of Evaluation", i Ciarlo, James A (red.) *Utilizing evaluation – Concepts and Measurement, Techniques*, SAGE Publications.
- White, Jay D & Guy B. Adams. 1994. "Making Sense With Diversity: The Context of Research, Theory, and Knowledge Development in Public Administration" i Jay D. White & Guy B. Adams (red.) *Research in Public Administration. Reflections on Theory and Practise*. SAGE Publications.
- Wildavsky, Aaron. 1979. *Speaking Truth to Power*, Little Brown & Company.

- Williams, D.W. 2003. "Measuring Government in the Early Twentieth Century" i *Public Administration Review*, november/december, vol. 63, nr 6.
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration" *Political Science Quarterly*, vol. 2, nr. 2.
- Wockelberg, Helena. 2003. *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. 2003, Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Kommittédirektiv



Utvärdering av resultatstyrningen

Dir.
2006:30

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning. Utredaren skall lämna förslag till hur resultatstyrningen bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra styrningen av myndigheterna samt ange vilka förutsättningar detta kräver och vilka begränsningar som finns.

Utredaren skall i ett första steg genomföra en bred analys av möjligheter och begränsningar för styrformen mot bakgrund av gjorda erfarenheter av resultatstyrningens tillämpning under snart två decennier. Vidare skall utredaren redogöra för internationella erfarenheter inom området.

Utredaren skall i ett andra steg bedöma i vilka avseenden styrformen fungerat väl. Parallellt skall utredaren beskriva och analysera vilka åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med problem i anslutning till styrformens användning. Om åtgärder vidtagits och problem trots detta kvarstår, skall utredaren analysera orsakerna till det.

Utredaren skall med ledning av sina analyser och överväganden lämna förslag till hur resultatstyrningen i praktiken bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra styrningen av verksamheten genom myndigheterna, men också ange vilka förutsättningar detta kräver och vilka begränsningar som finns. Utredaren skall därtill bedöma vilka konsekvenser lämnade förslag har på regeringens förutsättningar att lämna en resultatredovisning till riksdagen i enlighet med budgetlagens krav.

Uppdraget skall redovisas senast den 28 september 2007.

Bakgrund

Resultatstyrning som modell

I 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten föreskrivs att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Enligt 2 § samma lag skall regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet syftar till att skapa förutsättningar för att uppfylla budgetlagens krav.

I staten har begreppet ekonomistyrning anpassats till den statliga verksamheten och en indelning har gjorts i begreppen resultatstyrning respektive finansiell styrning. Med resultatstyrning avses ett styrsystem som innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Med finansiell styrning sätts de ekonomiska ramarna för verksamhetens resursförbrukning. Dessa utgörs bl.a. av anslagstilldelning, villkor för avgiftsbelagd verksamhet, investeringsramar och låneramar, beställningsbemyndiganden samt tillgång till räntekonto med kredit.

Vid uppföljning och utvärdering av statlig verksamhet bedöms resultatet med ledning av såväl måluppfyllelsen som verksamhetens resursförbrukning. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen inte bara kompletterar varandra utan är tillsammans nödvändiga för att få en väl fungerande och effektiv statlig verksamhet. En ekonomisk redovisning av hög kvalitet, där resursförbrukningen för olika verksamheter kan mätas i ekonomiska termer, är en förutsättning för en väl fungerande styrning.

Den ekonomiska styrningen har en viktig roll i budgetprocessen. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen skall medverka till att förse riksdagen, regeringen och förvaltningen med relevant beslutsunderlag.

Utvecklingen från slutet av 1980-talet

I kompletteringsproposition för budgetåret 1988/89 konstaterade regeringen att försök till mer genomgripande och samordnade förändringar av styrningen av den statliga verksamheten pågått sedan 1960-talet (prop. 1987/88:150). Regeringen framhöll att förutsättningar måste skapas för att i budgetprocessen och i andra

sammanhang fortlöpande kunna omfördela resurser från redan existerande verksamheter som inte längre bedöms vara lika viktiga till andra, mera prioriterade. Därtill kom att den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet fortlöpande måste förbättras för att med samma resursinsats producera fler eller mer ändamålsenliga tjänster. I nämnda proposition anförde regeringen vidare att ekonomisk ramstyrning samt ökade befogenheter och ansvar för myndigheterna måste kopplas till krav på förbättrad uppföljning. Statsmakterna bör i betydligt större utsträckning än hittills ge uttryck för vilka resultat som förväntas. Formerna för att styra de olika verksamheternas inriktning och innehåll måste därför utvecklas. Dessa bör anpassas till förutsättningarna inom respektive verksamhetsområde. Utvecklingsarbetet måste därför i stor utsträckning komma att utgöra ett naturligt inslag i det reguljära arbetet i Regeringskansliet, på myndigheterna och i samspelet mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

Modellen med resultatstyrning i kombination med ökade befogenheter och ökat ansvar för myndigheterna innebär enligt vad regeringen anförde i propositionen med förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91 krav på en förbättrad och intensifierad mål- och resultatdialog mellan Regeringskansliet och myndigheterna (prop. 1990/91:100). Regeringen framhöll vidare att den finansiella styrningen måste vara grundad på en bedömning av resultatet av verksamheten inför beslut om tilldelning av resurser. En resultatanalys av offentlig verksamhet kan inte begränsas till att enbart avse myndighetsområden eller ens departementsområden. Därtill kommer att en systematisk övergång till ett arbetssätt som går ut på att utnyttja mer övergripande analyser kan behöva ske. Det kommer i sin tur att innebära ett behov av mer flexibla organisationsformer i Regeringskansliet.

I propositionen med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92 konstaterade regeringen att resultatstyrningen är stommen i budgetprocessen (prop. 1991/92:100). Ökad tonvikt bör läggas på sektorsövergripande analyser och utvärderingar.

I februari 1995 lämnades förslag från en arbetsgrupp i Regeringskansliet som hade till uppgift att utveckla och stärka genomförandet av resultatstyrningen av statligt finansierad verksamhet (Ds 1995:6). Förslagen berörde bl.a. verksamhetsanpassning av styrningen av myndigheterna, en bättre anpassning av arbetet i Regeringskansliet och resultatorientering av övriga styrinstrument.

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) framhölls vikten av att resultatstyrningen utvecklas och fortsätter att vara ett av regeringens främsta redskap för att få en effektiv förvaltning som arbetar i enlighet med de politiska målen och prioriteringarna. Centrala punkter i utvecklingen skulle vara fortsatt verksamhetsanpassning, starkare politiskt engagemang i styrningen, fokus på Regeringskansliets arbetsformer och förbättrad resultatinformation till riksdagen. Riksdagen hade inget att erinra mot vad regeringen anfört (bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:119).

I budgetpropositionen för 1999 konstaterades att kopplingen mellan å ena sidan redovisningen av resultat och å andra sidan mål för verksamheten fortfarande var bristfällig (prop. 1998/99:1). En förklaring till detta var enligt regeringen att det är svårt att finna bra och rättvisande resultatindikatorer på olika nivåer. En annan förklaring var att det ofta saknas relevant resultatinformation som beskriver utvecklingen över tid.

I årsredovisningen för staten 1998 identifierades ett antal områden inom vilka det finns ett utvecklingsbehov (skr. 1998/99:150). Det gäller främst brister i samverkan mellan delar i den ekonomiska styrningen, dvs. kopplingen mellan resultatstyrning och finansiell styrning, och mellan planering och uppföljning/utvärdering. Dessa brister får enligt regeringen konsekvenser för den ekonomiska styrningens möjligheter att bidra till att riksdagen och regeringen får bra beslutsunderlag och att statens verksamhet bedrivs med hög effektivitet och god resurshushållning.

I budgetpropositionen för 2000 konstaterade regeringen att de senaste årens utvecklingsarbete bidragit till att långsiktigt förbättra den ekonomiska styrningen i staten (prop. 1999/2000:1). Den reformerade budgetprocessen hade enligt regeringen skapat förutsättningar för ökad budgetdisciplin. Utvecklingen av den statliga redovisningsmodellen, myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten hade vidare bidragit till att förbättra uppföljningsinformationen på olika nivåer i staten. Samtidigt fanns det områden inom vilka det kvarstod ett utvecklingsbehov som hänger samman med bl.a. två förhållanden. För det första hade enskilda delar i den ekonomiska styrningen getts stort utrymme i utvecklingsarbetet, medan samverkan mellan delarna hade fått mindre uppmärksamhet. För det andra hade styrningen av myndigheterna getts stort utrymme i utvecklingsarbetet, medan verksamhetsperspektivet hade fått mindre uppmärksamhet.

I och med budgetpropositionen för 2001 introducerades en enhetlig verksamhetsstruktur (politikområden) för den statliga verksamheten (prop. 2000/01:1). En indelning av statlig verksamhet skall enligt vad regeringen anförde i princip omfatta all verksamhet som statsmakterna styr. Den indelningen skall vidare underlätta för regeringen och riksdagen att relatera resultat till politiskt beslutade mål. En enhetlig verksamhetsstruktur bidrar till att tydliggöra hur olika insatser verkar mot gemensamma mål och hur de samverkar för att på bästa sätt bidra till det gemensamma målet. Dessutom underlättas jämförelser mellan olika områden, vilket i sin tur kan underlätta prioriteringar mellan olika verksamheter.

Enligt vad regeringen anförde i propositionen är utgångspunkten för all myndighetsstyrning att den måste verksamhetsanpassas. Med det avses att man måste välja och kombinera de styrmedel som sammantaget är bäst lämpade för styrning av en specifik myndighet och dess speciella verksamhet. De mål regeringen formulerar för enskilda myndigheters verksamhet skall således avspegla målen på politikområdes- och verksamhetsområdesnivåerna. Myndigheternas resultatredovisning utgör i sin tur underlag för regeringens bedömning av måluppfyllelsen och för att ge regeringen underlag för att kunna bedöma behov av eventuella åtgärder.

I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1, utgiftsområde 2) anförde regeringen att den avser att bedriva ett utvecklingsarbete för att pröva om en processbaserad horisontell verksamhetsstyrning kan bidra till att utveckla resultatstyrningen för att på sikt effektivisera statsförvaltningen.

Erfarenheter

Myndigheternas erfarenheter av resultatstyrning är både positiva och negativa (ESV 1999:20). Den framtagna resultatinformationen används i ganska stor utsträckning inom myndigheterna, och dialogen mellan myndigheterna och Regeringskansliet förefaller att successivt utvecklas. Däremot finns det enligt myndigheterna problem med att mäta gjorda insatser. Myndigheterna anser att återrapporteringskraven under senare år ökat kraftigt samtidigt som det upplevs som oklart hur resultatinformation kommer till användning i Regeringskansliet. Vidare upplever myndigheterna att Regeringskansliet brister i kontinuitet och kompetens.

En iakttagelse är att de generella kraven ökat markant i antal under de senaste tio åren, vilket inneburit en ökad arbetsbörda för myndigheterna (ESV 2003:30). I rapporten konstaterades att regeringens styrsignaler sänds ut i olika typer av styrdokument, ibland parallellt. En slutsats som framgår av rapporten är att frågor och politiska åtaganden som regeringen drivit som generella krav normalt bör ingå som en naturlig del i den ordinarie styrningen av myndigheterna.

En annan iakttagelse är att det omfattande innehållet i myndigheternas regleringsbrev riskerar att medföra att regeringens prioriteringar blir otydliga (ESV 2004:25). Ett stort och växande antal mål, generella krav, återrapporteringskrav och uppdrag innebär att effekten av respektive styrsignal avtar samtidigt som kostnaden ökar.

I en rapport 2004 av Statens kvalitets- och kompetensråd i samverkan med Ekonomistyrningsverket om processbaserad verksamhetsstyrning i staten (dnr Fi2003/6567) anfördes att i de fall flera myndigheter agerar i en och samma process kan ur brukarens perspektiv politikens syfte förverkligas effektivare med ett processbaserat synsätt på resultatstyrningens utformning. I rapporten hävdas också att en analys av politikområden ur ett processperspektiv bör kunna leda till att styrningen förbättras.

Den årliga resultatredovisningen innebär ett betydande arbete för myndigheterna samtidigt som det material som produceras i många fall har ett begränsat värde för regeringen och Regeringskansliet (dnr Fi2000/4622 (delvis)). I rapporten konstaterades att resultatinformation alltför ofta efterfrågas i regleringsbreven som det inte är rimligt att kräva att myndigheterna försöker ta fram årligen. I praktiken får man inte heller ut särskilt mycket användbar information. Dessutom framgår det av rapporten att det i regeringen och Regeringskansliet inte finns kapacitet för att årligen diskutera och ta ställning till mer grundläggande frågor för alla myndigheter. Regeringskansliets interna arbete är enligt rapporten nyckeln till en bättre kontroll och styrning. Arbetet med att beställa underlagsmaterial, från myndigheterna och andra, kan bli mer genomtänkt. Därtill kommer att arbetet generellt kan utvecklas med att sammanställa, analysera och att för beslutsfattarna presentera underlagsmaterial så att det resulterar i ett fylligare och mer relevant beslutsunderlag.

Även inom den högre utbildningen och forskningen har resultatstyrningen analyserats. Resultatstyrningens effekter är osäkra, det

finns bättre styrformer och att det inte går att använda resultatstyrning är exempel på omdömen som kommit till uttryck (Rombach, 1991, Det går inte att styra med mål!). Ett annat exempel är den kritik som tar fasta på tanken om att politikerna löpande kan formulera tydliga och mätbara mål som på ett meningsfullt sätt kan brytas ned i mer avgränsade mål i en hierarkisk kedja som går långt ner i enskilda förvaltningsorgan (Sundström, 2003, Stat på villovägar).

Riksrevisionen konstaterar i Riksrevisionens årliga rapport 2005 att de mål som regeringen formulerar är allt för otydliga och svåra att följa upp (RiR 2005:13). De ger begränsad vägledning till myndigheterna om vilka aktiviteter som är prioriterade. Flera beslut fattas också sent under året, vilket enligt revisorerna skapar en ryckighet i myndigheternas förutsättningar. Därtill kommer att otydliga åiterrapporteringskrav försvårar för regeringen, och i förlängningen även för riksdagen, att bedöma verksamhetens resultat.

Uppdraget

Utgångspunkter

De statliga myndigheterna utgör ett viktigt redskap för regeringen i fullgörandet av uppgiften att styra riket. Styrningen av myndigheter och verksamheter under regeringen syftar främst till att uppnå politiska mål. Denna styrning sker på olika sätt, och resultatstyrningen är en av flera styrformer.

En samlad utvärdering av styrformen resultatstyrning har hittills inte genomförts. Det är angeläget att de praktiska erfarenheter som vunnits under de senaste decennierna tas tillvara för regeringens fortsatta arbete med att utveckla resultatstyrningen.

Den svenska förvaltningsmodellen, med en hög grad av delegerat ansvar för myndigheterna, skall inte ändras. Resultatstyrningen skall även i fortsättningen ses som en del av den ekonomiska styrningen och bör även framdeles utgöra ett centralt inslag i den statliga budgetprocessen.

Resultatstyrningen används både i relationen mellan regeringen och myndigheterna och i relationen mellan riksdagen och regeringen. Dessutom använder sig myndigheter av styrformen i styrningen av den egna verksamheten. Även begränsade program resultatstys.

Utredarens analyser och överväganden skall i första hand ta sin utgångspunkt i regeringens styrning av verksamheten genom myndigheterna. Utredaren skall i ett första steg genomföra en bred analys av möjligheter och begränsningar för styrformen resultatstyrning mot bakgrund av gjorda erfarenheter av resultatstyrningens tillämpning under snart två decennier. Vidare skall utredaren redogöra för internationella erfarenheter inom området.

Utredaren skall i ett andra steg bedöma i vilka avseenden styrformen fungerat väl. Parallellt skall utredaren beskriva och analysera vilka åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med problem i anslutning till styrformens användning. Om åtgärder vidtagits och problem trots detta kvarstår, skall utredaren analysera orsakerna till det.

Utredaren skall med ledning av sina analyser och överväganden lämna förslag till hur resultatstyrningen i praktiken bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra styrningen av verksamheten genom myndigheterna, men också ange vilka förutsättningar detta kräver och vilka begränsningar som finns. Utredaren skall därtill bedöma vilka konsekvenser lämnade förslag har på regeringens förutsättningar att lämna en resultatredovisning till riksdagen i enlighet med budgetlagens krav.

I det följande ges exempel på frågeställningar som utredaren skall belysa.

Resultatstyrningen och den finansiella styrningen

En utgångspunkt för att den ekonomiska styrningen i staten skall bidra till en väl fungerande och effektiv statlig verksamhet är att såväl resultatstyrningen som den finansiella styrningen stöder varandra. Det innebär bl.a. att den detaljeringsnivå på vilken den finansiella styrningen kommer till uttryck måste beakta hur resultatstyrningen utformas, och vice versa. Det påverkar i sin tur innehållet i och utformningen av de dokument i vilka styrningen kommer till uttryck. Dessutom kan generella åtgärder som vidtas inom den finansiella styrningen få återverkningar på resultatstyrningen.

Utredaren skall analysera och överväga vilka möjligheter och begränsningar som finns för att utforma resultatstyrningen i samverkan med den finansiella styrningen.

Mål

En viktig utgångspunkt för resultatstyrningen är riksdagens och regeringens möjligheter och vilja att formulera tydliga och uppföljningsbara mål. Det är viktigt att det av målen går att utläsa vad det är som skall uppnås, men också att de är så utformade att de kan relateras till de statliga insatserna. Att formulera mål rymmer även frågor som rör hur målkonflikter skall hanteras och hur politiska ambitioner av mera långsiktig karaktär skall kunna styras och följas, men också hur politiskt prioriterade mål synliggörs och styrsystemets förmåga att hantera dessa. Regeringen har i detta sammanhang en viktig roll att spela i att ta fram tydliga och uppföljningsbara mål. Situationen då flera myndigheter förväntas bidra till att uppnå ett gemensamt mål aktualiserar ett särskilt behov av samordning, inte minst inom Regeringskansliet. Även hanteringen av generella krav medför behov av samordning, för att säkerställa att de mål som regeringen fastställer ger myndigheterna klara och entydiga styrsignaler.

Utredaren skall överväga vilka möjligheter och begränsningar som finns för regeringen att på ett strategiskt sätt utveckla tydliga och uppföljningsbara mål som är användbara i styrningen av myndigheterna. I detta sammanhang skall utredaren även fundera på möjligheterna att formulera tydliga mål riktade till flera myndigheter och att tydliggöra respektive myndighets ansvar samt överväga förutsättningarna för regeringen att styra mot sådana mål.

En sammanhängande verksamhetsstruktur

Ett led i regeringens strävan att utveckla resultatstyrningen av förvaltningen är införandet av en sammanhängande verksamhetsstruktur för hela den statliga verksamheten oavsett finansiering. Den rådande verksamhetsstrukturen omfattar tre nivåer: politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.

Utredaren skall överväga och bedöma hur den sammanhängande verksamhetsstrukturen stöder regeringen i arbetet med att resultatstyra myndigheterna. I detta sammanhang skall utredaren även bedöma hur ändamålsenlig den nuvarande verksamhetsstrukturen är och i vilken mån den bidrar till att resultatstyrning och finansiell styrning stöder varandra.

Uppföljning och utvärdering

Ett viktigt moment i resultatstyrningen är uppföljning och utvärdering. Avsikten är att den resultatinformation som fångas genom uppföljning och utvärdering av statliga verksamheter och myndigheter skall komma till användning i Regeringskansliet för att utgöra underlag vid bedömning av om verksamheten och uppdragen har utförts i enlighet med statsmakternas beslut. Sådan information kan även ligga till grund för att utkräva ansvar då mål inte uppnåtts eller då nödvändiga åtgärder inte vidtagits. Dessutom kan resultatinformation utgöra underlag för en framtida resurstilldelning till och styrning av statliga verksamheter. Ett annat syfte med att följa upp statliga verksamheter är att ta till vara erfarenheter som exempelvis avser hur effektiva olika åtgärder är eller hur olika styrformer bäst kan kombineras. Sådana erfarenheter kan i sin tur ligga till grund för en framtida utveckling av verksamheterna.

Utredaren skall överväga och analysera vilka möjligheter och begränsningar som finns för att med stöd av resultatinformation kunna bedöma om verksamheter och uppdrag har utförts i enlighet med statsmakternas beslut, men också utkräva ansvar av myndighetsledningen. I detta sammanhang skall utredaren även belysa och bedöma hur mål- och resultatdialogen fungerar som ett forum för uppföljning och ansvarutkrävande. En särskild problematik att överväga i detta sammanhang är då flera myndigheter bidrar till samma mål. Utredaren skall även överväga och analysera vilka möjligheter och begränsningar som finns för att med ledning av resultatinformation tilldela resurser för framtiden respektive vidta åtgärder.

Prövning av statlig verksamhet

En grundläggande tanke i samband med att styrformen resultatstyrning introducerades var att skapa förutsättningar för att i budgetprocessen och i andra sammanhang kunna ompröva det statliga åtagandets omfattning, inriktning, finansiering och organisation med stöd av särskild fördjupad resultatinformation.

Utredaren skall överväga vilka möjligheter och begränsningar som finns för att på ett systematiskt sätt pröva statliga verksamheter och myndigheter med stöd av resultatinformation.

Verksamhets- och situationsanpassad styrning

Styrningen av statliga verksamheter och myndigheter, och därmed hur olika styrmedel kombineras, skall anpassas efter den styrda verksamhetens karaktär och det sammanhang i vilken den utförs. Därvid måste ställning tas till hur långtgående en sådan anpassning bör vara. I detta sammanhang måste också hänsyn tas till regeringens behov av tillgång till relevant och ändamålsenlig resultatinformation till stöd för styrning och uppföljning av statliga verksamheter och myndigheter. Ett viktigt ställningstagande i detta sammanhang avser hur heltäckande denna resultatinformation måste vara och med vilken regelbundenhet den behöver lämnas.

Utredaren skall bedöma vilka möjligheter och begränsningar som finns för att i ökad omfattning verksamhets- och situationsanpassa resultatstyrningen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren skall samråda med Ansvarskommittén (Fi 2003:02).

Uppdraget skall redovisas senast den 28 september 2007.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



**Förlängd utredningstid för Utredningen om
utvärdering av resultatstyrningen
(Fi 2006:07)**

**Dir.
2007:75**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2007

Sammanfattning av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 8 juni 2006 tillkallade finansministern en särskild utredare med uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning (dir. 2006:30). Uppdraget skulle enligt direktivet redovisas senast den 28 september 2007.

Utredningstiden förlängs. Utredningen skall i stället redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2007.

(Finansdepartementet)

Summary

This report presents a fundamentally new view of how the Government¹, as a collective, can govern, or steer, its agencies. It is based on what we consider are realistic expectations of what can be achieved by changing the system for steering agencies and their activities. The basis for our view is that the prime task of government agencies is to put Government policy into effect and that it is up to the Government to transform political ambitions into specific mandates and tasks for government agencies. These mandates and tasks should be formulated so that each agency has the capability of fulfilling its mandate and tasks successfully by taking various measures or has reasonable possibilities of doing so.

There are considerable differences both between the agencies themselves and between the activities they conduct. The system for steering agencies should therefore enable the Government to govern them in a variety of ways. This discussion means that the common denominator of this steering should be as small as possible. The content of the annual steering process should be reduced.

Our approach results in a number of proposals for improving the steering of agencies and their activities that are presented in the following. These proposals will have consequences for the Government itself and its ministries, on the one hand, and for its agencies, on the other. In the Government Offices in particular these proposals, when implemented, will create conditions for a shift from routine work to long term and strategic work. Steering will focus on the activities rather than on the agencies themselves. For their part, the agencies will be given more responsibility for describing their activities.

¹ In this report Government refers to the Cabinet, which acts as a collective body in steering the agencies and activities of central government. The term central government activities refers to activities of agencies and some other organisational entities.

Giving the Government advice and support in governing activities and agencies will be a strategic and increasingly important task for the officials in the Government Offices. This will require some changes in the competence available in the Government Offices. Officials in the Government Offices will have to identify relevant knowledge, follow the development of knowledge in various areas and analyse activities and links so as to make them better able in their work to support the political leadership.

1 Two fundamental questions

We have formulated two fundamental questions based on the Inquiry's terms of reference. The questions build on what various specific reforms of the system for steering agencies have been about rather than how they have been labelled. The reforms have been about what forms the Government will use to steer its agencies so that they help to implement what the Government wants to achieve. The reforms have also been about how to ensure that the Government – and the Riksdag – receive the information necessary to govern the full range of central government activities from legislation to programme delivery.

1. How should the Government steer, monitor and control its agencies and their activities so that they implement Government's policy in the best possible way?
2. What information can and has to be produced about central government activities, what demands can be made on the information and by whom should it be produced?

2 The present system of steering agencies and activities

The present system of steering agencies and their activities is based on an approach that was formulated almost half a century ago. Many of the problems of the 1960s are still described as problems today. So these problems seem to be more or less permanent, at the same time as the steering system has been changed in fits and starts. Documents and requirements concerning analyses that have

been of great importance for a number of years lose that importance over time.

This reflects the fact that the reforms implemented have often identified solutions by inverting the problems. Changes have mainly concentrated on documents and procedures. As a result, the steering system has acquired certain ritual features. For instance, the Government Offices puts a lot of time into drafting the annual appropriation directions for each and every government agency. Government agencies, for their part, put a great deal of time and resources into meeting the Government's reporting requirements – which are sometimes very extensive and detailed.

It is hard to say what importance all the objectives and all the information required from the agencies has actually had in practice for the steering of these agencies by the Government. There is a great difference between the formal system of steering the agencies and their activities, on the one hand, which is based on administrative rather than political ideas about in what respects and how political decision-makers should steer the agencies, and how they are actually steered in practice, on the other.

The concentration on the technical side of the steering process has made it natural to examine how various practical solutions function and as a result perhaps make new changes after a few more years. This way of addressing steering issues has been particularly apparent in a very large number of inquiries and evaluations analysing various limited parts of the steering of agencies by the Government.

However, it eventually also becomes necessary to examine the ideas and thinking behind the steering system. We have given a lot of attention to the practice of agency steering but we have also examined whether different problems in the steering exercised by the Government originate in the technical design of the steering system or whether they are attributable to incorrect assumptions behind the technical solutions and their implementation. We have also discussed what can reasonably be achieved through reforms of various kinds in the steering system.

3 The new view

Our reassessment and analysis of the system of steering has led to a number of fundamental standpoints. Together with our normative starting points, these standpoints express a fundamentally new view of how the Government steers agencies and their activities.

3.1 The democratic perspective

The role of the government agencies in democracy is to put the Government's policy into effect. With a very few exceptions it is to the Government that the agencies owe obedience. But the integrity of the agencies must be maintained. So, two important ideas must be combined at the same time in the relationship between the Government and its agencies. On the one hand, the politicians decide and the administration executes. On the other hand, the agencies have to speak up with a clear voice – they have to speak truth to power, to borrow Wildavsky's classic formulation. But agencies speak truths from their own perspectives.

The democracy perspective means that it is the Government that decides in what respects and to what extent it wants to govern its agencies. There can be considerable variations in the steering of agencies because agencies and their activities are very different.

It has long been a central assumption that it is possible to distinguish between political and value-loaded aims, on the one hand, and a more value-free technical instrumental level, on the other. The role of the politicians is to govern using aims, and the role of the agencies is to decide how to achieve these aims. The notion of such a dividing line is problematic, in part because the agencies have only limited access to the means, but also because the means are often politically loaded or controversial.

In politics, views frequently differ about what value to attach to various aims and instruments. The same activities may have different aims, and different groups can argue for one and the same thing from different perspectives. There may frequently be conflicts between different aims. In politically governed activities it is often hard to overview – and reach agreement on – different causal processes.

Even though a number of measures have been taken over the years to reduce various social problems, these problems sometimes

remain unchanged, even after a very long time. It may seem reasonable to look for the causes of these failures in the way agencies operate and how the Government governs its agencies. But the question of what circumstances in society can be influenced by state intervention is a separate matter from the question of how to govern agencies. It follows from this perspective that it is important to have more realistic expectations about what can be achieved or brought about by changing how agencies are governed.

3.2 The role of aims and objectives

At the political level aims are used to express a long-term political ambition. These overall political aims have then to be transformed into firm steering of agencies.

The political aims have often been translated into objectives at various levels where the causal connections between aims and objectives are not self-evident. Moreover, the political discussion is often not about overall aims but about objectives that are to be found much lower down the chain of objectives. Nor do the agencies have access to alternative instruments that they could use to reach an overall aim. For these reasons, among others, we are very doubtful about the notion that outcome related or impact related and more overarching objectives are a good way of transforming political ambitions into the steering of agencies. Instead, we underline that the agencies have been set up to run specific activities, such as handling a transfer system or exercising supervision. This is not to say that there are no overall aims or objectives for these activities. However, tasks assigned to agencies are an expression of the politicians' view and assumptions that certain activities can contribute to fulfilling these overall aims or objectives. Political ambitions are often formulated in visionary or overarching aims but are not suitable for the concrete steering of agencies. This means that a central part of work in the Government Offices must be to carry out analyses of how these overarching aims can be translated into tasks and remits for agencies.

The agencies have to carry out their mandate irrespective of whether the Government chooses to express it in terms of outputs or in terms of outcomes or impacts that are closer to or further from the agency. How the mandate is formulated is something that

must vary from agency to agency. *However, it must be formulated so that it can be achieved within the framework of the agency's powers.*

3.3 Links between activities

In recent years there has been a lot of discussion of fragmentation and sectorised service delivery in agencies and to what extent this is a major problem. In this discussion it is important to distinguish between two situations. The first is that there are strong operational links between the activities of many agencies; indeed the links are such that their activities can be described as parts of a production chain. The second is that several agencies can be assumed to influence the same aim or objective without there being links between their activities.

Coordination between agencies is sometimes made more difficult by too strong a focus on the individual agencies without taking account of the fact that the activities of an individual agency sometimes form part of a process in which several agencies participate. But the fact that many activities have common aims or objectives does not automatically justify coordination. If the aims or objectives are framed in a sufficiently general way, sooner or later they will cover just about all central government activities. In such a situation, administrative systems for the continuous analysis of the relationships between different aims and objectives would unavoidably lead to "technified" analyses of objectives and links. Such analyses would rapidly lose their importance as a tool that the Government could use in setting priorities between or shaping different activities.

Agency steering and the working procedures in the Government Offices must support and not hinder coordination between agencies. Analyses of what activities can contribute to various political aims and objectives should be made on an ad hoc basis and in forms that are suitable for the Government.

3.4 Limitations of the budget process

The system for steering agencies has been built around the idea that it is possible to reassess central government activities within the framework of the annual budget process. Even though few in

the Government Offices and in agencies see this as realistic, it is clear that this idea has been important when various reforms of this steering have been proposed and implemented. This has contributed to a short-term perspective in the steering of agencies and to unreasonable and uniform requirements on agencies to provide information.

The idea of reassessing all central government activities in the budget process is unrealistic. Nor can substantial reassessments be expected to be carried out within the framework of the annual budget process.

3.5 Informal contacts – part of the steering process

The decisions through which the Government formally binds the actions of agencies are taken by the Government as a collective. When we talk about formal steering we are only referring to these decisions. Informal contacts between politicians or officials in ministries, on the one hand, and officials in agencies, on the other, are unavoidable as well as desirable and are important for steering and the exchange of information. One key feature is the annual results dialogue between the political leadership and the leadership of agencies.

There are considerable differences between areas in informal contacts, partly because of the need for and intensity of contacts with the EU and the political importance assigned to various activities. We have been able to conclude that there is currently considerable uncertainty both about the possibilities of governing through informal contacts and about whether informal contacts are appropriate at all.

We draw a sharp distinction between contacts that relate to questions covered by Chapter 11, Article 6 of the Instrument of Government that the Government can take decisions on and questions that the Government is unable to take decisions under Chapter 11, Article 7 of the Instrument of Government, i.e. in cases relating to the exercise of public authority vis-à-vis a private subject or a local authority, or relating to the application of law.

In questions covered by Chapter 11, Article 7 of the Instrument of Government, contacts have to relate to information, to the extent that they occur at all. *On the other hand, we advocate informal contacts in matters that the Government can decide on under*

Chapter 11, Article 6 of the Instrument of Government. However, this exchange presupposes that both the Government Offices and the agencies know what is actually permitted.

3.6 Responsibility

What role an agency's activities play in realising overall political aims is frequently unclear both to the individual agency itself and to external stakeholders. Even in cases where an agency does a good job, and the head of the agency has acted with skill, it can still be the case that the overall objectives of its activities are not achieved. This means that the responsibility of the leadership of an agency cannot be tied to results in relation to higher-level aims and objectives that the agency itself does not have in its control.

Accountability has to be linked solely to what the leadership of an agency has immediate responsibility for and can control. However, the Government must also be able to make a more general assessment of what confidence it has in the leadership of an agency. The factors considered in such an assessment vary, and ought also to vary, both between different activities and between agencies.

In our assessment, agency heads are already being called to account today and assessments relating to confidence are already being made on a larger scale than is usually assumed. *This means that there is no reason to set up new, special formal procedures to call heads of agencies to account over and above those that are in place today.*

3.7 Knowledge and information for decision making

In monitoring and evaluation it is possible to ask an almost unlimited number of questions. The possibilities of answering these questions vary. It is often possible to answer questions about the development of various outputs or of various external circumstances, even though there may be difficulties of a more technical nature. We are confronted with considerably more challenging problems when we have to answer questions about outcomes and impacts, in other words about whether it is central government activities that have caused a particular change in society. This means that there are considerable limitations in using evaluations

to say anything more specific about the outcomes and impacts of central government activities.

Different kinds of information are needed in different decision situations. *Ongoing steering* requires information with a high degree of regularity. The agency responsible for activities in an area plays an important role in the production of this information.

If, however, we consider fundamental reassessments, it is hard to predict what information will be needed. The information sought by decision-makers in such a reassessment is intended to shed light on *alternative courses of action*. Future alternatives can seldom be illuminated solely by evaluations of limited actions or existing activities. Other forms of knowledge must be brought into the decision-making process. Today there is a risk of exaggerated expectations of the importance that evaluations can have in more fundamental reassessments.

There is reason to make quite different demands on information depending on how it will be used. Different types of information should be ordered and produced in different ways and be sourced from different producers.

Agencies have to inform the Government about how they have discharged their remit. *The information required from agencies has to be linked more clearly to the tasks that agencies have than it is today.*

In recent years the link between results information and financial information has been regarded as a problem. The discussion has mainly been about central government's costs for certain types of activities, what resources central government assigns in relation to certain aims and objectives and central government's costs for achieving certain aims and objectives. Such information can only be produced on an ad hoc basis, and in certain cases it requires extensive surveys and analyses. This information is frequently of limited relevance.

In their annual reports, agencies should be able to give information about their activities and about the costs of their outputs. Today such information can be obtained from their accounting systems. *Complex surveys of different links between costs and results must be carried out on an ad hoc basis and with an acceptance of a large measure of uncertainty.* This applies both to the volume of resources being used by central government to achieve a particular aim or objective and what costs central government has actually had to achieve a particular aim or objective.

4 Proposals

We put forward a number of proposals for change, based on our fundamental view and our standpoints.

4.1 Agency steering has to build on the differences between agencies

Government agencies are of very different types and they cannot be divided into a number of distinct categories based on how to steer them or “how much” steering should be applied.

One of the most demanding professional tasks for officials in the Government Offices should be to give advice on how to design agency steering in specific cases. This perspective means that the Government Offices should devote less energy to the routine, ongoing, single-year steering of individual agencies. This will make it possible to devote more energy instead to strategic steering focused on how the activities of different agencies taken together can help to realise political ambitions.

The operational part of today’s appropriation directions frequently contains few additional signals about steering. It is common to have repetitions of tasks already specified in the agency’s instructions or in other provisions.

In the Ordinance containing the agency’s instructions the Government should specify the tasks it has assigned to the agency in order to achieve the aims and objectives sought by the Government through the activities of the agency.

Informal contacts can be developed further and can be “semi-institutionalised” in certain cases. It is important that the ministries conduct regular discussions with their agencies about the form and content of these contacts.

All in all, our proposals will make it possible to free up a great deal of time in the Government Offices and also in agencies. This time can instead be used for work on analyses and reassessments and to improve the reporting of activities to the Riksdag, for example.

We therefore propose the following:

- *The Government ordinances containing instructions for individual agencies will be the key documents for the steering of agencies by the Government.*

The instructions of individual agencies should clearly state the mandate of the agency. They should be formulated in terms that match the agency's powers and capabilities. The instructions will not have any direct link to the annual budget process and will apply until further notice. This will provide the possibility of making agency steering smoother.

- *The operational part of the appropriation directions will be abolished in general. In the future the Government will only specify the financial conditions for each agency in its appropriation directions.*

It should normally be possible for the agency to take operational decisions with a time horizon of only one year by itself within the framework established by laws and by its own instructions and other ordinances issued by the Government.

- *The forms for informal contacts should be discussed between ministries and agencies. Any uncertainty about informal contacts must be eliminated through training and by other means.*

There is considerable uncertainty both in the Government Offices and among agencies about what is permitted or not in the area of informal contacts. It is important that everyone concerned seeks to arrive at a shared view of the importance of informal contacts. Nevertheless, it goes without saying that, just like today, there will be great variations in the volume of informal contacts. In the future, results dialogues should still be held each year with all agencies. However, they should be well prepared on both sides and deal with each agency's core activities. The Government Offices should further sharpen its procedures in this respect.

4.2 The common activity structure

The possibilities of producing information about central government activities on the basis of the overall aims and objectives do

not correspond to the requirements made by the common activity structure currently applied to all central government activities². This structure is based on incorrect notions about how objectives – from overall political aims and objectives to objectives at the lowest operational level – can be broken down step by step. Nor can results information be aggregated in the way assumed in the common activity structure. The development of various documents has also been very adversely affected by this common activity structure without the intended aims being achieved.

- *The common activity structure will be abolished.*

There is a legitimate need to divide up central government activities and the national budget in various ways. This was also the case even before the present common activity structure was introduced. It is natural for these divisions to change over time. Our proposal to abolish the common activity structure is based on the present design of that structure and incorrect assumptions made about the possibility of breaking down objectives and aggregating information. So it does not apply to the suitability of dividing up activities.

4.3 The Government's and the Riksdag's need of information

Decision-makers need access to relevant information about activities and about developments in various areas of society. Supporting material is needed both for fundamental reassessments and for the information the Government has to present to the Riksdag. According to our terms of reference we also have to consider the existing possibilities of and limitations on “reassessing central government activities and agencies in a systematic way with the aid of results information”.

We have drawn the conclusion that no special forms or organisational solutions are needed to satisfy the need for information when conducting reassessments. Based on how we see reassessments of central government activities, this task will be governed by the politicians and be adapted to each specific situation. The forms for work on reassessments both can and should vary. The

² Since 2000 a specific activity structure applies to all central government activities. It breaks down aims into objectives at three pre-determined levels. The intention is for information at higher levels to be obtained by compiling information on results at lower levels in this hierarchy.

way these questions are currently “locked into” annual budget work has led to ritualised processes.

Our standpoints also give the agencies a different and more realistic role in producing information for the Government. Our view of how the mandates of agencies are formulated means that agencies should be able to report each year on how they have discharged their mandate. However, it should be possible after dialogue with the Government to report parts of their activities at a more general level and to give an in-depth report at longer intervals.

- *Agencies will report their focus, scale and costs concerning the tasks assigned to them by law, their instructions or other Government decisions.*

The agencies are generally in a good position to say what information best describes their own activities.

- *The current budget documentation presented by agencies will be replaced by calculation documentation for the coming budget year to be submitted no later than 1 April.*

The proposal is intended to counter the development of the agency budget documentation in the direction of the very detailed appropriation requests of the past. If the agencies wish to submit special analyses or if the Government requests them, this should be done through a separate procedure.

- *The information relevant for reassessments of the remit of one or more agencies should mainly be produced outside the agency or agencies concerned. These reassessments should be initiated on an ad hoc basis. When more extensive reassessments are initiated they should be facilitated by making higher demands on the ability of the Government Offices to identify where relevant knowledge is to be found. The system of Government-appointed commissions, committees and inquiries should be used more strategically.*

The conditions for conducting reassessments should be improved. We reject the idea of introducing a fixed, routine procedure for the Government’s reassessment of the remit of one or more agencies. Such reassessments will be made on the basis of what is of political

importance at that particular time. However, this ad hoc approach must be weighed against the fact that there can be certain situations when such reassessments will be triggered quite automatically, for example ahead of the appointment of a new head of an agency.

In contrast, as regards more extensive reassessments of, for example, aims, objectives and instruments in a particular area, the Government Offices will have to be better than they now are at providing the politicians with supporting information. This is also a natural task for the Government Offices, as part of its day-to-day work. It is important that questions concerning knowledge and information for policy are not reduced to a matter of evaluations. Finally, it should be possible to make more use of commissions, committees and inquiries appointed by the Government to obtain an overview of what knowledge and what research areas can provide supporting information for reassessments.

- *The Budget Bill should be a strictly forward-looking document. The Annual Report for Central Government should be the key reporting document for central government activities.*

This proposal affects the scope of the Budget Bill and the process concerning the drafting of the Budget Bill. The tighter focus of the Budget Bill is based on the Annual Report for Central Government becoming the main reporting document.

- *The Government will describe developments in various areas of society and analyse their effects on central government activities in special Government communications to the Riksdag.*

When the Budget Bill is given a tighter focus, a legitimate need will arise for other kinds of reports. This information need consists of two separate parts. First, information about developments in various areas of society and, second, information about to what extent these developments have any links to central government actions. We do not propose introducing any specific legislation to regulate the provision of this information. It is the Government that must decide what communications it intends to present to the Riksdag. Moreover, the Riksdag can make its views known in some suitable way on what information it wants to receive.

5 Consequences

Put into practice, the view that we describe in this report will have consequences at several levels. The proposals we present will have certain immediate and obvious consequences for work in the Government Offices and agencies and for the relationship between the Government and its agencies.

However, we think that our proposals will also create conditions for other consequences that will be more important in the long term. But these consequences will not follow automatically from an implementation of our concrete proposals; instead they will only occur if consciously sought.

In the Government Offices our proposals will provide opportunities to shift work from routine to strategic matters; to make the results dialogue more comprehensive and of more practical importance; and to achieve a better awareness in day-to-day work of where to find relevant knowledge for the formulation of policy in various areas, etc. To a great extent this will require the shaping of a new professional role for officials in the Government Offices.

Our proposals will also create conditions for the more effective provision of information to the Riksdag. What this will mean in practice must be specified through deliberations between the Government and the Riksdag.

The agencies will have their instruction, a Government ordinance, as their key document. As a result, the fits and starts in the steering process that have often arisen through the appropriations directions will disappear. At the same time, the agencies will have to show more independence in analysing how to describe their own activities and what should be assigned most importance in such a description.

Our proposals presuppose changes in tasks and working practices as well as somewhat different relationships both in the Government Offices and between the Government Offices and the agencies. These changes then presuppose a somewhat different competence in the Government Offices. They presuppose that the officials in the Government Offices have more knowledge about what factors affect the steering of agencies. They make greater demands on their skill in seeing the connections between different activities. They also make demands on their ability to identify relevant knowledge and their capacity to not solely see knowledge and supporting information for politicians as a matter of moni-

toring and evaluating existing activities. They also require a much greater capacity to follow and analyse information, as the analysis of annual reports will not just be a question of ticking off various reporting requirements.

This means that better steering of agencies cannot simply be seen as a matter of implementing the more specific proposals we have presented. Instead it has a great deal to do with acquiring competence and other long-term changes. This is all the clearer as our proposals entail a break with many ingrained ways of thinking. Drivers will be needed in the Government Offices to bring about these changes. In our view, it must be up to the Government itself to make clear the division of roles in such a process of change.